

Zur Einführung von Schulclustern im österreichischen Bildungssystem – theoretische und praktische Implikationen

Stefan Brauckmann, Lorenz Lassnigg, Herbert Altrichter, Markus Juranek & Dana Tegge

Einführung

In den Bildungssystemen zahlreicher Länder sind seit den 1990er Jahren sogenannte *Neue Steuerungsstrukturen* auf den Weg gebracht worden, die u. a. den Konzepten des New Public Managements, Theorieansätzen der Public-Choice-Forschung sowie der Neuen Institutionenökonomie entlehnt sind (Altrichter, Bacher, Beham, Nagy & Wetzelhütter, 2011; Brüsemeister & Eubel, 2003; Weiß, 2006). Ein verbindendes Merkmal aller Modelle, die dieser neuen Steuerungsphilosophie verpflichtet sind, ist die Prämisse, dass die bestehende Inputsteuerung die notwendige Leistungsfähigkeit nicht mehr gewährleisten kann. Vielmehr muss ein Zusammenwirken struktureller Maßnahmen dazu beitragen, dass Erfolge und Fehlentwicklungen gleichermaßen routinemäßig festgestellt und dadurch Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung systemisch verankert werden (Brauckmann et al., 2010). Die Debatten um neue Steuerungsstrukturen, deren Trend weg von der Regelsteuerung hin zur Zielsteuerung weist, sowie die damit einhergehenden Steuerungsinstrumente (z. B. Ausweitung der einzelschulischen Handlungsspielräume, Einführung nationaler Bildungsstandards, Teilnahme an nationalen und internationalen Schulleistungstests oder die Verstärkung der internen und externen Evaluation) streben nach einer Effizienz- und Qualitätssteigerung durch die zentrale Vorgabe strategischer Ziele sowohl für das Gesamtsystem als auch für seine Teilsysteme (Ackeren, Brauckmann & Klein, 2016; Böttcher, Bos, Döbert & Holtappels, 2008; Kemethofer, Wiesner, George, Schreiner & Breit, 2018). Im Allgemeinen erfolgt eine Steuerung des Bildungssystems durch die Verantwortlichen in Bildungspolitik und Bildungsadministration teils direkt (Rürup, 2007), teils indirekt durch Setzung von Rahmenbedingungen (Berkemeyer, 2010; Fickermann & Maritzen, 2014).

Neue Steuerungsstrukturen

Ferner sind lokale bzw. regionale Bildungslandschaften inzwischen zu einem weiteren Leitbild der neuen Steuerung im Bildungsbereich avanciert (Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“, 2016; Bleckmann & Durdel, 2009; Otto & Berkemeyer, 2015; Schmidt, 2012). Dabei werden stärker miteinander verzahnte Bildungsangebote als Teil einer übergreifenden regionalen Entwicklungsstrategie (Döbert & Weishaupt, 2015) und zunehmend als zentraler Ausgangspunkt für die bereichsübergreifende Koordination von Bildungsangeboten, Bildungseinrichtungen und der am Bildungsprozess beteiligten Akteure verstanden (Rößler & Kemethofer, 2018). Die Einzelschule wird dadurch in einem regionalen Bildungskontext verortet, der überdies nonformale wie auch informelle Bildungsangebote inkludiert. Wurde in der Vergangenheit die Steuerung von Angeboten überwiegend als Fachämter-interner Planungsprozess (beispielsweise Schulentwicklungsplanung) realisiert (Bogumil, Fahlbusch & Kuhn, 2016), fokussieren demgegenüber regionale Bildungsnetzwerke stärker auf den Gedanken einer staatlich-lokalen Verantwortungsgemeinschaft (Järvinen, Sendzik, Sartory & Otto, 2015), in der horizontale Koordinierungsprozesse (z. B. zwischen Einzelschulen) wie auch vertikale Koordinierungsprozesse (z. B. zwischen Bildungseinrichtungen und regionaler Schulbehörde) gleichermaßen umgesetzt werden (Rößler & Schratz, 2018; siehe auch Hangartner & Svaton, 2016; Otto, Sendzik, Järvinen, Berkemeyer & Bos, 2015). Vielerorts werden gegenwärtig neue Instrumente und Organisationsformen erprobt, in denen die lokale Ebene verstärkt als Schnittstelle für die Koordination von Bildungsangeboten und individuellen Bildungsverläufen dient.

Lokal-regionale
Bildungslandschaften

Zielstellung des Beitrags

Veränderungen in
schulischer Governance
durch Bildung von
Schulclustern

Vor diesem Hintergrund wird am Beispiel der Schulcluster ausschnitthaft über die veränderten Rollen- und Funktionszuschreibungen für die Schulaufsicht und die Schulleiter/innen als Akteurinnen und Akteure schulischer Governance nachgedacht und es wird die Praxis auf der regionalen Ebene, soweit bereits vorhanden, beschrieben. Der Beitrag möchte in diesem Zusammenhang den Anspruch einer stärker ganzheitlich geprägten wie auch kohärenten Qualitätsverbesserung des regionalen Bildungswesens erläutern. Autorinnen und Autoren weisen darauf hin, dass die intendierte Qualitätsverbesserung entscheidend von der Wahl und der Kombination verschiedener Steuerungsinstrumente und den dieser Kombination zugrundeliegenden Steuerungsstrategien abhängt (Klieme & Sroka, 2005; Wöbmann, Lüdemann, Schütz & West, 2013). Das erkenntnisleitende Interesse besteht folglich in der Klärung etwaiger Potenzen und Vorzüge einer mit den vorgesehenen Schulclustern implizit angesprochenen regionalen Steuerung, verbunden mit der Frage, auf welche Weise etwaige Potenzen produktiv gemacht werden können. Mit der mehrperspektivischen Anlage des Beitrags soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Steuerungsakteure und -prozesse im Mehrebenensystem Schule nicht mehr ausschließlich in den statischen Kategorien von Zuständigkeit und Strukturen beschrieben werden.

Aufbau des Beitrags

Regional bedingte
Steuerung und Führung

Einen ersten inhaltlichen Schwerpunkt der Arbeit stellt die Beschreibung des Bildungsreformpakets 2017 und der damit verbundenen bildungspolitischen Erwartungshaltungen dar, wobei wir uns anhand der Schulcluster einer verstärkt schulübergreifenden und damit eher regional bedingten Steuerung wie Führung zuwenden. Dieser Schwerpunkt schließt die Beschreibung der in Planung befindlichen Schulcluster sowie die zukünftige Rolle der Schulaufsicht mit ein.

In der Folge sollen in einem zweiten Schritt die auf Aushandlungsprozesse ausgerichteten neuen Steuerungskonzepte governancetheoretisch verortet werden. Hier sind insbesondere die Governance-Konzepte angesprochen, welche auf die Effekte der Handlungskoordination dezentraler Akteure fokussieren. Die mit der Einführung von Schulclustern neu ausgerichteten Strukturen, Organisationsprinzipien und Zuständigkeiten werden mit einem governancetheoretisch orientierten Analyseansatz inhaltlich verklammert und zugleich erweitert, um zum einen die Funktionsweise regionaler Steuerung offenzulegen und zum anderen die potenzielle Innovationsdynamik im System präzise zu analysieren.

Theoretische
Auseinandersetzung,
empirische Analyse
und praktische
Herausforderungen

Im dritten Schritt erfolgt eine Zuspitzung auf die Fragestellung, wie Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung – in Überlagerung von Zuständigkeiten vor dem Hintergrund unterschiedlicher regionaler Standortbedingungen – als Elemente einer zeitgemäßen Steuerungsstruktur zum Tragen kommen können. Hier werden empirische Befunde aus den Erhebungen aufgrund der Interviews mit Schulleiterinnen und -leitern sowie Schulinspektorinnen und -inspektoren eingebracht.

In Übereinstimmung mit der übergeordneten Zielsetzung der Verbesserung und Sicherung der Qualität mittels der geplanten Einführung von Schulclustern wird anhand der Befunde zur Durchführung eines regionalen Bildungsmonitorings in einem vierten Schritt betrachtet, welche praktischen Herausforderungen mit dem Aufbau und dem Management von verwaltungsinternen wie verwaltungsexternen Kooperationen verbunden sind. Eine Zusammenfassung sowie Handlungsempfehlungen beschließen den Beitrag.

1 Neue Steuerungskonzepte im Rahmen des Bildungsreformgesetzes 2017 – Erwartungshaltungen der Bildungspolitik

Mit den im Bildungsreformgesetz 2017 (BGBl. I Nr. 138/2017) formulierten Grundprinzipien der neuen Steuerung wird einerseits ein erweiterter Handlungsspielraum der Einzelschule in der pädagogischen, organisatorischen und personellen Steuerung angestrebt. Andererseits geht damit auch eine Veränderung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche sowohl von Schulleitung als auch von Schulaufsicht und Verwaltung einher. Ziel der Reform ist die Verbesserung der Bildungsqualität und die Erhöhung der Chancen- und Geschlechtergerechtigkeit.

Bildungsreformgesetz 2017

Das Reformpaket ist charakterisiert durch vier zentrale Bereiche:

- die Erweiterung der Schulautonomie,
- die Möglichkeit zur Bildung von Schulclustern,
- die Verbesserung des Qualitätsmanagements sowie
- die Transparenz durch Neuordnung einer gemeinsamen einheitlichen Bildungsbehörde.

Der Schule in ihrer veränderten Position mit erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten, Freiräumen, aber auch Verantwortung kommt damit verstärkt die Aufgabe zu, pädagogische Konzepte zu entwickeln, die sich an den Bedürfnissen der Lernenden orientieren und dabei gleichsam die individuellen Voraussetzungen der Lehrkräfte, aber auch die Besonderheiten der Region einbeziehen. Jede Schule, so die Zielsetzung, wird an ihren institutionellen, aber auch regionalen Rahmenbedingungen ansetzen müssen. Schulentwicklung erfolgt damit verstärkt unter dem Gesichtspunkt der lokalen Besonderheiten, die nicht zuletzt von den Schulleitungen getragen werden. Die Schulleitungen sind damit in der Verantwortung, die Umsetzung der erweiterten Autonomie auf den verschiedenen Ebenen (wie Organisations-, Personal- oder Unterrichtsentwicklung) anzustoßen, zu begleiten und zu steuern (Juraneck & Lassnigg, 2018).

Die Neuausrichtung der Schulaufsicht erfolgt künftig nach Bildungsregionen. Je nach Größe eines Bundeslands werden zwei bis fünf Bildungsregionen eingerichtet, die als regionale Koordinierungsplattform Kooperationsprozesse der an Bildung beteiligten Akteure stärken sollen. Das Aufgabenprofil umfasst dabei vier Bereiche: (1) Qualitätsmanagement und strategische Entwicklung sowie die Einrichtung von regionalen Aufsichtsteams in den einzelnen Bildungsregionen, (2) Koordination sonder- und inklusionsorientierter Maßnahmen von Lernenden mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinen Schulen und Bereitstellung zusätzlicher Lehrkräfte für die Betreuung der Schüler/innen mit besonderem Förderbedarf, (3) Mitarbeit am Bildungscontrolling, das sich an den Vorgaben der Geschäftsstelle für Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung orientiert und (4) pädagogische Fachexpertise im Bereich der Lehrkräfteversorgung (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung [BMBWF], 2018c).

Neue Bildungsregionen

Mit der Stärkung der regionalen Perspektive ist der Anspruch verbunden, Bildungsangebote, Bildungskarrieren sowie Transitionsprozesse im Bildungswesen einer Region verstärkt zu steuern und zu begleiten, um die Rahmenbedingungen für die Bildungskarrieren der Kinder und Jugendlichen zu verbessern. Mit dem Bildungsreformgesetz 2017 wurde folglich nicht nur das Ziel verfolgt, die Schulautonomie weiterzuentwickeln, d. h., für Schulen Rahmenbedingungen zu schaffen, die es ihnen ermöglichen, eigenständiger und selbstverantwortlich pädagogische Konzepte zu erarbeiten und weiterzuentwickeln. Vielmehr erfolgte damit eine Neuausrichtung der Schulverwaltung sowie die Implementierung eines neuen regionalen Steuerungsakteurs – der Schulcluster und deren Leitung. Die erweiterte Verantwortung im Bereich der Organisations-, Unterrichts-, und Personalentwicklung zielt darauf ab, den Bedürfnissen der Lernenden, der Fort- wie Weiterbildung und Stärkung der Pädagoginnen und Pädagogen sowie den Besonderheiten der Region gerecht zu werden. Die Schulaufsicht

hingegen erfährt gleichsam eine Neuausrichtung ihrer Kernaufgaben im Sinne einer strategisch beratenden Funktion der Schulen mit Blick auf die Qualitätsentwicklung. Den sich verändernden Anforderungen der regionalen Schullandschaft, wie z. B. die demografische Entwicklung oder die Umsetzung eines inklusiven Schulsystems, begegnet die Reform mit der Einführung von Schulclustern. Schulqualität im Schulverbund, so die damit verbundene Zielsetzung, soll organisatorische und personelle Ressourcen insbesondere kleiner Schulstandorte verbessern.

1.1 Schulen und Schulaufsicht im Kontext regionaler Bildungslandschaften: das Beispiel Schulcluster

Schulcluster als neue lokale Steuerungsakteure

Neben der Zuständigkeit und den damit verbundenen Steuerungsfragen auf Ebene der Bundesländer wird der Blick zunehmend auch auf die Ebene regionaler und lokaler Steuerung(-akteure) gerichtet, deren Aufgabe nicht zuletzt in der Schaffung eines wohnortnahen Schulangebots und der damit verbundenen Gestaltung eines regionalen Systems der öffentlichen Daseinsvorsorge liegt. Im Zuge des international zu beobachtenden Trends zur Dezentralisierung werden Entscheidungskompetenzen auf örtliche Ebenen oder auf die Einzelschule verlagert. Städte, Gemeinden und die einzelnen Bildungseinrichtungen sind in vielen Staaten – nicht zuletzt als Ergebnis der Diskussionen um das Programme for International Student Assessment (PISA) – in Bildungsfragen „autonom“ geworden. Diese Entwicklung trägt der Tatsache Rechnung, dass die lokale Ebene Ausgangspunkt für Bildungsprozesse in verschiedenen Lebensphasen ist. Die lokale Ebene ist es, die mit ihren vielfältigen Bildungseinrichtungen (Familienzentren, Kindertagesstätten [Kindergärten, Krabbelgruppen] etc.), Schulen, Einrichtungen der außerschulischen Kinder- und Jugendarbeit, Einrichtungen der beruflichen Ausbildung und der Erwachsenenbildung (wie Hochschulen, Volkshochschulen) die Bildungslandschaft Österreichs prägt.

1.2 Zielstellung der Schulcluster

Im Bildungsreformpaket 2017 wird der Begriff der *Schulcluster* eingeführt, der die Zusammenführung von zwei bis maximal acht Schulen in benachbarter Lage zu Pflichtschul-, Bundes- oder Mischclustern vorsieht (siehe BMBWF, 2018a). Auf systemischer Ebene soll so den gegenwärtigen Herausforderungen der Schullandschaft im Allgemeinen und des ländlichen Raums im Besonderen Rechnung getragen werden. Auf institutioneller Ebene besteht das Ziel insbesondere darin, die Möglichkeiten einer autonomen Schulentwicklung sowie der flexiblen Nutzung von Personalkapazitäten zu erweitern. Damit sollen die Entwicklung der pädagogischen Qualität vor allem von kleinen Standorten und ein besserer Ressourceneinsatz gefördert werden.

Voraussetzungen und Möglichkeiten der Schulclusterbildung

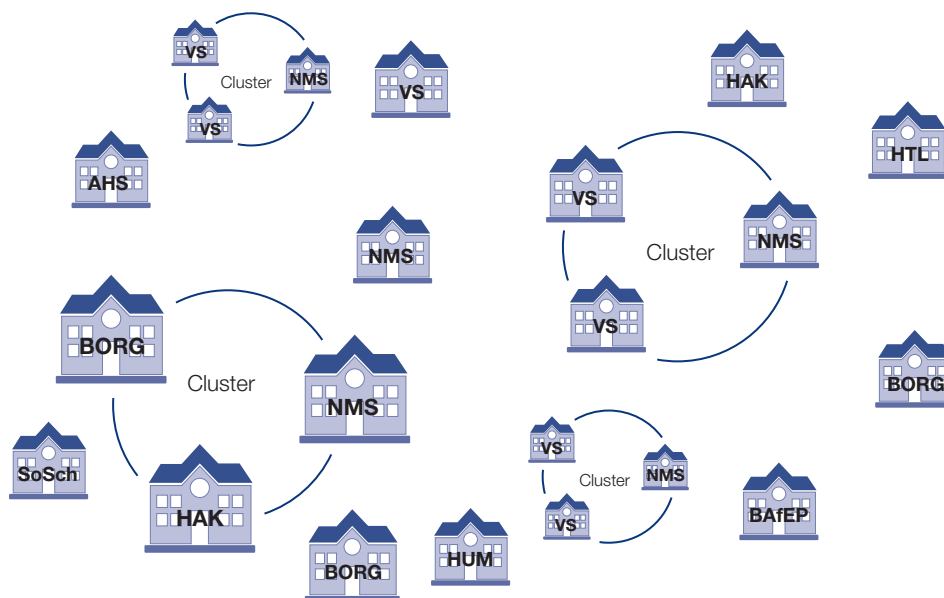
Voraussetzungen für die Clusterbildung sind:

- ein Clusterplan (dabei handelt es sich um eine Sammlung aller relevanten Analysen und Informationen, die zusammengeführt im entsprechenden Dokument die Entscheidungsgrundlage für die Bildung von Schulclustern darstellen; BMBWF, 2018b, S. 6);
- die Größe der beteiligten Schulen liegt zusammen zwischen 200 und 2.500 Schülerinnen und Schülern;
- Regelungen zur Errichtung der Cluster: kleine Schulgrößen (unter 200 Schülerinnen und Schülern bei den Bundes- und Pflichtschulen, unter 100 Schülerinnen und Schülern bei den Pflichtschulen), Entfernung nicht weiter als 5 Kilometer, Abnahme der Schülerzahl innerhalb der letzten 3 Jahre; Cluster können auch bei Nichtvorliegen dieser Voraussetzungen von Amts wegen oder auf Anregung der Leiterin/des Leiters oder des Dienststellenausschusses einer in Betracht kommenden Schule gebildet werden, wenn die Schulkonferenz jeder der in Betracht kommenden Schulen nach Beratung mit den jeweiligen Schulgemeinschafts-

ausschüssen bzw. Schulforen zustimmt; bei Pflichtschulen ist zudem die Zustimmung des Schulerhalters der in Betracht kommenden Schulen erforderlich;

- Cluster sollen zwischen (gleichartigen) Pflichtschulen, zwischen weiterführenden Bundes- schulen oder auch zwischen Pflichtschulen und mittleren und höheren Schulen gebildet werden (siehe Abbildung 9.1; BMBWF, 2018b, S. 1 f.).

Abb. 9.1: Miteinander in der Region – Möglichkeiten der Clusterbildung



Anmerkungen: AHS: allgemeinbildende höhere Schule; BAfEP: Bildungsanstalt für Elementarpädagogik; BORG: Bundesoberstufenrealgymnasium; HAK: Handelsakademie; HTL: höhere technische Lehranstalt; HUM: humanberufliche Schule; NMS: Neue Mittelschule; SoSch: Sonderschule; VS: Volksschule.

Quelle: BMBWF (2018a).

Ein umfassender Projektplan soll die Clusterbildung unterstützen, wobei mehrstufige, zumindest zwei- oder möglicherweise auch mehrjährige begleitete Entwicklungen im Zusammenspiel zwischen Bildungsdirektion, Schulaufsicht (Bildungsregion), Pädagogischen Hochschulen und betroffenen Schulen (Clusterleitung) vorgesehen sind. Das erste Jahr soll die Planungsphase (Erstellung des Clusterplans), das zweite Jahr die Errichtung des Clusters umfassen. Zunächst sollen die Schulen additiv zusammengefügt werden, am Beginn des zweiten Jahres soll über eine gemeinsame Lehrfächerverteilung eine stärkere Amalgamation unter den Schulen beginnen. Diese Prozesse sind als einvernehmliche, gut kommunizierte Entwicklungsprozesse vorgesehen, in die alle beteiligten Gruppen einbezogen werden sollen. Letztlich sollen eine bessere Verteilung der Lehrpersonen und eine bessere Ressourcenausstattung für administrative Zwecke und dadurch insgesamt eine bessere Qualität erreicht werden, ohne die kleinen Standorte aufzugeben (BMBWF, 2018b, S. 2 f.). Anstelle der bestehenden Direktionen wird eine Clusterleitung errichtet, die für alle Schulen im Cluster verantwortlich ist. In der ersten Phase soll die Schulaufsicht den Prozess leiten, die Bildungsdirektion trifft die Entscheidung über die Clusterbildung (BMBWF, 2018b, S. 4). Die praktisch-politische Frage wird zunächst sein, die Prozesse der Clusterbildung einzuleiten. Dazu sind vorbereitende Analysen zur Qualität und zur Qualitätsentwicklung vorgesehen.

Clusterbildung in Form von umfassender kooperativer Projektplanung

Die Clusterleitung ist eine Leitungsfunktion, auf die grundsätzlich die Bestimmungen über die Schulleitung anzuwenden sind. Ihr obliegen

- die Leitung des Schulclusters in
 - pädagogischer,
 - rechtlich-organisatorisch-administrativer,
 - personeller und
 - wirtschaftlicher Hinsicht sowie
- die Vertretung der im Schulcluster zusammengefassten Schulen nach außen (BMBWF, 2018b, S. 35).

Die Clusterleitung wird durch Bereichsleitungen unterstützt, die an den einzelnen Standorten angesiedelt sind und in der Übergangsphase von den bestehenden Schulleiterinnen und -leitern wahrgenommen werden. Durch die Reorganisation eingesparte bisherige Leiterstunden werden nach einem festgelegten Schlüssel in administratives Personal umgewandelt (gegebenenfalls auch in anderes Unterstützungspersonal).

Als zentral für einen wirksamen Vernetzungsprozess der Schulen wird die Funktion der Clusterleitung als Motor dieses Prozesses hervorgehoben. Die Clusterleitung soll ihre Führungsaufgaben in der Vernetzungsphase aktiv wahrnehmen, mit allen Standorten und Schulpartnern in einen intensiven Kontakt und Austausch treten. Überdies soll die Clusterleitung dafür Sorge tragen, dass die beteiligten Schulpartner erste pädagogische und organisatorische Vorteile der Clusterbildung unmittelbar erfahren, das können z. B. erste punktuelle Einsätze von Lehrerinnen und Lehrern mit spezifischen Stärken an anderen Standorten sein. Es geht also hierbei darum, dass sich die Clusterleitung mit dem Projektteam auf die Suche nach den kleinen Vorteilen im Alltag macht, die durch den Cluster ermöglicht werden (BMBWF, 2018b, S. 15). Die Clusterleitung wird ferner u. a. dafür verantwortlich sein,

- die erste gemeinsame Lehrfächerverteilung zu erstellen,
- in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Projektteam ein Konzept zum strategischen und operativen Qualitätsmanagement der Schule zu erstellen,
- einen Prozess zur Erarbeitung einer neuen Corporate Identity des Clusters zu starten,
- die lokale Stimmung zur Clusterbildung in den Standorten zu erfassen und geeignete Kommunikationsmaßnahmen zu verfolgen sowie
- im Pflichtschulbereich die Clusterbeauftragten des BMBWF regelmäßig über den Fortschritt zu informieren (BMBWF, 2018b, S. 32).

1.3 Zukünftige Rolle und Aufgaben der Schulaufsicht

Die Bildungsreform 2017 umfasst Bestimmungen zum Bildungscontrolling und zur Qualitätssicherung, die der Schulaufsicht eine wichtige Rolle zuweisen. Auch das Regierungsprogramm 2017–2022 (Neue Volkspartei & Freiheitliche Partei Österreichs, 2017) enthält viele Vorhaben in diesem Bereich. Bis Mitte 2020 müssen die Organisation der Schulaufsicht sowie ihr Profil und die Arbeitsweise des Qualitätsmanagements neu aufgebaut sein. Im Zuge der Reform soll ein neues umfassendes Bildungscontrolling aufgesetzt werden, das von der Schulaufsicht getrennt ist und von ihr genutzt werden soll. Dabei soll die Schulaufsicht ihren Platz bei der Umsetzung der Zielvereinbarungen zur Schulentwicklung haben.

Im Rahmen des Bildungsreformgesetzes 2017 wird die Schulaufsicht als Teil der Bildungsdirektionen im Artikel 7 (Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz [BD-EG]) geregelt.¹ Gesetzlich ist damit bisher nur eine Struktur und Begrifflichkeit vorgegeben (§ 5 BD-EG 2017), die

¹ Der Artikel 29 des Bildungsreformgesetzes 2017 enthält gleichzeitig die Aufhebung des bisherigen Bundes-Schulaufsichtsgesetzes.

erst implementiert werden muss. Das BD-EG 2017 situiert die Schulaufsicht im 2. Abschnitt unter dem Überbegriff „Qualitätsmanagement“ (§ 5 Bildungscontrolling; § 6 Qualitätsmanagement, Schulaufsicht), wobei alle Aspekte erst durch Verordnungen zu regeln sind und inhaltlich nicht ganz klar wird, ob das Bildungscontrolling oder das Qualitätsmanagement den Überbegriff darstellen. Nach diesen gesetzlichen Vorgaben umfasst das Controlling ein Qualitätsmanagement, ein Bildungsmonitoring und ein Ressourcencontrolling. Das Gesetz bestimmt auch, dass die Bildungsministerin bzw. der Bildungsminister durch eine Verordnung die folgenden Rahmenbedingungen vorzugeben hat (die folgenden Punkte 1.–7. werden verkürzt sinngemäß aus § 5 BD-EG 2017 zusammengefasst):

1. eine Definition und Beschreibung von Schulqualität;
2. ein Bildungsmonitoring, das Schulqualität und Rahmenbedingungen (z. B. Lernergebnisse, Behaltequoten, soziales Umfeld, Schulklima, Bildungsverläufe, Ressourcen) durch regelmäßig zentral erhobene Daten und Kennzahlen beschreibt;
3. Benchmarks in den zentralen Qualitätsbereichen als Orientierungsgrößen für das Qualitätsmanagement;
4. ein Qualitätsmanagement in Form eines periodischen Planungs- und Berichtswesens (Entwicklungspläne, Qualitätsberichte, Qualitätsprogramme), inklusive Bilanzierungen und Zielvereinbarungen auf den Ebenen der Schulverwaltung und der Schulen;
5. Instrumente und Expertise für die verpflichtende Selbstevaluation nach definierten Qualitätsstandards und -kriterien;
6. die periodische, standardisierte Überprüfung der Lernergebnisse (Bildungsstandardüberprüfung, standardisierte Reife- und Diplomprüfung) sowie
7. ein standardisiertes Controlling des Personal- und Ressourceneinsatzes auf allen Ebenen des Schulsystems (Ressourcencontrolling).

Diese gesetzlich erforderlichen Bedingungen sind allgemein umschrieben, müssen aber erst realisiert werden. Hierbei wird ausdrücklich auf die Rolle der Schulaufsicht verwiesen: „In diesem Zusammenhang kommt der Schulaufsicht bei der Gewinnung und Umsetzung der Zielvereinbarungen für bundesweite und regionale Zielsetzungen der Schulentwicklung eine wesentliche Rolle zu“ (§ 5 Abs. 2 Z. 4 BD-EG 2017). Im Bildungsministerium wird eine Geschäftsstelle für Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung mit koordinierender Funktion eingerichtet. Diese erstellt auf der Basis der Schulqualitätsberichte der Bildungsdirektionen einen nationalen Controllingbericht als Teil des Nationalen Bildungsberichts, der alle drei Jahre dem Nationalrat vorzulegen ist (§ 5 Abs. 3 i. V. m. § 6 Abs. 2a BD-EG 2017). Diese Stelle soll eng mit der Schulaufsicht zusammenarbeiten und deren Tätigkeiten schwerpunktmäßig koordinieren, Beziehungen zu den bisherigen Instrumenten (z. B. Schulqualität Allgemeinbildung [SQA] oder QualitätsInitiative Berufsbildung [QIBB]) sind nicht spezifiziert.

Qualitätsentwicklung
und -sicherung des
Schulwesens

Die Ergebnisse des Bildungscontrollings sind den Schulen zur Kenntnis zu bringen und je nach Schulart dem Schulforum oder dem Schulgemeinschaftsausschuss bzw. dem Schulclusterbeirat zur Beratung vorzulegen. Das jeweilige Schulpartnerschaftsgremium ist auch in die verpflichtend durchzuführende Selbstevaluation einzubinden (§ 5 Abs. 2 BD-EG 2017).

Die Reform sieht eine Reorganisation der Schulaufsicht (im „Pädagogischen Dienst“) vor, die Querverbindungen zur Clusterbildung wie auch zu den Bildungsregionen hat. Die bisherige Gliederung der Schulaufsicht nach Schultypen und die individuelle Zuordnung der Beamtinnen und Beamten zu „ihren“ Schulen sollen aufgehoben werden zugunsten von regionalen Teams, welche die Entwicklung aller Schulen und Schultypen ihrer Region im Auge haben. Diese regionalen Teams sollen auch die grundlegende Organisationsstruktur des Pädagogischen Dienstes bilden und die vier grundlegenden Aufgaben des bereits erwähnten Aufgabenprofils erfüllen (§ 19 BD-EG 2017):

Neuorganisation der
Schulaufsicht

- Qualitätsmanagement und strategische Entwicklung,
- inklusionspädagogische Maßnahmen,
- Mitarbeit am Bildungscontrolling und
- Fachexpertise bei der Bewirtschaftung der Lehrpersonalressourcen.

Schulaufsicht neu
in Bildungsregionen
organisiert

Die Strukturvorgaben für die Bildungsdirektionen unterscheiden zwischen *Pädagogischem Dienst* und *Präsidialbereich*. Der Präsidialbereich, der in die Leitung der Bildungsdirektion gesetzlich eingebunden ist, ist für Ressourcenverteilung und für rechtliche und organisatorische Belange zuständig. Die bisherige Schulaufsicht geht im Pädagogischen Dienst auf, der in seiner Substruktur nach Bildungsregionen auch das direkte Bindeglied zwischen dem Präsidialbereich, den Schulen und ihren lokalen Standorten (Gemeinden) darstellen soll. Insofern soll dieser Abteilung auch eine gewisse Mitsprache bei den Ressourcenentscheidungen zukommen.

Box 9.1:

Die Bildungsreform 2017, Grundinformationen

Siehe für die nachfolgenden Ausführungen die detaillierten Hinweise in „Die Bildungsreform 2017“ (2019), abrufbar unter www.bifie.at/nbb2018, sowie auch den Entwurf und die Materialien zum Bildungsreformgesetz 2017 unter www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00299/index.shtml.

- **Hintergrund:** Ausgehend von einer Initiative der Landeshauptleute wurde aufbauend auf dem Bericht einer verwaltungsinternen „Expert/innenarbeitsgruppe Schulverwaltung“ im September 2017 eine umfassende Reform der Schulverwaltung (Änderung von 36 Bundesgesetzen und der Bundesverfassung) beschlossen, die ab September 2018 schrittweise umgesetzt wird.
- **Eckpunkte:** Die Änderungen betreffen eine Reihe von Dimensionen auf unterschiedlichen Ebenen der Schul- und Verwaltungsstrukturen:
 - (1) ein „Autonomiepaket“ betrifft die Unterrichtsorganisation (Klassen-/Gruppengrößen, Unterrichtseinheiten, Öffnungszeiten) und die Personalauswahl und -fortbildung; die Spielräume auf Schulebene sollen erweitert werden;
 - (2) die Bildung von Schulclustern umfasst eine organisatorische Zusammenfassung von Einzelschulen und die Einrichtung von Leitungspositionen (Clusterleitung, Bereichsleitung) sowie der Schulclusterkonferenz;
 - (3) die Ressourcenzuteilung innerhalb der Bundesländer soll transparenter nach einheitlichen Kriterien und Verfahren geregelt werden, wobei das Verrechnungs- und Informationssystem der Lehrpersonen auf Bundesebene vereinheitlicht und mit materiellen Informationen verbunden wird;
 - (4) die Schulpartnerschaft wird in einigen Punkten modifiziert, es werden zusätzlich Schulclusterbeiräte eingerichtet, denen Schulforen und Schulgemeinschaftsausschüsse ihre Aufgaben übertragen können;
 - (5) eine starke Reduzierung und Änderung der Schulversuche wird vorgesehen;
 - (6) die Behördenstruktur wird neu geordnet (Einrichtung von Bildungsdirektionen inklusive Neuordnung der Schulaufsicht).
- **Schulcluster:** Schulen gleicher oder verschiedener Art können sich bei Erhaltung der einzelnen Schulstandorte zu Schulclustern als neue Form der Dienststelle zur Bündelung der vorhandenen Ressourcen (Lehrfächerverteilung, Administration) zusammenschließen. Es ist eine Clusterleitung vorgesehen, welche die Aufgaben der Schulleitung übernimmt, zusätzlich sind Bereichsleitungen (auch „Standortleitung“) geplant (die im ersten Jahr von den Schulleiterinnen und -leitern der ursprünglichen Schulen wahrgenommen werden).

Das Aufgabenprofil der Clusterleitung umfasst Schulentwicklung und Unterrichtsorganisation, Personalführung und -entwicklung sowie Managementaufgaben. Das Aufgabenprofil der Bereichsleitung umfasst pädagogischen Support, Qualitätsmanagement und -sicherung, Personaleinteilung und -einführung. Die Bildung von Clustern erfolgt freiwillig, unter bestimmten Bedingungen ist ein Zusammenschluss aber auch „anzustreben“ (geografische Nähe sowie kleine und rückläufige Schülerzahl an zumindest einer der Schulen), bei hohem Einvernehmen der beteiligten Schulen können jedenfalls Zusammenschlüsse stattfinden.

Es gibt Obergrenzen von maximal acht Schulen (2.500 Schüler/innen). Die allgemeine Untergrenze von 200 Schülerinnen und Schülern kann bei Pflichtschulclustern auch unterschritten werden, bei mehr als drei Schulen oder Größen ab 1.300 Schülerinnen und Schülern müssen die Vertretungen der betroffenen Lehrpersonen zustimmen.

- **Behördenstruktur:** Es wird eine neue Form einer gemeinsamen Bund-Länder-Behörde zur Vollziehung des Schulrechts, des Dienstrechts und des Personalvertretungsrechts geschaffen (Bildungsdirektion), die einheitlich geregelt und strukturiert zweifach weisungsgebunden ist (Bundesvollziehung: Bildungsminister/in, Landesvollziehung: Landeshauptleute, die als Präsidentinnen und Präsidenten fungieren können). Für reine Beratungsfunktionen wird ein breit besetzter Beirat eingerichtet.

Zwei Bereiche: Der *Präsidentialbereich* als zentrale Geschäftsstelle ist für die rechtlichen, budgetären und organisatorischen Aufgaben, darunter für den Einsatz der Lehrpersonalressourcen und die Schulpsychologie zuständig. Die Leitung vertritt die Bildungsdirektorin/ den Bildungsdirektor.

Der *Pädagogische Dienst* nimmt als zweiter Bereich die Schulaufsicht wahr (Qualitätsmanagement, Mitwirkung am Bildungscontrolling und der Personalbewirtschaftung, inklusive Pädagogik). Die Schulaufsicht ist in regionalen Teams (Bildungsregionen) organisiert.

Die Rahmenbedingungen für das Bildungscontrolling (Definition der Schulqualität, Benchmarks, Planungs- und Berichtswesen) werden durch Ministerialverordnung festgelegt. Ein dreijähriger Schulqualitätsbericht ist dem Nationalrat vorzulegen. Im Bildungsministerium wird eine Geschäftsstelle für Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung eingerichtet.

- **Umsetzung:** Zwischen der parlamentarischen Beschlussfassung der Bildungsreform 2017 und ihrer Umsetzung erfolgte der Antritt einer neuen Regierung, deren bildungspolitisches Programm wesentliche Veränderungen gegenüber der vorherigen Politik ankündigte und die neue Prioritäten in den Vordergrund stellte. Aufgrund der Komplexität der Reform wurde im Frühjahr 2018 eine umfassende projektförmige, extern unterstützte Top-down-Programmorganisation aus 12 Paketen konzipiert, die auch mit einer weitgehenden Umstrukturierung des Ministeriums und dessen Arbeitsweise einhergeht. Die Umsetzung der Reform erfolgt jedoch weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit, auch die Landes- und Schulebene ist nicht informiert, jedenfalls bis zum Zeitpunkt der Durchführung der Interviews im Sommer 2018.

Die *Schulcluster* sollen 2018 mit Pilotprojekten starten und 2019 erweitert werden; es sind jedoch keine Informationen über den Fortgang verfügbar. Die Website des BMBWF (2018c, Abschnitt IV) enthält eine Erläuterung der Gesetzestexte und Ablaufpläne für die Clusterbildung; für die konkreten Entscheidungsprozesse wird mit 8 bis 12 Monaten gerechnet.

Die *Bildungsregionen* befinden sich in der Aufbauphase mit der Bestellung der Leitungsgremien und der Ausschreibung der weiteren Funktionen.

Quellen: BMBWF (2017); *Expert/innenarbeitsgruppe Schulverwaltung* (2015).

2 Die Steuerung von Bildungsregionen aus governance-theoretischer Perspektive

Zwei Modelle:
Bildungsregion vs.
Bildungslandschaft

Innerhalb der Modernisierung der Schulsysteme in den deutschsprachigen Ländern (Brüsemeister & Eubel, 2003) stellt *Regionalisierung* eine der jüngsten Veränderungsstrategien dar: Nach der Propagierung von Schulentwicklung, Schulautonomie und der stärkeren Konturierung der Einzelschule als handlungsfähiger Organisation (Stärkung der Schulleitung, „Verbetrieblichung“, Qualitätsmanagement) auf der Mesoebene und der Einführung von Elementen ergebnisorientierter Steuerung (Bildungsstandards und zentrale Tests, Schulinspektion) auf der Makroebene (Altrichter, Brüsemeister & Heinrich, 2005) scheint nun der Blick auf die intermediäre Ebene zu fallen (Emmerich, 2016, S. 385). Was aber wird mit dem Konzept *Bildungsregion* verbunden? Vielfältiges und Unterschiedliches. In einem relativ engen Verständnis (z. B. im österreichischen Reformkonzept der Schulaufsicht und der Schulcluster) wird darunter die Koordination zwischen Schulen einer Region und ein darauf ausgerichtetes Bildungsmanagement verstanden. Eine etwas weitere Konzeption würde auch andere Bildungsträger (z. B. Erwachsenenbildung, Musikschulen, Sportvereine) und regionale Unterstützungsstrukturen für die Entwicklung von Angebot und Qualität der Bildungseinrichtungen miteinbeziehen. Einem umfassenderen Modell geht es um die sektorenübergreifende „Relationierung schulischer (Einzelschule, Schulaufsicht) und außerschulischer Akteure und Akteursgruppen, die in der gesellschaftlichen Umwelt des staatlichen Schulwesens agieren“ (Emmerich, 2016, S. 389). Unter Innovationsgesichtspunkten findet das letztere, weitgehendere Modell der *Bildungslandschaft* (das in den österreichischen Diskurs bisher kaum Eingang gefunden hat) in der Literatur am meisten Beachtung; auch wir beziehen uns im Folgenden darauf, um potenzielle Veränderungen am weitestgehenden Fall einschätzen zu können.

2.1 Regionale Bildungslandschaften und neue Koordinierungsbedarfe

Auf der Ebene der *Zielbeschreibungen* werden oft die Entwicklung von Schulqualität und die Verbreiterung von Bildungsangeboten genannt. Umfassenderen Modellen geht es um die regionale Bearbeitung von Problemen im Überschneidungsbereich lokaler oder regionaler Bildungs-, Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik (Emmerich, 2016, S. 387).

Regionale
Bildungslandschaften für
bessere Koordination aller
Akteurinnen und Akteure

Aus der Perspektive der Governance-Forschung stellen regionale Bildungslandschaften eine Antwort auf Koordinationsprobleme dar, die im Zuge der eingangs skizzierten Modernisierung der Schulsteuerung entstanden sind (Altrichter, 2014; Emmerich, 2016). Jede Reform zielt darauf, dass Akteurinnen und Akteure „anders handeln“. Wenn sie dies tun, dann passen auch die eingespielten Koordinationsmuster zwischen ihnen nicht mehr. Damit erzeugt jede Reform Koordinierungsbedarf. Bestehende Bindungen und Grenzziehungen zwischen dem Inneren des Systems und seiner Umgebung werden schwächer und durchlässiger (Hoyle, 1982). Dadurch ergeben sich neue Möglichkeiten ebenso wie neue Unsicherheiten.

Die deutschsprachigen Schulsysteme sind traditionell durch eine bürokratisch-professionelle Doppelsteuerung gekennzeichnet (Brüsemeister, 2004): Eine hierarchisch-bürokratische Verwaltungsstruktur wird ergänzt durch eine relativ große Autonomie der Lehrpersonen im Kern der schulischen Tätigkeit, im Unterricht. Dieser Typ der Doppelsteuerung wurde durch die Ansätze der Schulmodernisierung teilweise verändert. Durch die Politik der Schulautonomisierung traten mindestens drei Koordinierungsbedarfe auf (Altrichter, 2014):

Koordinierungsbedarfe
aufgrund von
Schulautonomisierung

1. Wie lassen sich die Akteurinnen und Akteure auf Einzelschulebene so koordinieren, dass die „autonomere Schule“ die geforderte Schulentwicklung leisten kann?
2. Gibt es neue „vertikale“ Einflussmöglichkeiten, die der zentralen Politik und Verwaltung die Steuerung der autonomen unteren Ebenen des Schulsystems (Einzelschulen, regionale Verwaltung) erlauben?

3. Wie ist – angesichts der durch die Schulautonomisierung ermöglichten Differenzierung – „horizontale“ Koordinierung der Einzelakteurinnen und -akteure in lokalen/regionalen Kontexten möglich?

Das erste dieser Probleme, jenes der schulinternen Koordination, sollte durch die Stärkung von Rolle und Qualifikation der Schulleitungen sowie durch neue schulinterne Steuerungsinstrumente, wie Schulprogramme, Qualitätsmanagement und Selbstevaluation, ab der zweiten Hälfte der 1990er gelöst werden. Die Politik der „evidenzbasierten Steuerung“ von System- und Schulentwicklung nach dem deutschen PISA-Schock 2001² kann als Versuch der Lösung des zweiten Problems, jenes der vertikalen Koordination zwischen den strategischen und operativen Systemebenen, verstanden werden: Durch Zielvorgabe und Messung der Zielerreichung sollen die ausführenden Akteurinnen und Akteure enger an zentrale Vorstellungen gebunden werden.

Beide Problemlösungsstrategien verstärken jedoch das dritte Problem: Durch die Verbesserung der schulinternen Koordination sowie durch die Produktion von Informationen, nach denen sich benachbarte Schulen vergleichen lassen, wird potenziell die Einzelschule unterscheidbarer und in eine verstärkte Konkurrenzposition zu anderen Anbietern in der Region gesetzt; das müssen nicht nur die Nachbarschulen sein. Ein ausgearbeitetes Angebot ganztägiger Bildung setzt eine Schule in potenzielle Konkurrenz zu Musikschulen und Sportvereinen. Attraktive Schulprofile lenken die Schülerströme in einer Weise, die Auswirkungen auf Freizeit- und Sozialeinrichtungen haben kann.

Die horizontale Koordination der Schulen in den gegebenen Sozialräumen ist traditionell eine Aufgabe der Schulaufsicht. Gerade diese hatte aber während und durch die Schulmodernisierung eine Aufgaben- und Identitätskrise erlebt. Schulen sollten autonomer von vorgesetzten Behörden sein; evaluative Aufgaben wurden zum Teil durch „neue Inspektionsmodelle“ abgekoppelt (Altrichter & Kemethofer, 2016). Fachliche Aufgaben wurden von sich mehr und mehr professionalisierenden Schulentwicklerinnen und -entwicklern bzw. Unterrichtsberaterinnen und -beratern sowie von einem sich differenzierenden Fortbildungssektor übernommen. Regionale Bildungslandschaften sind ein Versuch einer alternativen Antwort auf diese Situation: Steigenden Distanzen zwischen Einzelschulen und anderen regionalen Akteuren aufgrund von Autonomisierung und Wettbewerb (Frage 3) soll durch explizite Strategien der „horizontalen“ Koordinierung der Einzelakteurinnen und -akteure in lokalen Kontexten entgegengearbeitet werden. In einem umfassenderen Modell regionaler Bildungslandschaften sind diese Strategien durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- (1) Regionale Bildungslandschaften versuchen *neue Akteure* in die Koordination im Bildungssystem miteinzubeziehen. Ansätze der Regionalisierung gehen somit über das traditionell verwaltungsorientiert definierte Feld der „Betroffenen“, also Schulträger, regionale Schulaufsicht, Einzelschulen, Vertretung der Eltern, hinaus. Die Aufgabe „Bildung“ wird – durch den genaueren Blick, der auf spezifische regionale Problemlagen und Potenziale möglich ist – *weiter* verstanden. Außerschulische Akteure, welche die Bildungstätigkeit unterstützen können, werden in das Nachdenken und Handeln hereingeholt, so z. B. Vereine, Sozialverwaltung, sozialpädagogische Institutionen, Musikschulen, Freizeiteinrichtungen, Erwachsenenbildungsinstitutionen, Stadtteilbetreuung, Einrichtungen des Arbeitsmarkts usw. Damit erfordert Regionalisierung eine *systemübergreifende* Koordination von gesellschaftlich (und verwaltungsmäßig) meist nicht identisch funktionierenden *sozialen Sektoren*, also nicht nur von Schule, sondern auch vom Sozialwesen, Kultur- und Freizeitsektor und Arbeitsmarkt. Damit werden auch Akteursgruppen recht unterschiedlicher Verfasstheit (Fürst, 2007, S. 356) miteinbezogen, nicht nur solche aus der staatlichen Verwaltung, sondern auch Vereine, Stiftungen, privatwirtschaftlich organisierte Firmen und oft auch Einzelpersonen (z. B. Künstler/innen).

„Horizontale“ Koordinierung aller Einzelakteurinnen und -akteure

Einbeziehung außerschulischer Akteure zur Unterstützung der Bildungstätigkeit

2 In Österreich versuchte man im Unterschied dazu von offizieller Stelle zunächst die Situation „auszusitzen“, was mittelfristig zu vielen unproduktiven Konflikten geführt hat (Lassnigg, 2015, 2016).

Neue Koordinationsformen
zur Einbeziehung der
Akteure

(2) In regionalen Bildungslandschaften müssen auch tendenziell *neue Koordinationsformen* zwischen diesen Akteuren gefunden werden: Einesteils läuft die Schulmodernisierung – gemäß ihrer selbst deklarierten Intentionen – auf eine Veränderung bisheriger „bürokratischer“ Steuerungsverhältnisse hinaus. Anderenteils kann man nach dem Einbezug neuer, nichtstaatlicher Akteure nicht erwarten, dass diese sich der bürokratischen und pädagogisch-professionellen Handlungslogik voll unterwerfen. Selbst wenn sie dazu bereit wären, wäre noch immer fraglich, ob sie unter diesen Bedingungen ihre besten Leistungen erbringen würden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, zwischen relativ unabhängigen, unterschiedlich funktionierenden Akteuren Brücken zu bauen: „Bereiche partieller, das heißt issue-bezogener Anschlussfähigkeit im Modus ‚grenzüberschreitender Koordination‘“ (Emmerich, 2010, S. 359 f.). Dafür werden oft Netzwerke als Koordinationsmodelle ins Spiel gebracht (siehe Abschnitt 2.2).

Wahrscheinlich ist *regionale Abstimmung* aber zusätzlich eine Strategie zur Lösung von Frage 2, jener nach der zentralen Steuerung (Politik, Zentralverwaltung) der operativen Akteure (Schulen, andere Bildungsanbieter). Wenn es gelingt, der Vereinzelung von kompetitiven, lokalen Akteuren und ihren Interessen entgegenzuarbeiten; wenn es gelingt, Bindung und Loyalität zu den allgemeinen Zielen des Bildungswesens durch Abstimmung und „Nähe“ vor Ort sowie durch Übernahme regionaler Verantwortung zu erreichen; wenn es also gelingt, dass eine Vielzahl regionaler Akteure gleichsam mit einer Stimme spricht und klare Ansprechpartner vorhanden sind, dann ergeben sich neue *Optionen zur Sicherstellung der zentralen Steuerungsmöglichkeiten* im Bildungssystem: „Durch Stärkung der intermediären Steuerungsebene ‚Region‘ [soll] eine festere Koppelung von Makro- und Mesoebene möglich werden“ (Emmerich, 2016, S. 390).

2.2 Regionale Bildungslandschaften als Netzwerke

Kooperative Netzwerke
unterschiedlicher Mitspieler

Solche Bildungslandschaften können sehr unterschiedlich strukturierte Mitspieler in Kontakt bringen, die üblicherweise selbst nach unterschiedlichen Logiken funktionieren: staatliche und städtische Behörden (z. B. Schulverwaltung, Jugend- und Sozialamt), Vereine (z. B. Sport, Soziales) und Stiftungen, die regionale Entwicklung unterstützen wollen, vielleicht sogar private Firmen, die relevante Angebote machen. Deren Kooperation muss gleichsam auf die Arbeitslogiken der verschiedenen Partner Rücksicht nehmen. Dies ist der Grund dafür, dass regionale Bildungslandschaften oft als „Netzwerke“ gedacht und aufgebaut werden: Während Koordination auf Märkten (auf denen private Anbieter normalerweise arbeiten) durch den kompetitiven Preismechanismus (Medium: Geld) und Koordination in Hierarchien (welche die staatlichen Akteure gewohnt sind) durch Weisungen und Über- bzw. Unterordnungsverhältnisse (Medium: Macht) erfolgt, sind Netzwerke durch kooperative Formen charakterisiert: „Eher kooperativ denn kompetitiv und in zeitlicher Hinsicht ziemlich stabil. Loser ‚gekoppelt‘ als in Organisation und Staat, aber enger als im Markt; vertrauensvoll, auch wenn nicht ohne Momente von Kontrolle; auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit (Reziprozität) oder Selbstverpflichtung basierend u. v. m.“ (Sydow, 2010, S. 35 f.). Netzwerkkoordination ist nicht unbedingt notwendig, wenn alle Akteure aus dem staatlichen Sektor kommen (z. B. bei den Schulclustern).

Netzwerkmanagement

Aufbau und Erhalt von Netzwerken erfordern Arbeit in Form von *Netzwerkmanagement*, welches sowohl Kompetenzen als auch freie Kapazitäten bei den beteiligten Akteuren voraussetzt. Daher bringen regionale Netzwerke oft neue Institutionalisierungen mit sich, wie z. B. regionale Bildungsbüros oder regionale Steuerkreise, die das Netzwerkmanagement erledigen sollen. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist das Management von Spannungsverhältnissen, z. B. „Autonomie/Abhängigkeit, Vertrauen/Kontrolle, Kooperation/Wettbewerb, Flexibilität/Spezifität, Vielfalt/Einheit, Formalität/Informalität und – last but not least – ökonomisches Handeln/Herrschaftssicherung“ (Sydow, 2010, S. 43). Die neuen Institutionalisierungen ersetzen jedoch typischerweise nicht die bestehenden, „sondern ergänzen sie und machen

sie geschmeidiger. Aber da sie nur intermediäre Funktionen zwischen bestehenden Government-Strukturen erfüllen, werden sie von Letzteren beeinflusst“ (Fürst, 2007, S. 361).

Gegenüber der hierarchischen Koordination werden von Netzwerken höhere Flexibilität und reduzierte Bürokratiekosten erwartet; sie erfordern aber gewisse Investitionen in soziale Beziehungspflege und multilaterale Abstimmung. Zur Ermöglichung vielfältiger Austauschbeziehungen ist eine mittlere Spezifität der Erwartungen förderlich (bei zu spezifischen Vorstellungen kommen zu selten Tauschbeziehungen zustande). Aufgrund ihrer Flexibilität müssten Netzwerke mit Umweltunsicherheit umgehen können, die jedoch ein mittleres Maß nicht übersteigen sollte, weil sonst das vorhandene Vertrauenspotenzial überstrapaziert werden könnte.

2.3 Was macht regionale Bildungslandschaften attraktiv?

Neben den schon genannten Hoffnungen auf Problemlösung kann die Attraktivität regionaler Netzwerke auch vor dem Hintergrund sich (durch Autonomisierung) verstärkender marktformiger Koordination im Bildungswesen verstanden werden: Regionale Netzwerke haben wahrscheinlich nicht selten die Funktion, den Wettbewerb zwischen den Einzelakteuren einer Region zu suspendieren oder zumindest abzdämpfen und gleichsam nach außen zu kanalisieren, indem die Wettbewerbsposition der Region gegenüber anderen Regionen verbessert wird (Zymek, Sikorski, Franke, Ragutt & Jakubik, 2006). Durch die Kooperation sollen Qualität und Sichtbarkeit einer bestimmten Region erhöht werden (z. B. durch Know-how-Transfer, gemeinsames Auftreten, Assoziation mit bekannten und starken Partnern). Die „Konkurrenz“ im Netzwerk wird dabei teilweise entschärft, indem vom Modus einseitiger kompetitiver „Beobachtung“ auf Informationsaustausch und zweiseitige „Verhandlung“ umgestiegen wird (Lange & Schimank, 2004). Regionalisierung soll helfen, den aufgrund von Steuerungstransformationen „zu befürchtenden selektiven Wettbewerb und die dysfunktionale Konkurrenz zwischen Schulstandorten zu vermeiden“ und einen „regionalen Fahrstuhleffekt auslösen, an dem alle beteiligten Akteure partizipieren und von dem sie profitieren“ (Emmerich, 2010, S. 375). Damit soll der Wettbewerb der Einzelschulen bzw. der einzelnen Bildungsanbieter in einen „Wettbewerb der Regionen“ (Emmerich, 2010, S. 375) transformiert werden.

Attraktiv könnte das Modell der regionalen Bildungslandschaften auch sein, weil es einen Mehrwert für alle beteiligten Akteure verspricht, ohne die grundlegende Veränderung der „organisationsinterne[n] Hierarchien als auch institutionelle[r] Entscheidungsdomänen“ (Emmerich, 2016, S. 389) zu erfordern. Aktiv (und damit einer Veränderung zugänglich) sind vor allem das (meist neu eingerichtete) Projektmanagement und die Schnittstellenbeauftragten der kooperierenden Akteurinnen und Akteure, wie z. B. Schulleitungen, Bildungsbeauftragte, Stadtteilverantwortliche etc. Die interne Struktur der beteiligten Organisationen (z. B. wer ist wofür zuständig?) und das Angebot, das diese sozialen Akteure in die Kooperation einbringen, kann sich, muss sich aber nicht unbedingt ändern (beispielsweise bietet die Musikschule weiter Instrumentalunterricht in Einzel- oder Kleingruppenform an, vielleicht aber am Schulstandort oder zu mit der Schule abgestimmten Zeiten).

Das Konzept der regionalen Bildungslandschaften impliziert auch eine Abkehr vom Postulat der Einzelschulentwicklung, die das vorherrschende Paradigma der Schulentwicklung seit den 1990er Jahren war. Während Einzelschulentwicklung intraregionalen Wettbewerb mit sich gebracht hat, der nicht nur – wie ursprünglich erhofft – zur Aktivierung von Entwicklungsenergien und zu größerer lokaler Responsivität an den Einzelstandorten geführt hat, sondern auch zu einer Differenzierung und Hierarchisierung der schulischen Angebote (Altrichter et al., 2011), setzen regionale Bildungslandschaften auf die Koordination und Bündelung der lokalen Kräfte. Die neueren Analysen relativieren teilweise auch die Universalität der Netzwerkansätze und operieren mit dem Begriff von *Arenen*, die eine umfassendere soziale Realität spiegeln (Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“, 2016, S. 47 ff.).

Weniger Konkurrenz, mehr Kooperation innerhalb des Netzwerks

Mehrwert für alle Beteiligten

Von Einzelschulentwicklung hin zur Bündelung lokaler Kräfte

3 Gestaltungserfordernisse bei der Einführung von Schulclustern – strukturelle und personelle Voraussetzungen

3.1 Schulcluster im Kontext lokal-regionaler Schulstrukturen

Anknüpfend an die ausgeführten Veränderungen – vergrößerte Entscheidungsfreiräume für Schulen und als Gegenbewegung Zentralisierung durch präzisierete Zielvorgabe und Ergebnismessung – stellt sich nunmehr die Frage, welche Rolle (neue) Unterstützungssysteme in diesem Prozess einnehmen und wie sich diese als Instrumente des Bildungscontrollings verankern lassen. Zentral ist dabei mit Blick auf die dargestellte Neuverteilung von Verantwortung die Berücksichtigung der Fragen lokaler Schulqualität und deren Einbettung in die strukturellen Gegebenheiten und Herausforderungen der einzelnen Regionstypen (urbane Zentren vs. ländliche Umgebung) sowie der unterschiedlichen Steuerungsbedingungen. In der Debatte um Schulautonomie, Regionalisierung und Dezentralisierung findet die regionale Ebene bislang nur wenig Berücksichtigung. Gleichwohl bilden die regionalen Schulstrukturen einen zentralen Anknüpfungspunkt für Clusterbildung, ohne bislang systematisch analysiert worden zu sein.

Effizienterer
Ressourceneinsatz
durch Schulcluster

Die Einbettung des Prozesses der Clusterbildung in die besonderen Rahmenbedingungen der Schullandschaft Österreichs erscheint nicht zuletzt mit Blick auf die Zielsetzung eines besseren Ressourceneinsatzes und der pädagogischen Verbesserung vor allem von kleinen Standorten zielführend. Eine Reihe von Studien der letzten Jahre hat einige bemerkenswerte Phänomene der österreichischen Schulstruktur zutage gefördert, welche die lokal-regionale Verteilung der Mittel betreffen (Bruneforth, Chabera, Vogtenhuber & Lassnigg, 2015; Lassnigg, 2015, 2018; Lassnigg, Bruneforth & Vogtenhuber, 2016; Nusche, Radinger, Busemeyer & Theisens, 2016):

- Es gibt sehr starke, unerklärte Unterschiede in den Bildungsausgaben für vergleichbare Schulkarrieren zwischen den Bundesländern.
- Es gibt sehr starke regionale Unterschiede in der Verteilung der unterschiedlichen Schultypen in städtischen und ländlichen Gebieten: die weiterführenden Schulen konzentrieren sich stark auf städtische Gebiete, die Pflichtschulen verteilen sich stark in die ländlichen Gebiete.
- Diese Verteilung impliziert, dass es v. a. in den ländlichen Gebieten sehr viele sehr kleine Schulen gibt.
- Ein weiterer Nebeneffekt besteht darin, dass in den größeren städtischen Schulen gegenüber den kleineren ländlichen Schulen eher weniger Ressourcen pro Schüler/in verausgabt werden, was sich auch für benachteiligte Schüler/innen ungünstig auswirkt.

Ressourcenverteilung als
Herausforderung

Da in Österreich die Ausgaben pro Schüler/in vergleichsweise hoch sind und daher die Herausforderungen in der besseren Verteilung der Mittel bestehen, ist durch alle diese Aspekte die regionale Bildungsplanung betroffen. Daher kann eine nähere Analyse dieser Verteilungen die Ausgangssituation für die regionale Bildungssteuerung gegenüber dem vorhandenen Wissensstand besser klären (siehe Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2018, Indikator B3 zu Schulstrukturen). Ein Grundphänomen der Ressourcenverteilung besteht darin, dass die Personalressourcen in hohem Maß an die Klassenteilungen gebunden sind, die bei der Höchstzahl einen Sprung aufweisen (eine zusätzliche Klasse wird eingerichtet und die Ressourcen pro Schüler/in erhöhen sich für die Schule und auch die Gemeinde). Je mehr Schüler/innen und Klassen es gibt, desto mehr steigt die Wahrscheinlichkeit der Möglichkeit von „Auffüllungen“ von Klassen bis zur Teilungszahl; daraus ergibt sich aus dem Mechanismus die Wahrscheinlichkeit höherer Klassenschülerzahlen in stärker bevölkerten (städtischen) Gebieten.

Die öffentlichen Statistiken erlauben eine Betrachtung der Schulstrukturen nach Gemeinden (Zahl der Schulen, Klassen, Schüler/innen), welche die Schulerhalter der Pflichtschulen sind und in der Clusterbildung gehört werden müssen. Aufgrund dieser Angaben kann man nicht

nur die Schülerzahlen betrachten, sondern – mit bestimmten Unschärfen – auch den Organisationsgrad der Schulen. Wir verwenden folgende Kriterien für die Analyse: *Schulen mit weniger als vier Klassen* werden von den angenommenen Ressourcenbeschränkungen verstärkt betroffen sein (in Abbildung 9.2 werden – mit einer gewissen Unschärfe – Schulen mit weniger als 100 bzw. 50 Schülerinnen und Schülern als Approximation verwendet).

Ein zweites wichtiges Merkmal für die lokal-regionale Bildungssteuerung ist die gesamte Schulstruktur einer Gemeinde. Hier können Gemeindetypen unterschieden werden, die zwischen *Gemeinden mit nur Kleinvolksschulen* auf einem Pol und *Gemeinden mit vollausgebauter Schulstruktur* auf dem anderen Pol variieren; dazwischen wurden Gemeinden mit nur mindestens vierklassigen Volksschulen und Gemeinden mit nur Pflichtschulen der Primar- und Sekundarstufe I identifiziert.

Schließlich wird meistens implizit angenommen, dass Kleinvolksschulen vor allem in entlegenen Gebieten vorkommen. Eine Überprüfung nach einer Klassifikation der Gemeinden nach Stadtregionen zeigt jedoch, dass ein nicht zu vernachlässigender Anteil an Kleinvolksschulen in Stadtregionen situiert ist.

Im Zusammenhang mit der Frage nach den Ursachen der vergleichsweise hohen Ausgaben pro Schüler/in wird seit Längerem die Problematik der ländlichen Kleinschulen ins Treffen geführt, ohne dass jedoch diese als entscheidender Kostenfaktor klar identifiziert werden konnten. Ein starker Aspekt der Bildungsreform 2017 ist die geplante Clusterbildung, die im Bereich der kleinen Schulen (unter 100 Schülerinnen und Schülern im Pflichtschulbereich, unter 200 Schülerinnen und Schülern im Bereich der Bundesschulen) deutlich angeregt wird. Der Rechnungshof hat dazu einige Gutachten verfasst und empfiehlt Regelungen über Bedingungen der verbindlichen Schließung von sehr kleinen Schulen (jedenfalls unter 25 Schülerinnen und Schülern; Rechnungshof, 2015, 2018).

Kleinschulen besonders für Clusterbildung geeignet

Die Bildung von Schulclustern soll neben diesem Rationalisierungseffekt auch weitere Vorteile bringen, wie das Freiwerden von administrativen Ressourcen durch die Konzentration und Einsparung von Freistellungen für Leitungsstunden und die bessere Nutzung von Ressourcen. Wie bereits erwähnt, wird für die Clusterbildung eine Untergrenze von 200 Schülerinnen und Schülern in einem Cluster vorgesehen, die aber im Pflichtschulbereich auch unterschritten werden kann. Im Prozess der Clusterbildung sollen die beteiligten Akteurinnen und Akteure sowohl innerhalb des Schulwesens (Schulpartner, Personalvertretungen, Schulkonferenzen) wie auch die Gemeinden als Schulträger im Pflichtschulbereich entscheidend einbezogen werden. Die Verwaltung wie auch diese Akteurinnen und Akteure können den Prozess anstoßen. Ab einem Trennwert von drei Schulen oder 1.300 Schülerinnen und Schülern sind auch breite Zustimmungsverfahren erforderlich.

In der Tat sind im Pflichtschulbereich Schulen mit weniger als 100 Schülerinnen und Schülern stark verbreitet, darunter auch sehr viele Volksschulen mit weniger als 50 Schülerinnen und Schülern. Abbildung 9.2 zeigt, dass zwei Drittel der Gemeinden als Standorte von kleinen Volksschulen betroffen sind und dass auch mehr als ein Viertel der Mittelschulen unter der Größengrenze für Clusterbildungen liegt. Es sind auch zwei weitere Phänomene bemerkenswert: erstens, dass in vielen Gemeinden mehr als eine Kleinvolksschule angesiedelt ist, und zweitens, dass sich auch ein nennenswerter Teil der Kleinschulen in Gemeinden befindet, die Stadtregionen zugeordnet werden. Hier würde es sich jedenfalls um plausible Kandidaten für Clusterbildung handeln. Auch der Ansatz der Modellregionen, Schulen der 6- bis 14-Jährigen als Einheit zu betrachten, passt zum Konzept der Clusterbildung. Auch größere gemischte Cluster aus Pflichtschulen und weiterführenden Schulen könnten die Schnittstellenprobleme in Bildungslaufbahnen mildern. Es stellt sich die Frage nach den Voraussetzungen für derartige Entwicklungen.

Auch Mischcluster möglich

Wenn man die österreichischen Vorstellungen mit den deutschen Diskursen um Bildungslandschaften kontrastiert, so ist hierzulande die starke Zentriertheit auf die Verwaltung auffallend. Die Bildungsregionen werden nicht von der gesellschaftlichen Seite regionaler Einheiten her definiert, sondern – überspitzt formuliert – von den Notwendigkeiten der Strukturierung der Bildungsdirektionen. Es stellen sich Zweifel ein, ob diese Form der Clusterbildung genügend gesellschaftliche Dynamik entfalten kann, um die verschiedenen Akteure in diesen Prozess hineinzuziehen. Im Prozess der Clusterbildung soll der Schulaufsicht eine wichtige unterstützende Rolle zukommen, indem sie den Prozess, wenn er einmal angestoßen ist, begleiten soll.

Neue Rolle der Schulaufsicht

Zum jetzigen Zeitpunkt verfügt die Schulaufsicht gegenüber der Schule über fach- und dienstaufsichtliche Befugnisse. Jedoch geht mit der erweiterten Selbstständigkeit oftmals eine neue Rolle der Schulaufsicht einher. Wie aus den Interviews hervorgeht, verpflichten beispielsweise einige Länder die Schulbehörden ausdrücklich dazu, die gestiegene pädagogische Eigenverantwortung der Schule nicht nur zu respektieren, sondern auch als Gestaltungsautonomie zu befördern. Das erscheint nur konsequent. Klar ist, dass Schulen, die stärker eigenverantwortlich handeln können bzw. müssen, einer veränderten staatlichen Schulaufsicht bedürfen, die sich nicht länger mit der Arbeit von Schulen allein unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle von Regelungskompatibilität befasst (Bogumil et al., 2016). Dem entspricht es, dass der (seit jeher) vorgesehene Beratungsfunktion der (regionalen) Schulaufsichtsbehörden im Rahmen des Bildungsreformpakets größere Bedeutung beigemessen wird.

Hierfür sind wiederum Zielklärungsprozesse notwendig, die auf einer fundierten Problemanalyse fußen. Zentrale Fragen wären dabei beispielsweise: Welche Rolle nehmen die jeweiligen Akteurinnen und Akteure der Schulverwaltung, der Schulleitung oder der Schulclusterleitung ein und welche Rolle ermöglicht ihnen die gesetzliche Rahmung? Wie werden die Kooperationsprozesse gestaltet und inwieweit können regionale Steuerungsfragen beantwortet und damit eine Verbesserung der regionalen Schul- und Bildungslandschaft erreicht werden?

3.2 Die Einführung von Schulclustern aus Sicht der Schulaufsicht und Schulleitung

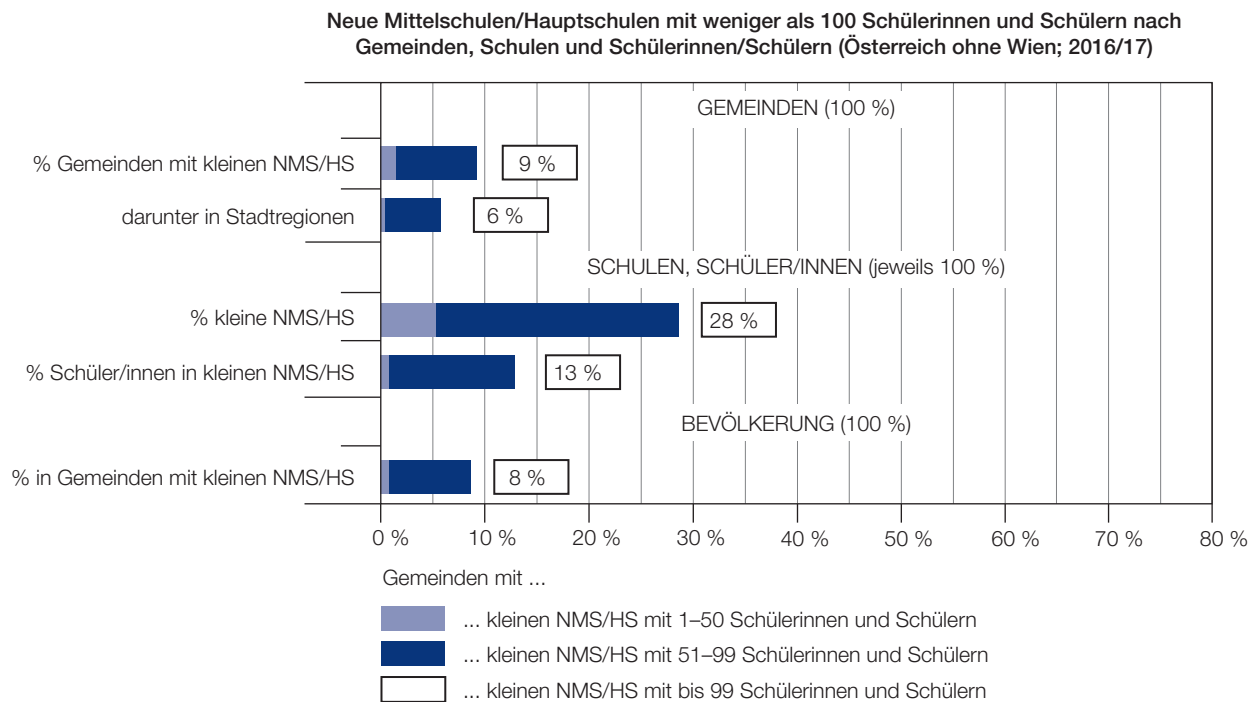
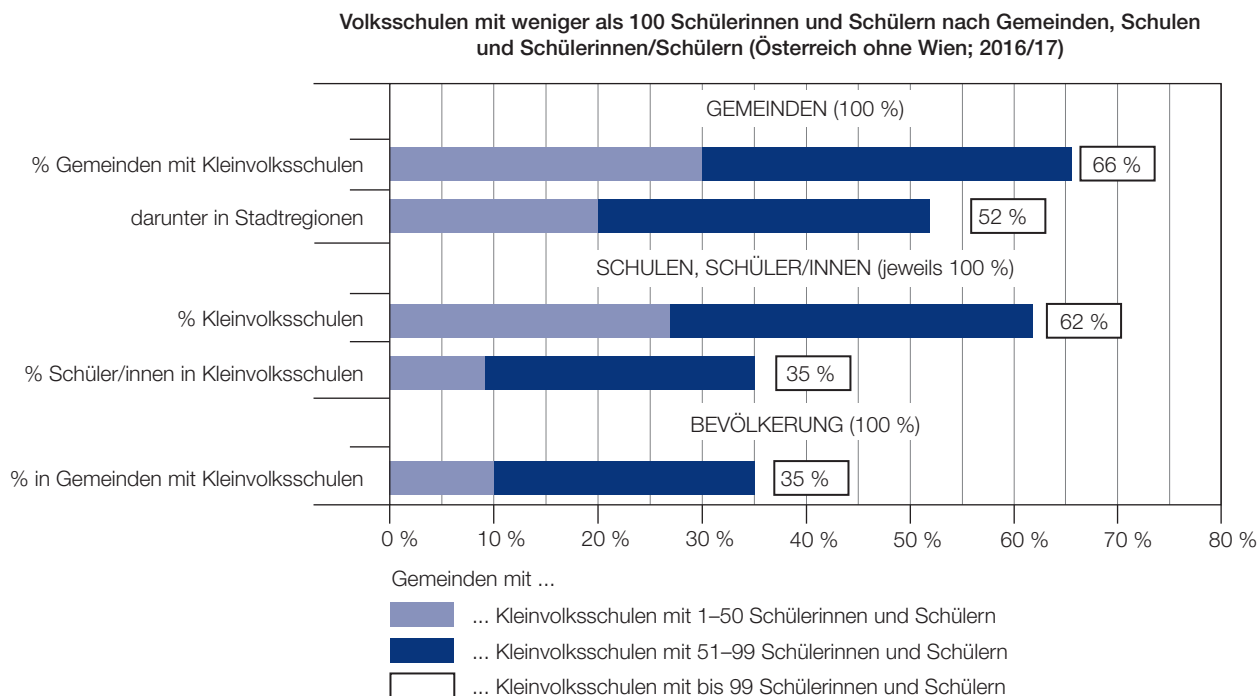
Frage nach Umsetzung der größeren schulischen Autonomie

Nachdem der Gesetzgeber die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine stärkere Eigenverantwortung der Schulen zum Zweck der Qualitätsverbesserung schulischer Arbeit geschaffen hat, besteht nunmehr empirischer Erkenntnisbedarf, wie die Schulen, die Schulverwaltung und Schulaufsicht diesen Rahmen ausfüllen. Auf Ebene der Schulverwaltung und Schulaufsicht stellt sich die Frage, wie mit den neu geschaffenen Vorschriften zur inhaltlichen und organisatorischen Steuerung der Schulen und möglicher Schulverbünde umgegangen wird. Auf Ebene der Schule bedarf es der Auseinandersetzung über das veränderte Rollenverständnis der Schul- oder Schulclusterleitung. Der forschende Blick wird folglich darauf gerichtet, wie Maßnahmen und Instrumente zur Realisierung stärkerer schulischer Eigenverantwortung in wachsenden oder aber schrumpfenden Bildungsregionen erprobt und auch gegebenenfalls optimiert werden können.

Bislang kein nationaler Umsetzungsplan der neuen Vorgaben zur Schulautonomie

Die Schulverwaltung als regionale Steuerungsbehörde sowie die Schul- oder aber künftig Schulclusterleitung werden bei der Erprobung und Optimierung neuer Steuerungsmaßnahmen und -instrumente vor Ort in besonderem Maß Führungsrollen und Verantwortung übernehmen müssen. Wie aber schätzen Vertreter/innen der verschiedenen Verwaltungsebenen sowie Schulleitungen die Gewährleistung einer erweiterten schulischen Selbststeuerung zum Zweck der Qualitätsverbesserung schulischer Arbeit vor dem Hintergrund veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen ein? Eine präzise Beantwortung dieser Frage gestaltet sich derweil äußerst kompliziert, existiert in Österreich gegenwärtig doch kein formalisierter Zeit- und Maßnahmenplan, wie die politischen Vorgaben zur eigenverantwortlichen Schule auf regionaler Ebene im Einzelnen umgesetzt und welche Veränderungen konkret damit

Abb. 9.2: Kleine Pflichtschulen in Österreich 2016/17 (ohne Wien)



Anmerkungen: Siehe Band 1, Indikator B3, Kennzahl B3.3 (Tabellen B3.a und B3.b). Lesebeispiel: Von allen Volksschulen sind 61 % unter einer Anzahl von 100 Schülerinnen und Schülern in Gemeinden mit Kleinvolksschulen (unter 100 Schülerinnen und Schülern). HS: Hauptschule; NMS: Neue Mittelschule.

Quelle: Statistik Austria (Schulstatistik). Berechnung und Darstellung durch das Institut für Höhere Studien (IHS).

herbeigeführt werden sollen. Somit können derzeit von wissenschaftlicher Seite auch keine Kriterien herangezogen werden, inwieweit die bildungspolitisch Verantwortlichen ihre Vorstellungen bezüglich einer stärker regional ausgerichteten Bildungssteuerung verwirklicht haben und ob zudem eine intendierte neue Rolle der Schulverwaltung, Schulaufsicht und Schulleitung hinreichend umgesetzt bzw. erprobt wurde.

Experteninterviews mit
Inspektorinnen/Inspektoren
und Schulleitungen

Durch mündliche Befragungen von Funktionsträgerinnen und -trägern in Verwaltung und Schule können aber Informationen und Einschätzungen zur Neuverteilung der Entscheidungskompetenzen auf regionaler Ebene, insbesondere zu den einschlägigen Steuerungsmaßnahmen, erfasst werden. Eine solche, auf einen qualitativen Methodeneinsatz gegründete Untersuchung sollte ein möglichst breites Spektrum an Positionen und Perspektiven abdecken. Methodisch bieten sich hierfür leitfadengestützte Experteninterviews an. Die Auswertung der mündlichen Befragungen würde demnach Sichtweisen widerspiegeln, in welchem Kontext die Leitungen sowie Funktionsträger/innen in der Verwaltung die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen wahrnehmen, welche Zwischenbilanz die Befragten bezüglich ihrer erweiterten Rollen- und Aufgabenprofile ziehen und welche Ergebnisse sie kurz-, mittel- oder aber langfristig erwarten bzw. erhoffen und auch möglicherweise befürchten. Die Auswahl der Regionen erfolgte im Sinne einer kontrastierenden Fallstudie über die im Vorfeld berechneten Betreuungsrelationen von Landes- bzw. Pflichtschulinspektorinnen und -inspektoren zu den von ihnen beaufsichtigten bzw. betreuten Schulen (zehn Interviews: aus zwei Bundesländern jeweils eine Landesschulinspektorin/ein Landesschulinspektor und eine Pflichtschulinspektorin/ein Pflichtschulinspektor sowie jeweils eine Schulleitung aus dem Bereich der allgemeinbildenden höheren Schulen [AHS], der Neuen Mittelschulen [NMS] und der Volksschulen [VS]). Alle Interviews wurden aufgezeichnet und die leitfadengestützten Experteninterviews mit den leitenden Personen in Administration und Schule vollständig transkribiert. Den Interviewpartnerinnen und -partnern wurde vollkommene Vertraulichkeit zugesichert.

Einschätzungen zu
Reformvorhaben aus
Expertensicht

Die folgenden Textpassagen informieren über erste Ergebnisse aus den leitfadengestützten Experteninterviews, die im Rahmen eines Zusatzforschungsvorhabens durchgeführt wurden. Die Aussagen der verschiedenen Befragungsgruppen umfassen neben den Meinungen zur veränderten Führungsphilosophie die Einschätzungen zu zentralen Aspekten des Reformvorhabens. Die hier vorliegende Auswertung der mündlichen Befragungen spiegelt die Funktions- und Handlungslogiken wider, in welcher Weise die Beteiligten die Idee der Schulcluster verorten, inwieweit diese zu der Neuverteilung schulischer Eigenverantwortlichkeiten beitragen, welche Zwischenbilanz die Befragten insbesondere zu dem Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung im Umsetzungsprozess ziehen und welche (Neben-)Wirkungen sie im Rahmen der Einführung von Schulclustern erwarten. Ausgewertet wurden die Experteninterviews inhaltsanalytisch nach folgenden Themenfeldern: (1) Zielsetzung(en) von Schulclustern, (2) Implikationen von Schulclustern für das Führungsverständnis bzw. -handeln, (3) Professionalisierungsbedarfe im Rahmen der Einführung von Schulclustern.

(1) Zielsetzung von Schulclustern

Standortauswahl von
potenziellen Schulclustern

In diesem Themenfeld steht die Einführung von Schulclustern als neues Steuerungsinstrument mit dem Ziel einer regionalen Verbesserung und Sicherung der Qualität im Bildungswesen im Allgemeinen und der Schulqualität im Besonderen im Vordergrund. Die Aussagen der Interviewpartner/innen beziehen sich sowohl auf die Relevanz, den Implementationsprozess als auch auf die generellen Erfolgswahrscheinlichkeiten sowie potenzielle Risiken des Schulclusterkonzepts. In dieses Themenfeld fallen beispielsweise Aussagen der kriteriengeleiteten Standortauswahl von potenziellen Schulclustern:

Im Moment wird es noch isoliert betrachtet, weil wir dieses Denken noch gar nicht entwickeln konnten, das heißt Cluster sollen ja, da bin ich mit den Zugängen des Ministeriums wirklich voll im Einklang, das soll nichts sein, was verordnet wird, wo

man jetzt einfach gewaltsam was drüberstülpt über irgendwelche Regionen[,] nur um sagen zu können, fein, jetzt haben wir ein Clustermodell[. Ich glaub[e,] das muss von unten nach oben wachsen, die Notwendigkeit muss sich aus dem Standort ergeben, entwickeln, es macht keinen Sinn zwangsweise etwas zu verordnen, weil es vielleicht von außen ganz gut ausschauen würde ... (Schulaufsicht AHS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 15.06.2018)

Einrichtung von Schulclustern vor dem Hintergrund von Bildungsstandortspezifika

Zugleich wird aber auch von einzelnen Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamten erwähnt, dass mit der Identifizierung potenzieller Clusterkandidaten in Ansätzen begonnen wurde:

... wir haben schon so Benchmarks festgelegt bzw. einmal unsere Pflichtschulen so durchforstet nach Anzahl der Klassen, Anzahl der Schüler, was macht Sinn in der Umgebung[. Aber dann hat es ja wieder dieses Verwässern gegeben, plötzlich gibt es nur mehr diese Landesschulcluster und keine Mischcluster mehr, das war ja eigentlich das, was Sinn gemacht hätte, ein Mischcluster, Bundesschulen- und Landesschulen-Cluster. (Schulaufsicht NMS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 08.06.2018)

Von Schulleitungs- und Schulaufsichtsseite wird angemerkt, dass zum Teil Landesschulrätinnen und -räte vor 5 bis 10 Jahren der Aussicht, dass mehrere Schulen unter eine Leitung kommen, eher ambivalent gegenüberstanden, was auf schulformgebundenen Machterhaltungswillen zurückgeführt wird:

... da hat es geheißen maximal zwei Schulen, drei auf gar keinen Fall, aber da dürften ... auch politische Interessen dahinterstecken[. Jede Gemeinde hat einen Bürgermeister, dieser Bürgermeister gehört einer bestimmten politischen Partei an und möchte in seiner Gemeinde, dass seine Schule von einem Schulleiter oder einer Schulleiterin geführt wird und nicht ohne Leitung dasteht[,] ohne eigenständige, so würde ich einmal vermuten, aber ich glaube einmal, diese Schulclusterbildungen werden à la longue nicht aufzuhalten sein ... (Schulleitung VS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 11.06.2018)

Also es geht gar nicht darum, dass der richtige Schüler in die richtige Schule geht, sondern der gehört mir, dann kann ich mehr Lehrer beschäftigen, wenn ich mehr Lehrer beschäftigen kann, hab[e] ich mit meinem ideologischen Zugang wieder mehr Leute unter mir, die mir zu Macht verhelfen usw. usw. (Schulaufsicht AHS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 23.05.2018)

Die Bildungsregion ist der Versuch, ... mehr Verantwortlichkeit in ein System hineinzubringen, ... [Ich hab[e] auch sehr viel versucht zu organisieren im Bereich Naturwissenschaften und auch schulformenübergreifende Projekte auf die Füße zu stellen [.] Da kommt man jetzt schnell an die Grenzen des Systems, vor allem im Pflichtschulbereich[, denn dort] haben wir das System der Landesschulinspektoren, dann kommen die Pflichtschulinspektoren und dann kommen die Direktoren und wenn man versucht, dann an alle Schulen mit Maßnahmen zu kommen, kommt man darauf, dass [man] da sehr schnell z. B. beim Bereich der Pflichtschulinspektoren ansteht, die klipp und klar sagen, wenn da einem von der AHS was einfällt, da tun wir nicht mit, das interessiert mich nicht. (Schulaufsicht AHS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 23.05.2018)

Ganzheitlicher Blick für mehr Verantwortung im Gesamtsystem

Bei der Zusammensetzung der Schulcluster sprechen sich insbesondere die befragten Leitungen der (durchwegs relativ großen) Bundesschulen mehrheitlich gegen eine Clusterlösung für ihre Schulform aus, die sie aber mitunter für Pflichtschulen als (im Einzelfall) zweckdienlich erachten:

Befürwortung von
Schulclustern
schulartenabhängig

... und es [war] für uns auch nicht ganz genau klar ..., wo die Vorteile darin liegen, weil unsere AHSen von vornherein relativ groß sind, also im Sinne von fünfunddreißig, siebenunddreißig Klassen. Da nochmal zu clustern, wie schaut das dann aus mit der Leitung[. U]nsere Idee[n], also nur mal unsere Schule, gehen eher die Richtung, wir würden gerne Unterstützung haben in der Schulleitungsfunktion. [Sich j]etzt noch vorzustellen, dass mehrere Schulen noch zusammengeclustert werden, die unter einer Leitung stehen, das war für uns schwer nachvollziehbar. Da[s] Zusammenlegen von kleinen Schulen, die wir natürlich kennen, wie Volksschulen und NMS, das kann ich mir gut vorstellen. Da kenne ich einige, die sehr klein sind und die gut unter einer Leitung zusammenfügbar wären. (Schulleitung AHS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 20.06.2018)

... die Schüler können kommen, es ist aber keine Garantie, dass sie Recht kriegen, aber sie sollen auch das Gefühl haben auf relativ kurzem Weg über ein großes Problem ... reden zu können und einen Rat zu bekommen[. W]enn diese Organisationseinheit so groß wird, ist das unmöglich, wenn ich jetzt, ich nehme einen Cluster, meine Schule, cluster[e] meine Schule, meine Nachbarschule, eine dritte Schule, dann sind wir ungefähr so bei 2.000 Schülern, dann [kann] die Organisationsstruktur, die das leiten muss, ... nicht mehr, das ist unmöglich, auf Probleme von einzelnen Kollegen, einer Kollegengruppe eingehen, ... das spielt sich managementtechnisch nicht ab. (Schulleitung AHS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 15.06.2018)

Entfernung zwischen
Clusterschulen als
mögliche Hürde

Neben der Organisationsgröße werden bei der Umsetzung von Schulclustern von Schulleitungen (insbesondere) im ländlichen Raum auch die Entfernungen der einzelnen Standorte zueinander als Implementationshürde erachtet:

Dann haben wir von der Entfernung her, wenn ich clustermäßig denken würde, um gemeinsame Ressourcen zu nutzen, schwierigst, wir haben es mit der schulischen Tagesbetreuung, dass die Schülerinnen und Schüler praktisch in ... besuchen und die Tagesbetreuung bei uns, ist der Transport der Schülerinnen und Schüler fast nicht möglich. Das sehe ich als großes Problem, diese Entfernungen. ... Sonst wäre möglich übergreifend mit der Neuen Mittelschule, da sind wir aber bei den Schülerinnen und Schüler[n] dann bei 500, also sehr groß, da probieren wir schon gemeinsame Ressourcen zu nutzen, das sicherlich besser ausgebaut werden kann. Aber durch die Entfernungen im ländlichen Raum und wenn ich jetzt weiterschaue, ... geht es extrem schwierig und wir haben überall kleinste Schulstandorte, zweiklassig, mit der Gefahr, dass die aufgelöst werden, das heißt, schulclustermäßig wäre die große Chance, dass man diese halten kann, aber wenn der nächste Ort so weit weg ist, schaffen wir das nicht einmal teilweise. (Schulleitung VS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 09.07.2018)

... ich könnte mir trotzdem jetzt eine gemeinsame übergeordnete Schulleitung für die beiden kaum vorstellen ... jetzt könnte man sagen, okay organisatorisch wäre eine Möglichkeit der ... Austausch ... der Lehrkräfte, wäre ja möglich, wenn man jetzt ... hernimmt, das ist ja nicht wirklich aus der Welt, also wenn das in Wien ist, mit der U-Bahn [sic!] bist du in 10 Minuten dort, gut in ... ist der Transport ein bisschen schwieriger ... (Schulleitung AHS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 15.06.2018)

..., darum haben wir ja auch in informellen Gesprächen mit dem Ministerium schon unsere Bereitschaft erkundigt[. W]ir könnten generell solche Cluster bei uns machen, vorausgesetzt, es ist dasselbe Schulgebäude, dann lässt sich das viel leichter umsetzen, aber wenn der [Schulleiter] dann auch noch fahren muss und unterwegs ist, dann wird die Geschichte sowieso schwierig. (Schulaufsicht AHS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 23.05.2018)

Schulaufsicht und Schulleitung stimmen überein, dass es möglich erscheint, bestimmte personelle wie auch sachliche Ressourcen stärker zu bündeln und allen Schulen eines Clusters zukommen zu lassen, damit eine größere Breitenwirksamkeit erzielt werden kann:

Bündelung personeller und sachlicher Ressourcen im Cluster

[D]er Mehrwert wäre natürlich, dass man schauen kann, wo können wir gemeinsam stark sein, wo können wir wirklich Ressourcen bündeln, sowohl räumliche Ressourcen, der ewige Dauerbrenner Mehrzweckräume, Physiksäle, Chemiesäle, Turnsäle, Sportplätze, wo können wir wirklich mit einem gescheiterten Konzept für mehrere Schulen dadurch ein besseres Angebot auf die Beine stellen, wenn nicht jede Schule die Ressourcen beansprucht, sondern das, was da entsteht ... (Schulaufsicht AHS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 15.06.2018)

... warum ich der Clusterung sehr positiv gegenüberstehe, ist ganz einfach, weil man erstens einmal sehr, sehr weit über den Tellerrand hinausschauen kann und weil man vor allem dann auch in diesem Personaleinsatz wirklich die Möglichkeit hat, in größeren Einheiten zu denken und z. B. auch Unterstützungssystem[e] ganz anders zum Einsatz zu bringen als jetzt[. W]ir haben jetzt z. B. sehr, sehr kleine Volksschulen mit 3 bis 4 Klassen, ja was hab[e] ich da für ein Unterstützungssystem? Zwei Stunden kommt die Sprachheillehrerin, das wars [sic!] dann, aber mehr ist an Unterstützung nicht drinnen bei so einer Schule, wenn ich jetzt eine große Clusterung andenke, wo dann tatsächlich im Bereich des Sozialverhaltens, im Bereich der sprachlichen Bildung dann einfach auch Ressourcen gemeinsam genutzt werden können, dann [ergeben] sich [da] für mich für so eine größere Einheit einfach sehr, sehr viele Chancen, man beginnt natürlich dann auch ein bisschen voneinander zu lernen Also nicht jetzt der Unterricht an sich, aber sehr, sehr viele dieser besonderen Angebote kann man natürlich im Cluster nutzen, wir haben z. B. derzeit ..., was heißt derzeit, schon ein paar Jahre, aber wir haben so Spezialangebote am Nachmittag für Kinder aus eher sozial schwierigen Schichten, wo die Eltern sich nicht so kümmern darum, dass da viel passiert, die kriegen so ein gratis Angebot für Kinder, die eben ... im Lernbereich oder im Bereich Legasthenie, Dyskalkulie Schwierigkeiten haben, wo aber die Eltern nirgends hingehen, weil sie es sich nicht leisten können oder aber auch nicht wollen, weil ihnen das nicht so ein wichtiges Thema ist und diese ... Personen oder diese Schülerinnen kriegen jetzt ein Nachmittagsangebot und jetzt war es immer so, da mussten die Lehrer für zwei Kinder dort hinfahren und für drei Kinder dort hinfahren, das wäre alles in einer Clusterung wesentlich leichter von der Personalentwicklung zu handeln[. A]lso da gibt es schon sehr viele Chancen oder auch Beratungslehrer, da haben wir nicht zwei Stunden pro Schule, sondern da haben wir dann einen Dienstposten pro Cluster und die müssen sich dann einfach austauschen[,] gibt es dann z. B. übergreifende Projekte im Bereich soziales Lernen[,] das ist alles relativ leicht möglich, vor allem wenn das räumlich in der Nähe liegt, das wird natürlich vor allem in Ballungszentren ein Thema sein, der Schüleraustausch ... (Schulaufsicht NMS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 08.06.2018).

In dem Aufbau von Clustern im ländlichen Raum wird somit auch die Möglichkeit gesehen, dass Kindern mehr Optionen der sozialen Begegnung gegeben werden. Auf der anderen Seite wird auch erkennbar, dass der Aufbau von Schulclustern die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen erforderlich macht:

Zusätzliche finanzielle Ressourcen notwendig

Wir brauchen das Land, weil manche Clusterbildungen ... verursachen bauliche Kosten und da brauchen wir das Land ... als Partner oder die Gemeinden dazu, die uns das Geld zur Verfügung stellen, dass dort der Schulraum[,] das eine oder andere Gebäude oder [eine] Räumlichkeit dazugebaut wird oder adaptiert wird, also momentan sind wir da sehr, also eigentlich in der Warteposition. (Schulaufsicht NMS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 06.06.2018)

Angst um Verlust von
Profilsetzungen der
einzelnen Schulen

Als ein negativer Effekt der Einführung von Schulclustern wird die Gefahr beschrieben, dass Schulen, die ihre Profilierung systematisch, zielgerichtet und engagiert betrieben haben, in einem Schulcluster als eine Schule unter vielen nicht mehr erkennbar werden. So kann von Teilen der Schulleitung und Schulaufsicht nicht nachvollzogen werden, warum zunächst die Profilierung der einzelnen Schulen betont wurde, es in der Folge gelungen sei, die Identifikation des Kollegiums mit der Schule entscheidend zu befördern, um dann aber in ein Schulcluster einzugehen und darin nicht mehr erkennbar zu sein:

Es muss einfach ein Herz, es muss ein Herz überbleiben ... Es kann ruhig ein bisschen ein Konglomerat der Region rundherum sich anlagern, aber ... das Herzstück darf nicht unsichtbar werden. (Schulaufsicht NMS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 06.06.2018)

... von den AHSen, die wir haben, hat sich jede ihr sehr eigenes, sehr individuelles Profil geschaffen, vielleicht wurde[n] auch manche hineingedrängt, sage ich auch dazu, aber jede Schule hat ihre ganz individuellen Merkmale, Schwerpunkte, Stärken, Schwächen, Schwächen haben wir auch, ... und da fällt mir die Clusterung irrsinnig schwer, ... jetzt können wir sagen über den Schultyp, okay, wir clustern alle Bundesoberstufenrealgymnasien, wäre eine Form, weil die haben alle ungefähr so Daumen mal Pi ... die gleiche Stundentafel, den gleichen Lehrplan, sollten die gleichen Ziele haben, die gleiche Zentralmatura haben sie eh schon, wir clustern alle Sprachenformen, weil ... da stehen Schulen im direkten Wettbewerb, könnte man machen, dann hebe ich aber die Schulform AHS ... sozusagen in ihrer Vielfältigkeit [auf], das kann ich mir nicht gut vorstellen. (Schulleitung AHS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 15.06.2018)

(2) Implikationen von Schulclustern für das Führungsverständnis bzw. -handeln

Die Einrichtung von Schulclustern macht eine schulformübergreifende Führungs-, Aufsichts- und Beratungsleistung erforderlich. Hier stellen sich unter anderem Fragen nach den Herausforderungen, denen die Clusterleitungen gegenüberstehen, ihren realen Gestaltungsmöglichkeiten, der erforderlichen Führungskompetenz sowie der Auswahl künftiger Clusterleitungen.

Schulformübergreifende
Clusterleitung und
Schulaufsicht als
Herausforderung

So kann beispielsweise der Umbau zur Bildungsregion durch die Einrichtung von Schulclustern und Bildungsdirektionen in der Einschätzung von Schulaufsicht wie Schulleitung dazu führen, dass künftig Schulaufsichtsbeamte wie auch Schulleitungen in den jeweiligen Bildungsregionen und darin befindlichen Mischclustern auch Schulformen führen, beraten und kontrollieren werden müssen, für die sie selbst als Lehrkraft keinerlei Berufserfahrungen aufweisen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere von Schulleitungsseite (schulformübergreifend) derzeit nicht ausgeschlossen, dass deren schulformfremde fachliche Expertise in schulformübergreifenden Mischclustern angezweifelt werden wird:

Das kommt auf den Cluster an, wenn das ein schultypenübergreifender Cluster ist, ... dann ist das problematisch, weil aus irgendeiner Schulform kommt der Leiter, wenn er aus einer NMS kommt, hat er wenig Einblicke in die Bedürfnisse der Volksschulleitung und umgekehrt ... (Schulleitung VS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 11.06.2018)

... aber dann hab[e] ich ... z. B. die Frau Inspektor als gestandene AHS-Lehrerin, die dann theoretisch auch für die Volksschule ... zuständig ist, aber eigentlich von Volksschulpädagogik, vielleicht sogar Vorschulpädagogik im schlimmsten Fall, ... aber ich würde es mir nicht zutrauen, einem Kollegen, einer Kollegin, die ... eine Volksschul-ausbildung hat[,] jetzt vorzuschlagen[,] Ihr Unterricht gefällt mir nicht so gut, weil zack, zack, zack. (Schulleitung AHS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 15.06.2018)

Bei der Bestellung der Clusterleitung wird ein Spannungsfeld aus Pragmatismus und kriteriengeleitetem Vorgehen sichtbar:

... nur das muss man ganz sensibel angehen[,] die Bildungslandschaft und die involvierten Personen sind sehr sensibel, weil da geht es ja auch um Obrigkeit, einmal mehr um ... Weisungsrechte[. E]in Clusterleiter, das ist etwas, was wir bislang nicht hatten und wer wird Clusterleiter, wartet man eleganterweise vielleicht die Pensionierung eines Direktors ab, besetzt dann einfach gar nicht weiter und hat somit den verbleibenden Direktor als Clusterleiter. (Schulaufsicht AHS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 15.06.2018)

So sind die Anforderungsprofile an eine Clusterleitung auch noch nicht klar und nachvollziehbar kommuniziert worden:

Anforderungen an Clusterleitung noch unklar

... ich würde mir gerne das Profil des Clusterleiters schärfer darstellen, das heißt, wir wissen noch viel zu wenig über diesen Begriff Clusterleiter, das geht von einer wirklich realen Entlohnung bis zu dem, wo die Verantwortung beginnt, wo sie endet, da muss jemand, der Clusterleiter wird, sich einfach besser auskennen dürfen, das Profil muss geschärft werden, sonst macht es keinen Sinn, weil sonst wird es jemand, der kommt und die Probleme schon mit im Reisekoffer hat, das bringt es überhaupt nicht ... (Schulaufsicht AHS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 15.06.2018)

Angezweifelt wird zudem von Schulleitungsseite, ob ohne persönliche Kenntnisse der Problemlagen und Präsenz an den Einzelschulen und ohne klare Handlungsbefugnisse die Clusterleiter/innen wirklich einen entscheidenden Beitrag zur Qualitätssicherung und -entwicklung einzelner Clusterschulen und des Schulclusters insgesamt leisten können. Durch ihre Distanz zur Einzelschule könne die Führungskraft nicht die nötige Beziehungsqualität zum Kollegium und ein Vertrauensverhältnis zu der Eltern- und Schülerschaft aufbauen:

Mein Vorgänger ist jeden Tag um 12.00 zu Mittag nach Hause gegangen, die Schule hat auch funktioniert, aber er hat nur Managementfunktionen ausgeübt, also am Nachmittag war Sprechstunde von Eltern, Lehrern und Schülern jeden Tag, das über 15 Jahre. Ich kann mir nicht vorstellen, und ich habe es auch selber gesehen, wenn ich an zwei Tagen in der Woche an der ander[e]n Schule bin und der Schulleiter nicht vor Ort ist, dann entsteht ein Vakuum, die Eltern haben keinen Ansprechpartner und auch die Lehrer und die Schüler nicht, also ich sehe diese Entwicklung auf der einen Seite sehr skeptisch ... (Schulleitung NMS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 08.06.2018)

So könne die Schulleitung auch nolens volens zu einer Getriebenen mehrerer Standorte avancieren, denen sie nur bedingt gerecht werden kann:

Leitung als Getriebene mehrerer Schulstandorte

... wenn man ..., ich gehe jetzt von fünf Schulen aus, dann ist er [Schulleiter] am Montag in Schule eins, Dienstag Schule zwei, Mittwoch Schule drei und dann wird er auch nur mehr zum Troubleshooter. (Schulaufsicht AHS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 23.05.2018)

Vor diesem Hintergrund sprechen sich mehrere Befragte für eine echte Vertretung der Schulleitungsfunktion vor Ort aus, damit kein Führungsvakuum entsteht:

Unterstützungspersonal für Clusterleitung unumgänglich

... also ich denke mir, dass es trotzdem vor Ort einen Administrator braucht ..., der Schulleitungsfunktionen übernimmt, indem er Gespräche mit Eltern führen kann, aber auch die Nöte und Bedarfe der Lehrer an der Schule dann übernimmt und mir dann weitergeben kann, das bedarf aber guter, vor Ort eingesetzter Administratoren. (Schulleitung NMS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 08.06.2018)

Und in Zeiten von Computer[n] ist ja das möglich, weil ja nicht wegen jedem administrativen Vorgang die Kollegin [Schulleiterin] ins Auto steigen muss und von A nach B fahren muss oder von A nach C. Der Mehraufwand ist sicher für so eine Kollegin [vorhanden], die halt nicht eine Eröffnungskonferenz, sondern drei und das setzt sich fort, nicht nur eine Erstkommunion, sondern drei und das ist eine planerische Herausforderung. Aus unserer Erfahrung in der Region, also wir haben einige Leute, die mehrere Schulen leiten, ist es aber eher so, dass sich relativ rasch herauskristallisiert, dass man an jeder Schule dann einen wirklich sehr verlässlichen Kollegen, eine wirklich sehr verlässliche Kollegin hat, die auch, ja, nicht wegen jeder Kleinigkeit um Hilfe schreit. (Schulleitung VS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 11.06.2018)

Sollte die Clusterleitung nicht über ausreichende personelle Unterstützungssysteme verfügen, stellt sich die Frage, wer die Kernaufgaben einer Leitung (z. B. die Be- und Verarbeitung der täglich anfallenden Kommunikationsbedarfe durch einzelne Mitglieder der Schulgemeinschaft) und einer pädagogischen Führung vor Ort wahrnehmen wird:

Genau, wo die Eltern, [„]mein Kind hat dieses oder jenes Problem, können Sie bitte[“] es ist nicht immer mit Eingreifen verbunden, sondern oft nur eine Information. (Schulleitung AHS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 15.06.2018)

Trennung pädagogischer und betriebswirtschaftlicher Leitungsaufgaben

Einen möglichen Weg stelle die Trennung von pädagogischer und betriebswirtschaftlicher Leitung dar. Den Einschätzungen der Schulaufsicht und Schulleitung zufolge sollten Pädagoginnen und Pädagogen nicht mit administrativen Aufgaben beauftragt werden, dafür würden diese zu viel Geld kosten und für diese Aufgaben seien diese überdies nicht hinreichend qualifiziert worden. Hierfür müsste vielmehr ausreichend qualifiziertes administratives Unterstützungspersonal bereitgestellt werden:

... es braucht auch in dieser Clusterlösung, da ist in meinen Augen ein Systemfehler drinnen, ich brauche Verwaltungspersonal, aber Verwaltungspersonal, das dazu ausgebildet ist. [I]n den Entwürfen des BMBF oder des BMB wird davon ausgegangen, dass dadurch Lehrerstunden eingespart werden, die dann in der Verwaltung arbeiten. [E]in Lehrer ist grundsätzlich von seiner Profession kein Sekretär oder keine Sekretärin, wir haben Lehrer drinnen, die zwar aus einer berufsbildenden Schule kommen, wo das grundgelegt wird, aber grundsätzlich ist der Berufswunsch des Lehrers gewesen und der ist erstens einmal zu teuer und er ist zum zweiten auch nicht fachlich in dem Ausmaß gebildet ... der Schulleiter verliert seine Abschlagsstunden und diese Abschlagsstunden verlaufen dann in den Cluster hinein zur Unterstützung des Clusterleiters, zur administrativen Unterstützung des Clusterleiters und da mache ich genau denselben Fehler, den wir eh schon im Schulsystem haben, dass [man] Schulleiter[n], die pädagogisch möglicherweise sehr gut sind, aber nicht [in der] Administration oder nicht so viel Potenzial mit Administration [haben,] und genau diese Arbeit ihnen gibt und manche Schulleiter verlieren sich in der Administration und vergessen auf die Pädagogik und jetzt machen wir genau das, dass wir möglicherweise gute, erfahrene Lehrerinnen und Lehrer wieder in diese Administrationsecke treiben. (Schulaufsicht NMS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 06.06.2018)

... aus meiner Sicht unabdingbar wäre es, unseren Direktorinnen und Direktoren einen Entwicklungshilfeleister zur Seite zu stellen, damit sie sich den pädagogischen Aufgaben [widmen können]. Ja, weil warum muss sich der Schulleiter mit der Bestellung von Klopapier und der Betreuung der Putzfrauen herumschlagen, wenn es darum geht, wie ... der Unterricht ablaufen [soll] und wie man sich um Kinder kümmert. (Schulaufsicht AHS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 23.05.2018)

Es muss einmal gesichert sein, dass bei Schulclustern tatsächlich eine administrative Unterstützung in ausreichendem Ausmaß den Clusterleitern zur Verfügung steht[. E]s müsste insbesondere bei Clustern, aber auch generell bei allen Schulen einen klar definierten Leitervertreter geben, der dafür auch Stunden zur Verfügung hat. Über das Ausmaß kann man streiten, aber wie gesagt, an einer Schule meiner Größe eine Stunde pro Tag Kanzleidiens wäre durchaus gut. Es müsste[n] ganz sicher die Unterstützung für oder die Ressourcen für Teamteaching im weitesten Sinne ausgeweitet werden, also die Forderungen der Gewerkschaft im Volksschulbereich über Teamteaching in der Grundstufe eins ist absolute Notwendigkeit, wird es aber nicht geben, wir brauchen natürlich die anderen Unterstützer, wir brauchen eine Garantie, dass für Kinder, die eine besondere Förderung brauchen[,] auch Stunden in ausreichender Zahl da sind, wir brauchen sicher mehr schulpsychologische Unterstützung, wir brauchen die Schulassistenten, das und auch alles das hat es gegeben, da war ich selber schon Lehrer[. A]lso manchmal komme ich mir schon ein bisschen dinosauriermäßig vor, wir hatten früher in jedem Bezirk eine Suppliereerve, das heißt, es gab Lehrer. (Schulleitung VS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 11.06.2018)

Beratungs- und Unterstützungssystem für Clusterleitungen

(3) Professionalisierungsbedarfe

Aus der Erweiterung des Aufgabenspektrums resultieren Professionalisierungsbedarfe. Aufgrund der neuen Steuerungsansätze werden nicht nur die Schulen, sondern auch die Mitarbeiter/innen der Schulverwaltung mit veränderten Aufgaben und neuen Herausforderungen konfrontiert. So unterliegt das schulaufsichtliche Aufgabenverständnis oft dem jeweiligen behördlichen Kontext und nicht zuletzt der Interpretation durch die einzelne Schulaufsichtsbeamtin/den einzelnen Schulaufsichtsbeamten. Immer noch würde ein Teil der Inspektorinnen und Inspektoren stark reglementierende Vorstellungen mit der beratenden Rolle der Schulaufsicht bei der pädagogischen Entwicklung und Qualitätssicherung der Schulen verbinden. In diesem Zusammenhang wird die Anregung geäußert, die Aufgaben der Kontrolle eindeutiger von den Aufgaben der Beratung zu trennen:

Trennung von Kontroll- und Beratungsfunktion der Schulaufsicht

Also meine Wahrnehmung jetzt auch der Kollegen draußen ist, dieses ursprüngliche Verständnis des Inspektors in diesem altherkömmlichen traditionellen Bild, man geht an die Schule und inspiziert dort Lehrer, verfasst einen Bericht, [dass] zu Gunsten jetzt einer dialogischen, gemeinsamen Qualitätsentwicklung einfach diese Rolle zu verlassen ist[,] eine große Schwierigkeit für die älteren Kollegen, ich erlebe das jetzt wirklich, wir haben das jetzt an einem Beispiel festgemacht, dieses Projekt Grundkompetenzen absichern. Die Idee war, dass ich gesagt habe, wir setzen uns zusammen ..., wie können wir die Schulen begleiten, dabei besser zu werden, eben in den Grundkompetenzen ihrer Schüler und da war halt so diese Kernbotschaft, wir müssen es schaffen die Schulen, die Beteiligten zu Betroffenen zu machen, wir müssen ihnen einfach klar machen, ihr seid jetzt nicht schlecht[,] weil eure Schüler und eure PISA-Ergebnisse so schlecht sind, sondern wir erkennen, ihr habt einen Handlungsbedarf und einen Unterstützungsbedarf vor allem und wir würden euch gerne unterstützen[,] was brauchen wir denn, gemeinsam? Und das ist schon beim Erstgespräch bei manchen gescheitert, weil die sind hin und haben gesagt: So das sind die Ergebnisse, schau dir das bitte an, ich meine, wie stellst du dir das vor[. U]nd genau so, in diesem Verständnis, in dem bisherigen Verständnis geht halt irgendwie Begleitung schwer und dieses Verständnis, dass man da auf Augenhöhe und dialogisch irgendwie versucht, wirklich gemeinsam zu stemmen, das haben die Jüngeren, aber das haben die alten Inspektoren ... einfach nicht. Und da ist es so schwierig, ich hab[e] mir ja schon wirklich den Kopf zerbrochen, was bieten wir denen an? Und ... wir haben Teamfindungsseminare gemacht, wo Gesprächsführung ein Thema war, wo dialogische Führung ein Thema war, wo diese Fokussierung auf diese Punkte, wie spielt die Motivation in das Besserwerden rein[, ein Thema war]. (Schulaufsicht NMS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 08.06.2018)

Was mich im Moment beschäftigt, ist die Frage, wie viel sachbezogene Aufsicht braucht es, um die aus meiner Sicht guten Positionen von Schulaufsicht auch weiterhin nutzen zu können und wie viel schulübergreifende Aufsicht ist gleichzeitig durchführbar? Da braucht es irgendeine Balance, aber es braucht glaube ich zuerst einmal eine Aufgabenentwirrung und vor allem die Aufgabenentwirrung in der Hinsicht, dass wir nicht gleichzeitig die Qualitätsaufsicht sein können und Beratung, das ist ein Ding, dass sich in sich spießt, weil wir uns dann ja selbst beaufsichtigen und das ist, wenn das gelingt, das auseinanderzunehmen, dann kann ich einen Mix fahren von fachlicher Aufsicht und übergreifender Aufsicht. (Schulaufsicht AHS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 23.05.2018)

Vermeht administrativ-organisatorische und juristische Aufgaben der Schulaufsicht

Zudem wird auch vonseiten der befragten Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamten beklagt, dass ein Anstieg der administrativ-organisatorischen und juristischen Aufgaben zulasten der pädagogisch-fachlichen Aufgaben zu verzeichnen sei, denen immer noch das besondere Interesse der Vertreter/innen der Schulaufsicht gehört:

... wir werden wirklich bei allem angerufen ... wir müssen immer wieder darauf hinweisen, das ist jetzt kein pädagogisches Problem Das kann wirklich nur noch ein Jurist beantworten, bitte melde dich beim Juristen oder ein budgetäres Problem, ja ich bin Pädagoge, das kann ich nicht, das kann ich wirklich nicht, wie man bei uns so schön sagt, verheben, herrichten, ausbessern, das ist für uns nicht machbar[. A]lso grundsätzlich wird immer angenommen, wir können alles. (Schulaufsicht AHS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 23.05.2018)

Hoher Fortbildungsbedarf auf Leitungs- und Aufsichtsebene

Den Einschätzungen der Schulleitungen und Schulaufsicht ist zu entnehmen, dass die derzeit bestehenden personellen Unterstützungsangebote nicht den Herausforderungen für eine neue Rolle der Schulaufsicht und Clusterleitung gerecht werden. Dem gestiegenen Koordinierungsbedarf müsste eine Weiterentwicklung der Arbeits- und Kommunikationsprozesse folgen. Besondere Bedeutung messen die Befragten Themenfeldern zu, die sich mit Fragen der Personalführung (Kommunikation, Motivation), der Organisationsentwicklung sowie einer stärkeren Einarbeitung in schulrechtliche Fragen für verschiedene Schultypen beschäftigen:

Also ich denke mir, erstens einmal müsste an der Rolle viel stärker gearbeitet werden, im Sinne von Fortbildung[. A]lso diese neue Rolle dieser Begleitung und dieser Qualitätsmanagementrolle, da brauchen sie wirklich Unterstützung über Fortbildung, also ich denke, da kann man sich nicht einfach darauf verlassen, dass das wird und in der neuen Bildungsdirektion ... wird man sich da wirklich ernsthaft mit solchen Fortbildungsformaten, die es ja derzeit nicht gibt für die Schulaufsicht, beschäftigen müssen. Ein zweiter Punkt ... ist wirklich[, sich auch] die Anforderungsprofile und die Qualifikationsvoraussetzungen für Schulaufsicht zukünftig ... noch einmal genau anzuschauen, also das derzeitige Auswahlverfahren ist meines Erachtens nach nicht gut geeignet[. U]nd der dritte Wunsch, der gilt aber jetzt insgesamt für das Bildungswesen, das hat nicht nur mit der Schulaufsicht zu tun, aber auch[,] wäre wirklich die Parteipolitik endlich einmal draußen zu lassen. (Schulaufsicht NMS, Bundesland 2, persönliche Kommunikation, 08.06.2018)

Der weiß ja über die Volksschule nichts oder nicht viel und wenn er die Schulaufsicht über verschiedene Schultypen hat, dann muss er auch wissen, worum es dort geht und ja[,] die Schulaufsicht ist mein Ansprechpartner als Leiter, wenn es um schulrechtliche Fragen geht, daher müssen die einfach wirklich in schulrechtlichen Dingen kompetent gemacht werden. (Schulleitung VS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 11.06.2018)

Qualifizierungsvorbereitung für angehende Clusterleitungen sollte darüber hinaus auch betriebswirtschaftliches Know-how aufweisen:

Betriebswirtschaftliches
Know-how für
Clusterleitungen

Die Kompetenzen für die Clusterleitungen wären profunde Kenntnisse der EDV, das wäre sehr wichtig, eine gute Ausbildung in Büroorganisation plus erste Einblicke in Buchhaltung und Kommunikationstraining. (Schulleitung VS, Bundesland 1, persönliche Kommunikation, 11.06.2018)

4 Schulcluster datengeleitet unterstützen – Erkenntnisse aus der Forschung zu regionalen Bildungsmonitoringsystemen

Ein Blick in den deutschsprachigen Raum zeigt, dass das regionale und lokale Bildungsmonitoring im Allgemeinen und die regionale und lokale Bildungsberichterstattung im Besonderen sehr unterschiedlich verbreitet sind. Während in Deutschland regionale Bildungsberichte auf Ebene der Bundesländer, aber insbesondere in den darunterliegenden Verwaltungseinheiten (z. B. Kreise und kreisfreie Städte) zunehmend an Bedeutung gewinnen (Rürup, Fuchs & Weishaupt, 2016), gibt es vergleichbare Produkte im übrigen deutschsprachigen Raum allenfalls punktuell. So liegt lediglich für die Nordwestschweiz ein solcher Bericht für die Jahre 2012 und 2017 vor (Criblez, Imlig & Montanaro, 2012; Ender, Moser, Imlig & Müller, 2017), der Entwicklungen des Bildungsgeschehens in vier Kantonen indikatorengestützt nachzeichnet. Mit dem Oberösterreichischen Bildungsbericht 2017 (Land Oberösterreich, 2017) wurde ein Produkt des Bildungsmonitorings bereitgestellt, welches das Bildungsgeschehen auf regionaler Ebene in den Blick nimmt, Ansätze gab es auch in der Steiermark (Landesschulrat für Steiermark, 2005). Die konzeptionelle Ausrichtung orientiert sich dabei weniger an einem weiten Indikatorenverständnis, wie es dem Nationalen Bildungsbericht Österreich zugrunde liegt, als vielmehr an einer Sammlung einzelner, den jeweiligen Bildungsbereichen zugeordneten Kennziffern. Gleichwohl erscheint ein datengestütztes Bildungsmonitoring auf regional-lokaler Ebene als ein mögliches und sinnvolles Instrument zur Sicherstellung der Qualität der österreichischen Schule, aber auch des gesamten Bildungssystems. Das lokal-regionale Bildungsmonitoring als Bestandteil eines kohärenten Management- und Steuerungsprozesses lässt sich mit Blick auf den Strukturaufbau durch zahlreiche Konvergenzen kennzeichnen. Im deutschen Bildungssystem beispielsweise haben Kommunen (Kreise und kreisfreie Städte), anders als in Österreich, aufgrund ihrer bestehenden Zuständigkeiten in den Bereichen Bildung, Erziehung und Betreuung³ im Rahmen der Daseinsfürsorge eine Schlüsselposition inne. Sie stellen einen wichtigen Ausgangspunkt für die bereichsübergreifende Koordination von Bildungsangeboten und Bildungseinrichtungen dar. Eine Recherche über Bildungslandschaften in Deutschland und Österreich ergab entsprechend einige Beispiele lokaler Bildungsberichterstattung in Deutschland (zur Stadt Trier: Ottenbacher & Weigel, 2013; zum Rems-Murr-Kreis: Wiedmaier & Kießlich, 2014; zum Landkreis Görlitz: Landkreis Görlitz, 2012); für Österreich fand diese Recherche keinen einzigen Treffer.

Regionales und lokales
Bildungsmonitoring im
Ländervergleich

Diese kommunale Ebene ist in Österreich viel weniger entwickelt, insbesondere gibt es keine den Kreisen entsprechende kommunale Organisation. Die österreichischen Bezirke sind im Unterschied zu den deutschen Kreisen reine Verwaltungseinheiten ohne autonomen Wirkungsbereich, ihre Behörden werden durch die Landesebene bestellt, lediglich in den 15 Statutarstädten fallen Gemeinde- und Bezirkspositionen zusammen. Aufgrund dieser Struktur können größere kommunale Einheiten nur durch Zusammenlegung von Gemeinden

Lokal-regionale
Bildungssteuerung
in Österreich erst im
Entstehungsprozess

3 Zu den pflichtigen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung gehören unter anderem die frühkindliche Bildung und Erziehung, die äußeren Schulangelegenheiten, die Kinder und Jugendhilfe inklusive Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit und die Erwachsenenbildung. Darüber hinaus nehmen Kommunen zahlreiche weitere freiwillige Aufgaben im Bereich der Bildung, Erziehung und Betreuung wahr bzw. finanzieren selbige, z. B. in den Bereichen der kulturellen Bildung und Familienbildung, der sprachlichen Bildung, der beruflichen Weiterbildung und der Sprachbildung (Baethge-Kinsky & Döbert, 2012, S. 23).

erreicht werden, was mit größeren politischen Widerständen verbunden ist, wie eine größere Gemeindestrukturreform in der Steiermark 2011 gezeigt hat. Es besteht eine sehr kleinteilige Struktur mit etwa 2.000 Gemeinden, von denen sehr viele sehr klein sind (siehe Abbildung 9.2 sowie Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2018, Indikator B3 zu Schulstrukturen). Ansätze zu einer regionalen Bildungsplanung in den 2000er Jahren wurden nicht realisiert (Posch, 2002, 2006), die ursprünglich bestehenden Bezirksschulräte wurden im Rahmen einer Reform 2013 „eingespart“ und in Außenstellen der Landesebene umgewandelt. In diesem Zusammenhang erfolgte eine erste Benennung von Bildungsregionen als organisatorische Zusammenfassung von Gemeinden, die durch die Außenstellen betreut wurden. Das Bildungsreformgesetz 2017 macht hier mit der Neuorganisation der Bildungsdirektionen und der Schulverwaltung einen weiteren Schritt. Erschwerend für die Etablierung einer lokal-regionalen Bildungssteuerung ist die von der inhaltlichen Bildungssteuerung getrennte Ressourcenallokation über den Finanzausgleich. Das in der Bildungsreform 2017 vorgesehene Ressourcencontrolling soll versuchen, diese beiden Dimensionen, Schulentwicklung und Ressourcenverteilung, zu verbinden. Auch die vorgesehene Einbindung der Schulaufsicht in die Ressourcenverteilung wäre ein Schritt in diese Richtung. Mit dem Reformvorhaben wird das Ziel verbunden, im Rahmen der Bildungsregionen regionale Strategien zu entwickeln und zu implementieren, die zur Verbesserung der Bildungsqualität und der Erhöhung der Chancen- und Geschlechtergerechtigkeit in der Region führen (BMBWF, 2018c). Gekoppelt ist diese Zielsetzung an den Anspruch, die Bildungsregion einerseits als regionale Koordinierungsplattform sowie als Schnittstelle zwischen Schule und dem regionalen Umfeld zu verankern und Qualitätsmanagement und Ressourcenplanung zu steuern sowie andererseits ein Bildungscontrolling bzw. -monitoring zu erarbeiten.

Lokale Bildungsberichte
würden Grundlage
für bildungspolitische
Steuerungskonzepte bieten

Wenngleich die Wirksamkeit von regionalen und lokalen Berichtssystemen bisweilen kaum systematisch erforscht wurde (Rürup et al., 2016), wird vermutet, dass lokale Bildungsberichte als bedeutsame Grundlage für bildungspolitische Steuerungskonzepte dienen und so als Standortvorteil im interkommunalen Wettbewerb gelten können (Döbert & Weishaupt, 2017). Ein regionales Bildungsmonitoring – so die Annahme – dient als Fundament zur wissenschaftlichen und kritischen Begleitung von Reformvorhaben, die neben einer Kontrolle gleichsam auch einen Beitrag zur Selbstverantwortung leisten können. Der Anspruch, der damit verbunden wird, liegt in der verbesserten Steuerung der Bildungssystementwicklung sowie in der Beförderung einer zunehmend evidenzbasierten „Rationalisierung“ von Bildungspolitik (Rürup et al., 2016, S. 432). Grundlegende Fragen erheben sich – wie in Abschnitt 2 diskutiert – hinsichtlich der Einbindung der lokalen Akteurinnen und Akteure bei der Erstellung und Nutzung dieser Instrumente. Dies wird hier nicht behandelt, es soll hier lediglich auf den Aspekt des Monitorings eingegangen werden. Klar ist dabei, dass die Wirksamkeit auch wesentlich von der Akteurskonstellation abhängen wird. Systematische und datengestützte Entscheidungsgrundlagen für die regionale Ebene sind in Österreich bislang sehr eingeschränkt verfügbar (siehe Band 1 des Nationalen Bildungsberichts 2018, Indikator B3 zu Schulstrukturen). Im Kontext der aktuellen Reformvorhaben bietet ein solches Instrument die Möglichkeit, Entscheidungsträger/innen in Politik, Administration, aber auch der Bildungseinrichtungen bei einer problembewussten, zielgerichteten und wirksamen Entscheidungsfindung zu unterstützen.

Deutschland als gutes
Beispiel für regionale
Bildungsinitiativen

Programme zur Vernetzung und Kooperation von Bildungseinrichtungen in einer Region stellen seit nunmehr zwei Jahrzehnten ein zentrales Instrument zur Förderung, Verbesserung und Weiterentwicklung der regionalen Bildungssteuerung dar. So werden insbesondere in Deutschland über verschiedene Bundes- und Landesprogramme regionale und lokale Initiativen verstärkt gefördert. Zu den Schwerpunkten der Förderung zählen dabei beispielsweise die Stärkung schulischer Netzwerke, die Koordination von Übergängen oder die Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe. Die regional-lokale Ebene wird darin als Schnittstelle für die Koordination von Bildungsangeboten und -verläufen sowie als zentraler Akteur eines regionalen Bildungsmanagements und der regionalen Standortentwicklung verstanden. Hier zeigen sich Anknüpfungspunkte für das Konzept der Schulcluster, die – wie beschrieben

– darauf abzielen, insbesondere in ländlichen Gebieten Synergieeffekte, z. B. durch gemeinsame Raumnutzung oder entsprechende Verwaltungsstrukturen, zu nutzen und so ein professionelles Schulmanagement zu fördern. Mit Kenntnis der regionalen Schullandschaft wird den Entscheidungsträgerinnen und -trägern insbesondere auf Ebene der Administration ermöglicht, Planungsprozesse und Entscheidungen datengestützt zu fundieren.

Das regionale und lokale Bildungsmonitoring als ein Instrument des regionalen Bildungsmanagements richtet das Hauptaugenmerk auf Bildungsentwicklungen vor Ort und bildet diese anhand von Indikatoren in Zeitreihen ab. Indikatoren werden dabei definiert als „statistics that describe key aspects of schooling which permit the evaluation and monitoring of schools, programs, and students. From these activities general assessments (value judgments) of the health of educational systems can be derived and policy-relevant information provided“ (Ogawa & Collom, 1998, S. 8 f.). Dieser definitorischen Abgrenzung folgen ebenfalls die indikatorengestützten Darstellungen des Bands 1 des Nationalen Bildungsberichts (vgl. Oberwimmer, Vogtenhuber, Lassnigg & Schreiner, 2019).

Das Potenzial eines regionalen Bildungsmonitorings für die Weiterentwicklung der regionalen Bildungslandschaft besteht dabei insbesondere darin:

Potenzial eines regionalen Bildungsmonitorings

- die Kommunikations- und Abstimmungsprozesse mit Verantwortlichen aus Politik und Administration sachlich zu fundieren und den Wissenstransfer sicherzustellen;
- die inhaltliche und Ressortverantwortung ebenenübergreifend zu verknüpfen;
- die Kooperationsbereitschaft von Bund und Ländern zu nutzen und Ressourcen datenbasiert und zielorientiert zu bündeln;
- indikatorengestützte Bildungsinformationen in kontinuierlicher, realistischer und kritischer Weise in politische Prozesse auf lokal-regionaler Ebene einzubeziehen und Transparenz über das Bildungsgeschehen für eine breite Öffentlichkeit zu eröffnen;
- die Ergebnisse des datengestützten Monitoringprozesses für die Strukturierung bzw. Vertiefung von Kooperationsbeziehungen und für die langfristige Gestaltung der Region zu nutzen (Egger & Tegge, 2017).

Perspektivisch lassen sich die Ergebnisse der datenbasierten bzw. indikatorengestützten Bildungsberichterstattung einer Region auch dahingehend weiterentwickeln, dass durch eine Rückspiegelung der veröffentlichten Ergebnisse in die einzelnen Institutionen, Verbände und Netzwerke hinein Potenziale für gezielte (horizontale) Kooperationen zur Gestaltung der Schnittstellen zwischen den Bildungsetappen (beispielsweise am Übergang zwischen Sekundarstufe I und II oder beim Übergang aus dem Schulsystem in den Arbeitsmarkt) durch die Darstellung der regional-lokalen Rahmenbedingungen und Herausforderungen aufgezeigt werden können. Auch hier zeigen sich konkrete Anknüpfungspunkte für den aktuellen Reformprozess, der auf Ebene der Schulcluster und Einzelschulen eine Stärkung der regionalen Zusammenarbeit vorsieht und auf Ebene der Bildungsdirektion die Steuerung des regionalen Bildungsangebots sowie sonderpädagogische Steuerung in der Region anstrebt (BMBWF, 2018c). Eine regional verknüpfte Schulentwicklung, wie sie im Rahmen der Clusterbildung angestrebt wird, setzt gleichermaßen Abstimmungs- und Austauschprozesse zwischen den einzelnen Standorten voraus, erfordert also horizontale Kooperationsprozesse.

In der Umsetzung steht ein solcher Monitoringprozess vor der Herausforderung, einerseits die angeführten Strukturdimensionen der lokal-regionalen Steuerung bzw. die aus dem Übergang resultierende neue Steuerungsrealität zu berücksichtigen (siehe Abschnitt 2.1). Ausgehend von der Schule in ihrer näheren Umgebung ermöglicht das Instrument jedoch andererseits in Abhängigkeit vom Kontext einer Bildungsregion Indikatoren bereitzustellen, um so einen Beitrag zur Qualitätssicherung und -entwicklung zu leisten. So stehen urbane Zentren mit einem breiten Schulangebot und einer hohen Diversität der Schülerschaft anderen Herausforderungen gegenüber als ländliche Gebiete, die durch kleine Schulstandorte und rückläufige Schülerzahlen gekennzeichnet sind. Im Kontext der Schulclusterbildung bestehen insbeson-

Herausforderungen eines regionalen Bildungsmonitoringsystems

dere für die ländlichen Gebiete Potenziale, beispielsweise in der Gewährleistung eines breiten Angebots und der verbesserten Nutzung vorhandener pädagogischer Ressourcen. Anknüpfend an die im Kontext der Clusterbildung erwarteten Synergien schließt sich gleichwohl die Frage an, wie eine Vernetzung und Koordination regional-lokaler Angebote unterstützt und gestaltet werden kann, die sich an der gesamten Bildungsbiografie der Bevölkerung orientiert. Forschungsbefunde und Praxisbeispiele dazu liegen bereits sehr umfangreich für Deutschland vor (Döbert & Weishaupt, 2015). Daraus resultiert der Mehrwert für die verschiedenen Ebenen sowohl der Administration als auch der Schulcluster und Einzelschule. Ohne einen bereichsübergreifenden Blick auf das lokal-regionale Bildungsgeschehen, die systematische Abstimmung der Angebote und ein zielgerichtetes Übergangsmanagement wird eine auf Qualitätssicherung und -entwicklung ausgerichtete Steuerung des Bildungssystems einer Region eher gehemmt. Denn gezielte Maßnahmen zu entwickeln und Synergien zwischen Bildungseinrichtungen zu nutzen setzt Kenntnisse und Informationen über selbige voraus.

5 Zusammenfassung

Trendwende in Österreich
zu erkennen

In Österreich deutet sich eine Trendwende in der Koordination zwischen Einzelschulen und Bildungsverwaltung an. In diesem Zusammenhang wird darüber nachgedacht, die Zuständigkeiten im Sinne der Herausbildung einer Verantwortungs- und Problemlösungsgemeinschaft neu zu verteilen. Dieser Steuerungsanspruch und die damit verbundene Neuverteilung von Verantwortlichkeiten findet in den Begriffen wie *Schulautonomie*, *Bildungsdirektionen* und *Schulclustern* seine programmatische Entsprechung. So tritt in der Novellierung des österreichischen Schulgesetzes die neuartige Rolle der Schulaufsicht bei der Verbesserung und Sicherung der Qualität schulischer Arbeit zutage. Dabei ist bedeutsam, dass die Hinwendung zu regionalen und lokalen Steuerungsebenen einer Ausweitung der einzelschulischen Autonomie geschuldet ist. Die stärker eigenverantwortliche Schule sowie die Einrichtung von Schulclustern zeugen von dem Bemühen, die Schulen stärker in ihrer regionalen Verankerung wahrzunehmen bzw. anzuerkennen. Berücksichtigung muss aber hierbei finden, inwieweit die bereits existierende Netzwerkpflege einzelner Schulen nicht durch den neuen Status der Clusterschule erschwert bzw. strukturell verunmöglicht werde. Vielmehr müsste erfasst werden, welche Kooperationsstrukturen bzw. regionalspezifischen Zusatzangebote bereits bei den einzelnen Standorten vorhanden sind und wie diese in das neue Clustermodell gewinnbringend für alle Beteiligten integriert werden können. Wie viel dezentralisierte Führung und Standardisierung benötigt bzw. verträgt das Schulcluster und die darin befindlichen Schulen und wie ist es um die Entscheidungskompetenz der Clusterleiter/innen bestellt? Hierzu empfiehlt sich eventuell der Aufbau eines Steuerungskreises, wie er schon im Rahmen der Erstellung regionaler Bildungspläne in deutschen Kommunen Verwendung erfahren hat (Weishaupt & Wagner, 2015). Schließlich kann es zu Zielkonkurrenzen in den Schulclustern kommen – und zwar hinsichtlich der Frage nach der spannungsreichen Balance zwischen gewünschter Diversität und Uniformität der entwicklungsorientierten Führungsprozesse.

Erwartungen an
Schulcluster

Es werden vonseiten der interviewten Schulleiter/innen und der Schulaufsicht durchaus positive Erwartungen mit der Einrichtung von Schulclustern verbunden, solange die Einführung von Schulclustern nicht als reines Rationalisierungs- und Einsparungsinstrument zur Anwendung gelangt und frei werdende Ressourcen für die Weiterentwicklung und Unterstützung der Schulen verwendet werden. Die Einrichtung von Schulclustern würde auch die Möglichkeit bieten, Beschaffungsanfragen ressourcenschonend zu bündeln, indem man beispielsweise Gebäudeverwaltung sowie besondere pädagogische bzw. didaktische Expertise zunehmend als Querschnittsaufgabe anlegt.

Mit dieser Neuakzentuierung im Sinne der oben beschriebenen Verantwortungs- und Problemlösungsgemeinschaft gehen auch Veränderungen im professionellen Selbstverständnis kollektiver Akteure einher. Dies betrifft neben dem Lehrer- und Schulleitungshandeln auch das Handeln der staatlichen Schulaufsicht. Diese müsse in besonderer Weise den neu zu

gestaltenden Verantwortlichkeiten Rechnung tragen, ohne jedoch ihren Steuerungsanspruch aufzugeben (Muslic, Ramsteck & Kuper, 2013). Durch diese Neugewichtung von Gestaltungsverantwortlichkeit und der damit einhergehenden Neuverteilung von Aufgaben geraten Fragen nach der Übernahme von (gemeinsamer) Führungsverantwortung im Sinn der Sicherung wie auch der Entwicklung von Schul- und Unterrichtsqualität zunehmend in den Blick und damit auch das Verhältnis von Schulleitung und Schulaufsicht. Die Aufgabenprofile für die Schulaufsicht sowie der Clusterleitungen werden sich zugleich durch Informationsaustausch, Beratung und Koordination mit den regionalen Akteuren erheblich erweitern. Angesprochen werden damit ebenso Fragen der Ausdifferenzierung von Leitungs- und Aufsichtsstrukturen wie auch Auswahl, Vorbereitung und begleitende Qualifizierung potenzieller Führungskräfte. Diese Aufgabe einer koordinierten Steuerung gestaltet sich bislang sehr herausfordernd, zumal oft noch in den Kategorien einer starren Ressortzuweisung gedacht wird.

Neuverteilung von Verantwortungs- und Handlungsbereichen

Wie auch immer die Schulcluster vor Ort sich darstellen bzw. mitteilen mögen, sie werden in jedem Fall je nach regionalbezogenem Vernetzungsgrad nicht nur zusätzliche Zeitressourcen erfordern, sondern auch die professionelle Identität des Führungspersonals nicht unberührt lassen.

In den einzelnen Schulen vor Ort würde es sich somit entscheiden, inwieweit eine klare Aufgabenverteilung zwischen der Schulaufsicht, der Clusterleitung und den vor Ort tätigen Standortleitungen ermöglicht werden kann, die keine Mehrarbeit erzeugt und unter deren Zuhilfenahme unterschiedliche Kompetenzen gleichwertig eingebracht werden können. Wie sollen schulformübergreifende Entscheidungen im Bereich der Personal- und Sachmittelbewirtschaftung geführt werden, bei denen gleichwertige Kenntnisse der einzelnen Clusterschulen vor Ort erforderlich werden bzw. sind? Hier werden womöglich zusätzliche Unterstützungsstrukturen vor Ort bei den einzelnen Clusterschulen notwendig, ohne dass diese den Charakter von parallelen Entscheidungsarenen annehmen, die Abstimmungen noch komplexer machen. Hier bedarf es vielmehr einer strategischen, operativen und fachlichen Differenzierung.

Somit stellt sich die Frage, in welchen Bereichen die regionalen Steuerungsakteure über Gestaltungsmöglichkeiten verfügen bzw. wo rechtliche Vorgaben auch weitestgehend vermisst werden bzw. man nur mittelbar einwirken kann (McPherson, Crowson & Pitner, 1986). Die mit der Einführung von Schulclustern angesprochenen Änderungen sind zweifelsohne anspruchsvoll und weitgehend, sind aber zugleich sehr stark im gegebenen bürokratischen Rahmen eingebunden und müssen sich folglich damit erst in Richtung „neuer Steuerung“ bewegen. Mit der Einführung von Schulclustern wird daher zu beobachten sein, inwieweit zentrale Stellschrauben im Prozess politisch gesellschaftlicher Innovation nicht mehr primär durch das Agieren zuständigkeithalber, sondern durch die Beteiligung an einer einzelschulübergreifenden Verantwortungsgemeinschaft und ihrer Wirkung zum Ausdruck kommen (können).

Auf dem Weg zu einer „neuen Steuerung“

Die Ansätze in Richtung kommunaler Bildungslandschaften sind vermutlich ebenso anspruchsvoll und weitgehend, aber nach den bisherigen Erfahrungen mit neuer Steuerung möglicherweise erfolversprechender. So findet nicht zuletzt durch diese Regionalisierungsprogramme die Umsetzung eines kohärenten Bildungsmanagements und damit verbunden eines regional-lokalen Bildungsmonitorings zunehmend Anwendung.

6 Handlungsempfehlungen und weiterführende Fragestellungen

Die dargestellte Entwicklung verdeutlicht, dass mit dem Perspektivenwechsel von der Input- zur Outputorientierung und vom klassischen Steuerungsverständnis hin zum Governance-Ansatz (Altrichter, Brüsemeister & Heinrich, 2005; Benz & Dose, 2010; Kussau & Brüsemeister, 2007) verstärkt neue Instrumente zur Steuerung des Bildungswesens, wie beispielsweise Netzwerkarbeit und Partizipation, Maßnahmen der Qualitätssicherung oder Bildungs-

monitoring und Bildungsberichterstattung, eingesetzt werden (Tegge, 2015). Die konkreten Maßnahmen lassen sich drei übergeordneten Themenfeldern zuordnen: Strukturelle Voraussetzungen und inhaltliche Ausrichtung der Schulcluster, Leadership, Strategien für die Bildungsregion und die Bildungsverwaltung.

Strukturelle Voraussetzungen und inhaltliche Ausrichtung der Schulcluster

Transparente Kriterien für Clusterbildung mit Erprobungsphase

- Die Kriterien für die Clusterbildung sollten beteiligten Clusterschulen im Vorfeld bekannt gemacht werden, um damit ein transparentes, nachvollziehbares und strukturiertes Vorgehen zu ermöglichen.
- Ebenso wichtig ist es, eine gute Balance zwischen organisatorischer Einbindung und inhaltlicher Vorbereitung zu gewährleisten, da sonst die Gefahr besteht, dass sich Akteurinnen und Akteure nur bedingt auf Neuerungen im Schulwesen einlassen.
- Als vorteilhaft wird in diesem Zusammenhang eine Erprobungsphase gesehen, aus der Informationen bezogen werden können, wie und durch welche konkreten Aktivitäten die den Schulclustern zugrundeliegenden Vorgaben und übergeordneten Ziele am besten umgesetzt bzw. angegangen werden können.
- Mittels der stärker regional zu leistenden Umsetzung des Ansatzes eigenverantwortlicher Schulen zeichnet sich ab, dass die Clusterleitung über Führungskompetenzen verfügen muss, die durch geeignete Konzepte – und wenn nötig, auch direkte Eingriffe – mögliche Fehlentwicklungen auf Ebene der Schulcluster verhindern.
- Damit werden rechtliche Unsicherheiten ausgeschlossen, die daraus resultieren, dass (bislang) nicht klar ist, auf welcher Ebene die gemeinsame Verantwortung für verschiedene Schulformen zum Ausdruck kommt und wo Spielräume für eigenständiges Handeln bestehen.

Leadership

Kompetente Führungskräfte

- Die netzwerkartige Struktur einer regionalen Bildungs- bzw. Schullandschaft lässt sich nur bedingt direktiv und auf Distanz steuern. Vielmehr muss das Zusammenwirken auf Augenhöhe und mit gegenseitiger Wertschätzung gestaltet werden. Diese Wege müssen von kompetenten, motivierten, informierten, juristisch wie pädagogisch versierten Führungskräften gestaltet werden.
- Schulen bringen eigene Wertvorstellungen und Standortspezifika in die Zusammenarbeit der Schulcluster ein. Hinzu kommen die bereits erwähnten Zieldiffusionen und Erwartungshaltungen von inner- wie außerschulischen Adressaten und Akteuren.
- Erforderlich werden damit Führungs- und Managementkompetenzen, durch die Ziele und Bewertungskriterien für den gemeinsam getragenen Qualitätssicherungs- und Entwicklungsprozess ausgehandelt werden.
- Umso wichtiger wäre die Herausbildung eines schulformunabhängigen Leitbilds für Clusterleiter/innen wie auch Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamten, da aller Voraussicht nach nur wenige Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamten über fundierte Erfahrungen in unterschiedlichen Schulformen verfügen.
- Um eine wirksame, schulnahe Beratung der Schulen sicherzustellen, erscheint es angesichts des hierarchischen Aufbaus des Akteurs Schulverwaltung notwendig, eine schulformübergreifende Struktur zur Qualifizierung von Schulaufsicht und Schulleitung zu etablieren.
- Eine Abstimmung bzw. klarere Rollentrennung zwischen Beratung und Ergebniskontrolle sollte innerhalb der Schulaufsicht vorgenommen werden.
- Die Beratung zur Schul- und Personalentwicklung und die Maßnahmen zu ihrer Qualifizierung sollten im Vordergrund des schulaufsichtlichen Handelns stehen.
- Eine Entwicklung von Weiterbildungsangeboten sollte angestoßen werden, die anhand von Fallbeispielen und aktuellen Konflikten einen systematischen Austausch ermöglichen und konkrete Lösungsvorschläge präsentieren.

Schulformübergreifende Qualifizierung von Clusterleitungen und Schulaufsicht

- Die Professionalisierung von Führungskräften im Schulwesen muss – angesichts steigender Aufgaben und steigenden Wissens in dem Bereich – selbst professionalisiert und „im Lebenslauf“ sichtbar werden.
- Die Professionalisierung kann – wie sich in den neuen Vorstellungen zur Schulleiterqualifizierung andeutet, nicht aber bislang für Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamte ausgesprochen wurde – nicht allein durch punktuelle Angebote nach der Ernennung erfolgen, sondern muss in mehreren Phasen gedacht werden. Infolgedessen bietet sich aufgrund internationaler Erfahrungswerte folgende Grundstruktur an: Qualifizierung zur pädagogischen Führungskraft geschieht in einer ersten Phase durch ein professionsorientiertes Masterstudium, das an einer Führungskarriere Interessierte in Eigeninitiative an Universitäten und Hochschulen absolvieren und welches professionell-praktisches, bildungswissenschaftliches Management und juristisch orientierte Elemente enthält.
- Die Qualifikationen, die in einem solchen Studium erworben wurden, und die praktische Erfahrung mit Teilführungsaufgaben an der Schule versetzen Personen in die Lage, sich um Führungspositionen zu bewerben, wobei ihre jeweiligen Qualifikationen kompetitiv verglichen werden.
- Neuen Führungskräften werden in einer Induktionsphase weitere Unterstützungsangebote in Form von Fortbildung und berufsbezogenem Coaching angeboten.

Professionalisierung von Führungskräften in mehreren Phasen

Strategien für die Bildungsregion und die Bildungsverwaltung

- Auf dem Weg zu einem solchen regionalen Bildungsmanagement kann mit der Einführung von Schulclustern ein erster wichtiger Schritt getan werden.
- Zwecks Etablierung regionaler Kooperationsstrukturen, die auch dem Gedanken der Rechenschaftspflicht bzw. systematischen Erfolgskontrolle folgen, ist die Aufsetzung eines umfassenderen Prozesses der Beobachtung und Analyse des Bildungswesens vonnöten, damit eine Grundlage für Entwicklungsprozesse bzw. Entscheidungen darüber in der Region gebildet werden kann.
- Ziel muss sein, eine Gesamtkonzeption für die wissenschaftliche Begleitung und Beratung des Aufbaus eines regionalen Bildungsmanagements und Bildungsmonitorings zu entwickeln und prozessbegleitend umzusetzen.
- In dieses müssen die jeweiligen Zielsetzungen, Problemlagen und geplanten Weiterentwicklungen im regionalen Bildungswesen genauso eingehen wie möglichst datengestützte Informationen über das gesamte Spektrum an Bildungsaktivitäten im (über die Schule hinausgehenden) Lebenslauf der Bürgerinnen und Bürger.
- Ein solches Vorgehen soll die Verantwortlichen in die Lage versetzen, unter Nutzung des auf die jeweiligen regionalen Bedürfnisse und Problemlagen zugeschnittenen Systems ein regionales Bildungsmanagement aufzubauen.
- Gemeinsam formulierte übergeordnete Ziele und Koordinierungsleistungen scheinen erforderlich, um die strategische, operative und fachliche Expertise in einer Art und Weise zusammenzuführen, die Impulse für mehr Qualitätsentwicklung in der Bildungsregion bringt.
- Im Sinne eines stärkeren systematischen Austauschs zwischen den unterschiedlichen schulformbezogenen Schulaufsichten wäre die Einrichtung regionaler themenbezogener Arbeitsgruppen denkbar, in denen die Abstimmung zur konkreten Umsetzung von Maßnahmen durch die regional verantwortlichen Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamten erfolgt.
- Für die Weiterentwicklung der Schulverwaltungsstrukturen ist das Einnehmen einer querschnittlich angelegten analytischen Perspektive unerlässlich. Hierzu müssten jedoch zuvor schulformunabhängige Querschnittsaufgaben identifiziert werden, wobei noch unklar ist, wie zeitintensiv sich diese Querschnittsaufgaben gestalten werden.

Umfassende Beobachtung und Analyse des regionalen Bildungswesens

Wissenschaftliche Prozessbegleitung und -beratung

Literatur

- Ackeren, I. van, Brauckmann, S. & Klein, D. E. (2016). Internationale Diskussions-, Forschungs- und Theorieansätze zur Governance im Schulsystem. In H. Altrichter & K. Maag-Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2. Auflage, S. 29–52). Wiesbaden: VS Springer. http://doi.org/10.1007/978-3-531-18942-0_2
- Altrichter, H. (2014). Regionale Bildungslandschaften und neue Steuerung des Schulsystems. In S. G. Huber (Hrsg.), *Praxishilfen Schule. Kooperative Bildungslandschaften: Netzwerke(n) im und mit System* (S. 30–48). Köln: Carl Link.
- Altrichter, H., Bacher, J., Beham, M., Nagy, G. & Wetzelhütter, D. (2011). The effects of a free school choice policy on parents' school choice behaviour. *Studies in Educational Evaluation*, 37 (4), 230–238. <http://doi.org/10.1016/j.stueduc.2011.12.003>
- Altrichter, H., Brüsemeister, T. & Heinrich, M. (2005). Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des österreichischen Schulwesens. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 30 (4), 6–28. <http://doi.org/10.1007/s11614-006-0063-0>
- Altrichter, H. & Kemethofer, D. (2016). Stichwort: Schulinspektion. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 19 (3), 487–508. <http://doi.org/10.1007/s11618-016-0688-0>
- Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“ (Hrsg.). (2016). *Kommunales Bildungsmanagement als sozialer Prozess. Studien zu „Lernen vor Ort“*. Wiesbaden: Springer VS. <http://doi.org/10.1007/978-3-658-12442-7>
- Baethge-Kinsky, V. & Döbert, H. (2012). *Lernen ganzheitlich erfassen – Wie lebenslanges und lebensweites Lernen in einem kommunalen Lernreport dargestellt werden kann. Konzeption eines kommunalen Lernreports*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Lernen_ganzheitlich_erfassen.pdf
- Benz, A. & Dose, N. (2010). Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz & N. Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (2. aktualisierte und veränderte Auflage, S. 13–36). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berkemeyer, B. (2010). *Die Steuerung des Schulsystems. Theoretische und praktische Explorationen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <http://doi.org/10.1007/978-3-531-91933-1>
- Die Bildungsreform 2017, Grundinformationen*. (2019). (Onlinedokument zum Beitrag „Zur Einführung von Schulclustern im österreichischen Bildungssystem – theoretische und praktische Implikationen“ im Band 2 des Nationalen Bildungsberichts Österreich 2018). <http://doi.org/10.17888/nbb2018-2-9-2>
- Bleckmann, P. & Durdel, A. (2009). *Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagschulen und Kommunen* (1. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <http://doi.org/10.1007/978-3-531-91857-0>
- Bogumil, J., Fahlbusch, R. & Kuhn, H.-J. (2016). *Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums*. Verfügbar unter <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/endberichtschole-nrw0509.pdf>

Böttcher, W., Bos, W., Döbert, H. & Holtappels, H. G. (Hrsg.). (2008). *Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive. Dokumentation zur Herbsttagung der Kommission Bildungsorganisation, -planung, -recht (KBBB)*. Münster: Waxmann.

Brauckmann, S., Kühne, S., Stäsche, U., Tarazona, M., Weishaupt, H. & Wittmann, E. (2010). Steuerung und Verwaltung des Bildungswesens. In R. S. Jäger, P. Nenniger, H. Petillon, B. Schwarz & B. Wolf (Hrsg.), *Empirische Pädagogik 1990–2010. Band 1: Grundlegende empirische pädagogische Forschung* (S. 119–160). Landau: Empirische Pädagogik.

Bruneforth, M., Chabera, B., Vogtenhuber, S. & Lassnigg, L. (2015). *OECD Review of policies to improve the effectiveness of resource use in schools: Country background report for Austria*. Verfügbar unter <http://www.equi.at/dateien/OECD-resources-AT.pdf>

Brüsemeister, T. (2004). *Das andere Lehrleben. Lehrerbiographien und Schulmodernisierung in Deutschland und in der Schweiz*. Bern: Haupt.

Brüsemeister, T. & Eubel, K.-D. (2003). *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure. Ein Überblick*. Bielefeld: transcript. Verfügbar unter <https://www.transcript-verlag.de/978-3-89942-120-0/zur-modernisierung-der-schule/>

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF). (2017). *Bildungsreform. Autonomiepaket und Bildungsdirektion. Informationsunterlage* (Version: 8. September 2017). Verfügbar unter https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/brf_ueb.pdf?6bre14

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF). (2018a). *Bildungsreform. Steuerungserfordernisse auf Ebene der Schulaufsicht*. Informationsveranstaltung über den aktuellen Stand zur Umsetzung der Bildungsreform am 19.01.2018, Wien.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF). (2018b). *Projekt: Clusterbildung. V21_Begleitkonzept für Clusterbildungsprozesse für die Verantwortlichen in den Bildungsdirektionen, Projektleitungen aus der Schulaufsicht, Prozessberater/innen aus den Pädagogischen Hochschulen, Clusterleitungen sowie alle Beteiligten und Interessierten in den zu bildenden Schulclustern*, 07.06.2018.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF). (2018c). *Schulcluster*. Verfügbar unter https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/cluster/index.html#heading_

Criblez, L., Imlig, F. & Montanaro, I. (2012). *Bildungsbericht Nordwestschweiz 2012*. Basel: Bildungsraum Nordwestschweiz. Verfügbar unter https://www.bildungsraum-nw.ch/medien/dokumente-pdf/12-11-02_BiBe_BRNWCH_2012_online.pdf/view

Döbert, H. & Weishaupt, H. (2015). Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen – eine Einführung. In H. Döbert & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen* (S. 11–21). Münster: Waxmann.

Döbert, H. & Weishaupt, H. (2017). Kommunales Bildungsmonitoring und kommunale Lebensbedingungen. In T. Eckert & B. Gniewosz (Hrsg.), *Bildungsgerechtigkeit* (S. 235–248). Wiesbaden: Springer VS. http://doi.org/10.1007/978-3-658-15003-7_14

Egger, M. & Tegge, D. (2017). Inklusion und Steuerung im Bildungssystem. In V. Moser & M. Egger (Hrsg.), *Inklusion und Schulentwicklung. Konzepte, Instrumente, Befunde* (S. 56–80). Stuttgart: Kohlhammer.

Ender, S., Moser, U., Imlig, F. & Müller, S. (2017). *Bildungsbericht Nordwestschweiz 2017*. Zürich: Institut für Bildungsevaluation. Verfügbar unter <https://www.bildungsraum-nw.ch/medien/dokumente-pdf/bildungsbericht-2017>

Emmerich, M. (2010). Regionalisierung und Schulentwicklung. Bildungsregionen als Modernisierungsansätze im Bildungssektor. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (1. Auflage, S. 355–375). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92245-4_14

Emmerich, M. (2016). Regionalisierung und Schulentwicklung: Bildungsregionen als Modernisierungsstrategie im Bildungssektor. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2. Auflage, S. 385–409). Wiesbaden: Springer VS. http://doi.org/10.1007/978-3-531-18942-0_14

Expert/innenarbeitsgruppe Schulverwaltung (Altersberger, R., Eigner, A., Flatz, A., Friesl, C., Gappmaier, P., Helm, H., Steiner, S. & Weilguny, A.; BMBF Hrsg.). (2015). *Freiraum für Österreichs Schulen. Empfehlungen zur neuen Steuerung*. Wien: Bundesministerium für Bildung und Frauen. Verfügbar unter <http://www.pv-landwirtschaftslehrer.tsn.at/aktuell/freiraum.pdf>

Fickermann, D. & Maritzen, N. (Hrsg.). (2014). *Grundlagen für eine daten- und theoriegestützte Schulentwicklung. Konzeption und Anspruch des Hamburger Instituts für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ)*. Münster: Waxmann.

Fürst, D. (2007). Regional Governance. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 353–365). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. http://doi.org/10.1007/978-3-531-90407-8_26

Hangartner, J. & Svaton, C. J. (2016). „Bildungsstrategie“ als neues Kontrollritual der kommunalen Schulaufsicht. In R. J. Leemann, C. Imdorf, J. J. W. Powell & M. Sertl (Hrsg.), *Die Organisation von Bildung. Soziologische Analysen zu Schule, Berufsbildung, Hochschule und Weiterbildung* (S. 108–125). Weinheim: Beltz Juventa.

Hoyle, E. (1982). Micropolitics of educational organizations. *Educational Management and Administration*, 10 (2), 87–98. <http://doi.org/10.1177/174114328201000202>

Järvinen, H., Sendzik, N., Sartory, K. & Otto, J. (2015). Unterstützungssysteme im Kontext von Regionalisierungsprozessen. Eine theoretische und empirische Annäherung. *Journal für Bildungsforschung Online*, 7 (1), 94–124. Verfügbar unter https://www.pedocs.de/volltexte/2015/11049/pdf/JERO_2015_1_Jaervinen_et_al_Unterstuetzungssysteme_im_Kontext.pdf

Juranek, M. & Lassnigg, L. (2018). *Übersicht über Reformschritte der Dezentralisierung, Deregulierung, Regionalisierung/Föderalisierung, Selbstverwaltung, Autonomie 1993–2017* (Online-dokument zum Beitrag „Zur Einführung von Schulclustern im österreichischen Bildungssystem – theoretische und praktische Implikationen“ im Band 2 des Nationalen Bildungsberichts Österreich 2018). <http://doi.org/10.17888/nbb2018-2-9-1>

Kemethofer, D., Wiesner, C., George, A. C., Schreiner, C. & Breit, S. (2018). Die Schulaufsicht als zentraler Akteur einer evidenzbasierten Feedbackkultur. Die Bewertung der Ergebnisrückmeldungen aus Bildungsstandardüberprüfungen durch die Schulaufsicht. In S. Schwab, G. Tafner, S. Luttenberger, H. Knauder & C.-M. Reisinger (Hrsg.), *Von der Wissenschaft in die Praxis? Zum Verhältnis von Forschung und Praxis in der Bildungsforschung* (S. 51–64). Münster: Waxmann.

Kussau, J. & Brüsemeister, T. (2007). Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 15–54). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. http://doi.org/10.1007/978-3-531-90498-6_2

Landkreis Görlitz. (Hrsg.). (2012). *1. Bildungsbericht 2012. Zukunft durch Bildung im Landkreis Görlitz: Mit Energie und ohne Grenzen!* Görlitz: Herausgeber. Verfügbar unter https://www.pedocs.de/volltexte/2012/6935/pdf/Landkreis_Goerlitz_2012_Bildungsbericht.pdf

Land Oberösterreich. (Hrsg.). (2017). *Oberösterreichischer Bildungsbericht 2017. OÖ Bildung – Richtungsweisend*. Linz: Herausgeber. Verfügbar unter <https://www.edugroup.at/innovation/detail/oe-bildungsbericht-2017.html>

Landesschulrat für Steiermark. (2005). *2. Bildungsbericht des Landesschulrates für Steiermark*. Graz: Autor.

Lange, S. & Schimank, U. (2004). Governance und gesellschaftliche Integration. In S. Lange & U. Schimank (Hrsg.), *Governance und gesellschaftliche Integration* (S. 9–46). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. http://doi.org/10.1007/978-3-663-10188-8_1

Lassnigg, L. (2015). *Politics – Policy – Practice. Eckpunkte einer sinnvollen Weiterentwicklung des Schulwesens* (Forschungsbericht). Wien: Institut für Höhere Studien.

Lassnigg, L. (2016). *Faktenbasierte Anregungen für eine neue Kultur in der Bildungspolitik und Bildungsreform: Kooperation und Augenmaß* (IHS-Policy Brief, Nr. 14). Wien: Institut für Höhere Studien. Verfügbar unter <http://irihs.ihs.ac.at/4051/>

Lassnigg, L. (2018). Bildungsfinanzierung in Österreich: Intransparenz und Irr-rationalität. In V. Schüchner & I. Schwarzenbacher (Hrsg.), *Bildungschancen FAIRteilen. Modelle gerechter Schulfinanzierung* [Themenheft]. *Schulheft*, 42 (168), 17–41.

Lassnigg, L., Bruneforth, M. & Vogtenhuber, S. (2016). Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich. 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. 305–352). Graz: Leykam. <http://doi.org/10.17888/nbb2015-2-8>

McPherson, R. B., Crowson, R. L. & Pitner, N. J. (1986). *Managing uncertainty. Administrative Theory and practice in education*. Ohio: Charles E. Merrill.

Muslic, B., Ramsteck, C. & Kuper, H. (2013). Das Verhältnis von Schulleitung und Schulaufsicht im Kontext testbasierter Schulreform. Kontrastive Fallstudien zur Rezeption von Lernstandsergebnissen im Mehrebenensystem der Schule. In I. van Ackeren, M. Heinrich & F. Thiel (Hrsg.), *Evidenzbasierte Steuerung im Bildungssystem? Befunde aus dem BMBF-SteBis-Verbund* [Themenheft]. *Die Deutsche Schule. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und pädagogische Praxis*, 12. Beiheft, 97–120.

Neue Volkspartei & Freiheitliche Partei Österreichs. (2017). *Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022*. Wien: Bundeskanzleramt. Verfügbar unter https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%e2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6

Nusche, D., Radinger, T., Busemeyer, M. R. & Theisens, H. (2016). *OECD reviews of school resources: Austria 2016*. Paris: OECD Publishing. <http://doi.org/10.1787/9789264256729-en>

Oberwimmer, K., Vogtenhuber, S., Lassnigg, L. & Schreiner, C. (Hrsg.). (2019). *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018, Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren*. Graz: Leykam. <http://doi.org/10.17888/nbb2018-1>

Ogawa, R. & Collom, E. (1998). *Educational indicators: What are they? How can schools and school districts use them?* Riverside: California Educational Research Cooperative.

Ottenbacher, M. & Weigel, H. (2013). 2. *Bildungsbericht Stadt Trier 2012*. Trier: Lernen vor Ort. Verfügbar unter https://www.pedocs.de/volltexte/2013/8010/pdf/Trier_2012_Bildungsbericht.pdf

Otto, J. & Berkemeyer, N. (2015). Interaktionen in regionalen Bildungslandschaften – Vorschlag für ein deskriptiv-analytisches Modell. *Journal für Bildungsforschung Online*, 7 (1), 152–175.

Otto, J., Sendzik, N., Järvinen, H., Berkemeyer, N. & Bos, W. (2015). *Kommunales Netzwerkmanagement. Forschung, Praxis, Perspektiven*. Münster: Waxmann.

Posch, P. (2002). *Regionale Bildungsplanung im Rahmen eines gesamtösterreichischen Konzepts von Qualitätsentwicklung*. Vortrag gehalten bei der Enquete „Regionale Bildungsplanung durch die Schulaufsicht – Anspruch und Wirklichkeit“ vom 15.–17.04.2002, St. Johann im Pongau.

Posch, P. (2006). *System-Monitoring und seine Bedeutung für die regionale Bildungsplanung durch die Schulaufsicht*. Vortrag gehalten im Rahmen der österreichweiten Bezirksschulinspektorenkonferenz, 17.10.2006, Pörschach am Wörthersee.

Rechnungshof. (2015). *Bericht des Rechnungshofes. Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte. Oberösterreich 2015/6*. Verfügbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2015/berichte/teilberichte/oberoesterreich/Oberoesterreich_2015_06/Oberoesterreich_2015_06_2.pdf

Rechnungshof. (2018). *Bericht des Rechnungshofes. Standorte der allgemein bildenden Pflichtschulen in Tirol und Vorarlberg. Bund 2018/1, Tirol 2018/1, Vorarlberg 2018/1*. Verfügbar unter https://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2018/berichte/berichte/Standorte_Pflichtschulen.pdf

Rößler, L. & Kemethofer D. (2018). Innovative Transitionsprozesse im Kontext regionaler Schulentwicklung (Innovative transition processes in the context of regional school development). In C. Juen-Kretschmer, K. Mayr-Keiler, G. Orley & I. Plattner (Hrsg.), *transfer Forschung ↔ Schule Heft 4 – Schule 21st – Perspektiven der Schulentwicklung im 21. Jahrhundert* (S. 175–184). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Rößler, L. & Schratz, M. (2018). Regionale Schulentwicklung. Die Modellregion Bildung Zillertal als Beispiel. In E. Zala-Mezö, N.-C. Strauss & J. Häbig (Hrsg.), *Dimensionen von Schulentwicklung. Verständnis, Veränderung und Vielfalt eines Phänomens* (S. 83–108). Münster: Waxmann.

Rürup, M. (2007). *Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländervergleich* (1. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <http://doi.org/10.1007/978-3-531-90735-2>

Rürup, M., Fuchs, H. W. & Weishaupt, H. (2016). Bildungsberichterstattung – Bildungsmonitoring. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2. Auflage, S. 411–436). Wiesbaden: VS Springer. http://doi.org/10.1007/978-3-531-18942-0_15

Schmidt, S. (2012). *Regionale Bildungslandschaften wirkungsorientiert gestalten. Ein Leitfaden zur Qualitätsentwicklung* (1. Auflage). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Sydow, N. (2010). Vernetzung von Schulen? In N. Berkemeyer, W. Bos & H. Kuper (Hrsg.), *Schulreform durch Vernetzung. Interdisziplinäre Betrachtungen* (Netzwerke im Bildungsbereich, Band 3, S. 33–48). Münster: Waxmann.

Tegge, D. (2015). Steuerung von Bildung. In H. Döbert & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen. Ein Handbuch* (S. 23–46). Münster: Waxmann.

Weishaupt, H. & Wagner, S. (2015). Realisierungen eines kommunalen Bildungsmanagements. In H. Döbert & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen. Ein Handbuch* (S. 309–318). Münster: Waxmann.

Weiß, M. (Hrsg.). (2006). *Evidenzbasierte Bildungspolitik. Beiträge der Bildungsökonomie* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 313). Berlin: Duncker & Humblot.

Wiedmaier, P. & Kießlich, T. (2014). *Bildung im Rems-Murr-Kreis. Zweiter Bildungsbericht 2014*. Waiblingen: Landratsamt Rems-Murr-Kreis. Verfügbar unter https://www.pedocs.de/volltexte/2015/11193/pdf/Rems_Murr_Kreis_2014_Bildungsbericht.pdf

Wöbmann, L., Lüdemann, E., Schütz, G. & West, M. R. (2007). *School accountability, autonomy, choice, and the level of student achievement: International evidence from PISA 2003* (OECD Education Working Papers, No. 13). Paris: OECD Publishing. <http://doi.org/10.1787/246402531617>

Zymek, B., Sikorski, S., Franke, T., Ragutt, F. & Jakubik, A. (2006). Die Transformation regionaler Bildungslandschaften: Vergleichende Analyse lokaler und regionaler Schulangebotsstrukturen in den Städten Münster, Recklinghausen, Bochum und dem Kreis Steinfurt 1995–2003. In W. Bos, H. G. Holtappels, H. Pfeiffer, H.-G. Rolff & R. Schulz-Zander (Hrsg.), *Jahrbuch der Schulentwicklung. Band 14. Daten, Beispiele und Perspektiven* (S. 195–219). Weinheim: Juventa.

