

# Zusammenfassung der Herausgeberinnen und Herausgeber

Ferdinand Eder, Michael Bruneforth, Konrad Krainer, Claudia Schreiner, Andrea Seel & Christiane Spiel

## 1 Einleitung

Der zweite Band des Nationalen Bildungsberichts (NBB) zielt darauf ab, ausgewählte Themen in einem breiteren Zusammenhang darzustellen, als dies mit empirischen Daten allein möglich wäre, und diese im Hinblick auf Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten zu analysieren. Dazu werden vor allem Bereiche ausgewählt, die für die laufende Weiterentwicklung des Schulsystems besondere Bedeutung einnehmen. Ebenso hohe Beachtung wird Themengebieten zuteil, in denen Probleme offensichtlich sind bzw. Bildungserträge im weitesten Sinn noch nicht den gestellten Erwartungen entsprechen. In diesem Sinn fokussiert der NBB 2015 auf drei große Themenbereiche:

- (1) Der Bereich *Qualität von Schule und Ergebnisse des Lernens* wird in drei Kapiteln bearbeitet: Ein Kapitel befasst sich mit der Situation der Volksschule, ein weiteres mit der Leistungsbeurteilung im Sinne einer Unterstützung des Lernens und das dritte Kapitel mit der Vermittlung von digitaler Kompetenz in der Schule.
- (2) Der zweite Bereich befasst sich mit *Funktionsmängeln im Schulsystem*. Konkret werden in zwei Kapiteln einerseits die Ungleichverteilung von Schülerinnen und Schülern im Schulsystem sowie die daraus resultierenden Probleme für Schule und Lernen (Segregationseffekte) analysiert und andererseits das Problem des (vor- oder frühzeitigen) Schul- bzw. Bildungsabbruchs in den Blick genommen.
- (3) Der dritte Bereich ist der *Schulgovernance* gewidmet. Ausgelöst durch die internationalen Leistungsvergleiche, nicht zuletzt durch den „PISA-Schock“, treten Fragen der Steuerung des Schulsystems immer mehr in den Vordergrund. Welche Strategien der Entscheidungsfindung können helfen, das Schulsystem möglichst rasch an die laufenden Veränderungen anzupassen? Welche Strukturen sind dafür erforderlich und wie müssen Ressourcen verteilt werden, damit sie eine fördernde Wirkung entfalten können? In drei Kapiteln werden die Themen Schulleitung, Schulautonomie und Bildungsfinanzierung aufgegriffen, denen in diesem Zusammenhang eine besonders wichtige Funktion zugeschrieben wird.

Alle angeführten Themen wurden von Teams von Autorinnen und Autoren bearbeitet, wobei darauf geachtet wurde, dass die Mitglieder unterschiedliche Institutionen repräsentieren. Ihre Aufgabe war es, die Thematik aus wissenschaftlicher Perspektive zu umreißen, den Ist-Zustand in Österreich zu analysieren und darauf basierende Handlungsoptionen bzw. -empfehlungen für die Weiterentwicklung des Schulsystems abzuleiten.

In der folgenden Zusammenfassung wird versucht, die Herangehensweise der Autorinnen und Autoren an die Themen zu charakterisieren, wesentliche Aussagen zur Ist-Situation wiederzugeben und wichtige Handlungsoptionen zu referieren.

## 2 Qualität von Schule und Ergebnisse des Lernens

Kapitel 1 wirft einen umfassenden Blick auf die **österreichische Volksschule** (David Wohlbart, Jan Böhm, Maria Grillitsch, Konrad Oberwimmer, Katharina Soukup-Altrichter und Elisabeth Stanzel-Tischler). Die Autorinnen und die Autoren geben zuerst einen Überblick über die Grunddaten dieser Schulform (Schüler- und Lehrerzahlen, Aufwendungen) und beschreiben Curriculum und Bildungsauftrag. Im Hinblick auf Unterrichtszeit und -arbeit sowie Lernergebnisse zeigt sich deutlicher Entwicklungsbedarf: Die Unterrichtspraxis ist nur in geringem Ausmaß auf das selbstständige Erarbeiten von Inhalten sowie das eigenständige Bearbeiten von Problemen der Kinder ausgerichtet. Es erfolgt keine ausreichende individuelle Förderung und die Lernergebnisse liegen in Mathematik und Lesen deutlich unter dem Durchschnitt vergleichbarer Länder. In den naturwissenschaftlichen Bereichen entsprechen sie relativ genau dem Durchschnitt. Internationale Spitzenleistungen werden nur von auffällig wenigen Kindern erreicht. Analysen zu Faktoren, von denen die unterschiedlichen Leistungen der Kinder abhängen, verweisen auf einen starken Einfluss des Elternhauses: Die Bildung der Eltern hat den stärksten Einfluss darauf, wie gut die Kinder in der Schule lernen.

Volksschulen sind Schulen mit einer sich wandelnden Schülerschaft. Der Anteil von Kindern mit nichtdeutscher Alltagssprache beträgt österreichweit ca. 27 %, fällt aber regional sehr unterschiedlich aus (der Spitzenwert wird mit 56 % in Wien erreicht). Auch der Umgang mit lernbeeinträchtigten Kindern präsentiert sich im Bundesländervergleich sehr verschieden: Die westlichen Bundesländer setzen deutlich stärker darauf, Kinder in einer Vorschule zu unterrichten bzw. ihnen sonderpädagogischen Förderbedarf zuzuweisen. Die Vorschulquote liegt österreichweit zwischen 22 % (Salzburg) und weniger als 2 % (Burgenland).

Besonderes Augenmerk widmen die Autorinnen und Autoren der Zwischenstellung der Volksschule zwischen Kindergarten und Sekundarstufe I, die deren pädagogische Arbeit stark beeinflusst. Etwa 92 % eines Altersjahrgangs bewältigen die Volksschule in den vorgesehenen vier Jahren. Die restlichen Schülerinnen und Schüler benötigen in der Regel ein zusätzliches Jahr. Unterschiedliche Zuständigkeiten für Kindergarten und Schule sowie differierende dienstrechtliche Voraussetzungen der verantwortlichen Pädagoginnen und Pädagogen haben zur Folge, dass der Übergang in die Volksschule und der Übertritt in die Sekundarstufe I nicht ausreichend betreut werden. Außerdem stehen Lehrpersonen aufgrund der Selektion zum Eintritt in die Sekundarstufe I unter Druck, Kindern gute Noten zu geben, die sie zum Zugang in die allgemeinbildenden höheren Schulen (AHS) berechtigen.

Abhilfe für eine Reihe der angesprochenen Probleme erwarten sich die Autorinnen und Autoren von einem Maßnahmenbündel, das sowohl das unterrichtliche Kerngeschäft als auch die Rahmenbedingungen in den Blick nimmt:

- eine genauere Definition der zu erreichenden Ziele (Kerncurriculum und Mindeststandards als Ergänzung zu den bestehenden Regelstandards);
- eine Anhebung der im internationalen Vergleich niedrigen Unterrichtszeit und die Einrichtung von Ganztagschulen in der verschränkten Form;
- das Ersetzen von Ziffernnoten durch eine lernförderliche und kompetenzbasierte Leistungsbeurteilung;
- eine indexbasierte Ressourcenzuweisung, die „belasteten“ Schulen mehr Möglichkeiten für eine inklusive, individuelle Förderung bietet;
- eine vertiefte fachliche Spezialisierung sowie diagnostische und didaktische Expertise der Lehrpersonen.

Parallel dazu plädieren die Autorinnen und Autoren dafür, Standards für die Begleitung von Entwicklungsprojekten zu formulieren und generell der Forschung zur Volksschule einen höheren Stellenwert zuzuweisen – insbesondere durch den Aufbau einer Forschungsinfrastruktur an den Hochschulen.

Die bereits im Volksschulkapitel als notwendig erachteten Veränderungen in der Leistungsbeurteilung sind Gegenstand des Beitrags über die **Leistungsbeurteilung unter Berücksichtigung ihrer formativen Funktion** (Elfriede Schmidinger, Franz Hofmann und Thomas Stern). Ergebnisse der Lern- und Wirksamkeitsforschung, aber auch die im Schulsystem angestrebte Ausrichtung des Lernens an Kompetenzen implizieren, dass summative Leistungsbeurteilungen (z. B. in Form von Noten nach Abschluss von definierten Lernabschnitten) zur Unterstützung des Lernens nicht ausreichen. Es sind bereits *während* des Lernprozesses lern- und leistungsbezogene Rückmeldungen erforderlich. Solche „formativen“ Rückmeldungen bilden eine der wirksamsten Unterstützungen des Lernens für Schülerinnen und Schüler.

Die Autorin und die Autoren arbeiten auf Basis internationaler Forschungsliteratur zur Leistungsbeurteilung jene Einflussfaktoren heraus, die das Lernen unmittelbar und wirksam fördern. Dazu gehören vor allem die Unterstützung der Lernenden bei der Entwicklung von Lernplänen, beschreibende Rückmeldungen zum erreichten Lernerfolg und die Entwicklung der Kompetenz zur Selbstbeurteilung im Hinblick auf die Erreichung von Zielen. *Formative Leistungsbeurteilung* (FLB) wird damit mehr als Unterrichtsintervention und weniger als Messinstrument aufgefasst. Es geht primär darum, dass eine Lehrperson nach Möglichkeit gemeinsam mit Schülerinnen und Schülern Ziele setzt, diese nach der erfolgten Instruktion beim Lernen beobachtet und ihnen durch Feedback hilft, die Ziele zu erreichen.

Die FLB hat im österreichischen Schulsystem wenig Tradition, auch wenn sie unter dem Terminus *Informationsfeststellungen* in der bestehenden Verordnung zur Leistungsbeurteilung bereits grundgelegt ist. Sie erscheint jedoch mit der schon erwähnten Neuausrichtung des schulischen Lernens auf Kompetenzen und mit verfügbaren oder in Entwicklung befindlichen alternativen Formen der Leistungsbeurteilung gut vereinbar – insbesondere mit Portfolios und der bereits bestehenden *alternativen Leistungsbeschreibung*. Vor allem in den Neuen Mittelschulen (NMS) wird eine Prüfungskultur angestrebt, in der die Schülerinnen und Schüler auf Basis von Kompetenzrastern und Portfolios direkte Rückmeldungen zu ihren Lernergebnissen erhalten. Dazu gibt es verbindlich eine verbale *ergänzende differenzierende Leistungsbeschreibung* (EDL) im Jahreszeugnis. Unter dem Terminus *Förderliche Leistungsbeurteilung* werden feedbackbasierte Zugänge zur Leistungsbewertung auch auf den Qualitätsplattformen *Schulqualität Allgemeinbildung* (SQA) und *Qualitätsinitiative Berufsbildung* (QIBB) propagiert. Allerdings wird das pädagogische Potenzial dieser Formen von den Lehrpersonen noch nicht ausreichend wahrgenommen und es fehlt auch eine umfassende Evaluierung, inwieweit diese unterschiedlichen Initiativen und Intentionen tatsächlich umgesetzt werden und zu einer verbesserten Unterrichtsqualität führen.

Im Hinblick auf die von der internationalen Forschung überzeugend dokumentierte Wirksamkeit der FLB empfehlen die Autorin und die Autoren insbesondere:

- die Verankerung des didaktischen Prinzips „Formative Leistungsrückmeldung und Lernförderung“ im Schulunterrichtsgesetz (SchUG) und in den Lehrplänen;
- die rasche Umsetzung des Vorhabens im aktuellen Regierungsabkommen, Noten durch Leistungsbeschreibungen in den ersten drei Schulstufen zu ersetzen;
- die Belastung der Lehrpersonen durch die Schullaufbahnentscheidungen am Ende der Volksschule zu mindern – entweder durch Rückverlagerung dieser Entscheidung oder mit einer Ergänzung des Notenurteils anhand objektiver Testverfahren;
- die Weiterentwicklung der Bildungsstandards in Richtung Mindeststandards, die als Zielwert für FLB dienen können, sowie den Ausbau von Instrumenten zur Informellen Kompetenzmessung (IKM);
- die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der Leistungsbeurteilung, insbesondere durch eine stärkere Kompetenzorientierung in der Leistungsbeurteilungsverordnung (LBVO).

Die Implementierung einer solchen Neuausrichtung der Leistungsbeurteilung erfordert einen erheblichen Aufwand an Forschung. Dies betrifft auch die Entwicklung von Modellen für den Einsatz der FLB im Unterricht und einen beträchtlichen Aufwand bei der Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern.

Während andere Länder große Anstrengungen unternehmen, die Vermittlung digitaler Kompetenzen zu einer zentralen Aufgabe ihrer Schulsysteme zu machen, hat Österreich in diesem Bereich erheblichen Nachholbedarf. Die Autorin und die Autoren des Kapitels **Medienkompetenz fördern – Lehren und Lernen im digitalen Zeitalter** (*Peter Baumgartner, Gerhard Brandhofer, Martin Ebner, Petra Gradinger und Martin Korte*) konzentrieren sich auf die digitale Kompetenz von Lehrenden in Bildungsinstitutionen und machen zunächst deutlich, dass eine solche Kompetenz zahlreiche Facetten und Dimensionen aufweist. Diese reichen von Mediendidaktik über Mediengestaltung bis hin zur Medienethik. Nach einer Analyse der österreichischen Situation zeigen sie an nationalen und internationalen Beispielen, welche Potenziale mit der (kritischen) Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien verbunden sind. Sie erörtern aber auch, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um diese zu nutzen.

Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) im österreichischen Bildungssystem trotz vergleichsweise guter Ausstattung mit Geräten derzeit eher wenig genutzt werden. Es fehlen zudem systematische Aus- und Weiterbildungsangebote für Lehrpersonen. Daneben ist die Entscheidung, welcher Stellenwert dieser Thematik beigemessen wird, abhängig von den jeweiligen Intentionen der einzelnen Ausbildungseinrichtungen. Die Gründe für die geringe Nutzung von IKT dürften vorrangig darin zu suchen sein, dass – wegen nicht ausreichender Unterstützungs- und Infrastrukturen – das Verhältnis von Aufwand und Ertrag als eher ungünstig eingeschätzt wird.

Es gibt zwar eine Reihe von ministeriell geförderten Initiativen im System (Projekte wie z. B. E-Learning im Schulalltag [eLSA], eCluster-Schulen, Klassenzimmer der Zukunft [KidZ]) bzw. einen forcierten Einsatz von IKT in der Neuen Mittelschule (NMS), doch sind diese Zugänge eher pragmatisch auf die (bloße) Nutzung von IKT und weniger auf die Vermittlung einer umfassenden digitalen Kompetenz bei den Schülerinnen und Schülern ausgerichtet. Die angesprochenen Pionierprojekte haben jedenfalls noch nicht jene kritische Größe erreicht, die Voraussetzung für eine kontinuierliche Durchdringung des Schulsystems wäre.

In einem kurzen Exkurs wird auch das Gefahrenpotenzial der IKT angesprochen. Dazu zählen unter anderem Cybermobbing als Ausweitung der traditionellen Formen von Mobbing (Österreich liegt wie bei anderen Formen von Mobbing auch hier deutlich über dem internationalen Schnitt), aber auch Abhängigkeits- und Suchtpotenziale, die mit Veränderungen des Gehirns bei intensivem Gebrauch des Internets zusammenhängen.

Demgegenüber sehen die Autorin und die Autoren großes Entwicklungspotenzial in drei Bereichen:

- Digitale Schulbücher bzw. Lernmaterialien könnten zu einer nachhaltigen Veränderung des Unterrichts bzw. des Lernens führen, wenn sie nicht bloß Übertragungen vorhandener Texte in elektronische Medien darstellen. Die interaktiven Möglichkeiten des Internets bei der Gestaltung der Materialien müssen derart genutzt werden, dass Schülerinnen und Schüler nicht nur Rezipienten, sondern aktive Nutzer der Texte sind.
- Offene Bildungsressourcen (Open Educational Resources [OER]), die über Clouds und ähnliche Tools allen interessierten Nutzerinnen und Nutzern in der ihnen jeweils verfügbaren Technologie zugänglich sind, könnten einen Qualitätssprung im Angebot von Lernunterlagen bedeuten. OER sind so konzipiert, dass sie ohne Verletzung von Lizenz- und Urheberrechten von allen genutzt werden können. Wie bei bereits vorhandenen Open-Source-Angeboten (z. B. Wikipedia) erfolgt die (Weiter-)Entwicklung in einer

interaktiv-kollektiven Strategie, wobei natürlich Maßnahmen der Qualitätssicherung erforderlich sind. OER würden die organisatorische und regionale Flexibilität von Schulen und ihre Reaktionsmöglichkeiten auf neue Entwicklungen erheblich erhöhen.

- Elektronische Portfolios bieten eine sehr gute Möglichkeit für die Lernenden, ihre Lernprozesse und Lernergebnisse fortlaufend zu dokumentieren und in diesem Prozess zugleich auch Medienkompetenzen zu erwerben.

Die zentrale Empfehlung in diesem Beitrag ist daher die Einrichtung einer *Bildungscloud*. Sie müsste aber von einer umfassenden Vermittlung von digitaler Kompetenz an die Lehrenden begleitet sein. Dies erfordert eine entsprechend breite Aus- und Weiterbildung der Lehrenden in Verbindung mit einschlägiger Forschung in dem Bereich. Vor allem die Entwicklung und Erprobung von didaktischen „Mustern“ für den Umgang mit IKT im Unterricht bildet dafür eine zentrale Aufgabe.

### 3 Funktionsmängel im Schulsystem

Mit der sozialen und ethnisch-kulturellen Segregation im österreichischen Schulwesen setzt sich das Kapitel **Auf die Mitschüler/innen kommt es an? Schulische Segregation – Effekte der Schul- und Klassenzusammensetzung in der Primarstufe und der Sekundarstufe I** (Horst Biedermann, Christoph Weber, Barbara Herzog-Punzenberger und Arvid Nagel) auseinander. Der Frage nach den Auswirkungen insbesondere auch institutionell verordneter Zusammensetzungen von Schülerinnen und Schülern in Schulen und Klassen ist mit der Diskussion über Chancengerechtigkeit verbunden. Die Autorin und die Autoren untersuchen das Ausmaß der ungleichen Verteilung von Schülerinnen und Schülern unterschiedlicher sozialer und ethnisch-kultureller Herkunft und beschreiben anhand von Mathematikleistungen die Einflüsse der Schülerzusammensetzung auf den Unterrichtserfolg.

Das österreichische Schulsystem ist durch ein deutliches Ausmaß an Ungleichverteilung in der Zusammensetzung der Schüler/innen in der Volksschule und Sekundarstufe gekennzeichnet. Das Ausmaß der Ungleichverteilung ist regional jedoch sehr unterschiedlich. In der Sekundarstufe I zeigt sich eine starke *Segregation nach der sozialen Herkunft* zwischen den Schultypen AHS und Hauptschule (HS)/NMS. Im Gegensatz dazu zeigt sich innerhalb der Schultypen eine *ethnisch-kulturelle Segregation*. In geringerem Maße findet sich Segregation auch innerhalb von einzelnen Schulen. Im Hinblick auf die Leistungen zeigen die Autorin und die Autoren, dass in allen Schultypen Schülerinnen und Schüler in sozial besser gestellten Schulklassen, unabhängig von ihrer eigenen sozialen Stellung, bessere Leistungen erzielen. Dies gilt ebenso für die Merkmale Migrationshintergrund und Familiensprache.

Ansatzpunkte für Interventionen könnten zum einen Maßnahmen zur Reduktion der Segregation sein. Allerdings lassen internationale Erfahrungen vermuten, dass es sehr schwierig ist, diese gänzlich aufzuheben. Eine wesentliche Aufgabe sehen die Autorin und die Autoren daher darin, dass zentrale Akteurinnen/Akteure in Schulen bezüglich der Problematik von Heterogenität und Segregation sensibilisiert werden und sich aktiv der damit verbundenen Aufgaben annehmen. Darauf zielende Handlungsmöglichkeiten werden für die Ebenen der Schulstandorte, der Lehreraus- und Lehrerfortbildung und des Schulsystems vorgestellt:

- An Schulstandorten:
  - Vermeidung ungünstiger Gruppierungen von Schülerinnen und Schülern auf Klassenebene;
  - Verbesserung der Qualität von Unterricht durch Umsetzung souveräner Klassenführung und adaptiven Unterrichts in Gruppen mit gehäuften Risikomerkmale und Einsatz der fähigsten Lehrkräfte in schwierigen Kontexten;

- Anerkennung unterschiedlicher Ausgangsvoraussetzungen von Schülerinnen und Schülern als handlungsleitend für die organisatorische und pädagogische Arbeit an der Schule;
  - Entwicklung der Ganztagsangebote unter anderem mit dem Ziel, Schülerinnen und Schüler bildungsferner Eltern durch gezielte und angepasste schulische Angebote intensiver in die schulische Umwelt zu integrieren.
- In der Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern:
    - gezielte Vorbereitung auf die Arbeit in Schulkulturen der Vielfalt;
    - Unterstützung der Schulleiterinnen und Schulleiter im Prozess der Desegregation.
- Auf Systemebene:
    - Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen mittels sozialindexbasierter Mittelvergabe;
    - zur Reduktion der Segregation sollte die kontrollierte Schulwahl durch die Eltern als Mittelweg zwischen dem verpflichtenden Sprengelwesen und der freien Elternwahl in Erwägung gezogen werden. Diese sehen die Autorin und die Autoren als international erfolgreichste Strategie an.

Auf Systemebene rufen die Autorin und die Autoren dazu auf, institutionell induzierte Segregation zu verringern. Damit verbindet sich auch die Frage nach dem optimalen Schulsystem. Gerade bezüglich der Gefahr einer Konfundierung ungünstiger Merkmale scheinen inklusive Schulsysteme gegenüber selektiven Schulsystemen deutlich fairer und – insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit Benachteiligungen bezüglich einzelner Merkmale – bezüglich der optimalen Forderung auch zielführender zu sein. Außerhalb des direkten Einflusses der Bildungspolitik muss zudem die Bedeutung der Wohnpolitik als wesentliches Instrument gegen Segregation erkannt werden – denn Wohnpolitik ist immer auch Schulpolitik.

Kapitel 5 **Früher Bildungsabbruch – Neue Erkenntnisse zu Ausmaß und Ursachen** (*Mario Steiner, Gabriele Pessl und Michael Bruneforth*) stellt neue Erkenntnisse zu Ausmaß und Ursachen des frühen Bildungsabbruchs dar und widmet sich somit einer prioritären Zielgruppe der europäischen Bildungspolitik. Die Autorin und die Autoren geben einleitend einen Überblick über nationale und internationale bildungspolitische Ansätze zur Reduktion des frühen Bildungsabbruchs und stellen den Ansatz in Österreich dazu vergleichend dar. Die Strategieansätze der EU-Staaten zur Reduktion des frühen Bildungsabbruchs unterscheiden sich in der Schwerpunktsetzung innerhalb der Trias von Prävention, Intervention und Kompensation. Als prototypisch werden die Niederlande, Irland und Frankreich dargestellt. Der gemeinhin als erfolgreich geltende österreichische Ansatz war lange ein „beschäftigungszentrierter“ und damit als kompensatorisch einzustufen. In der letzten Dekade wurden die Bereiche Prävention und Intervention durch wesentliche Maßnahmen und Neuerungen breiter aufgestellt. Für die nächsten Jahre wird die „Ausbildung bis 18“ eine entscheidende Funktion bei der weiteren Entwicklung in Österreich haben.

Im internationalen Vergleich erweist sich Österreichs Politik als erfolgreich. Der Anteil früher Bildungsabbrecher/innen hat sich in der internationalen Zählung von 10,8 % im Jahr 1997 auf 7,0 % eines Altersjahrgangs im Jahr 2014 reduziert. Allerdings zeigen neuere ergänzende nationale Daten auf, dass das Ausmaß des frühen Bildungsabbruchs unterschätzt wird: Den nationalen Zahlen folgend sind 15,5 % der Personen zwischen 18 und 24 Jahren Bildungsabbrecher/innen, das sind doppelt so viele wie in den international vergleichenden Studien. Auf der Individualebene zeigen sich relativ geringe Unterschiede nach Geschlecht, jedoch ist ein starker Effekt der Herkunft der Jugendlichen erkennbar. Große regionale Unterschiede werfen Fragen hinsichtlich der Gestaltung von Bildungspolitik auf, da ein identes System in verschiedenen Bundesländern unterschiedlich sozial-selektiv ist. Früher Bildungsabbruch häuft sich in berufsbildenden mittleren Schulen (BMS), im dualen System und in Sonderschulen. Jedoch liegen die Ursachen schon in der Sekundarstufe I, da sich die dort erworbenen Kompetenzen nicht gleich auf die Schulformen der Sekundarstufe II verteilen. Wird untersucht,

welche Sekundarstufe-I-Schulen von Bildungsabbrecherinnen und -abbrechern ursprünglich besucht wurden, zeigt sich im Hinblick auf den späteren Schulabbruch eine große Streuung zwischen den Schulstandorten. In jeder fünften Schule bricht ein Viertel der Abgänger/innen die Ausbildung entweder direkt oder später ab. Die Identifikation dieser Schulstandorte könnte helfen, ein besseres Verständnis für die Prävention zu gewinnen.

Handlungsbedarf sehen die Autorin und die Autoren in Ansätzen zur Prävention von Schulabbruch und bei der Intervention in Krisensituationen. Weitere Anknüpfungspunkte bietet die Kompensation nach dem Abbruch auf schulischer Ebene und bei der außerschulischen Jugendarbeit auch auf Systemebene. Schule kann präventiv wirken, wenn eine effektive Stärken- und Ressourcenorientierung gelingt und sichere Räume geschaffen werden, in denen Diversität möglich ist. Prävention kann außerschulisch allerdings nur partiell wirken und bedarf eines frühzeitigen Eingriffs im Rahmen von Schulsozialarbeit bzw. Schulpsychologie. Zu wirksamen Interventionsstrategien zählen Lernunterstützung und Mediation, wobei das Jugendcoaching ein wichtiges Angebot darstellt.

Aufgrund des bisher unterschätzten Ausmaßes von Bildungsabbrüchen messen die Autorin und die Autoren Initiativen auf der Systemebene einen hohen Stellenwert bei. Dabei wird unter anderem die Ausbildung bis zum 18. Lebensjahr hervorgehoben. Als weitere Ansätze führen sie an:

- die Verlagerung der Ergebnisverantwortung für den Bildungsprozess weg von den Eltern und stärker in Richtung des Bildungssystems. Dazu zählt zum Beispiel die Bereitstellung eines Monitorings der Bildungsverläufe von Jugendlichen für den Schulstandort. Im Rahmen der Initiative *Schulqualität Allgemeinbildung* (SQA) können Präventionsmaßnahmen geplant und Sekundarstufe-I-Schulen besser eingebunden werden.
- das Hinterfragen einer (unterschiedlich streng) gelebten Praxis sozialer Selektivität durch die Akteure im Bildungssystem, wobei das Ausmaß dieser Selektivität zuweilen die Frage nach einer systematischen Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen aufwirft. Ein Zwischenschritt zur Prävention von Abbrüchen wäre, Schulen mit einem hohen Anteil an sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern mit zusätzlichen Ressourcen zu unterstützen.

## 4 Schulgovernance

Der Beitrag **Schulleitung im Wandel: Anforderungen an eine ergebnisorientierte Führungskultur** (Michael Schratz, Christian Wiesner, David Kemethofer, Ann Cathrice George, Erwin Rauscher, Silvia Krenn und Stephan Gerhard Huber) verortet die Schulleitung als wichtigen Teil der neuen Schulgovernance und rekonstruiert zunächst die Entwicklungen im (Selbst-)Verständnis von Schulleitung. In der Forschung lassen sich seit den frühen 1980er Jahren vier Phasen unterscheiden, die durch die Leitkonzepte *Qualitätsmanagement*, datenbasierte *Steuerung*, (Schul-)Entwicklung und *Transformation* charakterisierbar sind. In den beiden ersten Phasen geht es um die Verbesserung der Schulqualität durch geeignetes Führungshandeln und die Steuerung des Schulsystems. Dabei wird das Handeln der Schulleitungen durch die empirische Evidenz vor allem aus den vergleichenden Schulleistungsuntersuchungen geprägt. In den beiden späteren Phasen kommt die Weiterentwicklung der jeweiligen Schule vor allem durch Kompetenzorientierung bzw. die Vision des „Wandels“ ergänzend dazu; beide basieren stark auf der Nutzung der Entwicklungs- und Führungspotenziale, die nicht nur in der Leitung der Schule, sondern auch bei den Lehrpersonen gegeben sind. Inwieweit diese eher idealtypisch zu verstehenden Leitkonzepte die Realität der österreichischen Schulleitungskultur abbilden, lässt sich – aus Mangel an empirischen Daten – nur ansatzweise feststellen.

Österreichische Schulleitungen sind überwiegend männlich – obwohl Frauen in der Lehrerschaft in allen Schulformen dominieren. Die Schulleiter/innen präferieren eher die beratenden und pädagogischen Aspekte ihrer Tätigkeit und klagen über die Belastung durch administrative Aufgaben. Für die Weiterentwicklung von Schulen halten sie eher inputorientierte Vorgaben für wirkungsvoll, während sie Strategien, die auf der Nutzung von Daten basieren, weniger Vertrauen entgegenbringen. Qualitätsinitiativen wie der *Nationale Qualitätsrahmen* bzw. die damit verknüpften Strategien von Zielvereinbarungen und Rechenschaftslegungen finden hingegen breitere Akzeptanz. Der Zugang zu Leitungsfunktionen erfolgt derzeit in nach Bundesländern unterschiedlichen Auswahlverfahren. Nach der Ernennung zur Schulleiterin/zum Schulleiter ist die Absolvierung eines mehrsemestrigen Fortbildungslehrgangs verpflichtend. Eine einheitliche Ausbildung ist erst ab dem Schuljahr 2019/20 vorgesehen; ab diesem Zeitpunkt müssen alle Bewerberinnen und Bewerber einen einschlägigen Masterlehrgang besucht haben, der kostenfrei angeboten wird.

Zur Verbesserung dieses heterogenen Zustandsbilds fordern die Autorinnen und die Autoren mehr Forschung zu zentralen Fragen der Führung: Welche Kompetenzen sind erforderlich? Wie muss die Nutzung von Daten organisiert werden, damit sie zum Auslöser von Veränderungsprozessen werden? Welche Strategien sind notwendig, um Inklusion an den einzelnen Standorten umzusetzen? Vor allem aber argumentieren sie für eine kontinuierliche Neukonstituierung des traditionellen Verständnisses von Schulleitung durch die folgenden Maßnahmen:

- Verständnis von Schulleitung als eigenständige Profession. Dazu sind Ausbildungscurricula zu entwickeln, die sich an den oben genannten Leitkonzepten orientieren, und ihre Umsetzung und Bewährung sind zu evaluieren;
- Aufbau von Unterstützungsstrukturen für Schulleitungen, vor allem durch Einrichtung von Netzwerken und durch unterstützende Forschung;
- Aufbau und Verankerung eines mittleren Managements an den Schulen, damit die im Lehrkörper vorhandenen Führungspotenziale besser genutzt werden können („laterale Führung“);
- Einbindung in internationale Netzwerke und Projekte zur Erweiterung der Expertise.

Auf diese Weise sollte – mit einer „Politik des langen Atems“ – eine kontinuierliche Verbesserung der schulischen Führungskultur erreicht werden.

Seit den 1990er Jahren ist Schulautonomie ein immer wiederkehrendes Thema in der bildungspolitischen Diskussion. Mehr Entscheidungsmöglichkeiten an den einzelnen Schulstandorten, so die häufige Erwartung, würden zu einem verbesserten Unterricht und steigenden Leistungen der Schülerinnen und Schüler beitragen. Das Kapitel **Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem** (*Herbert Altrichter, Stefan Brauckmann, Lorenz Lassnigg, Robert Moosbrugger und Gabriela Barbara Gartmann*) macht klar, dass es für diese Erwartung wenig empirische Evidenz gibt, zumindest nicht in dem Verständnis, dass Schulautonomie direkt mit verbesserter Unterrichts- und Leistungsqualität verbunden sei. Die Autorin und die Autoren arbeiten zunächst heraus, dass „Autonomie“ nicht isoliert, sondern im Kontext der gesamten Entscheidungs- und Steuerungsverhältnisse im Schulsystem zu betrachten ist. Österreich gehört im OECD-Vergleich zu den Ländern mit einer hochkomplexen Entscheidungsstruktur, die auf vier Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Schulen) angesiedelt ist, während die meisten Staaten in vergleichbarer Größe mit zwei oder allenfalls drei Entscheidungsebenen auskommen. Besonders charakteristisch ist dabei, dass die traditionelle hierarchisch-bürokratische Struktur durch eine (partei)politisch konstituierte föderalistische Struktur (Länderebene) überlagert wird sowie von einem formalisierten System der Personalvertretung durchzogen ist. Dieses vertritt die dienstrechtlichen Interessen der Lehrpersonen (während es für die inhaltlich-pädagogischen Anliegen der Schule keine entsprechende Interessenvertretung gibt). Ein Mehr an Autonomie für die Einzelschule ist in dieser Struktur implizit oder explizit mit mehr Zu-



ständigkeiten für die Bundesländer verbunden, während die Gemeinden als Schulträger im Hintergrund stehen und selten als wichtige Akteure thematisiert werden.

Diese komplexe Struktur – so das Resümee der Autorin und der Autoren in weitgehender Übereinstimmung mit der ständigen Kritik des Rechnungshofs – ist *dysfunktional*, kostenintensiv und ineffizient und daher in hohem Maße reformbedürftig.

Der Blick auf die internationalen Entwicklungen zeigt, dass Autonomie in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich umgesetzt wird und alle Umsetzungsvarianten mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden sind, die jeweils stark mit den Kontexten in den betreffenden Ländern zusammenhängen. Von den verschiedenen idealtypischen Modellen wird für Österreich die Konfiguration „Staatliche Rahmenbedingungen und Autonomie vor Ort“ als am sinnvollsten erachtet: Dieses Modell versucht, die Steuerung durch Reduktion auf zwei Entscheidungsebenen zu verschlanken und übersichtlicher zu machen und den Akteurinnen und Akteuren an den einzelnen Standorten mehr Verantwortung – in Verbindung mit einer erweiterten Rechenschaftspflicht – zu übertragen. Dies impliziert „eine umfassende pädagogische, personelle und finanzielle Autonomie entweder an den Schulen oder in den lokalen Einheiten“ in Verbindung mit einer „grundlegenden Veränderung der Steuerung und Verwaltung des Schulsystems“.

Die Autorin und die Autoren halten die Erweiterung von Spielräumen für Schulen oder Schulverbünde für eine sinnvolle Strategie, um eine höhere Motivation und Verantwortungsübernahme der Schulgemeinschaft zu erreichen sowie eine optimale Adaption des Lernangebots an die besonderen Bedingungen und Bedürfnisse vor Ort zu ermöglichen. Die entsprechende Umsetzung erfordert eine Reihe von Rahmenbedingungen, insbesondere:

- eine gleichzeitige umfassende Reform der bestehenden Verwaltungsstrukturen, insbesondere eine Reduktion der Entscheidungsebenen und eine Vereinheitlichung der Zuständigkeiten;
- eine sorgfältige Unterstützung und Begleitung der Implementierung, wobei zunächst mit wenigen Standorten Erfahrungen und Know-how gesammelt werden müssten – dabei kommt den Schulleitungen eine entscheidende Rolle zu;
- die Definition und Beobachtung klarer Qualitätsstandards, die im Rahmen von Autonomieprozessen angestrebt werden.

Die Autorin und die Autoren weisen deutlich darauf hin, dass die Delegation erweiterter Entscheidungsmöglichkeiten an die einzelnen Standorte auch mit Risiken verbunden ist und zu unerwünschten Nebeneffekten führen kann. Dies betrifft insbesondere die Auseinanderentwicklungen zwischen Standorten mit guten Arbeitsvoraussetzungen für Lehrpersonen und solchen mit einer Häufung belastender Faktoren. Daher sind die Schaffung nachvollziehbarer Rahmenbedingungen an den Schulen und der Ausgleich nachteiliger Bedingungen eine grundlegende Voraussetzung. Vorgeschlagen wird hier vor allem, eine auf der Zahl der Schülerinnen und Schüler basierende Grundfinanzierung der einzelnen Schulen durch sozialindexbasierte Anteile zu ergänzen.

Die Bildungsfinanzierung ist ein Hauptthema im politischen und öffentlichen Diskurs, wobei dieses Thema untrennbar mit Fragen der Governance-Strukturen zusammenhängt. In dem Beitrag **Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich** beschreiben die Autoren (*Lorenz Lassnigg, Michael Bruneforth und Stefan Vogtenhuber*) die Diskurse zur Finanzierung in Österreich, vor allem seit PISA 2000, als von einer Art *Double Bind* gekennzeichnet. Sie beleuchten die Diskrepanz zwischen der Kritik in Bezug auf (zu) hohe Ausgaben bei (zu) geringen Ergebnissen und der Forderung nach mehr Ressourcen für jede Verbesserung in der Praxis. Dieser Widerspruch wird in der öffentlichen Diskussion mit dem Argument überbrückt, dass ein Teil der (zu) hohen Ausgaben für praxisfremde Zwecke abgezweigt würde. Dieser *Double Bind* wird durch eine Intransparenz der Ausgaben und ihrer Verteilung in Fluss gehalten.

In der Situationsanalyse für Österreich stellen die Autoren wesentliche Grundzüge der Governance-Struktur dar, die im Verhältnis zur Größe des Landes sehr viele Ebenen aufweist. Spezifisch ist die österreichische Situation insofern, als die Länder größtenteils Bundesmittel ausgeben und der Bund über die Hälfte seiner Bildungsausgaben nicht verfügen kann. Eine weitere Besonderheit ist die fragmentierte Konstellation der politisch entscheidenden Akteurinnen und Akteure. Im internationalen Vergleich relativieren die Autoren das Bild von Österreich als dem Land mit den höchsten Ausgaben für Bildung. Zwar liegen die Ausgaben pro Schüler/in in der Sekundarstufe weit über dem Schnitt der OECD-Länder, doch sind die Ausgaben für Schüler/innen der Primarstufe im internationalen Vergleich aufgrund der geringen Zahl der Unterrichtsstunden nur noch im oberen Mittelfeld. Relativ zum Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner/in liegen die Ausgaben pro Volksschüler/in sogar unter dem Median der OECD-Länder. Auch sind die Ausgaben, gemessen als Anteil am Wohlstand und am Staatshaushalt, in den letzten Jahren relativ zu anderen Ländern ein wenig zurückgegangen.

Neue Daten zur Verteilung der Ressourcen zeigen starke Streuungen in den Ausgaben und Lehrkraftzuteilungen zwischen den Bundesländern, innerhalb von Regionen und auch zwischen Schulen. Aus den starken Kostenunterschieden zwischen Schulformen und Bundesländern ergibt sich die Frage, inwieweit die Art der Zuteilung von Mitteln für Schule und Unterricht pädagogisch und gesellschaftlich begründbar und gerecht ist. Die Annahme, Unterschiede zwischen Schulen und Ländern würden dem lokalen/regionalen Bedarf entsprechen, kann mit den vorliegenden Ergebnissen nicht unterstützt werden. Für die Volksschule zeigt sich ein leicht positiver Zusammenhang zwischen Mittelverteilung und dem zusätzlichen Bedarf der Schulen aufgrund sozialer Benachteiligung. Für die Sekundarstufe I ist das Bild uneinheitlich und die Zusammenhänge allenfalls schwach.

Als Hauptprobleme sehen die Autoren erstens die mangelnde Transparenz der Ressourcennutzung und zweitens die enge Verbindung dieser Problematik mit der Governance-Struktur. Insbesondere kritisch beurteilen sie die komplexen Kompetenzüberschneidungen zwischen Bund und Ländern in der Personalverwaltung der Lehrerschaft. Handlungsoptionen sehen die Autoren sowohl im Bereich der Bildungsfinanzierung als auch hinsichtlich der Governance-Strukturen. Im Hinblick auf Bildungsfinanzierung sollte:

- das Wissen über Ressourcen-Nutzung und -Verteilung verbessert und so die Transparenz gesteigert werden; notwendige Grundlage dafür ist einerseits die Harmonisierung von Budget- und Finanzdaten und andererseits das Vorliegen von Daten zur Verwendung der Ressourcen in den Schulen;
- die Zusammenführung der Personalsysteme in einem Bundessystem vorangetrieben werden;
- die ungleiche Mittelverteilung besser dokumentiert und begründet werden;
- die Bruchlinie zwischen Bund und Ländern in der Finanzierungsregelung und die Doppelgleisigkeit der Sekundarstufe I in Form von HS/NMS und AHS als Hemmnisse der Transparenz überwunden werden;
- eine Überprüfung und ein Monitoring der Verwaltungskosten vorgenommen werden;
- der Wissensstand zur Wirksamkeit und Effizienz verschiedener alternativer Finanzierungsmodelle im Zusammenspiel mit den Governance-Strukturen erweitert werden, was die Entwicklung und Beforschung einer sozial indexierten Mittelzuteilung für Schulen inkludiert.

Im Hinblick auf Governance-Strukturen identifizieren die Autoren (auch mit Blick auf die derzeit geplante Bildungsreform) Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- Klärung der Bund-Länder-Struktur der Zuständigkeiten, insbesondere sollte die Trennung der Zuständigkeiten für die Finanzierung und für die Ausgaben aufgehoben werden; die geplanten Bildungsdirektionen sollten daher eine deutlichere Weisungskette für den Bund akzentuieren;

- begrenzte Schritte in Richtung finanzieller Autonomisierung der Schulen, mit leicht verstärkten Einflussmöglichkeiten auf die Auswahl der Lehrpersonen als wichtigste *Ressource* und möglicher Umwandlung von Mitteln für Lehrpersonen in Unterstützungspersonal;
- Überarbeitung des dem Finanzausgleich zugrundeliegenden Verteilungsmechanismus, der eine Art Formelfinanzierung auf Bundeslandebene darstellt, wobei transparentere Informationen oder Regelungen über die Verteilung der Mittel notwendig sind.

## 5 Ausblick

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung ist das Schulsystem in Österreich gegenwärtig in einer Phase der Implementierung vielfältiger Neuerungen und Reformen in einzelnen Bereichen der Organisation von Schule und Unterricht. Während einige Maßnahmen in der Umsetzung weit fortgeschritten sind, zum Beispiel die Einführung von SQA, von Bildungsstandards, der NMS als Regelschule und der neuen Reife- und Diplomprüfung, erreichen andere Neuerungen das System erst seit kurzem, etwa die Pädagoginnen- und Pädagogenbildung NEU, das Dienstrecht NEU oder die Ausweitung der ganztägigen Schulformen. Weitere Veränderungen sind in einer frühen Phase der Umsetzung oder noch in Planung, so die Ausbildung bis zum Alter von 18 Jahren, die Neugestaltung der Schuleingangsphase oder die Einführung inklusiver Regionen. All diese Maßnahmen der Bildungspolitik bringen neben den Chancen zur Verbesserung des Systems in der Übergangsphase auch große Belastungen, Stress und Unsicherheiten für die Schulen und alle Akteurinnen und Akteure mit sich. Sie verlangen große Aufmerksamkeit, damit in der Phase der Implementierung unerwünschte Nebenwirkungen vermieden werden können und notwendige Korrekturen möglich sind.

Ungeachtet der Belastung des Systems durch die erwähnten Veränderungen ist die Schulpolitik durch eine Blockade in grundlegenden Fragen der Gestaltung des Schulwesens gefangen, zudem stehen weitere Veränderungen an. Dies gilt insbesondere für die Frage nach der zukünftigen Gestaltung der Sekundarstufe I und die Vorschläge aus dem aktuellen Reformpapier unter anderem zur Schulverwaltung, zu den Zuständigkeiten des Einflusses von Bund, Ländern und Gemeinden und der Ausgestaltung der Autonomie der Schulen. Überschattet wird diese Gleichzeitigkeit von Reformbelastungen und -stillstand durch die im NBB 2015 gut belegten Mängel in der Zielrichtung des Systems. So zeigt der Band 1 des NBB klar, dass weiterhin großer Handlungsbedarf besteht, die Vermittlung der Grundkompetenzen zu verbessern, insbesondere in Lesen und Mathematik, und Bildungsungerechtigkeiten zu reduzieren. In dieser Situation der Belastung durch Veränderung und der offensichtlichen Notwendigkeit weiterer Reformen müssen die Befunde und Handlungsoptionen dieses Berichts im Zusammenhang mit den laufenden Entwicklungen beurteilt und abgewogen werden.

Aus der Zusammenschau der Optionen und Entwicklungspostulate, die in den Einzelanalysen aufgezeigt wurden, lassen sich vier große Entwicklungsaufgaben rekonstruieren, mit denen das Schulsystem gegenwärtig befasst ist:

- (1) Die **Verstärkung der individuellen Förderung** der einzelnen Schülerinnen und Schüler. Dies erfordert bzw. betrifft die genaue Festlegung von (Mindest-)Zielen durch die Formulierung von Kerncurricula und Mindeststandards, die Ausrichtung an Kompetenzen, ein verändertes, an Förderung orientiertes Verständnis der schulischen Leistungsbeurteilung, die Bereitstellung von mehr Zeit für Betreuung und Lernen (z. B. in Form von verschränkten Ganztagschulen, verlängerter Unterrichtszeit in der Volksschule), die Verfügbarmachung individualisierter und interaktiver Lernmaterialien (OER) und die Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen.
- (2) Die **verstärkte Übernahme von Verantwortung für Schülerinnen und Schüler und Schulen mit beeinträchtigenden Voraussetzungen**. Dies betrifft insbesondere Schülerinnen und Schüler mit eingeschränkten individuellen Lernvoraussetzungen; diese erhalten von ihren Familien weniger Unterstützung, gehen tendenziell in Klassen und

Schulen, in denen eine Häufung von Schülerinnen und Schülern mit schwierigen Lernvoraussetzungen gegeben ist, wodurch das gemeinsame Lernen beeinträchtigt wird. Da eine Veränderung der Zusammensetzung der Schüler/innen mit großen Schwierigkeiten verbunden ist, sollte aktiv in einer Schulkultur der Vielfalt die Unterrichtsqualität verbessert werden. Hier geht es vor allem darum, durch eine diesen Umständen entsprechende („sozialindexbasierte“) Ressourcenzuweisung die gegebene Lernsituation zu verbessern, zugleich aber durch präventive Maßnahmen strukturelle Verbesserungen einzuleiten. Die leitende Perspektive dafür ist ein *inklusives* Schulsystem, das von der derzeit früh angesetzten selektiven Ausrichtung abgeht und versucht, die durch unterschiedliche Lernvoraussetzungen (Diversität) bedingten pädagogischen Herausforderungen gerecht und fair auf alle Schulen zu verteilen.

- (3) Eine **Professionalisierung der handelnden Akteure** im Schulsystem. Die voranstehend angeführten Aufgabenbereiche erfordern neue und verbesserte Qualifikationen und Kompetenzen bei den Lehrpersonen, vor allem auch im Hinblick auf eine Nutzung der IKT, eine verstärkte Professionalisierung der Schulleitungen und damit verbunden den Aufbau eines mittleren Managements an den Schulen. Für beide Ebenen, Lehrpersonen und Schulleitung, bildet dabei der Aufbau bzw. die Teilhabe an professionellen Netzwerken eine wichtige Ressource.
- (4) **Strukturelle Veränderungen der Schulgovernance.** Ein evaluativ begleiteter Ausbau der Schulautonomie, der Abbau sich zwischen Bund und Ländern überschneidender Zuständigkeiten zugunsten weniger, klarer und transparenter Entscheidungsstrukturen und der Aufbau einer einheitlichen Bundesverwaltung mit flachen Hierarchieebenen würden dazu beitragen, eine gerechtere Verteilung der Mittel auf Schulen zu erreichen und jene Ressourcen freizusetzen, die für die intensivere Förderung der Schülerinnen und Schüler gebraucht werden.

Damit die hier vorgeschlagenen Maßnahmen die intendierten Ziele flächendeckend und nachhaltig erreichen können, müssen entsprechende Implementationsstrategien entwickelt und durch begleitende Evaluationen unterstützt werden.