

Freiraum für Österreichs Schulen

EMPFEHLUNGEN ZUR NEUEN STEUERUNG

- >> frei in der Gestaltung
- >> einheitlich in den Grundsätzen
- >> schlank in der Umsetzung

März 2015

Expert/innenarbeitsgruppe Schulverwaltung

Impressum

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:

Bundesministerium für Bildung und Frauen

Minoritenplatz 5, A-1014 Wien

Für den Inhalt verantwortlich:

Expert/innengruppe Schulverwaltung: Rudolf Altersberger, Albert Eigner, Angelika Flatz, Christian Friesl, Paul Gappmaier, Hermann Helm, Sandra Steiner, Angela Weilguny

(unterstützt von Daniela Geiderer)

Redaktion: Angela Weilguny, Daniela Geiderer

Wien, 25. Februar 2015

Vorwort

Bildung und Innovation prägen die gesellschaftliche Zukunft und zählen zu den wichtigsten Wachstumstreibern in einer Wissensgesellschaft. Die österreichischen Schulen leisten einen zentralen Beitrag zum Gelingen unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens und sind Voraussetzung für die Standortqualität unseres Landes.

Die völlig geänderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen machen eine umfassende Neugestaltung unseres Bildungssystems dringend erforderlich.

Die zunehmende Bedeutung von Bildung zeigt sich deutlich im internationalen Vergleich. Länder, die weniger in Bildung und Innovation investiert haben, verzeichnen gegenüber Ländern mit hohen Investitionen geringere Wachstumsraten.

Mit punktuellen Einzelmaßnahmen alleine wird man in Zukunft keine besseren Ergebnisse erzielen. Daher braucht es eine neue Schul-Steuerung, welche durch eine Deregulierung der Regeldichte, eine zentrale Steuerung und eine Dezentralisierung der Verwaltung gekennzeichnet ist.

Zu den Eckpfeilern eines neuen Modells von Schul-Steuerung gehören:

- eine bedarfsgerechte Gestaltung durch autonome Schulen mit Freiräumen in pädagogischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Bereichen, um individuell auf die Bedürfnisse der Schüler/innen eingehen zu können.
- eine zentrale Steuerung durch das Bildungsressort des Bundes mit einheitlichen Bildungszielen und –inhalten, einheitlicher Pädagog/innenbildung, transparenter Finanzierung und einheitlicher Qualitätssicherung im gesamten Schulsystem.
- eine schlanke Umsetzung durch Bildungsdirektionen in den Ländern mit Aufgaben der Schulerhaltung, Personalbewirtschaftung und Ressourcenzuweisung, regionaler Standortplanung und Entwicklungsbegleitung zur autonomen Schule.

Die Umstellung der bestehenden Schulorganisation in eine neue Steuerungsstruktur ist ein mehrjähriger Prozess. Für das Gelingen einer neuen Schul-Steuerung, basierend auf autonomen Schulen, braucht es die gemeinsame Verantwortungsübernahme aller derzeit und zukünftig für das österreichische Schulsystem Verantwortlichen.

Die Mitglieder der Expert/innengruppe Schulverwaltung

Rudolf Altersberger, Albert Eigner, Angelika Flatz, Christian Friesl,
Paul Gappmaier, Hermann Helm, Sandra Steiner, Angela Weilguny

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag.....	1
2	Zentrale Leitfragen.....	3
3	Ausgangssituation.....	5
4	Ziele.....	9
5	Neue Steuerung für Österreichs Schulen.....	11
5.1	Einleitung.....	11
5.2	Die bedarfsgerechte Gestaltung – Die autonomen Schulen.....	12
5.2.1	Pädagogik.....	15
5.2.2	Organisation.....	15
5.2.3	Personal.....	16
5.2.4	Finanzen.....	16
5.3	Die zentrale Steuerung – Der Bund.....	17
5.3.1	Gesetzgebung.....	17
5.3.2	Pädagogik.....	17
5.3.3	Schulqualität.....	18
5.3.4	Aus-, Fort- und Weiterbildung.....	18
5.3.5	Finanzierung.....	18
5.3.6	Qualitätssicherung.....	19
5.4	Die operative Umsetzung – Die Länder.....	20
5.4.1	Begleitung und Service.....	21
5.4.2	Personal.....	21
5.4.3	Finanzen und Recht.....	21
5.4.4	Schulstandort.....	21
6	Umstellungszeitraum 2015-2025.....	23
6.1	Begleitmaßnahmen.....	23
6.2	Etappenplan.....	23
6.2.1	Etappe 1 (2015–2018).....	24
6.2.2	Etappe 2 (2019–2021).....	25
6.2.3	Etappe 3 (2022–2025).....	25

6.2.4 Optimierungspotential im Vollausbau	26
7 Weiterführende Anregungen und Quick Wins.....	27
7.1 Schnittstellen im Bildungssystem	27
7.2 Privatschulen	27
7.3 Minderheitenschulen.....	27
7.4 Land- und forstwirtschaftliche Schulen.....	27
7.5 Quick Wins.....	28
Anhang	29
Kurzfassung	31
Ausgangspapiere	35
Bewertung unterschiedlicher Schul-Steuerungs-Modelle	36
Modell Schulträger (IV 2014, ibw 2009, 2015)	38

1 Auftrag

Frau Bundesministerin Gabriele Heinisch-Hosek hat gemeinsam mit den Bildungslandesreferent/innen am 3. Juni 2014 in Linz vereinbart, eine Expert/innengruppe für Schulverwaltung einzusetzen.

Für die Expert/innengruppe wurden folgende Mitglieder nominiert:

Amtsf. Präs. Rudolf Altersberger	Landesschulrat für Kärnten, Amtsführender Präsident
HR Dr. Albert Eigner	Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Leiter der Abteilung 6 - Bildung und Gesellschaft
SC ⁱⁿ Mag. ^a Angelika Flatz	Bundeskanzleramt, Leiterin der Sektion III - Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation
a.o. Univ.-Prof. Dr. Christian Friesl	Industriellenvereinigung, Bereichsleiter Bildung & Gesellschaft
Amtsf. Präs. HR Hermann Helm	Landesschulrat für Niederösterreich, Amtsführender Präsident
Dr. Paul Gappmaier	Amt der Tiroler Landesregierung, Leiter der Abteilung Bildung
ORegR ⁱⁿ Mag. ^a Sandra Steiner	Landesschulrat für Burgenland, Landesschulratsdirektorin
Stv. SL ⁱⁿ Mag. ^a Angela Weilguny	Bundesministerium für Bildung und Frauen, stv. Leiterin der Sektion III - Personal- und Schulmanagement; Recht und Legistik

Die Expert/innengruppe nahm im Juli 2014 ihre Arbeit auf. Auf Basis der vorgelegten und diskutierten Verwaltungsmodelle und Effizienzpotentiale aus Länder- bzw. Bundessicht hat diese Expert/innengruppe zu fünf Schwerpunktbereichen (Verwaltungsvereinfachung, Postenbestellungen, Personalverwaltung, Schulbauten und Schulautonomie) eine thematische Aufarbeitung und Bewertung der aktuellen Situation vorgenommen sowie Empfehlungen für die künftige Steuerung des Schulsystems erstellt. Der Bericht der Expert/innengruppe wird an Frau Bundesministerin Heinisch-Hosek und an Herrn Landeshauptmann Dr. Haslauer sowie Herrn Landeshauptmann Niessl übermittelt.

Die Expert/innengruppe hatte den Auftrag Vorschläge zu machen, wie Bund und Länder in gemeinsamer Verantwortung durch entsprechende Hebung von Effizienzpotentialen in ihren jeweiligen Wirkungsbereichen dafür sorgen können, dass die gemeinsam angestrebten Bildungsreformen zügig umgesetzt werden können.

Die Expert/innengruppe stellte fest, dass es im Arbeitsauftrag um Schulorganisation im umfassenden Sinn geht, nicht nur um Verwaltung im engeren Sinn. Der Arbeitsauftrag umfasste den Bereich Schul-Steuerung und jedenfalls nicht pädagogische Bildungsfragen.

Die Expert/innengruppe sah ihre zentrale Rolle nicht in der Entwicklung weiterer neuer Verwaltungsmodelle, sondern in der umsetzungs- und ergebnisorientierten Analyse und Bewertung bereits vorliegender Expertisen und Positionspapiere.

Am 22. Jänner 2015 ersuchte die Bildungsreformkommission in ihrer 1. Sitzung die Expert/innengruppe im Rahmen ihrer nächsten Sitzung Anfang März 2015 ihre Ergebnisse zu präsentieren.

2 Zentrale Leitfragen

Die Expert/innengruppe hat sich an folgenden, zentralen Leitfragen orientiert:

- Was soll Schule in Zukunft leisten?
- Was brauchen Schulen, um gut organisiert zu sein?
- Was können Bund und Länder jeweils dazu beitragen?
- Welche Wirkung wird mit empfohlenen Maßnahmen bei Schülerinnen und Schülern, Lehrerinnen und Lehrern, Eltern und der Schulstruktur erzielt?

Anhand dieser zentralen Leitfragen wurden die unterschiedlichen Modelle diskutiert und analysiert.

Die Fragen betreffen zum einen die künftigen Erwartungen an die Schule und wie ihre Organisation gestaltet sein muss, damit ihr Zweck bestmöglich erfüllt werden kann. Zum anderen soll aufbauend auf der Organisation der Schule skizziert werden, welche Funktionen Bund und Länder in einer neuen Schul-Steuerung übernehmen sollten.

Bewertungskriterium für sämtliche Überlegungen die Steuerung des Schulsystems betreffend ist die Wirkung der Maßnahmen auf die Personen, die von der Schule direkt betroffen sind, insbesondere Schülerinnen und Schüler, Lehrerinnen und Lehrer und Eltern. In der Diskussion und Analyse wurde daher im Sinne der Wirkungsorientierung abgeschätzt, welche Wirkungen mit den empfohlenen Maßnahmen bei diesen Gruppen erzielt werden.

Auf Basis dieser Analysen und Bewertungen werden der politischen Ebene Empfehlungen für kurzfristig und mittelfristig umsetzbare Maßnahmen zur Hebung von Effizienzpotentialen in der österreichischen Schulverwaltung vorgelegt.

3 Ausgangssituation

Die Expert/innengruppe hält grundsätzlich fest, dass Österreich ein funktionierendes Schulsystem hat, welches in den vergangenen Jahrzehnten auch gute Qualität erzielen konnte. International genießt insbesondere das berufsbildende Schulwesen eine hohe Reputation und dient zahlreichen europäischen Ländern als Vorbild.¹

Nichtsdestotrotz muss aufgezeigt werden, dass die heutige Schulverwaltung im internationalen Vergleich durch hohe Ausgaben (Input) und durchschnittliche Bildungsergebnisse (Output) gekennzeichnet ist². So liegen Österreichs Bildungsausgaben zum Beispiel deutlich über dem OECD-Schnitt. Im Bereich der Primarstufe belegt Österreich Rang 6 von 33, in der gesamten Sekundarstufe Rang 5 von 31 OECD-Ländern.³ Demgegenüber ist die Qualität des österreichischen Bildungssystems nur durchschnittlich.⁴ Konkrete Vorgaben für bildungspolitische Ziele sind nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Die Schulqualität kann nicht beurteilt werden; die Zielerreichung ist nicht messbar.⁵

Einer der festmachbaren Gründe dafür liegt in der historisch gewachsenen Organisationsstruktur. Österreich hatte von 1920 bis 1962 keine verfassungsrechtliche Schulgesetzgebung. Erst 1962 einigte man sich auf eine Schulverfassung. In dieser hatte man den Parteienproporz im Vollzugsbereich verfassungsrechtlich verankert (Art.81a B-VG). Dieser verfassungsrechtlich gesicherte Parteienproporz ist heute nicht mehr zeitgemäß und wie Einzelfälle immer wieder zeigen, ist er auch ein Hemmnis im täglichen Vollzug.

Schule und Bildung sind gesellschaftliche Aufgaben ersten Ranges. Es geht daher nicht darum, die gesellschaftlichen Kräfte, allen voran die politischen Parteien, grundsätzlich und generell aus dem Bildungsbereich herauszuhalten. Ihr Einfluss ist völlig legitim im Bereich der strategischen Steuerung, nicht jedoch in der unmittelbaren operativen Umsetzung. Eine Trennung zwischen den beiden Bereichen ist aus Gründen der Transparenz und der Effizienz in der Schulverwaltung wichtig.

Die Organisation des Schulsystems ist sehr zersplittert. Bund und Länder sind sowohl für die Gesetzgebung, wie auch für die Vollziehung zuständig. Landesschulräte (bis vor kurzem auch Bezirksschulräte) sind Behörden des Bundes in den Ländern. Hinzu kommen im Bereich der Pflichtschule in den Bundesländern noch die Schulabteilungen der Landesregierungen.

Die verfassungsrechtlich komplexe Kompetenzverteilung und die fehlende Übereinstimmung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und allenfalls auch Gemeinden führt zu unterschiedlichen Sichtweisen bzw. Interessenslagen und so zu Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und Zielkonflikten.⁶ Die Zersplitterung von Kompetenzen und Verwaltungsstellen, sowie wenig Transparenz bei gleichzeitigem überbürokratischem Controlling bei der Mittelvergabe aber auch umfangreiche Mitwirkungs- und Anhörungsrechte der Schulbehörden vor der Setzung von Rechtsakten machen die österreichische Schulverwaltung schwerfällig und teuer. Der Schulbetrieb muss einerseits dezentraler und beweglicher werden, andererseits durch ein partnerschaftliches Bund-Länder-Engagement zur effektiveren Mittelverwendung vor weitersteigenden Kosten bewahrt werden.

¹ Vgl. OECD: Education at a Glance. Country Note Austria. Paris 2014, Seite 2

² Vgl. RH, WIFO, IHS, KDZ: Schulverwaltung. Lösungsvorschläge der Expertengruppe. Wien 2009, Seite 3-4

³ Vgl. OECD: Education at a Glance. OECD Indicators. Paris 2013, Seite 162

⁴ Vgl. Studien PISA, TIMMS, PIRLS

⁵ Vgl. RH: Schulverwaltung. Wien 2009, Seite 9

⁶ Vgl. RH, WIFO, IHS, KDZ: Schulverwaltung. Lösungsvorschläge der Expertengruppe. Wien 2009, Seite 3-4

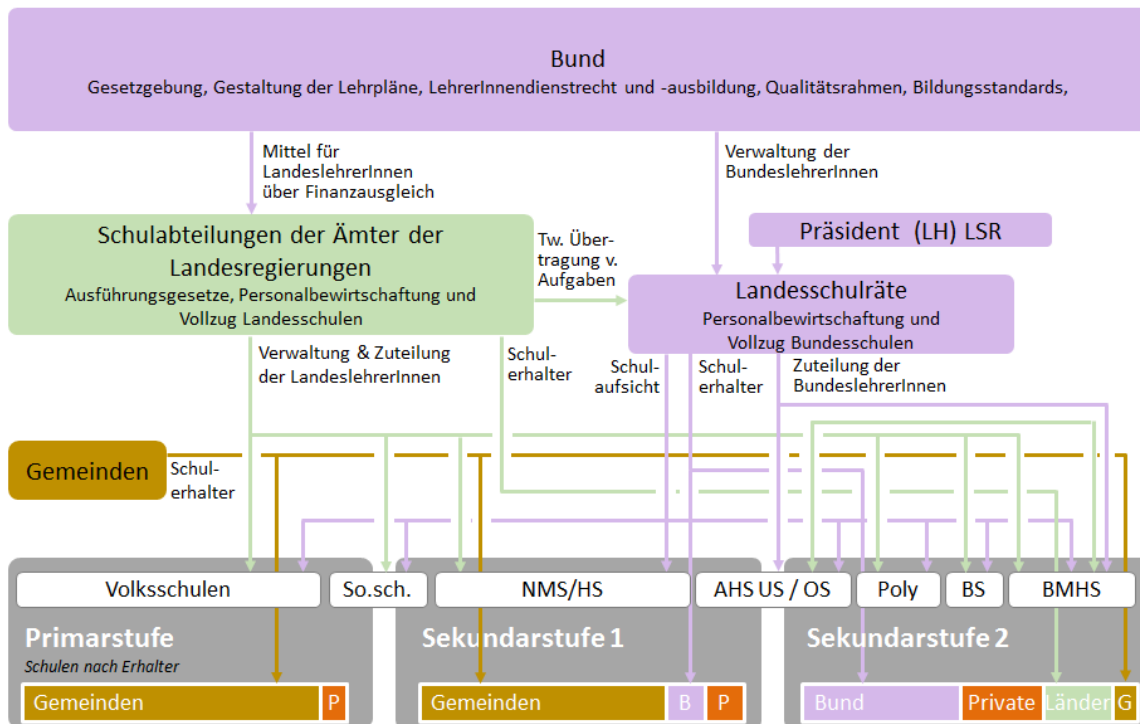
Hinzu kommt, dass die gesellschaftlichen Erwartungen an Schulen im 21. Jahrhundert andere sind als noch im 19. und 20. Jahrhundert und sich das Aufgabenfeld von Schule massiv erweitert hat. Schulen sind schon lange nicht mehr nur Orte der Wissensvermittlung und Bildungsstätten, sie sind gesellschaftliche Lernorte. Sie sollen neben der Vermittlung von Bildungsinhalten, vermehrt erzieherische Aufgaben übernehmen, Werte und Haltungen vermitteln, Persönlichkeitsentwicklung fördern, daneben gesunde Ernährung und den richtigen Umgang mit dem Internet beibringen, etc. Immer mehr gesellschaftliche Probleme werden zur Lösung in den Bereich der Schule verschoben. So sollen Pädagog/innen unter anderem Missbrauch, Gewalt und Extremismus aufdecken.

Die Aufgaben der Schule haben sich mittlerweile zu einem hochkomplexen Feld entwickelt. Eine effektive und effiziente Schulorganisation muss sich an den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen orientieren. Das bedingt ein Mehr an Autonomie für die Schulen, die eine eigenständige und eigenverantwortliche Führung zulässt. Dazu ist eine Deregulierung der Schulgesetze, seiner Verordnungen und Erlässe unbedingt erforderlich.

Es bedarf einer modernen Schul-Steuerung, einer vollständigen Neuorganisation des Schulwesens, die insbesondere die Kernprobleme des heutigen Schulsystems neu regelt:

- Verflochtene Zuständigkeiten zwischen Gemeinden, Bund und Ländern für einzelne Schularten erschweren eine verwaltungsökonomische und wirkungsorientierte Steuerung und damit die Weiterentwicklung des Bildungssystems.
- Die getrennte Finanzierung des Schulsystems verbunden mit einem hochkomplexen und verwaltungsaufwendigen Controllingssystem mit unterschiedlichen Finanzierungslogiken und Verhandlungspartnern erschwert die Weiterentwicklung des Bildungssystems und einen effektiven Einsatz der verfügbaren Ressourcen sowie ein rasches Reagieren auf geänderte Bedürfnisse.
- Hohe Verrechtlichung und die damit verbundene Detailsteuerung führen zu einer Mikrosteuerung von Schulbehörden und Schulen und erhöhen dadurch den Verwaltungsaufwand, ohne damit eine Qualitätserhöhung zu erzielen.
- Eine starke Verpolitisierung im operativen Bereich zurückgehend auf Artikel 81a und b B-VG: Verstärkt wird dies noch durch politisch paritätisch zu besetzende, weisungsfreie Kollegien. Dies führt zu unterschiedlichen Vorgaben und damit zu unterschiedlichen Vorgangsweisen im Vollzug. Erste Schritte dagegen wurden durch die Auflösung der Bezirksschulräte und ihrer Kollegien (1.8. 2014) bereits gesetzt
- Lange, nicht einheitliche Entscheidungswege mit vielen Beteiligten insbesondere bei Nachbesetzungen verhindern eine reibungsfreie Übergabe von Agenden. Verstärkt wird das noch durch die politisch paritätisch besetzten, weisungsfreien Kollegien.

Heutige Steuerung des Schulsystems



So.Sch. = Sonderschulen; P = Schulen mit privaten Schulträgern; B = Bundesschulen; BS = Berufsschulen; NMS = Neue Mittelschulen; HS = Hauptschulen; AHS US OS = Allgemein bildende höhere Schulen Unterstufe / Oberstufe; Poly = Polytechnische Schulen; BMHS = Berufsbildende mittlere und höhere Schulen

Die heutige Steuerung des Schulsystems

4 Ziele

Die Expert/innengruppe hält folgende Zielsetzungen für eine Neuorganisation der österreichischen Schul-Steuerung für maßgeblich:

- Hoher Gestaltungsspielraum an der Schule
- Transparenz und Bedarfsorientierung in der Mittelzuweisung
- Qualitäts- und leistungsförderliche Anreizsysteme
- Die Sicherstellung der Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens
- Einheitlichkeit der Qualifizierung des Lehrpersonals
- Bundesweit einheitliche Standards
- Durchgängiges Qualitätssicherungssystem
- Trennung von strategischer Planung und Steuerung von der operativen Umsetzung
- Zentrale, wirkungsorientierte Steuerung; Neustrukturierung des operativen Vollzugs
- Effizienzgewinne durch Abbau von Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung
- Ein Ansprechpartner für die Schule
- Innovationsfähigkeit im Bildungssystem
- Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand

Eine moderne Schulorganisation hat zu gewährleisten, dass schulische Bildung in hoher Qualität möglich wird. Internationale Beispiele zeigen deutlich, dass dies dort besonders gut gelingt, wo kompetente Pädagoginnen und Pädagogen in autonomen Schulen eigenverantwortlich an der Erfüllung vorgegebener Bildungsziele arbeiten können.

Mit Blick auf Schulen vor Ort ist daher die deutliche Erhöhung der Autonomie und somit eine Erweiterung ihres Gestaltungsspielraumes das Ziel. Die gesellschaftlichen Veränderungen und unterschiedlichen Gegebenheiten verlangen von Schulen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, denen traditionelle Steuerungsmechanismen nicht mehr nachkommen können. Das Ziel ist deshalb die Erweiterung der pädagogischen, finanziellen, personellen und organisatorischen Autonomie von Schulen. Ebenso bedeutend ist in diesem Zusammenhang die Transparenz und Bedarfsorientierung in der Mittelzuweisung. Eine faire und nachvollziehbare Art der Mittelzuweisung muss das Ziel sein.

Die neue Schul-Steuerung muss die Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens sicherstellen. Es muss gewährleistet sein, dass eine Vergleichbarkeit von Ausbildungsgängen besteht, ein Schulwechsel in ein anderes Bundesland möglich ist, Zeugnisse in allen Bundesländern formal gleiche Gültigkeit haben und Schulabschlüsse eine Qualifikation auf gleichem Level garantieren. Bundesweite Standards sichern, dass Schüler und Schülerinnen vergleichbare Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kompetenzen erwerben.

Ein durchgängiges Qualitätssicherungssystem steht für Qualitätsmanagement im Sinne von Beratung und Betreuung vor Ort mit einem „entwicklerischen“ Aspekt, einem gemeinsamen, verbindlichen Qualitätsrahmen und einer Qualitätssicherung im Sinne von Ergebniskontrolle, Überprüfung der Einhaltung von Standards auf einer anderen Ebene. Nur so kann ein sinnvoller Qualitätssicherungsregelkreis gewährleistet werden.

Strategische Planung und Steuerung sind zentral anzusiedeln und von der operativen Umsetzung zu trennen. Dies macht eine Neustrukturierung des operativen Vollzugs und eine zentrale wirkungsorientierte Steuerung nötig.

Das neue System soll dadurch Innovationsfähigkeit zulassen anstatt sie zu hemmen.

Eine Neuaufstellung der Schul-Steuerung muss eine klare Kompetenzverteilung bewirken, eine eindeutige und transparente Aufgabenzuteilung garantieren und Doppelgleisigkeiten verhindern. Dadurch können Effizienzpotentiale gehoben und klare Strukturen geschaffen werden, die es den Schulen und ihren Leitungen in Zukunft ermöglichen einen klaren Ansprechpartner zu haben mit dem sie alle den Schulbetrieb betreffenden Anliegen klären können.

5 Neue Steuerung für Österreichs Schulen

5.1 Einleitung

Bildung ist in Österreich öffentlicher Auftrag. Das österreichische Schulsystem gewährleistet mit seinen Einrichtungen eine flächendeckende Bildung von Kindern und Jugendlichen und baut auf folgenden drei Garantien auf:

- **Bestandsgarantie:** Jedes Kind in Österreich soll ausreichenden Zugang zu den verschiedenen schulischen Angeboten haben.
- **Öffnungsgarantie:** Eltern sollen sich darauf verlassen können, dass Schulen in einem bestimmten Zeitrahmen für ihre Kinder geöffnet sind.
- **Unterrichtsgarantie:** Schülerinnen und Schüler haben das Recht auf ein ausreichendes und qualifiziertes Unterrichtsangebot.

Um eine zeitgemäße und effiziente Steuerung der österreichischen Schulen gewährleisten zu können, braucht es eine klare und transparente Zuordnung jeder Aufgabe zu einer dafür verantwortlichen Stelle. Von zentraler Bedeutung ist die Schule selbst, die in Zukunft eine deutliche Stärkung von Autonomie erfahren soll.

Die Expert/innengruppe empfiehlt, den neuen autonomen Schulen Gestaltungsspielräume in den Bereichen Pädagogik, Organisation, Personal und Finanzen auf Basis transparenter Ressourcenzuweisungen, Übernahme von Ergebnisverantwortung durch ein entsprechend qualifiziertes Schulmanagement und Ergebniskontrolle auf Basis bundesweiter Standards zu überantworten.

Schulen mit starker Autonomie und Eigenverantwortung brauchen klare Zielvorgaben und regelmäßige Ergebniskontrollen. Diese Voraussetzungen sollen vom Bund in Form einer zentralen wirkungsorientierten Steuerung und strategischen Planung erfüllt werden.

Autonome Schulen brauchen in ihrem Alltag einen klaren Ansprechpartner, der sie in sämtlichen Fragen der Personalverwaltung, Ressourcenausstattung und Schulentwicklung begleitet und unterstützt. Dieser soll in der operativen Umsetzung angesiedelt werden.

Die Expert/innengruppe hält dazu generell fest, dass Effizienzhebungen durch diese Empfehlungen nur möglich sind, wenn alle Maßnahmen umgesetzt werden. Um Erfolge zu erzielen, müssen Neu- beziehungsweise Umstrukturierungen auf allen Ebenen vorgenommen werden. Des Weiteren verlangt die Umsetzung eines neuen Modells jedenfalls einen Kulturwandel. Ein neues System kann nur erfolgreich sein, wenn es gelingt eine Vertrauens- und Verantwortungskultur zu entwickeln und zu leben.

5.2 Die bedarfsgerechte Gestaltung – Die autonomen Schulen

Internationale Vergleiche zeigen, dass ein wesentliches Erfolgselement erfolgreicher Schulsysteme, Schulen mit hoher Autonomie sind. Schulautonomie bezieht sich in diesem Zusammenhang insbesondere auf Personalangelegenheiten, Mittelverwendung, pädagogische Schwerpunkte und schulische Organisation. Die Autonomie wird dabei immer unter bundeseinheitlichen Rahmenlehrplänen als Basis schulischer Profilbildung, externen Überprüfungen von Bildungsstandards mit klar definierten Mindestlevels (insbesondere an den Übergängen/ Schnittstellen) sowie schulinternen und -externen Evaluierungsmodi gelebt.⁷

Die Autonomie der Schulen in Österreich ist im internationalen Vergleich verhältnismäßig gering ausgeprägt. Laut der OECD-Studie „Education at a Glance“ werden in Österreich nur 31 Prozent der Entscheidungen im Schulwesen auf Schulebene getroffen. Im OECD-Vergleich sind es 41 Prozent und in der EU 46 Prozent. Spitzenreiter sind die Niederlande, wo 86 Prozent der Entscheidungen auf Schulebene getroffen werden.⁸

Mit Blick auf Länder, die neue Formen der Steuerung (Schulautonomie, Ergebnisorientierung und standardisierte Überprüfung, etc.) anwenden, wird deutlich, dass diese auch tendenziell bessere Schülerleistungen erzielen.⁹ Gleichzeitig geht ein hoher Grad an Autonomie bei den Schulen nicht notwendigerweise mit guten PISA-Testergebnissen einher (vgl. z.B. USA, Dänemark) – Autonomie per se führt also nicht allein zu schulischem Erfolg. Es ist jedoch offensichtlich, dass es kein Land gibt das niedrige Autonomiegrade aufweist und gleichzeitig zu den Top-Performern zählt.¹⁰

Auch die Arbeitsgruppe Verwaltung Neu (RH, WIFO, IHS, KDZ) empfiehlt unter den Gesichtspunkten eines verantwortungsbewussten Umgangs mit öffentlichen Mitteln und bildungswissenschaftlichen Erwägungen für eine Organisationsreform vorweg den Grundsatz einer weitgehenden Autonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtsgestaltung und Personalauswahl unter einheitlichen Vorgaben, Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen.¹¹

Zu den wesentlichen Merkmalen einer autonomen Schule zählen für die Expert/innengruppe Schulverwaltung grundsätzlich folgende Merkmale:

- Die Schule verfügt über **Gestaltungsspielräume** mit hoher Verantwortung in den Bereichen **Pädagogik, Organisation, Personal und Finanzen**.
- Das **Schulmanagement** besteht aus einer entsprechend qualifizierten Schulleitung und einer administrativen Einheit zu deren Unterstützung.

Als **Leitmotiv** gilt für die Expert/innengruppe die Schaffung bundesweit einheitlicher Rahmen bei gleichzeitig hoher Autonomie in der Umsetzung am Standort unter Beachtung der Unterrichtsgarantie.

Autonome Schulen sollen die Erreichung folgender **Ziele** ermöglichen:

- Erkennbare Steigerung der Bildungsqualität.
- Die Orientierung an den Bedürfnissen der Schüler/innen.
- Eine deutliche Verringerung von Schulversuchen. Zukünftig soll nur mehr die „Erprobung von zeitlich begrenzten Prototypen“ durchgeführt werden können.
- Die Ermöglichung von Schulentwicklung.

⁷ Vgl. IBW: Erfolgsfaktoren für eine „gemeinsame Schule“. Strukturvergleiche und Analysen anhand ausgewählter Länder. Wien, 2014, Seite 2

⁸ OECD: Education at a Glance. Paris 2012, Seite 611-612

⁹ Vgl. IBW: Erfolgsfaktoren für eine „gemeinsame Schule“. Strukturvergleiche und Analysen anhand ausgewählter Länder. Wien, 2014, Seite 45

¹⁰ Vgl. Ebd., Seite 70

¹¹ Vgl. IHS, WIFO, RH, KDZ: Schulverwaltung. Lösungsvorschläge der Expertengruppe. Wien 2009, Seite 4

Schulen sehen sich heute mit gesellschaftlichen Änderungen konfrontiert, auf die sie möglichst rasch reagieren müssen. Die Erweiterung des Gestaltungsspielraumes soll es Schulen ermöglichen Entscheidungen zeit- und bedarfsnah zu treffen. Dies setzt allerdings bundesweite Rahmen für alle Schulen voraus, innerhalb derer Gestaltungsfreiräume in Verbindung mit hoher Verantwortung genutzt werden. Die Expert/innengruppe geht von bundesweit einheitlichen Lehrplänen aus, damit ein vergleichbarer Kompetenzerwerb in Schulen garantiert und Schulwechsel ermöglicht werden. Bis zu einem Ausmaß von 25% soll es möglich sein den Lehrplan autonom zu gestalten.

Es sind ebenfalls Rahmenbedingungen zu schaffen, damit allen Schulen -auch Pflichtschulen- die Teilrechtsfähigkeit zuerkannt werden kann. Dies ermöglicht ihnen bestimmte Aktivitäten bzw. Geschäfte autonom aber auch eigenverantwortlich durchzuführen.

Wenn Schulen ihren Weg relativ frei wählen können, braucht es allerdings umso klarere Zielvorgaben und Konsequenzen, falls diese nicht erreicht werden. Im Falle von Konsequenzen kann sich die Expert/innengruppe verschiedene Eskalationsstufen vorstellen. Jedenfalls muss die Schulleitung nachvollziehbar machen, warum die Zielvorgaben nicht erreicht wurden. In einem nächsten Schritt wäre es denkbar dem Schulmanagement Hilfe zur Seite zu stellen. Sollte dies die Situation nicht verbessern, sollten letztendlich auch finanzielle und dienstrechtliche Konsequenzen gezogen werden können. In diesem Zusammenhang bedarf es einem Überdenken der aktuellen Kündigungsregelungen und der Entwicklung etwaiger Umstiegs- und Ausstiegsszenarien für Lehrpersonal.

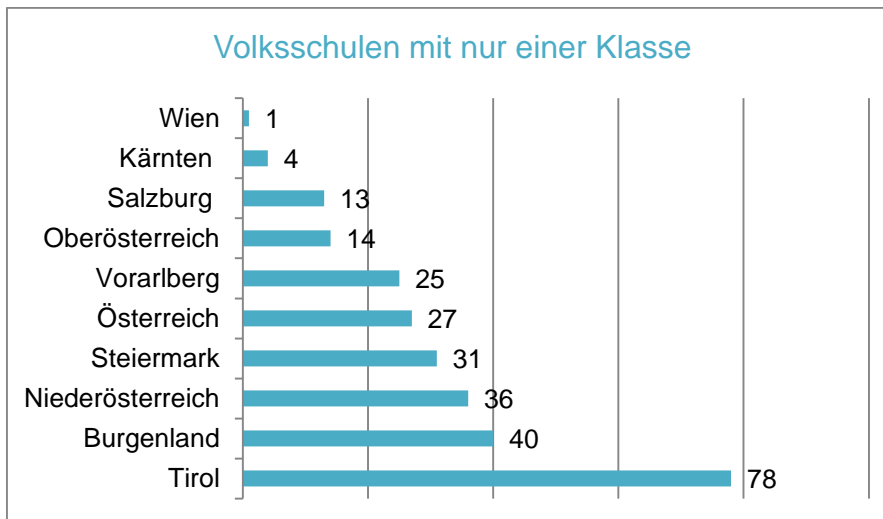
Je autonomer Schulen agieren können, desto wichtiger ist schließlich die externe Kontrolle. Die Ergebniskontrolle der Schulen muss etwa durch Bildungsstandards erfolgen. Ihnen liegt der Gedanke zugrunde im österreichischen Schulsystem mehr Verbindlichkeit anzustreben und grundlegende Kompetenzen bei allen Schülerinnen und Schülern sicherzustellen. Ziel ist es nunmehr über Bildungsstandards festzustellen, ob Schulen ihrer Aufgabe gerecht werden und diese Kompetenzen vermitteln. Die Ergebnisüberprüfung der Schüler/innen soll zukünftig über zentrale Testungen erfolgen. Darunter fällt unter anderem die standardisierte kompetenzorientierte Reife- und Diplomprüfung.

Klare Rahmen werden ebenfalls in Bezug auf die Ressourcenzuweisungen empfohlen. Auf Basis eines Normkostenmodells sollen Schulen transparent Mittel zugewiesen werden.

Die autonome Schule soll ein Ort sein, an dem Bildung mit hoher Qualität stattfindet und ein breites pädagogisches Angebot besteht. Internationale Vergleiche zeigen, dass gelebte Autonomie an Schulen eine kritische Größe voraussetzt, um echten Gestaltungsspielraum zu geben. Im internationalen Vergleich haben zum Beispiel die Niederlande eine Mindestgröße von 300 Schüler/innen definiert, in Südtirol, mit ähnlich topografischer Struktur wie Österreich, besteht eine grundsätzliche Mindestgröße von 500-900 (mit Ausnahmen für Schulen, die topografisch sehr entlegen sind).

In der Steiermark wurde im steirischen Bildungsplan für NMS eine Mindestgröße von 160 bis 320 Schüler/innen festgelegt. Mindestzahlen haben organisatorische Auswirkungen, bedeuten in der Regel aber nicht, dass sie an einem Schulstandort erbracht werden müssen. Es kann sich auch ein Verbund heutiger Schulstandorte zu einer autonomen Schule entwickeln.

Österreich weist insbesondere im Volksschulbereich eine sehr kleinteilige Schulstruktur auf. So zeigt eine Auswertung der Statistik Austria 2013/2014 österreichweit 242 Volksschulen mit nur einer Klasse. Die Verteilung auf die Bundesländer fällt dabei höchst unterschiedlich aus.



Volksschulen in Österreich mit nur einer Klasse 2013/2014¹²

Im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen könnte die für einen autonomen Schulbetrieb erforderliche Schüler/innenzahl durch einen organisatorischen Verbund mehrerer Standorte, durchaus auch schulartenübergreifend, erbracht werden. Es gäbe dann ein Schulmanagement, welches durch eine administrative Einheit unterstützt wird. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der österreichischen Schulstruktur wird der Weg zur autonomen Schule in unterschiedlichen Geschwindigkeiten erfolgen. Dort wo es aufgrund der regionalen Gegebenheiten und der bestehenden Schulstruktur möglich ist, kann die Bildung autonomer Schulen früher erfolgen. Den anderen soll mehr Zeit gegeben werden, damit das organisatorische Zusammenwachsen gelingen kann.

Ansätze zur gemeinsamen Schulleitung für mehrere Standorte im Pflichtschulbereich gibt es bereits in Niederösterreich, wo 182 Schulen keine/n eigene/n Direktor/in haben, im Burgenland sind es bereits 30 Schulen.

Die Expert/innengruppe empfiehlt als idealtypische Mindestgröße einer autonomen Schule des Primarbereiches und Sekundarbereiches I, eine Schüler/innenanzahl von 200 anzustreben. Für die Sekundarstufe II sollte die idealtypische Mindestgröße bei einer Schüler/innenzahl von zumindest 400 liegen. Auch hier ist es vorstellbar, mehrere Standorte (auch schulartenübergreifend) gemeinsam zu leiten.

Zusammenfassend die wesentlichen Rahmenbedingungen der autonomen Schule:

- bundesweite Standards
- bundesweit einheitliche Lehrpläne
- Teilrechtsfähigkeit
- Ergebnisüberprüfung der Schüler/innen (z.B.: zentrale Testungen, Berechtigungen statt Abschlüsse)
- klare Rahmen (transparente Ressourcenzuweisungen)
- Ergebnisüberprüfung der Schule über Bildungsstandards
- Ergebniskontrolle mit Konsequenzen (Eskalationsstufen)

¹² Statistik Austria 2014

- Schulmanagement als eigene Professionsgruppe (Direktor/innen, stellvertretende Direktor/innen, mittleres Management)
- kritische Größe für die Führung einer autonomen Schule
- zumutbare Entfernungen Wohnort – Schule an heutige Möglichkeiten anpassen
- Umstiegs- und Ausstiegsszenarien für das Lehrpersonal entwickeln

5.2.1 Pädagogik

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Die Entwicklung eines **pädagogischen Schulkonzepts** unter Schulleitungsverantwortung. Dadurch kann das pädagogische Selbstverständnis der Schule, ein Rahmen der Arbeit in der Schule generell sowie der stützende Rahmen der Lehrer/in für die tägliche Arbeit definiert werden. Auch Ziele der Schule können in diesem Konzept verankert werden.
- **Die Gestaltung von Lerngruppen nach pädagogischen Zielsetzungen.**
- Die Verankerung der **Verantwortung für die Erreichung der Bildungsziele und Bildungsstandards** bei der Schule.
- Die Ermöglichung einer **Umsetzungsautonomie im Bereich des Lehrplans** innerhalb großer Bandbreiten. Autonome Abweichungen sind im Ausmaß von bis zu 25% vorstellbar. Es sind außerdem zum Beispiel Ausgleichsmöglichkeiten über mehrere Schuljahre möglich.
- Die **Ermöglichung autonomer Schwerpunktsetzungen.**
- Die **Ermöglichung alternativer Leistungsbeurteilungen.**

5.2.2 Organisation

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Eine **jahresbezogene Betrachtung und autonome Anordnung der Unterrichtszeit**. Künftig soll es den Schulen überlassen sein, wie sie die Unterrichtszeit über die Wochen bzw. Monate des Schuljahres verteilen. Auch die Länge der Unterrichtseinheiten sollen die Schulen selbst bestimmen. Damit wird zum Beispiel das Blocken von Unterricht oder aber auch die Durchführung von Projekten erleichtert.
- Die **Unterscheidung zwischen den Öffnungszeiten** der Schule (z.B. 7:00 bis 18:00 Uhr) und der **pädagogischen Arbeit** mit den Kindern (z.B. 8:30 bis 16:00 Uhr). Dadurch wird sowohl eine ganztägige Betreuung für alle Kinder, deren Eltern diese in Anspruch nehmen möchten, als auch die individuelle Förderung von Kindern gewährleistet.
- Die Schulen sollen unter Beachtung der ihnen zugeteilten Ressourcen ihren **Tagesablauf autonom** gestalten können. Das jeweilige Konzept einer Schule bestimmt den Verlauf von Unterrichtszeit, betreuter Lernzeit und Freizeit.
- Eine **Flexibilisierung** bei der **Klassenbildung/Gruppenbildung**. Dadurch würden zum Beispiel jahrgangsübergreifende Schülergruppen ermöglicht.
- Die **Streichung der schulautonomen Tage**.
- Schüler/innen sollen Anspruch auf maximal **5 Tage individuelle Freistellung** auf Elternantrag bei der Schulleitung erhalten.
- Die Schulleitung soll **außerhalb der Unterrichtszeit** autonom Klausurtag für **Qualitätsentwicklungsprojekte** und Jahresplanungen mit allen Mitarbeiter/innen festlegen können.

- Ermöglichung einer **autonomen Festlegung von Förderkursen, Freifächern** etc.
- Die **Streichung der Eröffnungs- und Teilungszahlenverordnung**.

5.2.3 Personal

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Die **Schulleitung** ist für die **Personalentwicklung** und **Leistungsbeurteilung** aller Mitarbeiter/innen der Schule verantwortlich. Sie hat die **Dienstaufsicht und Fachaufsicht** für das komplette Personal an der Schule.
- Die **Personalauswahl** soll zukünftig im **Einvernehmen mit der Schulleitung** erfolgen. Die Abwicklung der Anstellung erfolgt über eine zentrale Stelle.
- Den bundesweiten Einsatz von „**Get your Teacher**“.
- Eine **volle Kompetenzverlagerung der Fortbildungsanordnungen und -genehmigungen inkl. Freistellungen an die Schulleitung** unter Beachtung der zugeteilten Ressourcen wird vorgenommen.
- Die Schulleitung entscheidet über **Leistungsprämien** für besondere pädagogische Leistungen.
- Den **Einsatz von Lehrbeauftragten** insbesondere für Schwerpunktsetzungen in BMHS. Das bedeutet, die Öffnung der Schulen gegenüber der Praxis und eine Einbindung von Kompetenzen aus anderen Bereichen.
- Ermöglichung einer **flexiblen Vergabe von Kustodiaten und Nebenleistungen** unter Beachtung der zugeteilten Ressourcen.
- Arbeitsplatz der Lehrerinnen und Lehrer ist die Schule. Das bedeutet die **ausreichende Ausstattung der Schule mit Lehrerarbeitsplätzen** unter Berücksichtigung des Bundesbedienstetenschutzgesetzes.

5.2.4 Finanzen

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Die **freie Verfügbarkeit über bestimmte finanzielle Ressourcen**. Darunter fällt das Sachaufwands-Budget und damit z.B. Betriebskosten, Ausstattung, Sachaufwand für Schüler/innen, Transportmittel, Dienstreisen, Gratis-Schulbuch.
- Die **Möglichkeit zur Drittmittelbeschaffung** und damit verbunden die **Schaffung der Teilrechtsfähigkeit** für alle Schulen – auch für Pflichtschulen.
- Die Schaffung eines **Lehrbeauftragten-Budgets** für Schulen, insbesondere für BMHS, damit diese zukünftig Lehraufträge vergeben können.
- Die Schaffung eines **Leistungsprämienbudgets** für besondere pädagogische Leistungen.
- Verfügbarkeit über ein **Fort- und Weiterbildungsbudget** an der Schule.

5.3 Die zentrale Steuerung – Der Bund

Aus einer wirkungsorientierten Steuerungsperspektive sind neben dem Ausmaß an Schulautonomie (vor allem im Bereich Personalkompetenzen, Organisation und Unterrichtsgestaltung) auch noch andere Systemelemente relevant. Diese betreffen die Mittel und Formen der Entscheidungsbefugnisse (curriculare, finanzielle sowie personelle Hoheit) sowie die Vorgabe von Bildungszielen (Lehrpläne, Bildungsstandards) und die Transparenz des Zielerreichungsgrades (standardisierte Überprüfungen der Bildungsstandards). Erst auf Basis eines derartigen Systems kann ein Qualitätsentwicklungs- und -sicherungsregelkreis etabliert werden und ein qualitativ hochwertiges System gewährleistet werden.¹³

In Bezug auf Schul-Steuerung kommt es also auf das Zusammenspiel der Systemelemente an, ob positive Effekte generiert werden. Damit Schulautonomie positiv wirkt, ist es insbesondere wichtig, regelmäßig externe (standardisierte) Leistungsüberprüfungen durchzuführen und auch eine entsprechende Rechenschaft/Verantwortlichkeit der Schulen sicherzustellen.¹⁴

Die Expert/innengruppe hat in diesem Zusammenhang für ihre Empfehlung die Gewährleistung der Einheitlichkeit und strategische Ausrichtung des österreichischen Schulwesens und die Rolle des Bildungsressorts des Bundes als strategische, bildungspolitische Drehscheibe als **Leitmotiv** definiert.

Gleichzeitig wurden folgende **Ziele**, die durch das Bildungsressort des Bundes verwirklicht werden sollen, festgelegt:

- Strategische Planung und zentrale wirkungsorientierte Steuerung.
- Vorgabe österreichweiter Bildungsziele und einheitlicher Standards im pädagogischen, organisatorischen und budgetären Bereich.
- Sicherstellung einer bundesweit einheitlichen Qualität des österreichischen Schulsystems.

Dem Bildungsressort des Bundes obliegen die zentralen Vorgaben, die Ressourcenkontrolle sowie die Qualitäts- und Ergebniskontrolle.

5.3.1 Gesetzgebung

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Die Verankerung der **Gesetzgebungskompetenz in der Bildung beim Bund** und **Entfall der Ausführungsgesetzgebung** (eventuell erforderliche Ausnahme: äußere Schulorganisation).
- Die Schaffung (Neukodifizierung) eines „**neuen Schulgesetzes**“. Die Verringerung des Bestands an verbindlichen Rechtsvorschriften und die Verankerung des neuen Schulgesetzes soll als Deregulierungsmaßnahme wirken.

5.3.2 Pädagogik

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Die **Definition von Bildungszielen** und **Festlegung der Lehrpläne** in allen Schulstufen und -arten.

¹³ Vgl. IBW: Erfolgsfaktoren für eine „gemeinsame Schule“. Strukturvergleiche und Analysen anhand ausgewählter Länder. Wien, 2014. Seite 73

¹⁴ Vgl. Ebd. Seite 73

- Die **Festlegung der Bildungsstandards** sowie der Konsequenzen bei deren Nichterreichung.
- Die **Definition von Abschlussberechtigungen** in allen Schularten.
- Die Steuerung und Entwicklung von neuen Modellen zur **Weiterentwicklung des Bildungssystems** unter der Nutzung von lokalen und regionalen Ressourcen.

5.3.3 Schulqualität

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Die Schaffung eines einheitlichen, verbindlich integrierten **Qualitätsrahmen und -prozess** für alle Schulen.
- Die gesetzliche Verankerung einer **Mindestausstattung an Schulen**. Diese Mindestausstattung soll sowohl die Infrastruktur, Personalausstattung als auch Sachmittel berücksichtigen, wodurch sichergestellt werden kann, dass alle Schulen gleich gut ausgestattet sind.
- Die Einführung **standardisierter Funktionsbeschreibungen und Objektivierungsverfahren** für Führungskräfte im Schuldienst, um gleichwertige Voraussetzungen und Vorgangsweisen zu gewährleisten.
- Die Befristung der **Funktionsausübung für Führungskräfte** in Schulen auf **5 Jahre**.
- **Koordination des überregionalen Schulstandortkonzepts** durch die Einrichtung zielgerichteter Verfahren.

5.3.4 Aus-, Fort- und Weiterbildung

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Die Sicherung einer **bundesweit einheitlichen Ausbildung aller Lehrkräfte** über Pädagogische Hochschulen und Universitäten.
- Die **Qualifizierung für Führungsfunktionen** im österreichischen Schulwesen nach **bundesweit einheitlichen Vorgaben**. Dadurch kann sichergestellt werden, dass Führungspersonen jene Qualifikation erhalten, die sie für ihre zukünftige Position benötigen.
- Die **Sicherstellung eines bundesweit einheitlichen Fort- und Weiterbildungsangebots** auf Basis der Bedarfsmeldungen der autonomen Schulen über die Pädagogischen Hochschulen.

5.3.5 Finanzierung

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Die Übernahme der transparenten Berechnung und Finanzierung der Kosten im Schulbereich über ein **Normkostenbasiertes Ressourcenmodell** durch den Bund. Das Modell soll die Kosten des gesamten Schulpersonals (Lehrpersonen, Verwaltungs- und Unterstützungspersonal) und die Grundausstattung umfassen. Die Parameter müssen so exakt definiert werden, dass es bei Veränderungen der kostenrelevanten Faktoren zu keiner Benachteiligung der jeweiligen Gebietskörperschaft kommt.
- Die Bereitstellung **bedarfsgerechter Mittel**. Sie setzen sich aus folgenden standortspezifischen Faktoren zusammen:
 - Topografische,

- pädagogische,
- soziodemografische und sozioökonomische Faktoren.
- Die Festlegung von **mehnjährigen Leistungsvereinbarungen** zwischen Bund und Ländern zum Personalressourcenbudget über die Untergliederung des Bildungsressort des Bundes außerhalb des Finanzausgleichs.
- Die Bereitstellung eines einheitlichen **bundesweiten IT-System** zur Erfassung des gesamten Schulpersonals durch den Bund.

5.3.6 Qualitätssicherung

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Maßnahmen:

- Die Einrichtung einer **zentralen Qualitätssicherungsstelle**.
- Die Durchführung von **Schul-Audits zur Überprüfung der Schul- und Unterrichtsqualität**; Regelmäßige Standardüberprüfungen aller Schulen und risikobasierte tiefgehende Prüfungen einzelner Schulen.
- Die Durchführung von **standardisierten Leistungsüberprüfungen**.
- Die **Evaluierung der Effektivität und Effizienz des Bildungssystems**.
- Die Erstellung eines **nationalen Schulqualitätsberichts** mit den Ergebnissen der Schulaudits über die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems alle 3 Jahre an das Parlament.
- Die **Akkreditierung von Privatschulen**.

5.4 Die operative Umsetzung – Die Länder

Durch die Übernahme von Kompetenzen durch die Schule sowie durch klare Vorgaben der zentralen Ebene, kann eine deutliche Verschlankung in der operativen Umsetzung erzielt werden.

Die Expert/innengruppe definiert die Sicherstellung des Bildungsangebotes und die effiziente Ressourcenausstattung der autonomen Schulen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich als zentrales **Leitmotiv** der operativen Umsetzung.

Die Expert/innengruppe hat folgende Ziele festgelegt, die durch die operative Umsetzung erreicht werden sollen:

- Sicherstellung einer bedarfsgerechten Ressourcenausstattung.
- Gewährleistung einer entwicklungsorientierten Begleitung der Schulleitungen.
- Sicherstellung der regionalen Versorgung.
- Sicherstellung eines schlanken Vollzugs.

Die Experte/innengruppe hat dazu unterschiedliche Modelle der Schulverwaltung diskutiert und im Zusammenhang mit den in Kapitel 4. erläuterten Zielen bewertet (siehe Anhang: Bewertung verschiedener Schul-Steuerungs-Modelle).

Nach eingehender und intensiver Erörterung der Vor- und Nachteile sowie der Folgewirkungen in den Bereichen Personal und Schulerhalter empfehlen sieben der acht Mitglieder der Experte/innengruppe folgende Gestaltung für die operative Umsetzung¹⁵:

Autonome Schulen benötigen einen Ansprechpartner für die Sicherstellung der Rahmenbedingungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Unter Berücksichtigung dieses Ziels und dem Ziel einer klaren Trennung zwischen zentraler Steuerung und operativer Umsetzung soll letztere für alle autonomen Schulen in einer neuen Einrichtung, den Bildungsdirektionen der Länder, erfolgen. Diese ist verfassungsrechtlich zu verankern, von den Ländern einzurichten und direkt dem Landeshauptmann/der Landeshauptfrau zu unterstellen. Die Leitung der Bildungsdirektion obliegt dem Bildungsdirektor/der Bildungsdirektorin. Dies ist eine befristete Funktion, die nach einem objektiven Auswahlverfahren zu bestellen ist.

Die der Bildungsdirektion übertragenen Aufgaben sind unter Beachtung der Aufgaben autonomer Schulen und unter Beachtung der Einheitlichkeit des Schulwesens zu vollziehen.

Zentrale Aufgaben der Bildungsdirektion:

- Planung des regionalen Bildungsangebotes.
- Bedarfsgerechte Verteilung der Ressourcen an die Schulen.
- Unterstützung und Begleitung der autonomen Schulen.
- Schulerhalterschaft.

Diese Tätigkeiten übt die Bildungsdirektion einerseits in mittelbarer Bundesverwaltung, andererseits in unmittelbarer Landesverwaltung aus.

¹⁵ Christian Friesl stimmt diesem Modell nicht zu. Er vertritt das weiter gehende Modell der Schulträgerschaft, das im Anhang dokumentiert ist.

5.4.1 Begleitung und Service

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Aufgaben in der operativen Umsetzung zu verankern:

- Die **Leistungsvereinbarungen mit den Schulleitungen**: In diesen werden unter anderem Ziele der Schule vereinbart.
- Die **Abhaltung von Leistungserreichungszielgesprächen** um zu überprüfen, ob die festgelegten Ziele in dem gesetzten Zeitraum umgesetzt wurden.
- Die **Ermöglichung einer entsprechenden Entwicklungsbegleitung** der Schule unter Berücksichtigung der Empfehlung bzw. Auflagen der zentralen Schulaudits.

5.4.2 Personal

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Aufgaben in der operativen Umsetzung zu verankern:

- Die **Verteilung der Personalressourcen** an die jeweiligen Schulen und das dazugehörige **Controlling**.
- Die **Ausschreibungen für das Personal** unter Berücksichtigung der besonderen Standortbedürfnisse.
- Die **Durchführung der standardisierten Auswahlverfahren** für die **Lehrkräfte** unter Einbezug der Schulleitungen.
- Die **standardisierten Personalbestellungen für Schulleitungen**.
- Die **Vollziehung des Dienstrechts**.

5.4.3 Finanzen und Recht

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Aufgaben in der operativen Umsetzung zu verankern:

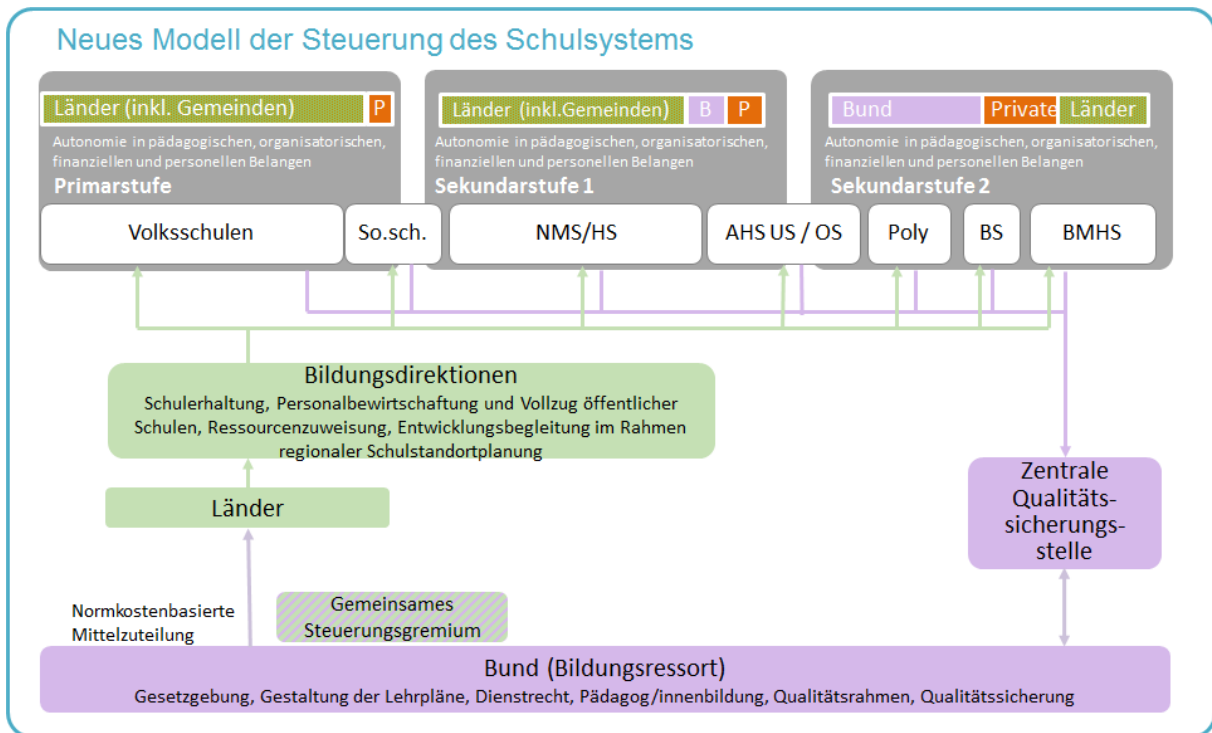
- Die **Ressourcenzuweisung auf Basis des Normkostenmodells** für Personal- und Sachaufwand sowie Ressourcen für Baumaßnahmen auf Basis der Leistungsvereinbarung.
- Das **Finanzcontrolling**.
- Der **Vollzug der Rechtsmaterien** sofern er nicht der zentralen Steuerung vorbehalten ist oder unmittelbar durch die autonome Schule erfolgt.

5.4.4 Schulstandort

Die Expert/innengruppe empfiehlt folgende Aufgaben in der operativen Umsetzung zu verankern:

- Die Erstellung eines **regionalen Schulstandortkonzepts** in dem der Bedarf der regionalen Schulversorgung erhoben wird.
- Die **Zulassung** neuer Standorte beziehungsweise **Auflassung/Stilllegung** von Standorten.
- Die **Akkreditierung** von Privatschulen, sofern diese nicht der zentralen Steuerung vorbehalten ist.
- Die **Überprüfung** der Einhaltung der **gesetzlich verankerten Mindestausstattungsstandards**.

Die nachfolgende Abbildung fasst das vorgeschlagene Modell der künftigen Schul-Steuerung zusammen.



Das vorgeschlagene Modell der Schul-Steuerung

6 Umstellungszeitraum 2015-2025

Die Umstellung einer bestehenden Schulorganisation in eine neue Steuerungs-Struktur ist ein mehrjähriger Prozess. Gesetzliche Änderungen alleine bewirken noch keine Veränderungen, eine auf diesen neuen gesetzlichen Regelungen aufbauende neue Vertrauens- und Verantwortungskultur muss gemeinsam entwickelt und gelebt werden. Gleichzeitig muss die Sicherstellung des Schulbetriebs auch in diesem Umstellungszeitraum gewährleistet sein. Internationale Erfahrungen in Ländern mit vergleichbaren großen Veränderungsprozessen im Schulsystem wie z.B. Finnland in den 70er-Jahren oder Polen in den 90er-Jahren zeigen, dass von einem 10-jährigen Umstellungszeitraum auszugehen ist. Bei sofortigem Start der gesetzlich erforderlichen Änderungen könnte die Umstellung auf die neue Schul-Steuerung bis 2025 abgeschlossen werden.

6.1 Begleitmaßnahmen

Für das Gelingen einer neuen Schul-Steuerung, basierend auf autonomen Schulen, braucht es die gemeinsamen Verantwortungsübernahme aller derzeit und zukünftig für das österreichische Schulsystem Verantwortlichen. Die österreichischen Schulen brauchen auf ihrem Weg zur autonomen Schule größtmögliche Sicherheit in den Rahmenbedingungen und intensive Schulentwicklungsbegleitung. Die Qualität der gemeinsamen Verantwortungsübernahme in diesem Umstellungszeitraum, insbesondere von den Verantwortlichen in Bund und Ländern und Gemeinden, hält die Expert/innengruppe für eine zentrale Erfolgsbedingung für das Gelingen der Umstellung auf eine neue Schul-Steuerung.

Die Expert/innengruppe schlägt daher vor, für den Umstellungszeitraum 2015-2025 sowohl aus dem Kreis der politischen Verantwortungsträger/innen als auch im Bereich der behördlichen Verantwortungsträger/innen folgende Begleitgremien einzurichten:

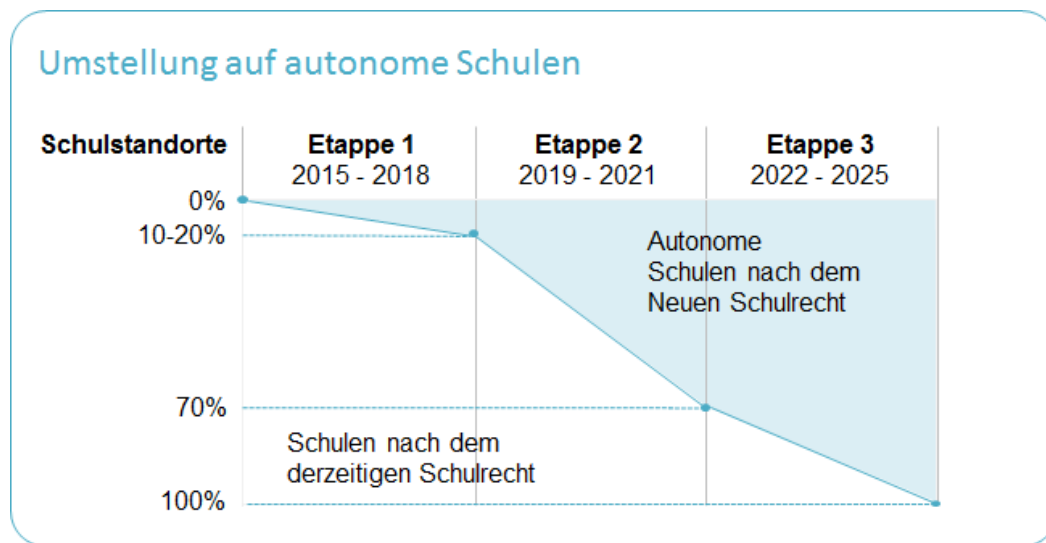
- Einrichtung einer **gemeinsamen politischen Bildungsgruppe** (z.B. Bildungsminister/in und alle Bildungsreferent/innen der Länder)
- Einrichtung einer **gemeinsamen Steuerungsgruppe** aus Vertreter/innen von Bund und Ländern, unter Einbindung von Systementwickler/innen, ausgestattet mit ausreichend Ressourcen (wie z.B. einer Geschäftsstelle) zur gemeinsamen Steuerung des Umstellungszeitraums 2015-2025 mit regem Berichtspflicht an die politische Bildungsgruppe zum Fortschritt der Umstellung

6.2 Etappenplan

Das österreichische Schulwesen weist viele Besonderheiten auf. Es gibt sehr große Schulstandorte, insbesondere in der Berufsbildung, die bereits heute einen sehr hohen Selbstorganisationsgrad aufweisen. Es gibt aber auch sehr kleine Schulstandorte, die noch wenig Erfahrung mit autonomen Gestaltungsmöglichkeiten machen konnten. Es gibt daher unterschiedliche Ausgangsbedingungen für die insgesamt rund 5.800 Schulstandorte in Österreich. Um auf deren unterschiedlichen Bedürfnisse ausreichend Rücksicht nehmen zu können, braucht es die Chance auf unterschiedliche Geschwindigkeiten auf dem Weg zur autonomen Schule. Die Expert/innengruppe schlägt dafür einen dreistufigen Etappenplan für den Umstellungszeitraum bis 2025 vor.

Im Mittelpunkt der ersten Etappe (2015-2018) sollen die Festlegung aller Rahmenbedingungen (gesetzliche Änderungen, Einrichtung begleitender Gremien, Umstellung auf das neue Bildungsbudget usw.) für die Umstellung auf die neue Schul-Steuerung und der Start der ersten autonomen Schulen stehen. In der zweiten Etappe (2019-2021) soll der Großteil der heutigen

Schulstandorte als autonome Schulen in das neue Schulrecht wechseln. Nach Abschluss der dritten und letzten Etappe (2022-2025) soll es in Österreich nur mehr autonome Schulen nach dem neuen Schulrecht und nur mehr Einrichtungen entsprechend der neuen Schul-Steuerung geben.



Umstellung auf autonome Schulen nach Etappen

6.2.1 Etappe 1 (2015–2018)

Ziele

- Alle Rahmenbedingungen für die neue Schul-Steuerung sind festgelegt.
- 10-20 % der Schulstandorte sind autonome Schulen nach dem neuen Schulrecht.

Maßnahmen

- **Änderungen bzw. Entfall einzelner Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 (1929) (z.B.: Artikel 10,12,14, 14a, 81a und b B-VG).**
- **Änderungen des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948.**
- Erstellung eines neu kodifizierten Schulgesetzes.
- Änderungen weiterer Bundesgesetze (z.B.: BDG, Familienlastenausgleichsgesetz, GG, FAG).
- Aufnahme von Übergangsregelungen in alle betroffenen Gesetzmaterien des Bundes und der Länder.
- Einrichtung der gemeinsamen Begleitgremien.
- Einrichtung der zentralen Schul-Qualitätssicherungsstelle.
- Einrichtung der Bildungsdirektionen.
- Vor allem große und mittlere Schulstandorte erarbeiten mit Unterstützung ihrer Schulerhalter geeignete Entwicklungsmodelle, um sich zu einer autonomen Schule gem. neuem Schulgesetz entwickeln zu können.

- Einrichtung eines einheitlichen IT-Programms für alle Schulbediensteten (ab 2016) (bedeutet Wegfall der Controllingverordnungen).
- Festlegung der Parameter für die ersten Verhandlungen zum Normkostenmodell zwischen Bund und Ländern.
- Abschluss der Verhandlungen für die erste neue Bildungsbudgetphase (2018-2021).
- Umstellung der Behördenstruktur auf die neuen Aufgaben.
- Umstellung der ersten autonomen Schulen in das neue Schulgesetz.

6.2.2 Etappe 2 (2019–2021)

Ziele

- Alle Schulerhalter begleiten ihre Schulstandorte aktiv auf dem Weg zur autonomen Schulwerdung.
- Der erste Schulbericht wird dem Nationalrat vorgelegt.
- 70 % der Schulstandorte sind autonome Schulen nach dem neuen Schulrecht.

Maßnahmen

- Mittlere und kleinere Schulstandorte erarbeiten in Kooperation und mit Unterstützung ihrer Schulerhalter geeignete Entwicklungsmodelle, um sich gemeinsam zu einer autonomen Schule gem. neuem Schulgesetz entwickeln zu können.
- Die Ergebnisse der ersten Audits der zentralen Schul-Qualitätssicherungsstelle an neuen autonomen Schulen; deren Schulerhaltern bzw. zuständigen Schulbehörden werden in einem Schulbericht verfasst und dem Nationalrat vorgelegt.
- Festlegung der Parameter für die zweiten Verhandlungen zum Normkostenmodell zwischen Bund und Ländern.
- Abschluss der Verhandlungen für die zweite neue Bildungsbudgetphase (2022-2025).
- Umstellung der nächsten autonomen Schulen in das neue Schulgesetz.

6.2.3 Etappe 3 (2022–2025)

Ziele

- Der zweite Schulbericht wird dem Nationalrat vorgelegt.
- 100 % der österreichischen Schulen sind autonome Schulen im neuen Schulrecht.

Maßnahmen

- Kleine Schulstandorte, die noch kein Umstellungskonzept entwickelt haben, werden von ihren Schulerhaltern und der zuständigen Schulbehörde intensiv in der letzten Umstellungsphase begleitet, um sich gemeinsam mit anderen Schulstandorten zu einer autonomen Schule gem. neuem Schulgesetz entwickeln zu können.
- Die Ergebnisse weiterer Audits der zentralen Schul-Qualitätssicherungsstelle an neuen autonomen Schulen; deren Schulerhaltern bzw. zuständigen Schulbehörden werden in einem Schulbericht verfasst und dem Nationalrat vorgelegt.

- Festlegung der Parameter für die dritten Verhandlungen zum Normkostenmodell zwischen Bund und Ländern.
- Abschluss der Verhandlungen für die dritte neue Bildungsbudgetphase (2026-2029).
- Umstellung aller noch fehlender Schulstandorte in autonome Schulen gem. dem neuen Schulgesetz.
- Auslaufen der Übergangsregelungen in alle betroffenen Gesetzmaterien des Bundes und der Länder.

6.2.4 Optimierungspotential im Vollausbau

Durch die Umstrukturierungen werden Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung abgebaut und Effizienzsteigerung wie folgt erzielt:

- Eine Reduktion der Regulierungsdichte im Ausmaß von bis zu 50%.
- Ein Einsparungspotenzial durch die neue Behördenstruktur in der Verwaltung zwischen 20 und 30%.
- Eine Reduktion der Schulleiter/innenstellen bei Erreichung der für die autonomen Schulen im Pflichtschulbereich vorgesehenen kritischen Größe (mehrere Standorte unter einer Leitung) erfolgt auf ein Drittel der bisherigen Anzahl.
- Gleichzeitig geht die Expert/innengruppe davon aus, dass durch den stufenweisen Ausbau der autonomen Schule ein Investitionsbedarf entstehen wird.
- Die Expert/innengruppe empfiehlt, die durch diese Systemumstellung gewonnenen Potenziale in den Ausbau der autonomen Schule zu reinvestieren.

7 Weiterführende Anregungen und Quick Wins

7.1 Schnittstellen im Bildungssystem

Derzeit gibt es im österreichischen Bildungssystem zu viele Schnittstellen. Die Expert/innengruppe empfiehlt generell diesen derzeitigen Schnittstellen in einer Neugestaltung großes Augenmerk zu geben um diese im Interesse der Kinder zu begleitenden Übergangszeiten zu gestalten. Im Detail regt die Expert/innengruppe an:

- **Gemeinsame bundesweite Regelungen** zur Gestaltung der Übergangsphase vom Kindergarten in die Primarstufe. Verpflichtende Kindergartenjahr(e) sind zur Gestaltung einer nahtlosen Übergangsphase in den Bildungsbereich zu integrieren. In diesem Zusammenhang ist das Gesetz für die fachlichen Anstellungserfordernisse der Elementarpädagog/innen einer Prüfung zu unterziehen.
- Statt von einer „Schulpflicht“, wäre in Zukunft von einer **Bildungspflicht im Alter von 5-14 Jahren** auszugehen und eine **Bildungsgarantie bis zu 18 Jahren** zu gewährleisten. Das würde bedeuten, dass jede Schülerin und jeder Schüler das System erst verlässt, wenn er oder sie die entsprechenden Kompetenzen erworben hat. Der Fokus liegt nicht mehr auf den zu absolvierenden Schuljahren sondern auf dem Wissens- und Kompetenzerwerb.
- Ein generelles Andenken einer **Reduzierung der „Schnittstellen“ (Übergangszeiten)** im gesamten Schulsystem. Denkbar wäre es, eine Schnittstelle bei 14 anzusetzen.
- Das **9. Schuljahr** soll als **erstes Vollzeitjahr in der Berufsschule** der Orientierung der Schülerinnen und Schüler gewidmet werden. Die Stärken der Polytechnischen Schule sollen in diesem Zusammenhang in das erste Schuljahr der Berufsschule miteinfließen. In diesem ersten Jahr kann bereits mit Lehrbetrieben Kontakt aufgenommen werden.
- Der **Pflichtschulsprenkel** wäre ebenfalls zu überdenken. Denkbar wäre zum Beispiel die Umwandlung in einen landesweiten Berechtigungssprenkel.

7.2 Privatschulen

Die Expert/innengruppe empfiehlt nicht-konfessionelle Privatschulen mit Öffentlichkeitsrecht in Bezug auf die Lehrpersonalbewirtschaftung gleich mit konfessionellen Privatschulen zu behandeln. Angeregt wird eine Bedarfsprüfung in Abstimmung mit den regionalen bzw. überregionalen Schulstandortplanungen auch in diesem Bereich.

7.3 Minderheitenschulen

In Bezug auf das Minderheitenschulwesen weist die Expert/innengruppe darauf hin, dass seine Besonderheiten weiterhin durch bereits bestehende (Verfassungs)gesetze gewährleistet werden müssen.

7.4 Land- und forstwirtschaftliche Schulen

Die Expert/innengruppe weist darauf hin, dass im Sinne der Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens zukünftig alle Schulen dem österreichischen Schulgesetz zu unterstellen sind und regt in diesem Zusammenhang an die Agenden bei den jeweiligen Bildungsressorts (Bund und Land) zusammenzuführen.

7.5 Quick Wins

IT Unterstützung

- Im Bereich IT-Unterstützung kann eine **Vereinheitlichung der Schulverwaltungsprogramme** in den Bundesländern eine deutlichere Vereinfachung und Effizienzhebung herbeiführen. Änderungen und Adaptierungen müssten so nur einmal vorgenommen werden.
- Ausschreibungen sollen in Zukunft unter größtmöglicher Nutzung elektronischer Medien (u.a. Jobbörse des BKA) vorgenommen werden um auch in diesem Bereich Kosten zu sparen.
- Generell ist eine **weitest gehende IT Unterstützung** für alle standardisierten Arbeitsprozesse unter Berücksichtigung der Häufigkeit der Anwendung zu unterstützen.
- Die **Weiterentwicklung und der stärkere Einsatz** des bewährten Systems „**Get your teacher**“ ist empfehlenswert.
- Generell ist ein **einheitliches bundesweites IT-System** zur Erfassung des gesamten Schulpersonals erforderlich.
- Betreffend die **Schülerbeihilfen** ist die Schaffung eines Zuganges zu Finanz-online für die Schülerbeihilfenstelle und größtmögliche Nutzung elektronischer Medien für das Genehmigungsverfahren zu unterstützen. Des Weiteren ist zu prüfen, inwieweit diese Aufgabe nicht besser bei den Finanzämtern anzusiedeln wäre.

Personal

- Im Bereich Personal muss eine **Überarbeitung der Bestellungsverfahren**, ein gemeinsames, **einheitliches Objektivierungsverfahren** in allen Bundesländern angedacht werden um eine einheitliche Vorgangsweise zu sichern.
- Betreffend **Leiterzulagen** wäre der Anspruch auf mehrfache Leiterzulage für die Leitung von mehreren Kleinstschulen jedenfalls zu streichen.

Anhang

Kurzfassung

Ausgangspapiere

Bewertung unterschiedlicher Schul-Steuerungs-Modelle

Modell Schulträger (IV 2014, ibw 2009, 2015)

Empfehlungen der Expert/innengruppe Schulverwaltung

FREIRAUM FÜR ÖSTERREICHS SCHULEN

Kurzfassung

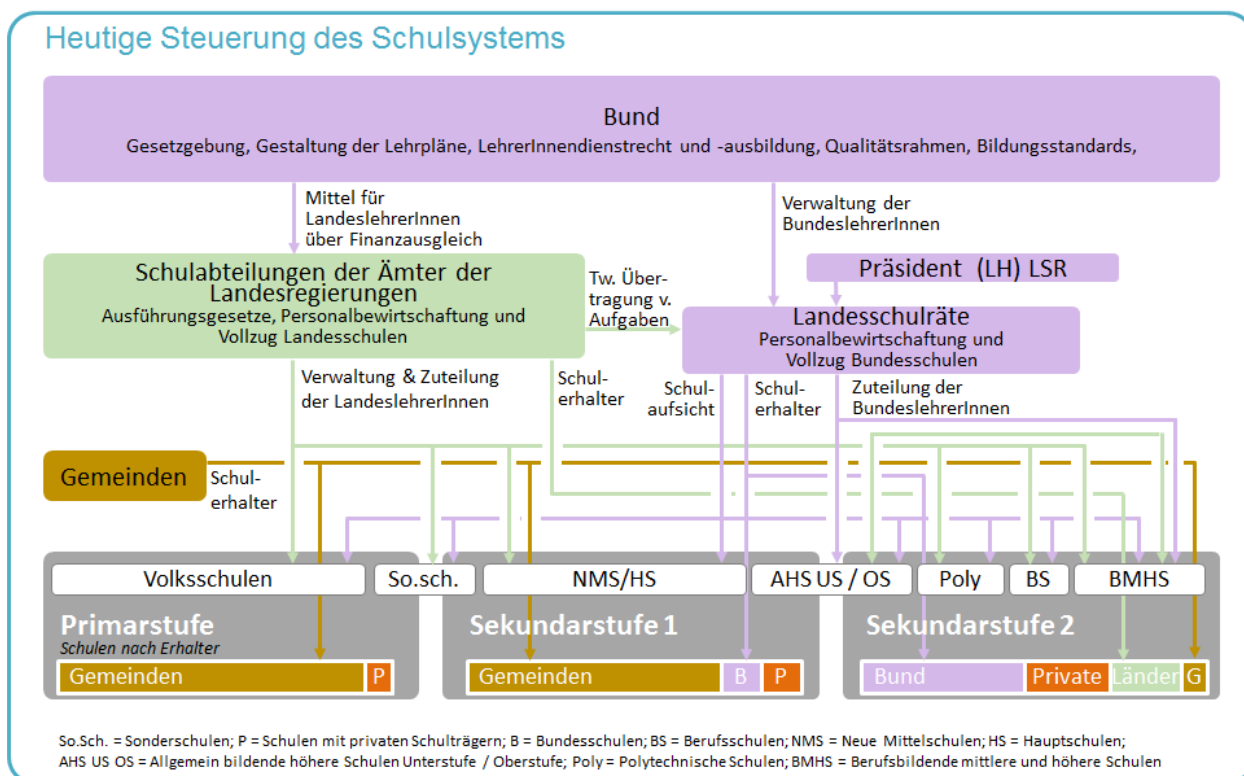
Zur Neustrukturierung der Schulorganisation in Österreich wurden in den vergangenen Monaten unterschiedliche Modelle der Schulverwaltung analysiert und bewertet. Diese Modelle vertreten jeweils die Sichtweise einer Gebietskörperschaft (Länder; Bund) bzw. von Forschungsinstituten (Expertengruppe aus RH, WIFO, IHS und KDZ) oder Interessenseinrichtungen (IV).

Der vorliegende Vorschlag wurde von einer gemeinsamen Expert/innenarbeitsgruppe aus Vertreter/innen des Bundes und der Länder erarbeitet. Ausgangspunkt war die umsetzungs- und ergebnisorientierte Analyse und Bewertung der vorhandenen Modelle. Davon ausgehend wurde nachfolgender Vorschlag zur Neugestaltung der umfassenden Schulorganisation in Österreich entwickelt. Pädagogische Bildungsfragen sind nicht Gegenstand des vorliegenden Vorschlags.

Ausgangssituation

Die gegenwärtige Schulsteuerung kann zusammenfassend wie folgt charakterisiert werden:

- **Verflochtene Zuständigkeiten** zwischen Gemeinden, Bund und Ländern erschweren eine wirksame Steuerung und damit die Weiterentwicklung des Schulsystems.
- Die **getrennte Finanzierung** des Schulsystems verbunden mit einem verwaltungsaufwendigen Controllingsystem erschwert einen effizienteren Einsatz der verfügbaren Ressourcen.
- Die **starke Verrechtlichung** führt zu einer Mikrosteuerung von Schulbehörden und Schulen und erhöht dadurch den Verwaltungsaufwand ohne Qualitätsgewinn.
- Der **verfassungsrechtlich vorgegebene Parteienproporz** im Vollzugsbereich hemmt Weiterentwicklungen im Bildungswesen.



Bildungsgarantie als öffentlicher Auftrag

Das österreichische Schulsystem gewährleistet mit seinen Einrichtungen eine flächendeckende Bildung von Kindern und Jugendlichen und baut auf folgenden drei Garantien auf:

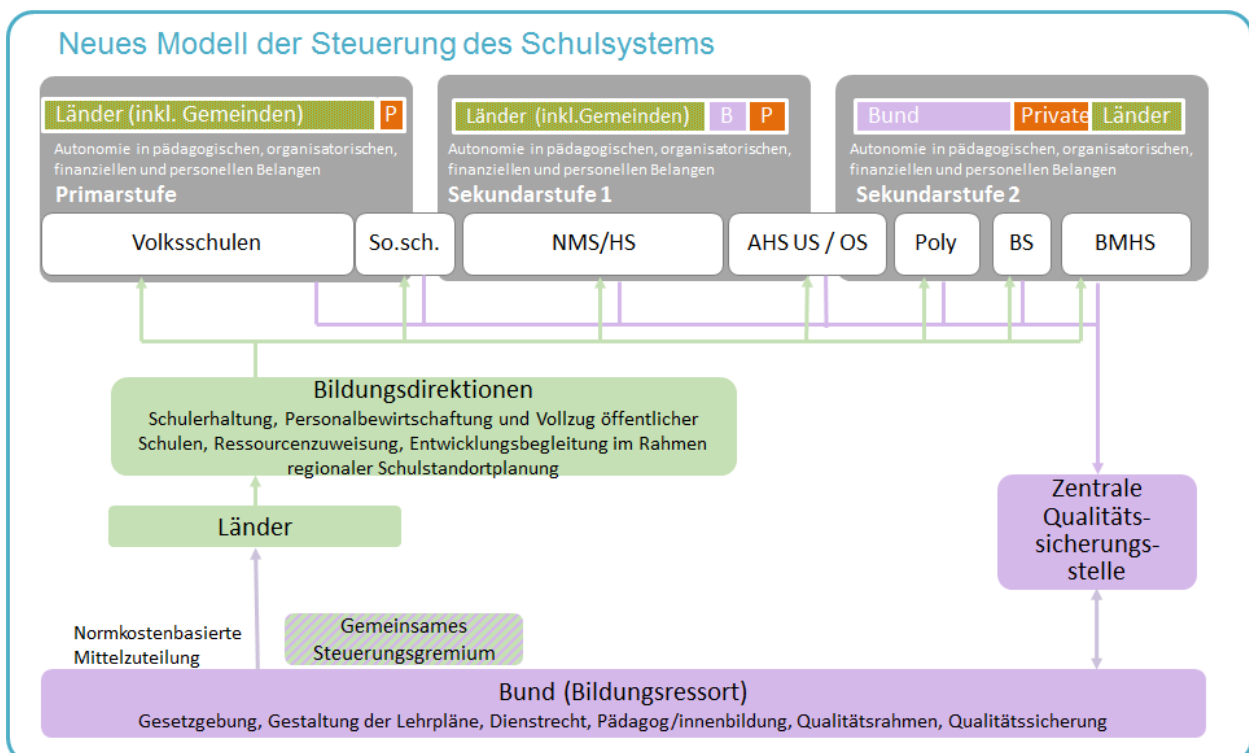
- **Bestandsgarantie:** Jedes Kind in Österreich soll ausreichenden Zugang zu den verschiedenen schulischen Angeboten haben.
- **Öffnungsgarantie:** Eltern sollen sich darauf verlassen können, dass Schulen in einem bestimmten Zeitrahmen für ihre Kinder geöffnet sind.
- **Unterrichtsgarantie:** Schülerinnen und Schüler haben das Recht auf ein ausreichendes und qualifiziertes Unterrichtsangebot.

Zur Umsetzung dieser Garantien braucht es eine einheitliche Steuerung des Schulsystems, das jeweils bedarfsgerechte Angebote in der Region und den einzelnen Schulen zur Verfügung stellt.

Eckpfeiler einer neuen Schulsteuerung

Aus der Bildungsgarantie lassen sich die folgenden drei Eckpfeiler für eine effiziente und effektive Schulsteuerung in der Praxis ableiten:

- **Frei in der Gestaltung:** Den Schulen werden vermehrt Freiräume in pädagogischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Aspekten gegeben um individuell auf die Bedürfnisse ihrer Schüler/innen eingehen zu können.
- **Einheitlich in den Grundsätzen:** Das Bildungsressort des Bundes sorgt für einheitliche Bildungsziele und Bildungsinhalte, Aus-, Fort- und Weiterbildung, transparente Finanzierung sowie einen einheitlichen Qualitätsrahmen und prüft die Qualität einzelner Schulen und des gesamten Schulsystems.
- **Schlank in der Umsetzung:** Bildungsdirektionen in den Ländern planen das regionale Bildungsangebot, verteilen die Ressourcen bedarfsgerecht an die Schulen und begleiten die Schulen in deren Entwicklung zur autonomen Schule.



Frei in der Gestaltung: Schulautonomie neu gedacht

Die Weiterentwicklung der Schulen an den Bedürfnissen ihrer Schüler/innen soll erleichtert werden. Dem entsprechend qualifizierten Schulmanagement in autonomen Schulen mit Mindestgröße werden Gestaltungsspielräume in pädagogischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Belangen eingeräumt:

- **Pädagogik:** schulautonome Schwerpunktsetzungen, Abweichungen vom Lehrplan im Ausmaß von bis zu 25% und die Wahl von alternativen Leistungsbeurteilungen.
- **Schulorganisation:** Jahresbezogene Betrachtung und autonome Anordnung der Unterrichtszeit, autonome Gestaltung des Tagesablaufs, Unterscheidung zwischen Öffnungszeiten und Unterrichtszeiten, Flexibilisierung der Klassenbildung, autonome Festlegung von Klausurtagen zur Qualitätsentwicklung außerhalb der Unterrichtszeit, autonome Festlegung von Förderkursen.
- **Personal:** Schulleitung ist für das gesamte Schulpersonal und die Genehmigung deren Fortbildungen verantwortlich, sie wählt das Personal aus und ist für die Personalentwicklung verantwortlich, flexible Vergabe von Kustodiaten, Einsatz von Lehrbeauftragten insbesondere für Schwerpunktsetzungen in BMHS.
- **Finanzen:** Freie Verfügbarkeit über Ressourcen, Schaffung eines Lehrbeauftragten-Budgets insbesondere für BMHS, Erweiterung der Möglichkeiten zur Drittmittelbeschaffung auch an Pflichtschulen, Schaffung eines Leistungsprämienbudgets für besondere pädagogische Leistungen.

Einheitlich in den Grundsätzen: Schulsystem effektiv gestaltet

Das Bildungsressort des Bundes ist bildungspolitische Drehscheibe. Ihm obliegt die strategische und wirkungsorientierte Steuerung. Durch österreichweite Vorgaben im pädagogischen, organisatorischen und finanziellen Bereich wird die einheitliche Qualität und Entwicklung des Schulsystems sichergestellt:

- **Gesetzgebung:** Verankerung der Gesetzgebungskompetenz in der Bildung beim Bund und Entfall der Ausführungsgesetzgebung (Ausnahme: äußere Schulorganisation), Schaffung eines neuen Schulgesetzes; einheitliches Dienstrecht.
- **Pädagogik:** Definition von Bildungszielen und Festlegung der Lehrpläne in allen Schulstufen und -arten, Festlegung der Bildungsstandards, Definition von Abschlussberechtigungen, Steuerung und Entwicklung von neuen Modellen zur Weiterentwicklung des Bildungssystems unter Nutzung der lokalen und regionalen Ressourcen.
- **Schulqualität:** Schaffung eines einheitlichen, verbindlichen integrierten Qualitätsrahmens und -prozesses für alle Schulen, gesetzliche Verankerung der Mindestausstattung an Schulen, standardisierte Funktionsbeschreibungen und Objektivierungsverfahren für Führungskräfte im Schuldienst, Befristung der Funktionsausübung für Führungskräfte in Schulen (5 Jahre).
- **Aus-, Fort- und Weiterbildung:** bundesweit einheitliche Ausbildung aller Lehrkräfte über Pädagogische Hochschulen und Universitäten, Qualifizierung für Führungsfunktionen im österreichischen Schulwesen nach bundesweit einheitlichen Vorgaben, Sicherstellung eines bundesweit einheitlichen Fort- und Weiterbildungsangebots.
- **Finanzierung:** Transparente Berechnung über ein Normkostenbasiertes Ressourcenmodell, bedarfsgerechte Mittel, die sich aus standortspezifischen Faktoren (topografische, pädagogische und soziodemografische) zusammensetzen, mehrjährige Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern zum Personalressourcenbudget (über die Untergliederung des BMBF außerhalb des Finanzausgleichs), Bereitstellung eines einheitlichen bundesweiten IT-Systems.

- **Qualitätssicherung:** Einrichtung einer zentralen Qualitätssicherungsstelle, Durchführung von Schul-Audits zur Überprüfung der Schul- und Unterrichtsqualität, regelmäßige Standardüberprüfung aller Schulen und risikobasierte tiefgehende Prüfungen einzelner Schulen, Durchführung von standardisierten Leistungsüberprüfungen, Evaluierung der Effektivität und Effizienz des Bildungssystems, Erstellung eines nationalen Schulqualitätsberichts alle 3 Jahre an das Parlament.

Schlank in der Umsetzung: Synergien effizient nutzen

Schulleitungen autonomer Schulen brauchen in der täglichen Abwicklung des Schulbetriebs einen klaren Ansprechpartner. Um dies zu gewährleisten, übertragen Bund und Länder die Personalbewirtschaftung und den Vollzug sowie die Aufgaben aus der jeweiligen Schulerhalterschaft an neu zu errichtende Bildungsdirektionen des Landes, die damit zu dem einen Ansprechpartner für die autonome Schule werden.

- **Begleitung und Service:** Leistungsvereinbarungen mit den Schulleitungen, Leistungserreichungs-Zielgespräche, Ermöglichung der Entwicklungsbegleitung von Schulen.
- **Personal:** Dienst- und besoldungsrechtliche Angelegenheiten der Lehrkräfte, Verteilung der Personalressourcen an die jeweiligen Schulen auf Basis bundesweiter Vorgaben, Durchführung der standardisierten Auswahlverfahren für Schulpersonal in Abstimmung mit den Schulleitungen, Durchführung der Auswahlverfahren für Schulleitungen auf Basis der bundesweit standardisierten Objektivierungsverfahren.
- **Finanzen:** Ressourcenzuweisung auf Basis der Vorgaben des bundesweiten Normkostenmodells, Einführung eines bundesweit einheitlichen IT-Systems.
- **Schulstandort:** Erstellung eines regionalen Schulstandortkonzepts, Zulassung neuer beziehungsweise Auflösung/Stilllegung von Standorten, Überprüfung der Einhaltung der gesetzlich verankerten Mindestausstattungsstandards.

Umstellung der Schul-Steuerung

Die oben beschriebenen Vorschläge für die Neugestaltung der Steuerung des Schulsystems sind als ganzheitliches Steuerungssystem konzipiert. Die Vorschläge entfalten daher nur dann ihre volle Wirkung, wenn sie als Gesamtpaket umgesetzt werden.

Die Umstellung einer bestehenden Schulorganisation in eine neue Steuerungsstruktur ist ein mehrjähriger Prozess und erfordert jedenfalls eine Verfassungsänderung. Gesetzliche Änderungen alleine bewirken noch keine Veränderungen, eine auf diesen neuen gesetzlichen Regelungen aufbauende neue Vertrauens- und Verantwortungskultur muss gemeinsam entwickelt und gelebt werden. Gleichzeitig muss die Sicherstellung des Schulbetriebs auch in diesem Umstellungszeitraum gewährleistet sein. Internationale Erfahrungen zeigen, dass von einem 10jährigen Umstellungszeitraum auszugehen ist. Bei sofortigem Start könnte die Umstellung auf die neue Schul-Steuerung bis 2025 abgeschlossen werden.

Durch die Umstrukturierung werden Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung abgebaut sowie Effizienzsteigerungen und eine deutliche Reduktion der Regulierungsdichte erzielt. Die dadurch gewonnenen Potenziale sollen in den Ausbau der autonomen Schule reinvestiert werden.

Ausgangspapiere

Positionspapiere Bund/Länder

AG Konsolidierung (2009): Position der Bundesregierung zum Thema Schulverwaltung.

Landeshauptleutekonferenz (2009): Reform des Schulwesens: gemeinsame Position der Länder.

Expertengruppe im Auftrag der Bundesregierung 2009

Arbeitsgruppe Verwaltung Neu (RH, WIFO, IHS, KDZ) (2009): Schulverwaltung –Lösungsvorschläge der Expertengruppe.

Rechnungshof (2009): Schulverwaltung.

Sozialpartner, IV

Die Sozialpartner Austria (2007): Chance Bildung.

Management Club (2009): Schulverwaltung NEU – Das mc-Modell.

Ibw (2009): Reformpunkte zum österreichischen Schulgovernance-System –Kurzexpertise.

IV (2010): Schule 2020 – 2. Aktualisierte Auflage.

Die Sozialpartner Österreich (2013): Bildungsfundamente.

Die Sozialpartner Österreich (2013): Perspektiven für die Jugend!

Sonstige verwendete Literatur

OECD (2012): Education at a Glance. OECD Indicators.

OECD (2013): Education at a Glance. OECD Indicators.

OECD (2014): Education at a Glance. Country Note. Austria.

Ibw (2014): Erfolgsfaktoren für eine „gemeinsame Schule“. Strukturvergleiche und Analysen anhand ausgewählter Länder.

IV (2014): Beste Bildung für Österreichs Zukunft. Bildung neu denken. Schule besser leben.

Entwurf einer Bewertung verschiedener Schul-Steuerungs-Modelle

Modell	Cluster	Expert/innen 2009 ¹	Bund 2009, BMBF 2015 ²		Länder 2009 ³	IBW 2009, IV 2014 ⁴
Die zentrale Steuerung	Organisationen	Bund	Bund		Bund	Bund
	Gesetzgebung	<ul style="list-style-type: none"> Umfassende Kompetenz für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des gesamten Schulwesens 	<ul style="list-style-type: none"> Gesetze (Schulrecht, Dienstrecht etc.) 		<ul style="list-style-type: none"> Einheitliches Dienstrecht 	<ul style="list-style-type: none"> Einheitliches Dienstrecht
	Lehrpläne & -inhalte	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens (Bildungsstandards, einheitliche Lehrpläne, etc.) 		<ul style="list-style-type: none"> Definition von Bildungszielen 	<ul style="list-style-type: none"> Erstellung der Lehrplaninhalte Entwicklung der Bildungsstandards Entwicklung von Bildungszielen Formelbasierte Finanzierung aller akkreditierten Schulen über Schulträger für sämtliche Ausgaben Aufsicht in den Bereichen Finanz/Controlling Akkreditierung der Schulträger/Schulen Unterstützungsleistungen für Schulentwicklungsprojekte
	Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> Budgethoheit und Verteilung der Mittel nach objektiven Kriterien 	<ul style="list-style-type: none"> Transparente Finanzierung (Kriterien für Kapazitäten) 		<ul style="list-style-type: none"> Dynamischer Finanzausgleich zugunsten der Länder 	<ul style="list-style-type: none"> Weisungsunabhängige Schulinspektion: Externe Evaluation der Schulen Erstellung eines jährlichen Bildungsberichts Kontrolle der Durchführung der Schulgesetze
Zuständige Ebene	Organisation und Qualitätsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> Einheitliche IT Systeme Steuerung der Qualitätsentwicklung Steuerung der Qualitätssicherung und -kontrolle Evaluierung von Kleinstschulen 	<ul style="list-style-type: none"> Einheitliche Standards für den Vollzug Gemeinsames Gremium zur Festlegung von Standards und Rahmenkriterien für österreichische Schulen Qualitätssicherung der Schulen Zentrale Ergebnisüberprüfungen (Schule, Schüler/in) 		<ul style="list-style-type: none"> Einheitliche Steuerung und Qualitätssicherung durch übergeordnetes Monitoring 	
	Personal	<ul style="list-style-type: none"> Einheitliche institutionalisierte Aus- und Fortbildung für sämtliche Lehrkräfte 	<ul style="list-style-type: none"> Zuständigkeit für Lehrer/innen(aus)bildung 		<ul style="list-style-type: none"> Einheitliche Regeln für Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte 	
Der operative Vollzug	Organisationen	Regionale Bildungsdirektionen (Landesbehörde)	Landesbehörde	Bundesbehörde	Landesbehörde (Landesbildungsdirektion)	Schulträger und regionale Education Boards
	Zuständige Ebene	<ul style="list-style-type: none"> Grundausrüstung der Schulen Organisation des Rechnungswesens für die Schulen Bestellung der Schulleitung Vollzug des Dienst- und Besoldungsrechts Kontrolle formaler Kriterien von den Schulen autonom rekrutierten Lehrkräften Ermittlung der den Schulen zustehenden Personalressourcen (pro Kopf Finanzierung & Förderbedarf) Einheitlich standardisierte Aufsicht über Lehrkräfte und Schulleitung betreff schulorganisatorische Vorgaben und Personalqualifikationen. 	<ul style="list-style-type: none"> Gesetzlicher Schulerhalter aller Schulen der Pflichtschulzeit (6-14J) Reg. Schulstandortkonzept (Pflichtschulzeit) Vollziehung Schulrecht Landesschulen und Dienstrecht Landesschul-personal (Lehr-, Verwaltungs-, Unterstützungspersonal) Leistungsvereinbarungen + Ressourcenverteilung an Landesschulen Entwicklungsbegleitung und Controlling Landesschulen Personalverwaltung und Ressourcen Lehrer/innenfortbildung für Landesschulen Zulassung neuer 	<ul style="list-style-type: none"> Gesetzlicher Schulerhalter aller Schulen der Sek II (14-19J) Überreg. Schulstandortkonzept (Sek II) Vollziehung Schulrecht Bundesschulen und Dienstrecht Bundesschulpersonal (Lehr-, Verwaltungs-, Unterstützungspersonal) Leistungsvereinbarungen + Ressourcenverteilung an Bundesschulen Entwicklungsbegleitung und Controlling Bundesschulen Personalverwaltung und Ressourcen Lehrer/innenfortbildung für Bundesschulen Zulassung neuer Standorte, Akkreditierung 	<ul style="list-style-type: none"> Vollziehung Landeslehrer Vollziehung Bundeslehrer und anderes Personal an Bundesschulen in mittelbarer Bundesverwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> Regionale Abstimmung und strategische Ausrichtung des Bildungsangebots Organisation des flächendeckenden Angebots
Aufgaben						<p>Schulträger</p> <ul style="list-style-type: none"> Kontrolle der Selbstevaluierung der Schulen und Erstellen von pädagogischen Schulprofilen Leistungsvereinbarungen mit Schulleitungen Organisation und Finanzierung Schulneubau Eigentümer der Schulgebäude Schulträger erhält Globalbudget, das autonom zu verteilen ist Schulleiterbesetzung Mitwirken an der Lehrer-Rekrutierung

¹ RH, WIFO, IHS, KDZ (2009): Schulverwaltung. Lösungsvorschläge der Expertengruppe.

² Bund (2009): Position der Bundesregierung zum Thema „Schulverwaltung“ und Modell BMBF (2015)

³ Landeshauptleuterkonferenz (2009): Reform des Schulwesens: gemeinsame Position der Länder.

⁴ IV (2014): Beste Bildung für Österreichs Zukunft. Bildung neu denken. Schule besser leben.

Modell	Cluster	Expert/innen 2009 ¹	Bund 2009, BMBF 2015 ²		Länder 2009 ³	IBW 2009, IV 2014 ⁴				
			Standorte, Akkreditierung Privatschulen (regional)	Privatschulen (überreg.)						
Die autonome Schule	Organisation Lehrpläne und -inhalte	Schulen mit aktuellen Schülerhaltern • Freie Unterrichtsgestaltung (einschließlich Wahl der Tagesform) unter Beachtung der Bildungsziele	Schulmanagement (Leitung + Verwaltungseinheit) • Pädagogisches Schulkonzept • Umsetzungsautonomie zum Lehrplan (Bandbreite) • Autonome Schwerpunktsetzungen		Schule mit aktuellem Schülerhalter •	Schule • Planung, Konzeption und konkrete Unterrichtsgestaltung obliegen Lehrenden am Schulstandort				
	Zuständige Ebene Aufgaben	Schulorganisation und Qualitätsmanagement • Selbstevaluierung im Rahmen einer Gesamtqualitätssicherung • Kundenorientierung und Leistungsvergleiche mit anderen Schulen •	Autonome Gestaltung des Tagesablaufs für Schüler/innen und Schulpersonal				•	• Teamarbeit aller an der Schule tätigen Professionen • Schulische Selbstevaluation • Teilnahme an externen Outcome-Überprüfungen • Organisation der Nachmittagsbetreuung / schulische Nachhilfe		
	Personal	• Freie Personalauswahl der Lehrkräfte und des sonstigen Personals • Personalsteuerung und -entwicklung durch Schulleitung	• Aktive Rolle bei Personalauswahl • Verantwortung für Personalentwicklung						• Stärkung der Kompetenzen der Schulleiter • Schulleiter kann auf ein hervorragendes und umgekehrt ein nicht adäquates Verhalten einer Lehrkraft reagieren	• Lehrer sind Privatangestellte der Schulträger • Personalkompetenz für Lehrer-Rekrutierung, Lehrer Einsatz, schulbezogene Weiterbildung, schulische Anwesenheit der Lehrer
	Finanzen	• Freie Verfügbarkeit über limitierte finanzielle Ressourcen	• Leistungsprämien- und Lehrbeauftragten-Budget • Verfügbarkeit Sachaufwands-Budget • Teilrechtsfähigkeit							
Was spricht für dieses Modell?	• Sicherstellung Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens • Effizienzgewinn durch Abbau von Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung • Hoher Gestaltungsspielraum an der Schule	• Sicherstellung Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens • Ein Ansprechpartner für die Schule • Hoher Gestaltungsspielraum an der Schule • Durchgängiges Qualitätssicherungssystem		• Trennung von zentraler Steuerung und operativem Vollzug • Effizienzgewinn durch Abbau von Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung	• Sicherstellung Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens • Trennung von zentraler Steuerung und operativem Vollzug • Ein Ansprechpartner für die Schule • Hoher Gestaltungsspielraum an der Schule					
Was sind kritische Punkte?	• Kein einheitlicher Vollzug • Kein klarer Ansprechpartner für die Schule • Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung nicht in einer Hand	• Geringer Effizienzgewinn durch Abbau von Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung • Keine Trennung von zentraler Steuerung und operativem Vollzug im Bereich der Bundesschulen • Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bedingt in einer Hand		• Kein klarer Ansprechpartner für die Schule • Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung nicht in einer Hand	• Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung nicht in einer Hand • Schulträger + Education Boards – Gefahr der Doppelstruktur (Verkomplizierung der Verwaltung)					

Mögliche Bewertungskriterien:

1. Sicherstellung Einheitlichkeit des österreichischen Schulwesens
2. Effizienzgewinn durch Abbau von Doppelgleisigkeiten in der Schulverwaltung
3. Einheitlicher Vollzug (Standards)
4. Trennung von zentraler Steuerung und operativem Vollzug
5. Ein Ansprechpartner für die Schule
6. Hoher Gestaltungsspielraum an der Schule
7. Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand
8. Transparenz in der Mittelzuweisung
9. Durchgängiges Qualitätssicherungssystem
10. Einheitlichkeit der Qualifizierung des Lehrpersonals
11. Innovationsfähigkeit im Modell

Modell Schulträger (IV 2014, ibw 2009, 2015)

In diesem Modell¹⁶ wird die operative Umsetzung der Schulorganisation durch einen neu zu schaffenden Schulträger vorgenommen. Grundsätzlich kann jede öffentliche oder private Institution oder Person (oder eine Kombination dieser Akteure) einen Schulträger errichten, der durch das Bildungsministerium akkreditiert werden muss. Mit der Akkreditierung hat der Schulträger Zugang zur Finanzierung seiner Schule(n) über eine formelbasierte Pro-Kopf-Finanzierung und zusätzliche durch soziodemographische Indikatoren definierte Mittel. Der Schulträger ist gemeinnützig entweder als Verein (ähnlich in den Niederlanden) oder als Körperschaft öffentlichen Rechts (ähnlich in Südtirol) konstruiert. Jede Schule muss einen Schulträger haben – ein Schulträger kann und soll für mehrere Schulen verantwortlich sein.

Der Schulträger ist der zentrale Ansprechpartner für seine Schulen. Er begleitet die Schulen bei der Umsetzung der pädagogischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Autonomie, indem er sie in Fragen der pädagogischen Entwicklung, der Lehrerrekutierung sowie in wirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten unterstützt. Darüber hinaus ist der Schulträger Arbeitgeber der Lehrerinnen und Lehrer sowie der sonstigen Bediensteten der Schule und bestellt die Direktorinnen und Direktoren. Zu weiteren Aufgaben gehören die Erstellung und Kontrolle der Leistungsvereinbarung mit der Schule sowie die Zuteilung und das Controlling des Mitteleinsatzes.

Der Schulträger ist dem Bund gegenüber für die inhaltliche Qualität seiner Schulen sowie für die Umsetzung der finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen verantwortlich. Damit ist eine klare Trennung von zentraler Steuerung und operativer Umsetzung gewährleistet.

Alle Lehrerinnen und Lehrer werden beim Schulträger angestellt (wobei eine schrittweise Vorgangsweise zu überlegen ist). Die derzeitigen Landes- und Bundesbehörden in den Ländern werden aufgelöst. Für die im System verweilenden pragmatischen Landes- und Bundeslehrer muss (wie z.B. bei den Universitäten) ein Personalamt eingerichtet werden, das die Dienstrechte vollzieht. Es erfolgt eine Reduzierung des Verwaltungspersonals bzw. eine Verschiebung hin zu den Schulträgern.

In der Praxis und im Blick auf die in diesem Papier entworfene Perspektive der autonomen Schule und deren Größe bieten sich für die öffentlichen Schulen größere Gemeinden, der Bund, vor allem aber die Bundesländer als geeignete Institutionen an, je einen oder mehrere Schulträger einzurichten. Neben dieser Aufgabe sind die Bundesländer mit dem Bund und anderen Institutionen in den „Educational Boards“ vertreten, die das regionale Bildungsangebot steuern.

¹⁶ Quellen: ibw, Reformpunkte zum österreichischen Schulgovernance-System, Wien 2009; Industriellenvereinigung, Beste Bildung für Österreichs Zukunft, Wien 2014; ibw, Schulgovernance, Eckpunkte für einen Paradigmenwechsel, Wien 2015.

Modell Schulträger



