



BERND SCHILCHER ist emeritierter Universitätsprofessor für Bürgerliches Recht an der Uni Graz und Co-Initiator des Bildungsvolksbegehrens. Er war ÖVP-Abgeordneter zum Steiermärkischen Landtag, Aufsichtsratsvorsitzender der Steiermärkischen Krankheitsanstaltengesellschaft und Amtsführender Präsident des Landesschulrates für Steiermark.

Schulautonomie und Ganztagsunterricht



HANNES ANDROSCH ist Industrieller und Initiator des Volksbegehrens Bildungsinitiative. Er war Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, Finanzminister und Vizekanzler in der Regierung Kreisky, stv. Bundesparteivorsitzender der SPÖ, Generaldirektor der Creditanstalt, Konsulent der Weltbank und Vorsitzender des Universitätsrates der MU Leoben.

Wir kennen unser Bildungssystem lange genug, um zu wissen, was wir tun müssen.

Bildung findet in allen Ländern der Welt in Schulen statt. Dazu gehören Krippen und Kindergärten genauso wie Grundschulen, Mittelstufen und höhere Schulen, postsekundäre Einrichtungen sowie alle Formen der tertiären Bildung (Universitäten, Hochschulen, Akademien und Ähnliches). Auf allen diesen Ebenen stellt sich dieselbe wichtige Frage: Wer trifft die notwendigen Entscheidungen? Dazu zählt man Managemententscheidungen (Ressourcenverwendung, Einstellung und Abberufung der Lehrpersonen, ihre Bezahlung und Weiterbildung) und pädagogische

Willensbildungen (Lehrplangestaltung, Aufnahme- und Ausschlussbedingungen für Schüler, Leistungsbeurteilung). Zur Auswahl stehen eine zentrale Bundes- oder Länderinstanz, eine sonstige regionale Behörde, lokale Instanzen oder die Schulen selber. In der Praxis sind es meist gemischte Zuständigkeiten mit mehr oder weniger ausgeprägter Schulautonomie.

Absolutistisches Schulsystem

In Europa hat Autonomie keine lange Tradition. Mit Ausnahme von Belgien und den Niederlanden stand am Anfang nahezu überall eine zentrale staatliche Behörde, am stärksten ausgeprägt in Frankreich, Spanien, Preußen und Österreich. Hierzulande war der bürokratische Zentralismus eine direkte Folge des thesianisch-josephinischen Staats- und Regierungs-Absolutismus.

Erst 1985 haben Spanien und Frankreich als erste Länder begrenzte Schulautonomie eingeführt; 1988 ist England mit erweiterter Autonomie gefolgt, dann kamen Nordirland und 1993 Österreich und Schottland. Etwa zur gleichen Zeit rüsteten – als Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion – Tschechien, Ungarn, Polen, die Slowakei und die baltischen Staaten auf Schulautonomie um. Für Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen hingegen war die Autonomie »work in progress«. 1997 entschloss sich Italien nach einer langen Debatte für einen Autonomieschub, ein Jahr später Portugal. In Deutschland hielt man die Dezentralisierung zu den Ländern als Schulen-Governance lange für ausreichend und begann erst 2004 mit Pilotprojekten zur autonomen Schule. Ähnliches gilt für Luxemburg, Rumänien und Bulgarien zwischen 2003 und 2006. Liechtenstein hat erst 2009 mit der Autonomie begonnen. Andere Staaten haben bereits »nachjustiert«, also etwa die pädagogische Autonomie neben der Management-Autonomie eingeführt oder ausgebaut. Bisweilen war es auch umgekehrt – man hat pädagogische Autonomie durch organisatorische bzw. finanzielle angereichert. Erst vor kurzem haben schließlich Kanada und Sachsen kräftig aufgedreht, und auch Polen und Frankreich haben ihre Autonomie weiterentwickelt.

In Österreich ist seit 1993 nichts mehr passiert. Es fehlt der politische Wille der Bundesregierung, weil die Länder wieder einmal opponieren: Sie empfinden mehr Schulautonomie – mit Recht – als Bedrohung ihrer parteipolitischen Packeleien und fürchten um die Macht »ihrer« Gewerkschafter und Personalvertreter. Aber gerade deswegen wäre in unserem Land mehr Schulautonomie besonders segensreich.

Viele Varianten von Autonomie

Europaweit sind die Autonomie-Programme äußerst individuell. Der Grad der Schulautonomie variiert und die Gleichgewichte zwischen pädagogischer, organisatorischer, personeller und finanzieller Autonomie sind anders verteilt. Allerdings gibt es kein Land mit sehr großer pädagogischer Autonomie ohne jeden Ansatz von Management-Autonomie und umgekehrt.

Geht man weiter ins Detail, so wird das Bild noch ungleich bunter. In manchen Ländern bestimmen die Schulen auch die Schulleiter und können diese wieder absetzen. Nicht selten ist es Sache des Schulleiters, auch das Verwaltungs- und Support-Personal zu rekrutieren und zu kündigen. Eine Reihe von Ländern geben sogar die Entscheidung über Disziplinarstrafen an die Schulen weiter. Diese dürfen schließlich auch Überstunden und Prämien für besondere Leistungen bezahlen.

Viele Schulen entscheiden selbst über Investitionen – vor allem bei der Anschaffung von Computern und deren Ausstattung. Bisweilen umfassen diese Befugnisse auch die Aufnahme von Krediten, die Suche nach Investoren, Sponsoring oder das Angebot von Schulraum und sonstigen pädagogischen Mitteln gegen Entgelt. Weniger in den unteren Bildungsbereichen, aber sehr wohl im Rahmen der Hochschulautonomie können mit privaten Mitteln Lehrstühle samt Assistenten und Verwaltern angestellt werden.

Sehr uneinheitlich sind auch die Träger der Autonomie: Manchmal ist es der Schulleiter alleine, öfter gemeinsam mit seinen Lehrkräften, bisweilen auch ergänzt um die Schulpartner. In einigen Staaten gibt es spezielle Verwaltungsorgane, die innerhalb der Schule die alleinigen Träger sind. In anderen wieder kennt man School-Boards, die außerhalb der Schule angesiedelt sind und ähnlich wie unsere Universitätsräte von Vertretern der Gesellschaft und Wirtschaft besetzt werden.

Schulautonomie und Schulqualität hängen zusammen

Die entscheidende Frage, was man durch die Schulautonomie eigentlich bewirken will, wird unterschiedlich beantwortet. Meist wird einfach auf die Verbesserung der schulischen Abläufe hingewiesen, weil Entscheidungen vor Ort rascher und näher an den Betroffenen getroffen werden. Hier legt man zwar den Fokus auf die »Produktionsseite«, doch helfen raschere und bessere Entscheidungen natürlich auch den Schüler-Konsumenten.

Seit den Eurydice- und PISA-Untersuchungen zur Schulautonomie zwischen 2007 und 2011 hat man zumindest »tendenzielle« Zusammenhänge zwischen dem Grad der Schulautonomie und den Schülerleistungen entdeckt. So formuliert »PISA im Fokus« 2011/9, 1: »Die Ergebnisse von PISA zeigen, dass Autonomie und Rechenschaftslegung, wenn sie intelligent kombiniert sind, in der Regel mit besseren Schülerleistungen einhergehen.« Und: »Je höher die Zahl der Schulen auf Länderebene ist, die für die Festlegung und Gestaltung der Unterrichtsinhalte und Beurteilungsmethoden verantwortlich sind, desto besser ist die Leistung des gesamten Schulsystems« (AaO,2). Das galt vor allem für die Lesekompetenz.

Rechenschaftslegung bedeutet veröffentlichte Schülerleistungen. Und da sind die Unterschiede OECD-weit beträchtlich. Betrachtet man den Prozentsatz der Schüler, die in Schulen gehen, welche die Leistungsdaten ihrer Schüler veröffentlichen, so liegt England mit 80 % vor Neuseeland mit 78 %, gefolgt von Russland und Montenegro mit 76 %, Thailand mit 64 %, den Niederlanden mit 63 %. Dann kommen die nordischen

Staaten, die zwischen 45 % und 61 % liegen. Am unteren Ende tummeln sich Spanien (8 %), Tunesien und Uruguay (7 %), Argentinien, Panama und Österreich mit je 6 %. Deutschland mit 11 % ist nur wenig besser. Die Abneigung in Österreich gegenüber der öffentlichen Bekanntgabe von Schülerleistungen geht interessanterweise von den Lehrern aus. Weiß man nämlich, wie die Schüler abschneiden, so ist der Rückschluss auf ihre Lehrer ziemlich einfach. Und Lehrer in Österreich mögen ihre Beurteilung nicht. Auch nicht an den Universitäten. Dort drohte ein bekannter Jurist, dass er für den Fall seiner Beurteilung durch Studierende den Verfassungsgerichtshof anrufen werde, weil er sich in seinem Grundrecht auf »Lehrfreiheit« beeinträchtigt fühle.

Kein Wunder, dass bei uns auch der Autonomiegrad der Schulen sehr gering ist. Nur 39 % aller Entscheidungen fallen in der Schule, 61 % kommen »von oben«. Zum Vergleich: in den Niederlanden sind 86 % aller schulischen Entscheidungen »schulautonom«, in England 81 %, 76 % in Estland, 71 % im flämischen Belgien und 68 % in Tschechien. Schlechter als wir sind Luxemburg mit 13 % schulautonomer Entscheidungen, Mexiko mit 17 %, Griechenland mit 22 % und das französische Belgien mit 28 %. Noch viel bedenklicher ist für uns Österreicher jedoch die PISA-Erfahrung, dass Schulautonomie und Rechenschaftslegung nur dann positive Wirkungen auf Schülerleistungen und Schulsystem haben, wenn sie optimal in die vorhandene Struktur eingepasst sind. Und das ist bei uns besonders schwierig.

Bildung im Kompetenzschungel

Wir sind ein Land mit extrem vielen Akteuren in ungeklärter Zuständigkeit. So haben wir einen Landesschulrat, der eine Bundesbehörde ist, aber in jedem Bundesland macht, was der Landeshauptmann will. Also reicht etwa der Inklusionsgrad bei behinderten Schülern von knapp 40 % in Vorarlberg bis 84 % in der Steiermark. Einige Länder kommen mit den zugeteilten Mitteln für die Lehrerbezahlung aus, andere überziehen um Millionen jährlich – ohne jede Konsequenz. Auf dem Papier haben wir 120.000 Lehrer. In den Schulen selbst sind aber viel weniger. Die Länder verbrauchen die vorhandenen Mittel nämlich auch für Lehrer, die bloße Verwaltungsaufgaben erfüllen oder überhaupt etwas anderes machen, für die Freistellung der Gewerkschafter und Personalvertreter, für Lieferungen und vieles, das mit Unterricht nichts zu tun hat. Nach wie vor leisten wir uns neben den Landesschulräten auch noch Schulabteilungen der Länder, die meist das Gleiche machen und nur die Kosten verdoppeln. Dazu kommen noch völlig willkürliche Brüche in den Kompetenzen. Für Krippen und Kindergärten sind die Länder zuständig. Da macht jedes Land, was es will – vom eigenen Dienstrecht über eigene Öffnungszeiten bis zu willkürlichen Kostenbeteiligungen der Eltern. In den Pflichtschulen folgt ein Gemisch von Bundes- und Landeszuständigkeiten, und die höheren Schulen »gehören« wiederum dem Bund allein. Zweck dieses Kompetenzschungels ist nicht die Verbesserung für Schüler, sondern die

Befriedigung der Länder, die immer mehr Einfluss wollen – aber nichts dazu beitragen möchten. Schon gar kein Geld, weil sie dann Steuern einheben müssten – was sie fürchten wie der Teufel das Weihwasser. Daraus folgt, dass eine erfolgreiche Schulautonomie mit Rechenschaftslegung nur dann funktionieren wird, wenn sie gemeinsam mit längst überfälligen Strukturreformen implementiert wird.

Bildungsreform für Vielfalt

Unsere Gedanken sollen helfen, endlich die überfällige Bildungsreform zu verwirklichen. Dabei ist der Vielfalt Rechnung zu tragen, mit dem Ziel, das Bildungsniveau zu heben und niemand auszuschließen oder zurückzulassen. Größere Schulautonomie mit entsprechender Infrastruktur und vor allem mit entsprechend ausgewählter, ausgebildeter und bezahlter Lehrerschaft ist dafür ein Schlüssel und schleunigst umzusetzen.

Die im Spätsommer 2014 umgebildete Regierung hat im Oktober eine politische Verhandlungsgruppe nominiert. Diese hat sich im wilden Tatendrang gleich einen Termin für Jänner 2015 (!) vorgenommen, diesen dann zu Beginn des neuen Jahres zunächst auf unbestimmte Zeit verschoben, um bei der Regierungsklausur im März 2015 in Krems neuerlich die Einrichtung einer Arbeitsgruppe anzukündigen. Diese soll bis 17. November (!) ein Ergebnis vorlegen. Damit ist ein weiteres Jahr vergangen, in dem die überfällige Bildungsreform wie ein Blechdose weitergekickt wurde. Wenn die neue Terminfestlegung aber ein »Window of Opportunity« sein soll, dann müssen die Pflichtschulen aus der Verantwortlichkeit der Länder genommen werden, weil sie dort glanzvoll gescheitert sind. Aus demselben Grund dürfen die Bundeslehrer nicht verländert werden. Zudem muss eine sinnvolle Schulautonomie mit entsprechender Infrastruktur, Mittelausstattung und ausreichenden Mindestgrößen samt Implementierung eines schulischen Managements mit ausreichenden Kompetenzen sichergestellt werden. Genau letzteres ist bei der Umsetzung der NMS versäumt worden. Die eingesetzten AHS-Lehrer wurden vielfach als sogenannte »Heizkörperlehrer« wahrgenommen, weil sie, von wenigen Ausnahmen abgesehen, zumeist nicht wirklich in den Unterricht eingebunden waren.

Die überfällige Bildungsreform darf nicht in eine noch fernere Zukunft vertagt werden! Die dazu in der ÖVP erneut entbrannte Diskussion lässt allerdings befürchten, dass die reformfeindlichen Machtpolitiker neuerlich die Oberhand gewinnen und damit auch die aus den eigenen Reihen signalisierte Reformbereitschaft aus Westösterreich unterbinden. Dies gilt es zu verhindern, wofür die Kanzlerpartei allerdings mehr tun müsste als all diesen Vorgängen nur erstarrt zuzusehen. Die anhaltende Zukunftsvergessenheit bei der vordringlich notwendigen Reform unseres Bildungssystems muss endlich überwunden werden, weil wir sonst die Zukunft verspielen und auf eine grundlegende Voraussetzung für Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit verzichten. Vor allem sind für alle diese Vorhaben endlich die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Es kann und darf nicht sein, dass

die Länder dem Bund jede Kontrolle über die vom Bund bezahlten Landeslehrer verweigern; dass das Bildungsbudget gekürzt wird, während zusätzlich für das Pendlerpauschale 150 Millionen Euro, für die Familienbeihilfe 830 Millionen Euro und für die paramilitärischen Wünsche der Innenministerin 300 Millionen Euro aufgebracht werden. Auf diese Weise wird man der alten Weisheit: »Wer nicht sät, wird auch nicht ernten!« sicherlich nicht gerecht.



Eine **GRUNDLEGENDE STRUKTURREFORM** ist die Voraussetzung für Autonomie in Österreich. Dazu muss sich die Regierung allerdings endlich bewegen.

ENDLICH HANDLN

Josephinischer
Regierungs-
absolutis-
mus

bürokratischer
Schulzentrismus

Der **BÜKRATISCHE SCHULZENTRALISMUS** in Österreich ist eine direkte Folge des Josephinischen Regierungsabsolutismus.



SCHULAUTONOMIE kann dem Schulsystem helfen und ist ein Mittel gegen politische Päckeleien. Deshalb fürchten sich viele davor und wehren sich dagegen.