

Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich

Lorenz Lassnigg, Michael Bruneforth & Stefan Vogtenhuber

1 Einleitung

Die Bildungsfinanzierung ist ein Hauptthema im politischen und öffentlichen Diskurs, wo bei eine Fokussierung auf zwei widersprüchliche Botschaften stattfindet: Zum einen wird die Diskrepanz zwischen hohen Ausgaben und unzureichenden Ergebnissen thematisiert – zum anderen werden höhere Ausgaben als Voraussetzung für bessere Ergebnisse gesehen. Gleichzeitig besteht der Verdacht auf einen ineffizienten Einsatz der Mittel, die nicht in den Klassenzimmern ankommen würden. Für diese Einschätzungen werden unzureichende empirische Belege angeführt, da die Informationsbasis große Lücken aufweist.

Öffentlicher Diskurs
mit widersprüchlichen
Botschaften

Eine fundierte Einschätzung erfordert aufgrund der großen Bedeutung der Transferflüsse zwischen Bund und Ländern und den damit verbundenen Transparenzproblemen die Berücksichtigung der Governance-Struktur. Trotz der beschworenen Verschiebung der politischen Aufmerksamkeit von der Input-Dimension (Ressourcen) zur Output-Dimension hat die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen nach wie vor entscheidende Bedeutung für die Effizienz und Gerechtigkeit des Bildungssystems.

Die Berücksichtigung der Governance-Problematik führt zu einer gewissen Zweigleisigkeit des Beitrags durch die beiden thematischen Stränge: Finanzierung und Governance. Dazu wird die Beschreibung und Analyse der Finanzierung auch in weitergehende Forschungsfragen nach dem Zusammenhang mit den politischen Strukturen und Prozessen eingebettet. Die Analyse orientiert sich stark an den Problemen, die in bisherigen Forschungen bereits herausgearbeitet wurden, weshalb ein pragmatischer Zugang gewählt wird, ohne einen geschlossenen theoretischen Rahmen zu verfolgen.

Ein zentraler Aspekt der Problematik ist das seit Jahrzehnten immer wieder festgestellte ungelöste Transparenzproblem im Bereich der Finanzierung des Schulwesens. Dessen Ursachen liegen tiefer als nur in unzureichender Information, da die Produktion von Information sehr eng mit den bestehenden Governance-Strukturen zusammenhängt. Im gewählten Ansatz der Policy-Analyse wird die Frage der Transparenz nicht nur als Frage der Generierung von Daten gesehen, sondern als Frage der politischen Strukturen und Prozesse. Die Produktion von Informationen ist in wesentlichem Ausmaß ein Nebenprodukt der Politik und der Verwaltung und in diesem Sinne auch (implizit oder explizit) ein Gegenstand politischer Aushandlungen und Konflikte (vgl. klassisch Stinchcombe, 1990). Nicht zufällig ist daher auch die Reorganisation der Personalarbeits- und -informationssysteme im Schulwesen zwischen Bund und Ländern ein wichtiger Punkt in den aktuellen Reformvorschlägen der Regierung (Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft [BMWF] & Bundesministerium für Bildung und Frauen [BMBF], 2015).

Transparenzproblem
als Produkt politischer
Strukturen und Prozesse

1.1 Die Rolle der Finanzierung in politischen Reformprozessen

In den aktuellen politischen Reformprozessen spielt die Finanzierung eine spezielle Rolle, da sich die Reform parallel zu den Vorhaben der Budgetkonsolidierung in den restriktiven Budgetpfaden des Finanzrahmens bewegt (Lassnigg & Vogtenhuber, 2015b). Die Maßnahmen der Regierung stehen im Prinzip unter dem Finanzierungsvorbehalt bzw. der Kostenneutrali-

DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-2-8>

tät. So weit wie möglich sollen auch Einsparungen erzielt werden. Gleichzeitig zu diesen Verhandlungen wird auch von einer nicht unbedeutenden (rechnerischen) Finanzierungslücke gegenüber den Budgetplänen ausgegangen, die sich aus den Steigerungen der Vergangenheit fortschreibt. Daneben besteht eine zweite Thematik in der Frage nach einer Neuverteilung der Finanzverantwortung unter den Akteuren. Viele Vorschläge in Richtung erweiterter Schulautonomie schließen eine Verschiebung der finanziellen Verantwortlichkeiten als Bestandteil einer wirksamen Autonomisierung ein (vgl. Kapitel „Schulautonomie“ in diesem Band: Altrichter, Brauckmann, Lassnigg, Moosbrugger & Gartmann, 2016), während dies im Reformprogramm der Regierung nicht vorgesehen ist. Die faktische Koinzidenz von restriktiver Finanzpolitik mit Plänen erweiterter Autonomie hat bereits den Versuchen in diese Richtung in den 1990er Jahren geschadet und in der aktuellen Reform wiederholt sich diese Konstellation. Fragen der Finanzierung stehen auch im Zusammenhang mit der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, wobei Bund und Länder Berechnungen vorlegen, denen zufolge jeweils eine Verwaltung unter *ihrer* Zuständigkeit kostengünstiger wäre. Dieser Konflikt bringt die Komplexität und Intransparenz der bestehenden Konstellation klar zum Ausdruck, wobei grundsätzlich einer objektiven Analyse der Kosten der Verwaltung bedeutende Hindernisse entgegenstehen, die im vorliegenden Bericht auch nicht überwunden werden können: Das Haupthindernis in einer objektiven Erfassung der Verwaltungskosten besteht darin, dass ein großer Teil implizit in den Ausgaben für die Lehrpersonen enthalten ist und die explizit ausgewiesenen Ausgaben eher gering sind. Im Grundtenor des politischen Diskurses wird gefordert, dass die Einsparungen in der Verwaltung in den Unterricht *umgeschichtet* werden sollten, die fiskalische Einsparung bleibt somit aus; wenn die Verwaltungstätigkeiten anstelle der *teuren* Lehrpersonen von *günstigerem* Verwaltungspersonal ausgeführt werden sollten, so müsste dieses Personal zusätzlich beschäftigt werden. Die „Einsparung“ wäre ohne proportionale Reduzierung von Lehrpersonal fiskalisch sogar teurer, womit die Frage wieder zum Vorschein kommt, inwieweit für eine verbesserte Wirksamkeit des Schulwesens die Mittel weiter erhöht werden sollten.

1.2 Fragestellungen

In der Situationsanalyse wird zuerst die Governance-Struktur in Österreich im Hinblick auf Finanzierung und Ressourcen dargestellt. Einem internationalen Vergleich der Entscheidungsstrukturen folgen eine Beschreibung der Mittelflüsse im föderalen System und eine Übersicht über die Konstellation der politischen Akteure im Hinblick auf die Bildungsfinanzierung.

Drei konzeptionelle Fragen

Dem empirischen Teil der Situationsanalyse liegen konzeptionell drei Fragen zugrunde: „Wie viel muss/soll wie aufgebracht werden?“ – Die Frage nach dem Umfang und der Aufbringung der nötigen Mittel. „Wie viel muss/soll wohin fließen?“ – Die Frage nach Verteilung der Mittel und ihrer sozial gerechten Verwendung. „Werden die Mittel effizient und effektiv eingesetzt?“ – Die Frage nach der Zielerreichung der finanzierten Maßnahmen.

Im Einzelnen werden die folgenden Gesichtspunkte behandelt:

- Die Konzepte und Theorien zur Bildungsfinanzierung aus verschiedenen Forschungsrichtungen verweisen stark auf offene Fragen und die Bedeutung der jeweiligen (disziplinären) Perspektiven für die Ergebnisse.
- In der Bestandsaufnahme für Österreich stellt sich die Frage, wie die Schulfinanzierung geregelt und in das Governance-System eingebettet ist und wie die Positionierung der verschiedenen Akteure (Akteurskonstellation) beschrieben werden kann.
- Unter der Frage, wie die Höhe der Bildungsausgaben einzuschätzen ist, wird die Verfügbarkeit über Ressourcen im internationalen Vergleich und im nationalen Zeitvergleich beschrieben.
- In der Beschreibung und Analyse der Verteilung der Mittel nach Schultypen, Bundesländern, Regionen und Einzelschulen wird nach Begründungen für die substanzielle Streuung in den Ausgaben und nach Zusammenhängen zwischen Ressourcen und Schulleistungen gefragt.

Dieser Beitrag resultiert in Teilen aus Arbeiten im Rahmen von Österreichs Teilnahme am Projekt „Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools“ der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD; 2013). Für die Erstellung des Hintergrundberichts für Österreich (Bruneforth, Chabera, Vogtenhuber & Lassnigg, in Vorbereitung; vgl. auch den Länderprüfbericht des OECD-Teams Nusche, Busemeyer, Radinger & Theisens, in Vorbereitung) wurden sowohl Daten des Lehrer-Controllings als auch Finanzdaten ausgewertet und eine bessere Darstellung der regionalen Ressourcennutzung erzielt. Die Arbeiten am Hintergrundbericht haben ihrerseits teilweise auf Arbeiten des Instituts für Höhere Studien (IHS) und des Instituts für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw) aufgebaut, wobei weiterführende Details v. a. in Lassnigg (2015b) und Lassnigg und Vogtenhuber (2015a, 2015b) dargestellt sind.

2 Konzepte und Theorien zur Bildungsfinanzierung

Der Pädagogik sind ökonomische Überlegungen eher fremd (vgl. Barz, 2010, S. 145). Die bildungswissenschaftliche Governance-Forschung integriert diesbezügliche Fragen teilweise (Altrichter & Maag Merki, 2010b; Brückner & Tarazona, 2010; van Ackeren & Brauckmann, 2010), kann aber die weiteren Umfeld-Bedingungen (endogene ökonomische Zusammenhänge mit Fragen der öffentlichen Haushalte, Fiskalpolitik, Auswirkungen von bestimmten politischen Regimekonstellationen etc.) nicht unbedingt ausreichend berücksichtigen.

Der Pädagogik sind ökonomische Überlegungen eher fremd

Die Bildungsfinanzierung ist ein multi- bzw. interdisziplinäres Feld, in dem es viele offene Enden im Raum zwischen den verschiedenen Theorien und der Empirie gibt. Viele Konzepte sind stärker in Annahmen begründet als in empirischem Wissen und es gibt auch Konjunkturen von bestimmten Ordnungsvorstellungen, etwa in der Spannung zwischen Markt(versagen) und Staat(versagen). In diesem Abschnitt werden wichtige Probleme und Einsichten aus den beteiligten Disziplinen kurz skizziert, ein umfassender Review würde den Platzrahmen sprengen.

Das Wissen aus der Forschung gibt zwar gewisse Aufschlüsse, reicht jedoch nicht aus, um ein bestimmtes Modell der Finanzierung für ein konkretes Land zu begründen. Ergebnisse im nationalen Rahmen sind meist nicht übertragbar (z. B. Card & Payne, 2002) und Österreich ist in der vergleichenden Forschung oft nicht präsent. Daher schließt dieser Überblick mit einer pragmatischen Betrachtung der Situation in Österreich ab. Als wesentlicher hemmender Faktor einer systematischen und theoriegeleiteten Betrachtung der Bildungsfinanzierung wird das Problem der mangelnden Transparenz angesehen und besonders diskutiert.

2.1 Ökonomie

Eine grundlegende Erkenntnis der Ökonomie war die Klassifikation der Bildungsausgaben als Investitionen anstatt als Konsumausgaben (vgl. Brewer & Welsh, 2014). Daraus wird häufig die „positive Botschaft“ von mehr Investitionen herausgelesen, dabei aber vergessen, dass Investitionen ökonomisch nur solange gerechtfertigt sind, als sie zu besseren Erträgen führen als alternative Investitionen. Bildungsausgaben haben somit gleichzeitig eine expansive Dynamik und auch eine definitive (aber fluktuierende) Obergrenze. Die zweite Folgerung aus dem Investitionskalkül besteht darin, dass ein funktionsfähiger Markt einen Zusammenhang von Investitionen und Erträgen verlangt: Wer investiert, soll die Erträge lukrieren und umgekehrt. Da öffentliche Investitionen v. a. soziale Erträge generieren sollen, müssten für hohe individuelle Erträge modellgemäß die Individuen die Investitionen tragen. Aufgrund der wahrgenommenen Bedeutung des Marktmechanismus sucht die ökonomische Diskussion auch nach simulierten Marktmechanismen (z. B. Bildungsgutscheinen) für effiziente Allokation von Mitteln. Hier wird der Zusammenhang zwischen der Finanzierung und der Governance-Struktur deutlich. Allerdings ist umstritten, ob das sonst als erfolgreich geltende Markt- und Wettbewerbsprinzip auch auf das Schulwesen anzuwenden ist (vgl. z. B. Jensen, Weidmann & Farmer, 2013; Lauder et al., 1999).

Bildungsausgaben als Investitionen

Eine zentrale Frage der Ökonomie ist es, den nötigen Umfang an Mitteln für das Bildungswesen zu bestimmen, was auf unterschiedlichen Ebenen der Makro- und/oder Mikroökonomie versucht wird. Es gibt gut gestützte, allgemeine Aussagen und Modelle, dass bessere Bildung die wirtschaftliche Entwicklung unterstützt. Doch aufgrund unterschiedlicher Annahmen über die Zusammenhänge und Verursachungsfaktoren in unterschiedlichen Ansätzen (klassische oder neue Wachstumstheorie, Versionen der Humankapitaltheorie etc.; vgl. European Commission, 2006) kann im konkreten Fall für ein bestimmtes Land (z. B. Österreich) in einer bestimmten Zeitperiode nicht gesagt werden, wie viel ausgegeben werden soll/muss bzw. ob mehr oder weniger ausgegeben werden soll/muss. Die Produktionsfunktion aus dem (industriellen) Produktionssektor, die den Beitrag von mehr Input zu mehr Output prüft, hat sich für das Bildungswesen als nicht sehr zielführend erwiesen. Die Modelle der institutionellen Ökonomie (v. a. *Prinzipal-Agent*) fragen daher, wie und warum mehr Input nicht zu mehr Output führen kann (z. B. Pritchett & Filmer, 1997). Die Agenten wirken nicht zielgerichtet auf mehr Output hin (*Opportunismus*), was durch unterschiedliche Anreize bekämpft werden soll (v. a. Kontrolle der Ergebnisse und Sanktionierungen von guten/schlechten Ergebnissen: *High Stakes*). In Schätzungen von Hanushek und Woessmann (2012) wurde ein Beitrag des kognitiven Leistungsniveaus zum Wirtschaftswachstum bestätigt, Levin (2012) demonstriert jedoch die Bedeutung nicht kognitiver Leistungen für die ökonomischen Wirkungen von Schule, was gegenwärtig eine der großen offenen Fragen darstellt.

In betriebswirtschaftlicher und organisationstheoretischer Perspektive wird die individualistische Markt- und Anreizlogik in den Konzepten des New Public Management oder der Neuen Steuerung auch auf die Organisations- und Verwaltungsstrukturen angewendet (vgl. Brückner & Tarazona, 2010, S. 97). Alle Konzepte betreffen sowohl die Verteilung der Mittel als auch die Verteilung der Zuständigkeiten. Das Gegenbild ist das traditionelle kameralistische System, in dem die Zuständigkeiten, Funktionen und Aufgaben getrennt von den Mitteln zur Erfüllung der Funktionen angeordnet sind. Diese Struktur erfordert ein hohes Maß an Voraussicht und Kontrolle, da die Vorschriften im Einzelnen eingehalten werden müssen (Rechtmäßigkeit), sie enthält aber im Unterschied zur marktmäßigen Allokation (z. B. bei der Nachhilfe) keinen direkten Zusammenhang zwischen den Anforderungen/Aufgaben und den Mitteln, die durch politische Entscheidung – meistens pfadabhängig durch Fortschreibung der Ausgaben – festgelegt werden.

Der Übergang von der Verwaltung zu Konzepten des Managements impliziert einerseits eine Aufhebung der Trennung von Finanzierung und Aufgabenerfüllung und stattdessen eine transparente Kostenrechnung, die sich auf Leistungen/Aktivitäten bezieht, und andererseits eine Reduzierung der Vorschriften bei der Leistungserstellung. Dazu kommt – teilweise umstritten – eine Anknüpfung der Ausgaben an die Leistungserfüllung (Anreize). Dies wird durch Konzepte wie *Unit Costs*, *Formelfinanzierung*, *Globalbudgets* und leistungsbezogene Gehaltssysteme (*Merit Pay*) angestrebt, die jeweils bestimmte Aspekte betonen (vgl. Brückner & Tarazona, 2010).

- Das Konzept von Unit Costs ist die einfachste Form der Formelfinanzierung und bezieht die Ausgaben auf leistungsbezogene Einheiten (Studierende oder Schüler/innen). Die Institutionen bekommen eine fixe Summe pro Einheit und die Aufmerksamkeit verlagert sich damit auf die Erfassung und Berechnung der Leistungseinheiten sowie die Festsetzung der nötigen Mittel, um die Leistungen zu erfüllen. Mit der Bindung der Personalmittel an die Schülerzahlen (Werteinheiten im Bund, Personalschlüssel für Länder) wird dieses Konzept in Österreich tendenziell umgesetzt, es gibt jedoch komplexe Zwischenschritte (Berechnung der Werteinheiten, Controlling bei der Refundierung der Personalausgaben an die Länder). Empirisch gibt es eine Tendenz von einfachen Unit-Costs-Systemen hin zu Systemen, die unterschiedlich kostenintensive Lernbedingungen berücksichtigen (Fazekas, 2012).

- Das Konzept der Formelfinanzierung berücksichtigt explizit spezielle Ausgabenkomponenten, z. B. den Anteil an Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderbedarf oder regionale Aspekte, die die Ausgaben erhöhen oder vermindern. Fazekas (2012) gibt hierzu eine Übersicht über mögliche Indikatoren. Für Österreich ist der Vorschlag einer sozialindizierten Mittelzuteilung in der Diskussion (Bacher, Altrichter & Nagy, 2010; vgl. auch Bacher, 2015), wobei Fragen der Implementierung weiter zu beforschen sind (Kuschej & Schönpflug, 2014).

Eine wichtige Frage der ökonomischen Forschung bezieht sich auf die Unterscheidung und Erfassung von Effizienz (*Efficiency*) und Gerechtigkeit (*Equity*), wobei sich gegenwärtig sowohl das Verhältnis der beiden zueinander als auch die Kriterien für die Messung und Beurteilung stark im Fluss befinden. Während traditionell von einem *Trade-off* der beiden Dimensionen ausgegangen wurde (klassisch Okun, 2015/1975), sehen neuere Forschungsergebnisse von der Elementarbildung zur Erwachsenenbildung hin ein zunehmendes Auseinanderdriften der beiden Dimensionen: In der Elementarbildung würden die beiden Dimensionen in die gleiche Richtung weisen (Komplementarität), im Pflichtschulwesen würde ihr Verhältnis von der strukturellen Gestaltung abhängen und erst in der Erwachsenenbildung würden sie gegeneinander laufen (*Trade-off*); hier würde mehr Gerechtigkeit durch verstärkte Ineffizienz erkaufte werden (Europäische Kommission, 2006).

2.2 Sozialwissenschaften

Soziologie. Die soziologische Analyse betont den Aspekt der Gerechtigkeit und ist lange Zeit stark von einer einseitigen Einflussrichtung der gesellschaftlichen Differenzierung auf die Differenzierungen im Schulwesen und die dadurch bedingten Ergebnisse der Bildungsprozesse ausgegangen (weltweit paradigmatisch war der US-Coleman-Report in den 1960er Jahren; Coleman et al., 1966). Wichtig sei daher die strukturelle Gestaltung, die Pädagogik könne eigenständig nichts ausrichten. Normative Fragen der politischen Zieldefinitionen in der Spannung von Gleichheit und Gerechtigkeit wurden aufgegriffen, die auch in den heutigen politischen Auseinandersetzungen noch eine zentrale Rolle spielen und in ihrer Ambiguität auch den Konsens über klare Zielsetzungen verhindern, wie die Gegenüberstellungen von Chancen-*Gleichheit* und -*Gerechtigkeit*. Ressourcen werden über den unmittelbar materiell-finanziellen Bestandteil hinaus breiter definiert (umfassen z. B. auch familiäre Unterstützungsmöglichkeiten, das *Sozialkapital*), bis hin zu den kulturellen Einbettungen der Bildungsprozesse. Die Erklärungen für die Reproduktion der gesellschaftlichen Ungleichheiten durch das Bildungswesen und der Nachweis der Schwierigkeit, diese Mechanismen durch kompensatorische Maßnahmen zu verändern, sind die zentralen Themen. Es wird gezeigt, wie die Verfügung über mehr Ressourcen in den Familien Wege und Möglichkeiten schafft, auf Veränderungen der Bildungsstrukturen zu reagieren und die Vorteile zur Erhaltung der besseren Positionierungen zu nützen (bahnbrechend z. B. Bourdieu, 1973; Lucas, 2001; aktuell Bukodi & Eibl, 2015).

Politikwissenschaft. Über die ökonomische Perspektive hinausgehend bezieht die Politikwissenschaft die Interessen der Akteure und die Wirkungen spezieller institutioneller Arrangements explizit ein (wichtige Unterscheidungen sind z. B. die Wohlfahrtsregimes von Esping-Andersen [1990], und die „Varieties of Capitalism“, vgl. Hall und Soskice [2001], in denen Österreich als „konservativer Wohlfahrtsstaat“ und als „koordinierter Kapitalismus“ eine spezielle Positionierung einnimmt). Aspekte, die in der Ökonomie als Annahmen in die Modelle eingehen, werden in der Politikwissenschaft empirisch untersucht und die Auswirkungen staatlicher und politischer Strukturen auf die Fiskalpolitik sind ein wichtiger Forschungsgegenstand (Oates, 2006; Rodden, 2004a, 2004b; Rodden, Eskeland & Litvack, 2003), die Ergebnisse werden in Österreich auf der Ebene der politischen Diskurse jedoch nicht rezipiert. Nach dieser Forschung ist der Föderalismus keine dichotome Kategorie, sondern nimmt viele Formen und Abstufungen an und der Verteilung der finanziellen Spielräume zwischen Zentrum und dezentralen Einheiten (*Hard/Soft Budget Constraints*) kommt eine wesentliche Bedeutung für die finanzielle Verantwortlichkeit zu.

Soziologische Analysen betonen den Aspekt der Gerechtigkeit

Unterscheidung zwischen
Macht-Politik (Politics) und
Sach-Politik (Policy)

Im Bereich der politischen Analyse ermöglicht die Unterscheidung zwischen den Dimensionen der Macht-Politik (*Politics*) und der Sach-Politik (*Policy*) sowie der Strukturen der politischen Institutionen (*Polity*) die Identifikation von grundlegenden Strukturmustern, die sich auf die Bildungsfinanzierung auswirken. Bereits längerfristig, aber insbesondere seit 2000 ist das Bildungswesen in Österreich ein zentraler Bereich politischer Auseinandersetzungen und Wahlkämpfe und es ist generell eine Abkoppelung der Macht-Politik von der Sach-Politik festzustellen. Die vielfältigen und differenzierten Bemühungen auf der Ebene der Sach-Politik dringen auf die Ebene der Macht-Politik nicht durch, welche letztlich auf die Finanzierung und auf die simple Frage, ob und wieviel an *mehr Mitteln* versprochen und ausgegeben werden, fixiert ist. Dieses grundlegende Muster kann hier konstatiert, aber nicht näher analysiert werden (vgl. Lassnigg, 2016; Lassnigg, Felderer, Paterson, Kuschej & Graf, 2007; Lassnigg & Vogtenhuber, 2015), es wirkt sich jedoch gravierend auf die reale Entwicklung aus.

Die Politikwissenschaft beschäftigt sich zudem mit den Prozessen hinter der staatlichen Finanzierung und Budgetierung und deren Veränderung. Sie untersucht den Stellenwert von Bildung in der Politik (das Budget als konzentrierter Ausdruck politischer Prioritäten) und deren Rolle in der gesellschaftlichen Entwicklung. Von Interesse sind die abnehmenden finanziellen Spielräume des Staats trotz steigenden Reichtums, die „Kostenkrankheit“ aufgrund steigender Produktivitätsdifferenziale zwischen Produktion und Dienstleistungen. Hier besteht vielleicht die größte Diskrepanz zwischen der politischen Rhetorik und den Forschungsergebnissen (z. B. Hood, 2000), denn trotz der eigentlichen disziplinären Zuständigkeit fließen die politikwissenschaftlichen Forschungen am wenigsten in die politischen und fachlichen Diskurse zum Bildungswesen ein.

Forschung über
Faktoren, die die
Bildungsfinanzierung
beeinflussen

Seit den 2000er Jahren ist eine genuin politikwissenschaftliche Forschung über jene Faktoren entstanden, die die Bildungspolitik und -finanzierung beeinflussen und die weit über die ökonomischen Standardfaktoren von Kosten/Nutzen, Erträgen, Opportunitätskosten etc. hinausgehen. Auch die institutionellen, politischen und sozioökonomischen Konstellationen (Föderalismus, fiskalische Zentralisierung/Dezentralisierung, Korporatismus, Parteienkonstellationen in der Regierung, Religion, Staatsschulden, Demografie, Bildungsnachfrage etc.) werden berücksichtigt (z. B. Busemeyer, 2010, 2007a, 2007b; Busemeyer, Trampusch, 2011; Wolf & Zohlhöfer, 2009). Diese Faktoren betreffen die ökonomischen Grundstrukturen (liberaler oder koordinierter Kapitalismus, Korporatismus), die politischen Grundstrukturen (Föderalismus) und Konstellationen (parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen), kulturelle Faktoren (Religion) und auch die Governance-Strukturen im Bildungswesen.

Neben dem erwarteten starken Einfluss des „Politik-Erbes“, d. h. der Pfadabhängigkeit von früheren auf spätere Entscheidungen, auf die im historischen Institutionalismus Wert gelegt wird (Lassnigg, 2015a; Steinmo, Thelen & Longstreth, 1992), identifizieren Schmidt, Busemeyer, Nikolai und Wolf (2006) die konstitutionelle Vetostruktur, die Finanzierungskonkurrenz zwischen Politikfeldern und den Grad der fiskalischen Dezentralisierung als bedeutende Faktoren. Nikolai (2006) schließt aus internationalen Vergleichen, dass entgegen der ökonomischen Theorie ein hoher Dezentralisierungsgrad nicht zu zurückhaltender Staatstätigkeit, sondern zu steigenden Bildungsausgaben führt. Aus einer internationalen Perspektive argumentiert Ansell (2008), dass die Höhe der Bildungsausgaben auch mit dem Ausmaß der Demokratisierung von Ländern und der ökonomischen Integration zusammenhängt. Allerdings ist die Erklärungskraft internationaler Modelle eher gering, eine Übertragung der Ergebnisse auf die Situation einzelner Länder ist jeweils genau zu prüfen.

2.3 Zwischenfazit: Governance-Strukturen in Österreich

Das vorhandene Wissen aus der Forschung gibt gewisse Aufschlüsse, reicht jedoch nicht aus, um ein bestimmtes Modell der Finanzierung zu begründen, auch ist Österreich in der vergleichenden Forschung oft nicht präsent. Die realen Strukturen und politischen Prozesse

folgen nicht einem Modell, sondern sind hybride Mischungen von emergenten Logiken und Mechanismen, die in ihrer gesamten Funktionsweise nicht ohne weiteres durchschaubar und verständlich sind.

In der österreichischen Bildungspolitik ist die erwähnte Unterscheidung zwischen Macht-Politik (Politics) und Sach-Politik (Policy) von wesentlicher Bedeutung, wobei die sachliche Grundlage für die Politik schwach ausgeprägt ist (Lassnigg, 2015b) und die Finanzierung auf der Politik-Ebene eine zentrale Rolle spielt. Die Höhe der Ausgaben ist entscheidend, relativ unabhängig von den sachlichen Evidenzen und Ergebnissen auf der Policy-Ebene. Zwei zusammenhängende Phänomene sind hier festzustellen:

- Die Diskurse sind, vor allem seit PISA¹ 2000, von einer Art *Double Bind* gekennzeichnet: Eine Diskrepanz zwischen (zu) hohen Ausgaben und (zu) geringen Ergebnissen wird kritisiert, während auf der anderen Seite für jede Verbesserung in der Praxis mehr Ressourcen gefordert werden. Teilweise werden beide Positionen auch als vereinbar gesehen; der Widerspruch wird mit dem Argument überbrückt, ein Teil der (zu) hohen Ausgaben (v. a. Verwaltungskosten) würde für praxisfremde Zwecke abgezweigt.
- Die Intransparenz der Ausgaben hält den Double Bind in Fluss: Da die Mittelvergabe nicht ausreichend nachvollziehbar ist, gibt es nur Schätzungen darüber, ob die Ausgaben ausreichend, eher hoch oder eher niedrig sind. Auch die Interessenvertretungen der Lehrer/innen tragen dazu aktiv bei, indem sie Veränderungen der Praxis als Mehrarbeit bewerten und dafür zusätzliche Mittel fordern und Einsparungen konsequent bekämpfen. Verkürzt ausgedrückt: Die öffentliche Bewertung von Politik konzentriert sich auf die Höhe der Mittel, zusätzliche Mittel bedeuten umgekehrt gute Politik. Aufgrund seiner quantitativen Ausdehnung stellen das Bildungswesen und die Beschäftigten auch für die Politik einen zentralen Bereich dar, womit die Bildungsfinanzierung automatisch auch zu einem wichtigen Thema der Parteilauseinandersetzung wird.

Diskurse sind von einem Double Bind gekennzeichnet

Zwei Nebenbedingungen in der Governance-Struktur unterstützen die Intransparenz und die Aufrechterhaltung des Double Bind:

- Die bürokratische und kameralistische Tradition der Verwaltung und Budgetierung: Diese beruht auf einer Trennung zwischen den funktionalen Zusammenhängen und Vorschriften der direkten Aufgabenerfüllung einerseits und der Logik der Budgetierung andererseits. In dieser Struktur sind die Kosten der Aufgabendurchführung nicht sichtbar und vergleichbar. Dies prägt auch die Bildungsstatistik, eine leistungsbezogene Bewertung der Finanzen ist nicht möglich.
- Die zweite erschwerende Nebenbedingung besteht in der Trennung zwischen der Zuständigkeit für die Finanzierung beim Bund einerseits und der Zuständigkeit für die Ausgaben andererseits. Letztere liegt etwa für die Hälfte der Ausgaben (v. a. Pflichtschullehrer/innen) bei den Ländern, d. h., der Bund bezahlt und die Länder geben aus, ohne eine detaillierte Rechnung vorlegen zu müssen.

Die Intransparenz in den Ausgaben wird seit Jahrzehnten beklagt (für eine Zusammenfassung siehe Lassnigg, 2015b, S. 18) und hat, abgesehen vom begrenzten Zugang der Forschung zu den Daten, zwei wesentliche Ursachen: Zum einen ist die Art der Erfassung und Darstellung der Ausgaben in Österreich problematisch. Zum anderen wird ein nationaler Gesamtüberblick über das Personalwesen im Schulsystem erschwert, da in den Bundesländern verschiedene Systeme der Personalverwaltung existieren und ein weiteres beim Bund.

Ein Hauptproblem der Darstellung der finanziellen Informationen und Bildungsstatistik besteht darin, dass für die verschiedenen funktionalen Dimensionen (z. B. materiale Informationen über Schüler/innen und Lehrpersonen, finanzielle Ausgabenpositionen, Prozess-

1 PISA: Programme for International Student Assessment.

informationen über Retention, Abschlüsse, Leistungen etc.) unterschiedliche Klassifikationen verwendet werden, so dass die verschiedenen Einheiten nicht ohne Weiteres aufeinander bezogen werden können und viele Aspekte nicht klar unterschieden sind. Die Kosten können nicht aus der Perspektive der Bildungsprogramme und ihrer Teilnehmer/innen beurteilt werden, sondern folgen weiterhin willkürlichen institutionellen Kategorien. Die Aufgliederung der Ausgaben in der Darstellung, z. B. in Budgetdokumenten, wurde 2011 durch stärkere Differenzierung und teilweise Neuklassifikation verändert, wodurch Zeitvergleiche erschwert wurden, ohne die Probleme der Transparenz wirklich zu lösen (z. B. Teilhefte des Bundesministeriums für Finanzen [BMF])². Es sind zwar die Schultypen unterschieden, jedoch sind offensichtlich Personalausgaben mit anderen Ausgaben vermischt; die administrativen Funktionen sind in einer Rubrik zusammengefasst, die jedoch größtenteils aus Infrastrukturausgaben sowie Förderungen und Transfers besteht. Eine aufgaben- oder leistungsbezogene Bewertung der Finanzen ist weiterhin nicht möglich (vgl. Lassnigg & Vogtenhuber, 2015b).

Die Transfers zwischen Bund und Ländern wurden lange Zeit unklar dargestellt, es gab nur Darstellungen nach den Gebietskörperschaften, die Lehrpersonen können vielfach nicht Bildungsprogrammen zugeordnet werden (berufsbildende mittlere und höhere Schulen [BMHS], allgemeinbildende höhere Schulen [AHS] Unter- bzw. Oberstufe). Kurz, Kostenindikatoren können nicht berechnet und verglichen werden und auch die verschiedenen Komponenten der Kosten sind nicht unterscheidbar.

Die bereits erwähnte Nachhaltigkeit der Intransparenz könnte rechtfertigen, von organisierter Intransparenz zu sprechen. Es stellt sich die Frage, wo in der Akteurskonstellation das Interesse an dieser Intransparenz entsteht und auch, wie es sich fortpflanzt. Der Anreiz und Zwang zur Vergleichbarkeit aufgrund der Definitionen für internationale Statistiken (UNESCO Institute for Statistics, OECD & EUROSTAT, 2015) hat dies in zentralen Bereichen nur wenig verbessern können.

Bundes-Controlling
ermöglicht Überblick über
Personalverwaltung

Zur Intransparenz trägt bei, dass erstens jedes Bundesland ein eigenes System der Personalverwaltung hat und daher ein (begrenzter) nationaler Gesamtüberblick über diesen wichtigen Bereich erst seit der Etablierung des Bundes-Controlling-Systems überhaupt besteht. Der Aufbau eines einheitlichen Landes- und Bundes-Controlling-Systems stellt einen großen Fortschritt hinsichtlich der Planungs- und Steuerungsinformationen dar (BMBF, 2014, 2015a, Rechnungshof, 2012, S. 20). Damit ergibt sich eine Berechnungsgrundlage für Stellenplanüberschreitungen seitens der Länder, die auch in Rückforderungen seitens des Bundes münden. Diese Struktur ist aber von ihrer Grundkonstruktion her konflikthaft angelegt und führt auch zu Diskrepanzen und Auseinandersetzungen bei den Berechnungen (z. B. den Rückforderungen oder den maßgeblichen Schülerzahlen). Die Länder haben institutionell begründet einen Anreiz zur Informationszurückhaltung, seitens des Bundes ist Misstrauen indiziert.

Insbesondere erschwert ist die Kostenrechnung für die Sekundarstufe I, da durch die Personalsysteme innerhalb dieser Stufe aufgrund der Trennung von Bundes- und Landesschulen eine Kluft entsteht. Somit liegen keine gemeinsamen Daten für diese zentrale Stufe vor. Aufgrund der institutionellen Geschlossenheit der AHS sind nur teilweise definitive Informationen getrennt nach Unter- und Oberstufe verfügbar und müssen geschätzt werden (siehe Abschnitt 3.1.2).

Nicht übersehen werden sollte, dass Ansätze zur Forcierung der Outputsteuerung in Österreich den Versuch eines Gegenentwurfs zum aktuellen ineffizienten Steuerungsmodell darstellen. Im Rahmen der politischen Aufmerksamkeit für die Output-Dimension (spätestens seit PISA 2000) hat sich die Datenlage im Hinblick auf die Ergebnisse des Bildungssystems

² Teilhefte 2015 siehe https://service.bmf.gv.at/BUDGET/Budgets/2014_2015/bfg2015/teilhefte/_start_teilhefte.htm [zuletzt geprüft am 26.02.2016].

durch die regelmäßige Teilnahme an internationalen Studien (PISA, Progress in International Reading Literacy Study [PIRLS], Trends in International Mathematics and Science Study [TIMSS]) deutlich verbessert. Die Etablierung der Überprüfung der Bildungsstandards stellt einen weiteren bedeutenden Fortschritt dar (Specht & Sobanski, 2012). Die Erschließung dieser neuen Daten für die Forschung steht allerdings teilweise noch aus.

3 Situationsanalyse: Empirische Perspektiven auf Governance und Bildungsfinanzierung

Die folgende Situationsanalyse wendet sich zuerst den Fragen der Steuerung und Governance in Österreich zu und stellt im Zuge dieser Diskussion im empirischen Teil neuere Daten zur Bildungsfinanzierung dar. So wird die Höhe der Ausgaben im Lichte der internationalen Vergleiche beurteilt und anhand von Bundesländervergleichen die These vertreten, dass sich keine Anzeichen für konsistente und systematische Politiken in den Ländern ergeben und dass sich die Behauptung, Unterschiede zwischen den Ländern würden den lokalen/regionalen Bedarf spiegeln, nicht belegen lässt.

3.1 Die Governance-Struktur

Dieser Abschnitt stellt die Grundzüge der Governance-Struktur im Hinblick auf Finanzierung und Ressourcen dar. Zuerst zeigt der Vergleich der Entscheidungsstrukturen der OECD-Länder Besonderheiten in der Governance-Struktur Österreichs. Zweitens wird der spezifische österreichische „Verteilungsföderalismus“ quantitativ illustriert, demzufolge die Länder größtenteils Bundesmittel ausgeben und der Bund über die Hälfte seiner Bildungsausgaben nicht verfügen kann. Drittens wird am Beispiel der Volksschule gezeigt, welche Folgen der Verteilungsföderalismus für die Ressourcenverteilung im Hinblick auf die Anpassung an sinkende Schülerzahlen hatte. Abschließend wird die Akteurskonstellation in Österreich skizziert, um den Kontrast zwischen der fragmentierten Grundstruktur der politisch entscheidenden Akteurinnen und Akteure einerseits und der Personal- bzw. Interessenvertretung der Lehrpersonen als einzig durchgängig (gesetzlich) verankerte und über alle Ebenen organisierte, obgleich nach Schularten getrennte Kraft andererseits zu demonstrieren.

3.1.1 Internationaler Vergleich der Governance-Typologie im Schulwesen: Österreich exzeptionell

Bildungssysteme unterscheiden sich massiv in der Ausformung ihrer Finanzierungssysteme für das Schulwesen. Einen vergleichenden Überblick über die Strukturen bieten European Commission, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) und Eurydice (2014). Eine detaillierte Diskussion des Systems in Österreich findet sich auch bei Bruneforth et al. (in Vorbereitung) und Nusche et al. (in Vorbereitung).

OECD-Daten über die Entscheidungsstrukturen im Bereich der Mittelstufe (OECD, 2012, S. 611 ff.) erlauben es, Governance-Strukturen zu klassifizieren und zu vergleichen. Altrichter et al. (2016; siehe Kapitel „Schulautonomie“ in diesem Band, Abbildung 7.3) gruppieren die Länder nach der Zahl der politischen Entscheidungsebenen. Österreich befindet sich in einer Kategorie mit Spanien, Japan und Deutschland, also Ländern, die eine ganz andere Größendimension aufweisen und auch teilweise ausgeprägte *nationalistische* binnennationale Aufteilungen beinhalten (Spanien). Wenn man betrachtet, in welchen Ländern – unabhängig von der Zahl der Ebenen – Entscheidungen auf der Provinz- oder Teilstaatsebene bedeutendes Gewicht haben, handelt es sich mit der Ausnahme Belgiens (mit seinen ausgeprägt „nationalen“ Substrukturen) nur um große oder sehr große Länder, wo das auch sachlich gerechtfertigt erscheint. Seit Montesquieu und Rousseau ist die Größe des Territoriums die entscheidende Begründung für dezentrale föderale Strukturen (Rodden, 2004a, S. 493). Es zeigt sich ein ziemlich klarer Zusammenhang zwischen der Verteilung der Entscheidungsebenen

Governance-Strukturen in Österreich und Belgien wie in großen Ländern

und der Einwohnerzahl der Länder. Die kleinen Länder (mit bis zu 10 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern) haben meist maximal drei Ebenen (die Hälfte davon hat zwei oder zwei plus einer Zusatzebene und ein Drittel hat drei Ebenen). Nur Österreich, Griechenland und die Tschechische Republik sind kleine Länder mit mehr Ebenen. Die durchschnittliche Einwohnerzahl bei drei Ebenen plus Zusatzebene ist 47 Mio. bzw. bei vier Ebenen, wie in Österreich, 66 Mio.

Die Schweiz, die leider nicht in dieser Aufstellung enthalten ist, aber im politischen Diskurs oft als Vergleichsbeispiel herangezogen wird, ist de facto ein Gegenbeispiel, da sie eine völlig andere – und auch international exzeptionelle (vgl. Rodden, 2004a, S. 485) – föderale Struktur hat als Österreich: Die (viel kleineren) Kantone bestimmen wesentlich über ihr Bildungswesen, müssen dieses aber – auf Grundlage ihrer Steuerhoheit – auch selbst finanzieren. Auch Deutschland hat eine andere Grundstruktur mit einer Kulturhoheit der Länder, einer viel stärkeren zweistufigen kommunalen Ebene und einer zentralistischen Struktur innerhalb der Länder, die gemessen an der Einwohnerzahl häufig nicht viel kleiner sind als Österreich.

Besonderheiten der österreichischen Zuständigkeitsverteilung

Bildungssysteme unterscheiden sich grundlegend in den Strukturen der Zuständigkeitsverteilungen. Glatter (2003) zeigt idealtypische Modelle der Steuerung auf, die Schmid (2005) für Österreich diskutiert. Die neuere Darstellung der OECD (2012) erlaubt es aktuell, die Besonderheiten der österreichischen Struktur aufgrund der unterschiedlichen Dimensionen der Zuständigkeiten zu beschreiben, das Bild ähnelt dem aus vorherigen Untersuchungen. Es werden vier Entscheidungsbereiche unterschieden: Personal, Ressourcen, Unterricht und Planung. In Österreich entspricht in den Bereichen *Personal* und *Ressourcen* die Verteilung auf die Entscheidungsebenen dem typischen Gewicht der jeweiligen Ebene. Die Schulebene hat wenig Gewicht, die politischen Ebenen haben mehr Gewicht. In den Bereichen *Unterricht* und *Planung* weicht Österreich von den typischen Mustern ab:

- Im Unterricht hat die Schule gegenüber ihrem mittleren Entscheidungsgewicht überproportionale (die Politik entsprechend untypisch geringere) Bedeutung;
- in der Planung ist es umgekehrt, hier hat die Schule auch gegenüber ihrem insgesamt geringen Gewicht noch unterproportionale Bedeutung, dafür konzentriert sich die Politik auf diesen Bereich.

Im aktuellen Reformprogramm (BMFWF & BMBWF, 2015) wird die gegebene Struktur verstärkt, indem eine weitere Ausweitung der Autonomie im Wesentlichen im Bereich des Unterrichts vorgesehen ist und auch die Zahl der Entscheidungsebenen nicht verringert, sondern in funktionaler Hinsicht eher noch erhöht wird (wenn die Länder mehr Gewicht bekommen).

3.1.2 Transferstrukturen zwischen Gebietskörperschaften (Ausgaben vor und nach Umverteilung)

Österreichs Struktur als Verteilungsföderalismus

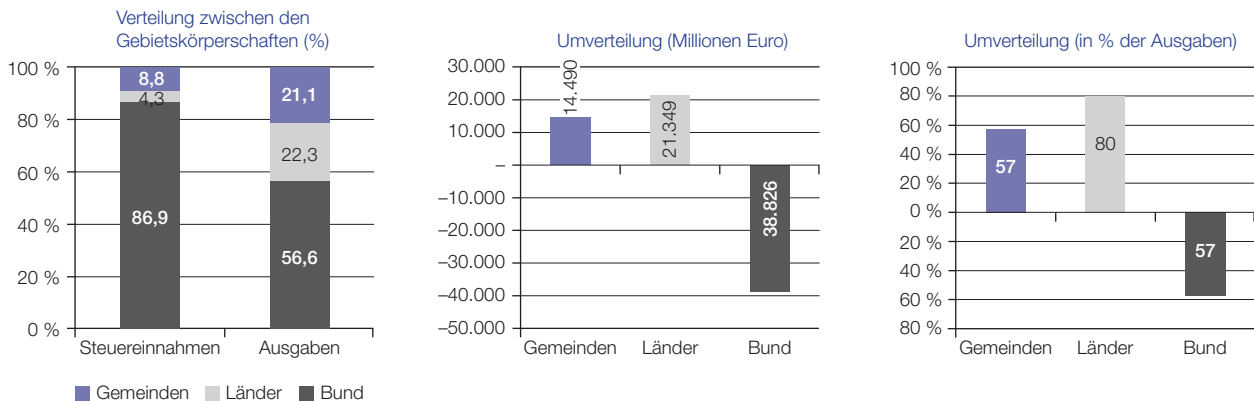
Länder mit föderalen Systemen mit Bildungsverantwortung unterscheiden sich wesentlich in ihren Strukturen, die Situation in Österreich kann nicht einfach mit den Nachbarländern verglichen werden. In der Schweiz (für zugängliche stilisierte Vergleiche siehe Fallend, 2001; Rodden, 2004a, 2004b) sind die Kantone homogener als die österreichischen Länder und diese müssen die Mittel, die sie ausgeben, auch selbst einnehmen. Der deutsche Föderalismus hat auch eine Umverteilungskomponente zwischen Ländern, die aber nicht spezifisch für Bildungsausgaben ist. Zudem sind die Größe der Länder und die kommunale Struktur nicht vergleichbar. Während in vielen anderen föderalen Systemen die Teilstaaten also selbst die Höhe der Bildungsausgaben verantworten und auch Steuern einheben, kann die Transferstruktur zwischen den österreichischen Gebietskörperschaften als Verteilungsföderalismus bezeichnet werden.

Die folgenden Darstellungen illustrieren die Grundstruktur der Finanzierung im Hinblick auf Aufbringung und Verausgabung der Mittel sowohl im gesamten Staatshaushalt (Abbildung 8.1) als auch im Bildungswesen (Abbildung 8.2).

Die Transferstruktur im *gesamten Staatshaushalt* wird in Abbildung 8.1 dargestellt. Im gesamten Staatshaushalt nimmt der Bund 87 % aller Steuern ein, gibt jedoch nur etwa 57 % selbst aus, die Länder nehmen rund 4 % ein und geben rund 22 % aus. Von der letztlichen Ausgabenseite nach Transfer her betrachtet sind in Österreich 80 % der Länderausgaben fremde Mittel, die sie nicht in Form von Steuern oder Abgaben einnehmen müssen, sondern über den Transfermechanismus bekommen. In dieser Grundstruktur geben die Länder einen überproportionalen Anteil für Löhne und Gehälter aus (Lassnigg, 2015b). Die Länder tätigen 30 % der nationalen Ausgaben für öffentlich Beschäftigte und der Anteil der Löhne und Gehälter an den Länderausgaben nach Transfer beträgt fast 40 % (gegenüber 20 % beim Bund und 34 % bei den Gemeinden). Wenn man die allgemein anerkannte Interpretation anlegt, der zufolge die Bediensteten eine wesentliche Machtbasis der entsprechenden Institutionen und mit ihnen verbundenen Politikerinnen und Politikern darstellen, haben die Länder demzufolge eine stärkere Machtbasis als die anderen Gebietskörperschaften, die aber im Wesentlichen nicht von ihnen selbst, sondern vom Bund finanziert wird. Die Gemeinden bezahlen in dieser Rechnung demgegenüber 80 % ihrer Löhne und Gehälter aus eigenen Mitteln und müssen somit überwiegend selbst für ihre Machtbasis sorgen.

80 % der Länderausgaben sind Bundesmittel

Abb. 8.1: Intergovernmentale Redistribution (2014, absolut und relativ)



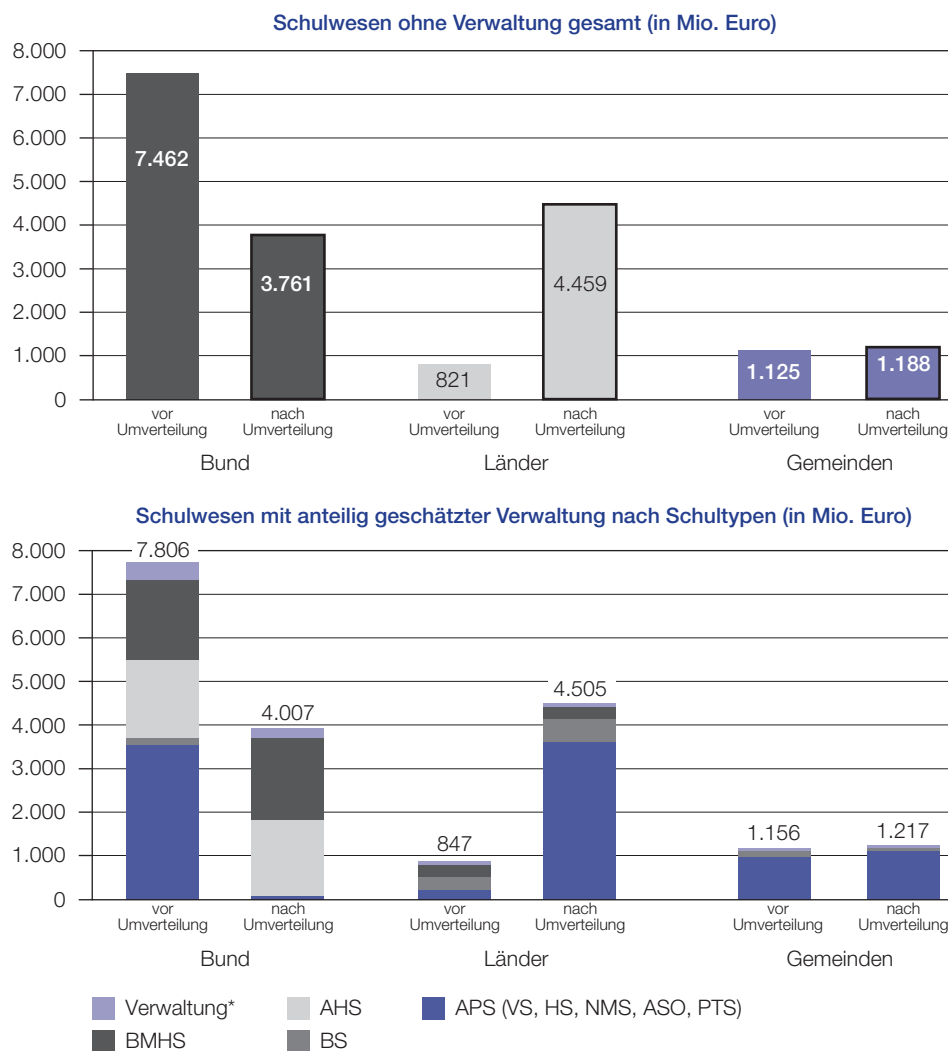
	Steuereinnahmen	Ausgaben
	absolut (Millionen Euro)	
Gemeinden	10.802	25.292
Länder	5.327	26.676
Bund	106.632	67.806
Sozialversicherung	41.261	52.164

Anmerkung: Umverteilung = Differenz von Ausgaben minus Steuereinnahmen, Umverteilung in Prozent der Ausgaben = Division der Umverteilung durch die Ausgaben.

Quelle: Statistik Austria (STATcube). Eigene Berechnung und Darstellung.

Im Bildungswesen geben die Länder größtenteils Bundesmittel aus und der Bund kann über die Hälfte seiner Bildungsausgaben nicht verfügen (Abbildung 8.2). Die Länder verfünffachen umgekehrt ihre Mittel durch die Transfers. Die Gemeinden profitieren fast nicht von diesen Transferprozessen. Der Transfer zu den Ländern findet im Bereich der Pflichtschulen vorwiegend über die Lehrergehälter statt.

Abb. 8.2: Transferstruktur: Ausgaben der Gebietskörperschaften für das Schulwesen vor und nach Umverteilung (2012)



Anmerkungen: *Verwaltung im engeren Sinn. AHS: allgemeinbildende höhere Schulen; APS: allgemeinbildende Pflichtschulen; ASO: allgemeine Sonderschulen; BMHS: berufsbildende mittlere und höhere Schulen; BS: Berufsschulen; HS: Hauptschulen; NMS: Neue Mittelschulen; PTS: Polytechnische Schulen; VS: Volksschulen.

Quelle: Statistik Austria (Bildungsausgabenstatistik). Eigene Berechnung und Darstellung.

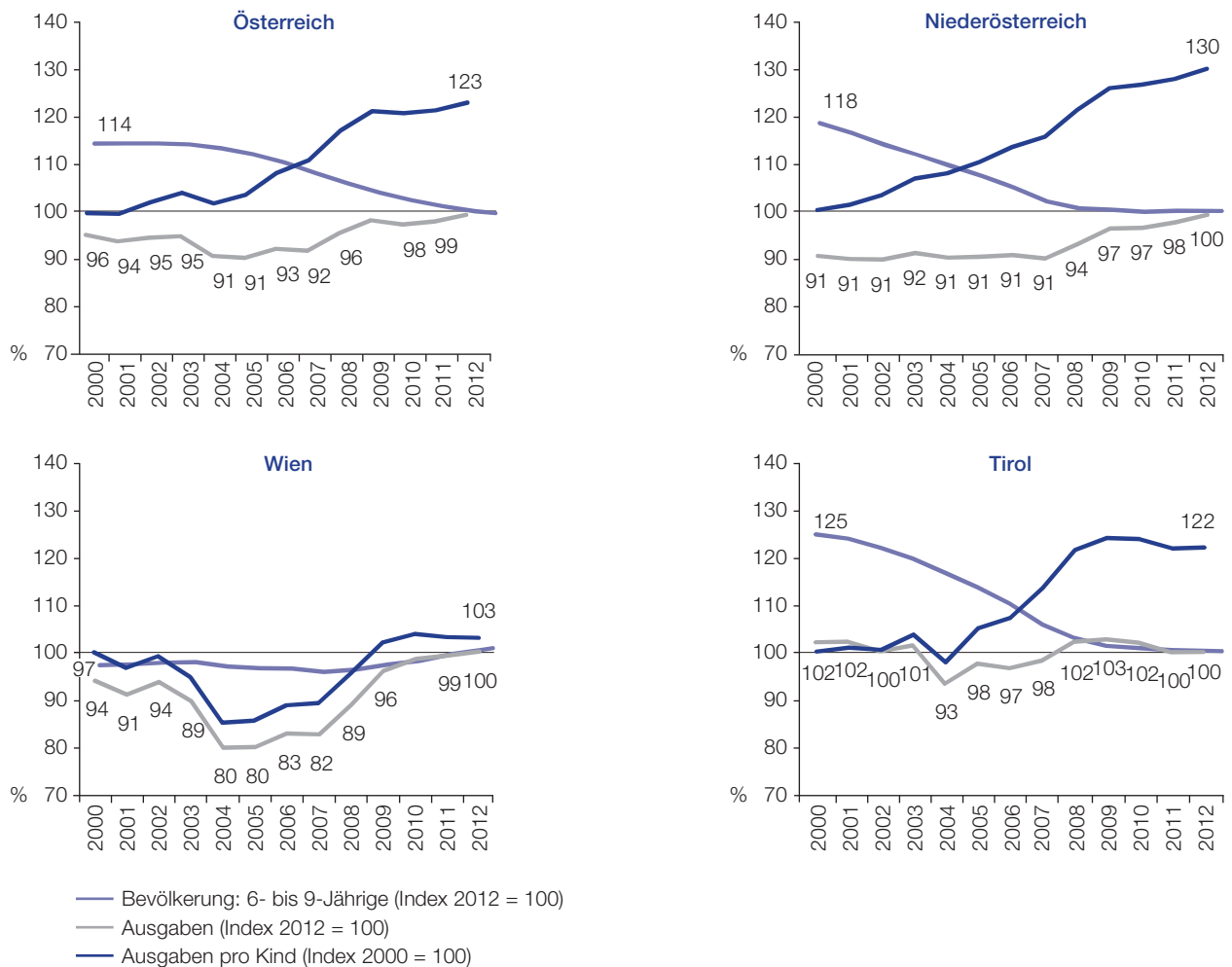
3.1.3 Beispiel zur Verteilungslogik im österreichischen Föderalismus

8 Mangelnde Anpassungsfähigkeit an Veränderungen

Die Transferstrukturen führen zu mangelnder Anpassungsfähigkeit an Veränderungen, die bundesländerübergreifende Reaktionen verlangen. Der planerische Umgang mit den Ressourcen im Bundesländervergleich wird am Beispiel der Volksschule im Vergleich zwischen der demografischen Entwicklung und den Ausgaben deutlich (Abbildung 8.3). Das Beispiel der Volksschule bietet sich an, weil in diesem Bereich die Planung und Darstellung vergleichsweise einfach ist (Klassenlehrer/innen). Es werden drei Indizes für den Zeitraum 2000 bis 2012 gegenübergestellt:

- die demografische Entwicklung der 6- bis 9-Jährigen,
- die Ausgaben für die Volksschule,
- und die Ausgaben pro Kind in der Bevölkerungsgruppe.

Abb. 8.3: Vergleich von demografischer Entwicklung und Entwicklung der Ausgaben im Volksschulbereich nach Bundesländern (2000 bis 2012)



Anmerkung: Für Darstellungen zu den übrigen Bundesländern siehe Lassnigg (2015b, S. 42).

Quelle: Lassnigg (2015b). Eigene Berechnung.

Für Österreich sieht man bei der demografischen Entwicklung einen durchschnittlichen Rückgang um 15 % über ca. 10 Jahre. Dieser Zeitraum bietet Spielraum für Anpassungsmöglichkeiten bei der Planung, wobei mitbedacht werden muss, dass der Rückgang nicht nur aktuell beobachtbar, sondern auch bereits lange im Voraus prognostiziert worden war. In den Bundesländern (außer Wien) war der Rückgang deutlich höher, zwischen 20 und 30 Prozent, in Wien gab es hingegen keinen Rückgang. Der demografische Rückgang ist nicht temporär (siehe Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2015, Indikator A1). Die Entwicklung der Ausgaben zeigt generell geringere Veränderungen als die demografische Entwicklung; in Österreich sind sie im gesamten Zeitraum leicht gestiegen, mit einem leichten Einbruch 2004 bis 2006 (als der demografische Rückgang stärker einsetzte), dann wieder gefolgt von einem Anstieg v. a. von 2007 bis 2010. Der demografische Rückgang spiegelt sich in den Ausgaben entweder nicht oder nur ansatzweise über eine sehr kurze Periode wider. Aus den unterschiedlichen Entwicklungen der Indizes folgt, dass die Ausgaben pro Kind in Österreich um 23 % stiegen, mit Steigerungen zwischen 22 und 42 Prozent in den acht Bundesländern mit demografischem Rückgang und einer Stagnation in Wien ohne demografischen Rückgang, aber mit hohem prognostiziertem Zuwachs der Schülerzahl in der Zukunft. Selbst in Bundesländern mit gleichbleibenden Gesamtausgaben, z. B. Tirol, stiegen die Ausgaben pro Kind um 22 bis 32 Prozent.

Ausgabenentwicklung
 losgelöst von der
 demografischen
 Entwicklung

Man kann also einerseits von einer *demografischen Dividende* der Bundesländer mit einem demografischen Rückgang sprechen und von der Unfähigkeit des Systems, Mittel dorthin zu verlagern, wo kein demografischer Rückgang stattgefunden hat: Im Zeitraum 2002 bis 2004 sind die Ausgaben pro Kind in Wien um 10 bis 15 Prozent gesunken und lagen 2007 noch ca. 10 % unter dem Wert von 2002, während in Gesamtösterreich im selben Zeitraum (2002 bis 2007) die Ausgaben pro Kind um 10 bis 15 Prozent gestiegen sind. Die Bedeutung dieser Konstellation wird dadurch unterstrichen, dass in der beobachteten Periode eine angespannte Situation bei den Staatsausgaben/Staatsschulden bestanden hat und dass auch bereits in der Vorperiode seit 1990 eine nennenswerte Steigerung der Bildungsausgaben stattgefunden hatte (siehe auch Abschnitt 3.2.2).

3.1.4 Akteurskonstellation

Auswirkungen der
Strukturen auf Qualität
und Praxis

Die Governance-Struktur stellt bereits seit zwei Jahrzehnten eine wesentliche Dimension der Entwicklungs- und Reformüberlegungen dar und bildet auch in den aktuellen Reformauseinandersetzungen einen Schwerpunkt. Allerdings muss diese Frage in die inhaltlichen Aspekte der Weiterentwicklung eingebettet werden. Zentral ist dabei, wie sich die Governance-Strukturen bzw. ihre Veränderung auf Qualität und Praxis im Schulwesen auswirken. Lassnigg und Vogtenhuber (2015, S. 28; siehe auch Kapitel „Schulautonomie“ in diesem Band: Altrichter et al., 2016, Abbildung 7.2) haben die verschiedenen Aspekte und Dimensionen der Governance-Struktur in ein Modell der österreichischen Struktur verdichtet.

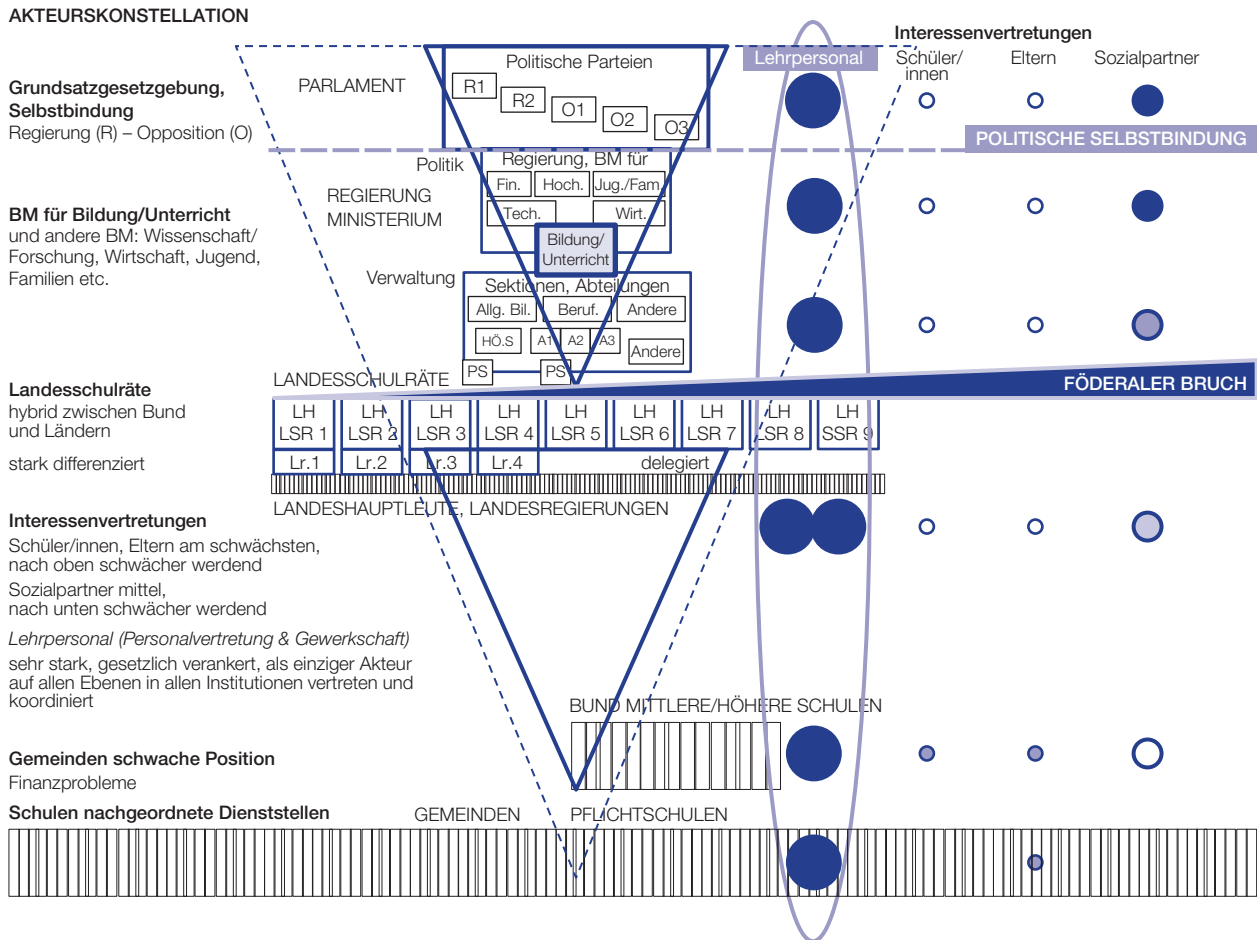
Die Governance-Struktur wird in den laufenden Diskursen vornehmlich nach den formalen Zuständigkeiten hauptsächlich mit dem Ziel dargestellt, die Komplexität und Überschneidungen der Aufgaben zu demonstrieren. Es wird betont, dass die Struktur teuer ist und durch Vereinfachungen Einsparungen erzielt werden können. Letzteres ist unbestritten, allerdings wird in diesen Diskursen der Aspekt der realen Funktionsweise des Governance-Systems vernachlässigt. Daraus entsteht die Gefahr, dass bei möglichen Vereinfachungen Konsequenzen für die reale Funktionsweise nicht entsprechend mitgedacht werden.

Das Konzept der Akteurskonstellation hilft, die Funktionsweise des Systems zu verstehen und darzustellen. Lassnigg (2015b) schlägt eine Übersicht für eine Akteurskonstellation für das Schulsystem in Österreich vor (Abbildung 8.4). Der Vorschlag ist eine Synthese aus vielfältigsten Analysen, Erfahrungen und Beobachtungen, beruht aber – im Unterschied zu in der Literatur üblichen Darstellungen – nicht auf expliziten Erhebungen unter den Akteuren. Insofern bedarf es weiterer Konsolidierung. Es handelt sich um eine Konkretisierung des angesprochenen analytischen Modells, um die involvierten Akteure zu benennen, nach ihrem Gewicht und (ansatzweise) ihren Beziehungen anzuordnen und auch wesentliche Bruchlinien in der Konstellation darzustellen.

Durch den Föderalismus
gebrochene Hierarchie-
Bürokratie

Die grundlegende Anordnung im System fragmentiert und zerstreut die politisch entscheidenden Akteure, während die einzig durchgängig (auch gesetzlich) verankerte und über alle Ebenen real organisierte Kraft die Personal-Interessenvertretung der Lehrpersonen ist. Die Wahrnehmung, es würde sich um ein *zentralisiertes* System handeln, ist unrichtig. Dies wird in Abbildung 8.4 durch Dreiecke angedeutet: Das schwach strichlierte große Dreieck symbolisiert den *Zentralismus*, die beiden kleinen Dreiecke symbolisieren die reale Situation einer durch den Föderalismus *gebrochenen* Hierarchie-Bürokratie. Es ist aber beobachtbar, dass die Personal-Interessenvertretung der Lehrpersonen auf allen Ebenen prominent verankert ist (in den Schulen, den Landesschulräten bis zum Ministerium) und auch im Rahmen der Gewerkschaft (Gewerkschaft Öffentlicher Dienst [GÖD]) über entsprechende Organisationsressourcen verfügt (vertikale Ellipse). Hier besteht ein wesentlicher struktureller Unterschied zum privatwirtschaftlichen Sektor, wo die Unternehmen entsprechender Größenordnung über eine schlagkräftige Organisation verfügen, der die Arbeitnehmer/innen etwas Gleichwertiges kaum entgegensetzen können. Im österreichischen Schulwesen ist die Situation umgekehrt gestaltet, wobei das Gewicht der Personal-Interessenvertretung auch

Abb. 8.4: Modell der österreichischen Governance-Struktur



Anmerkungen: A1, A2 etc.: Abteilungen der Sektion für Berufsbildung; Abt.: Abteilungen; Allg. Bil.: zuständige Sektion für die Allgemeinbildung; Beruf.: zuständige Sektion für die Berufsbildung; BM: Bundesministerium; Fin.: Finanzen; Hoch.: Hochschulen; Jug./Fam.: Jugend/Familien; Tech.: Technologie; Wirt.: Wirtschaft; LH: Landeshauptfrau/-mann; Lr.: Landesregierung; LRS: Landesschulrat; PS: Pflichtschulen; SSR: Stadtschulrat.

Quelle: Lassnigg (2015b).

in den maßgeblichen politischen Institutionen auf allen Ebenen verankert ist. Die Analogie der Arbeitsbeziehungen im Bildungswesen zur Sozialpartnerschaft im privatwirtschaftlichen Sektor ist also irreführend, da diese Situationsbeschreibung im öffentlichen Schulwesen in einen Diskurs mit grundlegend anderen Interessenlagen und Kräfteverhältnissen als in der Privatwirtschaft – sozusagen mit umgekehrten Vorzeichen – eingebunden wird. Aufgrund der gleichzeitig strikt interessenpolitischen Logik der Interaktion ist auch die Einbindung in einen professionellen Diskurs irreführend, da ein professioneller Diskurs grundsätzlich die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-bezogene Logik überbrückt, indem die professionelle Leistung in den Mittelpunkt rückt und die inhaltlichen Aspekte der Leistungserbringung eine zentrale Rolle spielen müssen.

Der gebrochene Zentralismus wird in der Wahrnehmung vermutlich teilweise dadurch verdeckt, dass der Bund im Bereich der Bundesschulen eine durchgängige Kompetenz hat. Diese wird jedoch durch die hybride Institution der Landesschulräte, eine Bundesinstitution unter Landesführung, umgesetzt.

Die Konstellation ist auch geprägt durch mehrfache strukturelle Blockierungen in der fragmentierten institutionellen Grundstruktur. Die Blockierungen betreffen nicht nur die polarisierte Auseinandersetzung um die Gestaltung der Mittelstufe, sondern enthalten implizit die zweite ebenso polarisierte – nicht nur das Bildungswesen betreffende – verfassungspolitische Auseinandersetzung um den Föderalismus. In der Governance-Auseinandersetzung hat sich nun eine offene Polarisierung zwischen der Stärkung der Länderposition (v. a. Landeshauptleutekonferenz) einerseits und der kompletten Abschaffung der Länderposition im Schulwesen (Rechnungshof, Schulgovernance NEU, teilweise Sozialpartner; Lassnigg, 2015b) herausgebildet – es wird im Bereich der Governance also an Reformstrategien gearbeitet, die ähnlich fundamental sinnvoll, aber unrealisierbar erscheinen wie die gemeinsame Schule.

Strukturelle Asymmetrie zwischen Bund und Ländern

Im Hinblick auf die Gestaltungsmöglichkeiten besteht in der Konstellation zwischen Bund und Ländern insofern eine strukturelle Asymmetrie, als das Verhältnis zwischen Grundsatzzkompetenz (Bund) und Ausführungskompetenz (Länder) den politischen Akteuren in Bund und Ländern kaum eigene positive Möglichkeiten gibt, ihnen aber aufgrund der erforderlichen Kooperation *Vetopositionen*, also negative Möglichkeiten der Verhinderung oder *Obstruktion* erwachsen.

Schwache Stellung der Gemeinden und Schulen

Ein weiteres Kennzeichen der Akteurskonstellation ist die schwache Stellung der Gemeinden und Schulen. Auf dieser Ebene finden die Leistungen des Schulwesens tatsächlich statt, sie ist aber in der Governance-Struktur ganz schwach repräsentiert. Im Diskurs wird den Institutionen dieser Ebene häufig eine substanziiell so schwache Stellung zugeschrieben, dass ihnen eine erweiterte Zuständigkeit nicht zuzumuten ist oder sie daran nicht interessiert wären. Bei den Gemeinden wird dies mit schwacher finanzieller Ausstattung bzw. bei kleinen Gemeinden mit schwacher Ausstattung mit (personellen) Ressourcen und Kompetenzen begründet. Bei Schulen wird, solange Lehrkräfte Verwaltungsagenden übernehmen, angeführt, es gäbe alleinig „pädagogisches Interesse“ und wenig Interesse an „langweiligen Verwaltungsagenden“ und „erhöhter Verantwortung“.

Die Verteilung von Schulen auf Gemeinden (eigene Berechnung, vgl. Lassnigg, 2016) zeigt sehr unterschiedliche Bedingungen. Man kann grob vier Typen unterscheiden: Es gibt

- wenige Gemeinden ganz ohne Schulen,
- viele, die nur eine Volksschule haben (ca. 50 % aller Gemeinden),
- ein Viertel mit Volks- und Hauptschule (HS; ev. auch mit Sonderschule und/oder Polytechnischer Schule)
- und einen kleinen Teil mit einem stärker ausgebauten Schulsystem (ca. 15 % oder weniger als jede siebte Gemeinde).

Die Teilung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Aspekte (Infrastruktur, Personal, Pädagogik) wie auch für die größeren Gemeinden auf die verschiedenen Schultypen wirkt einer gesamtheitlichen Betrachtung der Bildungsangelegenheiten entgegen. Die Auseinandersetzung mit diesen Angelegenheiten und auch (Anreize für) die entsprechende Entwicklung von sachlichen und inhaltlichen bildungspolitischen Kompetenzen auf dieser Ebene sind gering. Unmittelbare Interessen und Präferenzen sind hier sicherlich bestimmend, vermutlich auch Konkurrenzpositionen mit Nachbargemeinden etc.

Grundsätzlich besteht eine Situation, die dem Anspruch der sogenannten *Subsidiarität* (d. h., die Zuständigkeiten sollen möglichst dort angesiedelt werden, wo die Praxis stattfindet) weitgehend entgegengesetzt ist. Die Teilung zwischen den Bundesschulen, die auf dem Papier komplett vom Bund verwaltet werden (de facto aber in der hybriden Konstellation mit den Landesschulräten auch von den Ländern beeinflusst werden), und den Landesschulen, die gemischt v. a. zwischen Land und Gemeinde verwaltet werden, schafft eine gewisse lokale „Exterritorialität“ der Bundesschulen und untergräbt einen Gesamtblick auf das lokale Schulgeschehen. Die Kombination zwischen der geringen Zuständigkeit und Verantwort-

lichkeit auf der Schulebene einerseits und den „verschiedenen Herrschaften“, denen die unterschiedlichen Schulkategorien unterworfen sind, gibt keine institutionellen Anreize zur Zusammenarbeit zwischen den Schulkategorien auf der lokalen Ebene. Dies untergräbt den Zugang zu sinnvollen lokalen Planungen wie auch zu einem systematischen Umgehen mit den Schnittstellen und Übergängen zwischen den verschiedenen Schultypen, die jedoch im Sinne der Gestaltung der Schullaufbahnen der Schüler/innen von wesentlicher Bedeutung sind. Selbst wenn auf der lokalen Ebene dieses Problem erkannt wird, besteht kein Mandat für die lokalen Akteurinnen und Akteure in Richtung auf Lösungsansätze, obwohl Freiräume bestehen und relativ wenig genutzt werden (vgl. Altrichter et al., 2016). Diese Probleme der Zusammenarbeit zwischen den Institutionen auf der lokalen Ebene werden im Rahmen der Aufgabenreform beim Bundeskanzleramt als eine der größeren Herausforderungen hervorgehoben (vgl. Bruneforth et al., in Vorbereitung); wobei auch Kooperationsprobleme beim Übergang zwischen Schulstufen bestehen (vgl. Österreichische Forschungsgemeinschaft [ÖFG], 2013; siehe vor allem auch die Beiträge von Eder [2013], Lassnigg [2013] und Spiel [2013]).³

Die Konstruktion und Praxis des Föderalismus in Österreich scheint zu einer Schwächung der Rolle der Gemeinden seitens der Länder zu führen und stellt die kommunale Ebene auch in den politischen Auseinandersetzungen hinter den Bund-Länder-Konflikten in den Schatten. Diese Konstellation steht im Gegensatz zur hohen Bedeutung, die der kommunalen Ebene in den grundlegenden sozialwissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Diskursen zugeschrieben wird (Stichworte *Kommunitarismus*, *Community Development*). Die soziale Gemeinschaft stellt auf lokaler Ebene einen der wesentlichen Ankerpunkte und Institutionen des gesellschaftlichen Lebens dar, die an Bedeutung und Potenzial für die Inklusion und den Zusammenhalt gewinnen. In verschiedenen Vorschlägen und Szenarien spielt das Schul- und Bildungswesen hier eine zentrale Rolle, speziell in den Diskussionen über Schulen als soziale Zentren (Carnoy & Castells, 1997; OECD, 2001; für Deutschland siehe Weiß, 2009). Die Öffnung der Schule war bereits eine der drei großen Zielsetzungen des Zielprogramms der Europäischen Union (EU) „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ (ET 2010), aber es ist mit Schwierigkeiten zu erfassen und nachhaltig zu verfolgen (vgl. auch Burton et al., 2004; Erler & Kloyber, 2013; Heers, Van Klaveren, Groot & Maassen van den Brink, 2004; Eichelberger, o. J.; Klemenz-Kelih & Beneke, 2013; Sanders, 2003).

Zu den gegenläufigen Tendenzen zwischen dem Machtstreben des Föderalismus und einer Stärkung der (subsidiären) Praxis und ihrer Akteurinnen und Akteure auf der Gemeinde- oder Schulebene gibt es einige explizite Stellungnahmen aus verschiedenen Bereichen. Öhlinger (1993) hat die Problematik und das Spannungsverhältnis zwischen Föderalisierung und Autonomisierung im Sinne der Selbstverwaltung klar ausgedrückt: Föderalisierung unterstützt nicht Autonomisierung von Subeinheiten, „[i]m Gegenteil: Wenn sich hier Tendenzen ausmachen lassen, so eher ein Spannungsverhältnis zwischen Föderalisierung und Autonomisierung. Jede Verwaltung, auch die der Länder, tendiert zu einem Zentralismus. Dazu kommt eine gerade an den österreichischen Ländern an vielen Beispielen nachweisbare Neigung zu einer besonders intensiven Regulierung. Weder Dezentralisation noch Deregulation [...] würden daher durch eine Föderalisierung a priori begünstigt“ (S. 10).

Busek (2015) bekräftigt aus politisch-praktischer Sicht diese rechtswissenschaftliche Einschätzung: „Wir haben ein seltsames Verständnis von Dezentralisierung, etwa im Hinblick auf die Rolle der Bundesländer. Da will man mehr Autonomie auf Landesebene, wobei gerade dort die Bereitschaft, sie auch weiter ‚nach unten‘ zu geben, relativ gering ist. [...] Auch der Bund hat in allen möglichen Bereichen die gleiche Versuchung. Das beginnt allein schon bei der Personalpolitik. Wer nämlich Posten vergibt, schafft an und erzeugt damit Abhängigkeit“ (S. 241).

³ Zur Aufgabenreform siehe <http://www.aufgabenreform.at/> [zuletzt geprüft am 08.03.2016]. Weitere Beiträge zum Übergang zwischen Schulstufen siehe http://www.oefg.at/legacy/text/veranstaltungen/lost_in_transition.html [zuletzt geprüft am 24.02.2016].

Föderalismus keine
Stärkung der Gemeinde-
oder Schulebene

3.1.5 Zwischenfazit

Der OECD-Vergleich bekräftigt, dass die bestehende Verteilung der Zuständigkeiten eine Anomalie darstellt. Die Bund-Länder-Beziehung betrifft eine allgemeine grundsätzliche Dimension politischer Polarisierung in der verfassungsrechtlichen Gestaltung des österreichischen Staatswesens, die weit über das Bildungswesen hinausgeht. Lösungen können realpolitisch nur gefunden werden, wenn die Länder zustimmen, was als unwahrscheinlich eingeschätzt werden muss. Es stehen sich im Diskurs diametral gegensätzliche Positionen zwischen *Verlängerung* des Bildungswesens (unter Verschärfung der bestehenden Diskrepanz zwischen Finanzierung und Verausgabung der Personalmittel) einerseits und der Abschaffung der Länderzuständigkeit bei Schaffung neuer Formen der Zuständigkeit auf lokal-regionaler und privatverwaltungsrechtlicher Ebene gegenüber. Der Rechnungshof (2012) hat aktuell die Verstärkung der Bundeskompetenz bei den (hybriden) Bundesinstitutionen der Landes-schulräte eingemahnt, was die Länderposition gravierend schwächen würde.

Die föderale Struktur ist die Grundlage für eine fragmentierte Akteurskonstellation und erschwert eine wirksame Steuerung des Schulwesens. Die Ebene der Schulstandorte und Gemeinden hat in dieser Struktur eine schwache Position. Da die Länderverwaltungen von den Schulen ebenfalls vergleichsweise weit entfernt sind und – v. a. bei den größeren Ländern – auch sehr heterogene Bereiche zu verwalten haben, ist das Argument, sie könnten besser auf die Anforderungen der Praxis eingehen, nicht stichhaltig. Das Gesamtsystem war/ist beispielsweise auch nicht in der Lage, auf unterschiedliche demografische Entwicklungen durch adäquate Ressourcenverteilung zu reagieren.

Lösung der Governance-Probleme durch punktuelle Änderungen kaum denkbar

Unter Berücksichtigung dieser gegebenen Grundstrukturen ist eine Lösung der Governance-Probleme durch punktuelle Änderungen kaum denkbar. Punktuelle Veränderungen, die einvernehmlich erzielt werden können, sind in ihren längerfristigen Auswirkungen schwer absehbar oder verstärken die bestehenden Probleme. So würde eine stärkere Trennung von strategischen Funktionen beim Bund und Ausführungskompetenzen bei den Ländern in den gegenwärtigen Strukturen dem Bund die Möglichkeit der Durchsetzung der strategischen Vorgaben nehmen – seine Anforderungen könnten jederzeit mit der Forderung der Länder nach entsprechenden zusätzlichen Mitteln beantwortet werden.

3.2 Die Höhe der Ausgaben

Der Frage „Wie viel muss/soll wie aufgebracht werden?“, d. h. der Beurteilung der Angemessenheit der verfügbaren Mittel kann man sich in Abwesenheit normativer Setzungen am besten durch internationale Vergleiche und einen Zeitvergleich annähern.

3.2.1 OECD-Vergleich

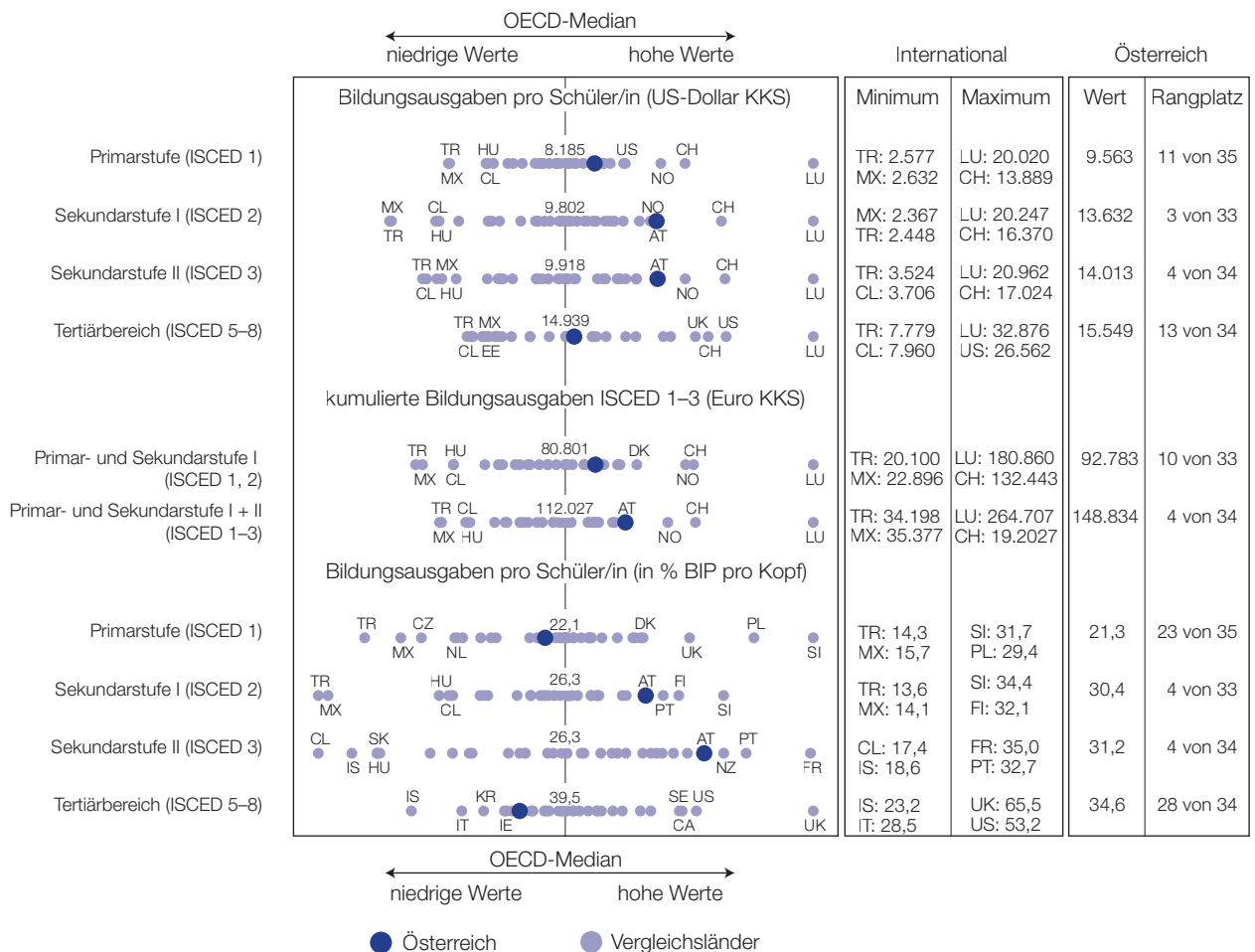
Zu den Ressourcen im österreichischen Schulwesen wirkt immer noch das eindruckliche Bild früherer OECD-Publikationen (vgl. OECD, 2002; siehe auch Bruneforth & Lassnigg, 2012) nach, in dem Österreich mit den höchsten Ausgaben und einer nennenswerten weiteren Steigerung an der Spitze des „Geleitzugs“ der OECD-Länder situiert war. Trotz der teilweise beträchtlichen Steigerung der Ausgaben in der nationalen Betrachtung ist das aktuelle Bild im internationalen Vergleich differenzierter.

Im Folgenden wird der Vergleich der internationalen Kennzahlen auf Basis der EU-/OECD-Indikatoren zur Bildungsfinanzstatistik gegeben. Diese werden teilweise auch detailliert in Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2015 (vgl. Indikatoren A3, B3, B5) dargestellt. Dort finden sich auch Verweise auf die verwendeten Definitionen und Klassifikationen, insbesondere hinsichtlich der Unterschiede zwischen nationalen und internationalen Berechnungen.

Ausgabenindikatoren

Der internationale Vergleich der *Ausgaben pro Schüler/in* zeigt für die verschiedenen Bildungsstufen, wie viel an finanziellen Mitteln pro Schüler/in aufgewendet werden. Die Ausgaben können pro Jahr für jede Stufe verglichen werden oder zusammenfassend als kumulierte Ausgaben, die im Mittel anfallen, wenn eine Schülerin/ein Schüler alle Schulstufen einer oder mehrerer Bildungsebenen durchläuft. Für Österreich liegen die kumulierten Pro-Kopf-Ausgaben bis Ende der Sekundarstufe II nach wie vor im Spitzenfeld der OECD-Länder (Rang 4 von 34; vgl. Abbildung 8.5). Allerdings unterscheidet sich das Muster der Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Schulstufen. Österreich liegt bei den Kosten für die Primarstufe im oberen Drittel der OECD-Länder (Rang 11 von 35) und bei den beiden Sekundarstufen mit den Rängen 3 bzw. 4 im Spitzenfeld – ein Beleg für eine relativ geringe Gewichtung der frühen Bildung.

Abb. 8.5: Relative Position Österreichs im Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben (2012)



Anmerkungen: Für jeden Indikator sind die Skalen so gestreckt, dass das Land mit dem Medianwert in der Mitte der Grafik liegt und das Land mit der größten Abweichung vom Medianwert am unteren oder oberen Ende der Skala zu liegen kommt. ISCED-2011-Klassifikation: siehe Grafik des österreichischen Bildungssystems in diesem Band. BIP: Bruttoinlandsprodukt; KKS: kaufkraftstandardisiert. AT: Österreich; CA: Kanada; CH: Schweiz; CL: Chile; CZ: Tschechische Republik; DK: Dänemark; EE: Estland; ES: Spanien; FI: Finnland; FR: Frankreich; HU: Ungarn; IE: Irland; IS: Island; IT: Italien; KR: Südkorea; LU: Luxemburg; MX: Mexiko; NL: Niederlande; NO: Norwegen; NZ: Neuseeland; PL: Polen; PT: Portugal; SE: Schweden; SI: Slowenien; SK: Slowakei; TR: Türkei; UK: Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland; US: Vereinigte Staaten von Amerika.

Quelle: OECD (2015).

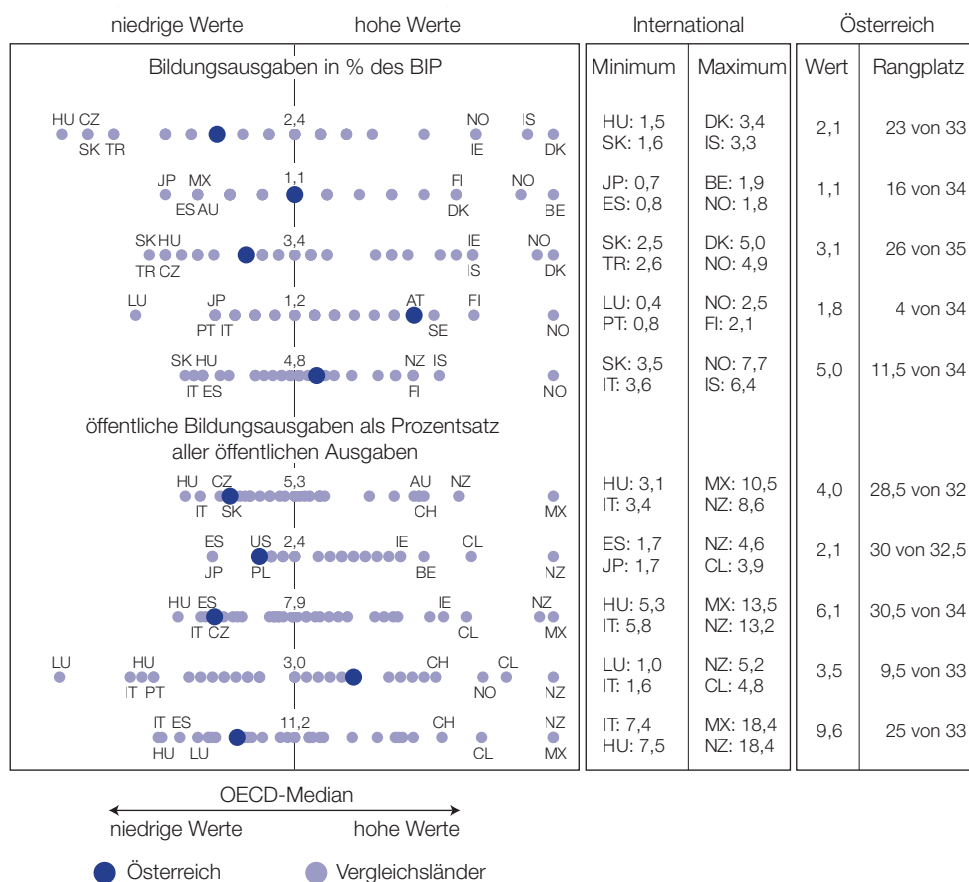


Kosten pro Kopf nur für die Sekundarstufen im Spitzenfeld

Ein leicht anderes Bild ergibt sich, wenn man die Pro-Kopf-Ausgaben relativ zur Produktivität der Länder gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrachtet. In Österreich liegen die Kosten pro Schüler/in bezogen auf das BIP pro Kopf für die beiden Sekundarstufen ebenfalls im Spitzenfeld (Rang 4 von 33 bzw. 34), während die Volksschule unter dem Median der Länder liegt (Rang 23 von 35).

Während die Ausgaben pro Schüler/in die Höhe der Bildungsausgaben, also den Aufwand in Relation zur durchschnittlichen Anzahl an Kindern und Jugendlichen darstellen, fokussieren andere Indikatoren auf die gesamtgesellschaftliche Investition in Bildung. Vergleicht man die Ausgaben der Länder im Hinblick auf die jeweiligen Anteile am BIP bzw. am Staatshaushalt, so zeigen sich Österreichs Bildungsausgaben eher moderat (siehe Abbildung 8.6). Betrachtet man die Bildungsebenen bis zur Sekundarstufe, liegt Österreich mit Ausgaben von 3,1 % für den Primar- und Sekundarbereich (Rang 26 von 35) im unteren Drittel der Länder. Allerdings ist die Höhe der gesamten Ausgaben durch die relativ hohen Ausgaben im Tertiärbereich beeinflusst. Unter Berücksichtigung des Tertiärbereichs liegt der Anteil aller Bildungsausgaben am BIP bei 5,0 %, womit Österreich auf Rang 11 von 34 vorrückt.

Abb. 8.6: Relative Position Österreichs im Vergleich der gesamten Bildungsausgaben (2012)



Anmerkungen: ISCED-2011-Klassifikation: siehe Grafik des österreichischen Bildungssystems in diesem Band. BIP: Bruttoinlandsprodukt. AT: Österreich; AU: Australien; BE: Belgien; CH: Schweiz; CL: Chile; CZ: Tschechische Republik; DK: Dänemark; ES: Spanien; FI: Finnland; HU: Ungarn; IE: Irland; IS: Island; IT: Italien; JP: Japan; LU: Luxemburg; MX: Mexiko; NO: Norwegen; NZ: Neuseeland; PL: Polen; PT: Portugal; SE: Schweden; SK: Slowakei; TR: Türkei; US: Vereinigte Staaten von Amerika.
Quelle: OECD (2015).

Im Hinblick auf den Anteil an den gesamten Staatsausgaben wirken Österreichs Ausgaben relativ zu anderen Ländern sehr gering. Für den Primar- und Sekundarbereich zusammen gibt Österreich 6,1 % der Staatsausgaben aus, das ist der viertniedrigste Wert aller OECD-Länder. Allerdings ist dies auch durch die hohe Staatsquote in Österreich (über 50 % des BIP sind öffentliche Ausgaben) bedingt. D. h., Österreich hat sehr hohe öffentliche Ausgaben; innerhalb der öffentlichen Ausgaben hat Bildung aber, verglichen mit anderen Ländern, einen relativ niedrigen Stellenwert. Im Vergleich zum Reichtum wie auch zur gesamten Politik hat die (Pflicht-)Schule vergleichsweise keine so deutliche Priorität.

Bildung hat relativ niedrigen Stellenwert innerhalb der öffentlichen Ausgaben

Im Zeitvergleich sind die Ausgaben seit den 1990er Jahren schwächer gewachsen als im OECD-Raum: Lag Österreich beim Anteil der Bildungsausgaben für die Primar- und Sekundarstufe am BIP 1995 noch auf Rang 6 von 32 Ländern, ist es bis 2008 vom Spitzenfeld unter den Durchschnitt (Rang 22 von 32) gesunken und blieb seitdem dort. Man kann also von Ansätzen in Richtung *Sparen* sprechen, wodurch Österreich bei manchen Indikatoren vom internationalen Spitzenfeld mehr in die Mitte gerutscht ist; insgesamt gesehen ist die Finanzierung des Schulwesens immer noch hoch bis sehr hoch.

Realindikatoren (Klassengrößen, Schüler-Lehrkräfte-Relation)

Die Indikatoren zur Klassengröße (mittlere Anzahl der Schüler/innen pro Klasse in einer Beobachtungseinheit, z. B. Region oder Schule) und der Schüler-Lehrkräfte-Relation (Anzahl der Schüler/innen pro Lehrkraft in Vollzeitäquivalenten) spiegeln als Realindikatoren die Ausstattung des Bildungssystems mit Lehrpersonen wider (siehe Abbildung 8.7). Die Realindikatoren Klassengröße und die zahlenmäßige Schüler-Lehrkräfte-Relation liegen für Österreich im vorderen Bereich der OECD-Länder: Rang 5 und 8 für Klassengröße und Rang 7 bis 3,5 bei der Schüler-Lehrkräfte-Relation. Der höhere Rang Österreichs bei der Schüler-Lehrkräfte-Relation verglichen mit der Klassengröße deutet an, dass die gute Ausstattung mit Lehrpersonen nicht alleine in relativ kleineren Klassen zum Ausdruck kommt, sondern dass in Österreich zusätzlich pro Klasse auch relativ mehr Lehrpersonen, z. B. für Sprachförderung und Teamteaching zur Verfügung stehen. Teilweise werden diese Kapazitäten auch außerhalb des Unterrichts in der Fortbildung und Verwaltung verwendet.

Schüler-Lehrkräfte-Relation im vorderen Bereich der OECD-Länder

Gehaltskosten

Da die Personalausgaben einen großen Teil der Ausgaben ausmachen, hängen die Gesamtausgaben stark von den Gehaltszahlungen ab. Die Gehaltsindikatoren liegen im Mittelfeld der OECD-Länder (Rang 17 von 37 bei Primarschullehrerinnen und -lehrern). Der Unterschied zwischen Anfangs- und Top-Endgehältern ist vergleichsweise hoch (Rang 10), auch die Anfangsgehälter liegen um ca. 10 % über dem Durchschnitt (Rang 14; vgl. OECD, 2015, S. 551 ff., Indikator D3). Allerdings wird diese Spanne mit der sukzessiven Einführung des neuen österreichischen Lehrerdienstrechts (BMBWF, 2015b) reduziert, da die Einstiegsgehälter der Lehrer/innen erhöht werden, der Anstieg der Gehälter mit dem Dienstalter aber flacher verlaufen wird.

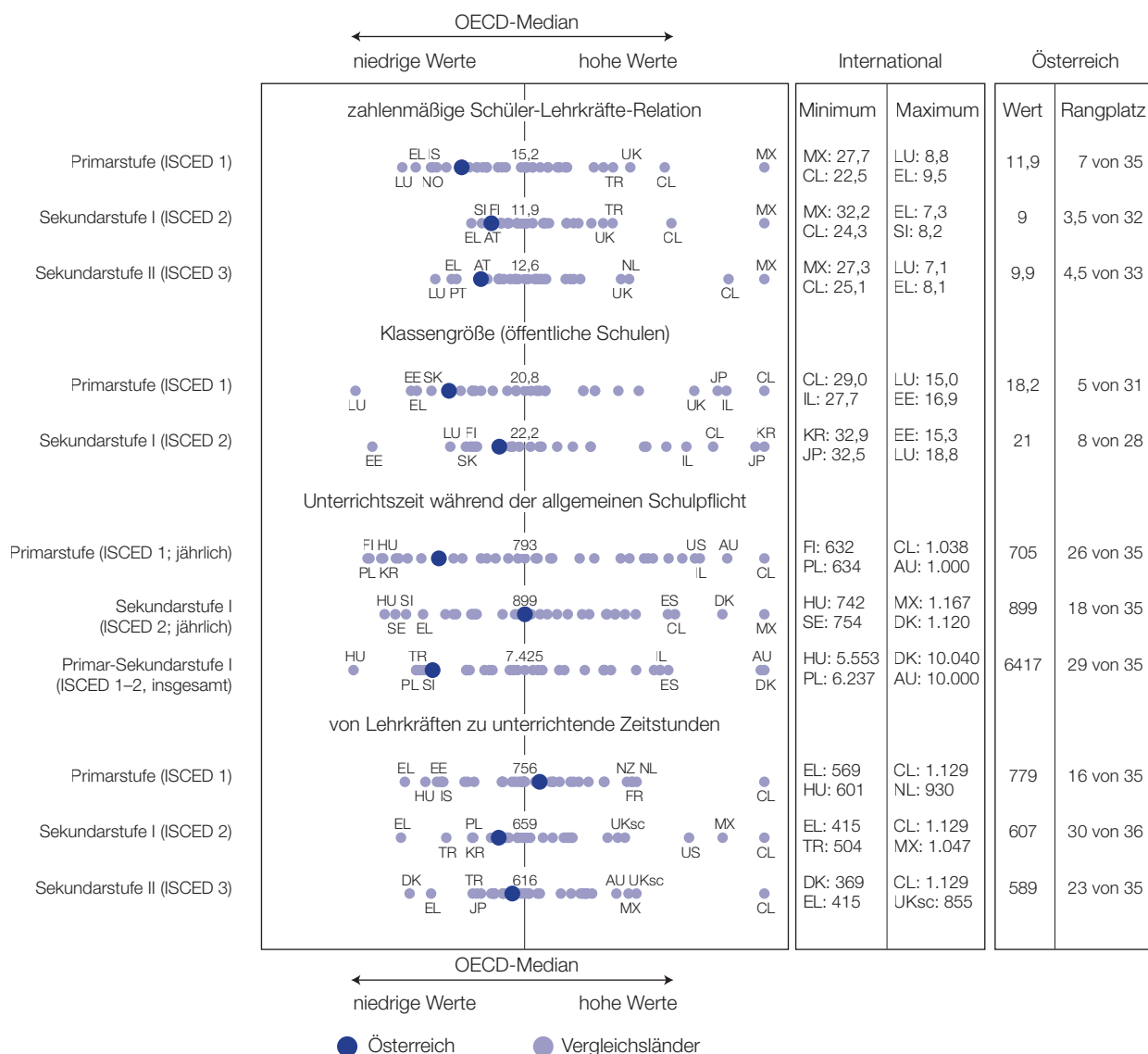
Indikator B4 in Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2015 vergleicht für die OECD-Länder die tatsächlichen Gehälter der Lehrpersonen mit den Gehältern von Arbeitskräften ähnlichen Bildungsstands. Darauf aufbauend kann attestiert werden, dass Lehrergehälter in Österreich im internationalen Vergleich gut an das Preisniveau des Arbeitsmarkts angepasst scheinen.

Lehrergehälter entsprechen vergleichsweise gut dem Preisniveau des Arbeitsmarkts

Zwischenfazit

Zusammenfassend zeigt der internationale Vergleich, dass die Ausstattung des Schulwesens in Österreich gemessen an den wichtigsten Indikatoren von den Aufwendungen her immer noch sehr gut ist, auch wenn die Ausgaben als Anteil am BIP und am Staatshaushalt im Ver-

Abb. 8.7: Relative Position Österreichs im Vergleich der Realindikatoren und Gehaltskosten (2013)



Anmerkungen: ISCED-2011-Klassifikation: siehe Grafik des österreichischen Bildungssystems in diesem Band. AT: Österreich; AU: Australien; CL: Chile; DK: Dänemark; EE: Estland; EL: Griechenland; ES: Spanien; FI: Finnland; FR: Frankreich; HU: Ungarn; IL: Israel; IS: Island; JP: Japan; KR: Südkorea; LU: Luxemburg; MX: Mexiko; NL: Niederlande; NO: Norwegen; NZ: Neuseeland; PL: Polen; SE: Schweden; SI: Slowenien; SK: Slowakei; TR: Türkei; UK: Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland; UKsc: Schottland; US: Vereinigte Staaten von Amerika.

Quelle: OECD (2015).

gleich zu anderen Ländern ein wenig an Boden verloren haben. Die Ausgaben tragen zu einer vergleichsweise guten Ausstattung, gemessen an den Klassengrößen und der Schüler-Lehrkräfte-Relation, bei. Im Lichte der nun verfügbaren realen Lehrergehälter erscheinen diese in Österreich relativ zu anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Universitätsabschluss angemessen, aber nicht ungewöhnlich hoch. Aus der Perspektive der Schüler/innen und Lehrpersonen sind die Bildungsausgaben in Österreich also als vergleichsweise günstig zu beurteilen. Die Diskrepanz zwischen den Pro-Kopf-Indikatoren und den aggregierten Indikatoren (Ausgaben als Anteil des BIP) bedarf näherer Interpretation. Erstere erscheinen vergleichsweise hoch, letztere niedrig – ein scheinbarer Widerspruch, der dadurch aufgelöst

wird, dass in Österreich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen einer relativ kleinen jungen Bevölkerung und der Bevölkerungsgröße insgesamt günstig ist. Die Diskrepanz kann einerseits als Zeichen für Effizienz gewertet werden. Andererseits stellt sich aus der Perspektive der Gesellschaft, in der relativ viele Personen im erwerbsfähigen Alter die Ausgaben für relativ wenige Personen im Schulwesen tätigen, die Frage, ob hier eine Unterinvestition vorliegen könnte.

3.2.2 Die Entwicklung der Ausgaben im Zeitvergleich in nationaler Betrachtung

Die gesamten Bildungsausgaben stiegen seit dem Jahr 2000 real (d. h. inflationsbereinigt) um 29 % (siehe Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2015, Indikator A3) und diese Steigerung setzte eine lange expansive Entwicklung der Ausgaben fort (Specht, 2009, S. 32). Lassnigg, Pechar und Riedel (1994) zeigen schon für die Periode 1980 bis 1992 einen Anstieg der Ausgaben um ca. 25 %. Der Anteil des Schulwesens an den gesamten Bildungsausgaben ist jedoch rückläufig und auch die Zuwächse sind im Schulwesen geringer (vgl. Tabelle 8.1). Aufgrund statistischer Umstellung ist die langfristige Entwicklung nicht direkt vergleichbar. Nach einer realen Schrumpfung der gesamten Ausgaben im Jahr 2000 gab es im Schulwesen 2004 und 2010 einen Rückgang und 2002–2007 lag der Zuwachs im Schulwesen unter dem Durchschnitt; ab 2008 waren die Zuwächse im Schulwesen etwas höher als vorher, lagen aber immer noch durchgängig unter den Zuwächsen der gesamten Bildungsausgaben. Dieser Verlauf zeigt die grundsätzlich expansive Dynamik des Bildungsbudgets – für den Schulbereich jedoch gegenüber den Hochschulen und der vorschulischen Erziehung abgeschwächt –, auch vor dem Hintergrund einer jahrzehntelangen deutlichen Verbesserung der Ressourcen im Vergleich zu den Schülerzahlen im Gefolge der 1970er Jahre (vgl. Specht, 2009, S. 34).

Expansive Entwicklung der Ausgaben

Tab. 8.1: Veränderung der Bildungsausgaben, nationale Darstellung (1996 bzw. 2000–2013)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteil Schulwesen an gesamten Bildungsausgaben (in %)						61,3	61,1	60,6	61,0	58,7	57,8	57,7	57,1	56,9	56,4	54,5	55,1	55,0	55,3
Index reale Ausgaben (2000 = 1,00)																			
Ausgaben insgesamt vor Umstellung 1995–2011	0,94	0,94	0,95	0,98	1,01	1,00	1,01	1,02	1,04	1,04	1,05	1,09	1,12	1,16	1,22	1,24	1,25		
Ausgaben insgesamt nach Umstellung 2000–2013							1,01	1,03	1,04	1,06	1,07	1,11	1,14	1,19	1,24	1,27	1,28	1,30	1,33
Ausgaben Schulwesen nach Umstellung 2000–2013							1,01	1,02	1,04	1,01	1,01	1,04	1,06	1,10	1,14	1,13	1,15	1,17	1,20
Prozentuale jährliche Veränderung																			
Ausgaben insgesamt vor Umstellung 1995–2011 (in %)		+0,2	+0,1	+3,1	+3,9	-1,4	+1,2	+0,9	+1,7	+0,3	+1,2	+3,3	+2,4	+4,2	+5,1	+1,4	+1,3		
Ausgaben insgesamt nach Umstellung 2000–2013 (in %)							+0,9	+1,9	+1,3	+1,7	+1,5	+3,1	+2,5	+4,5	+4,4	+2,4	+0,4	+2,1	+2,1
Ausgaben Schulwesen nach Umstellung 2000–2013 (in %)							+0,5	+1,1	+1,9	-2,0	0,0	+2,8	+1,6	+4,1	+3,6	-1,1	+1,6	+1,8	+2,7

Quelle: Statistik Austria (Bildungsausgabenstatistik).

Betrachtet man die Veränderungen der gesamten Ausgaben von 2009 bis 2013 (nominal +962 Mio. Euro) im Detail (berechnet auf Basis der Teilhefte zum Bundesvoranschlag, BMF, 2009–2013; siehe Lassnigg, 2015b, S. 19; z. B. auch BMF, 2013), zeigt sich ein starker Anteil der Personalkosten an der Steigerung (643,2 Mio. Euro). Zwar machten die Kosten für Pflichtschullehrer/innen nur 32 % des Budgets aus, der Anteil dieser Kosten an der Verände-

rung war jedoch 45 %. Genauso ist der Anteil der Kostensteigerung für Bundeslehrer/innen (35 % des Volumens der Veränderung) doppelt so groß, wie der Anteil dieser Kosten im Jahr 2009 an den gesamten Kosten war.

3.3 Bildungsausgaben und Humanressourcen im Regionalvergleich

Um die Frage „Wie viel muss/soll wohin fließen?“ zu beleuchten, braucht es als Basis ein Verständnis der Streuung in der Verteilung der Mittel. Dazu werden nun die Bildungsausgaben pro Kopf im Bundeslandvergleich und der Einsatz von Lehrpersonen im Vergleich von Bundesländern, Regionen, Schultypen und Schulen dargestellt. Abschließend wird die Frage nach der Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes explorativ mittels Verknüpfung mit Daten zur Erreichung der Bildungsstandards beleuchtet. Grundlage dafür sind die von Bruneforth et al. (in Vorbereitung) geschätzten Ausgaben pro Schüler/in (siehe auch Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2015, Indikator B3) und Berechnungen zur Schüler-Lehrkräfte-Relation auf Basis des Lehrercontrollingsystems für Bundes- und Landesschulen.

3.3.1 Ausgaben pro Kopf im Bundeslandvergleich

In diesem Abschnitt wird ein Überblick über die Kostenstruktur der Bundesländer für die Zeit bis zum Ende der Sekundarstufe I versucht, indem die Pro-Kopf-Ausgaben nach Bundesländern kumuliert verglichen werden. Dabei werden die unterschiedlichen Ausgabenniveaus dargestellt, die aus den unterschiedlichen Strukturen der Bundesländer entstehen. Implizit werden auch die unterschiedlichen Beteiligungsquoten in der Sekundarstufe I zwischen HS/Neuer Mittelschule (NMS) und AHS erfasst, wobei die Diskrepanz besteht, dass die im Hinblick auf die weitere Verwertung wertvollere Alternative (AHS) aufgrund der weniger günstigen Schüler-Lehrkräfte-Relation geringere Ausgaben mit sich bringt. Eine Varianz in den pro Jugendlicher/pro Jugendlichen aufgebrauchten Mitteln stellt die Frage nach der Begründbarkeit der Unterschiede. Ohne Zweifel sind Kostenunterschiede begründbar (siehe in diesem Band: Kapitel „Volksschule“, Wohllhart et al., 2016; Kapitel „Segregation“, Biedermann, Weber, Herzog-Punzenberger & Nagel, 2016; Kapitel „Bildungsabbruch“, Steiner, Pessl & Bruneforth, 2016), allerdings müssten diese Unterschiede transparent und akzeptiert sein, andernfalls stellt sich mit den Unterschieden zwischen Ländern, Regionen und Schulen die Frage nach der Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse.

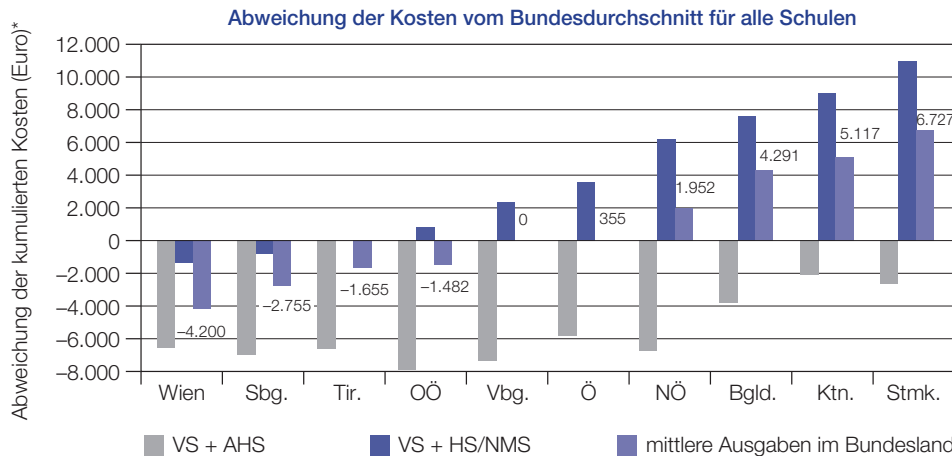
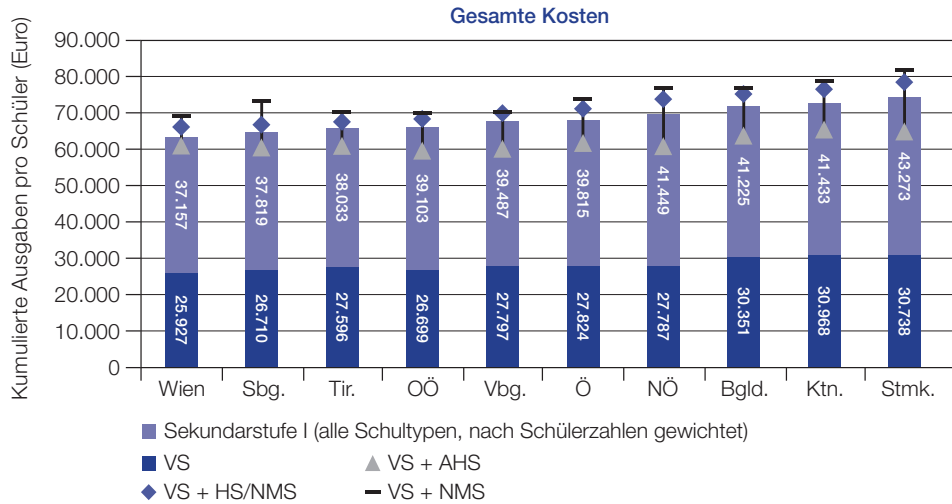
Substanzielle Unterschiede
bei den Kosten an den
Landesschulen

Indikator B3 im Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2015 zeigt substanzielle Unterschiede in den jährlichen Kosten pro Schüler/in an den Landesschulen (allgemeinbildende Pflichtschulen) zwischen den Bundesländern und moderate Unterschiede in den Ausgaben pro Schüler/in der AHS. Die Kosten pro *Volksschüler/in* unterscheiden sich zwischen den Bundesländern um fast 20 %, die Ausgaben liegen in der Steiermark um mehr als 700 Euro über und in Wien um knapp 500 Euro unter dem Bundesschnitt von 6.956 Euro. In den Pflichtschulen der Sekundarstufe I (HS/NMS) zeigen sich noch größere Unterschiede zwischen den Ländern. Die maximale Differenz zwischen Ländern beträgt mehr als 1.950 Euro bei einem Bundesschnitt von 10.760 Euro. Im Gegensatz dazu sind die Länderunterschiede bei den AHS-Unterstufen des Bundes moderater. Zwischen den Extremen liegen nur 680 Euro, bei Betrachtung von AHS-Unter- und Oberstufe darunter. Die tendenziell gleichmäßigeren Kosten der in Bundesverwaltung befindlichen Schulen können als Indiz dafür gewertet werden, dass die einheitlichere Verwaltung durch eine Bundesinstitution, die auch die Ausgaben aufbringen muss, zu größerer Ausgabengerechtigkeit führt.

Ein Vergleich der kumulierten Kosten für idente Schullaufbahnen und der mittleren kumulierten Kosten von der 1. bis zur 8. Schulstufe illustriert das Ausmaß der Kostenunterschiede sowohl zwischen den Schulformen als auch zwischen den Bundesländern (siehe Abbildung 8.8). Die Kostenunterschiede zwischen den Schulformen gewinnen auch im regionalen Vergleich an Bedeutung, da die unterschiedliche Verteilung der Schüler/innen auf günstige und teurere Schulformen auch die Kostenunterschiede zwischen den Bundesländern und

damit die Ausgabengerechtigkeit beeinflusst. Die kumulierten Kosten für 8 Schuljahre in einer Landesschule (Volksschule und HS/NMS) rangieren von 65.900 Euro in Wien bis zu knapp 76.300 Euro in Kärnten und 78.200 Euro in der Steiermark. Das entspricht einem Unterschied von knapp 12.300 Euro über 8 Jahre bei gleicher Ausbildung (oder anders ausgedrückt, den Kosten für fast 2 Jahre Volksschulbildung in Wien).

Abb. 8.8: Vergleich von kumulierten Kosten pro Schüler/in für 8 Jahre Primar- und Sekundarstufenunterricht (2013)



Anmerkungen: *Kumulierte Ausgaben repräsentieren die Ausgaben für 4 Jahre Volksschule plus 4 Jahre der jeweiligen Schullaufbahnen auf der Sekundarstufe I. Die Ausgaben sind errechnet durch Multiplikation der jährlichen Ausgaben für 2013 mit der Dauer des Programms. Mittlere Ausgaben im Bundesland bzw. in Österreich berechnen sich auf Basis des nach Schülerzahl gewichteten Mittels der Ausgaben für allgemeinbildende höhere Schulen (AHS), Hauptschulen (HS) und Neue Mittelschulen (NMS). VS: Volksschulen.

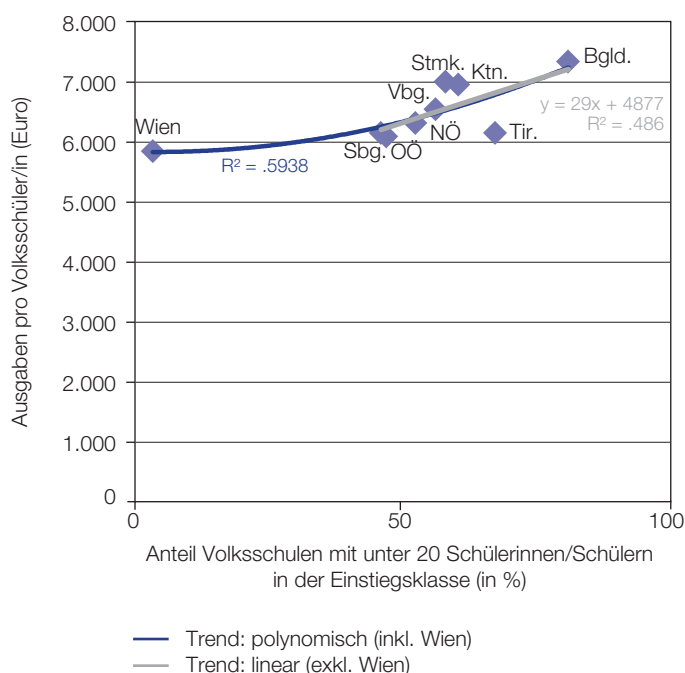
Quelle: Abbildung B3.a, Indikator B3, Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2015. Eigene Berechnung auf Basis der jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben.

Die am häufigsten herangezogene Erklärung für Unterschiede in den Ausgaben pro Kopf zwischen den Bundesländern sind Unterschiede in den Besiedlungsstrukturen und daraus resultierende unterschiedliche Anteile von kleinen und sehr kleinen Schulen. Ländliche Schulen haben etwas kleinere Klassen und benötigen – ceteris paribus – tendenziell mehr Ressourcen. Abbildung 8.9 stellt den Zusammenhang zwischen dem Anteil kleiner Volksschulen in den Bundesländern und den Ausgaben pro Schüler/in dar. Tendenzial zeigt sich, je mehr

Anteil kleiner Schulen
hängt mit höherem
Ausgabenniveau
zusammen

kleine Schulen es gibt, desto höher sind die mittleren Pro-Kopf-Ausgaben in den Ländern. Die Korrelation zwischen den beiden Größen liegt bei .7 (ohne Wien); die Hälfte der Varianz bei den Kosten kann so erklärt werden, es gibt jedoch nur sehr wenige Beobachtungspunkte. Allerdings zeigt die nähere Betrachtung beträchtliche Abweichungen. Salzburg und Oberösterreich haben einen sehr viel höheren Anteil an kleinen Schulen als Wien, die Ausgaben sind jedoch nicht viel höher. Bei noch höheren Anteilen betragen die Unterschiede zwischen Tirol einerseits und Kärnten und der Steiermark andererseits mit Anteilen zwischen 50 und 60 Prozent 1.000 Euro (ca. 15 %) und diese drei Länder (immerhin ein Drittel aller) liegen auch abseits der Regressionslinie. Es zeigen sich also Unterschiede in den Kosten von über 10 % bei ähnlich vielen kleinen Schulen.

Abb. 8.9: Zusammenhang zwischen jährlichen Kosten pro Volksschüler/in und dem Anteil kleiner Schulen nach Bundesland (2012/13)



Anmerkungen: Klassifiziert wurden die Schulen nach Schülerzahl in der 1. Klasse (Einstiegsklasse). 20 Schüler/innen in der 1. Klasse entsprechen ca. 80 Schülerinnen/Schülern pro Volksschule. Der dargestellte Zusammenhang ist beständig, auch wenn andere Schulgrößen zur Identifikation kleiner Schulen gewählt werden. Die Korrelation zwischen Pro-Kopf-Ausgaben und Anteil kleiner Schulen ist größer als .69, solange das Kriterium für „kleine Schule“ zwischen 17 und 27 Schülerinnen/Schülern gewählt wird. Quellen: Indikator B3, Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2015; Statistik Austria (Schulstatistik). Eigene Berechnung und Darstellung.

3.3.2 Verteilung der Humanressourcen

Da Pro-Kopf-Ausgaben nicht für Einzelschulen oder Bezirke berechnet werden können, wird nun die Verteilung der Lehrpersonen auf die Schulen und Regionen als Annäherung an die Verteilung der Ressourcen betrachtet. Da Bundeslandvergleiche immer durch die Unterschiede in der Besiedlungsstruktur beeinflusst sind, wird die Besiedlungsdichte der Schulstandorte berücksichtigt (vgl. Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens [BIFIE]: „Urbanität“). Insbesondere der Vergleich dicht besiedelter Gebiete zwischen den Bundesländern ist aufschlussreich, da sich in diesen städtisch verdichteten Gebieten Unterschiede in der Schulverwaltung direkt zeigen und weniger durch räumliche Faktoren eingeschränkt sind. Verwendet werden in der Folge die Kennzahlen zu den Betreuungsrelationen (Schüler-Lehrkräfte-Relation) und die Klassengröße

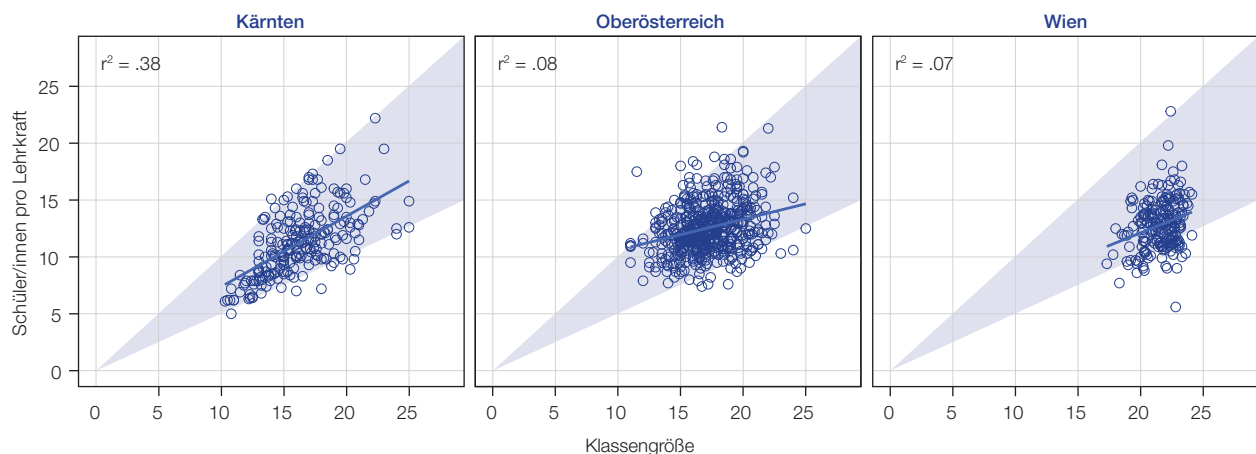
(Anzahl der Schüler/innen pro Klasse in einer Beobachtungseinheit). Die Betreuungsrelationen sind eine Kennzahl für die Verfügbarkeit von Personalressourcen, wobei allerdings diese Ressourcen nicht ausschließlich in Betreuungssituationen eingesetzt werden, sondern auch andere Funktionen im System erfüllen, z. B. in Leitungsfunktionen oder der Verwaltung.

Volksschulen

Abbildung 8.10 zeigt exemplarisch für Volksschulen in Kärnten, Oberösterreich und Wien den Zusammenhang der beiden Kennzahlen. Es zeigt sich eine große Streuung in beiden Zahlen, wobei Klassengröße und Betreuungsrelation nicht, wie häufig angenommen, in einem fixen Zusammenhang stehen. Theoretisch könnte in der Volksschule auf jede Klasse genau eine Lehrperson kommen, da die theoretische Zeit, die Lehrer/innen unterrichten (779 Stunden pro Jahr), die Unterrichtszeit der Schüler/innen (705 Stunden) übersteigt (OECD, 2015). In diesem Fall wären Klassengrößen und Betreuungsrelationen gleich. In Schulen mit kleinen Klassen trifft dies auch häufig zu, die Betreuungsrelationen sind aufgrund der kleinen Klassen günstig. In den meisten Schulen finden sich allerdings günstigere Betreuungsverhältnisse als beobachtete Klassengrößen. Hier sind Lehrpersonen nicht darauf beschränkt, einzelne Klassen eins zu eins zu unterrichten; sie können im Teamteaching oder Förderunterricht eingesetzt werden. Auch nichtunterrichtliche Tätigkeiten werden durch diese Ressourcen abgedeckt. In Wien werden typischerweise 1,5 bis 2 Lehrpersonen pro Volksschulklasse gezählt. Bemerkenswert ist die große Streuung in der Verfügbarkeit von Lehrkräften im Vergleich von Schulen mit gleichen Klassengrößen. Hier zeigt sich eindeutig, dass die Ressourcenallokation nicht durch die Anzahl der Klassen vorgegeben ist, auch unter den Schulen mit großen Klassen gibt es Schulen mit sehr guter personeller Ausstattung. Stadt-Land-Unterschiede werden in der Perspektive der Betreuungsverhältnisse relativiert. Die Streuung in der Zuteilung von Lehrpersonen zeigt, dass die Länder Spielräume in der Ressourcenallokation haben und nutzen.

Große Streuung bei Verfügbarkeit von Lehrkräften in Schulen mit gleichen Klassengrößen

Abb. 8.10: Verteilung der Schulen nach Betreuungsrelation und Klassengröße in ausgewählten Bundesländern (2012/13)



Anmerkungen: Die Trendlinien deuten den Zusammenhang zwischen den Indikatoren an. In den Bereich, der durch Dreiecke hinterlegt ist, fallen Schulen, in denen zwischen ein und zwei Lehrpersonen pro Klasse gemeldet sind. Darstellungen zu allen Bundesländern siehe Vogtenhuber & Lassnigg (2016).

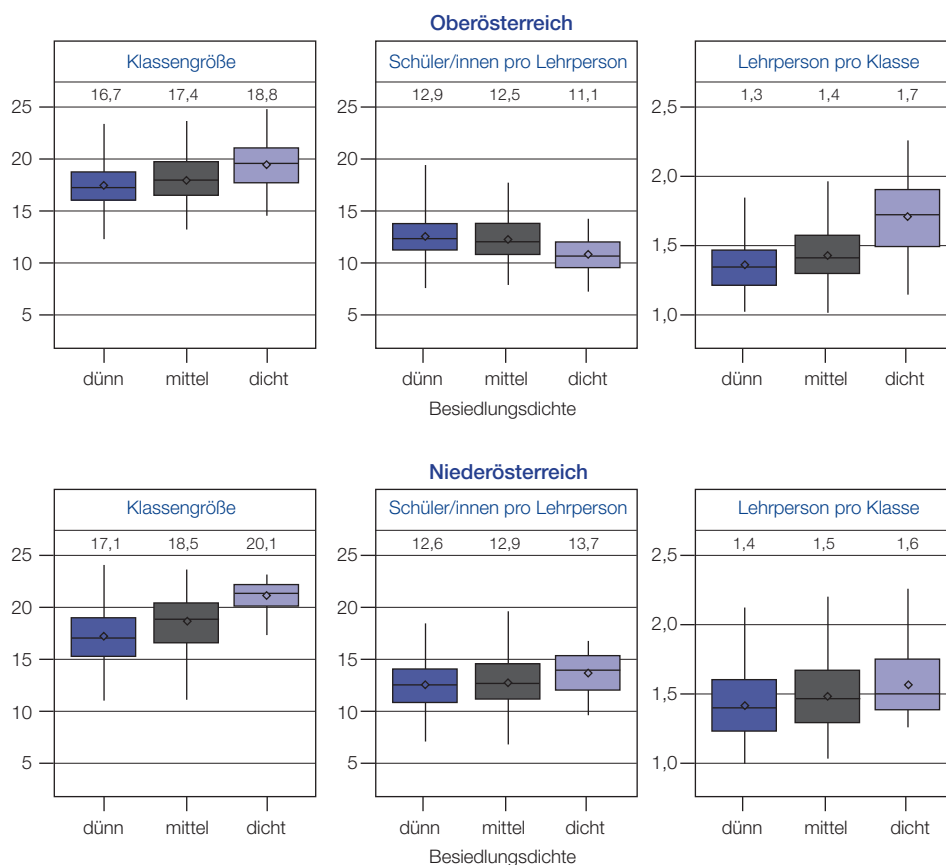
Quelle: BMBF (Landeslehrer-Controlling); Statistik Austria (Schulstatistik). Eigene Berechnung und Darstellung.

Die Kennzahl Lehrkräfte pro Klasse ergänzt das Bild der Betreuungsrelationen und erklärt, warum der positive Zusammenhang zwischen der Klassengröße und der Schüler-Lehrkräfte-Relation in Volksschulen nicht deterministisch ist, sondern es in den meisten Bundesländern eine relativ hohe Streuung gibt und die Steigung deutlich kleiner als 1 ist. Das bedeutet, dass

Verteilung der
Humanressourcen
nicht durch die
Besiedlungsdichte
determiniert

bei größeren Klassen in der Regel nicht im gleichen Ausmaß auch mehr Schüler/innen auf eine Lehrperson kommen. In vielen Volksschulen mit relativ großen Klassen stehen demnach im Durchschnitt mehr Lehrkräfte zur Verfügung. Abbildung 8.11 zeigt exemplarisch die Ressourcenzuteilung nach Besiedlungsdichte für Oberösterreich und Niederösterreich – zwei Bundesländer, die unterschiedliche Verteilungsmuster repräsentieren. Oberösterreich stellt eine Ausnahme unter den Bundesländern dar, die zeigt, dass die Verteilung der Humanressourcen nicht durch die Besiedlungsdichte determiniert ist. Obwohl in Oberösterreich die Klassen in dünn besiedelten Gebieten kleiner sind als in dicht besiedelten Gebieten, werden den städtischen Schulen relativ zur Schülerzahl mehr Lehrpersonen zugeteilt. In städtischen Volksschulen kommen auf eine Lehrkraft 11,1 Schüler/innen, auf dem Land hingegen 12,9.

Abb. 8.11: Exemplarischer Vergleich der Klassengrößen, Betreuungsrelationen und Anzahl der Lehrpersonen pro Klasse, für Oberösterreich und Niederösterreich (2012/13)



Anmerkung: Darstellungen zu allen Bundesländern siehe Vogtenhuber & Lassnigg (2016).

Quelle: BMBF (Landeslehrer-Controlling); Statistik Austria (Schulstatistik). Eigene Berechnung und Darstellung.

Sekundarstufe I

Wie von den zur Sekundarstufe hin stark steigenden Bildungsausgaben zu erwarten, ist die Personalausstattung in der Sekundarstufe günstiger als in der Primarstufe. In erster Linie ist dies notwendig, da die Anzahl der Unterrichtsstunden für die Schüler/innen steigt (899) und die Anzahl der von Lehrpersonen zu unterrichtenden Stunden sinkt (607; OECD, 2015). Schon um die Unterrichtszeit einer Klasse abzudecken, wird die Zeit von 1,5 Lehrpersonen benötigt. Im Schnitt finden sich in Österreich 24,0 Schüler/innen pro AHS-Unterstufenklasse und 10,7 Schüler/innen pro Lehrkraft (vgl. Tabelle 8.2). In den Hauptschulen ist die Klassengröße 19,7, die Zahl der Schüler/innen pro Lehrkraft beträgt 8,5. Das bedeutet, es

finden sich 2,2 Lehrer/innen pro Klasse in den AHS-Unterstufen und 2,3 in den Hauptschulen.⁴ Substanziell günstiger ist die Ausstattung mit Lehrpersonen in jenen NMS, die 2012/13 schon vollständig auf die neue Schulform umgestellt waren. Aufgrund der Zuteilung zusätzlicher Werteinheiten kommen hier 2,8 Lehrpersonen auf jede Klasse. Während sich für die Hauptschulen im Hinblick auf diese Kennzahl kaum Bundeslandunterschiede zeigen, sind die Ressourcen bei den NMS unterschiedlich verteilt. In Wien finden sich pro NMS-Klasse 2,6 Lehrer/innen, in der Steiermark 3,2. Die Betreuungsrelationen schwanken für diese Schulform von 6,5 Schülerinnen und Schülern pro Lehrperson in der Steiermark bis 8,7 in Wien.

Tab. 8.2: Klassengröße und Betreuungsrelation nach Schulform und Bundesland (2012/13)

	Volksschule		Hauptschule		NMS		HS/NMS Schulen im Übergang		AHS		AHS-Unterstufe		AHS-Oberstufe	
	Klassen-größe	Betreuungs-Relationen	Klassen-größe	Betreuungs-Relationen	Klassen-größe	Betreuungs-Relationen	Klassen-größe	Betreuungs-Relationen	Klassen-größe	Betreuungs-Relationen	Klassen-größe	Betreuungs-Relationen	Klassen-größe	Betreuungs-Relationen
Bgld.	16,4	11,0	21,4	8,8	18,8	6,9	20,6	8,1	21,9	10,1	23,0	11,0	20,7	9,2
Ktn.	16,6	10,8	18,8	8,2	21,7	7,2	20,1	7,7	23,3	10,2	24,6	10,5	21,8	9,9
NÖ	18,4	12,5	18,9	8,3	20,0	7,1	19,2	7,8	22,7	10,4	23,1	11,3	22,1	9,4
OÖ	17,6	12,0	19,1	8,4	21,0	7,9	19,7	7,6	22,9	10,4	23,1	11,2	22,5	9,6
Sbg.	18,2	12,4	20,7	8,8	22,0	7,3	20,4	8,0	23,5	9,8	24,7	10,6	22,5	9,1
Stmk.	17,8	11,9	19,2	8,3	20,6	6,5	19,5	8,3	23,3	10,1	24,1	10,5	22,6	9,6
Tir.	17,2	12,1	19,5	8,6	20,8	7,7	19,7	7,9	23,2	10,5	24,1	11,5	22,4	9,7
Vbg.	18,0	10,7	20,3	8,4	20,0	7,4			23,0	10,1	24,6	11,3	21,5	9,2
Wien	21,8	13,2	21,9	9,3	23,0	8,7	22,0	8,6	23,9	9,9	24,7	10,0	22,9	9,8
Ö	18,4	12,2	19,7	8,5	20,5	7,3	20,0	8,0	23,3	10,2	24,0	10,7	22,4	9,6

Anmerkung: Die Kennzahl „Lehrer/innen pro Klasse“ ergibt sich aus der Division der Klassengröße durch die Betreuungsrelation. AHS: allgemeinbildende höhere Schulen; HS: Hauptschulen; NMS: Neue Mittelschulen.

Quellen: BMBF (Landeslehrer-Controlling); Statistik Austria (Schulstatistik). Eigene Berechnung und Darstellung.

Verteilung von Ressourcen nach Schulkomposition

In Anbetracht der aufgezeigten Streuung in der Verteilung von Lehrkräften innerhalb von Bundesländern und auch in Gebieten ähnlicher Besiedlungsdichte, unabhängig von der Klassengröße, stellt sich die Frage, welche Kriterien bei der Verteilung der Ressourcen Anwendung finden. Die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft führt an Schulstandorten zu unterschiedlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Schulen ihre Aufgaben erfüllen müssen. Obwohl nicht transparent geregelt, sollten in funktionalistischer Betrachtung Schulen mit schwierigeren Unterrichtsbedingungen mehr Ressourcen zugeteilt bekommen (obwohl empirisch auch die umgekehrte Tendenz beobachtet wird: Tendenziell fließen zu den „guten“ Schülerinnen und Schülern mehr Ressourcen; Checchi, 2006).

Ein Zusammenhang der Zuteilung von mehr Ressourcen mit der sozialen Benachteiligung der Schülerschaft ist schon aufgrund der laufenden Sprachförderprogramme, die auch zusätzliche Unterrichtsstunden abdecken, zu erwarten. Für Schüler/innen, deren Deutschkenntnisse nicht ausreichen, um dem Unterricht zu folgen, und die bis zu 2 Jahre als außerordent-

⁴ Hier werden nur Schulen berücksichtigt, die 2012/13 nur Hauptschulklassen geführt haben. Für Schulen im Übergang von der Hauptschule (HS) zur Neuen Mittelschule (NMS) können Ressourcen nicht den Schulformen zugeordnet werden, diese Schulen werden getrennt berichtet.

liche Schüler/innen geführt werden, können Schulen zusätzliche Stunden für Lehrpersonal zugeteilt bekommen. Zusätzlich können Schulen für Schüler/innen mit anderer Alltagssprache als Deutsch Unterricht in Deutsch als Zweitsprache und auch muttersprachlichen Unterricht anbieten.

Zusammenhang zwischen Schulkomposition und Betreuungsquoten in Volksschulen

Um die soziale Zusammensetzung der Schüler/innen abbilden zu können, wurde ein Index der sozialen Benachteiligung (vgl. Bruneforth, Weber & Bacher, 2012) gebildet (der auch als Basis für eine sozialindexbasierte Mittelzuteilung vorgeschlagen wurde). Um zu untersuchen, ob die gegenwärtige Ressourcenverteilung auch ohne formelle Regelung den Schulen mit größeren Anteilen sozial benachteiligter Schüler/innen mehr Ressourcen zukommen lässt, werden die Kennzahlen zu Schüler/innen pro Lehrkraft mit dem Index der sozialen Benachteiligung der Schulen verknüpft und die Zusammenhänge untersucht. Tabelle 8.3 zeigt für die Volksschulen in Österreich einen Zusammenhang zwischen Schulkomposition, reflektiert im Index sozialer Benachteiligung (Sozialindex), und Betreuungsquoten. Überraschend ist, dass in dünn und mittel besiedelten Gebieten die Verbesserung des Betreuungsverhältnisses für Schulen mit hoher sozialer Belastung stärker ausgeprägt ist als in dicht besiedelten Gebieten. Es ist allerdings zu bedenken, dass die Zahl der sozial benachteiligten Schulen in dünn besiedelten Gebieten sehr klein ist und diese Schulen wahrscheinlich besondere Fälle darstellen. Für städtische Gebiete, wo sich die meisten der Schulen in schwierigen Bedingungen finden, verfügen stark sozial benachteiligte Schulen über eine um knapp ein Sechstel günstigere Ausstattung mit Lehrpersonen als gering oder gar nicht sozial benachteiligte Schulen.

Geringe Zusammenhänge auf der Sekundarstufe I

Für die Sekundarstufe I ist das Bild uneinheitlich. Bundesweit zeigen sich keine oder nur geringe Zusammenhänge zwischen Schulkomposition und Ressourcen, wenn HS und NMS getrennt betrachtet werden. Getrennt nach Schulform und Besiedlungsdichte deuten sich schwache Zusammenhänge an. Dies bedeutet, dass in schwachem Ausmaß innerhalb ähnlicher Regionen eine Umverteilung der Ressourcen hin zu sozial benachteiligten Schulen stattfindet.

Tab. 8.3: Zusammenhang zwischen Ressourcenzuteilung und sozialer Benachteiligung des Schulstandorts nach Besiedlungsdichte (2012/13)

Volksschule

gesamt				dicht besiedelte Gebiete				mittlere Besiedlungsdichte				dünn besiedelte Gebiete			
Anzahl Schüler/innen pro Lehrkraft (Vollzeitäquivalente)															
SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75
1	12,20	10,59	13,88	1	12,86	11,34	14,43	1	12,50	10,93	14,13	1	12,04	10,34	13,74
2	11,88	10,53	13,40	2	12,31	11,21	13,83	2	11,72	10,73	13,11	2	11,86	10,17	13,22
3	11,44	10,20	13,03	3	11,64	10,72	12,85	3	11,14	9,95	12,88	3	11,11	9,72	13,16
4	10,91	9,60	12,71	4	11,02	9,92	12,92	4	10,19	8,54	11,13	4	8,52	7,60	10,42

Hauptschulen und NMS

gesamt				dicht besiedelte Gebiete				mittlere Besiedlungsdichte				dünn besiedelte Gebiete			
Anzahl Schüler/innen pro Lehrkraft (Vollzeitäquivalente)															
SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75
1	8,10	7,38	8,76	1	7,79	7,27	8,74	1	8,28	7,53	8,87	1	8,04	7,30	8,75
2	7,83	7,08	8,52	2	7,55	7,34	8,11	2	7,76	6,92	8,32	2	8,02	7,16	8,61
3	7,55	7,01	8,07	3	7,93	7,01	8,61	3	7,39	7,02	7,94	3	7,39	7,05	7,90
4	7,69	6,80	8,64	4	7,96	6,98	8,89	4	7,20	6,44	8,14	4	6,83	6,24	7,50

Hauptschulen (ohne NMS)

gesamt				dicht besiedelte Gebiete				mittlere Besiedlungsdichte				dünn besiedelte Gebiete			
Anzahl Schüler/innen pro Lehrkraft (Vollzeitäquivalente)															
SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75
1	8,30	7,70	8,95	1	11,27	11,27	11,27	1	8,49	8,15	8,95	1	8,25	7,57	8,94
2	8,37	7,74	8,96	2	8,65	7,99	9,38	2	8,20	7,70	8,89	2	8,38	7,82	8,96
3	7,83	7,42	8,47	3	8,74	8,32	9,45	3	7,61	7,37	7,84	3	7,71	7,22	8,07
4	8,64	7,80	9,38	4	8,91	8,00	9,47	4	7,85	6,56	8,59	4	7,16	7,00	7,33

NMS (ohne Hauptschulklassen)

gesamt				dicht besiedelte Gebiete				mittlere Besiedlungsdichte				dünn besiedelte Gebiete			
Anzahl Schüler/innen pro Lehrkraft (Vollzeitäquivalente)															
SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75	SI	Median	Q25	Q75
1	7,18	6,74	7,51	1	7,93	7,27	8,55	1	7,15	6,87	7,51	1	7,00	6,55	7,45
2	7,27	6,63	7,71	2	7,48	7,30	7,70	2	7,19	6,70	7,89	2	6,92	6,17	7,47
3	7,11	6,66	7,58	3	7,01	6,46	7,55	3	7,22	6,76	7,68	3	7,04	6,85	7,11
4	7,12	6,47	8,06	4	7,18	6,45	8,06	4	6,82	6,58	7,22	4	–	–	–

Anmerkungen: Der Sozialindex (SI) ist angegeben in Klassen der sozialen Benachteiligung einer Schule: Klasse 1 = geringe Belastung, Klasse 4 = hohe Belastung (Bruneforth, Weber & Bacher, 2012, S. 198). Detaillierte Zahlen für die Neue Mittelschule (NMS) und Hauptschule getrennt finden sich bei Vogtenhuber & Lassnigg (2016).

Quelle: BIFIE (BIST-Ü-M4, BIST-Ü-E8); Statistik Austria (Schulstatistik). Eigene Berechnungen.

3.3.3 Explorative Gegenüberstellung von Ressourcen-Variablen und Ergebnis-Variablen

Die Überprüfung der Bildungsstandards (Schreiner & Breit, 2012, 2014a, 2014b) macht es in einem ersten explorativen und deskriptiven Ansatz möglich, Ergebnisse auf die Ressourcen zu beziehen und verschiedene Ressourcen-Variablen den Ergebnis-Variablen gegenüberzustellen. Dies ist deshalb ein wichtiges Unterfangen, weil der politische Diskurs sehr stark durch den vereinfachenden Glauben geprägt ist, mehr Ressourcen würden gleichsam automatisch zu besseren Leistungen führen. Die einfachen Korrelationen unterstützen jedoch – im Einklang mit der ökonomischen Literatur – diesen Zusammenhang nicht (Lassnigg, 2015; Lassnigg et al., 2007). Im Rahmen von hierarchischen Zwei-Ebenen-Modellen (Schulen und Bundesländer) wird in diesem Abschnitt ein multivariater Zusammenhang zwischen Ressourcen-Variablen auf der Schul- (Betreuungsrelation und Klassengröße) und der Bundeslandebene (durchschnittliche Ausgaben pro Schüler/in je Schultyp) einerseits und den Ergebnissen der Überprüfung der Bildungsstandards im Kompetenzbereich Mathematik der 4. und 8. Schulstufen andererseits hergestellt, wobei der Sozialindex der Schule sowie der Urbanisierungsgrad des Schulstandorts im Modell kontrolliert, d. h. konstant gehalten werden. Wenn mehr Ressourcen zu besseren Leistungen führen, so müsste ein *positiver Zusammenhang* zwischen den Ressourcen-Variablen und den Leistungen sichtbar werden. Durch die multivariate Einbeziehung mehrerer Ressourcen-Variablen gehen diese Auswertungen über die bisher dargestellten bivariaten Analysen hinaus. Sie sind jedoch explorativ und markieren keine Kausalzusammenhänge über die Effizienz der Leistungserbringung an den Schulen. Dafür wären Informationen über Leistungszuwächse im Sinne einer Vorher-Nachher-Messung erforderlich, die bisher nicht vorliegen. Teilweise gibt es auch in den vorliegenden Daten Unschärfen in der korrekten Zuordnung von Daten zu den Ressourcen einerseits und

Überprüfung der Bildungsstandards als Ergebnis-Variable

den Leistungsdaten andererseits, z. B. in der Berücksichtigung von Ressourcen für inklusiven Unterricht oder der korrekten Zuordnung von Humanressourcen.

Es wurden ein Modell für die Volksschulen und jeweils ein Modell für AHS, HS und NMS spezifiziert. Tabelle 8.4 zeigt für die Leistungen der 4. Schulstufe, dass in Bundesländern mit *höheren* Pro-Kopf-Ausgaben die Volksschulen im Durchschnitt etwas schlechtere Ergebnisse bei der Standardüberprüfung in Mathematik erzielen. Höhere durchschnittliche Ausgaben um eine Standardabweichung (entspricht in Volksschulen in dieser Spezifikation rund 430 Euro pro Schüler/in und Jahr) gehen mit einer geringeren Leistung von 6 Bildungsstandard-Punkten einher, auch wenn die Unterschiede in der sozialen Zusammensetzung der Schulen sowie im Urbanisierungsgrad und bei den Betreuungsrelationen (Klassengröße und Schüler-Lehrkräfte-Relation) kontrolliert werden. Die Betreuungsrelationen auf Schulebene weisen keine signifikanten Zusammenhänge mit den Ergebnissen der Volksschulen auf. Der Sozialindex der Schule zeigt hingegen den erwarteten starken Zusammenhang von stärkerer sozialer Benachteiligung der Schulen mit geringeren Bildungsstandard-Ergebnissen.

Tab. 8.4: Zusammenhang von Schulleistungen mit Schulressourcen und Sozialindex am Ende der Volksschule und Sekundarstufe I im Zwei-Ebenen-Modell (4. bzw. 8. Schulstufe)

	Volksschulen		AHS		HS		NMS	
Schulleistungen (Achsenabschnitt)	540,08 ***	(4,21)	592,25 ***	(5,94)	484,30 ***	(12,37)	473,41 ***	(4,28)
Schulebene								
Klassengröße	0,76	(1,00)	1,98	(1,38)	2,67	(2,56)	-3,11 **	(1,51)
Schüler/innen pro Lehrkraft	-0,13	(0,79)	-3,85 **	(1,60)	-1,87	(2,61)	1,80	(2,25)
Sozialindex	-23,88 ***	(1,38)	-20,34 ***	(2,04)	-26,61 ***	(5,23)	-21,66 ***	(2,50)
Mittlere Bevölkerungsdichte	-5,55 ***	(1,67)	8,55	(6,49)	27,89 ***	(13,05)	14,03 ***	(2,47)
Niedrige Bevölkerungsdichte	-5,89 *	(3,30)	3,15	(5,71)	41,05 ***	(14,17)	33,69 ***	(4,97)
Bundeslandebene								
Pro-Kopf-Ausgaben	-6,06 ***	(2,11)	-7,23 *	(4,34)	-8,29 ***	(1,40)	-6,24 ***	(1,06)
Erklärte Varianz (R²)								
Schulebene	.26 ***	(.03)	.43 ***	(.06)	.67 ***	(.04)	.61 ***	(.05)
Bundeslandebene	.47 **	(.19)	.33	(.23)	.94 ***	(.07)	.36	(.30)
Schulen (N)	2812		212		413		203	

Anmerkungen: Nur öffentliche Schulen (Hauptschulen [HS], Neue Mittelschulen [NMS] ohne Mischformen) und jeweils Schuldurchschnitte. Durchschnittliche Ausgaben pro Kopf nach Bundesland, Koeffizienten und Standardfehler (in Klammer) des Zwei-Ebenen-Modells wurden mittels robusten Maximum-Likelihood-Schätzern in Mplus (Muthén & Muthén, 2012) geschätzt (***/**/* signifikant auf 1 %/5 %/10 % Vertrauensniveau). Die Erhebungen sind Vollerhebungen. Standardabweichung (SD) der Schulmittelwerte in der Standardüberprüfung Mathematik: Volksschule SD = 45, allgemeinbildende höhere Schulen (AHS) SD = 33, HS SD = 43, NMS SD = 42. Schulleistungen: Volksschulen, 2012/13; Sekundarstufe I, 2011/12. Schulressourcen, 2012/13.

Quellen: BMBF (Bundes- und Landeslehrercontrolling); BIFIE (BIST-Ü-M4, BIST-Ü-M8); Statistik Austria (Schulstatistik). Eigene Berechnungen.

Die separaten Modelle für die drei Schultypen der Sekundarstufe I (AHS, HS, NMS) bestätigen, dass insbesondere Unterschiede in der sozialen Herkunft leistungsrelevant sind, während die Ressourcen-Variablen auf der Schulebene nicht bzw. nur schwach mit den Leistungen der Schulen korrelieren. Auch die Unterschiede in den Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Bundesländern zeigen in allen drei Schultypen nicht die im politischen Diskurs erwarteten

positiven Effekte. Die Schätzungen ergeben sogar einen negativen Zusammenhang zwischen Ressourcen und Bundeslanddurchschnitten bei der Standardüberprüfung, der zwar signifikant, aber nicht als besonders groß einzustufen ist (eine Standardabweichung in den Schulmittelwerten der Standardüberprüfung beträgt je nach Schultyp zwischen 33 und 43 Punkten; siehe Anmerkungen zu Tabelle 8.4).

Schwach negativer Zusammenhang zwischen Ressourcen und Länderergebnissen der BIST-Ü

Die hier vorgelegten Regressionsergebnisse sind als eine erste explorative und deskriptive Annäherung an Effizienzanalysen auf Schul- bzw. Bundeslandebene zu verstehen, die wichtige Kontrollvariablen wie die soziale Benachteiligung einer Schule und den Urbanisierungsgrad des Schulstandorts berücksichtigen. Die Ergebnisse sind mit Vorsicht zu interpretieren und bedürfen weiterer Analysen. Eine wesentliche Einschränkung besteht darin, dass die Ressourcen nur auf Bundeslandebene und nicht auf Schulebene vorliegen. Dies wird zwar im Modell durch die Zwei-Ebenen-Spezifikation berücksichtigt, aber es liegen eben je Schultyp auf der Bundeslandebene nur neun Beobachtungen vor. Es wäre z. B. denkbar, dass Unterschiede in den Ausgabenniveaus systematisch mit Bundesland-Unterschieden in der Verwaltung oder der pädagogischen Praxis vermischt sind, was die Ergebnisse verzerren würde. Allerdings würde das im vorliegenden Fall die (unwahrscheinliche) Konstellation voraussetzen, dass diese für die Leistungserbringung vorteilhaften Faktoren systematisch mit niedrigeren Pro-Kopf-Ausgaben der Bundesländer zusammenhängen müssten. Eine andere mögliche Erklärung wäre, dass die finanziellen Mittel in bedeutendem Maß kompensatorisch verteilt werden und zielgerichtet dorthin fließen, wo pädagogische Probleme bestehen und die Leistungen der Schüler/innen gering sind. Dies erscheint allerdings in Anbetracht der vorherrschenden Schulfinanzierung wenig plausibel, denn die Mittel werden nicht indexbasiert verteilt und Klassengröße sowie Betreuungsrelationen zeigen im Gegenteil, dass Schulen in ländlichen Regionen und mit geringer sozialer Benachteiligung durchgehend besser ausgestattet sind als Schulen in Ballungsgebieten. Außerdem werden im Modell diese Einflussfaktoren durch die separate Schätzung nach Schultypen und durch die Berücksichtigung des Index der sozialen Benachteiligung sowie des Urbanisierungsgrads weitgehend kontrolliert. Insgesamt geben die vorgelegten Befunde jedenfalls keinen Hinweis darauf, dass in Volksschulen oder in den Schultypen der Sekundarstufe I ein höherer Ressourcenaufwand mit höheren Leistungen der Schüler/innen in der Standardüberprüfung einhergeht. Die Auswertungen sind daher zumindest insofern interpretierbar, *als in der bildungspolitischen Diskussion von einem alles dominierenden sehr starken positiven Zusammenhang zwischen Ressourcen und Ergebnissen ausgegangen wird*: Wenn dieser in der erwarteten Stärke existiert, dann müsste er sich in den Darstellungen zeigen. Die Unterschiede in den Ressourcen sind viel deutlicher als jene in den Ergebnissen.

Unterschiede bei den Ressourcen viel deutlicher als bei den Ergebnissen

3.3.4 Zwischenfazit

In den vorherigen Abschnitten sind empirische Daten zu den Fragen nach der Verteilung der Ressourcen und der Zielerreichung dargestellt. Starke Streuungen in den Ausgaben und Lehrkraftzuteilungen zwischen den Bundesländern und auch zwischen Schulen ergeben die Frage nach der gerechten Verteilung der Mittel zwischen den Regionen und Schulen. Aus den starken Kostenunterschieden zwischen Schulformen, insbesondere wenn Bundesländer sich derartig deutlich in der Zuordnung der Schüler/innen zu Schulformen unterscheiden, ergibt sich weiters die Frage, inwieweit die Art der Zuteilung von Mitteln für Schule und Unterricht pädagogisch bzw. gesellschaftlich begründbar ist.

Aufgrund der großen Unterschiede bei den Ressourcen auch in Gebieten ähnlicher Besiedlung und eines nicht erkennbaren Zusammenhangs mit sozialen Faktoren stellt sich die Frage sowohl nach den Gründen für die dahinter liegenden Verteilungsentscheidungen (so diese überhaupt explizit und strategisch getroffen werden) als auch nach der gerechten Verteilung der Mittel zwischen Schulen. Geringe Bundeslandunterschiede bei den Kosten der Bundesschulen im Vergleich zu den Unterschieden bei den Landesschulen werfen die Frage auf, inwieweit die fragmentierten Verwaltungsstrukturen Raum für unbegründete Kosten-

unterschiede schaffen. Die Behauptung, diese Unterschiede würden dem lokalen/regionalen Bedarf entsprechen, kann mit diesen Ergebnissen nicht gestützt werden und bedarf besserer Untermauerung mit transparenteren Informationen. All diese Ergebnisse gelten jedoch unter dem Vorbehalt, dass die notwendigen Schätzungen der Kosten, insbesondere für die AHS, zutreffend sind.

4 Forschungsausblick: Weitergehende Forschungsfragen und Anregungen für die Bildungsforschung und Bildungsstatistik zur gegenständlichen Thematik

Mangelnde Transparenz als
ein Hauptproblem

Dieser Beitrag zielt darauf ab, den Wissensstand zur Ressourcennutzung im österreichischen Schulwesen zu erweitern. Als Hauptprobleme werden erstens die mangelnde Transparenz der Ressourcennutzung bei gleichzeitig allerhöchster politischer Priorität und zweitens die enge Verbindung dieser Problematik mit der Governance-Struktur, insbesondere den komplexen Kompetenz-Überschneidungen zwischen Bund und Ländern in der Personalverwaltung der Lehrpersonen herausgearbeitet. In Bezug auf die politische Priorität der Ressourcen wird (1.) gezeigt, dass die Ausstattung mit Ressourcen auf der operativen (Pro-Kopf-)Ebene bei steigender Verausgabung von Mitteln nach wie vor vergleichsweise gut ist; (2.) besteht eine große Streuung der Verteilung der Mittel nach Bundesländern, die in beträchtlichem Maß unerklärt ist; (3.) ergeben explorative Auswertungen *keine positiven* Zusammenhänge zwischen Ressourcen und Leistungen, wie sie weithin erwartet werden und auch plausibel erscheinen. Es besteht weiterer Forschungsbedarf auf mehreren Ebenen: (1.) weitere (deskriptive) Verbesserungen der Transparenz bei der Ressourcennutzung durch vertiefende Auswertungen und Weiterentwicklung von Information und Monitoring; (2.) weitere vertiefende Analysen zur Akteurskonstellation, um ein besseres Verständnis der gegebenen Handlungsspielräume wie auch Grundlagen für ihre Weiterentwicklung oder Neugestaltung zu gewinnen; (3.) Nutzung der vergleichenden politikwissenschaftlichen Forschung zum Föderalismus für die weitergehende Analyse der Konstruktions- und Gestaltungsprobleme der Governance-Struktur; (4.) weitergehende Analyse der Faktoren, die die Ressourcenpolitik bestimmen.

4.1 Transparenz der Ressourcennutzung: Überprüfung des Monitorings und Klärung der Verwaltungskosten

Jede Bildungsreform und reguläre Bildungspolitik braucht einen Kassensturz als Grundlage für Entscheidungen. Zur Verbesserung der Transparenz der Ressourcennutzung sind zwei Aspekte vordringlich:

Erstens die Weiterentwicklung der laufenden Beobachtung und Berichterstattung (Monitoring) dergestalt, dass eine differenzierte Darstellung und Analyse der verschiedenen Indikatordimensionen in einer einheitlichen Kategorisierung möglich wird. Grundsätzlich muss eine Daten- und Informationsbasis aufgebaut werden, die alle Teilmassen (Schüler/innen, Lehrer/innen, sonstiges Personal, Infrastruktur, Finanzen nach den verschiedenen Komponenten) in einer differenzierten, einheitlichen und aufeinander bezogenen Klassifikation, die auch regional aufgegliedert ist, abbildet und die für Auswertungszwecke verfügbar ist. Unter Berücksichtigung, dass manche dieser Informationen primär für andere Zwecke erhoben werden, sollten Kategorisierungen im Hinblick auf Erfordernisse des Bildungsmonitorings harmonisiert werden. Das schließt insbesondere eine bessere Berücksichtigung von Klassifikationen des Schulwesens (insbesondere Schularten getrennt nach Bildungsebenen) mit ein, welche die traditionelle Perspektive der administrativen Klassifikation (Schulen als Institutionen bzw. Verwaltungseinheiten) stärker ergänzen muss. Die Informationsbasis muss es erlauben, auf einfache Weise Relationen zwischen den Dimensionen (z. B. Output/Input) und innerhalb der Dimensionen (v. a. Finanzen/materiale Informationen wie Schüler/innen, Lehrpersonen, Klassen etc.) herzustellen. Dies ist nicht trivial, da die Finanzinformationen aus anderen Quellen stammen als die materialen Informationen, und da verschiedene Da-

tenproduzenten (BMF, BMBF, Statistik Austria) zusammenspielen müssen und die Klassifikationen teilweise auch die regulatorischen Grundlagen betreffen. Wünschenswert wäre, dass die Berichterstattung und Datenübermittlung im Rahmen von Statistik Austria weiter verbessert würde. Das Ziel der vereinheitlichten Datenbasis wurde bereits für den Nationalen Bildungsbericht 2009 aufgestellt, konnte jedoch – trotz aller erreichten Entwicklungen und Verbesserungen – bisher nur ansatzweise verwirklicht werden. Vorarbeiten zu den nächsten Ausgaben des Nationalen Bildungsberichts sollten entsprechend koordiniert werden und früh beginnen.

Zweitens sollten die verschiedenen Ausgabenkomponenten der Ressourcennutzung, insbesondere im Bereich der Personalausgaben, detailliert erfasst und dargestellt werden, um die Unsicherheiten über die Ressourcennutzung in den politischen Auseinandersetzungen zu klären. Ein wichtiges Thema ist die Unsicherheit über die Höhe der Verwaltungsausgaben, in deren Reduzierung große politische Hoffnungen gesetzt werden und deren Implikationen in den politischen Diskursen auch unzureichend ausgelotet werden. Die wahrscheinlich überzogenen Einsparerwartungen im Zusammenhang mit dem Reformdiskurs haben diese Unsicherheiten augenscheinlich zum Ausdruck gebracht. Daher wird im Reformkonzept (BMFWF & BMBF, 2015) vorgeschlagen bzw. geplant, dass die Personalverrechnungs- und -informationssysteme der Länder in das System des Bundes eingebracht werden sollen. Dieser begrüßenswerte Prozess sollte begleitet und analysiert werden, damit durch die verbesserte Transparenz auch die politischen Prozesse und Auseinandersetzungen auf eine bessere Grundlage gestellt werden können.

Höhe der
Verwaltungsausgaben
ist wichtiges Thema

4.2 Akteurskonstellation: Rolle der Interessenvertretungen und Möglichkeiten der Professionalisierung

Die stilisierte Darstellung im Hinblick auf die Akteurskonstellation sowie die im politischen Diskurs formulierten Erwartungen in eine erweiterte Autonomie auf Schulebene sollten empirisch näher untersucht werden. Ein Thema ist seit Jahrzehnten der Vorschlag bzw. die Forderung nach erweiterter finanzieller Autonomie der Schulen, es gibt jedoch keine hinreichenden Befunde über die Akzeptanz und das diesbezügliche Interesse auf der Schulebene.

Eine weitere Frage bezieht sich auf die explizite Analyse der Rolle der Interessenvertretungen der Lehrpersonen in der Akteurskonstellation und in den Reform- und Entwicklungsaktivitäten für eine verbesserte Praxis. Eine neue Grundlage dafür wird die bald verfügbare international vergleichende Analyse der Rolle der Lehrgewerkschaften (Moe & Wiborg, im Erscheinen) liefern.

Analyse der Rolle der
Interessenvertretungen
notwendig

Vordringlich erscheint insbesondere die Frage, welche hemmende oder fördernde Rolle der Regulation der Arbeitsbeziehungen für Prozesse und Möglichkeiten der Professionalisierung zukommt.

Schließlich wäre der Wissensstand zur Wirksamkeit und Effizienz der verschiedenen alternativen Finanzierungsmodelle im Zusammenspiel mit den Governance-Strukturen zu analysieren und einzuschätzen, welche Möglichkeiten sowie Vor- und/oder Nachteile durch ihre Anwendung für Österreich erwartet werden können. Dabei kann zwischen Modellen unterschieden werden, die für Österreich als Reformansätze aktuell bereits vorgeschlagen werden, und solchen, die nicht in Diskussion sind (z. B. *Performance Pay*). Vorgeschlagen werden Globalbudgets (z. B. Zukunftskommission, 2005), sozial indizierte Finanzierungskomponenten (Bacher, 2015) und verschiedene Modelle von privatwirtschaftlich konzipierten Trägermodellen (z. B. ein von der Industriellenvereinigung [IV] vorgeschlagenes Schulträgermodell: Lengauer & Friesl, 2015).

4.3 Föderalismus: Einordnung in die vergleichende Forschung

Effizienz des Föderalismus oft thematisiert, aber nur wenig untersucht

Die Konstruktion des Föderalismus als Teil der Verfassung wird in den politischen und wissenschaftlichen Diskursen vorwiegend aus staats- und rechtspolitischer Sicht angesprochen, die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Effizienz werden zwar mitlaufend thematisiert, aber nur wenig explizit untersucht. So sind Kosteneinsparungen immer wieder ein zentrales Motiv der (gescheiterten) Bestrebungen von Verfassungsreformen (Pollak & Slominski, 2005) gewesen, aber nur wenig fundiert untersucht worden. Die einschlägige, vergleichende politikwissenschaftliche Literatur und ihre Ergebnisse, die in den politisierten öffentlichen Diskursen so gut wie nicht vorkommen, könnten stärker nutzbar gemacht werden, um die Diskurse aus den aktuellen Frontstellungen herauszuführen. In dieser Literatur wird gezeigt, dass die genuin wirtschaftlichen Vor- und Nachteile des Föderalismus in den ökonomischen Analysen nur begrenzt erfasst werden, da die fiskalischen und politischen Strukturen eng verflochten sind und die Wirkungen von der Gesamtstruktur abhängen; überdies werden die Vorteile einer Dezentralisierung häufig in den Modell-Annahmen vorausgesetzt und nicht empirisch analysiert (Rodden, 2004a). Die empirischen Analysen sehen in den *Regelungen und Praktiken* der fiskalischen Disziplin (Soft vs. Hard Budget Constraints) einen entscheidenden Faktor für die Wirkungen föderaler Strukturen (Oates, 2006; Rodden 2004b; Rodden, Eskeland & Litvack, 2003).

Eine Reform der Schulverwaltung, die im Diskurs als „Paradebeispiel für eine Verschwendung von Steuergeld“ (IV, 2015, S. 21) hervorgehoben wird, steht an der Schnittstelle zwischen den allgemeinen Problemen der föderalistischen Verfassung und Verwaltung einerseits und den spezifischen Governance-Problemen des Schulwesens andererseits. In jüngerer Zeit werden die wirtschaftlichen Aspekte des Föderalismus etwas stärker betont (z. B. IV, 2015; Wirtschaftskammer Österreich [WKO], 2014), wobei die Frage der Herstellung des *Konnexitätsprinzips* (Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung) als entscheidendes Problem gesehen wird, aber die Richtung, in der das geschehen soll – beim Bund durch Zentralisierung oder bei den Ländern durch Dezentralisierung (Stichwort *Steuerautonomie*) –, umstritten ist. Eine wesentliche zu klärende Frage besteht hier darin, inwieweit durch eine Autonomisierung auf Schulebene und eine Stärkung der Gemeinden ein Ausweg aus dem Bund-Länder-Konflikt gefunden werden kann.

4.4 Ressourcenpolitik: Verbindung von Politics und Policy

Faktoren, die die Verteilung von Mitteln bestimmen, weiter unbekannt

Auf der Ebene der Ressourcenpolitik zeigen die Auswertungen in diesem Kapitel, dass die sehr großen Unterschiede in der Ressourcenverteilung v. a. im Pflichtschulwesen kaum auf die behaupteten Unterschiede im lokalen und regionalen Bedarf zurückgeführt werden können und dass höhere Ressourcen auf regionaler Ebene auch nicht zu besseren Ergebnissen bei den Standardüberprüfungen führen. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf, da mittels der verfügbaren Daten zwar Faktoren ausgeschlossen bzw. relativiert werden konnten, aber die Frage nach den Faktoren, die die Verteilung bestimmen, offen geblieben ist. Die Hypothese ist im Einklang mit der Literatur, dass die politischen Praktiken im föderalen Machtspiel sowie die gegebene Akteurskonstellation und die starke positive Bewertung von Ressourcensteigerungen in der Politik wesentliche erklärende Faktoren abgeben.

Auch hier hat, wie eingangs dargestellt, die vergleichende politikwissenschaftliche Forschung eine Reihe von Faktoren identifiziert, die internationale Unterschiede in der öffentlichen und privaten Bildungsfinanzierung erklären können und weit über die ökonomischen Standardannahmen von Kosten und Erträgen sowie Anreizen und Sanktionen hinausgehen. Diese Ergebnisse können einen Ausgangspunkt für die weitere Forschung darstellen. Im Sinne der Stärkung von evidenzinformierter Politik wären die Voraussetzungen einer besseren Integration von Sachpolitik (Policy) und Machtpolitik (Politics) zu schaffen.

5 Politische Analyse und Entwicklungsoptionen

5.1 Die zentrale Herausforderung: Transparenz

Fragen der Finanzierung des Schulwesens sind in Österreich der entscheidende bildungspolitische Diskurs, letztlich gilt es – trotz aller Gegensätze in der Debatte – als erfolgreich, mehr Mittel zu verausgaben. Wer gar eine *Sparpolitik* verfolgt, hat den „Schwarzen Peter“, auch wenn eine vorsichtige Ausgabenpolitik sachlich noch so sehr gerechtfertigt wäre.

Diese expansive Logik ist einer der wichtigsten Fallstricke der Bildungspolitik, da sich die politischen Diskurse auf der Bühne der Machtpolitik im skizzierten Double Bind verfangen, in dem der (relative) Überfluss angeprangert wird und gleichzeitig ein in Schulen und Unterricht wahrgenommener Mangel regelmäßig zu weiteren Ressourcenforderungen führt. Aufgrund der Intransparenz der Ausgaben lässt sich weder das eine noch das andere einwandfrei beweisen. Zentrales Argument ist, dass die hohen Ausgaben nicht in den Klassenzimmern ankommen würden. Die Mittel würden irgendwo dazwischen (v. a. für „Verwaltung“ oder sachfremde Verwendung von Lehrpersonen) abgezweigt: Die günstigen Indikatoren (Schüler-Lehrkräfte-Relation) würden daher nicht die reale Situation zum Ausdruck bringen.

Expansive Logik ist einer der wichtigsten Fallstricke der Bildungspolitik

In dieser Konstellation ist ein wesentlicher Faktor für eine rationalere und bessere Bildungspolitik die Verbesserung der Transparenz der Ausgaben: Wohin fließen die Mittel? Wie werden sie verausgabt? Wie und wo werden Lehrpersonen und Unterstützungspersonal eingesetzt? Das vorhandene Informationssystem kann über diese Fragen keine zureichenden Aussagen machen, da es entscheidende Lücken enthält, die mit der Gestaltung des Governance-Systems zusammenhängen. Erst wenn die vergleichsweise gute Finanz- und Humanausstattung in Österreichs Schulen allgemein anerkannt wird, kann sich die Debatte den Fragen der Effizienz und Effektivität zuwenden. Nur wenn die Höhe der Aufwendungen für Schulen unstrittig ist, kann eine Diskussion über eine gerechte Verteilung geführt werden.

Wichtige Aspekte dabei sind:

- *Die Bruchlinie zwischen Bund und Ländern in der Finanzierungsregelung ergibt gegensätzliche Grundinteressen:* beim Bund möglichst Minimierung, bei den Ländern möglichst Maximierung der Ausgaben. Das logische Resultat ist Informationszurückhaltung durch die Länder mit der Folge, dass die nötigen Informationen nicht nur dem Bund, sondern auch der Öffentlichkeit vorenthalten werden.
- *Die Doppelgleisigkeit der Sekundarstufe I in Form von HS/NMS und AHS-Unterstufe bewirkt,* dass die Ausgaben für die AHS-Unterstufe nicht selbstverständlich als Teil der Pflichtschule ausgewiesen werden.

Um über diese entscheidenden Fragen Transparenz zu erhalten, müssten die Ausgaben für die Lehrpersonen in den Ländern nach Schultypen in allen Bereichen detailliert ausgewiesen werden. Erstrebenswert wäre, aus den Feststellungen des Rechnungshofs (2012) über den zusätzlichen Aufwand für das Controlling zu folgern, dass alle Lehrpersonen in das Personal-Verrechnungs- und -verwaltungssystem des Bundes eingebracht werden, wie es im aktuellen Reformvorschlag der Regierung vorgesehen ist (BMWF & BMBWF, 2015, S. 16). Diese Zusammenführung würde erstens dem Bund gegenüber Transparenz herstellen und zweitens eine Grundlage für Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit sein.

Controlling aller Lehrpersonen sollte in das System des Bundes eingebracht werden

Zur Verbesserung der Transparenz müssen die in Abschnitt 4.1 diskutierten Schritte vorgenommen werden. Infolge müssten die neuen Daten verwendet werden, (1.) um in der Verwaltung die Ressourcenzuteilung auf eine bessere Grundlage zu stellen; (2.) um die Transparenz nach außen zu erhöhen, damit andere Akteure (Forschung, Interessenvertretungen der Praktiker/innen) an den Informationen partizipieren.

5.2 Ansätze im Reformvorschlag

Ausgehend von gegensätzlichen Positionierungen (Verlängerung vs. Verbundlichung) wurden im Reformprogramm der Regierung mehrere Ansätze für Reformen der Finanzierung entwickelt:

- Die erwähnte Zusammenführung der Personalsysteme im Bundessystem, die weitgehende Transparenz der Personalbewirtschaftung möglich machen kann.
- Eine gemischte Bund-Länder-Struktur der Zuständigkeiten, die Elemente der bisherigen Finanzierung aufgreift und neu kombiniert. Die tatsächliche Funktionsweise wird wesentlich von der Implementation abhängen und ist nicht definitiv vorhersehbar. Der Bund bringt nach wie vor die Mittel auf, die in den neuen Bildungsdirektionen ausgegeben werden sollen. Diese akzentuieren eine deutlichere Weisungskette für den Bund zur Bildungsdirektion, halten aber den Einfluss der Länder durch das Vorschlagsrecht für die Bildungsdirektorinnen und -direktoren aufrecht. Die grundlegenden Konfliktpositionen bleiben damit bei vereinfachten Strukturen aufrecht und konzentrieren sich auf die Funktion der Bildungsdirektorinnen und -direktoren, die im Konfliktfall in eine „Sandwich-Position“ zwischen dem Bund und den Ländern kommen. Zwei Hauptszenarien sind denkbar: (1) Umso mehr die Länder ihr Gewicht in die Waagschale werfen und auf Bundesebene zentralistische Positionen eingenommen werden, umso mehr werden sich die gegenwärtigen Konfliktpositionen perpetuieren; (2) in dem Maße, in dem auch auf Bundesebene föderalistische Positionen eingenommen werden, werden sich die länder-spezifischen Entwicklungen differenzieren und Raum für unterschiedliche Länderstrukturen schaffen – die Grundspannung wird jedenfalls aufrecht bleiben.
- Sehr begrenzte Schritte in Richtung finanzieller Autonomisierung mit leicht verstärkten Einflussmöglichkeiten der Schulen auf die Erstausswahl der Lehrpersonen als wichtigste Ressource, Umwandlung von Mitteln für Lehrpersonen in Unterstützungspersonal in begrenztem Ausmaß, Globalbudget für die Sachausgaben (vgl. Kapitel „Schulautonomie“ in diesem Band: Altrichter et al., 2016).
- Möglichkeiten der Errichtung von schulartenübergreifenden autonomen Verwaltungsregionen, die Einheiten mit 200 bis 2.500 Schülerinnen und Schülern gemeinsam verwalten sollen. Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, autonome Entwicklungsprojekte nach den Bedürfnissen der Standorte aufzusetzen und voranzutreiben.

Der Mechanismus des Finanzausgleichs ohne Regelungen über Mittelverteilung ist zu pauschal

Obwohl im Regierungsvorschlag ausdrücklich die Bedeutung von Daten zur sozialen Situation von Schulen betont wird (BMWFW & BMBWF, 2015, S. 13), wird nicht ausformuliert, wie die unterschiedlichen sozialen Rahmenbedingungen der Schulen in der Ressourcenzuteilung berücksichtigt werden sollen und wie in Zukunft eine Angleichung der Unterrichtsverhältnisse und eine gerechte Bestimmung der Ausgaben pro Schüler/in bewirkt werden soll. Der in der gesellschaftlichen Diskussion häufig positiv aufgenommene (z. B. Neustart Schule, 2015) Vorschlag einer sozial indexierten Mittelzuteilung sollte weiterverfolgt, aber auch beforstet werden. Der dem Finanzausgleich zugrundeliegende Verteilungsmechanismus, der eine Art Formelfinanzierung auf Bundeslandebene darstellt, ist ohne genauere Informationen oder Regelungen über die Verteilung der Mittel zu pauschal, um eine adäquate und gerechte Verteilung zwischen den Ländern und Regionen, aber auch zwischen Schulstandorten zu sichern. Die große, nicht transparent erklärbare Streuung der Personalzuteilung zwischen Schulen ist auch ein starkes Indiz dafür, dass ausreichende Ressourcen für eine sozial indexierte Mittelzuteilung im System vorhanden sind. Bacher (2015) zeigt, dass schon geringe Anpassungen in den Betreuungsrelationen substanzielle Mittel für eine bedarfsadäquate Umverteilung frei machen könnten. Diese Verteilung muss österreichweit fair und gerecht angelegt sein und zukünftige notwendige Anpassungen, z. B. aufgrund demographischer Änderungen, in gerechter Weise ermöglichen.

Literatur

Altrichter, H., Brauckmann, S., Lassnigg, L., Moosbrugger, R. & Gartmann, G. B. (2016). Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 263–303). Graz: Leykam. DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-2-7>

Altrichter, H. & Maag Merki, K. (Hrsg.). (2010a). *Handbuch neue Steuerung im Schulsystem* (1. Aufl., Educational Governance, Band 7). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H. & Maag Merki, K. (2010b). Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch neue Steuerung im Schulsystem* (1. Aufl., Educational Governance, Band 7, S. 15–37). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ansell, B. W. (2008). Traders, teachers, and tyrants: Democracy, globalization, and public investment in education. *International Organization*, 62 (2), 289–322.

Bacher, J. (2015). Indexbasierte Finanzierung des österreichischen Schulsystems. *Schulverwaltung aktuell* (4), 102–105.

Bacher, J., Altrichter, H. & Nagy, G. (2010). Ausgleich unterschiedlicher Rahmenbedingungen schulischer Arbeit durch eine indexbasierte Mittelverteilung. *Erziehung und Unterricht*, 160 (3–4), 384–400.

Barz, H. (2010). Bildung und Ökonomisierungskritik – Die Perspektive der Erziehungswissenschaften. In H. Barz (Hrsg.), *Handbuch Bildungsfinanzierung* (1. Aufl., S. 145–154). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Biedermann, H., Weber, C., Herzog-Punzenberger, B. & Nagel, A. (2016). Auf die Mitschüler/innen kommt es an? Schulische Segregation – Effekte der Schul- und Klassenzusammensetzung in der Primarstufe und der Sekundarstufe I. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 133–173). Graz: Leykam. DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-2-4>

Böttcher, W., Bos, W., Döbert, H. & Holtappels, H. (2008). Bildung unter Beobachtung. In W. Böttcher, W. Bos, H. Döbert & H. Holtappels (Hrsg.), *Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive. Dokumentation zur Herbsttagung der Kommission Bildungsorganisation, -planung, -recht* (KBBB; S. 7–11). Münster: Waxmann.

Bourdieu, P. (1973). Cultural reproduction and social reproduction. In R. K. Brown (Hrsg.), *Knowledge, Education and Cultural Change* (S. 71–112). London: Tavistok.

Brewer, D. & Welsh, R. (2014). Economics of education. In D. Brewer & L. Picus (Hrsg.), *Encyclopedia of education economics & finance* (S. 252–257). Thousand Oaks, CA: SAGE.

Brückner, Y. & Tarazona, M. (2010). Finanzierungsformen, Zielvereinbarungen, New Public Management, Globalbudgets. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch neue Steuerung im Schulsystem* (1. Aufl., Educational Governance, Band 7, S. 81–108). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bruneforth, M., Chabera, B., Vogtenhuber, S. & Lassnigg, L. (in Vorbereitung). *OECD Review of policies to improve the effectiveness of resource use in schools, country background report for Austria*.

Bruneforth, M. & Lassnig, L. (Hrsg.). (2012). *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren*. Graz: Leykam. Zugriff am 11.01.2016 unter <https://www.bifie.at/buch/1914>

Bruneforth, M., Weber, C. & Bacher, J. (2012). Chancengleichheit und garantiertes Bildungsminimum in Österreich. In B. Herzog-Punzenberger (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 189–227). Graz: Leykam. Zugriff am 07.03.2016 unter <https://www.bifie.at/buch/1915>

Bukodi, E. & Eibl, F. (2015). *Linking the macro to the micro: A multidimensional approach to educational inequalities in four European countries* (Barnett Papers in Social Research, Working Paper 15–02). Oxford: University. Zugriff am 03.02.2016 unter http://www.spi.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Doc/150609_BarnettPaper_15-02.pdf

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE). (2016). *Daten und Material zu Indikatoren B: Inputs – Personelle und finanzielle Ressourcen. Anhang zum Nationalen Bildungsbericht Österreich 2015, Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren*. Salzburg: BIFIE. DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-1-B-dat>

Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBF). (2014). *Basisdaten LandeslehrerInnen*. Unveröffentlichte Daten. Wien.

Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBF). (2015a). *Basisdaten BundeslehrerInnen*. Unveröffentlichte Daten. Wien.

Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBF). (2015b). *Das neue Dienst- und Besoldungsrecht für neu eintretende LehrerInnen*. Zugriff am 03.02.2016 unter https://www.bmbf.gv.at/schulen/lehrdr/ldr_broschuere.pdf

Bundesministerium für Finanzen (BMF). (2013). *Bundesvoranschlag 2015. Untergliederung 30: Unterricht, Kunst und Kultur* (Teilheft). Zugriff am 26.02.2016 unter https://service.bmf.gv.at/BUDGET/budgets/2013/bfg/teilhefte/UG30/UG30_Teilheft_2013.pdf

Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) & Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBF). (2015). *Bildungsreformkommission – Vortrag an den Ministerrat*. Zugriff am 13.01.2016 unter <https://www.bmbf.gv.at/ministerium/vp/2015/20151117.pdf>

Burns, T. & Schuller, T. (2007). *Evidence in education. Linking research and policy (Knowledge management)*. Paris: OECD Publishing.

Burton, P., Goodlad, R., Croft, J., Abbott, J., Hastings, A., Macdonald, G. et al. (2004). *What works in community involvement in area-based initiatives? A systematic review of the literature* (Home Office Online Report 53/04). University of Bristol and University of Glasgow. Zugriff am 16.02.2016 unter <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs04/rdsolr5304.pdf>

Busek, E. (2015). Autonomie kann Schulen weiterbringen. In M. Strolz & M. Unger (Hrsg.), *Die mündige Schule. Buntbuch Schulautonomie* (S. 239–243). Wien: Contentkaufmann.

Busemeyer, M. R. (2007a). Determinants of public education spending in 21 OECD democracies, 1980–2001. *Journal of European Public Policy*, 14 (4), 582–610.

Busemeyer, M. R. (2007b). *Social democrats and education spending: A refined perspective on supply-side strategies* (MPIfG Working Paper 07 /2). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Busemeyer, M. R. (2010). *Redistribution and the political economy of education: An analysis of individual preferences in OECD countries* (Center for European Studies Working Paper Series, 178). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Zugriff am 03.02.2016 unter <https://www.ciaonet.org/attachments/20051/uploads>

Busemeyer, M. R. & Trampusch, C. (2011). Review article: Comparative political science and the study of education. *British Journal of Political Science*, 41 (2), 413–443.

Card, D. & Payne, A. A. (2002). School finance reform, the distribution of school spending, and the distribution of student test scores. *Journal of Public Economics*, 83, 49–82.

Carnoy, M. & Castells, M. (1997). *Sustainable flexibility: A prospective study on work, family and society in the information age*. Paris: OECD Publishing.

Checchi, D. (2006). *The economics of education. Human capital, family background and inequality*. Cambridge: University Press.

Clement, W. & Sauerschnig, R. (1977). *Empirische Grundlagen und Konzepte einer Bildungsfinanzpolitik in Österreich* (Kurzfassung). Forschungsbericht. Wien.

Clement, W. & Sauerschnig, R. (1978). *Empirische Grundlagen und Konzepte einer Bildungsfinanzpolitik in Österreich*. Wien.

Coleman, J. S., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfeld, F. D. et al. (1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: Office of Education, US Department of Health, Education and Welfare.

Eder, F. (2013, Mai). *Zugänge und Übergänge in der Sekundarstufe – Spezifika in Österreich*. Vortrag anlässlich der Tagung „Individuelle und institutionelle Übergänge im Bildungssystem – Lost in Transition?“, Österreichische Forschungsgemeinschaft (ÖFG), Wien. Zugriff am 24.02.2016 unter http://www.oefg.at/legacy/text/veranstaltungen/lost_in_transition/Beitrag_Eder.pdf

Eder, F. & Altrichter, H. (2009). Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen: Bilanz aus 15 Jahren Diskussion und Entwicklungsperspektiven für die Zukunft. In W. Specht (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009, Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren* (S. 305–322). Graz: Leykam. Zugriff am 11.01.2016 unter <https://www.bife.at/buch/936>

Eichelberger, H. (o. J.). *Öffnung der Schule*. Zugriff am 03.02.2016 unter http://www.koek-stiftung.at/downloads/paedagogik/Oeffnung_der_Schule.pdf

Erler, I. & Kloyber, C. (Hrsg.). (2013). Community Education. Konzepte und Beispiele der Gemeinwesenarbeit. *Magazin Erwachsenenbildung*, 19. Zugriff am 03.02.2016 unter <http://erwachsenenbildung.at/magazin/13-19/meb13-19.pdf>

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: University Press.

Europäische Kommission. (2006). *Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament. Effizienz und Gerechtigkeit in den europäischen Systemen der allgemeinen und be-*

ruflichen Bildung. Zugriff am 03.02.2015 unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0481&from=EN>

European Commission. (2006). Human capital, technology and growth in the EU member states. In European Commission (Hrsg.), *Employment in Europe 2006* (S. 173–206). Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) & Eurydice. (2014). *Financing schools in Europe. Mechanisms, methods and criteria in public funding* (Eurydice Report). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Zugriff am 15.02.2016 unter http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/170EN.pdf

Fallend, F. (2001). Vielfältiger Föderalismus. Ausgewählte Föderationen im Vergleich. In Forum Politische Bildung (Hrsg.), *Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus* (S. 11–21). Innsbruck: StudienVerlag. Zugriff am 11.10.2016 unter www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/fallend2.pdf

Fazekas, M. (2012). *School funding formulas. Review of main characteristics and impacts* (OECD Education Working Papers No. 74). DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k993xw27cd3-en>

Glatter, R., Mulford, B. & Shuttleworth, D. (2003). Governance, Management and Leadership. In OECD (Hrsg.), *Networks of innovation: Towards new models for managing schools and systems* (Schooling for Tomorrow, S. 65–84). Paris: OECD Publishing.

Hall, P. A. & Soskice, D. (Hrsg.). (2001). *Varieties of capitalism – the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hanushek, E. A. & Woessmann, L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, 17 (4), 267–321.

Heers, M., Van Klaveren, C., Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2004). *Community schools unfolded: A review of the literature. Tier working paper series*. Zugriff am 11.01.2016 unter <http://www.tierweb.nl/tier/assets/files/UM/Working%20papers/Literature%20Review%20Community%20Schools%20TIER%20October%202011.pdf>

Hood, C. (2000). *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Oxford University Press.

Industriellenvereinigung (IV). (2015). *Föderalismus & Finanzausgleich. Effizientere Aufgabenerfüllung jetzt starten. Position der Industriellenvereinigung zu einer Verfassungs- und Aufgabenreform sowie zur Steuerautonomie der Länder und Gemeinden*. Zugriff am 03.02.2016 unter http://www.iv-net.at/iv-all/publikationen/file_680.pdf

Jensen, B., Weidmann, B. & Farmer, J. (2013). *The myth of markets in school education*. Melbourne: Grattan Institute.

Klemenz-Kelih, B. & Beneke, E. (2013). *Vom voneinander hören zum miteinander lernen. Community Education Projekte in Europa. Recherchebericht*. Villach: EB projektmanagement. Zugriff am 11.01.2016 unter http://learnforever.at/files/Dateien/3_3_140212_neu/Recherchebericht_final.pdf

Kuschej, H. & Schönpflug, K. (2014). *Indikatoren bedarfsorientierter Mittelverteilung im österreichischen Pflichtschulwesen* (Projektbericht, Endbericht; Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien). Institut für Höhere Studien. Zugriff am

18.02.2016 unter <http://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/bildung/IndikatorenMittelverteilung.pdf>

Lassnigg, L. (1994). *Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung. Zusammenfassung* (IHS-Forschungsbericht). Wien: IHS.

Lassnigg, L. (2010). *Oberösterreichs Bildungssystem im Benchmarking* (Projektbericht; Studie im Auftrag von AK-Oberösterreich). Wien: IHS. Zugriff am 03.02.2016 unter <http://www.equi.at/dateien/ooebm-ak-jku-iv.pdf>

Lassnigg, L. (2013, Mai). *Übergänge im Bildungssystem: Die Situation in Österreich*. Vortrag anlässlich der Tagung „Individuelle und institutionelle Übergänge im Bildungssystem – Lost in Transition?“, Österreichische Forschungsgemeinschaft (ÖFG), Wien. Zugriff am 24.02.2016 unter http://www.oefg.at/legacy/text/veranstaltungen/lost_in_transition/Beitrag_Lassnigg.pdf

Lassnigg, L. (2015a). „*Muddling through*“ and historical institutionalism – Explanatory devices for the long term development of the dualistic Austrian VET system (Sociological Series, 108). Wien: IHS. Zugriff am 18.02.2016 unter <http://www.ihs.ac.at/publications/soc/rs108.pdf>

Lassnigg, L. (2015b). *Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens* (Forschungsbericht im Auftrag der Arbeiterkammer). Wien: IHS.

Lassnigg, L. (2016). *Education as a hostage of politics. Governance and knowledge in a bureaucratic-federalist system* (Sociological Series, 113). Wien: IHS. Zugriff am 03.02.2016 unter <https://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/rs113.pdf>

Lassnigg, L., Felderer, B., Paterson, I., Kuschej, H. & Graf, N. (2007). *Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung* (Projektbericht, Endbericht; Studie im Auftrag des BMUKK). Zugriff am 11.01.2016 unter https://www.bmbf.gv.at/schulen/sb/ihs_oekbew_15515.pdf?4dzi3h

Lassnigg L. & Nemeth G. (1999). *Personalbedarf im österreichischen Schulwesen, Teil II* (Forschungsbericht). Wien: IHS.

Lassnigg, L., Pechar, H. & Riedel, M. (1994). *Finanzielle Aspekte der Schulentwicklung. Endbericht* (Forschungsbericht; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst und des Bundesministeriums für Finanzen). Wien: IHS.

Lassnigg, L. & Vogtenhuber, S. (2015a). *Challenges in Austrian educational governance revisited. Re-thinking the basic structures* (Sociological Series, 107). Wien: IHS. Zugriff am 03.02.2016 unter <http://www.ihs.ac.at/fileadmin/public/soziologie/pdf/rs107.pdf>

Lassnigg, L. & Vogtenhuber, S. (2015b). *Zukunftsansgaben Unterricht, Wissenschaft und Forschung im Finanzrahmen bis 2018 – einige deskriptive Ergebnisse und Darstellungen* (Forschungsbericht; Endbericht für AK, überarbeitete Endversion). Wien: IHS. Zugriff am 03.02.2016 unter <http://www.equi.at/dateien/AK-FinanzR-2018.pdf>

Lauder, H., Hughes, D., Watson, S., Waslander, S., Thrupp, M., Strathdee, R. et al. (1999). *Trading in futures. Why markets in education don't work*. Buckingham: Open University Press.

Lengauer, S. & Friesl, C. (2015). Bildung neu denken, Schule besser leben. In M. Strolz & M. Unger (Hrsg.), *Die mündige Schule. Buntbuch Schulautonomie* (S. 149–154). Wien: Contentkaufmann.

Levin, H. M. (1998). Educational performance standards and the economy. *Educational Researcher*, 27 (4), 4–10.

Levin, H. M. (2012). More than just test scores. *Prospects*, 42 (3), 269–284.

Lucas, S. R. (2001). Effectively maintained inequality: Education transitions, track mobility and social background effects. *American Journal of Sociology*, 106 (6), 1642–1690.

Moe, T. M. & Wiborg, S. (Hrsg.). (Im Erscheinen). *The comparative politics of education: Teacher unions and education systems around the world*. Cambridge: University Press.

Muthén, L. K. & Muthén, B. O. (2012). *Mplus User's Guide. Seventh Edition*. Los Angeles, CA: Muthén & Muthén.

Neustart Schule. (2015, September). *Bildung neu organisieren: Erwartungen an die Bundesregierung*. Positionspapier erstellt im Rahmen von Schule neu starten – der Bildungssummit der Zivilgesellschaft, Wien. Zugriff am 11.01.2016 unter https://mitmachen.neustart-schule.at/page/-/PK%20Schule%20neu%20Starten/Erwartungen%20an%20die%20Bildungsreform_SchuleNeuStarten_20150915.pdf

Nusche, D., Busemeyer, M., Radinger, T. & Theisens, H. (in Vorbereitung). *OECD Reviews of school resources – Austria*. Paris: OECD Publishing.

Oates, W. E. (2006). *On the theory and practice of fiscal decentralization*. IFIR Working Paper No. 2006–05. Lexington: Institute for Federalism and Intergovernmental Relations. Zugriff am 03.02.2016 unter http://www.ifigr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf

Öhlinger, T. (1993). *Zur Autonomisierung der Schule. Staatstheoretische und verfassungsrechtliche Aspekte*. Unveröffentlichtes Gutachten, 12.07.1993, Universität Wien, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht.

Okun, A. M. (2015/1975). *Equality and efficiency: The big tradeoff*. Washington DC: The Brookings Institution. Zugriff am 03.02.2016 unter <http://www.brookings.edu/events/2015/05/04-okun-equality-efficiency-tradeoff>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2001). *Schooling for tomorrow. What schools for the future?* Paris: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD; Hrsg.). (2002). *Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2002*. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2002-de>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2012). *Education at a glance 2012. OECD indicators*. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). *OECD review of policies to improve the effectiveness of resource use in schools (school resources review). Design and implementation plan for the review*. Zugriff am 11.01.2016 unter <http://www.oecd.org/edu/school/School-Resources-Review-Design-and-Implementation-Plan.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). *Education at a glance 2014. OECD indicators*. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). *Bildung auf einen Blick 2015. OECD-Indikatoren*. Bielefeld: Bertelsmann. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-de>

Österreichische Forschungsgemeinschaft (ÖFG). (2013, Mai). *Übergänge im Bildungswesen erfolgreich gestalten*. Positionspapier der Tagung „Individuelle und institutionelle Übergänge im Bildungssystem – Lost in Transition?“, ÖFG, Wien. Zugriff am 24.02.2016 unter http://www.oefg.at/legacy/text/stellungnahmen/Positionspapier_Uebergaenge_2013.pdf

Picus, L. (2014). Adequacy. In D. J. Brewer & L. Picus (Hrsg.), *Encyclopedia of education economics and finance* (o. S.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Pollak, J. & Slominski, P. (2005). „Konstitutioneller Moment“ und Verfassungsreform: Eine Einschätzung des Österreich-Konvents. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34 (4), 337–350.

Pritchett, L. & Filmer, D. (1997). *What education production functions really show: A positive theory of education expenditures*. Policy research working paper 1795. Washington: The World Bank. <http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/365.pdf?abstractid=597210&mirid=1>

Rechnungshof. (2012). *Finanzierung der Landeslehrer. GZ 860.129/002-1B1/12*. Zugriff am 11.01.2016 unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2012/berichte/berichte_bund/Bund_2012_04.pdf

Rodden, J. (2004a). Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36 (4), 481–500.

Rodden, J. (2004b, November). *Achieving fiscal discipline in federations: Germany and the EMU*. Paper prepared for Fiscal policy in EMU: New Issues and Challenges Workshop organized by European Commission, Brussels. Zugriff am 03.02.2016 unter http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2004/bxl1104/papers/rodde_en.pdf

Rodden, J., Eskeland, G. & Litvack, J. (Hrsg.). (2003). *Decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Cambridge, MA: MIT Press.

Sanders, M. G. (2003). Community involvement in schools: From concept to practice. *Education and Urban Society*, 35, 161–180.

Schmid, K. (2005). *Schulgovernance im internationalen Vergleich. Schulautonomie und Schulverwaltung, Lehrergehälter und Lehrerweiterbildung* (ibw-Forschungsbericht, Nr. 127). Zugriff am 18.02.2015 unter http://www.ibw.at/components/com_redshop/assets/document/product/fb127.pdf

Schmid, K., Hafner, H. & Pirolt, R. (2007). *Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern*. ibw-Schriftenreihe Nr. 135. Wien: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft.

Schmidt, M. G., Busemeyer, M., Nikolai, R. & Wolf, F. (Hrsg.). (2006). *Bildungsausgaben im inter- und intranationalen Vergleich. Bestimmungsfaktoren öffentlicher Bildungsausgaben in OECD-Staaten* (Bericht über ein durch eine Sachbeihilfe der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Forschungsprojekt [Jahre 1 und 2 der Förderung]). Heidelberg: Ruprecht-Karls-Universität, Institut für Politische Wissenschaft. Zugriff am 18.02.2016 unter <http://www.plattform-educare.org/Datenbank/2006%20-%20Abschlussbericht%20zum%20DFG-Projekt%20'Bildungsausgaben%20im%20Vergleich'.pdf>

Schreiner, C. & Breit, S. (Hrsg.). (2012). *Standardüberprüfung 2012 Mathematik, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht*. Salzburg: BIFIE. Zugriff am 11.01.2016 unter <https://www.bifie.at/node/1948>

Schreiner, C. & Breit, S. (Hrsg.). (2014a). *Standardüberprüfung 2013 Englisch, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht*. Salzburg: BIFIE. Zugriff am 11.01.2016 unter <https://www.bifie.at/node/2490>

Schreiner, C. & Breit, S. (Hrsg.). (2014b). *Standardüberprüfung 2013 Mathematik, 4. Schulstufe. Bundesergebnisbericht*. Salzburg: BIFIE. Zugriff am 11.01.2016 unter <https://www.bifie.at/node/2489>

Specht, W. (Hrsg.). (2009). *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009. Band 1. Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren*. Graz: Leykam. Zugriff am 11.01.2016 unter <https://www.bifie.at/buch/936>

Specht, W. & Sobanski, F. (2012). *OECD Review on evaluation and assessment frameworks for improving school outcomes – country background report for Austria*. Zugriff am 18.02.2016 unter <http://www.oecd.org/edu/school/49578470.pdf>

Spiel, G. (2013, Mai). *Transition in die Arbeitswelt. Lost in Transition? Hoffentlich nicht*. Vortrag anlässlich der Tagung „Individuelle und institutionelle Übergänge im Bildungssystem – Lost in Transition?“, Österreichische Forschungsgemeinschaft (ÖFG), Wien. Zugriff am 24.02.2016 unter http://www.oefg.at/legacy/text/veranstaltungen/lost_in_transition/Beitrag_Spiel.pdf

Steiner, P., Lassnigg, L. & Vogtenhuber, S. (2005). *Analyse der österreichischen Bildungsausgaben für den Elementarbereich bis zum postsekundären nicht-tertiären Bereich (ISCED 0–4)* (Forschungsbericht). Wien: IHS.

Steiner, M., Pessl, G. & Bruneforth, M. (2016). Früher Bildungsabbruch – Neue Erkenntnisse zu Ausmaß und Ursachen. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 175–219). Graz: Leykam. DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-2-5>

Steinmo, S., Thelen, K. & Longstreth, F. (1992). *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: University Press.

Stinchcombe, A. L. (1990). *Information and organizations*. Berkeley: University of California Press.

UNESCO Institute for Statistics, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) & EUROSTAT. (2015). *UOE data collection on formal education. Manual on concepts, definitions and classifications – 2015*. Zugriff am 11.01.2016 unter <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/UOE-data-collection-manual-formal-education-concepts-definitions-classifications-2015-en.pdf>

van Ackeren, I. & Brauckmann, S. (2010). Internationale Diskussions-, Forschungs- und Theorieansätze zur Governance im Schulwesen. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch neue Steuerung im Schulsystem* (1. Aufl., Educational Governance, Band 7, S. 41–60). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Van Dyck, P. C. (1967). Die Finanzierung des Schul- und Bildungswesens in Österreich einschließlich einer Vorausschätzung der öffentlichen Ausgaben für das Bildungswesen in

den Jahren 1970 und 1975. In Bundesministerium für Unterricht (BMU; Hrsg.), *Erziehungsplanung und Wirtschaftswachstum 1965–1975. Bildungsplanung in Österreich* (Band 1, o. S.). Wien.

Vogtenhuber, S. & Lassnigg, L. (2016). *Durchführung von Berechnungen und Analysen zur Unterstützung der Erstellung eines Kapitels zum Thema „Ressourcennutzung und Governance im österreichischen Bildungssystem“ für den Band 2 des Nationalen Bildungsberichtes Österreich 2015 (NBB 2015)* [Onlinedokument]. DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-2-8-1>

Weiß, W. W. (2009). Kommunale Bildungspolitik. Entwicklungen, Begrifflichkeiten und Perspektiven. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 1, 11–37. Zugriff am 11.01.2016 unter <http://www.jena.de/fm/41/Kommunale%20Bildungspolitik-Deutsche%20Zeitschr.%20f%C3%BCr%20Kommunalwissenschaften.pdf>

Wirtschaftskammer Österreich (WKO). (2014). Föderalismus und Wirtschaft. *Kommentar Wirtschaftspolitik, 2014* (10). Zugriff am 03.02.2016 unter https://www.wko.at/Content.Node/Interessenvertretung/Standort-und-Innovation/2014-10_wpbi_foederalismus_und_wirtschaft_2.pdf

Wohlhart, D., Böhm, J., Grillitsch, M., Oberwimmer, K., Soukup-Altrichter, K. & Stanzel-Tischler, E. (2016). Die österreichische Volksschule. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 17–58). Graz: Leykam. DOI: <http://dx.doi.org/10.17888/nbb2015-2-1>

Wolf, F. & Zohlnhöfer, R. (2009). Investing in human capital? The determinants of private education expenditure in 26 OECD countries. *Journal of European Social Policy*, 19 (3), 230–244.

Zukunftskommission (Haider, G., Eder, F., Specht, W., Spiel, C. & Wimmer, M.; BMBWK Hrsg.). (2005). *Abschlussbericht der Zukunftskommission an Frau Bundesministerin Elisabeth Gebrer*. Zugriff am 12.01.2016 unter <http://www.plattform-educare.org/Datenbank/Abschlussbericht%20Zukunftskommission%20April%202005.pdf>

