

ibw

Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft



Reform von Schulgovernance-Systemen

Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern

Kurt Schmid, Helmut Hafner, Richard Pirolt

ibw-Schriftenreihe Nr. 135

Wien, März 2007

ISBN 3-902358-38-6

Copyright by ibw – Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

Medieninhaber und Herausgeber:

ibw – Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

(Geschäftsführer: Mag. Thomas Mayr)

A-1050 Wien, Rainergasse 38/2. Stock

Tel.: +43 1/545 16 71-0

Fax: +43 1/545 16 71-22

E-mail: info@ibw.at

Homepage: <http://www.ibw.at>

Projektleitung und Autor: Kurt Schmid

Projektmitarbeit und Co-Autoren: Helmut Hafner, Richard Pirolt

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	4
Overview	12
Theorie schulischer Steuerungsregime	14
Grundlagen.....	14
<i>Governance</i> : Zum Konzept und dessen Verwendungszusammenhängen	14
Steuerung und Steuerungsregime	16
Politische Steuerungsmuster und bildungspolitisches Policy-making	16
Modelle schulischer Steuerungsregime	21
Prinzipale und ihre Agenten – Hierarchien versus Märkte	21
Der selbstreferentielle Bürokratie-Typ.....	25
Der Legitimitäts-Typ	27
Der Effizienz-Typ.....	29
Schulische Steuerungsregime und ihre Steuerungskulturen	31
Wo liegen die Vergleichsstaaten?	34
Schulische Steuerungsregime zwischen Markt und Bürokratie.....	35
Bildungspolitische Reformen in den Vergleichsstaaten	38
Australien - Victoria	38
Deutschland	44
Finnland.....	50
Lettland.....	55
Neuseeland	61
Österreich.....	71
Polen	80
Tschechische Republik	86
Ungarn.....	89
Vereinigtes Königreich / England	94
Synthese und Analyse	103
Relevante Hintergründe bildungspolitischer Reformen	103
Reformimpulse und Reformzwänge	105
Reformrichtungen und Veränderungspotenziale	107
Bildungssystem und Reformdynamik	110
Bildungspolitische Optionen	112
Steuerungsregime und „Systemkosten“	112
Systemkonfigurationen und Effizienz	115
Ausblick: Wo liegt also der „Goldene Weg“?.....	122
Quellen und Literatur	126
Anhang	131

Executive Summary

Reformimpulse und Reformzwänge

Aktuelle PISA-Top-Performer haben schon vor längerer Zeit umfangreiche Reformen ihrer Schulgovernance-Systeme vorgenommen. Etliche osteuropäische Länder verfolgen seit dem Zusammenbruch der realsozialistischen Systeme ähnliche Reformbestrebungen. Diesen Reformen gemeinsam ist eine deutliche Zurücknahme der Detailsteuerung seitens der zentralen Behörden und die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen hin zur lokalen Verwaltung und/oder der Schule selbst. Flankiert wird eine derartige Devolution von Kompetenzen mit dem Ausbau komplementärer Outcomekontrollinstrumente und -institutionen.

Was gab letztlich den Anstoß für diese bildungspolitischen Reformen? Hinsichtlich der Vergleichsstaaten (Australien, Deutschland, Finnland, Lettland, Neuseeland, Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn, England) können dazu drei Reformanstöße beobachtet werden:

Das System ist ineffizient

Diese Vorwürfe beziehen sich typischerweise auf die „Kosten“ des Bildungs- bzw. Schulsystems. Die Zielrichtung der dementsprechenden Diskurse zielt beispielsweise auf intransparente Zuständigkeiten (Neuseeland), dem Fehlen von Wettbewerb und Leistungsanreizen für das Lehr- und Verwaltungspersonal (England) oder einen „übertriebenen“ Zentralismus in der Schulverwaltung (Australien, Kanada). Ebenso ist vereinzelt die Lehrgewerkschaft Ziel der Kritik (Australien, Neuseeland).

Der Vorwurf einer strukturellen Ineffizienz bei tendenziell geringer werdendem Systemoutput geht in einem hohen Ausmaß auf die liberale Staatskritik zurück. Demnach soll der Staat sich weitgehend auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen zur Optimierung der Marktmechanismen konzentrieren und nach diesem Prinzip sollten letztlich auch die staatliche Administration und damit die Verwaltung der Schulen funktionieren. Die Schaffung von Wettbewerb in der Schulverwaltung (Quasi-Märkte) und die Übertragung von Kompetenzen an die Schulleitung bzw. regionale Verwaltung sind zwei wesentliche Reformschritte, von denen sich unter anderem Neuseeland, England und Australien ein effizientes Bildungssystem versprechen.

Das System ist politisch diskreditiert

Nach dem Fall des Eisernen Vorhanges begannen die Staaten Ostmitteleuropas, die politische und administrative Elite auszutauschen und die staatliche Bürokratie westlichen Standards (Good Governance – OECD) anzupassen. Dem entsprechend wurde das Schulsystem umgebaut. Begleitend dazu wurde der Kompetenzbereich der regionalen bzw. lokalen Körperschaften deutlich ausgeweitet und die Machtfülle des Zentralstaates auf eine Aufsichtsfunktion zurückgeschraubt. Die lokalen Körperschaften haben u.a. die Zuständigkeit für „ihre“ Schulen bekommen.

Die Systemperformance ist unbefriedigend

In etlichen Staaten wurden schon relativ früh (teilweise ab den 1970er Jahren) sozial und regional unterschiedliche Zugangschancen zu (höherer) Bildung sowie generell das Niveau der Schülerleistungen kritisch hinterfragt (so z.B. in den skandinavischen Ländern und Kanada). Als ein wesentlicher Reformansatz zur Verbesserung der Situation wurde dabei auch die Umgestaltung der Schulgovernance in Angriff genommen. In dieser Perspektive stellen die tradierten dirigistischen und bürokratischen Verwaltungsmodellen einen Hemmfaktor zur Verbesserung der Unterrichtsqualität dar und die Reformansätze fassen auf einem deutlichen Ausbau der Schulautonomie (oftmals unter Einbindung in regionale Entscheidungsstrukturen). In jüngster Zeit hat die hohe öffentliche Wahrnehmung der PISA-Studie und deren politische Rezeption dazu geführt, dass Fragen der ungenügenden Systemperformance auch Deutschland und Österreich erreicht haben und mittlerweile die bildungspolitischen Diskurse dominieren („PISA-Schock“).

Reformrichtungen und Veränderungspotenziale

In den theoretischen Ausführungen im Rahmen dieser Studie wurde zwischen drei Typen von Steuerungsregimen unterschieden:

- Der Bürokratietyp („Quality-Control“): z.B. Österreich, Deutschland
- Der Effizienztyp: z.B. Neuseeland, Kanada, Australien
- Der Legitimitätstyp: z.B. Finnland, Schweiz

Empirisch zeigt sich, dass die **meisten** der hier analysierten **Vergleichsstaaten vor den Reformen** dem „klassischen“ **Bürokratietyp** zugeordnet werden können. Oftmals „verbleiben“ derartige bürokratische Steuerungsregime – interessanterweise trotz

engagierter und ernsthafter Reformbemühungen – Quality Control Governancetypen (dies ist beispielsweise in Österreich und Deutschland der Fall). Daraus kann vorsichtig geschlossen werden, dass Bükratietypen einen verhältnismäßig engen Reformspielraum haben – es sei denn, sie entschließen sich für einen tief greifenden Umbau der Art und Weise ihres schulischen Verwaltungshandeln. Das würde aber – so die politikwissenschaftliche Literatur – eine massive Änderung im bisherigen institutionellen Gefüge bedeuten und die „Überzeugungssysteme“ der Akteure komplett in Frage stellen. Erfahrungsgemäß erfordert dieses aber gewaltige Anstrengungen und Überzeugungsarbeit. Dennoch sind etliche Staaten (u.a. die meisten PISA-Top-Performer) diesen Weg gegangen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt deutlich, dass **so gut wie alle Reformbemühungen** im Bildungsbereich der in dieser Studie analysierten Länder – mit Ausnahme Österreichs und Deutschlands – **auf eine Verschiebung strategisch wichtiger Kompetenzen (Personalhoheit, Finanzhoheit) auf die Ebene der lokalen Selbstverwaltung (Gemeinde, Provinzen, Regionen) oder die Schulen direkt** (in Australien und in England) **abzielen**. Dementsprechend nehmen die zentral- bzw. bundesstaatlichen Behörden hauptsächlich eine Aufsichtsfunktion ein, während dessen substantielle Entscheidungen (z.B. Personalaufnahme) durch die lokale Verwaltung bzw. die Schule durchgeführt werden. Eine interessante Ausnahme stellt Neuseeland dar: Hier wurde zwischen den Schulen explizit eine Wettbewerbssituation hergestellt. In den besagten Staaten ist also ein „Umbau“ der stark bürokratisch verwalteten Schulgovernance-Systeme in Richtung eines Legitimitäts- bzw. Effizienz-Typs von staten gegangen.

Die in **Österreich** (sowie in Deutschland) durchgeführten bildungspolitischen Reformen haben dagegen zu keiner deutlichen Verschiebung in Richtung Local Empowerment oder School Empowerment geführt, auch wenn einzelne Akzente in Richtung School Empowerment durchaus bemerkbar sind. Sie sind nach wie vor stark vom bürokratischen Verwaltungshandeln geprägt.

Abb. 1: Auswirkungen der bildungspolitischen Reformen auf die nationalen Governance-Systeme

Land	Governance-Typ vor den Reformen	Governance-Typ nach den Reformen
Australien - Victoria	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	School-Empowerment mit deutlichen Competitive-Market-Elementen (<i>Effizienz-Typ</i>)
Deutschland	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Quality-Control mit Ansätzen School-Empowerment (<i>Bürokratietyp</i>)
England	Local-Empowerment mit ausgeprägten Quality-Control-Elementen (<i>Mix aus Bürokratie- und Legitimitätstyp</i>)	School-Empowerment mit Competitive-Market-Elementen (<i>Effizienz-Typ</i>)
Finnland	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Local-Empowerment mit Elementen von School Empowerment (<i>Legitimitätstyp</i>)
Lettland	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Local-Empowerment mit Versatzstücken Quality-Control (<i>Legitimitätstyp</i>)
Neuseeland	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Competitive-Market (Effizienz-Typ)
Österreich	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Quality-Control mit Ansätzen School-Empowerment (<i>Bürokratietyp</i>)
Polen	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Local-Empowerment (<i>Legitimitätstyp</i>)
Tschechische Republik	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Local-Empowerment (<i>Legitimitätstyp</i>)
Ungarn	Local-Empowerment mit ausgeprägten Quality-Control-Elementen (<i>Mix aus Bürokratie- und Legitimitätstyp</i>)	Local-Empowerment mit Elementen von School-Empowerment (<i>Effizienz-Typ</i>)

Quelle: ibw-Darstellung

Systemkonfigurationen und Effizienz

Wie internationale Studien zeigen, unterscheiden sich die Schulgovernance-Systeme der Länder nicht nur nach dem Grad lokaler und/oder schulischer Entscheidungsspielräume sondern auch nach den Formen wie Schul- und Schülerleistungen strukturell in Assessmentprozeduren eingebettet bzw. generell mit anderen Systemelementen verknüpft sind. Aus der Gegenüberstellung diverser Schulgovernance-„Typen“ mit den Ergebnissen aus internationalen Schülerleistungstests lässt sich zeigen, dass Governance-Modelle offensichtlich einen Einfluss auf die Schülerleistungen haben. Gleichzeitig stellen sie „nur“ einen – wenngleich nicht zu unterschätzenden – Einflussfaktor für letztere dar. Ein effizientes Governancesystem kann somit als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für gute Schülerleistungen angesehen werden.

Ausblick: Wo liegt also der „Goldene Weg“?

Die Empirie zeigt deutlich, dass ein Governance Stil, der sich in Richtung School-Empowerment bzw. Local Empowerment bewegt, einen durchaus positiven Einfluss auf die Systemeffizienz haben kann. Was könnte daher getan werden, sich einem dieser beiden Typen per Reform anzunähern? Eine Auswertung der bildungspolitischen Reformen der PISA-Top Performer lässt folgende Aspekte hervortreten:

I.

Eine **hohe Systemintelligenz** d.h. die Fähigkeit der Fremd- als auch der Selbstbeobachtung und die Möglichkeit und Bereitschaft, die Ergebnisse dieser Beobachtungen in Handlungen umzusetzen. Deshalb bewähren sich Monitoring Systeme, verbindliche Qualitätsstandards, Partizipation von Eltern und Schülern u.ä.

Zu nennen wäre hier auch der systemische Ansatz von Governance-Reformen, d.h. vorab eine klare Zieldefinition und darauf aufbauend die Festlegung der Struktur- und Systemelemente sowie deren Beziehung zueinander.

II.

Klare Entscheidungsstrukturen, Einbeziehung der Nutzer sowie **Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung** durch alle Instanzen der Schulverwaltung:

Konkret:

- *Personal- und Ressourcenhoheit* in einem Ausmaß in den Händen der Schulleitung, so dass diese weitgehend über die Nutzung der zur Verfügung gestellten Mittel entscheiden können.
- *Einbindung lokaler Akteure in die unmittelbare Schulverwaltung*: Weitreichende Partizipationsmöglichkeiten der Nutzer (Schüler, Eltern) und lokalen Behörden sowie ihre Einbeziehung in die aktive Verwaltung der Schule (z.B. in Form eines Verwaltungsrats), Deckung von Entscheidung und Verantwortung der Schulleitung gegenüber diesen demokratischen Strukturen.

Institutionell sind diese beiden Aspekte bei PISA-Top Performern folgendermaßen verwirklicht:

- Hohes Ausmaß an materieller **Schulautonomie**;
- Eine **weitreichende Autonomie** der Schulleitung in Bezug auf die Verwendung und den Einsatz der **finanziellen, materiellen** und **personellen Ressourcen**;
- Implementation von **Verwaltungsräten bzw. School Boards** als Voraussetzungen für einen Governance-Typ eines schulischen Steuerungsregimes;
- **Gewaltenteilung zwischen Verwaltung („Vollzug“) und Kontrolle** – vertikale Kontrollmöglichkeiten (höhere Ebene kontrolliert die untere) als auch horizontale (Verwaltungsrat/School Board kontrolliert Schulleiter);
- Eine **regulative Bildungspolitik**, die den Akteuren ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Gestaltung ermöglicht. Die oberste politische Ebene – d.h. beispielsweise das Bildungsministerium – beschränkt sich auf das Setzen der wesentlichen Rahmenbedingungen und kontrolliert dessen Einhaltung (Neuseeland, Australien). Das erfordert auch eine materielle Autonomie der Schulen in der Finanzierung, die über den reinen Erhalt hinausgeht. Ansätze dieser Art sind beispielsweise in Finnland und Neuseeland verwirklicht.

III.

Eine **systematisch geplante und konsequent umgesetzte Modernisierungsstrategie** d.h. systematische Ausrichtung an die neuen Bedürfnisse und Ansprüche der Wertungssysteme: Einführung neuer Rahmencurricula, Vermittlung von Grundkompetenzen, Reformierung der Lernumwelten (z.B. dezentralisiertes interessenbetontes Lernen, E-Learning), Professionalisierung der Lernberatung, Einbeziehung von Think-tanks in der Entwicklung bildungspolitischer Innovationen u.ä.

IV.

Implementierung von standardisierten Systemen zur Erkennung von Weiterbildungsbedarf von Lehrern und institutionellen Möglichkeiten, diese in Qualifizierungsangebote umzusetzen d.h. ein **schulisches Wissensmanagement**. Das ist auch bei den PISA-Top Performern derzeit nur ansatzweise verwirklicht.

V.

Extern überprüfte Standards: Im Gegensatz zu Prüfungen, die von den einzelnen Lehrern gestellt und beurteilt werden, ist von einem System externer Prüfungen eine größere Transparenz und Accountability zu erwarten. Standards ermöglichen eine Vergleichbarkeit, machen das Ausmaß der schulischen Wissensvermittlung deutlich und fördern die Anerkennung der Lernanstrengungen der Schüler. So zeigt die Empirie, dass Schüler in Ländern mit externen Prüfungen (z.B. Neuseeland) signifikant besser abschneiden als Schüler in Schulsystemen ohne diese Möglichkeit. Wößmann (2005) folgert daraus, dass durch die Verknüpfung von eindeutigen und nachvollziehbaren Leistungsstandards und deren externe Überprüfung sowie erwartbaren Konsequenzen tendenziell zu besseren Schülerleistungen führen. Strukturell plädiert ein solcher Ansatz daher auf eine institutionelle Trennung von Wissensvermittlung und -überprüfung.

VI.

Und „last but not least“: Die Schule als **wirksames Korrektiv gegen gesellschaftliche und ökonomische Selektionsprozesse** (Benachteiligungen sozialer und ökonomischer Art): Diese Thematik liegt zwar außerhalb der eigentlichen Zielsetzung der Studie – wie aber gezeigt wurde, haben Schulgovernance-Systeme auch Auswirkungen hinsichtlich dieses Aspekts. Zu nennen wären u.a. eine hohe Durchlässigkeit des Bildungssystems, individualisierte Lernprozesse in einem Setting ohne frühe äußere Differenzierung für den Pflichtschulbereich sowie ein möglichst früher Beginn institutionalisierter Bildung. Erst dadurch wird eine „Ausschöpfung“ des (Human)Potenzials möglich. In diesem Sinne können Schulgovernance-Reformen als notwendige aber nicht hinreichende Bedingung zur Steigerung von Schülerleistungen angesehen werden. Wie wichtig Governance-Reformen als Vorbedingung für erfolgreiche Bildungsreformen sind, lässt sich aus einem Weltbank-Zitat zur finnischen Bildungsreform im Pflichtschulbereich ablesen: *„Widerstand gegenüber der Bildungsreform kam von den alten administrativen Strukturen und Akteuren, die ein starkes Interesse an ihrer Beibehaltung hatten. Folglich war die Reorganisation der Schulverwaltung eine wichtige Vorbedin-*

gung zum Aufbau von Vertrauen in die Umsetzbarkeit der Bildungsreform.“ (Resistance to reform stemmed from the old administrative structures and people who had a vested interest in maintaining them. Thus, reorganization of school administration was an important prerequisite for building confidence in the feasibility of reform).

Overview

Aktuelle PISA-Top-Performer haben schon vor längerer Zeit umfangreiche Reformen ihrer Schulgovernance-Systeme vorgenommen. Etliche osteuropäische Länder verfolgen seit dem Zusammenbruch der realsozialistischen Systeme ähnliche Reformbestrebungen. Im Kontext der aktuellen österreichischen Bildungsdebatte stellt sich dabei die Frage, welche auslösenden Momente in diesen Ländern festgestellt werden können, die derartig umfangreiche Reformprozesse initiiert haben. Weiters ist von großem Interesse, wie die Reformschritte konkret abgelaufen sind, d.h. welche Reforminitiativen zu welchen Zeitpunkten und welchen Intentionen gesetzt wurden. Lassen sich grobe – möglicherweise von den Ausgangssystemen abhängige – Reformtypologien feststellen? Gibt es Trends in Richtung bestimmter Schulgovernance-Systeme und wie ist dabei der Reformprozess in Österreich zu bewerten?

Ziel der vorliegenden Studie war es, diese Fragen in einer vergleichenden Analyse zu behandeln. Als Vergleichsländer wurden Australien, Deutschland, Finnland, Lettland, Neuseeland, Polen, die Tschechische Republik, Ungarn, England sowie Österreich herangezogen.

Das Eingangskapitel widmet sich der Theorie schulischer Steuerungsregime auf einer eher abstrakten Meta-Ebene. Dabei wird nicht nur auf die relevante Forschungsliteratur zurückgegriffen, sondern auch eine Weiterentwicklung des Analyseansatzes geliefert. Diese Arbeiten waren notwendig, um die jeweilige nationale Ausgangsposition sowie die Richtung der Reformprozesse von einer systemischen Ebene aus einem komparativen Vergleich unterziehen zu können.

Daran schließt sich ein Abschnitt an, der die bildungspolitischen Reformen in den angeführten Vergleichsstaaten in geraffter Form darstellt. Dabei wurde primär auf die für ein Governance-System relevanten Reformen Bezug genommen. Die Darstellung bildet somit nicht die Gesamtheit der bildungspolitischen Reformen der Vergleichsländer ab, sondern thematisiert jene Reformschritte, die für das Steuerungsregime von Relevanz sind.

Im Mittelpunkt des letzten Studienkapitels steht eine komparativ angelegte Gegenüberstellung der wichtigsten bildungspolitischen Reformen der letzten 20 Jahre in einigen so genannten „Pisa-Top Performern“ (Neuseeland, England, Finnland) sowie in ausgewählten Staaten Ostmitteleuropas (CEE-Staaten) wie Polen, Ungarn und der Tsche-

chischen Republik. Zusätzlich wurden aktuelle internationale empirisch angelegte Studien zur Thematik einer kritischen Sichtung unterworfen. Das Ziel dieser Synthese besteht nicht nur in einer Konklusion der vorhergehenden Kapitel und Ausführungen, sondern soll auch klären, welche institutionellen Arrangements, Strukturen und Steuerungsformen den aktuellen bildungspolitischen Herausforderungen offensichtlich am ehesten gerecht werden und welche Anregungen für die österreichische bildungspolitische Diskussion gezogen werden könnten.

Kapitel 1:

Theorie schulischer Steuerungsregime

Grundlagen

Governance: Zum Konzept und dessen Verwendungszusammenhängen

Der Begriff „*Governance*“ erlebt derzeit eine davor nie gekannte Aktualität und Beliebtheit. Governance wird in der Regel mit der Steuerung bzw. Regelung sozialer Prozesse in Zusammenhang gebracht, die auf die „Erzeugung“, Erbringung und Verteilung kollektiver Güter ausgerichtet sind. In diesem Verständnis spielen Regeln, Institutionen, Kulturen, Verfahren, Kontrollmechanismen sowie deren Wahrnehmung durch Akteure und deren daran anschließende Lernprozesse eine bedeutende Rolle. Aus dieser Perspektive betrachtet, stellt sich Governance als hochkomplexes begriffliches Sammelbecken dar, welches eigentlich so gut wie „alles“ umfasst¹. Governance wird daher nicht ausschließlich auf Fragen politischer „Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten“ beschränkt.

In die Vorstellungswelt, die mit Governance verbunden wird, fallen ebenso Organisationen, die entweder nicht einen „politischen“ Output im engeren Sinn „produzieren“ (Unternehmen bzw. Firmen) oder einen starken Clubcharakter besitzen (Interessenorganisationen)². Fragen in diesem Zusammenhang werden vorrangig unter der Bezeichnung „Organizational-Governance“ subsumiert³. Die Liste ließe sich, je nach fokussiertem Aspekt fortsetzen: Local-Governance, Regional Governance, Global Governance, Multilevel-Governance usw.

Diese Vielfalt an Verwendungsmöglichkeiten führt allerdings dazu, dass der Begriff „Governance“ nach wie vor weitgehend unbestimmt ist. Es gibt derzeit weder eine Lehrbuchdefinition und ebenso keinen Konsens darüber, welche Bereiche Governance

¹ Ähnliche Überlegungen finden sich bei Benz 2004.

² Der Begriff der so genannten *Clubgüter* geht auf James Buchanan zurück und bezieht sich auf Güter, die typischerweise nur „Mitgliedern“ zur Verfügung stehen. Vgl. dazu auch Lütz 2004.

³ Vgl. dazu auch Benz 2004 oder Schneider 2004.

explizit zugeordnet werden können oder eben gerade ausgeschlossen werden sollten⁴. Dazu kommt noch eine auffällige „Schizophrenie“ in der sozialwissenschaftlichen und politischen Handhabung von Governance:

- Governance wird zum einen als **sozialwissenschaftliches Konzept** bezeichnet, mit dem „Regieren“ im weitesten Sinn gemeint ist und sich – so der damit verbundene Optimismus – dementsprechend analysieren lässt. Wie bereits vorhin erwähnt, beschränkt sich diese Sichtweise nicht nur auf das „Politische“ an sich, sondern umfasst beispielsweise auch Unternehmen.
- Policy-maker u.a. interpretieren Governance dagegen explizit als „**neue Steuerungsphilosophie**“, die als Alternative zu bisherigen Wegen und Möglichkeiten äußerst vielversprechend zu sein scheint⁵. In diesem Umfeld ist beispielsweise die Implementierung der so genannten „*offenen Methode der Koordinierung*“ im Rahmen der EU-Beschäftigungspolitik zu sehen⁶. Die Bedeutung von Governance im politischen Denken von Policy-makern findet sich auch in einem 2001 von der Europäischen Kommission herausgegebenen Weißbuch⁷: In diesem wird Governance als eine Form verstanden, die auf Partizipation und Einbindung der europäischen Zivilgesellschaft setzt und ist als eine Antwort auf das immer wieder postulierte Demokratiedefizit im politischen System der EU zu lesen⁸.

Für die hier vorliegende Analyse schulischer Steuerungsregime steht der zweite Aspekt – Governance als politisches Konzept – im Mittelpunkt der Ausführungen. Dieser wird im Laufe dieser Arbeit näher erklärt und systematisiert.

⁴ Vgl. dazu auch Benz 2004.

⁵ Vgl. dazu Benz 2004. Dieser Aspekt wird ebenso von der OECD in ihrem Konzept der so genannten „*Good Governance*“ hervorgehoben – vgl. dazu auch OECD 2001. Die Bedeutung dieser Konzeptionen zeigt sich auch in der Kreditpolitik der Weltbank oder des IWF an Staaten der Dritten Welt. Üblicherweise sind mit der Gewährung finanzieller Mittel Struktur-reformen in Richtung einer „*Good Governance*“ Teil der Kreditbedingungen.

⁶ Vgl. dazu auch Holzinger 2005.

⁷ Kommission 2001.

⁸ Zum Demokratiedefizit der EU vgl. auch Hix 2005.

Steuerung und Steuerungsregime

Die beiden Begriffe „*Steuerungsregime*“ und „*Governance*“ sind eng mit Handlungsformen wie Regeln, Evaluieren, Steuern oder auch Planen verbunden. Ziele werden formuliert, Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet und schließlich deren Erfolg „gemessen“ und fallweise Modifikationen durchgeführt. Wie die dafür notwendigen Verantwortlichkeiten geregelt werden, welche Ressourcen den einzelnen Akteuren für ihre Aufgabenerfüllung zugesprochen werden und welche Kontrollmechanismen notwendig sind, findet seinen Ausdruck in den dementsprechenden Steuerungsregimen.

Mit dieser Überlegung ist bereits eine wichtige Unterscheidung getroffen: Ein *Steuerungsregime* ist ein mehr oder weniger institutionalisierter Strukturzusammenhang. Dieser bestimmt das Verhältnis der Akteure zueinander, legt deren Handlungsspielräume fest und definiert die Kommunikationsflüsse und Hierarchien. Folglich müssen sich Steuerungsregime nicht auf die Regierung und öffentliche Verwaltung im eigentlichen Sinn beschränken. Koalitionen zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren, Lobbys, Interessensverbänden etc. können ebenso im Rahmen eines Steuerungsregimes aktiv mitwirken und dessen Governance beeinflussen.

Politische Steuerungsmuster und bildungspolitisches Policy-making

Üblicherweise wird unter dem Begriff der *Policy* in der politikwissenschaftlichen Literatur die inhaltliche Ausgestaltung eines bestimmten Politikfeldes verstanden. Zu dieser inhaltlichen Ausgestaltung zählen unter anderem Reformen, politische Maßnahmen, Strategien aber auch Narrative, Vorstellungen oder Ideologien⁹. Um gerade letzte zu verstehen, ist ebenso ein Blick auf die, im Rahmen einer bestimmten Policy tätigen Akteure und deren Verbindungen untereinander notwendig. Welche Policy sich letztlich als umsetzbar herausstellt, hängt eng vom Problembewusstsein der daran beteiligten bzw. davon betroffenen Akteure ab und ihren Möglichkeiten, politische Prozesse (*politics*) überhaupt zu steuern.

⁹ Schlussfolgerungen aus einer diskurstheoretischen und poststrukturalistischen Perspektive finden sich bei Fischer 2003.

Theodore Lowi (1964) zufolge ist dieser Prozess auch umgekehrt denkbar¹⁰: So wie die strukturellen Bedingungen Policy-Inhalte und Stile definieren, wirkt Policy ebenso auf politische Prozesse zurück. Lowi meint, dass diese Rückwirkung eng mit den *Erwartungen* der Betroffenen über Kosten und Nutzen einer bestimmten Policy und jener *Steuerungsstrategie* zusammenhängen, mittels derer Kosten und Nutzen vermittelt werden (sollen). Lowi unterscheidet dazu drei Policy-Muster¹¹:

- Im Rahmen einer **regulativen Politik** wird versucht, mit Hilfe von Geboten, Verboten oder Anreizen das Verhalten von Akteuren in Hinblick auf eine bestimmte Zielsetzung zu beeinflussen. Typischerweise ist das Abschaffen von Hindernissen und Barrieren, die Implementation von Anreizsystemen oder auch die Etablierung marktkorrigierender Regulierungen regulative Politik. Typischerweise führt eine regulative Politik zu keinen Leistungen im eigentlichen Sinn (z.B. Transferzahlungen), was eine Abschätzung der damit verbundenen Kosten bzw. des Nutzens erschwert.
- **Distributive Politik** ist auf die Bereitstellung öffentlicher Güter oder Dienstleistungen hin ausgerichtet. Dazu zählen beispielsweise Forschungszuschüsse, Arbeitslosenunterstützung u.ä. Wer von einer distributiven Politik in welchem Ausmaß letztlich profitiert bzw. welche Kostenverteilung damit verbunden ist, bleibt im Rahmen der distributiven Politik weitgehend unklar. Typisch für distributive Politikmuster ist ihre starke konsensuale Ausrichtung.
- **Restributive Politik** ist dagegen stark konflikträchtig. Eine Umverteilung von einer Gruppe zur anderen – wie beispielsweise im Rahmen progressiver Besteuerung oder der Sozialhilfepolitik – führt zu einer ungleichen Verteilung von Kosten und Nutzen und lässt mehr oder weniger starke Verteilungskonflikte zwischen potenziellen Gewinnern und Verlierern erwarten. Redistributive Politikformen sind klassische wohlfahrtsstaatliche Policy-Muster¹². Es überrascht daher nicht, dass eine Politik der Umverteilung staatlicher Mittel besonders häufig in der Sozialpolitik, Strukturpolitik, Gesundheitsvorsorge aber auch in der Bildungspolitik zu finden ist.

¹⁰ Vgl. dazu Knill 2005.

¹¹ Vgl. dazu Knill 2005 oder auch Hix 2005.

¹² Vgl. dazu auch Knill 2005.

Policy-Muster hängen darüber hinausgehend eng mit den jeweiligen Steuerungsformen zusammen, die im Rahmen eines bestimmten Politikfeldes zum Einsatz kommen¹³. Eine regulative Politik setzt beispielsweise funktionsfähige Formen der Selbststeuerung voraus. Trotzdem sollte die Korrelation zwischen Steuerungsstil und Policy-Muster nicht überschätzt werden. Politische Vernunft wird in vielen Fällen von den spezifischen und gewachsenen historischen und kulturellen Hintergründen bestimmt. So muss in vielen Fällen auf die Frage, welche Policy-Muster in einem Politikbereich vorherrschend sind, eine historische Antwort gegeben werden¹⁴.

Werden sowohl der Grad der rechtlichen Verbindlichkeit von Steuerungsformen als auch die Frage der Beteiligungsstrukturen an Steuerungsprozessen (öffentliche versus private Akteure) als Parameter herangezogen, lassen sich folgende generelle Typen nachzeichnen:

- **Interventionistische Steuerung:** Die Verantwortung und Entscheidung über die inhaltliche Ausgestaltung der dementsprechenden Policies liegt bei staatlichen bzw. suprastaatlichen Akteuren. Im Fall der Bildungspolitik handelt es sich dabei in erster Linie um die Ebene der (Bildungs-)Ministerien, Kommunalverwaltungen, Körperschaften öffentlichen Rechts u.ä. Zwischen öffentlichen und privaten Akteuren besteht eine hierarchische Beziehung.
- **Regulierte Selbstregulierung:** Auch hier dominieren rechtlich verbindliche Entscheidungen durch öffentliche Akteure. Allerdings sind private Akteure stärker in den inhaltlichen Ausgestaltungsprozessen eingebunden – beispielsweise durch die Delegation bestimmter Kompetenzen auf private Akteure. Letzteres sind typischerweise Agencies oder privatwirtschaftlich geführte Schulen.
- **Koregulierung:** Bei diesem Typus erfolgt die inhaltliche Policy-Gestaltung nicht auf Basis rechtlich verbindlicher Entscheidungen, sondern auf dem Weg von Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen öffentlichen und rechtlichen Akteuren.

¹³ Zu dieser Überlegung vgl. auch Knill 2005.

¹⁴ Überlegungen dieser Art werden in der sozialwissenschaftlichen Literatur unter dem Begriff „Pfadabhängigkeiten“ subsumiert. Um es mit Adrienne Windhoff-Heritier (1996) auszudrücken: „Es gibt Policy-Hinterlassenschaften, Policy-Traditionen, die wie Gebirge in der Landschaft stehen und die Möglichkeiten nachfolgender Planungen von Politikinhalt präjudizieren oder behindern. Sie stecken weitgehend den Rahmen dessen ab, was nach ihnen politisch machbar ist oder erscheint.“ (S. 79). Unter Berücksichtigung solcher Pfadabhängigkeiten wird verständlich, weshalb sich Systeme gegenüber Reformen potenziell konservativ und zurückhaltend zeigen.

Beide Akteurstypen stehen sich als gleichberechtigte Verhandlungspartner gegenüber.

- **Private Selbstregulierung:** Hier handelt es sich um das, der interventionistischen Steuerung entgegengesetzte Ende des Spektrums. Die inhaltliche Ausgestaltung der jeweiligen Policy erfolgt in diesem Fall allein durch private Akteure. Private Selbstregulierung ist typischerweise bei freiwilligen Selbstverpflichtungen privater Akteure gegeben. Ein Beispiel aus dem Bildungsbereich für diese Steuerungsform wäre die freiwillige Qualitätssicherung von Bildungsanbietern.

Zusammenfassend lassen sich die Steuerungstypen folgendermaßen darstellen:

Abb. 1: Unterschiedliche Muster politischer Steuerung

		Beteiligung privater Akteure	
		<i>niedrig</i>	<i>hoch</i>
Grad der rechtlichen Verbindlichkeit	<i>freiwillig</i>	Private	Koregulierung
	<i>verpflichtend</i>	Interventionistische Steuerung	Regulierte Selbstregulierung

Quelle: Knill 2005

Empirisch gesehen sind diese unterschiedlichen Steuerungsmuster selten in Reinform anzutreffen. Vielmehr treten sie in Form von Hybriden und Zwischenformen auf, wobei eine Trennung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren nicht immer leicht zu treffen ist. Bildungspolitisch spielen vor allem die interventionistischen Formen wie die *interventionistische Steuerung* und die *regulierte Selbstregulierung* eine besondere Rolle. Das lässt sich unter anderem durch die – großteils historisch bedingte – starke Rolle des Staates im Schulwesen erklären¹⁵. Koregulierung und private Selbstregulierung haben insgesamt gesehen eine wesentlich geringere Bedeutung, sind aber im Bereich der betrieblichen Weiterbildung und Erwachsenenbildung durchaus anzutreffen.

¹⁵ Historisch gesehen ist die Rolle des Staates in der Bildungspolitik unter anderem das Ergebnis des im Mittelalter begonnenen Konfliktes zwischen Staat und Kirche. Im Zuge dieses Konfliktes ging das de facto Erziehungs- und Bildungsmonopol an den Staat über und entwickelte sich als eigene Staatsaufgabe. Vgl. dazu auch Heidenheimer 1998.

Zusammenfassung: Im Rahmen des „bildungspolitischen Policy-makings“, sind vor allem **regulative** und **retributive-distributive** Policy-Muster relevant. Wie sich an dem Typ des jeweiligen Steuerungsregimes und der Bildungsreformen gut veranschaulichen lässt, sind in Bildungssystemen mit zahlreichen, miteinander kooperierenden Akteuren **regulative Policy-Muster** häufig anzutreffen.

Abb. 2: Formen von *Policy-making* in schulischen Steuerungsregimen

<i>Policy-Muster</i>	<i>Regulativ</i>	<i>Redistributiv – distributiv</i>
<i>Steuerungstyp</i>	Regulierte Selbstregulierung, teilweise Koregulierung	Interventionistische Steuerung, teilweise regulierte Selbstregulierung
<i>Rolle der zentralen Exekutive</i>	Rahmenvorgabe, Kontrolle, Evaluation	Genauere Spezifikation schulischen Lehr- und Verwaltungsgeschehens
<i>Schulverwaltung</i>	Selbstgesteuert, Kooperation zwischen Schulleitung und organisierten gesellschaftlichen bzw. politischen Interessen (Elternvereine u.ä.)	Durchführung der zentralen Schuladministration, Kooperation lediglich mit hierarchisch höher liegenden Ebenen
<i>Schulischer Verwaltungsstil</i>	Unternehmen, Wettbewerb, Konkurrenz	Verwaltung, weisungsgebunden
<i>Rolle der Schulleitung</i>	Manager, doppelte Verantwortung gegenüber gesellschaftlichen und politischen Stakeholdern	Vollzugsbeamter, Systemerhalter
<i>Gesellschaftliche Interessensorganisationen</i>	Beteiligt an der (überregionalen) Schulverwaltung in Verwaltungsräten	Beratung, Legitimitätserzeuger
<i>Nichtstaatliche Akteure (Agencies, Inspektorate)</i>	Kontrolle, Weisungsrechte, Evaluation	Beratung, Kontrolle

Quelle: ibw-Darstellung

Modelle schulischer Steuerungsregime

Prinzipale und ihre Agenten – Hierarchien versus Märkte

Wie bereits weiter oben angeführt, stellen Steuerungsregime den institutionellen „Überbau“ bildungspolitischen bzw. administrativen Steuerungsgeschehens dar. Dieses Bild suggeriert zunächst eine, mit Steuerungskapazität bzw. -macht ausgestattete Steuereinheit und die zu steuernden Elemente – ähnlich einem Heizungssystem. Für eine theoretisch analytische Betrachtung ist daher die Beziehung zwischen „Steuerungszentrum“ (Prinzipal) und „Steuerungselementen“ (Agenten) sowie die Offenheit des „Regelkreislaufes“ gegenüber seiner – systemtheoretisch gedachten – Umwelt von Relevanz¹⁶. Abstrakt ausgedrückt: Die Interaktion zwischen Regler und Regelungsstrukturen (Thermostat versus Heizkörper) hängt von der Interdependenz mit der Umwelt ab (=Außentemperatur). Das Bildungssystem bzw. Schulsystem eines Staates kann durchaus als hochkomplexer Regelkreis aufgefasst werden – allerdings mit zahlreichen Entscheidungszentren, Institutionen, unklarem Output, konkurrierenden und kooperierenden Akteuren und zahlreichen Narrativen, mit welcher „Temperatur“ das System „gefahren“ werden soll.

Inwieweit bestimmen sowohl das Verhältnis „*Prinzipal – Agent*“ als auch die „*Offenheit des Systems*“ die Art und Weise, wie Steuerungsentscheidungen getroffen werden und wie Regelungsprozesse strukturell ablaufen?

- Zunächst – rein theoretisch aufgefasst – kann ein Prinzipal gegenüber seinen Elementen eine nahezu absolutistische Funktion einnehmen. Alle Steuerungsentscheidungen werden in einem identifizierbaren Zentrum getroffen (z.B. durch die Spitzenbürokratie), dieses stellt jene Ressourcen zur Verfügung, die für die Erfüllung des „Regelungsauftrages“ notwendig sind. Die Agenten treten – dem Zentrum eindeutig nachgeordnet – als „Erfüllungsgehilfen“ auf. Aufgrund des Informationsvorsprunges des Agenten ist der Prinzipal gezwungen, Kontrollmechanismen aber auch glaubhafte Leistungsanreize einzubauen.

¹⁶ Also der Gesamtheit aller Systeme und Ereignisse, die vom System selbst als außerhalb wahrgenommen werden. Die folgenden Überlegungen orientieren sich sehr stark an die so genannte Agententheorie, die institutionenökonomisch häufig zur Erklärung bürokratischer Systeme eingesetzt wird. Vgl. dazu auch Peters/Wagner 2005.

- Das andere Extrem ist die Aufteilung der Befugnisse des Prinzipals und der Agenten auf mehrere Akteure bzw. Institutionen. Die Eindeutigkeit des Prinzipals gegenüber dem Agenten schwimmt zugunsten von Beziehungen, die sowohl von Kooperation als auch von Konkurrenz geprägt sind. Da Kontrollen institutionell kaum durchführbar sind (zu viele Agenten, keine eindeutigen Prinzipale), entscheiden Wettbewerbskonstellationen, Märkte – ähnlich einer unsichtbaren Hand – Effizienz und Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems.

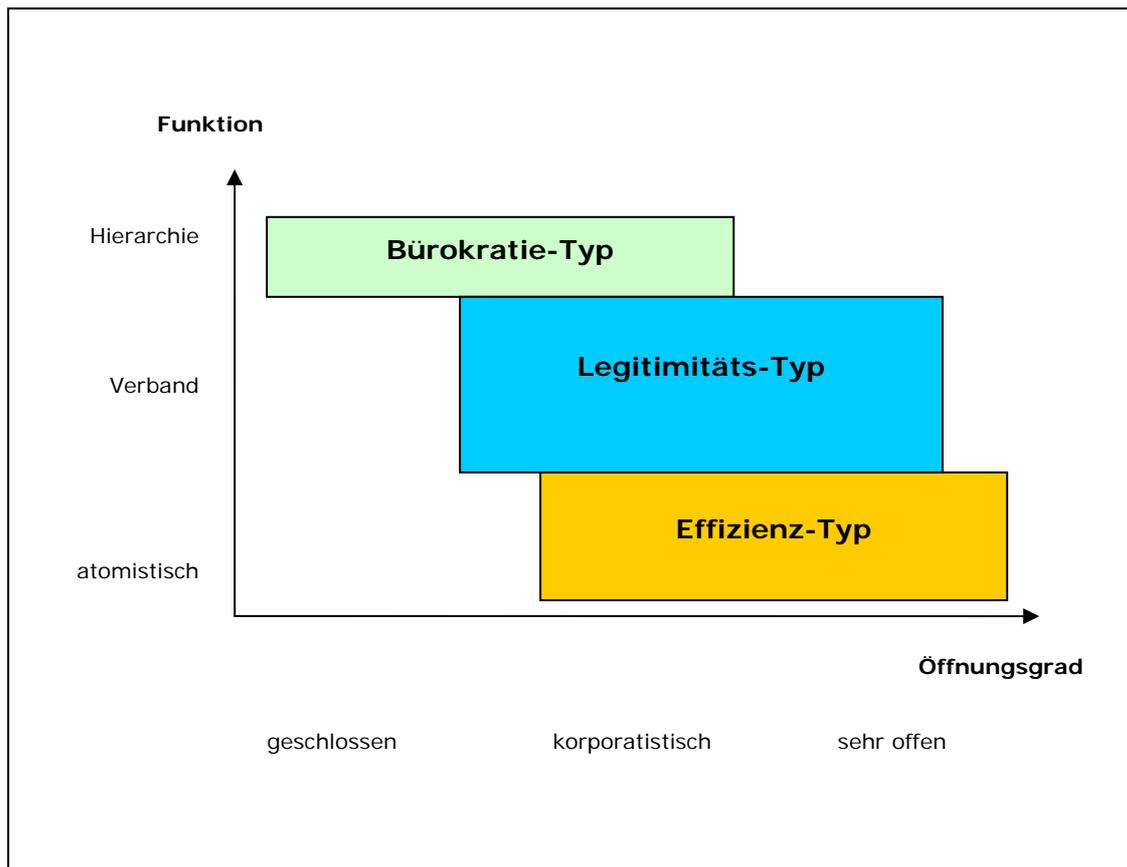
Empirisch sind beide Extrempunkte kaum beobachtbar und institutionenökonomisch mittlerweile auch nicht wünschenswert. Eine generelle Betrachtung „üblicher“ schulischer Bildungssysteme zeigt allerdings, dass entlang dieses Kontinuums typische Muster auftreten:

- **Hierarchie:** Es gibt eindeutig identifizierbare Prinzipale (durch die eingenommene Position), die den Agenten institutionell vorstehen und die wichtigsten Entscheidungen treffen. Der Agent vertritt zur Gänze die Interessen seines Prinzipals. Regeln, „Verfassungen“, Gebote und Verbote spielen eine große Rolle.
- **Verband:** In der Struktur des Verbandes sind Prinzipale und Agenten zwar noch als solche erkennbar, ihre Funktionen sind aber auf mehrere Akteure aufgeteilt. Darüber hinausgehend ist die Einteilung in Prinzipale und Agenten nicht starr wie in einem hierarchischen System. Dadurch können die Akteure abwechselnd oder auch zugleich Prinzipale oder/und Agenten sein. Die Interaktionen beruhen hauptsächlich auf Kooperation und Abstimmung und nicht auf Unterwerfung.
- **Atomismus:** In atomistischen „Strukturen“ entstehen Prinzipal-Agentenbeziehungen nicht aufgrund Ernennungen, Dekreten, gesetzlicher Vorgaben etc. sondern aufgrund eines Angebot-Nachfrageschemas (Anbieter versus Kunde). Ob ein Akteur als Prinzipal oder Agent auftritt, ist letztlich auch eine Frage der damit verbundenen Kosten.

Werden diese drei Ausprägungen mit dem Ausmaß der Offenheit der (schulischen) Systeme gegenüber seiner Umwelt zusammengeführt, lassen sich drei Interaktions-

muster ableiten, die im Wesentlichen Typen von schulischen Steuerungsregimen darstellen. In der folgenden Abbildung sind diese bereits mit Bezeichnungen versehen¹⁷:

Abb. 3: Typen schulischer Steuerungsregime



Quelle: ibw-Darstellung

Den anschließenden Kapiteln vorweggenommen, können diese drei Typen folgendermaßen charakterisiert werden – vgl. Abbildung 4.

¹⁷ Hierzu muss festgehalten werden, dass es sich bei diesen Typen um keine Idealtypen im Sinne erstrebenswerter Steuerungsregime handelt, sondern deskriptiv beobachtbare. Inwieweit hier Optima vorliegen, wird erst im Laufe dieser Studie thematisiert.

Abb. 4: Charakteristika schulischer Steuerungsregime

Steuerungstyp	Bürokratie-Typ „Output-Control-Typ“	Effizienztyp	Legitimitätstyp
Dominantes Steuerungsprinzip	Weisung	Wettbewerb	Partizipation
Steuerungsmedien	Regeln, Recht, Hierarchie	Konkurrenz, Markt, Anreize, Ressourcen	Verantwortlichkeit
Steuerungsziel	Funktionsfähigkeit	Effizienz	Kooperation
Organisationsprinzip	Hierarchie, Arbeitsteilung, horizontale Tätigkeitsbereiche – vertikale Verantwortlichkeiten (d.h. Verantwortlichkeit nimmt nach „oben“ zu)	Markt zwischen gleichgestellten Anbietern (Schulen) mit gleichem / standardisiertem Angebotsspektrum („Schulbildung“)	Koordination, Regulation zwischen unterschiedlichen Akteuren und Institutionen
Stärken	Resistenz gegen kurz- und mittelfristige soziale, wirtschaftliche und politische Tendenzen Im Idealfall: klare und berechenbare Abläufe und Prozesse (Legalitätsprinzip)	Bereits kurzfristig Steigerung von Effizienz in der Inanspruchnahme von Ressourcen „Kundenbeziehung“ zwischen Schülern / Eltern und Schule	Hohe Integrationsfähigkeit relevanter Stakeholder, Akteure und Institutionen
Schwächen / Problembereiche	Bürokratieversagen, X-Ineffizienz, geringe Flexibilität, Baumolsche Kostenkrankheit	Marktversagen	Hohe Koordinationskosten, Intransparenz

Quelle: ibw-Darstellung

Der selbstreferentielle Bürokratie-Typ

Dieser Typ repräsentiert die klassische Bürokratie im Sinne Webers, Niskanens bzw. Buchanans. Es dominiert eine auf den horizontalen Ebenen (z.B. zwischen Referaten derselben Sektion) streng arbeitsteilige Organisation. Die Verantwortlichkeit ist vertikal strukturiert, sie nimmt nach „oben“ tendenziell zu. Die Einhaltung des Legalitätsprinzips ist wichtiger als das Erreichen einer größtmöglichen Effizienz.

Typisch für solche Steuerungsregime sind, was Niskanen als „Budgetmaximierung“ und Buchanan als „Einflussmaximierung“ bezeichnet haben¹⁸: Sektionen, einzelne Abteilungen etc. versuchen, ihren Handlungsspielraum zu erweitern bzw. den vorhandenen zu halten, indem sie danach trachten, ihr Budget und/oder ihren Einflussbereich stetig zu steigern.

Die, aufgrund des hierarchischen Strukturprinzips geringe Flexibilität von Schulsystemen des Bürokratie-Typs ist nicht immer ein Nachteil: Sie sind gegenüber kurzfristigen Schwankungen ihrer Umwelt (Wirtschaft, Gesellschaft) verhältnismäßig resistent. Es benötigt einen längeren Zeitraum und langwierige Entscheidungsprozesse, bis ein bildungspolitisches Thema (z.B. Einsatz von IT an den Schulen) Eingang in das Administrationsgeschehen findet. So werden Entwürfe zu Gesetzen, Verordnungen u.ä. häufig von Begutachtungen, Expertisen und Studien flankiert, die ein Mindestmaß an Verwaltungsrationalität sicherstellen sollen.

Diese Rationalität wird allerdings vom System rasch ausgebremst. Dazu sind vor allem zwei Tendenzen bemerkenswert:

- Zum einen ist hier die so genannte „**Baumolsche Kostenkrankheit**“ zu nennen¹⁹. Da sich die Lohnstruktur in der öffentlichen Verwaltung – und damit in einem staatlich dominierten Schulsystem – stärker an die Inflation anpasst, das Leistungsspektrum (siehe Dienstrecht) aber weitgehend unverändert bleibt, kommt es zu folgendem Effekt: Die über einen Zeitraum nahezu „konstant“ bleibende Leistung wird mit tendenziell steigenden Kosten „angeboten“.
- Hier tritt das ein, was der Ökonom Harvey Leibenstein einmal als „**X-Ineffizienz**“ bezeichnet hat²⁰. Damit ist Folgendes gemeint: Eine Leistung wird – bei gegebener

¹⁸ Vgl. dazu auch Lütz 2004.

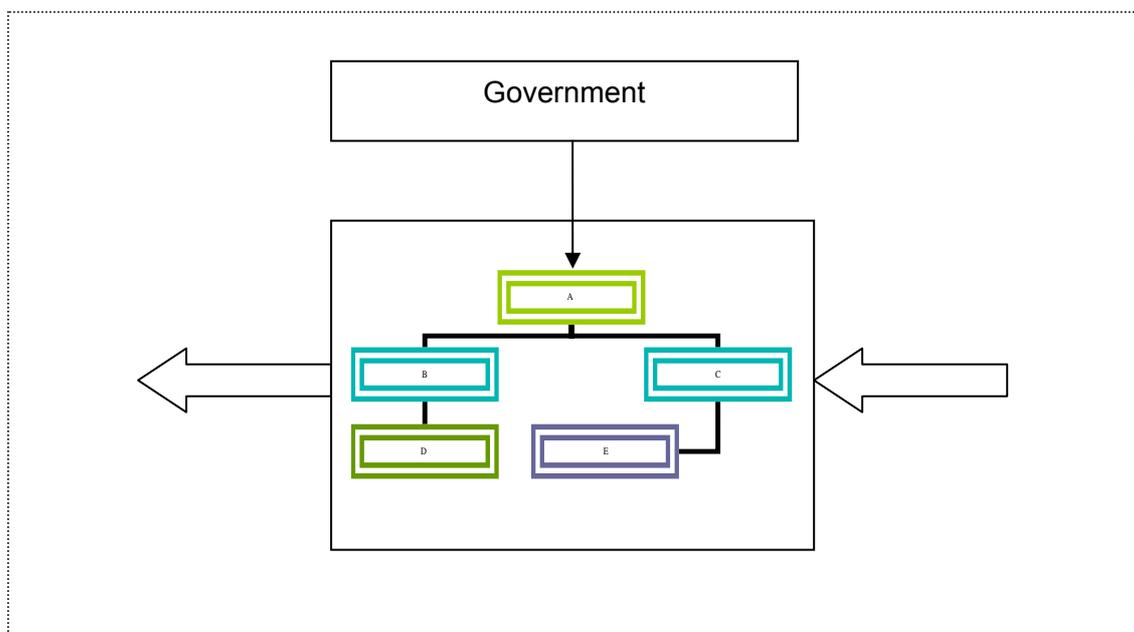
¹⁹ Vgl. dazu Tiongson 1997.

²⁰ Vgl. dazu auch Lütz 2004.

nem Einsatz von Ressourcen – unter dem Niveau des „Möglichen“ erbracht. Um ein markantes Beispiel zu nennen: Fehlende Arbeitsmotivation führt tendenziell zu einem geringeren Output.

Kurz zusammengefasst: Der Bürokratie-Typ läuft Gefahr, im Laufe der Zeit immer ineffizienter zu werden, da sukzessive mehr Mittel in den Systemerhalt als in den Systemumbau bzw. dessen Reformierung investiert werden (müssen). Ein Umstand, der in Zeiten knapper werdender öffentlicher Kassen zusätzlich die Reformdynamik schwächt. Damit tut sich auch ein Bürokratie-Typ erheblich schwerer, mit neuen – sich aus der Postmodernisierung ergebenden – bildungspolitischen Issues und Herausforderungen Schritt zu halten.

Abb. 5: Entscheidungsstruktur eines Bürokratie-Typs



Quelle: ibw-Darstellung

Der Legitimitäts-Typ

Die „Idee“ hinter dem Legitimitäts-Typ ist die Einbindung jener Akteure, Interessensorganisationen, Institutionen oder Verwaltungssysteme, die für ein Funktionieren und eine Weiterentwicklung als relevant erachtet werden. Damit wird das Erreichen zweier Ziele angestrebt:

- *Mitbestimmen durch Mitwirken:* Bei den „Mitgliedern“ eines schulischen Steuerungsregimes vom Typ Legitimität kommt es zu einer hohen Kongruenz von Aufgabenerfüllung, Kompetenz und Verantwortung. Das wird ergänzt durch weit reichende und nachhaltige Möglichkeiten der Mitbestimmung bei wichtigen Entscheidungen. Das Ausmaß dieser Mitbestimmung wird dabei durch das Ausmaß der Mitwirkung definiert. Ziel ist eine Maximierung der Legitimität bildungspolitischer Entscheidungen.
- *Diskursives Lernen:* Die „Mitglieder“ stehen zueinander in einem kontinuierlichen Diskurs, der unter anderem den Austausch von Erfahrungen, das Definieren von Best-Practice Beispielen, die Bildung von Lernkoalitionen u.ä. ermöglicht und ebenso fördert.
- *Subsidiarität:* Die Kongruenz zwischen Aufgabenerfüllung, Kompetenz und Verantwortung lässt sich unter anderem dadurch bewerkstelligen, dass die „Mitglieder“ zum einen das „tun, was sie am besten können“ und zum zweiten das auf einer Systemebene tun, für die sie die geeigneten Ressourcen zur Verfügung haben.

Aus diesen Zielsetzungen können bestimmte Konsequenzen gezogen werden, die unter anderem zu folgenden Strukturmerkmalen führen:

Der Staat tritt nicht mehr als der „große Administrator“ auf, wie er es typisch im Rahmen bürokratischer Steuerungsregime ist, sondern stellt die dafür notwendigen formalen und materiellen Rahmenbedingungen auf, übernimmt eine Moderatorenrolle in den Diskursen und letztlich die Funktion einer Aufsichtsbehörde. Mit anderen Worten: **Der Staat wird zum Regulator.**

Institutionen der Mitwirkung und Partizipation vereinen in sich wichtige Entscheidungsbefugnisse in Hinblick auf die Ressourcenverwendung und Personalpolitik. Es überrascht daher nicht, dass Elternvereine und Verwaltungsräte in Legitimitäts-Systemen einen verhältnismäßig hohen Einfluss auf die Einstellung und Entlassung von Lehrern,

der Ausrichtung der Schule und letztlich über die Verwendung des Schulbudgets haben.

Das Verhältnis der „Mitglieder“ zueinander lässt sich als kooperativ-kordinierend charakterisieren. Legitimitäts-Systemtypen sind im Wesentlichen **Verhandlungssysteme**. In solchen ist die Position der Akteure abhängig vom Ausmaß ihrer Integration in das Steuerungsregime proportional gewichtet.

Aufgrund der Devolution formaler und materieller Entscheidungsbefugnisse auf Basis einer Partizipation der „Mitglieder“ und einer ausgeprägten Subsidiarität weisen schulische Steuerungsregime vom Typ Legitimität eine föderale Struktur auf. Damit ist Folgendes gemeint: Jeder Ebene des Schulsystems ist ein bestimmtes Bündel an Kompetenzen zugewiesen, in denen die Nutzer, Steuerzahler und Entscheidungsträger möglichst identisch sind²¹. Mit anderen Worten: Ein Legitimitäts-System ist **tendenziell dezentralistisch organisiert**. Das führt letztlich dazu, den einzelnen Schulen ein hohes Ausmaß an Autonomie – insbesondere in der Verwendung der zur Verfügung gestellten Ressourcen – zuzugestehen²².

Im Gegensatz zum anschließend dargestellten Effizienztyp sind schulische Steuerungsregime vom Typ Legitimität nicht vorrangig auf das Erreichen einer möglichst hohen Effizienz ausgerichtet. Ihre „Stärke“ liegt vielmehr darin, Prozesse mit einer hohen Legitimität – d.h. aufgrund der Zustimmung der Akteure – zu „erzeugen“. Das treibt die Entscheidungskosten zwar in eine beträchtliche Höhe und führt zu langwierigen Entscheidungsprozessen. Wie allerdings die Überlegungen und empirische Untersuchungen hervorheben, haben Legitimitäts-Typen bereits mittelfristig ein hohes Lernpotenzial in Bezug auf die Verbesserung ihrer Strukturen und Prozesse²³.

Die anschließende Tabelle fasst diese Überlegungen kurz zusammen:

²¹ Dieses Prinzip wird in der politikwissenschaftlichen Literatur auch als Korrespondenzprinzip bzw. als „demokratische Identität“ bezeichnet – vgl. dazu auch Holzinger 2005.

²² Aus der Sicht der Föderalismustheorie können Governance-Systeme weitgehend dem so genannten *funktionalen Föderalismus* (Functional Overlapping Competing Jurisdictions – FOCJ) zugerechnet werden – zu diesem Typ vgl. Hix 2005 bzw. Holzinger 2005. Dieser baut auf folgender Überlegung auf: Jurisdiktionen (staatliche Körperschaften) werden auf funktioneller Basis gegründet und sind durch die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe definiert. FOCJ können sich auch regional überlappen und führen daher nicht unbedingt zu einem pyramidenförmigen Föderalismus. So können durchaus mehrere Schul-FOCJ in einem Gebiet nebeneinander koexistieren, die ihren „Mitgliedern“ unterschiedliche Leistungen anbieten.

²³ Vgl. dazu auch Bandelow 2003.

Abb. 6: Dimensionen von Legitimität als Steuerungsform

<i>Charakteristik</i>	Staat, Markt und Netzwerke als komplementäre Steuerungsformen
<i>Struktur (polity)</i>	Netzwerke Kombinationen aus Hierarchie, Verhandlungssystemen und Wettbewerbsstrukturen
<i>Prozesse (politics)</i>	Verhandlungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure
<i>Inhalte (policy)</i>	Koproduktion kollektiver Güter Netzwerkmanagement Management des institutionellen Wandels
<i>Rolle des Staates</i>	Regulation, Rahmensetzung, offene Koordination

Quelle: ibw-Darstellung, zitiert, ergänzt und gekürzt nach Benz 2004.

Der Effizienz-Typ

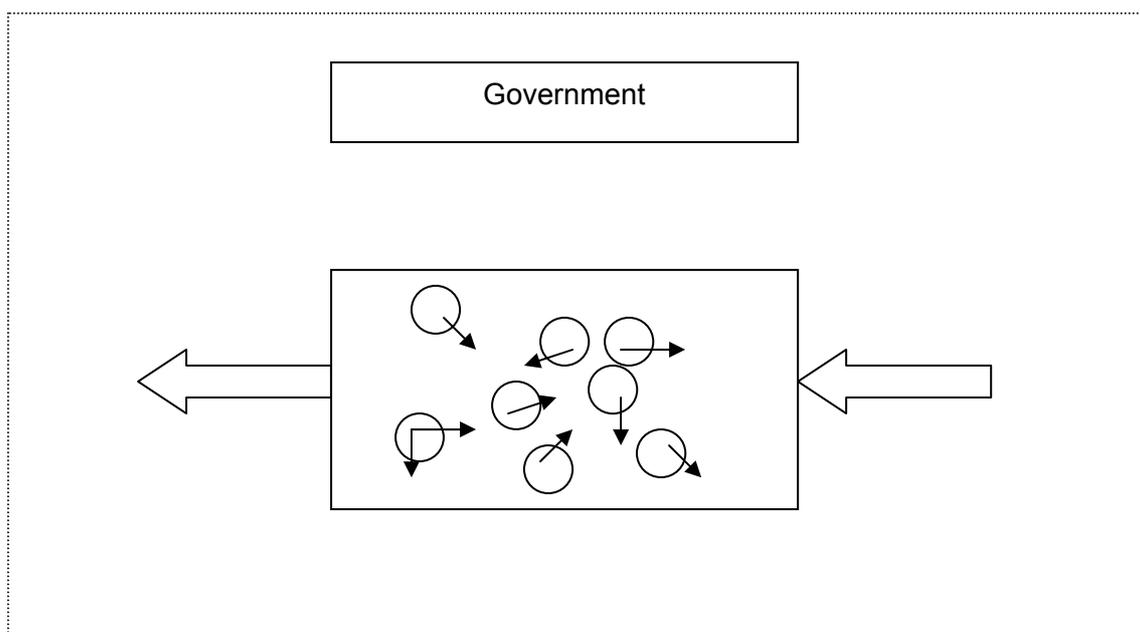
Schulische Steuerungsregime des Effizienz-Typs basieren auf der Idee, dass das dezentrale Angebot öffentlicher Güter („schulische Bildung“) eine effiziente Lösung darstellt, die Interessen von Steuerzahlern, Entscheidungsträgern und Nutzern zusammenzubringen. Die Anbieter (d.h. die Schulen) stehen dazu in einem gegenseitigen Wettbewerb, der zum einen die unterschiedlichen Präferenzen für die Versorgung mit öffentlichen Gütern sicherstellen soll, zum anderen zu einer effizienten Nutzung der vorhandenen Ressourcen und zu Innovationen führen müsste.

Der Wettbewerb findet also lediglich horizontal d.h. zwischen Institutionen ein und derselben Systemebene statt. Vertikal sind derartige Systeme durchaus hierarchisch gegliedert, wenn auch mit einem anderen Akzent als beim Bürokratie-Typ. Die nächsthöhere Ebene hat gegenüber der nachgestellten die Funktion einer regelnden Instanz mit dementsprechend stark ausgeprägten Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen. Die Zu- und Verteilung von Ressourcen erfolgt ebenso von dort aus.

Für die Verwendung der erhaltenen Ressourcen sind die Schulen allerdings weitgehend selbst verantwortlich, da sie als Anbieter von schulischer Bildung ein hohes Maß an Autonomie benötigen, um im Wettbewerb bestehen zu können. Der „Erfolg“ einer Schule ist daher nicht ausschließlich in pädagogischen oder sozialpolitischen Katego-

rien zu bewerten, sondern wird auch aufgrund ihrer „Marktposition“ gemessen²⁴. Aufgrund der Positionierung der Schulen als konkurrierende Anbieter gelingt es Effizienz-Typen allerdings verhältnismäßig rasch, ein hohes Niveau an Effizienz in Hinblick auf das Verhältnis zwischen Input und Output des schulischen Systems zu erreichen.

Abb. 7: Entscheidungsstruktur eines Effizienz-Typs



Quelle: ibw-Darstellung

In der „Steuerungsphilosophie“ eines Effizienz-Typs dominieren betriebswirtschaftliche Prämissen, insbesondere ein ergebnisorientiertes Management, Binnensteuerung, Privatisierung und Outsourcing. Dadurch soll ein hohes Niveau in der Bereitstellung von Bildungsdienstleistungen, Kundenorientierung und vor allem Qualität erreicht werden. Das Erreichen einer dementsprechenden Effizienz steht über Fragen der Legitimität und Partizipation von Akteuren. Diese definieren sich hauptsächlich durch Verfügungsrechte über „Eigentumstitel“, d.h., die Schulleitung wirkt und agiert wie der Vorstand eines Unternehmens, der in einer Form der doppelten Verantwortung einem Aufsichtsrat (Staat) und seinen Aktionären (Eltern, Schüler) verantwortlich ist.

²⁴ Diese Überlegungen sind als idealtypisch zu sehen. Selbst in Neuseeland, eines der Paradebeispiele für ein Effizienz-System, sind die Wettbewerbselemente nicht so stark ausgeprägt wie hier beschrieben.

Schulische Steuerungsregime und ihre Steuerungskulturen (lt. Glatter et.al.)

Inwieweit gehen die bislang angeführten Überlegungen mit bereits vorhandenen Modellen schulischer Governance konform? Unter Bezugnahme auf die, von Ron Glatter, Bill Mulford und Dale Shuttelworth entwickelten Modelle idealtypischer Schulgovernance, lässt sich durchaus eine Synthese der beiden Ansätze bewerkstelligen²⁵.

Ein wichtiger Beitrag zur Ausgestaltung optimaler Steuerungsregime geht auf Ron Glatter zurück²⁶. Glatter beschreibt im Wesentlichen vier Idealtypen, die sich durch unterschiedliche Konstruktionen schulisch-hoheitlicher Verfügungsrechte unterscheiden und die Rolle der Schule als Akteur in einem schulischen Steuerungsregime thematisieren. (*Competitive Market, School-Empowerment, Local-Empowerment, Quality-Control*).

Glatter et. al. gehen vom Ausmaß einer möglichen Kongruenz zwischen Verantwortung und Kompetenz aus. Sie unterscheiden dazu vier Idealtypen:

- Wettbewerbsorientierte Systeme: Competitive Market
- Autonomieorientierte Modelle: Local Empowerment, School Empowerment
- Hierarchische „Überwachungs“-systeme: Quality control

In der Tabelle 8 auf der nächsten Seite werden die wichtigsten Merkmale der Typen von Schulgovernance nach Glatter et. al. skizziert:

²⁵ Zu Glatters Ansatz et. al. vgl. Schmid/Pirolt 2005.

²⁶ Da der Ansatz von Ron Glatter bereits bei Schmid/Pirolt 2005 eingehend diskutiert wurde, beschränkt sich die folgende Darstellung nur auf einige Aspekte.

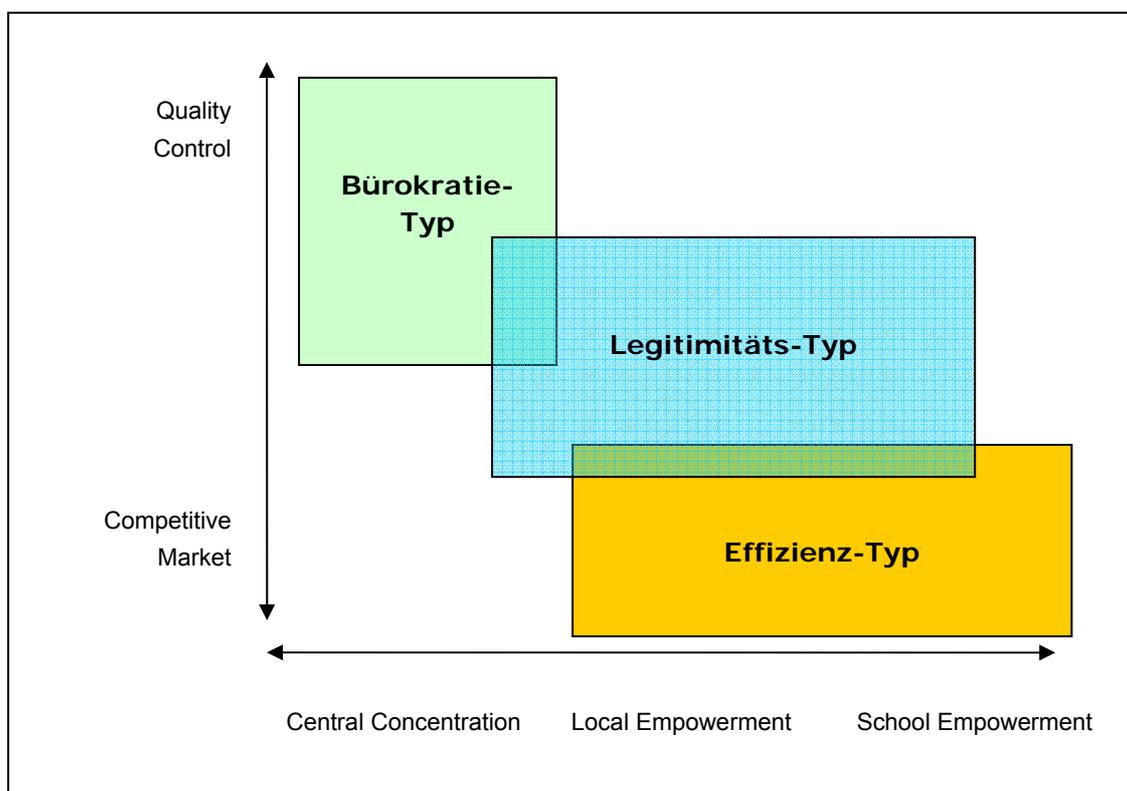
Abb. 8: Schul-Governance Modelle lt. Glatter et. al.

Governance-Typ	Charakteristik	Autonomieform	Form der Verantwortlichkeit	Zweck von Leistungsbemessungen	Aufgaben der mittleren Schulverwaltung
Competitive Market	Finanzierung nach Schülerzahlen, Vielzahl an Schultypen	substanziell	„vertraglich“, kundenorientiert	Information der „Konsumenten“ (z.B. Eltern bezüglich Schulwahl)	Minimal: Elterninformation und Unterstützung von Schülern
School Empowerment	Finanzielle, personelle und curriculare Hoheit bei der Schulleitung	Maximum innerhalb des Systems	„responsiv“ vor allem den Schulpartnern gegenüber	Information des Schulmanagements	Unterstützung, Beratung
Local Empowerment	Finanzielle, personelle und curriculare Hoheit bei der lokalen Behörde	Kooperation mit anderen Institutionen	„responsiv“ zur Gemeinde / lokalen Behörde	Benchmarking für die einzelnen Schuleinheiten	Strategische Koordination innerhalb eines Bildungsclusters
Quality Control	Systematische Inspektionen, detaillierte Leistungsziele	Angeleitet von den höheren Hierarchieebenen	Vertraglich, hierarchisch	Monitoring und Systementwicklung	Supervision als ausführendes Organ der kontrollierenden Behörde

Quelle: ibw-Darstellung, gekürzt zitiert nach Schmid/Pirolt 2005.

Wie die anschließende Abbildung 9 deutlich zeigt, lassen sich die drei Typen schulischer Steuerungsregime, wie sie im Zuge dieser Arbeit entwickelt wurden, durchaus mit der Klassifikation von Glatter vereinbaren. Dem zufolge haben Steuerungsregime des Bürokratie-Typs ein starkes Naheverhältnis zu Quality Control. Um den hierarchischen Charakter eines Bürokratie-Typs noch stärker hervorzuheben, wurde die Glatter-Klassifikation um den Typ *Central Concentration* erweitert. Dieser besagt im Wesentlichen, dass die wichtigsten Verfügungsrechte (Personal, Finanzen) auf wenige Institutionen im System konzentriert sind (z.B. Ministerium, Landesschulräte).

Abb. 9: Steuerungsregime und Steuerungsstrukturen



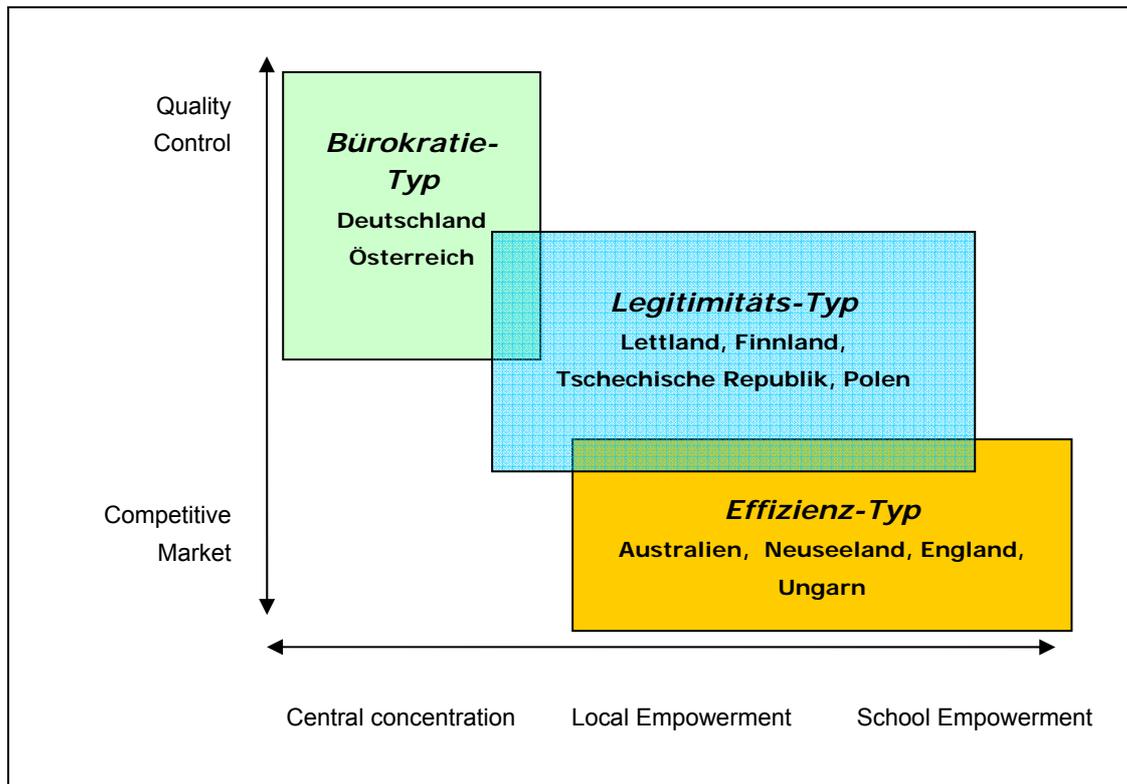
Quelle: ibw-Darstellung

Erwartungsgemäß ist der Effizienz-Typ zwischen Competitive Market und Local bzw. School Empowerment angesiedelt. Der Legitimitäts-Typ liegt dagegen im Zentrum. Er weist Elemente von Quality Control, Local Empowerment, School Empowerment und Competitive Market auf. Wie stark diese Elemente vorhanden sind, hängt natürlich von der jeweiligen nationalen Administrationskultur ab.

Wo liegen die Vergleichsstaaten?

Aufgrund der bisherigen Überlegungen, lassen sich die Vergleichsstaaten verhältnismäßig einfach den Typen schulischer Steuerungsregime zuordnen. In der anschließenden Abbildung ist diese Zuordnung veranschaulicht:

Abb. 10: Steuerungsregime und Steuerungsstrukturen



Quelle: ibw-Darstellung

Dabei fällt auf, dass die meisten PISA-Top Performer zum Effizienz- (Australien, Neuseeland, England) bzw. zum Legitimitäts-Typ (Finnland) gezählt werden können.

Schulische Steuerungsregime zwischen Markt und Bürokratie: Systemdynamik und Krisenszenarien

Politische Gestaltung und Planungen zwingen dazu, sich Gedanken über mögliche Zukunftsszenarien zu machen. In welche Richtung(en) könnte sich das Schulsystem – bei gegebener institutioneller Struktur – entwickeln? Ist es vielleicht doch besser, den bisherigen bürokratischen Schulaufbau durch einen marktorientierten zu ersetzen?

Erwartungsgemäß ist es sehr schwierig, Fragen wie diese wertfrei zu beantworten. Auch die damit verbundenen politischen Diskurse helfen hier wenig weiter. Bildungspolitik ist selten ideologiefrei, weil ihre Akteure einen Gutteil ihrer Präferenzen und Systemkritik auf der Basis von Deutungsmustern und Weltbildern formulieren²⁷. Es überrascht daher nicht, dass üblicherweise in ausgeprägt bürokratischen Bildungssystemen der Ruf nach einer größeren – und in vielen Fällen radikalen – Marktorientierung ungefähr genauso stark ist wie jene Stimmen in marktbasierten Systemen, die eine größere Strukturierung der „aus dem Ruder gelaufenen“ Wettbewerbssituation fordern.

In einem bemerkenswerten und bisher viel zu wenig beachteten Beitrag hat sich die OECD mit der Systemdynamik schulischer Systeme auseinandergesetzt und darauf aufbauend Zukunftsszenarien entwickelt²⁸. Diese sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Zur Extrapolation des Status quo I: Widerstandsfähige bürokratische Schulsysteme

Bürokratische Schulsysteme sind durch mehr oder weniger komplexe bürokratische Steuerungsmedien (z.B. standardisierte und hierarchisierte Kommunikationswege) gekennzeichnet, die einen hohen Druck zur Gleichförmigkeit ausüben. Aufgrund des starken Einflusses mächtiger Interessensgruppen erweisen sich bürokratische Systeme als bemerkenswert widerstandsfähig gegenüber externen Veränderungsversuchen und politischen Reformabsichten.

Aufgrund dieser strukturellen Logik sind bürokratische Schulsysteme tendenziell Systeme, deren Effizienz und Effektivität im Laufe der Zeit ständig abnimmt. Outputkrisen à la PISA, die mit dem Sozialen Wandel verbundene Ökonomisierung und Technolo-

²⁷ Daher auch die Wichtigkeit politischer Narrative in der Formulierung bestimmter Politikziele. Vgl. dazu auch Hafner 2005.

²⁸ Die der folgenden Analyse zugrunde liegenden Informationen sind OECD 2001 entnommen.

gisierung u. dgl. erhöhen den gesellschaftlichen und politischen Druck auf das Schulsystem. Zugleich ist aber das bürokratische Schulsystem immer weniger in der Lage, dieser Nachfragesituation adäquat zu begegnen. Üblicherweise reagieren bürokratische Schulsysteme auf diesen Modernisierungsdruck mit einem Ausbau ihres Aufgabenspektrums bei einer etwa gleich bleibenden Budgetsituation und ohne das Gesamtsystem in seinen Machtverhältnissen zu „gefährden“. Das sieht dann in vielen Fällen folgendermaßen aus: Die Verweildauer in Schule und Erstausbildung steigt tendenziell an, Reformen und Veränderungen werden nur punktuell und begrenzt durchgeführt, die Gebarung des Schulsystems und die Höhe des Bildungsbudgets bleiben zentralistisch organisiert und weitgehend unverändert und das Schulsystem ist aber zugleich immer weniger in der Lage, Bildungsungleichheiten oder Outputkrisen nachhaltig zu lösen.

Zur Extrapolation des Status quo II: Erweiterung des Marktmodells

Marktorientierte Schulsysteme stellen gewissermaßen das Kontrastprogramm zu den widerstandsfähigen bürokratischen Schulsystemen dar. Dieser Systemtyp ist durch eine Wettbewerbssituation zwischen unterschiedlichen und mehr oder weniger privat organisierten Bildungsanbietern gekennzeichnet, die aufgrund dieser Systemlogik eine breite und bunte Bildungslandschaft bei einer größtmöglichen Flexibilität ermöglichen und stabilisieren. Aus diesem Grund sind marktorientierte Schulsysteme üblicherweise auch sehr gut in der Lage, auf gesellschaftliche Modernisierungsprozesse zu reagieren. Öffentlich-private Partnerschaften sind weit verbreitet, Individualisierung und der Unterricht zu Hause florieren und pädagogische Innovationen machen marktorientierte Schulsysteme en vogue.

Trotz dieser positiven Systemdynamik sind allerdings marktorientierte Schulsysteme typischerweise nicht in der Lage, Bildungsungleichheiten zu lösen oder ohne politische Regulierung einheitliche Standards zu gewährleisten. Aufgrund der Wettbewerbssituation werden bestimmte Bildungsanbieter – auch wenn sie eine hervorragende pädagogische Arbeit geleistet haben – immer wieder vom Markt verschwinden. Auch ist zu erwarten, dass das „Investitionsverhalten“ der Bildungsanbieter systemische Unterschiede verstärkt. Eventuell können dadurch große Unterschiede zwischen Primar- und Sekundarbereich auftreten, weil sich der Sekundarbereich für private Anbieter mehr „lohnt“.

Widerstandsfähige bürokratische Schulsysteme und marktorientierte Schulsysteme begrenzen ein Spektrum, auf dem sich auch die Schulsysteme der untersuchten Ver-

gleichsstaaten wiederfinden. Das Vereinigte Königreich wäre ein klassischer Fall eines marktorientierten Schulsystems, Österreich müsste tendenziell nach wie vor zu den widerstandsfähigen bürokratischen Systemen gerechnet werden. Der Trend in den Schulsystemen der Vergleichsländer ist allerdings eindeutig: Eine generelle Unzufriedenheit – sowohl der Politik als auch der Gesellschaft – mit dem bisherigen institutionellen Design des staatlichen Schulwesens führt dazu, bislang bürokratische Schulsysteme in einem größeren Ausmaß marktorientiert zu gestalten und politisch regulativ zu steuern. Ob dieser Weg die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllen kann, wird die Zukunft zeigen.

... und die Schule?

Im Rahmen der OECD-Szenarien wird vor allem die zukünftig mögliche Rolle der Schulen in den Mittelpunkt gestellt. Die OECD geht davon aus, dass es...

- ... entweder zu einer *Stärkung* der Institution Schule kommen könnte. Schulen könnten sich zu Schlüsselzentren der Gesellschaft entwickeln bzw. als lernende Organisationen auftreten. Sie wären dadurch effektive Instrumente und Bollwerke gegen gesellschaftliche Fragmentierungen und Ausgrenzungen, Förderungsstätten sozialen Kapitals u. dgl. Institutionell geht dieses Szenario mit einer Ausgewogenheit der Ressourcen, erhöhter Schulautonomie, einer Vergrößerung der Vielfalt im Schulwesen, einer hohen Innovationsfreude und -bereitschaft sowie dem Bewusstsein einer gemeinsamen Verantwortung einher.
- ... oder die gesellschaftliche Modernisierung über kurz oder lang zu einer *Schwächung* der Institution Schule führt. Die vom US-amerikanischen Soziologen Manuel Castells diagnostizierte Netzwerkgesellschaft führt zu einem starken Bedeutungsrückgang fast aller gesellschaftlichen Institutionen. Sie wird auch die Schule durch Lernnetzwerke ersetzen, in denen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) Klassenzimmer, Klassengemeinschaft und letztlich den Lehrer ersetzen. Ein ebenso auslösender Faktor für eine allfällige Schwächung der Institution Schule könnte ein massiver Lehrere Exodus werden, der sich auch durch konzertierte politische Aktionen nicht aufhalten lässt und dadurch zu einem „Zerfall“ der Schulsysteme führt.

Kapitel 2: Bildungspolitische Reformen in den Vergleichsstaaten

Australien - Victoria

Australien ist ein Staat mit einem ausgeprägten Föderalismus. Die sechs Bundesstaaten und zwei Territorien haben daher auch im Bildungsbereich einen hohen Grad an autonomem Entscheidungsspielraum. Der Staat Victoria ist ein Vorreiter, was Schul-governance Reformen in Australien betrifft und wird daher hier als Paradebeispiel präsentiert – mittlerweile haben auch die anderen Regionen ähnliche Reformprogramme durchgezogen (Abu-Duhou 1999).

Australien verfügt über einen traditionell hohen Anteil an privaten Schulen²⁹ (insbesondere im Primärbereich). Die Grundstruktur des australischen Schulwesens ist über Jahrzehnte im Wesentlichen unverändert geblieben und es gibt nur geringfügige Unterschiede zwischen den Bundesstaaten.

Abb. 11: Das australische Schulsystem (schematisch, vereinfacht)

Alter	
19	
18	Upper Secondary School
17	
16	Secondary School
15	
14	
13	
12	Primary School
11	
10	
9	
8	
7	
6	Primary School: Preparatory Year
5	

Quelle: ibw-Darstellung; vgl. Australian Government 2006.

²⁹ Rund 30% der Schüler besuchen private Schulen – der Großteil davon sind Schulen, die von religiösen (primär katholischen) Organisationen gegründet wurden.

Die Schulpflicht beträgt in Victoria 9 Jahre, in der Regel betrifft sie Kinder im Alter von sechs bis 15 Jahren. Die Primary School umfasst ein Vorbereitungsjahr (preperatory year) und sechs Stufen, die darauf aufbauende Sekundarstufe gliedert sich in eine 4-jährige Junior Secondary School und eine Senior Secondary School. Schüler der Jahrgänge 7 und 8 haben keine Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Gegenstände. Ab dem neunten Schuljahr können die Schüler mit Wahlfächern in Vorbereitung auf die Senior Secondary School individuelle Schwerpunkte setzen. Die äußere Differenzierung setzt mit der 11. Schulstufe sehr spät ein: Die Senior Secondary School ist ein zweijähriges Schulmodell mit Schwerpunkt auf die Vorbereitung der Schüler auf das Victorian Certificate of Education (VCE) bzw. das Victorian Certificate of Applied Learning (VCAL). Schüler können stattdessen auch eine Berufsausbildung an einer berufsbildenden staatlichen oder privaten Berufsakademie beginnen. Das Notensystem umfasst eine fünfteilige Skala von mit Notenbuchstaben von A (well above the standard expected) bis E (well below the standard expected).

Vor der Reform

Vor der Reform lagen alle wesentlichen Governancebereiche – Curriculum, Ressourcen, Personal, Qualitätssicherung – bei den zentralen Bildungsbehörden des Staats Victoria sowie seinen nachgeordneten regional offices: die zentrale Schulbürokratie wies den Schulen im Bedarfsfall Lehrer zu, wickelte die gesamte Budgetadministration ab und erhielt die regional angebotenen Unterstützungssysteme wie Besuchslehrer für Kinder mit speziellen Bedürfnissen (vgl. Pascoe / Pascoe 1998, 13). Insofern war das System vor der Reform dem Bürokratie-Typ zuzuordnen³⁰. Als besonders problematisch verorteten die beiden Autoren dabei das quasi nicht vorhandene Verantwortlichkeitsdenken, das sich unter anderem in der ständigen Überschreitung des Bildungsbudgets bemerkbar machte.

Nach der Reform

Governance - Struktur

Mit der Reform der Jahre 1992 bis 1997 wurden wesentliche Entscheidungskompetenzen von der zentralen Verwaltung an die lokale Ebene sowie insbesondere an die Schule selbst verlagert. Im Gegenzug verlangte das Bildungsministerium von beiden

³⁰ Viele Autoren bezeichnen das damals vorherrschende Governance-Modell auch als zentralistisch-bürokratisches Modell.

mehr Verantwortung für ihr Handeln. Schul“verwaltungs“räte (school councils³¹) bestimmen über die grundsätzliche Ausrichtung der Schule, verabschieden die school charter (Zielvereinbarungs“vertrag“ der Schule mit der Zentralbehörde für drei Jahre) und übernehmen eine Kontrollfunktion. Schulen sind verpflichtet, jährlich diesem school council als auch der Zentralbehörde einen Rechenschaftsbericht abzuliefern. Alle drei Jahre gibt es eine externe Evaluation der Schule. Nach Glatter wäre das System nunmehr als Mischform der Modelle „School Empowerment“ und „Competitive Market“ bzw. als Effizienz-Typ einzuordnen. Wesentliche Veränderungen werden in der Folge dargestellt.

Inputsteuerung

Curriculum

Im Jahr 1995 wurde das Curriculum Standards Framework (CSF) eingeführt. Es enthält explizite Definitionen zu erreichender Standards sowie acht „key learning areas“ für Schüler bis zum 10. Pflichtschuljahr. Zu den key learning areas zählen: Kunst, Englisch, Gesundheit und Leibeserziehung, Fremdsprachen (languages other than english), Mathematik, Naturwissenschaften (science), Umwelt- und Sozialkunde sowie Technology. Innerhalb dieses Rahmens obliegt wiederum jeder einzelnen Schule die Erstellung eines je eigenen Lehr- und Lernprogramms.

Das schon vorher existierende Victorian Certificate of Education (VCE), das am Ende der Secondary School ausgestellt wird, wurde modifiziert. Zudem wurde das Victorian Certificate of Applied Learning (VCAL) eingeführt, das neben den akademisch-schulischen Inhalten auch berufsbezogene Bereiche beinhaltet.

Finanzhoheit

Die Verwaltung der finanziellen Mittel obliegt im Wesentlichen der Schulleitung. Die Schulen erhalten ihre Mittel in Form eines Globalbudgets (diese decken rund 90% der laufenden Ausgaben der Schule ab³²). Der Großteil des schulischen Globalbudgets ermittelt sich nach einer per-capita-Berechnung (core funding) – der Rest wird anhand der speziellen Situation der Schule ermittelt (spezielle Schulprogramme, regionale Aspekte, Anteil „lernschwacher“ Schüler etc.). Damit wird individuelle Schwerpunktsetzung zur Anpassung an örtliche Bedingungen möglich; eine eigene Software

³¹ Jedem school council gehören Eltern-, Lehrer- und Gemeindevertreter an.

³² Auch die restlichen 10% der finanziellen Mittel werden den Schulen seitens der Zentralbehörde überwiesen – sie sind aber zweckgewidmet.

wird den Schulleitern und den Vertretern im School Council dafür vom Bildungsministerium Victorias zur Verfügung gestellt.

Personalhoheit

Die Schulleitung hat seit der Reform die Kompetenz zur Anstellung bzw. Entlassung von Lehrkräften. Der formale Arbeitgeber der Lehrer ist der Staat Victoria. Die Gehalts-schemata sind einheitlich geregelt.

Outputsteuerung

Standards / Standardisierte Überprüfungen

Der Achievement Improvement Monitor (AIM) wurde als landesweit durchzuführende, standardisierte Überprüfung der Leistungen der SchülerInnen der Primary Schools in den Schuljahren 3, 5, 7 und 9 eingeführt. Hierbei werden die wesentlichen Fertigkeiten in Englisch und Mathematik abgefragt. Die Daten werden nicht veröffentlicht und nur der Schulleitung, den Lehrern und Eltern übermittelt.

Evaluierung

Jede Schule ist verpflichtet, einen jährlichen Bericht an das Office for Review zu schicken, in dem die Entwicklung der Schule im jeweiligen Schuljahr dokumentiert wird. Weiters gibt es eine eingehende Überprüfung der Einzelschulen im Abstand von drei Jahren.

Unterstützungssysteme

Das Professional Recognition Program (PRP) bietet Lehrern die Möglichkeit, auf ein System mit erhöhtem Gehalt, Karrieremöglichkeiten und jährlicher Beurteilung umzu-steigen.

Der Reformprozess

Zeitliche Abfolge

Zwei Jahre vor den Wahlen 1992 bildete die konservative Opposition ein Schattenka-binett. Oppositionsführer Dan Hayward plante das Konzept „Schools of the Future“, um mit den Schulleitern als local agents die Reform unter Umgehung der damals mächtigen Gewerkschaft umzusetzen.

1992: Antritt der konservativen Regierung; Stunden später werden die Leiter von 13 wichtigen Ministeriumsebenen abberufen. Unter Berufung auf das Budgetdefizit

werden handstreichartig 50 Schulen, die als ineffizient eingestuft worden waren, geschlossen, ohne die Betroffenen vorher zu konsultieren.

Weitere Schließungen / Zusammenschlüsse folgen der „Quality Provision“-Strategie, mit der u.a. Lehrer mittels „Golden Handshake“ zum Berufswechsel ermuntert werden. Binnen kurzer Zeit wurden 8000 Lehrerposten eingespart, was eine Reduktion der Lehrer-Vollzeitäquivalente um 20% entsprach. Innerhalb von vier Jahren wurde die Schulverwaltung von 2.300 auf weniger als 600 Beschäftigte reduziert. Kleine Schulen wurden zu größeren Einheiten zusammengeschlossen, um ein durchgehendes Curriculum anbieten zu können.

Das gleichzeitig gestartete „Schools of the Future“-Programm hatte vier Schwerpunkte:

- Resources Framework: Bündelung der finanziellen Mittel auf Schulebene³³ (Lehrergehälter, laufende Betriebskosten), unterstützende Software wird beigestellt.
- Accountability Framework: school charter (Vertrag zwischen der Schule und der Regierung mit Regelungen zu Lehrinhalten und Leistungsmonitoring), jährlicher Report und Evaluierung im Dreijahresrhythmus.
- Curriculum Framework: Definition von inhaltlichen und prozeduralen Standards im Curriculum Standards Framework (CSF, 1995), Leistungsmessungen im australienweit erhobenen Learning Assessment Project (LAP).
- People Framework: Devolution der Personalhoheit, Professionalisierungsangebote für Schulleiter hinsichtlich der wesentlich erweiterten Aufgaben, Umsteigemöglichkeit für Lehrpersonen in ein System mit erweiterten Gehalts- und Karrieremöglichkeiten sowie mit jährlicher Leistungsbewertung.

1993: Beginn der Umsetzung „Schools of the Future“-Programms als Pilotprogramm

Schaffung des Boards of Studies (zuständig für Curriculum-Entwicklung)

Etablierung des Standards Councils for the Teaching Profession (legt Standards für den Lehrerberuf sowie deren Weiterbildung fest).

1994: Richtlinien für Lehreraus- und -weiterbildung werden festgelegt. Eine neue Lehrerkarrierestruktur wird eingeführt.

1995: Einführung der landesweiten Leistungsmessungen (LAP) für die Schulstufen 3 und 5.

Einführung der Akkreditierung und Performance Assessments für Schulleiter.

³³ Rund 90% der laufenden schulischen Ausgaben werden den einzelnen Schulen in Form eines Globalbudgets zur Verfügung gestellt.

Einführung des Curriculum and Standards Frameworks vom Vorschulbereich bis zur zehnten Schulstufe.

Alle Schulen in Victoria sind im „Schools of the Future“-Programm inkludiert.

1997: Als Weiterführung des Schools of the Future Projektes wird das Schools of the Third Millennium Projekt lanciert. Es geht dabei um eine „Perfektionierung“ des Reformprozesses.

Effekte³⁴

Pascoe / Pascoe (1998) weisen in ihrer Studie nach, dass das victorianische Schulwesen wesentlich kosteneffizienter wurde. Neben der Schließung von Schulen, dem Zusammenschluss von Kleinschulen zu größeren Einheiten sowie der Abschlankung der Schulverwaltung um 50% des gesamten administrativen Personals ist mit dem Abbau von 20% der gesamten Lehrverpflichtungseinheiten im Reformzeitraum eine Verringerung der staatlichen Bildungsausgaben zu verzeichnen. Umgekehrt konnte nach Ansicht der Studienautoren kein Beweis erbracht werden, dass auch die Leistungen der Schüler besser wurden.

In internationalen Schülerleistungstests (z.B. PISA) schneidet Australien sehr gut ab:

TIMSS 2003 (Mathematics scale): Singapur 605 – Australien 505 (Rang 14 von 44 Teilnehmerländern)

PISA 2000 (Literacy scale): Finnland 546 – Australien 528 (Rang 4 von 31 Teilnehmerländern)

PISA 2003 (Literacy scale): Finnland 543 – Australien 525 (Rang 4 von 40 Teilnehmerländern)

Gleichzeitig ist es aber auch eines der Länder mit den größten Leistungsunterschieden zwischen den Schülern (Levačić/Downes 200?)³⁵. In wie weit diese Unterschiede seit den Schulgovernance Reformen zugenommen haben bzw. ob sie auf diese zurück-

³⁴ Zu den (Aus-)Wirkungen der Reformen ist anzumerken, dass die Datenlage keine durchgängig einheitliche Analyse zulässt, da zwar einzelne Indikatoren international verfügbar sind (z.B. Ergebnisse internationaler Schülerleistungsmessungen, Bildungsinvestitionen), hingegen eine Dokumentation der Situation vor den einzelnen Reformen nur lückenhaft leistbar ist. Aus den Reformdiskursen wurde versucht, die jeweils als reformbedürftig identifizierten Bereiche zu extrahieren und in die Bilanz der Reform einfließen zu lassen. Zudem lassen sich Reformergebnisse im Schulwesen erst in längeren Zeiträumen bewerten, Reformansätze etwa in Österreich und Deutschland, die jüngeren Datums sind, lassen jedoch zumindest Tendenzen im Sinne eines lesson drawings erkennen, diese sollen in dem Fall festgemacht werden.

³⁵ Ausgeprägte Unterschiede bestehen nach den Dimensionen Stadt/Land, Gender, ethnischer sowie sozio-ökonomischer Hintergrund. Zudem divergieren die Schülerleistungen auch zwischen öffentlichen und privaten Schulen.

geführt werden können oder ob dafür nicht andere Trends verantwortlich zeichnen, ist eine heftig diskutierte Frage in Australien. Mit Antritt der Labour Regierung 2000 hat sich die bildungspolitische Rhetorik wieder mehr in Richtung Equity-Themen, individualisiertem Lernen, Schülerleistungen in den Grundkompetenzen (Literacy, Numeracy) verschoben.

Deutschland

In der Beschreibung der einzelnen Bildungssysteme tritt Deutschland als ein Land auf, das keine eigentlichen strukturellen Großreformen aufzuweisen hat. Daher wird auch auf eine Beschreibung des Schulwesens vor und nach der Reform verzichtet. Die hier vorgenommene Darstellung des Bildungswesens und der Reformen beziehen sich durchwegs auf die Zeit nach der ersten PISA-Studie und eventueller Reaktionen auf dieselbe. Das Schlagwort von der „Bildung in der Krise“ hat in Deutschland lange Tradition, wurde sie doch schon am Ende der 1960er-Jahre thematisiert, damals noch unter dem Verdikt einer Modernisierung, Öffnung und Demokratisierung des Schulwesens. Seither ist eine mehr oder weniger konstant stattfindende Diskussion um die Reform des Bildungswesens festzustellen.

Wichtige aktuelle Kenndaten des Schulwesens

Die Organisation und Strukturierung des Schulwesens obliegt in Deutschland den einzelnen Bundesländern. Daraus ergibt sich eine von Land zu Land unterschiedliche Schullandschaft. Im Wesentlichen gleich ist die Organisationsform der Grundschule als vierjährige Primarstufe, lediglich Berlin und Brandenburg haben eine sechsjährige Grundschule. Nach dieser Nahtstelle gibt es jedoch landesspezifische Ausformungen der Sekundarstufe: so existieren neben dem Gymnasium und der Hauptschule auch die Realschule, die Integrierte Gesamtschule, die Regionalschule, die Mittelschule sowie die Regelschule. Die Bundesländer Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt bieten nach der Grundschule eine zwei Jahre umfassende Orientierungsstufe, die die Schüler auf die Schulwahl im weiteren Sekundarbereich vorbereiten soll, dies firmiert in Hessen teilweise unter dem Begriff der Förderstufe. Die Schulpflicht umfasst in den meisten Bundesländern neun Vollzeitschuljahre, in Berlin, Brandenburg, Bremen sowie Nordrhein-Westfalen beträgt sie zehn Vollzeitschuljahre.

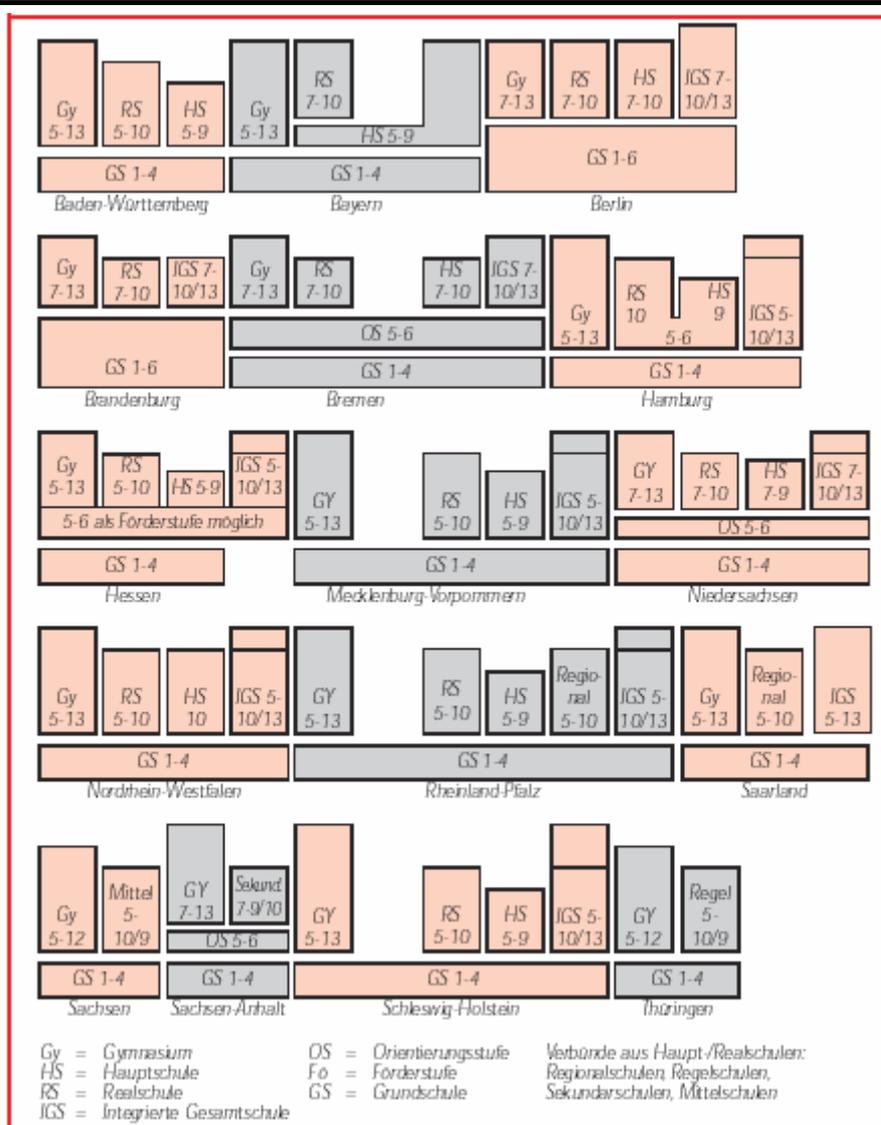
Noten

Die deutschen Schüler erhalten Noten in der Abstufung einer sechsstufigen Skala.

Prüfwesen / Abschlüsse

Wesentliche Abschlüsse des deutschen Bildungswesens sind der Hauptschulabschluss (i.d.R. 9. Schuljahr), die Mittlere Reife (9./10. Schuljahr) sowie das Abitur (12./13. Schuljahr), das zur Aufnahme eines Studiums an einer Universität oder Hochschule berechtigt.

Abb. 12: Das Schulsystem in Deutschland

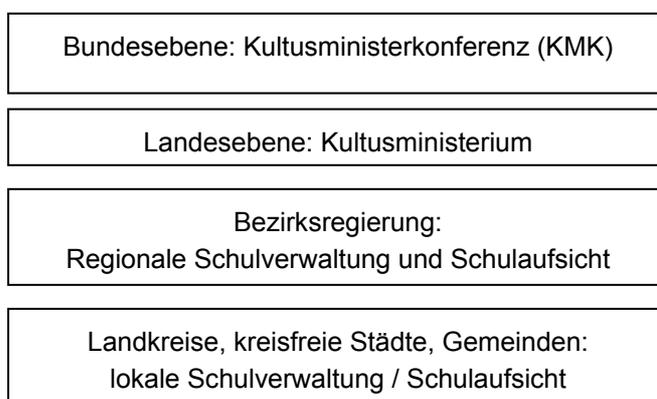


Quelle: GEW 2002

Governance – Struktur

Schulverwaltung und Schulaufsicht sind als dreigliedriges System organisiert. Dem Kultusministerium des jeweiligen Bundeslandes nachgeordnet sind analog zu den Bezirksregierungen eine regionale Ebene sowie auf Ebene der Gemeinden, Kreise und der kreisfreien Städte eine örtliche Schulverwaltung. Darüber hinaus sind zur Koordination von Bildungsfragen mit bundesweiter Relevanz neben dem Bundesministerium für Bildung und Forschung vor allem die Konferenz der Kultusminister (KMK) sowie die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) zu nennen (vgl. dazu Abbildung 13).

Abb. 13: Hierarchieebenen in der deutschen Schulverwaltung



Quelle: ibw-Darstellung

Schulkonferenz: In der Schulkonferenz sind Eltern und Lehrer einer Schule vertreten, im Sekundarbereich gibt es auch eine Schülervertretung. Sie hat ein Mitbestimmungsrecht bei der Organisation des Schullebens, bei Fragen des Schutzes der Schüler sowie der Organisation von Schulveranstaltungen, teilweise bei der Auswahl eines Schulleiters (Vorschlags-/ Widerspruchsrecht), letzteres divergiert jedoch von Land zu Land.

Als beratendes Gremium ist der Landesschulbeirat zu nennen. Es handelt sich dabei um ein Beratungsgremium, dem auch Interessensverbände (Wirtschaft, Gewerkschaften, Kirchen,...) angehören. Es wird bei der Vorbereitung von Gesetzesbeschlüssen der Landesparlamente, die den Schulsektor betreffen, konsultiert.

Grundcharakter

Nach Glatters Modell ist das deutsche Schulwesen nach wie vor tief im Quality Control (Bürokratie-Typ) verankert, wobei eine erste Öffnung zum School Empowerment zu verzeichnen ist.

Inputsteuerung

Curriculum

Das Kultusministerium als obere Schulaufsichtsbehörde hat die Kompetenz zur generellen Regelung von Lehrplänen. Durch Rahmenlehrpläne und Schulprofil stehen der Einzelschule jedoch auch Möglichkeiten der individuellen Schwerpunktsetzung zur Verfügung.

Finanzhoheit

Im Bereich der Finanzierung des Schulwesens gibt es eine Aufgabenteilung zwischen dem jeweiligen Bundesland und den Kommunen: während die Länder für die Personalkosten der Lehrkräfte aufkommen, tragen die Kommunen den Sachaufwand für den Betrieb und die Erhaltung der Schulen und die Kosten für nicht-lehrendes Personal. Die Kostenbedeckung geschieht teilweise durch Zuschüsse aus dem Budget des Kultusministeriums. Es gibt in der Mehrzahl der Länder bereits Ansätze zu einer finanziellen Teilautonomie hinsichtlich der Verwendung des Budgets für den Sachaufwand, dies betrifft vor allem die Beschaffung der Lehr- und Lernmittel.

Personalhoheit

Die Personalhoheit in den deutschen Bundesländern obliegt der jeweiligen Landesregierung bzw. dem jeweiligen Bildungsministerium. Die Schulen haben keine Personalkompetenzen, melden ihren Bedarf an Lehrkräften den Bildungsverwaltungsbehörden. Diese entscheidet auf Grundlage der verfügbaren Budgetmittel über die Anzahl der einzustellenden Lehrkräfte und verteilt diese an die in ihrem Verwaltungsbereich befindlichen Schulen. Bei der Auswahl der Lehrpersonen hat die jeweilige Schulleitung ein Mitspracherecht. Bei späteren Konflikten und der Frage der Lösung eines Dienstvertrags ist die Schulleitung jedoch auf die Schulaufsicht angewiesen. Die Ernennung des Schulleiters liegt in der Kompetenz der Schulaufsichtsorgane.

Outputsteuerung

Standards / Standardisierte Überprüfungen

In den Jahren 2003 und 2004 wurden bundesweit einheitliche Bildungsstandards für drei Schulformen beschlossen, sie betreffen die Primarstufe, den Hauptschulabschluss und die Mittleren Schulen, die nach dem 10. Schuljahr mit der mittleren Reife abschließen. Die Standards für die Primarstufe erstrecken sich auf die Fächer Deutsch und Mathematik, für den Hauptschulabschluss wurden Standards für die Fächer Deutsch, Mathematik und die erste Fremdsprache definiert, im Bereich der Mittleren Schulen gelten Standards für die Fächer Biologie, Physik und Chemie. Zentrale Kriterien für die Definition der Standards waren:

- der Bezug zum Kernbereich des jeweiligen Gegenstands
- die Beschreibung erwarteter Leistungen bei einem mittleren Anforderungsniveau
- das Abzielen auf systematisches und vernetztes Lernen

Die Normierung, Überprüfung und Weiterentwicklung der Standards obliegt dem 2004 an der Berliner Humboldt-Universität gegründeten Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB).

Evaluierung

In allen deutschen Bundesländern wird mittlerweile eine externe Evaluation durchgeführt, zuständig sind dafür entweder die Schulaufsicht oder das jeweilige Landesinstitut für Schulpädagogik. Im Jahr 2003 wurde erstmals der Bildungsbericht für Deutschland veröffentlicht, er bietet eine Bestandsaufnahme zu den Maßnahmen im Bereich der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im allgemein bildenden Schulwesen Deutschlands. Darunter fallen die Weiterentwicklung der Rahmenlehrpläne, der Ausbau der externen Evaluation der Schulen, schulübergreifende Vergleichsarbeiten, die Erarbeitung von Standards sowie das Qualitätsmanagement an Schulen. Im Gegensatz zur Fachaufsicht stellt die externe Evaluation nicht die einzelne Lehrperson sondern die Schule als Organisation in das Blickfeld ihrer Betrachtungen. Analysiert werden etwa die Bedingungen von Arbeitsprozessen und Ergebnissen, um so den Schulen einen genaueren Eindruck der Wirksamkeit der verrichteten Arbeit samt der Stärken und Defizite zu vermitteln. Durchgeführt wird die externe Evaluierung je nach Land entweder von der Schulaufsichtsbehörde oder von staatlichen Agenturen für Bildungsforschung.

Aufsicht / Inspektion

Die Aufsicht gliedert sich in eine Fachaufsicht, eine Rechtsaufsicht und eine Dienstaufsicht. Während die Rechtsaufsicht vorwiegend mit der Einhaltung rechtlicher Normen im Bereich der äußeren Schulverwaltung befasst ist, ist es Aufgabe der Fachaufsicht, durch Unterrichtsbesuche und Beratung vor Ort die Leistung der Lehrer zu beurteilen, zu fördern oder gegebenenfalls auch zu korrigieren.

Unterstützungssysteme

Die Lehrerfortbildung ist analog zu den Ebenen der Schulverwaltung organisiert. Auf Landesebene ist dies je nach Land ein Landesinstitut oder eine Akademie für Lehrerfortbildung, welches auch teilweise auf regionaler Ebene Fortbildungsveranstaltungen organisiert. Regional können auch bereits die entsprechenden Schulaufsichtsbehörden in die Fortbildung eingebunden sein, während auf lokaler Ebene die Fortbildungskompetenz bei der örtlichen Schulaufsicht liegt. Weiters ist die schulinterne Fortbildung zu nennen, die von der einzelnen Schule für den jeweiligen Lehrkörper organisiert wird.

Der Reformprozess

Zeitliche Abfolge

- 2003: Veröffentlichung des ersten Bildungsberichts
- 2003/2004: Einführung von Bildungsstandards für den Primarbereich (Deutsch, Mathematik), den Hauptschulabschluss (Deutsch, Mathematik, erste Fremdsprache) und den Mittleren Schulabschluss (Biologie, Chemie, Physik)
- 2004: Gründung des IQB-Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
- 2003-2007: Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“: Investitionen für Ganztagesangebote
- 2005: Reform der beruflichen Bildung

Effekte

Das unter den nationalen Erwartungen liegende Abschneiden Deutschlands bei PISA 2000 und 2003 hat einen heftigen Diskussionsprozess ausgelöst. Bislang sind jedoch erst einige wenige systemimmanente Reformansätze im Bereich der Schulgovernance beobachtbar. Diese betreffen vor allem Qualitätssicherungs- sowie Qualitätsentwicklungsmaßnahmen. Der Grundcharakter des deutschen Schulgovernance-Systems wird

davon jedoch weitgehend unberührt gelassen. Aufgrund des jungen Charakters dieser Partialreformen können seriöserweise noch keine Effekte dingfest gemacht werden.

PISA 2000 (Literacy scale): Finnland 546 – Deutschland 484 (Rang 21 von 31 Teilnehmerländern)

PISA 2003 (Literacy scale): Finnland 543 – Deutschland 491 (Rang 21 von 40 Teilnehmerländern)

Finnland

Vor der Reform

Anders als bei den meisten hier beschriebenen Bildungssystemen reichen die Wurzeln des finnischen Reformprogramms weit in das 20. Jahrhundert zurück. Schon in den 1960er Jahren gab es eine breite Diskussion über das damalige gegliederte Pflichtschulwesen, eine große Strukturreform, die in den Jahren 1972-1977 die Einführung der Gesamtschule für alle Pflichtschüler der Schulstufen 1-9 mit sich brachte, war die Folge. Etwa zeitgleich wurde die Lehrerausbildung reformiert und auf eine akademische Basis gestellt. Im Wesentlichen zeichnete sich das finnische Schulgovernance-System vor der Reform dadurch aus, dass es stark zentral ausgerichtet war und einen „klassisch“ bürokratisch-hierarchischen Steuerungsmodus verfolgte. Mithin kann es nach Glatters Systematik als Quality Control Modell umrissen werden.

Wichtige aktuelle Kenndaten des Schulwesens

Im aktuellen finnischen Schulwesen gibt es eine gemeinsame Grundausbildung für alle 7- bis 16-Jährigen³⁶. Nach einer freiwilligen Vorschulbildung für 6-Jährige folgen die Primarschule mit 6 Schulstufen und die Sekundarstufe I, die 3 Stufen umfasst.

Auf der Ebene der Sekundarstufe II gibt es sowohl eine Allgemeinbildende Schule als auch die Möglichkeit der Berufsbildung, bei der Schüler unter 27 Zweigformen mit 270 Berufsqualifikationsmöglichkeiten wählen können.

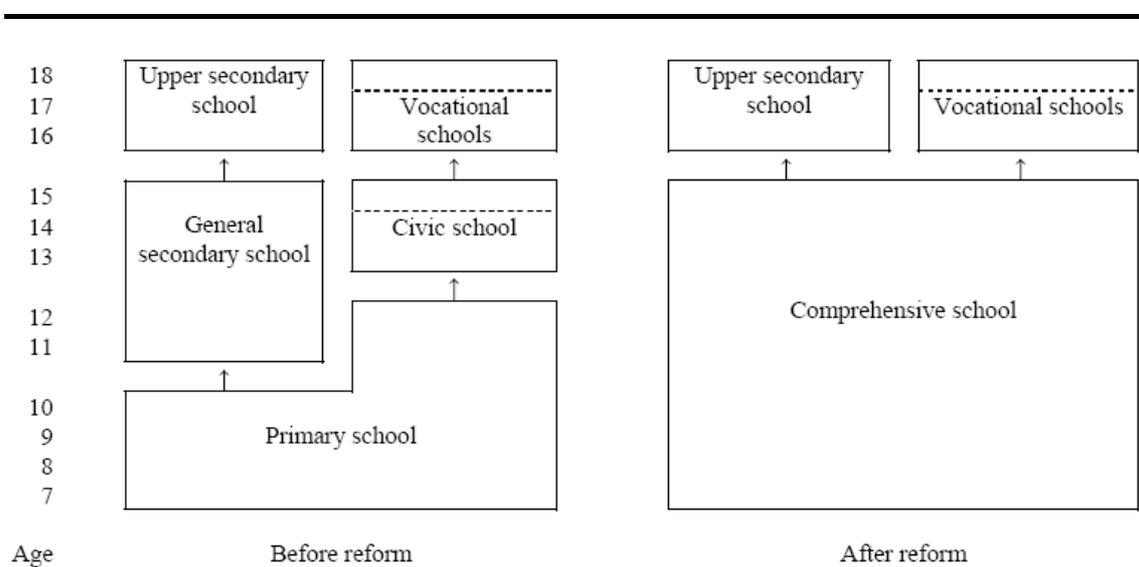
Die Schulen stehen heute im Eigentum der lokalen Verwaltung.

³⁶ Finnland ist eines der ganz wenigen Länder in denen die Pflichtschule nicht mit dem sechsten sondern erst mit dem siebten Lebensjahr beginnt.

Differenzierung

Das finnische Schulwesen stellt auf eine intrasystemische Differenzierung ab, d.h., es gibt keine äußere Differenzierung nach Schultypen bis zum 10. Schuljahr und auch keine Einteilung in annähernd leistungshomogene Gruppen (vgl. Thelmann 2002) sondern vielmehr eine tatsächliche Binnendifferenzierung im Unterrichtsgeschehen, wobei ein vergleichsweise hoher Personaleinsatz zu verzeichnen ist – viele Schulen haben ihren eigenen Psychologen und einen sozialpädagogischen Kurator, der mit dem sozialen Umfeld der Schüler befasst ist.

Abb. 14: Das Schulsystem in Finnland vor und nach der Reform des Pflichtschulwesens



Quelle: Pekkarinen et al 2006

Noten / Leistungsbeurteilung

In den ersten vier Jahrgangsstufen können die Zeugnisse deskriptiv formuliert werden. Noten werden aufgrund einer Notenskala vergeben, die von 4 (nicht genügend) bis 10 (ausgezeichnet) reicht.

Die Leistungsbeurteilung gründet sich auf die ständigen Leistungen (Fähigkeiten), die im Rahmen des Unterrichts und der Hausaufgaben erbracht werden, sowie auf vom Lehrer durchgeführte Tests und bezieht sich auf Lehrplanziele.

Governance - Struktur

Seiner Grundstruktur nach entspricht das aktuelle finnische Bildungssystem dem Modell des Local Empowerments (mit starken Elementen eines Legitimitäts-Typs).

Die Kompetenzen der regionalen Bildungsverwaltung wurden in den 1990er-Jahren zu Gunsten der lokalen Behörden stark reduziert, dies betrifft v.a. den Bereich der Finanzen und des Personalwesens. Die Verwaltungskörper der Städte und Gemeinden sind heute verantwortlich für die Ausbildung in den Grundschulen inkl. Vorschulerziehung, den allgemeinbildenden Höheren Schulen sowie den Berufsbildenden Schulen. Die lokale Verwaltung arbeitet mit der Schule oder einem nicht verpflichtend einzurichtendem School Board über das Education Committee zusammen³⁷.

Inputsteuerung

Curriculum

Das finnische Bildungsministerium hat ein National Core Curriculum entwickelt, dieses dient den einzelnen Schulen als Grundlage für die Ausarbeitung eines eigenen Schulcurriculums, das auf die lokalen Bedürfnisse und das schulische Profil abgestimmt ist. Zudem können Schulen gewisse Zeitressourcen frei verteilen (Grundschule ca. 10%, Sekundarstufe I: 10-25%, darüber ca. 25%).

Finanzhoheit

In Finnland gibt es die per-capita-Finanzierung der Schulen seit 1994. Die Erstellung des Budgets obliegt dem Schulleiter in Abstimmung mit dem lokalen School Board, dabei hat der Leiter jeweilige Budgetrahmen für die Lehrerentlohnung und andere Ausgaben einzuhalten.

Personalhoheit

Als Schulträger haben die Gemeinden in Finnland eine weitgehende Personalhoheit auf der Basis zentral festgelegter Qualifikationsanforderungen: entweder entscheidet das lokale School Board über die Aufnahme und eventuelle Entlassung von LehrerIn-

³⁷ Diese Kompetenzverschiebung in Richtung lokale Ebene / Schule spiegelt sich u.a. auch in der veränderten Rolle der Schulleiter wider: *“Changes in national school policy in last fifteen years have shifted the developmental focus to the local level, to the level of schools and municipalities. The change can be seen both in curriculum development, the organizing of education and school finances. Principals have adapted the professional-managerialist framework instead of the professional-bureaucratic framework. Principals have become actors in local school policy.”* (zit. nach Värri/Alava 2005, 4).

nen, es kann dies aber auch in die Kompetenz eines chief educational officials oder eines boards of governors der jeweiligen Schule fallen (vgl. Athee 2000).

Outputsteuerung

Standards / Standardisierte Überprüfungen

Es gibt am Ende der Pflichtschule keine standardisierte Prüfung, am Ende der Sekundarstufe II ist die National Matriculation Examination zu absolvieren. Die im finnischen Bildungssystem definierten Mindesterwartungen sind die Grundlage für die schulinterne Evaluierung und für stichprobenartige nationale Leistungsüberprüfungen. Ergebnisse solcher Überprüfungen werden nur in allgemeiner Form veröffentlicht, die Daten werden nur an die Schulen zur Verbesserung oder Sicherung der Qualität weiter gegeben. Weiter gehende standardisierte Überprüfungen gibt es in Finnland nicht.

Evaluierung

Das National Bureau of Education (NBE) überprüft die Lernergebnisse der Schüler auf Basis eines Jahrgangssamples von ca. 5-10% der SchülerInnen. Die Schulen erhalten die Ergebnisse in einem Ergebnisprofil und Durchschnittsprofile der getesteten Schulen, es gibt kein Ranking, die Ergebnisse sollen allein der internen Weiterentwicklung dienen.

Es gibt keine nationalen Richtlinien zur Evaluierung einzelner Schulen. Diese werden ausschließlich von den Schulträgern (d.h. den Gemeinden) evaluiert. Das nationale Bildungsmonitoring fußt auf nationalen Bildungsindikatoren, einem Evaluationssystem für Lernfortschritte und Evaluierungsprojekten mit wechselnden Themenschwerpunkten (vgl. Eurydice 2000/01).

Aufsicht / Inspektion

Die Schulinspektion wurde in den 1990er-Jahren abgeschafft, an deren Stelle wurde ein nationales Evaluierungswesen installiert. Schwerpunkt liegt dabei auf der Etablierung einer schulischen Selbstevaluierungskultur.

Der Reformprozess ³⁸

Zeitliche Abfolge

- 1970: erstes nationales Kerncurriculum für den Pflichtschulbereich
- 1972-1977: Implementierung der gemeinsamen Schulausbildung für alle 7- bis 16-Jährigen; Übertragung der Schulträgerschaft auf die Kommunen.
- 1980er-Jahre: Einführung der klassenlosen gymnasialen Oberstufe, Abschaffung der Niveaukurse in der Grundschule/Sekundarstufe I, damit volle innere Differenzierung, tiefgreifende Lehrplanreform, Kommunen erhalten mehr Möglichkeiten, die Lernprozesse zu organisieren, Abschaffung der Schulbezirkssprengel.
- 1990er-Jahre: Stärkung der Kompetenzen der lokalen Behörden sowie der Schulen, Abschaffung der Schulinspektion, weitere Lehrplanreformen (deutliche Abschlankung der zentralen Vorgaben)
- ab 2004: Morgen- und Nachmittagsbetreuung für alle Schüler der ersten und zweiten Klasse landesweit sowie für alle Schüler mit Förderbedarf
- ab 2005: neue Rahmenlehrpläne / Standards für alle Schulen (gewisse Stärkung der zentralen Steuerungsebene)

Effekte

Finnland als eines der PISA-Top-Performer-Länder fungiert international oftmals als *role-model* für erfolgreiche Schulgovernance-Systeme. Die Reformen reichen weit bis in die 1970er Jahre zurück und führten zu einer deutlichen Umgestaltung des finnischen Governance-Systems. Neben dem sehr guten Abschneiden bei den PISA-Schülerleistungsmessungen ist auch der hohe Grad an Gleichheit auffallend: Sowohl der Einfluss des sozio-ökonomischen Backgrounds auf die Schülerleistungen als auch schulische Segregation der Leistungsfähigkeit war einer der niedrigsten im OECD-Raum. Interessanterweise weist Finnland jedoch eine der größten Genderdifferenzen bei den Leseleistungen auf (vgl. Canning/Hardy 2006).

Aufbauend auf diesen Ergebnissen fokussieren die aktuellen Reformbestrebungen vor allem auf den Ausbau der schulischen Selbstevaluierung sowie deren Evaluierung durch den Schulträger.

PISA 2000 (Literacy scale): Finnland 546 (Rang 1 von 31 Teilnehmerländern)

PISA 2003 (Literacy scale): Finnland 543 (Rang 1 von 40 Teilnehmerländern)

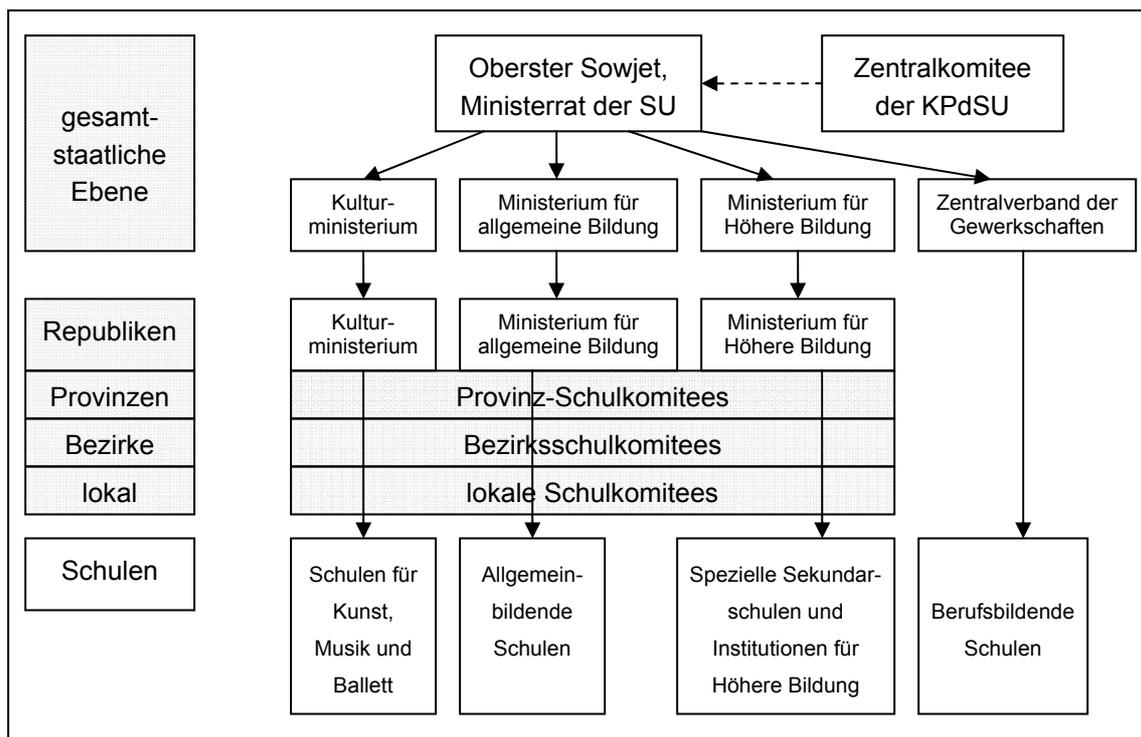
³⁸ Eine detaillierte Darstellung der finnischen Reformprozesse seit Ende der 1960er Jahre liefern Aho et al (2006). Die Autoren widmen sich dabei auch der Rolle und Einbeziehung der verschiedenen Akteure in den Reformprozess.

Lettland

Vor der Reform

Vor seiner Loslösung von der UdSSR war Lettland im sowjetischen Schulwesen integriert, auf dieses wird in der Folge eingegangen.

Abb. 15: Die Hierarchie des sowjetischen Schulwesens



Quelle: ibw-Darstellung, vgl. <http://www.country-data.com>

Governance - Struktur

Im sowjetischen Schulwesen existierten auf allen Ebenen Parallelstrukturen zwischen KPdSU und Schulverwaltung, Beamte der verschiedenen Verwaltungsebenen waren fast immer auch Parteifunktionäre, daher konnte der riesige bürokratische Apparat ideologisch gesteuert werden. Wichtige Beschlüsse fielen im Politbüro der KP, wurden im Ministerrat der Zentralregierung nachvollzogen und im Ministerium für Bildung bzw. den untergeordneten Ebenen umgesetzt.

Die Verwaltung des Schulwesens fiel in den Entscheidungsbereich der für Schulangelegenheiten zuständigen Ministerien in Moskau, wobei das Ministerium für Erziehung

für das Grundschul- und das allgemein bildende höhere Schulwesen zuständig war und das Ministerium für Höhere und spezielle Sekundarschulen verantwortlich war für sämtliche weitere Institutionen der höheren Bildung und der speziellen Ausbildung in der Sekundarstufe. Auf Republiksebene agierten ebenfalls Ministerien mit ähnlichen Bezeichnungen, ihnen unterstanden Komitees auf regionaler, Distrikts- und lokaler Ebene. Die Bildungsministerien der einzelnen Republiken und die nachgeordneten Stellen waren für die Implementierung der Gesetze und Normen ebenso verantwortlich wie für die Umsetzung curricularer Direktiven, die Auswahl von Schulbüchern und Lehrmethoden als auch teilweise für die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel. Neben den schon genannten Ministerien für Allgemeine und Höhere Bildung trugen weitere Organisationen Verantwortung im sowjetischen Schulwesen: Schulen für Ballett, Musik- und Kunsterziehung unterstanden der Aufsicht des Kulturministeriums, berufsbildende und technische Schulen wurden von der Zentralversammlung der Gewerkschaften verwaltet, jeweils mit einem entsprechend großen bürokratischen Apparat. Der Einfluss der KP beschränkte sich durch eine Art der Parallelstruktur von staatlichen und Parteistellen nicht nur auf die Gesetzgebung ideologischer und anderer Vorgaben für das Schulwesen – durch den Umstand, dass die Entscheidungsträger auf sämtlichen Ebenen durchwegs ebenso wie die Mehrheit der Schulleiter und ein Teil der Lehrer der KPdSU angehörten, konnte die Kontrolle der KP über den Bildungsbe- reich als nahezu lückenlos beschrieben werden. Unter diesen Aspekten war das sow- jetisch geprägte Schulwesen Lettlands als Bürokratie-Typ zu klassifizieren.

Aufsicht / Inspektion

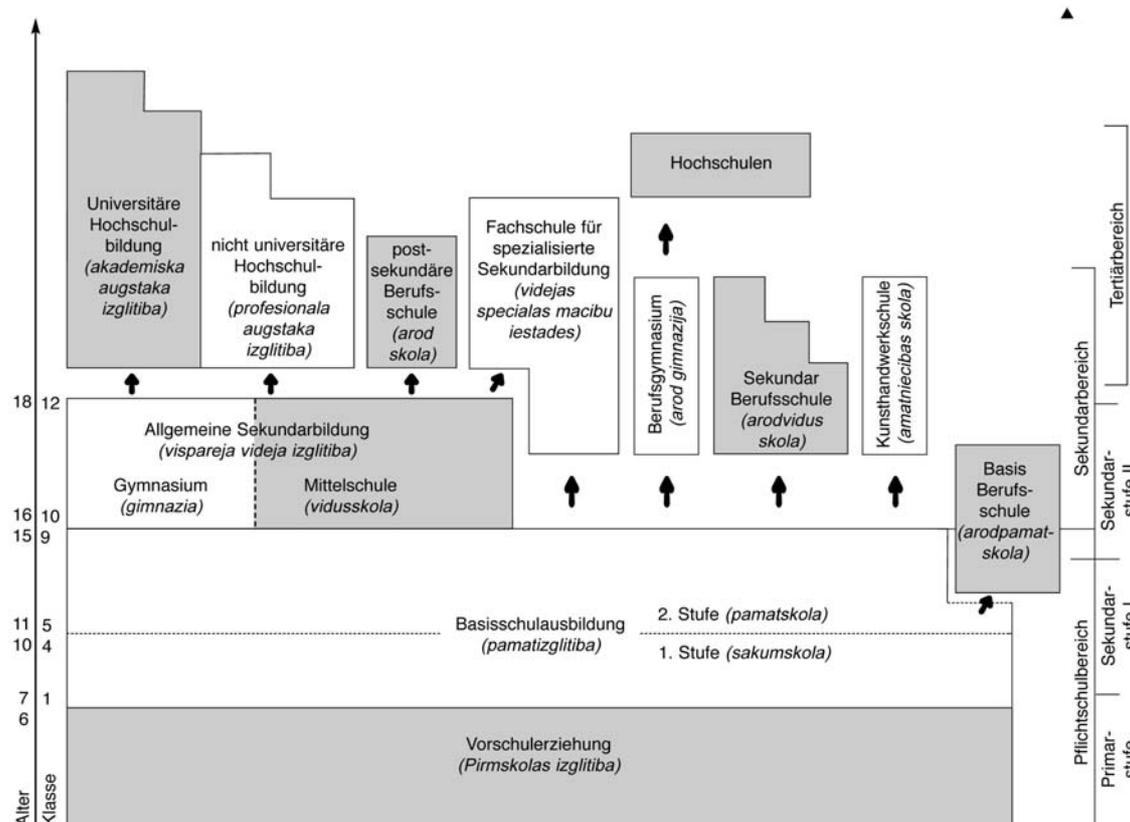
Vor 1990 gab es eine zentrale Lehrerfortbildungsinstitution unter der Aufsicht des Bil- dungsministeriums, wobei jede Lehrperson mindestens im Abstand von fünf Jahren einen Kurs belegen musste, welcher von den staatlichen Stellen finanziert wurde.

Diskussion & Reformargumente

In einer ersten Phase (1991-1995) standen die Wiedererlangung der staatlichen Sou- veränität und Absicherung derselben, Harmonisierung des bipolaren Schulwesens (russisch, lettisch) zu einem staatlichen System, das sämtliche Minderheitenfragen berücksichtigt, Entpolitisierung und Dezentralisierung des Schulwesens sowie Stär- kung der Position der Eltern und Schüler in der Schul- und Bildungswahl im Mittelpunkt der Reformbemühungen. In einer zweiten Phase (ab 1995) verlagerte sich der Fokus der Diskussion zunehmend auf die Professionalisierung des Schulwesens.

Nach der Reform

Abb. 16: Das lettische Schulsystem nach der Reform



Quelle: Artzfeld / Chaudhuri 2000

Im lettischen Schulwesen besteht Schulpflicht vom 7. bis zum 16. Lebensjahr. Die Basisschule entspricht auf der Primarstufe der Grundschule, auf der Sekundarstufe I gibt es vereinzelt Gymnasien – eine echte äußere Differenzierung gibt es erst in der Sekundarstufe II:

strukturell: Mittelschule, Gymnasium, Berufsschulen

inhaltlich: lettische Sprache und Literatur, Mathematik, eine lebende Fremdsprache, aus vier Bereichen sieben Fächer, jedoch mindestens eines pro Bereich: Sozialwissenschaften, Naturwissenschaften, Fremdsprachen und Kulturelle Bildung.

Noten/Abschlüsse

Im lettischen Notensystem gibt es eine 10-stufige Skala, wobei 1 die schlechteste Beurteilung ist. Am Ende der 9. Schulstufe erhalten die Schüler ein Zertifikat über die Grundbildung, die 12. Stufe wird mit einer vereinheitlichten Abschlussprüfung und einem Diplom über die Sekundarschule beendet.

Governance - Struktur

Seinem Grundcharakter nach ist Lettlands Bildungssystem nicht eindeutig einzuordnen, es sind jedoch starke Tendenzen zum Governance-Typ des Local Empowerments zu erkennen. Strukturell existieren heute drei Entscheidungsebenen im lettischen Schulwesen (zentralstaatlich, lokal, institutionell), jeweils mit unterschiedlichen Kompetenzen:

a) zentralstaatlich

Auf zentralstaatlicher Ebene sind Entscheidungsbefugnisse zu folgenden Bereichen angesiedelt: Curriculum, Vergabe von Lizenzen zur Eröffnung von Schulen, Bildungsstandards, Lehrerbildung und das Inspektionswesen. Zudem werden Lehrer vom staatlichen Haushalt entlohnt.

b) lokal

Lokale Behörden sind verantwortlich für die Errichtung und Erhaltung sämtlicher Schulen in ihrem Bereich, dies betrifft alle schulischen Einrichtung vom Vorschulalter bis in die Sekundarstufe, ausgenommen davon sind jene Ausbildungseinrichtungen, die direkt dem Ministerium unterstehen bzw. private Bildungseinrichtungen. Ihnen obliegt auch die Zuweisung der Schüler an die Schulen (keine freie Schulwahl in der Primarstufe und Sekundarstufe I).

c) institutionell

Die einzelnen Bildungsinstitutionen haben Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Einstellung von Lehrern und Zuweisung von Verantwortungsbereichen, der Verwendung der Mittel (formula funding) sowie hinsichtlich der Arbeitsorganisation und der Erstellung interner Regelwerke.

Inputsteuerung

Curriculum

Im Jahr 1994 wurde vom Educational Content and Examination Centre ein Rahmencurriculum erlassen, das von den Schulen auf deren spezielle Situation ausgestaltet wird.

Finanzhoheit

Ab dem Jahr 1997 kam es zu einer schrittweisen Einführung des per-capita-funding-Prinzips in der Finanzierung bzw. Erhaltung der Schulen je nach Zuständigkeit (Ge-

meinden für Vorschuleinrichtungen, Prima- und Sekundarschulen, regionale Behörden für Sekundar-II-Schulen, Berufsbildungseinrichtungen etc.).

Die Personalkosten werden aus dem Budget des Bildungsministeriums bestritten, jedoch erhalten seit 1996 die regionalen Boards die Gelder zur Auszahlung an die jeweiligen Lehrpersonen in einer Gesamtsumme nach einer Normsumme an Schülern, die in der jeweiligen Region leben.

Personalhoheit

Die konkrete Erstellung des Stellenplans obliegt der regionalen Behörde. Jede Schule erhält ein Globalbudget nach per-capita-Richtlinien, hernach ist es Aufgabe des regionalen Boards, etwaige Differenzen zwischen dem Regionalbudget und der Summe der Schulbudgets auszugleichen.

Outputsteuerung

Standards / Standardisierte Überprüfungen

Standards für Unterrichtsgegenstände wurden 1992 eingeführt, wobei es sich durchwegs um Wissensinhalte pro jeweiliger Schulstufe handelte. In den Jahren 1996 und 1997 wurden neue Bildungsstandards für das Pflichtschulwesen entwickelt, die stark auf Fähigkeiten, Fertigkeiten und Problemlöseverhalten abzielen sowie eine Vernetzung zwischen einzelnen Bereichen des nationalen Curriculums bieten.

Evaluierung

2004 wurde in Kooperation mit der Scottish Qualifications Authority ein Pilotversuch zur Implementierung eines Systems von interner und externer Evaluierung gestartet, noch ist aber keine reguläre Evaluierung wie etwa in Finnland oder Australien im System implementiert.

Aufsicht / Inspektion

Im lettischen Schulsystem gibt es nach wie vor ein Inspektoratswesen. Dem direkt im zuständigen Ministerium angesiedelten leitenden Büro sind regionale Inspektionszentren nachgeordnet, von denen aus die Schulen inspiziert werden.

Unterstützungssysteme

Im Jahr 1990 wurde das zentrale staatliche Fortbildungsinstitut aufgelöst, private Institute konnten im Wettbewerb Veranstaltungen anbieten. Das Institut zur Förderung im Bildungswesen übernahm viele der ehemals staatlich angebotenen Bildungsleistungen. Ab 1994 wurde die Fortbildung in der Hauptsache von drei Instituten organisiert:

- Teacher Training Support Centre (Unterrichtsmethodik)
- Curriculum Development and Examination Centre (Schwerpunkt Curriculumschulung)
- Centre for Professional and Vocational Education (für berufsbildende Schulen)

Die Kosten tragen entweder die Gemeinden oder, wenn sie es sich leisten können, die LehrerInnen.

Der Reformprozess

Die Reformschritte nach der Unabhängigkeitserklärung

1990-1992: Radikale lokale Verwaltungsreform

1991: Rahmengesetzgebung

1992: Erste Definition von Bildungsstandards

1994: Neuorganisation der Lehrerfortbildung

1995: Bildungskonzept zur Präzisierung der Rahmengesetzgebung

1997: schrittweise Einführung der Schulfinanzierung nach per-capita-System

1998: Neukonzeption der Pflichtschulstandards

2000: Einführung von Bildungsstandards im gesamten Erstausbildungsbereich (inkl. Universitäten)

2001: Curricular-Reformplan für den Pflichtschulbereich (implementiert 2004)

2002: Einführung verpflichtender Vorschulbildung für 5- und 6-Jährige

Harmonisierung der Fortbildungsprogramme für Lehrer (wurde 2003 fortgesetzt)

2003: Bildungsstandards für 15 Unterrichtsfächer werden erarbeitet

Verabschiedung eines Entwicklungsplan für das Berufsbildungssystem

2004: Beginn der Umsetzung der reformierten Curricula

Effekte

Die Ergebnisse von Lettland bei PISA 2003 liefern ein etwas gemischtes Bild: So liegen die Durchschnittswerte der Schülerleistungen beim Lesen im Bereich von Österreich (491 Punkte) und somit im Mittelfeld des Länderrankings – in Mathematik schnitt Lettland aber deutlich schlechter ab (483 Punkte, Rang 27). Im Vergleich zu PISA 2000 ist aber eine deutliche Steigerung für beide Dimensionen feststellbar (beim Lesen lag der Durchschnittswert im Jahr 2000 bei 458 Punkten, in Mathematik bei 463 Punkten). Dies kann als Effizienzsteigerung des lettischen Bildungssystems interpretiert werden.

TIMSS 2003 (Mathematics scale):	Singapur 605 – Lettland 508 (Rang 11 von 44 Teilnehmerländern)
PISA 2000 (Literacy scale):	Finnland 546 – Lettland 458 (Rang 28 von 31 Teilnehmerländern)
PISA 2003 (Literacy scale):	Finnland 543 – Lettland 491 (Rang 23 von 40 Teilnehmerländern)

Nach wie vor bestehen aber ausgeprägte Unterschiede hinsichtlich regionaler und sozialer Zugangs- und Ergebnischancen für Jugendliche im lettischen Bildungssystem. Insbesondere die radikale lokale Verwaltungsreform zu Beginn der 1990er Jahre schuf ausgeprägte Ungleichgewichte in den Autoritäts- und Verantwortlichkeitsstrukturen der Schulverwaltung. Trotz immer wieder kehrender Bemühungen zu einer Strukturreform ist diese bislang in Ansätzen stecken geblieben (vgl. OECD 2001b).

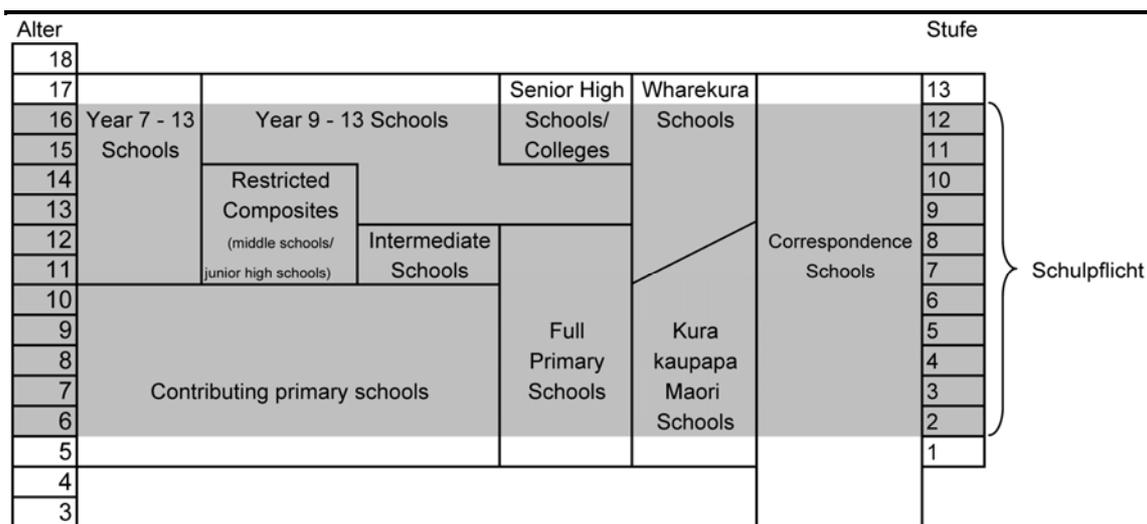
Neuseeland

Wichtige aktuelle Kenndaten des Schulwesens

Das neuseeländische Schulwesen kennt im Gegensatz zu vielen anderen Staaten eine zehn Jahre umfassende Schulpflicht (von 6 bis 16 Jahren). Nach einer Eingangsstufe („Primary School Commences“, optional) finden sich Formen von sechsjährigen und achtjährigen Primarschulen, auf die Intermediate Schools, Junior High Schools und Middle Schools sowie die Sekundarstufenschulen bis zu den Senior High Schools aufbauen – vgl. Abbildung 17 auf der nächsten Seite.

Noten

In Neuseeland gibt es kein komplett einheitliches Notensystem, üblicherweise werden fünf Grade (high distinction, distinction, credit, pass, fail) angewendet, in manchen Schulen wird auch die im englischsprachigen Raum übliche Buchstabenskala von A bis F eingesetzt.

Abb. 17: Das neuseeländische Schulsystem

Quelle: ibw-Darstellung; vgl. Ministry of Education 2004.

Vor der Reform

Ausgangslage

Im Falle Neuseelands sind hauptsächlich ökonomische Zwänge als Auslöser für die Reformen zu nennen. Nach Jahrzehnten der Vollbeschäftigung kämpfte die neuseeländische Wirtschaft in den 1980er Jahren mit hohen Auslandsschulden, einer hohen Arbeitslosenrate und mit dem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften.

Dem Bildungssektor kamen nach Ansicht der Regierung zwei wesentliche Ziele des Staates zu: so sollte die wirtschaftliche Prosperität gewährleistet und der soziale Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaft gefördert werden.

Ermöglicht werden sollte dies mit einem Schulsystem, das diesen Prämissen folgte:

- staatliche Finanzierung mit lokaler Selbstverwaltung
- angemessene, klar definierte Verantwortlichkeiten
- Schwerpunkte für jene SchülerInnen mit besonderen Bedürfnissen
- Freier Zugang und freie Wahlmöglichkeiten für alle Bürger zu Bildung

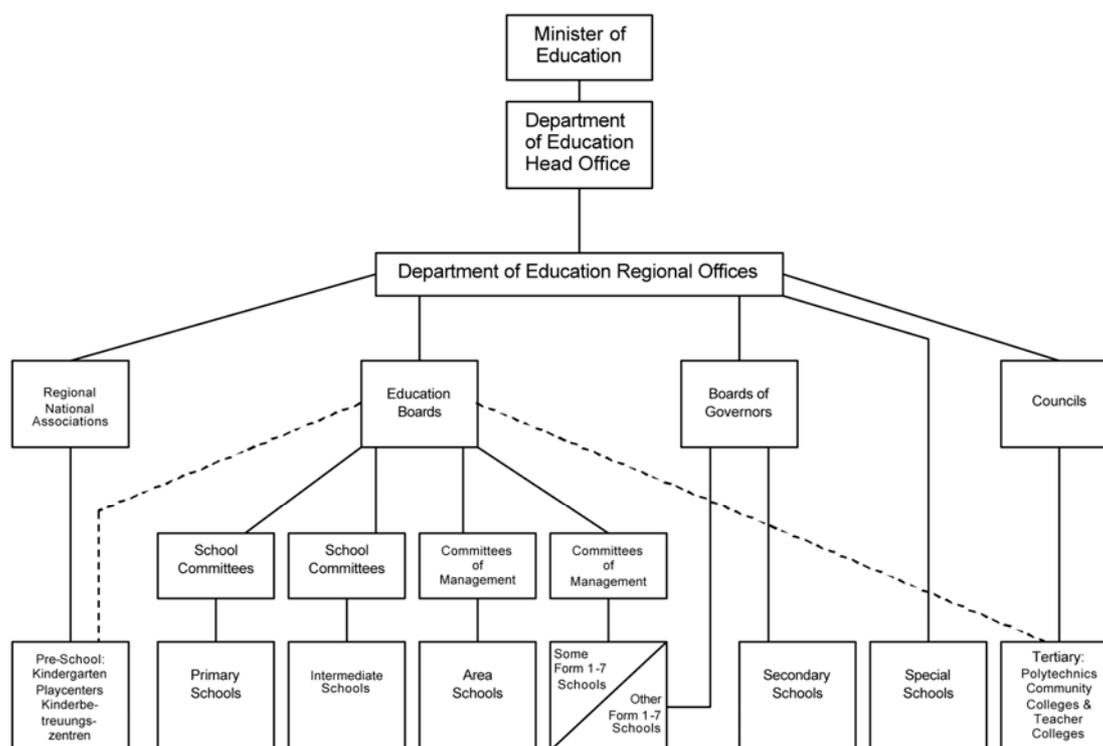
An der Spitze der Schulverwaltung stand der zuständige Bildungsminister, der das Department on Education leitete. Dieses war in ein Head Office und in 10 Regional Offices unterteilt. Je nach Schultyp unterstanden den Regional Offices noch eine oder zwei Verwaltungsebenen:

Die vorschulischen Einrichtungen unterstanden direkt den Regional National Associations. Education Boards hatten auf informellem Weg einen gewissen Einfluss auf Teile

dieses Bereichs da in staatlich anerkannten Einrichtungen Lehrerstellen finanziert und die Gebäude erhalten wurden. Primary Schools und Intermediate Schools unterstanden School Committees, welche wiederum den Education Boards unterstellt waren. Area Schools und teilweise Form-1-7-Schools (7.-13. Schulstufe) waren sog. Committees of Management unterstellt, welche ihrerseits den Education Boards unterstanden. Ein Teil der Form-1-7-Schools sowie die Secondary Schools standen hingegen unter der Verwaltung sog. Boards of Governors, Tertiäre Bildungsstätten unterstanden einem Council.

Special Schools waren direkt dem jeweiligen Regional Office unterstellt, hier war keine Hierarchieebene zwischengeschaltet.

Abb. 18: Hierarchie der neuseeländischen Schulverwaltung vor der Reform



Quelle: ibw-Darstellung; vgl. Perris 1998.

Diskussionsfelder

Progressive vs. konservative Denkschule / Pädagogik

Die Diskussion um Reformen im neuseeländischen Schulwesen der 1970er- und frühen 1980er-Jahre waren nach Ansicht von Gary Hawke (2002) von der Victoria Univer-

sity in Wellington geprägt von Selbstzentriertheit, d.h. wesentliche Impulse zur Weiterentwicklung des Schulwesens kamen überwiegend von systemimmanenten Stellen, kaum bis gar nicht von Stellen außerhalb des Bildungssektors. Wie in vielen anderen Industrieländern auch wurden Reformen vielfach unter dem Postulat von Chancengerechtigkeit unter den Vorzeichen zunehmender sozialer Mobilität verlangt (auch und vor allem in Bezug auf die Bevölkerungsgruppe der Maori), was zu einer hinlänglich bekannten Lagerbildung führte: grob gesagt handelte es sich um progressiv-reformatorsche Kräfte auf der einen Seite und traditionalistisch-konservative Kräfte auf der anderen; die meiste Kritik am Status quo kam vorwiegend aus dem (politisch) links orientierten Lager. Inhaltlich spiegelte sich dies in Neuseeland in Diskussionen um katholische Privatschulen und deren Stellung innerhalb des staatlichen Schulwesens mit Argumentationssträngen über Werteerziehung im Allgemeinen wider. Ein weiteres Diskussionsfeld tat sich in der Frage neuer Formen des Unterrichts und der Leistungsbeurteilung auf, alles mit der o.a. „Lager“-diskussion im Hintergrund.

Kritik am Ausbildungsstand der Schulabgänger – neue gesamtgesellschaftliche Aspekte in der Diskussion

Seitens der Wirtschaft wurde zwar immer wieder der teilweise unbefriedigende Ausbildungsstand von Schulabgängern in Kernbereichen der Ausbildung beklagt, Auswirkungen auf den Diskurs im pädagogischen Bereich hatte dies aber (noch) kaum. Dies sollte sich mit dem Wechsel an der Regierung im Jahr 1984 ändern: wiewohl die Labour-Party die neue Regierung bildete, so trat sie angesichts einer sich verschlechternden Wirtschaftslage mit dem Anspruch von Reformen an allen wesentlichen Bereichen des Staats an, zentral galt das Reformbedürfnis dem Arbeitsmarkt und dem Bildungssektor. Ihm kamen nach Ansicht der Regierung zwei wesentliche Ziele des Staates zu: so sollte die wirtschaftliche Prosperität gewährleistet und der soziale Zusammenhalt innerhalb der Gesellschaft gefördert werden.

Unter dem Verdikt des New Public Managements mit seinem Anspruch nach möglichst effizientem Einsatz der finanziellen Ressourcen wurde jedes Politikfeld untersucht, kein Bereich konnte sich den Reformbemühungen entziehen. Neben dem Paradigmenwechsel in der öffentlichen Verwaltung wurden von dieser Regierung nach Ansicht von Hawke (2002) vor allem von Seiten des Arbeitsministeriums Problemfelder in der Ausbildung der Jugendlichen vor dem Hintergrund gravierender Umwälzungen in der Wirtschaft identifiziert: "In New Zealand, what was required was not an ability to read simple instructions so as to contribute brawn and muscle to a modest transformation of agricultural commodities that could be sold overseas. What was required was adapta-

bility to change in the face of computing and telecommunications revolutions" (Hawke 2002, 4). Zentrale Herausforderung war: "shifting education from selecting an elite to generating competence among all, and making lifelong education a reality" (ebd, 4). Daneben blieben alte Fragen ungelöst, beispielsweise Fragen nach dem unterschiedlichen schulischen und damit verbundenen wirtschaftlichen Erfolg der Maori im Vergleich mit den Pakeha. Diese Fragen stellten sich nun im Kontext einer sich verändernden Wirtschaft und eines Paradigmenwechsels in Fragen der Staatsführung neu-erlich und harrten einer Lösung.

Zu viele Ebenen als Hindernisse

Nach Lyall Perris (1998, 11) lagen die Wurzeln für die notwendige Reform der Governance-Strukturen des neuseeländischen Schulwesens zum Teil in Education Act des Jahres 1877, in dem die Verteilung von Entscheidungsbefugnissen von den Provinzen auf 10 gewählte Regionale Education Boards und einem zentralen Department of Education aufgeteilt wurden, was nach Perris' Ansicht naturgemäß zu Spannungen führen musste (ebd.). Größere Veränderungen dieses Systems waren realpolitisch wegen der mit drei Jahren vergleichsweise kurz bemessenen Legislaturperiode kaum durchführbar, da die jeweilige Oppositionspartei dies stets zum Wahlkampfthema stilisieren und mit dem Schüren von Ängsten und Ressentiments in dieser heiklen Frage viele Stimmen lukrieren konnte. Andererseits war „die Bürokratie“ (ebd., 11) im Hintergrund des Schulwesens ein leichtes Ziel für Angriffe bei Schwierigkeiten innerhalb des Systems. Andererseits erwiesen sich auch die Education Boards mit ihren breiten Kompetenzspektren v.a. wegen ihrer Ineffizienz und der überbordenden Regelungstiefe als reformbedürftig. Gerade auf dem Sektor der Primary Schools war dies nach Ansicht Perris spürbar: "A better-educated parent community was becoming less and less tolerant of being controlled by Education Board clerks over matters big and small, ranging from the appointment of teachers to the repair of a broken window" (ebd., 12). Das Bedürfnis nach Reform wurde also auf mehreren Seiten artikuliert, eben auch im abschließenden Report der Picot Task Force. Hierin wurden als wesentliche Kritikpunkte am Status quo im Bildungswesen – vor allem in Hinblick auf die Dualität Department versus Education Boards – festgehalten:

- der hohe Grad an Zentralisierung bei Entscheidungen, damit verbundene langwierige und nicht selten doppelgleisig geführte Entscheidungsprozesse, Anfälligkeit für Lobbying und die Herausbildung von Abhängigkeiten.
- die Komplexität des Systems durch unkoordinierte Entscheidungen, zersplitterte Kompetenzen, Doppelgleisigkeiten bei Dienstleistungen der beiden Ebenen.

Daraus folgend:

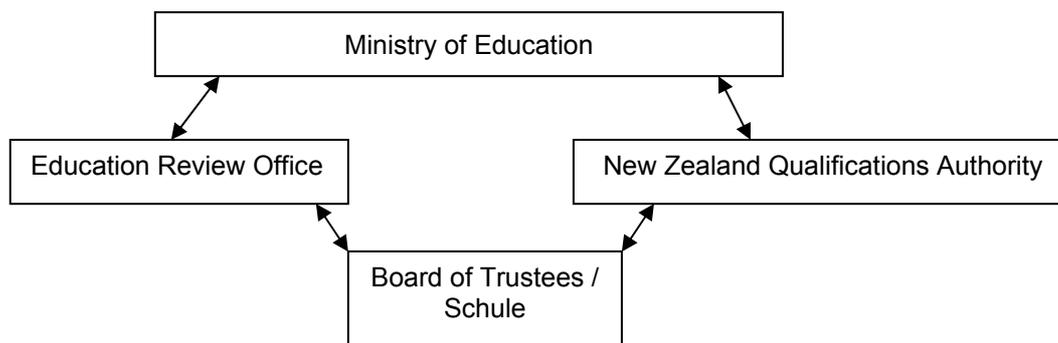
- ein Mangel an Information und effizientem Management, fehlende Prioritäten, ein Mangel an Verantwortlichkeit sowie kaum Anreize für persönliches Engagement
- letztlich ein Gefühl der Ohnmacht und Unzufriedenheit unter den Abnehmern der Dienstleistungen, vornehmlich unter den Eltern (vgl. Perris 1998, 14).

Nach der Reform

Im Vergleich zum Schulwesen aus der Zeit vor dem Picot Report wurden zwei hierarchische Ebenen (Regional Office des Ministeriums, regionale Education Boards) gestrichen, die vordem relativ unbedeutenden School Committees wurden durch die Boards of Trustees ersetzt, welche mit substantziellen Kompetenzen ausgestattet wurden. Nunmehr wird der größte Teil der wesentlichen Entscheidungen direkt vor Ort gefällt, sowohl was Finanzen oder Personal als auch die konkrete inhaltliche Schwerpunktsetzung der jeweiligen Schule angeht. Die Evaluierung des Unterrichtsergebnisses erfolgt auf zwei Ebenen: einerseits ist jede Schule zur Selbstevaluation angehalten, andererseits dienen die hier erzielten Ergebnisse als eine Grundlage für die externe Evaluation jeder Schule, welche im Abstand von drei Jahren durch Experten des Education Review Office (ERO) durchgeführt werden.

Nach der Reform stellte sich das neuseeländische Schulwesen vereinfacht so dar:

Abb. 19: Hierarchie der neuseeländischen Schulverwaltung nach der Reform (vereinfacht)



Quelle: ibw-Darstellung; vgl. Ministry of Education 2004.

Governance Struktur

Auf ministerieller Ebene werden nach der Reform nur noch generelle Vorgaben (Curriculum Framework, NZQA-Standards, ERO-Evaluierung) erlassen, day-to-day-decisions werden vom jeweiligen Board of Trustees (BoT)³⁹ bzw. dem Schulleiter getroffen. Die BoT-Kompetenzen sind umfassend, betreffen v.a. die Bereiche Finanzen und Personal. Die Schulen werden zum größten Teil nach Schülerzahl mit einem Globalbudget ausgestattet. Schulinterne Evaluierungen werden an das ERO übermittelt, im Dreijahresrhythmus wird jede Schule von einem ERO-Team besucht und in Gesprächen und Untersuchungen vor Ort wird ein Gesamtbild der Schule und ihrer Entwicklung verfasst, welches in einem offiziellen Report (auch auf der Website des ERO) veröffentlicht wird. Nach diesen Gesichtspunkten kann das Schulwesen Neuseelands am ehesten dem „Competitive Market“-Modell bzw. dem Effizienz-Typ zugerechnet werden.

Inputsteuerung

Curriculum

National vorgegebene Rahmen-Curricula, das von den Schulen auf deren spezielle Situation ausgestaltet wird (konkrete Zielvereinbarung zwischen der Schule und der Zentralbehörde in Form einer Schul-Charter).

Finanzhoheit

Die Boards of Trustees tragen die Verantwortung für das Budget und der Setzung finanzieller Prioritäten. Dabei sind nationale Bildungs- und Verwaltungsrichtlinien ebenso einzuhalten wie die Verpflichtungen eines guten Arbeitgebers.

Personalhoheit

Das BoT entscheidet nach örtlichen Notwendigkeiten über die Einstellung / Entlassung von Lehrpersonen. Zusätzlich können Lehrpersonen variable Gehaltsbestandteile als Anreiz geboten werden.

³⁹ BoTs bestehen aus drei bis sieben Elternvertretern, einem Lehrervertreter sowie dem Schulleiter. Diese Mitglieder werden alle drei Jahre gewählt. Sie sind verantwortlich für die Einhaltung der Zielvereinbarung zwischen der Schule und der Zentralbehörde (Charter) – vgl. Williams 2003.

Outputsteuerung

Standards/Standardisierte Überprüfungen

Im neuseeländischen Bildungssystem sind zweierlei Standards implementiert: „achievement standards“ und „unit standards“. Beide sind Teil des National Qualification Frameworks und beziehen sich explizit nicht auf Ziele in den Curricula sondern definieren inhaltliche bzw. organisatorische Kriterien zur Messung der Leistung von Schülern. In den Jahren 2002 bis 2004 wurde schrittweise das National Certificate of Educational Achievement (NCEA) implementiert, ein dreistufiges Zertifizierungssystem, das analog zu den drei Jahren der Secondary Schools erworben werden kann.

Bei der Konzeption des Certificates wurde großer Wert auf die internationale Vergleichbarkeit gelegt: der NCEA-Level 1 entspricht demnach dem britischen GCSE sowie den unterschiedlichen australischen Zertifikaten, die auf der 10. Schulstufe erworben werden können (School Certificate, Junior Certificate and Achievement Certificate). Der NCEA-Level 3 entspricht demnach dem britischen A-Level-Certificate und australischen Zertifikaten wie dem New South Wales Higher School Certificate.

Es gibt keine externen nationalen Tests zur Überprüfung der Schülerleistungen.

Evaluierung

Für die Kontrolle der Leistungen an Neuseelands Schulen sind in erster Linie die Mitglieder des jeweiligen Board of Trustees zuständig. Diese überwachen sowohl die Leistungen der Lehrer als auch der Schulleitung, was mit einer Grundlage für die weitere Anstellung von Lehrpersonen und Schulleiter bildet. Unterstützt werden die Boards dabei von einer zentralen Institution, der Education Review Office (ERO). Das ERO führt auf Grundlage der bei der NZQA entwickelten Standards Evaluierungen und ein begleitendes Monitoring und Überprüfungen von Schulen im Dreijahresrhythmus durch. Im Überprüfungsverfahren sind drei zentrale Aspekte berücksichtigt: schulspezifische Prioritäten, (Schul-)Vereinbarungen (z.B. Curriculum) sowie Prioritäten der Bundesverwaltung. Die Untersuchung selbst stützt sich auf Indikatoren für den Lernprozess und auf Outcome-Indikatoren, welche zunächst aus statistischen Daten der jeweiligen Schule destilliert werden (jährlicher pädagogischer und betriebswirtschaftlicher Bericht an das ERO, Schulstatistik bzgl. Absenzen, Ausschluss vom Unterricht, schulischer Erfolg der SchülerInnen auf der nächsthöheren Schulstufe), ebenso wird hinterfragt, inwiefern die einzelne Schule die verfügbaren Daten zu internen Verbesserungsmaßnahmen nützt. Dazu führen die VertreterInnen des ERO Gespräche mit den Boardmitgliedern, der Schulleitung, Lehrern, Schülern und Eltern. Als weiteres Element wer-

den Unterrichtssequenzen beobachtet. Bei aller Objektivität der wissenschaftlichen Kriterien, auf die sich diese Review stützt, wird in den Ausführungsbestimmungen der individuelle Anteil der Schülerleistung am Ergebnis solcher Untersuchungen ebenfalls betont und berücksichtigt. Die Reports werden der zentralen Behörde sowie den Boards of Trustees zugestellt, zudem werden sie auf der Homepage des ERO öffentlich zugänglich gemacht (vgl. ERO oJ).

Unterstützungssysteme

Im neuseeländischen Schulwesen liegt es im Wesentlichen an den Boards of Trustees, für eine ausreichende Fortbildung der Lehrkräfte zu sorgen. Zum Einen erstellt jedes Board einen jährlichen Evaluierungsbericht; zum Anderen ist in den National Administration Guidelines (NAGs) überdies festgelegt, dass in jeder Schule ein strategischer Entwicklungsplan zur Professionalisierung zu erstellen ist (vgl. ERO 2000). Als weiterer Anreiz zur steten Weiterbildung werden Professionalisierungsstandards in die Arbeitsverträge mit den LehrerInnen aufgenommen, zudem dient Fortbildung als Basis für Gehaltssprünge und Beförderungen. Um die Fortbildung auch ausreichend anbieten zu können, tritt einerseits das neuseeländische Bildungsministerium als zentraler Einkäufer von Bildungsleistungen auf, andererseits werden viele Veranstaltungen von den jeweiligen Schulen direkt organisiert und aus dem Schulbudget finanziert.

Der Reformprozess

Zeitliche Abfolge

1987: Start der Reformdiskussion (Picot Taskforce)

1989: Beginn der Reformen (Tomorrow's Schools): deutliche Abschlankeung der Verwaltung (zwei hierarchische Ebenen – Regional Office des Ministeriums, regionale Education Boards – wurden gestrichen);

Die vordem relativ unbedeutenden School Committees wurden durch die Boards of Trustees ersetzt, welche mit substanziellen Kompetenzen ausgestattet wurden.

1991: Einführung der freien Schulwahl (Abschaffung der Zuweisung der Schüler nach Schulbezirken – es gibt kein Recht mehr, eine Schule in seinem Schulbezirk besuchen zu können, Schulen können Aufnahmekriterien festlegen, falls die Bewerberzahl ihre Kapazitätsgrenzen überschreitet).

- 1993: Einführung des Bulk-Funding-Modells⁴⁰ als neue Finanzierungsschiene für Schulen;
Veröffentlichung des Curriculum Frameworks;
Initiierung des National Education Monitoring Projects (Systemmonitoring der Schülerleistungen auf Basis jährlicher Tests aus einer Stichprobe der Schülerpopulation der 4. und 8. Schulstufe).
- 1994: Erste nationale Schülerleistungstest werden durchgeführt;
Einführung eines verpflichtenden Performance Management Systems für Schulleitung und Lehrer an allen Schulen;
Fully Funded Option (vgl. Fußnote 40);
Ausweitung der nationalen Schülerassessments auch für den Primarschulbereich.
- 1996: Einführung Targeted Individual Entitlement (TIE): Unterstützungssystem für Kinder aus einkommensschwachen Familien zum Besuch von Privatschulen⁴¹.
- 1998: (Wieder-)Einführung des Rechts eine Schule in seinem Schulbezirk besuchen zu können.
- 2000: Abschaffung des TIE-Unterstützungsprogramms;
Bulk-Funding-Modell für Lehrergehälter wird angeschafft – „sonstige“ Schulausgaben sind weiterhin nach diesem Schema finanziert⁴².
- 2000 – 2004: schrittweise Implementierung des National Certificate of Educational Achievement (NCEA).

Effekte

Praktisch alle Kommentatoren vertreten die Meinung, dass sich die Governance-Mechanismen deutlich verändert haben: „There can be no doubt that the goal of devolving more decision making to schools was achieved.“ (zit. nach Earl et al 2003).

⁴⁰ Im ursprünglichen Reformdesign der Picot Taskforce war vorgesehen, dass Schulen vom Ministerium ein Globalbudget erhalten sollten, über das sie nach eigenem Ermessen verfügen sollten (inkl. Gehaltszuschläge für Lehrer und der Freiheit, Lehrpersonal nach eigenen Bedarfsüberlegungen zu rekrutieren). Dieses System wurde ab 1993 auf freiwilliger Basis eingeführt – bis 1998 traten etwa ein Drittel der Schulen diesem System bei.

⁴¹ Privatschulen erhalten 110% der Durchschnittskosten eines Schülers einer staatlichen Schule, falls sie einen TIE-Schüler aufnehmen; Finanzausschuss für TIE-Eltern zur Deckung „sonstiger“ Bildungsausgaben.

⁴² Lehrergehälter werden seitdem wieder zentral seitens des Ministeriums geregelt und finanziert. Auch die Anzahl der Lehrer pro Schulstandort unterliegt seitdem wieder einem zentral administrierten formelbasiert Modell (vgl. Harrison 2004).

Laut Canning / Hardy (2006) weisen etliche Studien auf eine Zunahme sozial und ethnisch bedingter Unterschiede in den Zugangschancen hin. Demgegenüber sind jedoch einige Autoren der Ansicht, dass das neuseeländische Bildungswesen im internationalen Vergleich eine relativ geringe Segregationswirkung aufweist (Micklewright et al 2006). Es wird auch die Position vertreten, dass Segregationseffekte dadurch bedingt sind, dass die Reformen nur unvollständig umgesetzt wurden (z.B. Harrison 2004) – demnach das Governance-System noch über zuwenig Marktmechanismen verfüge⁴³. Insbesondere Harrison (2004) verweist zudem auf vielfältige Widersprüche in der aktuellen Ausgestaltung des Steuerungsregimes.

Neuseeland Schüler schnitten bei TIMSS und vor allem bei PISA sehr gut ab⁴⁴:

TIMSS 2003 (Mathematics scale):	Singapur 605 – Neuseeland 494 (Rang 20 von 44 Teilnehmerländern)
Pisa 2000 (Literacy Scale):	Finnland 546 – Neuseeland 529 Punkte (Rang 3 von 31 Teilnehmerländern)
Pisa 2003 (Literacy Scale):	Finnland 543 – Neuseeland 522 Punkte (Rang 5 von 40 Teilnehmerländern)

Österreich

Wichtige aktuelle Kenndaten des Schulwesens

Das österreichische Schulwesen zeichnet sich durch eine Differenzierung der Schulformen und Ausbildungsmöglichkeiten bereits ab der 5. Schulstufe aus. Neben dem Gymnasium besteht die Hauptschule resp. die kooperative Mittelschule/Hauptschule (Schulversuch). Im Bereich der Sekundarstufe II besteht neben dem AHS-Bereich ein breites Spektrum an mittleren und höheren berufsbildenden Schulen sowie die Möglichkeit einer Berufsausbildung im dualen System mit entsprechender theoretischer Ausbildung an den Berufsschulen.

⁴³ z.B.: The New Zealand reforms, although “more complete and far bolder than is typically the case for major educational reforms,” were, at best, only partial (Edward B. Fiske and Helen F. Ladd (ed.): *The Tomorrow’s Schools Reforms: An American Perspective*. Institute of Policy Studies Policy Paper no. 6, Wellington, 2000; cit. in LaRocque 2005).

⁴⁴ Die guten PISA-Ergebnisse waren insbesondere auch durch die sehr guten Testergebnisse bei den besten 5% der Schüler bedingt (die Testergebnisse der „schlechtesten“ 5% der Schüler lagen dagegen im OECD-Durchschnitt).

Governance - Struktur

Nach Glatter kann das österreichische Schulwesen nach wie vor am ehesten dem Quality-Control-Modell (Bürokratie-Typ) zugeordnet werden, auch wenn erste Ansätze zu School Empowerment erkennbar werden.

Inputsteuerung

Curriculum

Sämtliche Rahmengesetze (das sind im Wesentlichen das SchOG und das SchUG) werden in Österreich von der Bundeslegislative beschlossen. Bis vor kurzem bedurfte jede Änderung dieser Gesetze einer qualifizierten Mehrheit (2/3 der Mandatare). Daher wurden viele organisatorische Aufgaben auf dem Weg von Verordnungen erlassen. Auch in diesem Fall ist die Bundesverwaltung zuständig: die Bundesministerin ist für die Lehrplanverordnung für jeden Schultypus zuständig. Die regionalen und lokalen Behörden haben hier keinerlei Entscheidungsbefugnis. Mit der Parteieneinigung vom Sommer 2005 ist der Weg geöffnet, dass zukünftig Schulgesetze mit einfacher Mehrheit beschlossen werden können⁴⁵.

Durch die 14. Novelle des Schulorganisationsgesetzes (SchOG) ist es seit dem Schuljahr 1994/95 möglich, dass Schulen (im Schulgemeinschaftsausschuss bzw. im Schulforum) ein Schulprogramm oder Schulprofil beschließen⁴⁶. In diesem Schulforum/SGA ist die Mitsprache von Eltern und Lehrern möglich und erwünscht, im Schulgemeinschaftsausschuss sind ebenso Schüler vertreten.

⁴⁵ Ausnahmen gibt es für Angelegenheiten der Schulgeldfreiheit sowie des Verhältnisses der Schule und Kirchen (Religionsgesellschaften) einschließlich des Religionsunterrichtes in der Schule, die zumindest neun Jahre betragende Schulpflicht sowie das differenzierte Schulsystem.

⁴⁶ Folgende Möglichkeiten werden im Rahmen der schulautonomen Lehrplanbestimmungen eröffnet:

- Erhöhung bzw. Reduzierung der Stundenzahl bestehender Pflichtgegenstände im vorgegebenen Rahmen
- Schaffung von Pflichtgegenständen, die nicht vorgesehen sind (die Abwahl eines Gegenstandes ist jedoch nicht möglich)
- Umwandlung von Freigegegenständen in Pflichtgegenstände
- Weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich Freigegegenstände und unverbindliche Übungen
- Unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten des Förderunterrichts im Rahmen eines Gesamtstundenkontingentes (Möglichkeit der Abhaltung von Förderunterricht in allen Gegenständen, und zwar entweder in Kursform, geblockt oder aber integriert in den Unterricht des jeweiligen Gegenstandes)
- Festsetzung des zeitlichen Ausmaßes der Betreuungspläne für die gegenstandsbezogene und individuelle Lernzeit in ganztätig geführten Schulen.

In der Schule ist es den Lehrern in bestimmter Art und Weise möglich, eigene Akzente zu setzen: so gilt etwa im Bereich der AHS eine Trennung von Kernstoff und Erweiterungstoff, letzteren können die Lehrer nach eigenem Ermessen unterrichten. Der Lehrplan der Volksschulen ist als Rahmenlehrplan ebenfalls angetan, den Lehrpersonen individuelle Freiräume zu schaffen. Grundsätzlich genießen die Lehrer in Österreich ein hohes Maß an beruflicher Unabhängigkeit in Bezug auf ihre Arbeitsweise.

Finanzhoheit

Die finanzielle Hoheit ist in Österreich geteilt: für sämtliche Bundesschulen liegt sie ausschließlich bei der Bundesverwaltung. Bei den Landesschulen ist die Erhaltung und Ausstattung Sache der jeweiligen Schulerhalter, das sind im öffentlichen Bereich die Gemeinden, im Bereich der Privatschulen die entsprechenden Trägerorganisationen. Die Entlohnung der Lehrer an Bundesschulen wie an Landesschulen erfolgt über den jeweiligen Landesschulrat. Landeslehrer werden ebenfalls vom Bund bezahlt. Die Schulen verfügen über kein echtes eigenes Budget mit vollständiger finanzieller Autonomie. Eine Ausnahme stellen die Wiener Volksschulen dar, die über einen sog. „Warenkorb“ Materialien zur Hand des Schülers einkaufen können. Der Warenkorb ist im Wesentlichen eine Auflistung von verschiedensten Materialien, welche Lehrkräfte aus einem per-capita-Budget für den Unterricht kaufen können.

Personalhoheit

Im Bereich des Lehrpersonals sind die Kompetenzen in Österreich auf alle drei Behördenebenen verteilt: der Stellenplan für die Bundesschulen wird generell im Ministerium festgelegt, die Einstellung und Entlassung von Lehrern obliegt dem jeweiligen Landesschulrat. Diese Behörde weist den Schulen auch die Lehrer zu, dies geschieht in Zusammenarbeit mit den Bezirksschulräten. Die Schulen im öffentlichen Bereich selbst haben keine unmittelbare Personalhoheit⁴⁷.

⁴⁷ Schulen haben keine Rechtspersönlichkeit und können daher nicht die Funktion des Arbeitgebers ausüben. Weder Lehrkräfte noch sonstige Bedienstete (z.B. Schulwarte, Schulärzte, Büropersonal) haben daher mit der Schule einen Dienstvertrag. Arbeitgeber ist immer der Schulerhalter. Aufnahme, Vertragsverlängerungen und Disziplinarangelegenheiten für Pflichtschullehrer fallen in den Aufgabenbereich der Bundesländer.

Die Kollegien der Landesschulräte haben das verfassungsmäßig garantierte Recht, bei der Besetzung von Lehrerplanstellen bzw. bei der Besetzung von leitenden Funktionen dem zuständigen Bundesminister bzw. Ministerium einen Dreivorschlag zu unterbreiten. Bezüglich der Lehrereinstellungen und insbesondere der Schulleiterbestellungen gibt es immer wiederkehrende Kritik bzgl. parteipolitischer Einflussnahmen.

Outputsteuerung

Standards / Standardisierte Überprüfungen

Mit der Beschlussfassung des Schulpakets I im Jahr 2005 wurde die verbindliche Einführung von Bildungsstandards auf der 4. und 8. Schulstufe geregelt. Diese Standards werden aktuell in einem Pilotversuch an ca. 140 österreichischen Schulen getestet und sollen im Schuljahr 2007 via Verordnung geltendes Recht werden (vgl. Lucyshyn 2006, 4f.). Weiters wurde die verbindliche Durchführung eines Lesetests in der 3. und 5. Schulstufe beschlossen.

Evaluierung - Aufsicht / Inspektion

In Österreich gibt es zunächst die Bezirks- und Landesschulinspektorate, die die Leistung der einzelnen ihnen zugeordneten Schulen bzw. Lehrer zu überprüfen haben. Weiters ist es Aufgabe der jeweiligen Schulleiter, im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion die Arbeit der Lehrer an ihren Schulen zu beobachten und zu beschreiben. Generell tritt die Schulinspektion in Österreich nur sehr unregelmäßig und meistens nur bei Bedarf auf den Plan.

In Österreich ist die schulinterne Evaluierung und Weiterentwicklung noch recht informell anzusehen. Das Programm Qualität in Schulen (Q.i.S.) ist ein wichtiger Ansatzpunkt, ist jedoch für die Schulen nicht verpflichtend vorgeschrieben.

Unterstützungssysteme

Mit der Einführung der Pädagogischen Hochschule wird das Fortbildungswesen neu geregelt – die derzeit noch eigenständigen Pädagogischen Institute des Bundes gehen in den Hochschulen auf. Zudem wurde die in Teilen des Schulwesens bereits vorhandene verpflichtende Lehrerfortbildung mit dem Schulpaket I im Schulunterrichtsgesetz verankert.

Der aktuelle Reformprozess im österreichischen Schulwesen

Fundamentale Fragen zur österreichischen Schulgovernance wurden insbesondere seit Beginn 2000 im sogenannten Verfassungskonvent und der Zukunftskommission ausführlicher thematisiert.

So diskutierte der Verfassungskonvent die Frage, inwieweit die derzeitige Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften in ökonomischer und juristischer Hinsicht zweckmäßig ist. Schon der Bericht der Aufgabenreformkommission (2001) kam zu einem ernüchternden Ergebnis: „...nehmen sich die Kasuistik der verfassungsrecht-

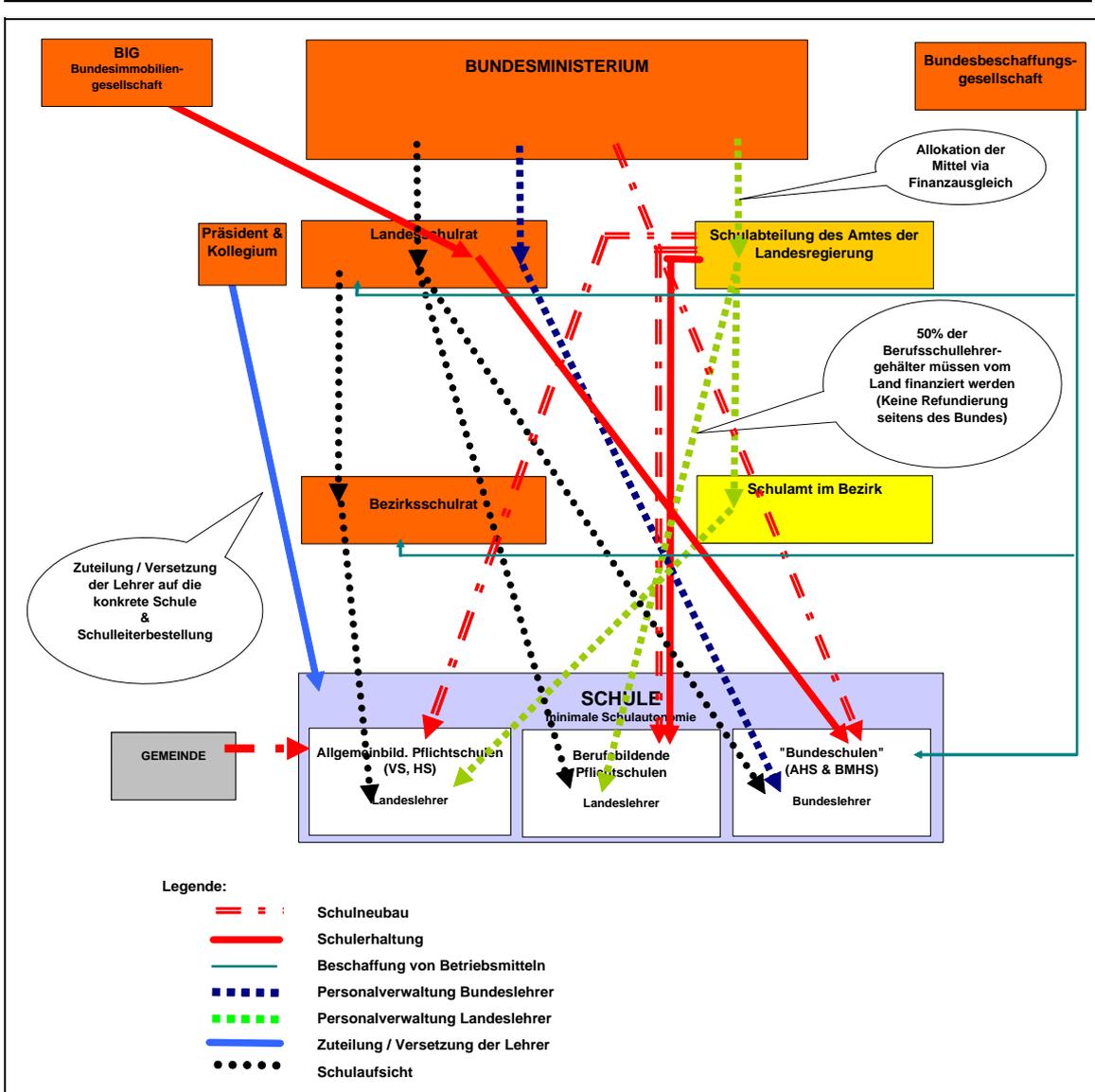
lichen Kompetenzverteilung, der Parteienproporz in verfassungsrechtlichen Sonderbehörden, die Zentralisierung der Entscheidungszuständigkeiten, die Diskrepanz von Entscheidungszuständigkeit und Leistungsverantwortung sowie die Behäbigkeit der umständlichen Entscheidungsabläufe als gewaltige Anachronismen aus.“ (S. 45). Und weiter: „Die Kommission sieht eine klare Scheidung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Rahmen einer Verfassungsreform als notwendig an. Die derzeit bestehende ‚Kompetenzverteilung innerhalb der Kompetenzverteilung‘ gemäß den Art. 14 und 14a der Bundesverfassung bedeutet auch für qualifizierte Verfassungsjuristen eine ‚Denksportaufgabe‘“.

Das folgende Zitat stellt die Eckpunkte der Aufgabenreformkommission dar und wird hier wortwörtlich aus dem Endbericht wiedergegeben: *Abgesehen von den Doppelgleisigkeiten, die in den parallelen Verwaltungsstrukturen von Bundesschulverwaltung und Landesschulverwaltung, von Amtsführendem Landesschulratspräsident und Schul-Landesrat begründet sind, ergeben sich auch aus dem Zusammenwirken von Schulaufsichtsrecht mit einer großen Zahl von Erlässen Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten. Die Kommission sieht daher eine klare Scheidung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Rahmen einer Verfassungsreform als notwendig an. Klare Zuständigkeiten tragen dazu bei, den administrativen Aufwand zu verringern.*⁴⁸ Zur Illustration der komplexen Struktur des österreichischen Schulgovernment-Systems sowie der Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten vgl. die Abbildung 20.

Es gibt Grund zur Annahme, dass in Österreich die ‚Kosten der Personalbewirtschaftung‘, im Sinne einer bestimmten Strategie des Einsatzes von Personal und Humanressourcen sowie den daraus entstehenden Folgekosten im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch sind. Eine restlose Klärung dieser auffällig hohen Personalbewirtschaftungskosten ist angesichts des vorliegenden Datenmaterials jedoch kaum möglich. Zu einem inhaltlich analogen Ergebnis kommt eine OECD-Studie (Gonand et al., 2007): *„Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens ist in Österreich unvoreilhaft für alle Arten der Effizienz.“* Österreich bildet demnach von 26 untersuchten Ländern das Schlusslicht, was die Effizienz betrifft.

⁴⁸ Eine ausführlichere Analyse der Ergebnisse dieser kritischen Analysen ist Schmid / Pirolt (2005) zu entnehmen.

Abb. 20: Österreichische Schulverwaltung (vereinfacht)



Quelle: ibw-Darstellung

Die Zukunftskommission hält in ihrem Abschlussbericht fest, dass die Strategie der von ihr vorgetragenen Vorschläge auf eine Qualitätsentwicklung und nicht auf äußere, strukturelle Reformen abziele, auch wenn letztere als langfristige Projekte durchaus als sinnvoll zu erachten seien (vgl. Eder et al. 2005, S. 12). In einem Exkurs legt die Kommission dar, wieso beispielsweise die Einführung einer Gesamtschule derzeit nicht vorrangig sei. Erstens seien die internationalen Erfahrungen mit der Gesamtschule uneindeutig, zweitens, so die Autoren, mache sie nur als ausschließliche Schule für 6-/10- bis 14-Jährige Sinn, wenn sie nicht als Angebotsschule in Konkurrenz zu anderen Schulen stehe (vgl. Eder et al 2005, S. 12ff.). Daher wurden die bisherigen Maßnah-

men mit Ausnahme der Einführung von Pädagogischen Hochschulen im Bereich innerer Reformansätze gesetzt. Konkret folgen die Autoren folgenden vier Prinzipien:

- Systematisches Qualitätsmanagement: Förderung der Qualitätsentwicklung und der Qualitätssicherung auf allen drei Ebenen
- Mehr Autonomie und mehr Selbstverantwortung – erhöhter Handlungsspielraum bei transparenter Leistung und Rechenschaftspflicht
- Professionalisierung der Lehrer: kriterienbezogene Auswahl, kompetenzorientierte Ausbildung und leistungsorientierte Aufstiegsmöglichkeiten im Beruf
- Mehr Forschung & Entwicklung und bessere Unterstützungssysteme

In ihren zusammenfassenden Empfehlungen erstellte die Zukunftskommission die folgende Maßnahmenliste:

- Handlungsbereich 1: Schule und Unterricht systematisch verbessern
- Handlungsbereich 2: Ergebnisorientierung und Qualitätssicherung
- Handlungsbereich 3: Innere Schulorganisation – Ausweitung der Autonomie – Stärkung der Schulpartnerschaft
- Handlungsbereich 4: Professionalisierung und Stärkung des Lehrberufs
- Handlungsbereich 5: Unterstützungssysteme und Bildungsforschung

Der Nationalrat verabschiedete in der Folge zwei Schulpakete, deren wesentliche Maßnahmen nachstehend aufgeführt sind. Es ist daran zu erkennen, dass keine wesentlichen strukturellen Reformen im Governance-Bereich in Angriff genommen wurden. Vielmehr geht es um diverse Ansätze, die Feinsteuerung zu perfektionieren, wobei man sich im Wesentlichen der traditionellen Steuerungsmechanismen eines „klassisch“ selbstreferentiellen Bürokratietyps bedient.

Schulpaket I:

- Einführung der generellen Fünf-Tage-Woche an Österreichs Schulen, Sechstage-Woche künftig nur noch via SGA-Beschluss.
- Bedarfsgerechtes Tagesbetreuungsangebot: der Bund stellt für jeweils 15 Kinder fünf Lehrerstunden (das sind zehn Betreuungsstunden) zur Verfügung, die Gruppen können auch klassenübergreifend bzw. altersheterogen gebildet werden.
- Kinder, die die Hauptschule besuchen und eine AHS-Eignung attestiert bekamen, werden automatisch in die höchste Leistungsgruppe eingestuft.
- Die verpflichtende Lehrerfortbildung (wie etwa schon im Landeslehrerdienstrecht verankert) wird nun auch im Schulunterrichtsgesetz verankert.

- bedarfsorientierte Verwendung des Förderunterrichts.
- Verbindliche Lesetests in der 3. und 5. Schulstufe, die Initiative „Lesen fördern“ soll eine signifikante Verbesserung der Lesekompetenz der Schüler bewirken.
- Die „leadership academy“, ein Programm für Direktoren mit Schwerpunkt Führungskräfteausbildung, wird weiter geführt.
- Entwicklung von Bildungsstandards für die 8. Schulstufe sowie die 4. Schulstufe (Anm.: in ihrem Abschlussbericht der Zukunftskommission vermerken die Autoren, dass den eigentlichen Empfehlungen bzgl. Standards nicht gefolgt worden wäre, etwa was die Formulierung als Minimalstandards oder die Verwendung der Standards zu einer Externalisierung der Beurteilung und Vergabe von Berechtigungen angehe: „Das Konzept der Regelstandards liefert solche eindeutigen Erfolgs-/Misserfolgskriterien nicht (nur das Konzept „Mindeststandards“)" (Eder et al. 2005, 40).

Schulpaket II:

- Einführung der Pädagogischen Hochschule im Jahr 2007:
Aus den verschiedenen Pädagogischen Akademien und Pädagogischen Instituten gehen bundesweit acht Pädagogische Hochschulen hervor. Diese sind unmittelbar dem Bildungsministerium unterstellt. Studenten für die Lehrämter an Pflichtschulen (VS, HS, ASO, PTS) sowie an Berufsschulen, sofern letzteres nicht an Universitäten angeboten wird, werden zu Bachelors ausgebildet und können hernach an einer Universität ein Master-Studium absolvieren. Weiters ist auch die Lehrerfortbildung von den Pädagogischen Hochschulen zu organisieren. Lehrer für die AHS und BHS werden weiterhin an den Universitäten ausgebildet.
- Sprachförderung an Volksschulen:
Schüler mit Sprachschwierigkeiten können bis zu 11 Wochenstunden aus dem Regelunterricht herausgenommen und in Kleingruppen maximal ein Jahr lang gefördert werden. Um dies zu ermöglichen, wird österreichweit ein Kontingent von max. 300 Lehrerdienstposten zur Verfügung gestellt.
- Begabtenförderung:
Es wird ermöglicht, dass begabte Kinder eine Schulstufe auch an Nahtstellen überspringen können, d.h. es wird bspw. ein Wechsel von der 3. Klasse VS in das 1. Gymnasium oder von der 3. Klasse AHS in die 5. Klasse AHS ermöglicht. Zudem wird der Dispensraum für nicht schulpflichtige Kinder auf das ganze Schuljahr ausgeweitet, dies ermöglicht einen früheren Eintritt in die Volksschule.
- Unterrichtsgarantie:

Vorverlegung des Aufnahmeverfahrens, Notenkonferenz in der vorletzten Schulwoche, um die Unterrichtszeit möglichst lang für inhaltliche Arbeit nutzen zu können, Wiederholungsprüfungen sollen in der letzten Ferienwoche stattfinden⁴⁹. Unterrichtsentfall: max. 2,5% der Unterrichtsstunden dürfen ausfallen. Möglichkeit zur Blockung von Unterrichtsstunden

- Mitbestimmung der Schulleiter bei der Auswahl neuer Lehrer
- Einrichtung eines Bundesinstituts für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des Bildungswesens (BIFIE) als nachgeordnete Dienststelle des Bildungsministeriums (2006). Aufgaben: Implementierung, Monitoring und Evaluierung von bildungspolitischen Maßnahmen und Projekten, Koordination, Redaktion und inhaltliche Mitgestaltung von Berichten über aktuelle Entwicklungen im Bildungswesen (national, Mitarbeit international) sowie Zusammenarbeit mit außer-/ universitären Forschungseinrichtungen.
- Effizienter Ressourceneinsatz an Kleinschulen: Ein Schulleiter soll mehrere Kleinschulen leiten, die Leitungsfunktion wird auch für Vertragslehrer ermöglicht.

Effekte

Nachdem diese Reformschritte erst in der Pilot- oder Implementierungsphase angeht sind, können seriöserweise noch keine Effekte dingfest gemacht werden. Die Erfahrungen aus anderen Ländern etwa mit standardisierten Rückmeldeverfahren in Kombination mit stärkerer Schulprofilbildung und den erweiterten Fördermaßnahmen geben jedoch Anlass zur Hoffnung, dass mit der Zeit sowohl bei nationalen als auch bei internationalen Vergleichsuntersuchungen messbare Erfolge zu verzeichnen sein werden. Trotz des in den 1990er Jahren vorgenommenen partiellen Ausbaus der Schulautonomie und der Umstellung auf Rahmenlehrpläne erweist sich das österreichische Bildungssystem im Vergleich zu den in dieser Studie angeführten Ländern nach wie vor als primär input-gesteuert/-orientiert, mit einem relativ starren und hierarchischen Steuerungssystem und einer ausgeprägten Regelungstiefe. Zudem gehört Österreich im internationalen Vergleich zur Gruppe jener Länder, in denen die Entscheidungsstruktur durch viele Akteure gekennzeichnet ist (vgl. dazu Schmid/Pirolt 2005).

⁴⁹ Anm.: per SGA-Beschluss konnte der Termin für die Wiederholungsprüfungen auch auf die ersten beiden Tage der ersten Schulwoche verlegt werden, laut Bundesministerin Gehrler sei dies allerdings von organisatorischen Misslichkeiten begleitet gewesen, weshalb ab dem Schuljahr 2006/07 die Nachprüfungen obligatorisch in der letzten Ferienwoche abzuhalten sein werden.

Bei PISA 2000 sowie 2003 lagen die Schülerleistungen nur im OECD-Mittelfeld:

Pisa 2000 (Literacy Scale): Finnland 546 – Österreich 507 Punkte (Rang 10 von 31 Teilnehmerländern)

Pisa 2003 (Literacy Scale): Finnland 543 – Österreich 491 Punkte (Rang 22 von 40 Teilnehmerländern)

Polen

Vor der Reform

Das polnische Schulwesen war bis 1999 gekennzeichnet durch eine acht Jahre umspannende Primarschule ohne Differenzierung im Bereich der Sekundarstufe I. Wie in anderen CEE-Staaten vor der politischen Wende, zeichnete sich das polnische Schulwesen durch einen hohen Grad an Zentralisierung der Entscheidungs- und Kontrollstrukturen, einer starken Durchdringung aller Ebenen mit Kadern der kommunistischen Partei sowie durch stark bürokratisierte Abläufe aus. Schulautonomie war praktisch inexistent (Górowska-Fells/ Smoczyńska 2000). In seiner Gesamtheit kann diese Governance Struktur als Bürokratie-Typ klassifiziert werden.

Finanzhoheit

Bis 2000 erhielten die lokalen Verwaltungseinheiten die finanziellen Mittel für das Schulwesen als Teil der Gesamtsumme, die eine Gemeinde vom Staat zur Bedeckung des Budgets benötigte, diese wurden jährlich um einen bestimmten Prozentsatz erhöht.

Primarschulen wurden aus jenen staatlichen Mitteln finanziert, die aus dem nationalen Haushalt an die jeweilige Gemeinde überwiesen wurden. Für die finanzielle Bedeckung der Höheren Schulen erhielten die jeweiligen Behörden (Kuratorien, angesiedelt bei der Regionalverwaltung) eigene budgetäre Mittel, während in großen Städten die Budgetierung des Schulwesens in der Verantwortung der Stadtverwaltung lag.

Diskussion & Reformargumente

Polen nahm mit anderen CEE-Staaten nach der Wende am UNESCO-Programm „Education For All“ teil, dabei wurden folgende problematische Charakteristika des polnischen Schulwesens festgemacht:

- Das Primat von Information und Informationstransfer über Fähigkeiten und Fertigkeiten bzw. der Entwicklung der Persönlichkeit
- Das Primat von kollektiver über individueller Bildung und Erziehung
- Keine ausgefeilte Schulpartnerschaft und damit kaum substanzielle Erziehungsmitarbeit
- Unspezifisches Berufsbildungswesen mit langer Ausbildungsdauer
- Probleme, auf den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wandel adäquat zu reagieren
- Geringe Chancengerechtigkeit beim Zugang zu Bildung und damit verbunden ein verhältnismäßig geringer Prozentsatz an Schülern, die Schulen auf der Sekundarstufe II besuchten oder ein Studium aufnahmen.

Nach der Reform

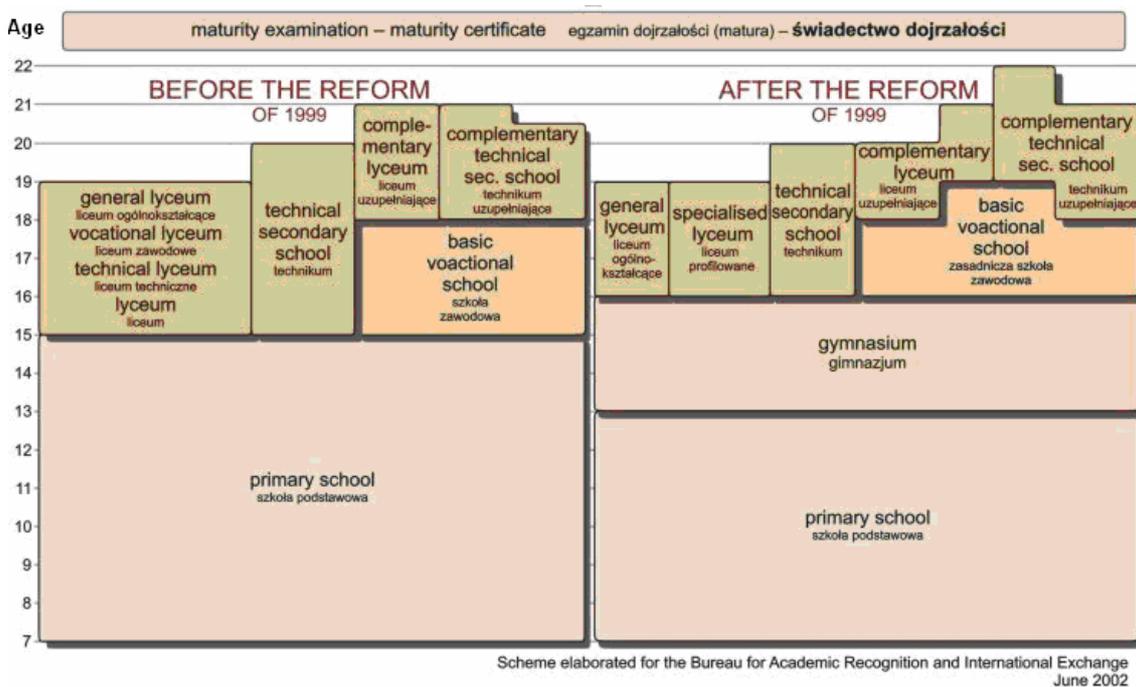
Die Dauer der Schulpflicht beträgt 11 Jahre (7-18). Am Ende der nunmehr sechs Jahre dauernden Primarschule erhalten die Schüler ein Zertifikat über den (erfolgreichen) Abschluss derselbigen. Auf diese Schule folgt eine Ausbildung im neu geschaffenen Gymnasium, das drei Schulstufen umfasst. Am Ende dieser Ausbildung steht eine extern organisierte standardisierte Prüfung. Dieses System wurde Ende 1999 eingeführt. Ebenfalls ab diesem Zeitpunkt war es möglich, private Schulen zu gründen⁵⁰.

Governance-Struktur

Die aktuelle Governance-Struktur lässt sich mit Glatters „Local Empowerment“-Modell, mit nach wie vor starken Elementen eines Quality-Control Systems, beschreiben⁵¹.

⁵⁰ Non-profit als auch profitorientierte Privatschulen werden aus dem öffentlichen Budget subventioniert und können Schulgeld einheben. Die Lehrergehälter sind in diesen Schulen zumeist höher als in den öffentlichen Schulen.

⁵¹ Wie Levitas/Herczynski (2001) zeigen, zeichnen für die Devolution von Entscheidungskompetenzen in Richtung lokaler (und schulischer) Ebene weniger schulgovernance-politische als vielmehr machtpolitische Überlegungen der anti-kommunistischen Reformkräfte verantwortlich. Durch eine generelle Aufwertung der politischen Einflussebene der Regionen sollte nämlich die vormalige politische Herrschaft der kommunistischen Partei dauerhaft gebrochen werden. Bildungsministerium, Lehrgewerkschaften und Bildungsexperten plädierten dagegen für eine Beibehaltung der wesentlichen Entscheidungs-, Steuerungs- und Kontrollbefugnisse bei der/den Zentralbehörde(n).

Abb. 21: Das polnische Schulsystem vor und nach der Reform

Quelle: <http://www.buwiwm.edu.pl/educ/index.htm>

Inputsteuerung

Curriculum

Das polnische Bildungsministerium hat ein Rahmencurriculum entwickelt, das von den Lehrern an die jeweiligen Bedürfnisse angepasst werden kann. Es steht Lehrern auch frei, selbst ein Curriculum zu verfassen und dem Ministerium zur Approbation vorzulegen.

Finanzhoheit

Seit 2000 erhalten die Schulen ihr Budget nach einem per-capita-System, der Schulleiter ist für die widmungsgemäße Verwendung der Gelder verantwortlich. Die Budgets der jeweiligen Schule werden vom jeweiligen Schulträger (Region, Gemeinde) autonom erstellt, auch wenn die Mittel dazu aus dem gesamtstaatlichen Budget bereitgestellt werden. Zudem ist gesetzlich geregelt, dass mindestens 12% des gesamtstaatlichen Budgets für den Bildungsbereich aufzuwenden sei. Diese Regelung wurde getroffen, um trotz der Devolution der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eine sichere finanzielle Basis für die Schulen zu gewährleisten.

Personalhoheit

Der Direktor der einzelnen Schule hat die Entscheidungsgewalt hinsichtlich der Einstellung und Entlassung von Lehr- und Nichtlehrpersonal, weiters obliegt ihm die Überprüfung der Unterrichtsleistung der Lehrpersonen⁵². Lehrergehälter⁵³ sind einheitlich geregelt. Schulleiter werden von einer unabhängigen Kommission für fünf Jahre bestellt – Arbeitgeber ist aber die regionale Schulbehörde.

Outputsteuerung

Standards / Standardisierte Überprüfungen

Am Ende beider Pflichtschulen stehen standardisierte Überprüfungen, sie werden zur Evaluierung der Leistungen in den Schulen herangezogen. Organisiert werden die Prüfungen von der zentralen staatlichen Prüfungskommission.

Noten

Im polnischen Schulsystem werden die Schüler mit den Noten 6 bis 1 beurteilt, wobei 6 als besonders gute Beurteilung sehr selten zur Anwendung kommt.

Aufsicht / Inspektion

Die pädagogische und die Verwaltungsaufsicht wurden getrennt:

Die pädagogische Aufsicht wird von einem Kurator der regionalen Behörde (województwo) ausgeübt, die Aufsicht über die administrativen und finanziellen Belange wird von den Behörden ausgeübt, die die Schulen betreiben (Gemeinde, Bezirks- oder Regionalverwaltung, „gmina“). Dabei wurde auch der Zielansatz der Aufsicht verändert: orientierte man sich ehemals an Disziplin und Überwachung, so steht nunmehr die Evaluierung des Lernerfolgs im Zentrum der Aufsicht. Organisiert ist die Schulaufsicht in einer zentralen Prüfungskommission und acht regionalen Prüfkommisionen. Externe Prüfungen am Ende der Primarschule sowie am Ende der Gymnasialzeit werden von den Regionalen Prüfkommisionen organisiert und abgenommen.

Unterstützungssysteme

Im polnischen Schulwesen ist ein staatliches Fortbildungszentrum verankert, zudem können sich Lehrer bei regionalen Zentren sowie bei Bildungsberatern fortbilden. Wei-

⁵² Aufgrund der ausgeprägten Kündigungsschutzbestimmungen der Lehrer haben Schulleiter de facto nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, Entlassungen vorzunehmen.

⁵³ Polnische Lehrergehälter unterscheiden sich nach Schulformen nur gering, sie verfügen aber über eine steile Senioritäts-/Karrierekomponente (Lehramtsanwärter – Trainee, Vertragslehrer, beamtete Lehrer).

ters wurde 1999 ein neues Karrieremodell für Lehrer eingeführt, das Vorrückungen für Höherqualifikation vorsieht.

Für Schüler stehen rund 500 regionale Beratungszentren zur Verfügung. Primär für Schüler der Primar- und Sekundarschulen vorgesehen bieten sie vor allem psychologische Unterstützung sowie Beratung in Fragen der weiteren Schulwahl. Vereinzelt stellen große Schulen auch speziell ausgebildete Pädagogen oder Psychologen für die Betreuung ihrer Schüler ein.

Der Reformprozess

Zeitliche Abfolge

1989: Zusammenbruch des kommunistischen Regimes

Bei den Gesprächen am „runden Tisch“ wurde eine Grundsatzvereinbarung über die Entideologisierung des Schulwesens, größere Freiheiten für Lehrer bei der Auswahl der Lehrmaterialien sowie die Etablierung unabhängiger Kommissionen für die Bestellung von Schulleitern getroffen.

1990: Einrichtung eines Büros für Innovation im Bildungswesen und Unabhängige Schulen, Abschaffung der kommunistischen Indoktrination, freie Bildungswege, Dezentralisierung des Bildungssystems und Neuregelung der Finanzierung (Gminas – lokale Verwaltungsebene – erhalten die Zuständigkeit für das Vorschul- und Primarschulwesen).

1991: Interimistische Minimalstandards werden verlautbart

Jänner 1998: Vorstellung des Reformprogramms

Jänner 1999: Gesetzesbeschluss im polnischen Parlament

September 1999: Beginn der Implementierung des neuen Schulsystems: Einführung des Gymnasiums sowie neue Schulformen auf der Ebene der Sekundarstufe II: 3-jähriges „Lyceum“, 2-jährige Berufsbildende Schule, Verteilung von Kompetenzen an lokale und regionale Verwaltungskörper, klare Trennung von pädagogischer und Verwaltungsaufsicht sowie Abschaffung einer Ebene der Schulverwaltung.

Ab 2000: Einführung des neuen Finanzierungsmodells (Schulen erhalten ihr Budget nach einem per-capita-System⁵⁴. Wesentliche Änderungen beim Lehrerdienstrecht (Ausbau der Senioritäts-/Karrierekomponente⁵⁵).

⁵⁴ Schulleiter sind für die widmungsgemäße Verwendung der Gelder verantwortlich. Die Budgets der jeweiligen Schule werden vom jeweiligen Schulträger (Region, Gemeinde) auto-

2002: Einführung externer Abschlussprüfungen am Ende der Primarschule und der Sekundarstufe I.

2004: Einführung externer Abschlussprüfungen bei den berufsbildenden Schulen.

2005: Einführung einer externen Maturaprüfung am Ende der Sekundarstufe II.

Effekte

Polen gehört zu den wenigen Ländern, die eine deutliche Verbesserung der Schülerleistungen zwischen den beiden PISA-Testrunden 2000 und 2003 vorweisen können:

Pisa 2000 (Literacy Scale): Finnland 546 – Polen 479 Punkte (Rang 24 von 31 Teilnehmerländern)

Pisa 2003 (Literacy Scale): Finnland 543 – Polen 497 Punkte (Rang 16 von 40 Teilnehmerländern)

Inwieweit diese Steigerungen auf die doch erst relative kurze Zeitspanne der Veränderungen des Schulgovernance-Systems zurückgeführt werden können, ist fraglich.

Die Schulgovernance-Reformen waren sehr umfassend und beinhalteten eine regionale Dezentralisierung, neue Finanzierungsstrukturen, die Einführung externer Abschlussprüfungen an den wesentlichen Schnittstellen sowie die klare Trennung zwischen pädagogischer und verwaltungstechnischer Aufsicht.

nom erstellt (die Mittel dazu werden aus dem gesamtstaatlichen Budget anhand einer umfangreichen Indikatorenliste bereitgestellt).

⁵⁵ Lehrer können auch variable performance-basierte Gehaltszuschläge erhalten. Grundsätzlich ist aber das Lehrerdienstrecht noch sehr rigide – insbesondere was den Kündigungsschutz betrifft (vgl. O'Brien / Paczynski 2006).

Tschechische Republik

Wichtige aktuelle Kenndaten des Schulwesens

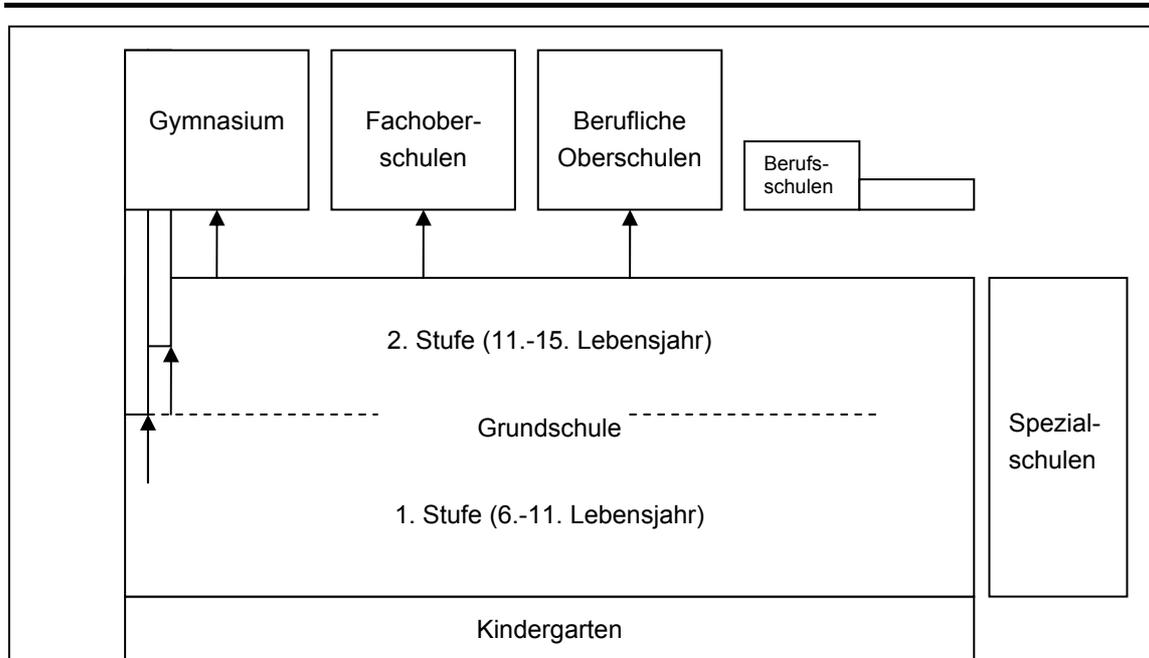
Differenzierung

In der Tschechischen Republik beträgt die Schulpflicht 9 Jahre, das Schuleintrittsalter liegt bei sechs Jahren. Das tschechische Schulwesen weist nur eine geringe frühe Differenzierung auf. Das Gros der Schüler besucht die zweiteilige Grundschule bis zum Ende der Schulpflicht. Etwa 10% der Kinder besuchen eine Langform des Gymnasiums, die mit der 6. Stufe beginnt. Wie die übrigen Schulen auf der Sekundarstufe II ist auch hier eine Aufnahmeprüfung zu absolvieren. Der Bereich der Sekundarstufe II bietet eine breite Palette an Oberschulen, die den österreichischen berufsbildenden Schulen ähnlich sind. In den vierjährigen Formen schließen die Schüler mit dem Abitur ab und erlangen so die Berechtigung, ein Studium auf einer Universität/Hochschule aufzunehmen.

Noten

Die tschechischen Schüler werden mit einer fünfteiligen Notenskala gleich der österreichischen beurteilt.

Abb. 22: Das tschechische Schulsystem



Quelle: ibw-Darstellung; vgl. Universität Passau o.J.

Governance - Struktur

Die Reform des tschechischen Schulsystems ist mit gekennzeichnet von einer Verlagerung von Kompetenzen auf regionale bzw. lokale Schulbehörden, somit entspricht das System im Wesentlichen nach Glatter dem Modell des Local Empowerments.

Inputsteuerung

Curriculum

Das Ministerium erlässt ein Rahmencurriculum, das als Grundlage für das jeweilige Schulcurriculum dient. Dieses ist von der Schulleitung in Abstimmung mit dem School Board, dem neben Eltern und Lehrern auch andere Ortsbürger angehören, definiert.

Finanzhoheit

Seit 2001 liegt ein Großteil der Kompetenzen bei den Schulbehörden der Regionalregierungen. Die Schulen erhalten je nach Schülerzahl ein entsprechendes Budget, das zu ca. 68% vom Staat und zu etwa 32% von der jeweiligen Lokalverwaltung aufgebracht wird. Bei Kleinstschulen auf dem Land, dies sind in der Regel Grundschulen auf den Stufen 1-5, reicht die per-capita-Zahlung nicht, hier müssen zusätzliche Budgetmittel bereitgestellt werden. Die jeweiligen Direktoren sind verantwortlich für das finanzielle Management der Schulen. Die Lehrpersonen werden nach einem nationalen Gehaltsschema mit Senioritätsprinzip entlohnt, zusätzliche Verantwortlichkeiten werden ebenfalls finanziell abgegolten. Zudem kann der Schulleiter einen jährlichen Bonus ausbezahlen. Dies gibt dem Schulleiter einen gewissen Spielraum bei der Erstellung des Lehrkörpers, je nachdem, ob er mehr in den Jahresbonus oder in eine zusätzliche Lehrstelle investieren will. Andere Kosten werden im Bereich der Primarschulen nur etwa zu einem Sechstel vom staatlichen Budget finanziert, hier müssen die Gemeinden den Großteil der laufenden Kosten selbst aus ihrem Steueraufkommen bestreiten. Im Bereich der regionalen Verwaltungseinheiten werden die finanziellen Mittel aus dem gesamtstaatlichen Budget bereitgestellt.

Personalhoheit

Bis 1990 wurden Lehrer von der jeweiligen Bezirksverwaltung der staatlichen Schulverwaltung eingestellt. Mit dem Gesetz zur Schulverwaltung 1990 konnten Schulen selbstständige Rechtspersonlichkeiten werden, die auch als Arbeitgeber auftreten. Bei anderen Schulen, die keine selbstständige Rechtspersonlichkeit haben, werden Lehrer von der örtlichen Schulverwaltung (Local Education Authority; šolské úřady) angestellt.

Outputsteuerung

Bildungsstandards

Dem tschechischen Bildungsministerium obliegt die Definition von Standards, die sowohl im Bereich der Primar- als auch Sekundarstufe eingeführt wurden.

Evaluierung

Schulinterne Evaluierung hat noch keine besondere Tradition in den tschechischen Schulen, daher wird das diesbezügliche Angebot des Schulinspektorats eher zögerlich angenommen. Andererseits wurde die externe Evaluierung durch das Inspektorat im Zuge der Verwaltungsreform reduziert, weshalb viele Schulen an nationalen Leistungsmessungen teilnehmen.

Aufsicht / Inspektion

Das tschechische Schulinspektorat untersteht direkt dem Bildungsministerium und hat folgende Aufgaben: Überwachung der Ausbildungsergebnisse, der Qualität des Schulmanagements sowie des möglichst effizienten Einsatzes der finanziellen Mittel.

Unterstützungssysteme

1990 wurde das staatliche Fortbildungsmonopol aufgehoben und mit der Zeit boten unterschiedlichste Bildungsinstitutionen Seminare, Kurse und Studienprogramme an. Lehrer haben die Pflicht zur Fortbildung, die sie entweder in Kursform oder im Selbststudium zu absolvieren haben.

Der Reformprozess

Zeitliche Abfolge

1990: Gesetzesänderung, derzufolge konfessionelle und weltliche Privatschulen eröffnet werden konnten, welche staatliche Unterstützung erhalten sollten.

Gesetz über die staatliche Verwaltung des Schulwesens und standort-basiertes Management: Schulautonomie und Rechtsfähigkeit für Schulen

Einführung der per-capita-Finanzierung der Schulen sowie der freien Schulwahl

2001: Weißbuch „Nationales Programm für die Entwicklung des Bildungswesens in der Tschechischen Republik“

2001-2003: Schulrechtsänderung: Übertragung der Schulverwaltung an die regionalen Schul-Selbstverwaltungskörper, danach Abschaffung der Bezirksverwaltungen, Einführung einer dreigliedrigen Schulverwaltung als Teil der allgemeinen

Verwaltungsebenen (staatlich, regional, Schule/Board). Im Zuge dieser Reform gingen einzelne Kompetenzen an die Regionalverwaltung über, die Schulen bzw. die lokalen Behörden erhielten einige Entscheidungsgewalt dazu. Nach OECD-Angaben werden somit mehr als 90% der relevanten Entscheidungen entweder direkt an den Schulen oder bei den lokalen Behörden getroffen.

Effekte

Die internationalen Vergleichsuntersuchungen zeigen keine wesentlichen Änderungen der Leistungen bei den tschechischen Schülern, die im Mittel etwa den österreichischen entsprechen. Nach der samtenen Revolution wurde in mehreren Schritten die Abkehr vom sowjetischen Staats- und Bildungsmodell vollzogen und ein System mit weitgehender lokaler bzw. Schulautonomie geschaffen.

Rankings in internationalen Vergleichsuntersuchungen – Veränderungen:

TIMSS 1999 (Mathematics scale): Singapur: 604 – Tschechien 520 (Rang 15 von 38 Teilnehmerländern)

PISA 2000 (Literacy Scale): Finnland 546 – Tschechien 492 (Rang 19 von 31 Teilnehmerländern)

PISA 2003 (Literacy Scale): Finnland 543 – Tschechien 489 (Rang 22 von 40 Teilnehmerländern)

Ungarn

Vor der Reform

Das ungarische Schulwesen stellte innerhalb des damaligen Ostblocks eine Besonderheit dar. Waren die Systeme der anderen Staaten nach sowjetischem Vorbild zentralistisch organisiert, so wurde in Ungarn trotz der KP-Herrschaft bereits in den 1960er Jahren mit einer Devolution von Kompetenzen begonnen, indem die Unterordnung der lokalen Schulverwaltung unter die nationalen Behörden abgeschafft wurde. In den 1970er Jahren wurde das Berufsschulwesen dezentralisiert und im Jahr 1985 wurde die Schulinspektion aus der übrigen Verwaltung heraus gelöst, dezentralisiert und zu einer Serviceeinrichtung umgebaut. Zur gleichen Zeit wurde auch die Autonomie der Schulen ausgeweitet.

Nichtsdestotrotz wurde auch in Ungarn die kommunistische Ideologie lange Zeit in die Schulen getragen. Nach der Machtübernahme im Jahr 1948 beseitigte das KP-Regime

die bis dahin existierenden Formen von curriculärer Autonomie der kirchlichen Schulen, die sich innerhalb des unter Governance-Gesichtspunkten eher zentralistisch ausgerichteten Schulsystems entwickelt hatten.

Mit einer acht Schulstufen umfassenden Gesamtschule setzte die äußere Differenzierung erst sehr spät ein, bis zum Erreichen des 15. Lebensjahres wurden die Schüler einheitlich unterrichtet. Auf diese Generalschule folgten Höhere Schulen und berufsbildende höhere Schulen, die jeweils vier Schulstufen umfassten, bzw. eine Berufsschule mit einer Ausbildungsdauer von zwei Vollzeitschuljahren.

Grundcharakter

Das ungarische Schulwesen der kommunistischen Ära kann aufgrund seiner dezentralen Art am ehesten dem Local Empowerment-Modell (mit starken bürokratischen Elementen) zugerechnet werden.

Abb. 23: Das ungarische Schulsystem vor der Reform

Alter				
21				
20				
19				
18	Höhere Schule	Berufsbildende Höhere Schule		
17				
16		Berufs- schule		
15				
14	"Generalschule" (Primarschule)			
13				
12				
11				
10				
9				
8				
7				
6				
5				

Quelle: ibw-Darstellung

Nach der Reform

Nach 1989 präsentierte sich das Schulwesen in leicht geänderter Form mit Ansätzen einer früheren äußeren Differenzierung, denn in diesem Jahr wurden die ersten allgemeinbildenden Höheren Schulen verzeichnet, die bereits Schüler der fünften bzw.

siebenten Schulstufe ausbildeten. Dafür entwarfen sie eigene Curricula, auch andere Schulen begannen, Schwerpunkte zu setzen und so die Aufmerksamkeit der Schüler auf sich zu lenken. Die Primarschule blieb grundsätzlich weiter als 8-jährige Form erhalten. Die berufsbildenden mittleren Schulen können auf der 5., 7. oder 9. Schulstufe beginnen und enden nach dem 10. Schuljahr. Berufsbildende Höhere Schulen dauern von der 9. bis zur 13. Schulstufe, es besteht jedoch auch die Möglichkeit zu einer parallel geführten Ausbildung ab der 5. oder 7. Stufe. Im Jahr 1998 wurde eine Verlängerung der Schulpflicht von 10 auf 12 Jahre beschlossen.

Governance - Struktur

Das aktuelle ungarische Schulsystem stellt eine Mischform der Typen „Local Empowerment“ und „School Empowerment“ dar bzw. ist als Effizienz-Typ zu qualifizieren.

Abb. 24: Das ungarische Schulsystem nach der Reform

Alter					
21					
20					
19					
18		Berufsbildende Höhere Schule	4-jährige Höhere Schule	6-jährige Höhere Schule	8-jährige Höhere Schule
17					
16	Berufs- schule				
15					
14	"Generalschule" (Primarschule)				
13					
12					
11					
10					
9					
8					
7					
6					
5					

Quelle: ibw-Darstellung; vgl. Báalazs/Hermann 2002.

Inputsteuerung

Curriculum

Für das neue nationale Kerncurriculum, das 1995 eingeführt wurde, zeichnete das ungarische Bildungsministerium verantwortlich. Es war in doppelter Weise gekennzeichnet vom Bestreben, den Tendenzen zur Desintegration des Schulwesens durch die

Sonderformen der Höheren Schulen zu begegnen: einerseits wurden die allgemein bildenden Inhalte bis zur 10. Schulstufe für alle Schultypen einheitlich gestaltet, andererseits wurden die Lehrinhalte besonders an den Nahtstellen der Schulen gleich gestaltet, um so einen möglichst reibungslosen Wechsel zwischen den einzelnen Schularten gewährleisten zu können.

Finanzhoheit

Die laufenden Kosten inklusive der Lehrergehälter sind von den Schulträgern (Gemeinde, Stadt, Bezirk) zu bestreiten. Die dafür nötigen Mittel werden etwa zu zwei Drittel vom Finanzministerium nach Fixbeträgen pro Schüler in jeder Schulart aufgebracht. Die Schulträger können diese Summen jedoch überschreiten, wenn sie aus eigenen Mitteln die erhöhten Kosten querfinanzieren können. Dies gilt allerdings nicht für die Bezirksverwaltungen, denn diese haben keine Steuerhoheit und können somit auch keine Umschichtungen von Steuereinnahmen vornehmen. Wenn Schüler in einer anderen als der Heimatgemeinde zur Primarschule gehen, so ist die Heimatgemeinde jedoch nicht verpflichtet, etwaige Mehrkosten auszugleichen, die in den anderen Gemeinden aufgewendet werden.

Personalhoheit

Der Lehrkörper wird von den Schulen bzw. den Schulleitern geregelt: bedingt durch die eigenständige Rechtspersönlichkeit aller Sekundarschulen und der größeren Primarschulen obliegt die Einstellung und Entlassung von Lehrpersonen dem jeweiligen Schulleiter. Bei kleineren Schulen ohne diesen Status wird die Personalhoheit von den lokalen Behörden ausgeübt. Schulleiter werden von den lokalen Behörden für eine Dauer von fünf Jahren bestellt.

Outputsteuerung

Evaluierung

In einem Zyklus von drei Jahren wird vom Institut für das öffentliche Schulwesen ein Gesamtbericht erstellt. Seit 2002 müssen die Schulen einen Strategieplan erstellen, in dem neben der finanziellen und operativen auch Planungen zur Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Schule enthalten sein müssen.

Aufsicht / Inspektion

Das staatliche Inspektionswesen wurde in den 1980er Jahren abgeschafft, etwa ein Jahrzehnt später wurde ein Evaluierungssystem mit akkreditierten Experten eingeführt,

dem die Inspektionsagenden teilweise übertragen wurden. Ausgewählt werden diese Experten in einem offiziellen Verfahren, Ende 1999 gab es in Ungarn 4878 Evaluierungsexperten (vgl. Halázs et al. 2001).

Unterstützungssysteme

Die Lehrerfortbildung ist zu einem Großteil als Wettbewerbsmodell organisiert. Hochschulen und Fortbildungsinstitute bieten ein breites Spektrum an Bildungsmöglichkeiten an. Koordiniert werden diese Aktivitäten vom PTMIK – Zentrum für Lehrerfortbildung (Methodologie, Information), die Qualitätssicherung und Akkreditierung in diesem Bereich obliegt einem Board für Qualitätssicherung.

Ungarn nahm auch am Comenius 2000-Programm teil mit dem Ziel, die Qualität der Schulen signifikant zu steigern (vgl. Bálazs / Hermann 2002).

Da der Lehrberuf durch das vergleichsweise geringe Gehalt kaum noch attraktiv erschien, wurden im Jahr 2002 die Gehälter um ca. 50% erhöht.

Der Reformprozess

Zeitliche Abfolge

- 1990: Gemeinden werden Eigentümer der Primarschulen und erhalten Verantwortlichkeiten und Kompetenzen für dieselben, Sekundarschulen werden in die Verantwortlichkeit von 19 selbstverwalteten Bezirken sowie 21 Städten mit Selbstverwaltungsstatut übertragen. Dem Ministerium bleibt die Verantwortlichkeit für die Qualifikations- und Beschäftigungskonditionen der Lehrenden sowie die Kompetenz in den Bereichen Lehrinhalt und Outputkontrolle. Letztere wird über die staatliche Agentur OKEV abgewickelt, die 1984 das ehemals bestehende Inspektionswesen ersetzt hat.
- 1993: Gesetze zum öffentlichen Bildungswesen, Berufsbildung, Höhere Bildung. Neuordnung der Verantwortlichkeiten im Bereich der Planung, Implementierung und Evaluierung im Bildungswesen hinsichtlich Planungs-, Organisations- und Budgetkompetenzen: Devolution von Planungs- und Implementierungskompetenz, Evaluierung bleibt im gesamtstaatlichen Rahmen organisiert.
- 1996: Nationales Kerncurriculum, Kriterien für das Abschlussexamen der Sekundarstufe; Verlängerung der Allgemeinbildung von acht auf 10 Schulstufen, Berufsbildung wird nach hinten verschoben.
- 1998: Erweiterung der Schulpflicht bis zum Alter von 18 Jahren
- 1999: Rahmencurricula für die Hauptformen der Sekundarschulen

Effekte

Nimmt man die internationalen Vergleichsuntersuchungen als Maßstab für Effekte, so sind zumindest bei den Ergebnissen der letzten drei großen Untersuchungen (TIMSS, PISA 2000 & 2003) noch keine wirklichen positiven Effekte messbar:

TIMSS 2003 (Mathematics scale): Singapur: 605 – Ungarn 529 (Rang 9 von 45 Teilnehmerländern)

PISA 2000 (Literacy Scale): Finnland 546 – Ungarn 480 (Rang 23 von 31 Teilnehmerländern)

PISA 2003 (Literacy Scale): Finnland 543 – Ungarn 482 (Rang 25 von 40 Teilnehmerländern)

Halász (2002) verweist jedoch auf systemimmanente Auswirkungen, die, so die Annahme der Autoren, in einiger Zeit ihren Niederschlag auch bei internationalen Vergleichsuntersuchungen finden könnten. So erstellte etwa ein Sechstel aller Schulen ein eigenes Curriculum, nur wenige Schulen arbeiten auf Basis eines von zentraler Stelle angebotenen Programms, ohne dieses vorher entsprechend adaptiert zu haben. Ebenso sind eine große Offenheit und Innovationsbereitschaft im ungarischen Schulwesen zu konstatieren, es werden Disziplinen übergreifende Ansätze getestet, ebenso ist ein Anstieg der Teilnehmerzahlen bei der Lehrerfortbildung zu verzeichnen.

Vereinigtes Königreich / England

Der Ausgangspunkt der Schulreformen im Vereinigten Königreich / England⁵⁶ kann bis in die 1960er Jahre zurückverfolgt werden, als die Kritik an der damaligen dreigliedrigen Sekundarstufe I (tripartite system) laut wurde. In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre wurde unter der Labour Regierung der Umbau in Richtung eines Gesamtschulsystems (comprehensive schools) forciert⁵⁷. Nach dem Wahlsieg der Conservative Party 1970 (Bildungsministerin Margret Thatcher) wurde zwar versucht, diesem Trend entgegenzuwirken, die lokalen Behörden als wesentliche Schulträger setzten aber den Umgestaltungsprozess in Richtung comprehensive schools fort. Bis Mitte der 1970er

⁵⁶ Da im Vereinigten Königreich die Gesetzgebung in England, Wales, Schottland und Nordirland unterschiedlich ausgestaltet sind, wird in dieser Darstellung auf England Bezug genommen.

⁵⁷ Das dreistufige System bestand aus Grammar-, Technical- und Modern Schools. Am Ende der Primarstufe wurde durch die sogenannte Eleven Plus Prüfung eine Zuordnung der Jugendlichen anhand ihrer Prüfungsergebnisse zu diesen drei Schulformen vorgenommen.

Jahre wurde in der Mehrheit der Schulbezirke die Eleven Plus Prüfung abgeschafft und das Gesamtschulsystem praktisch überall eingeführt⁵⁸.

Während dieser Jahre setzte sich in der öffentlichen Diskussion auch zunehmend die Überzeugung durch, dass aufgrund einer schlechten Performance des Bildungssystems, Großbritannien in der ökonomischen Entwicklung hinter seinen wesentlichen Konkurrenten hinterherhinkt. Auch Kosten- und Effizienzargumente spielten dabei keine unwesentliche Rolle (Lee 2000).

Es dauerte aber bis 1988, dass auch auf der Ebene der Schul-Governance ein Reformprogramm in Angriff genommen wurde. Die Grundintention des Reformansatzes bestand darin, einen quasi-Markt im Bildungsbereich zu etablieren, in dem Schulen in Wettbewerb um Schüler treten: „Schlechte“ Schulen würden dadurch Schüler an „gute“ Schulen verlieren und so sollte ein systemimmanenter Druck in Richtung Verbesserung des Gesamtsystems ausgelöst werden⁵⁹. Die Grundstruktur der englischen Schulverwaltung (Bund – LEAs [Local Education Authorities] – Schulen) blieb erhalten – die Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten änderten sich aber.

Mit der Einführung des lokalen Schulmanagements (LEAs delegierten Kompetenzen zum Board of Governors/Schulträger in den Bereichen Finanz- und Personalpolitik) ist eine deutliche Devolution der Entscheidungs- und Aufgabenzuteilung in Richtung der einzelnen Schulen erfolgt⁶⁰. LEAs sind nunmehr verantwortlich für die Bestellung der Schulleitung und der strategischen Ausrichtung der Schule. Sie sind zudem die Arbeitgeber der Lehrer und verteilen die Bildungsausgaben auf die einzelnen Schulen. Im Kern besteht ihr Aufgabenbereich nunmehr in einer Kontroll- sowie einer regionalen Abstimmungsfunktion hinsichtlich der Ausgestaltung des regionalen Bildungsangebotes.

Der Education Reform Act des Jahres 1988 enthielt aber noch weitere wichtige neue Strukturelemente: So wurde ein nationaler Rahmenlehrplan erlassen und nationale Assessments an wichtigen Schnittstellen (im Alter von 7, 11, 14 and 16 Jahren) eingeführt. Formale Schulwahlrestriktionen wurden abgebaut und in Form von League Tables werden seitdem die Ergebnisse der Schulen bei den nationalen Assessments

⁵⁸ Gegenwärtig besuchen etwa 90% aller Schüler comprehensive schools. Daneben gibt es aber auch noch Grammar- und High-Schools als eigenständige Schulformen.

⁵⁹ Für „schlechte“ Schulen gäbe es demnach nur drei Optionen: Verbesserung, Schrumpfung oder Schließung.

⁶⁰ Die Einführungsphase dauerte von 1989 bis 1994.

veröffentlicht. Durch Formula Funding wurde ein Finanzierungsmechanismus geschaffen, der die Schulbudgets eng an die Schülerzahl knüpft.

Ein weiterer wichtiger Reformschritt wurde 1992 mit der Neuregelung des englischen Inspektionswesens (Etablierung des OFSTED als nicht-staatliches Institut zur Inspektion der englischen Schulen und der Lehrerfortbildung) gesetzt. 1996 kam es zur Einführung genereller Standards für den Bereich der Muttersprache (National Literacy Standards) sowie für Mathematik (National Numeracy Standards und 1997 wurde die Qualifications and Curriculum Authority (QCA) als nicht-staatliches Institut eingerichtet.

Seit dem Antritt der Labour Regierung 1997 hat sich an der Grundstruktur des Government-Systems nichts Wesentliches geändert. Der Fokus der Reformbestrebungen liegt seitdem mehr im Bereich des Fine-Tunings sowie bei zielgruppenspezifischen (Förder-)Programmen.

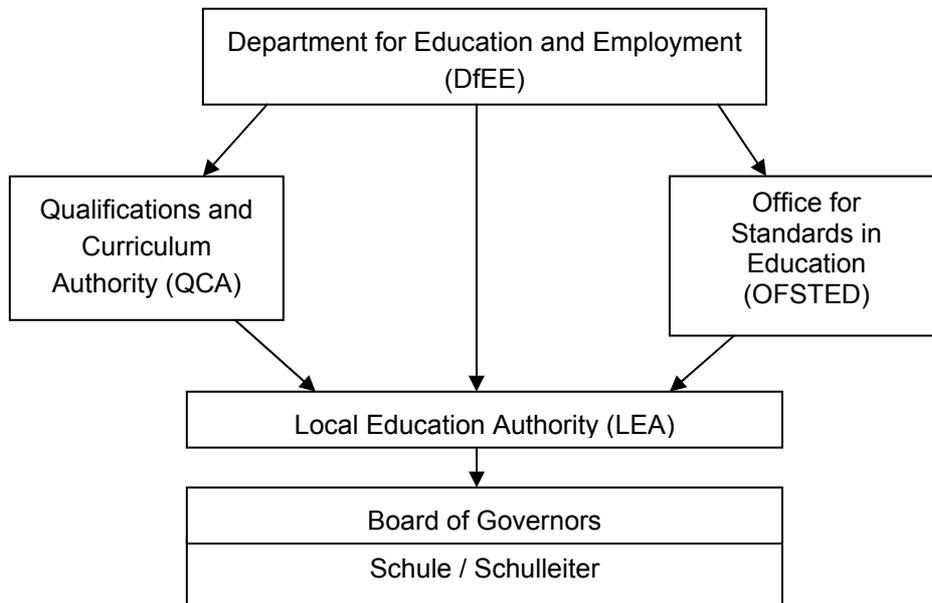
Das englische Schulsystem zeichnete schon immer eine gewisse Bedeutung privater Schulen aus. Gegenwärtig gibt es vier Kategorien von Schulen: Community schools, foundation schools, voluntary aided schools und voluntary controlled schools⁶¹.

Governance-Charakter

Das englische Schulsystem bis in die 1980er Jahre kann dem „Local-Empowerment“-Modell (jedoch mit ausgeprägten Elementen eines „Quality Control Modells“) zugeordnet werden. Die seitdem durchgeführten Reformen bewirkten, dass das aktuelle Steuerungsregime als School-Empowerment mit deutlichen Competitive-Market-Elementen umschrieben werden kann.

⁶¹ Diese Schulen weisen viele Gemeinsamkeiten auf: So erhalten alle vier Schulformen von den LEAs ihr Schulbudget und sie sind an das nationale Rahmencurriculum gebunden. Der Unterschied besteht darin, dass community schools voll in öffentlicher Trägerschaft stehen – bei den anderen Schulformen gemeinnützige Stiftungen (oftmals Kirchen) als Schulträger und teilweise als Erhalter bzw. als Arbeitgeber der Lehrer fungieren. Dementsprechend haben sie auch einen größeren Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung sowie das Schulmanagement.

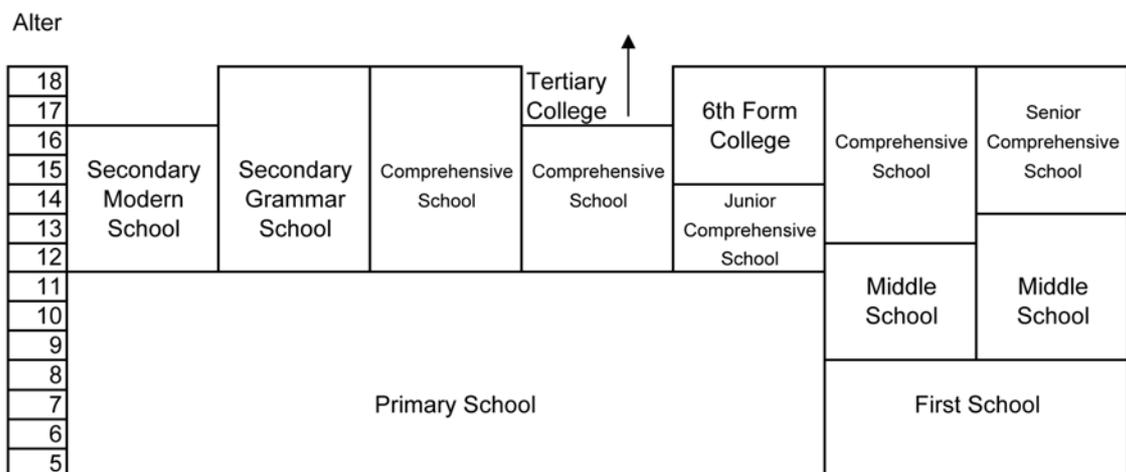
Abb. 25: Die Struktur der englischen Schulverwaltung



Quelle: ibw-Darstellung

Struktur des Schulwesens

Abb. 26: Das aktuelle Schulsystem im Vereinigten Königreich



Quelle: ibw-Darstellung, vgl. Intense Educational o.J.

Inputsteuerung

Curriculum

Die Kompetenz für die Erstellung des Curriculums liegt heute bei der Qualifications and Curriculum Authority. Ein landesweit verbindlicher Lehrplan für den Pflichtschulbereich (National Curriculum) ist heute (gegenüber der Zeit vor 1988) ein wichtiges Merkmal des englischen Bildungssystems. In ihm werden neben den Bildungsinhalten vor allem Leistungsziele festgeschrieben, deren Erreichen durch landesweite Leistungsmessungen (assessments) am Ende von vier „Key stages“ (im Alter von sieben, elf, 14 und 16 Jahren) überprüft wird. Die Publikation der Ergebnisse erfolgte zu Zeiten konservativer Regierung in Tabellen („league tables“), die sich auf Rohzahlen stützten und die Merkmale der Schülerschaft außer Acht ließen. 1997 wurde ein Benchmarking-System eingeführt, das auf Schlüsselmerkmalen der Schülerschaft basiert, um gerechtere Aussagen über die Leistungsfähigkeit von Schulen zu gewährleisten.

Personalhoheit

Die Personalhoheit liegt bei den Schulleitern, die in Abstimmung mit dem Board of Governors Lehrer einstellen oder entlassen können. Die eigentlichen Arbeitgeber der Lehrer sind die Local Education Authorities (LEAs), die Entlohnung der Lehrpersonen obliegt diesen lokalen Behörden. In Planung befindet sich eine nahezu vollständige Personalhoheit für die LEAs für die Bestellung von SchulleiterInnen und LehrerInnen.

Finanzhoheit

Schulen erhalten über die Local Education Authorities ein Globalbudget. Es orientiert sich dabei im Wesentlichen an den Schülerzahlen für die jeweilige Schule. Das der Schule zur Verfügung gestellte Geld wird von derselben zu 100% autonom verwaltet. Der Schule obliegt die Entlohnung des nicht-lehrenden Personals sowie das Bestreiten sämtlicher laufender Kosten und Investitionen.

Outputsteuerung

Bildungsstandards

Unter dem Begriff Bildungsstandard wird in England überwiegend das tatsächliche Leistungsniveau und nicht Bildungsziele / Leistungserwartungen verstanden.

Aus dem nationalen Curriculum (Einführung 1988) in Form eines Rahmenlehrplanes werden Lern- und Bildungsziele abgeleitet und in den Kernfächern ein erwartetes Leistungsniveau (expected attainment level) festgelegt. Das Vereinigte Königreich

verfügt seit dem Jahr 1996 über generelle Standards für den Bereich der Muttersprache (National Literacy Standards) sowie für Mathematik (National Numeracy Standards; vgl. HMSO 2000). Diese Standards wurden von der Quality Control Authority (QCA) für das ganze Königreich erstellt und legen fest, welche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten etwa zur Erlangung des GCSE verbindlich nachzuweisen sind. Mit dem Education Act 1997 wurde die School Curriculum and Assessment Authority mit dem National Council for Vocational Qualifications zusammengelegt, daraus entstand die Qualifications and Curriculum Authority (QCA). Ebenso wie das OFSTED handelt es sich bei dieser Institution um eine non-governmental organization, die aber vom englischen Bildungsministerium finanziert wird. Ihre Aufgaben sind nunmehr die Weiterentwicklung des National Curriculum Frameworks und die Akkreditierung bzw. das Monitoring von Qualifikationen wie dem GCSE (General Certificate of Secondary Education) oder A-Level.

Standardisierte Überprüfungen

Auf der Grundlage der Numeracy und Literacy Standards erstellt die QCA landesweite Leistungsmessungen (das National Curriculum Assessment, NCA) für Schüler im Alter von 7, 11, 14 und 16 Jahren⁶². Dieses NCA wird dann in allen Schulen durchgeführt und ausgewertet. Die Ergebnisse werden in sog. „league tables“ veröffentlicht. Seit 1997 gibt es ein Benchmarking-System, welches nicht nur die Schulergebnisse sondern auch Merkmale der Schülerschaft ausweist, um gerechtere Aussagen über die Leistungsfähigkeit von Schulen zu gewährleisten.

Diese zentralen Assessments sind eine der Grundlagen für den Bericht der Schulleitungen an die Local Education Authorities (LEAs) (vgl. NFER 2001).

In England und Wales gibt es zwei Abschlussqualifikationen, die am Ende der Schulzeit abgelegt werden können. Das General Certificate of Secondary Education (GCSE), das im Alter von 16 Jahren nach der 11. Schulstufe erworben wird, und das Certificate of Education at Advanced Level (GCE A-Level), das nach zwei weiteren Jahren am Ende des 13. Schuljahres abgelegt wird.

Evaluierung

Auf Grundlage der von der QCA entwickelten Standards werden die Leistungen der einzelnen Schulen durch die LEAs überprüft. Die Inspektionsberichte der LEAs werden veröffentlicht. Entsprechen die Leistungen einer oder mehrerer Schulen nicht den

⁶² Am Ende der Pflichtschulzeit (key stage 4) wird das zentrale Abschlussexamen (General Certificate of Secondary Education GCSE) durchgeführt. Dieses wurden 1986 eingeführt.

durchschnittlich zu erwartenden Leistungen, so werden diese Schulen in Education Action Zones als Schulcluster zusammengefasst. Dies bedeutet vor allem spezielle Inspektion und Beratung der Lehrpersonen, um ein Eingehen auf die besonderen Bedürfnisse der SchülerInnen zu gewährleisten und gleichzeitig deren Leistungen anzuheben (vgl. The National Literacy Trust 2004).

Inspektion

Im Education (Schools) Act 1992 wurde das englische Inspektionswesen neu geregelt. Mit dem Office for Standards in Education (OFSTED) wurde ein nicht-staatliches Institut zur Inspektion der englischen Schulen und Lehrerfortbildung geschaffen. Als eine weitere Hauptaufgabe erstellt das OFSTED sogenannte Joint Area Reviews (JAR), in denen die Ergebnisse der Kinder eines definierten Bereichs untersucht werden. Zudem wird in diesem Review evaluiert, wie die Local Education Authority mit den örtlichen Sozialdiensten etc. zusammen arbeitet. Geleitet wird das OFSTED vom Her Majesty's Chief Inspector. Die Inspektionsberichte werden veröffentlicht und sollen Eltern so eine Hilfestellung bei der Schulwahl bieten.

Unterstützungssysteme

Teacher Training Authority: Die Teacher Training Authority wurde 1994 (Education Act) mit dem Ziel gegründet, die Schulen noch mehr zur Lehrerfortbildung zu bewegen. Sie erhielt das Budget für sämtliche universitäre Lehrerfortbildung und das sogenannte „Initial Teacher Training“, ein Unterrichtspraktikum mit einer Dauer von etwa einem Jahr, das Junglehrer nach Beendigung ihres Studiums zu absolvieren haben.

Education Action Zones: Mit dem School Standards and Framework Act 1998 wurden die Grant-Maintained Schools wieder abgeschafft und unter die Verwaltung der LEAs gestellt. Zudem wurde die Möglichkeit der Einrichtung von sogenannten Education Action Zones geschaffen. Diese werden eingerichtet, wo Schulen in sozial benachteiligten Regionen massive Leistungsmängel aufweisen. Sie werden für einen Zeitraum von drei Jahren mit der Möglichkeit einer zweijährigen Folgeperiode direkt dem DfES unterstellt. Initiativen zu Partnerschaften, durchaus auch aus dem privaten Sektor, und ein detaillierter Plan mit klaren Zielen sollen eine signifikante Verbesserung der Situation für Schüler, ihre Familie und die Qualität des Lernens bringen. Kooperationen mit der Unternehmen und anderen Organisationen sollen dies noch verstärken.

Der Reformprozess

Zeitliche Abfolge

- Ab 1965: Sukzessiver Umbau der Sekundarstufe I von einem dreigliedrigen Schulsystem (mit Schultypenzuweisung der Schüler aufgrund der Eleven Plus Prüfung) in Richtung eines Gesamtschulsystems.
- 1977: Comprehensive schools sind die dominante Schulform in der Sekundarstufe I (d.h. de facto Gesamtschulsystem).
- 1988: Einführung eines nationalen Curriculum in Form eines Rahmenlehrplanes.
- 1989 - 1994: Einführung des lokalen Schulmanagements (LEAs delegieren Kompetenzen zum Board of Governors/Schulträger) in den Bereichen Finanz- und Personalpolitik). LEAs sind verantwortlich für die Bestellung der Schulleitung und der strategischen Ausrichtung der Schule. LEAs sind die Arbeitgeber der Lehrer und Verteilen die Bildungsausgaben auf die einzelnen Schulen in ihrem Wirkungsbereich.
- 1992: Neuregelung des englischen Inspektionswesens (Etablierung des OFSTED als nicht-staatliches Institut zur Inspektion der englischen Schulen und der Lehrerfortbildung).
- 1994: Gründung der Teacher Training Authority
- 1996: Einführung genereller Standards für den Bereich der Muttersprache (National Literacy Standards) sowie für Mathematik (National Numeracy Standards).
- 1997: Etablierung der Qualifications and Curriculum Authority (QCA) als nicht-staatliches Institut.
- 1998: Education Action Zones zur Anhebung von Schulen mit massiven Leistungsmängeln in sozial benachteiligten Regionen.

Effekte der Reform

Bei der internationalen Vergleichsuntersuchung TIMSS 1995 belegten die britischen Schüler mit Rang 17 noch einen Platz im Mittelfeld, hingegen rangierte England bei PISA 2000 mit 528 Punkten auf Platz 7. Dies ist die positive Seite des britischen Modells; die andere, informelle ist, dass es Schulen gibt, die schlechte Schüler ablehnen, weil sie fürchten, dass diese bei den Assessments den Leistungsschnitt ihrer Kohorte erheblich beeinträchtigen könnten, ebenso wird das „teaching to the test“ beklagt.

TIMSS 1999 (Mathematics scale): Singapur 604 – England 496 (Rang 9 von 38 Teilnehmerländern)

PISA 2000 (Literacy Scale): Finnland 546 – UK 523 (Rang 7 von 31 Teilnehmerländern)

Kapitel 3: Synthese und Analyse

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht eine komparativ angelegte Gegenüberstellung der wichtigsten bildungspolitischen Reformen der letzten 20 Jahre bei einigen so genannten „Pisa-Top Performern“ (Neuseeland, England, Finnland) sowie in ausgewählten Staaten Ostmitteleuropas (CEE-Staaten) wie Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik. Das Ziel dieser Synthese besteht nicht nur in einer Konklusion der vorhergehenden Kapitel und Ausführungen, sondern soll auch klären, **welche institutionellen Arrangements, Strukturen und Steuerungsformen den aktuellen bildungspolitischen Herausforderungen am ehesten gerecht werden**. Im Rahmen dieser Studie kann diese Frage nicht erschöpfend beantwortet werden. Dennoch lassen sich nach Ansicht der Studienautoren wichtige Hinweise aus den Reformprozessen anderer Länder ziehen, die auch für die österreichische bildungspolitische Diskussion von Relevanz sind.

Relevante Hintergründe bildungspolitischer Reformen

Unkoordinierte statt koordinierte Marktwirtschaft?

Noch bis in die 1980er Jahre galt die so genannte „koordinierte Marktwirtschaft“ kontinentaleuropäischer Prägung als eine viel versprechende und zukunftsstragende Möglichkeit, sozialpolitische Zielsetzungen und eine prinzipiell marktwirtschaftliche Ausrichtung miteinander zu vereinbaren⁶³. Aus der Retrospektive betrachtet, basierte der wirtschaftliche Erfolg von Staaten wie Österreich, Deutschland, den Niederlanden und den skandinavischen Ländern auf der Zusammenarbeit starker Wirtschaftsverbände, der Existenz von zahlreichen Netzwerken zwischen Unternehmen, institutionalisierten zentralen Lohnverhandlungen und letztlich der aktiven Rolle des Staates als Unternehmer und Arbeitgeber. Die Gegenposition nimmt die „unkoordinierte Marktwirtschaft“ des angelsächsischen Raumes ein⁶⁴. Im Kontrast zu seinem Gegenpol weist die unkoordinierte Marktwirtschaft schwache Verbände sowie einen geringen Koordinationsgrad zwischen den Unternehmen auf und präferiert die Notwendigkeit eines freien Marktes.

⁶³ Vgl. dazu Lütz 2004.

⁶⁴ Vgl. dazu Lütz 2004.

Spätestens seit Mitte der 1980er Jahre wurden viele – vormals als Vorteile bewertete – Grundelemente einer koordinierten Ökonomie als strukturell bedingte Nachteile kritisch reflektiert. Koordinierte Volkswirtschaften sahen sich immer öfters mit Vorwürfen einer zu geringen Flexibilität, der institutionellen Fesselung freier Marktkräfte und vor allem einer zu niedrigen Effizienz konfrontiert. Als wesentlicher Verstärker fungierte die verhältnismäßig hohe Arbeitslosigkeit, die koordinierte Volkswirtschaften zum offensichtlichen Verlierer im Regimewettbewerb mit unkoordinierten Ökonomien zu machen schien.

New Public Management und Governance als neue Verwaltungskulturen?

Eine wichtige und weit reichende Reaktion auf die strukturellen Probleme einer koordinierten Marktwirtschaft ist der Umbau der staatlichen Verwaltung in Richtung eines Gefüges nachfrageorientierter Dienstleistungsagenturen⁶⁵. Statt staatlicher, zentraler Herrschaftsausübung sollte Bürgernähe, Flexibilität und vor allem der effiziente Einsatz der ohnehin immer knapper werdenden öffentlichen Mittel das staatliche Verwaltungshandeln dominieren⁶⁶. Aus dieser, als New Public Management (NPM) bezeichneten Verwaltungsphilosophie wurde Mitte der 1990er Jahre „Governance“⁶⁷. Aus dem „schlanken Staat“ der 1970er Jahre wurde mit der Übernahme von „Governance“ der aktivierende Staat geschaffen, der auf einer Kombination aus Markt, Hierarchie, Regulation, Gemeinschaft und Vertrauen beruht.

Die Wende

Ungarn, die Tschechische Republik, Lettland und Polen – die Vergleichsstaaten Ostmitteleuropas – haben seit 1989 ihr bisheriges politisches System de facto ausgetauscht⁶⁸. An Stelle einer engen Verknüpfung zwischen Staat und Partei, einer planwirtschaftlich organisierten Ökonomie und einer dementsprechenden zentralistischen Verwaltungskultur traten unter anderem eine neue politische Elite, eine Öffnung der Ökonomien in Richtung Marktwirtschaft, neue Verwaltungskulturen und letztlich die Integration in die Europäische Union. Im Gegensatz zu den vorwiegend historisch gewachsenen politischen und gesellschaftlichen Strukturen der westlichen Industriestaaten standen bzw. stehen die CEE-Staaten grundsätzlich vor der Entscheidung, nach

⁶⁵ Vgl. dazu auch OECD 2002.

⁶⁶ Vgl. dazu Jann/Wegrich 2004.

⁶⁷ Vgl. dazu Jann/Wegrich 2004

⁶⁸ Vgl. dazu OECD 2001.

welchen Prinzipien sie beispielsweise ihre Volkswirtschaft ausrichten wollen bzw. müssen (z.B. „koordinierte“ versus „unkoordinierte“ Marktwirtschaft). Diese Entscheidungssituation prägt auch deren Bildungspolitik.

Die Ökonomisierung von Wissen und Bildung

Seit dem Aufkommen der Wissensgesellschaft und der ihr vorangehenden New-Economy wird Wissen und Bildung (sowie die gesellschaftliche Verteilung von Bildung durch das Bildungssystem und die „Qualität der Schule“) zunehmend als ökonomischer Faktor betrachtet, der letztlich über langfristiges Wachstum und das Ausmaß der Beschäftigung mitentscheidet⁶⁹. In Folge steht die schulische Bildung stärker als jemals zuvor unter Druck, die soziale und ökonomische Integration ihrer „Klientel“ vorzubereiten.

Reformimpulse und Reformzwänge

Was gibt letztlich den Anstoß für bildungspolitische Reformen? Hinsichtlich der Vergleichsstaaten können dazu drei „Kritikpunkte“ beobachtet werden:

Das System ist ineffizient

Diese Vorwürfe beziehen sich typischerweise auf die „Kosten“ des Bildungs- bzw. Schulsystems. Die Zielrichtung der dementsprechenden Diskurse zielt beispielsweise auf intransparente Zuständigkeiten (Neuseeland), dem Fehlen von Wettbewerb und Leistungsanreizen für das Lehr- und Verwaltungspersonal (England) oder einen „übertriebenen“ Zentralismus in der Schulverwaltung (Australien, Kanada). Ebenso ist vereinzelt die Lehrgewerkschaft Ziel der Kritik (Australien, Neuseeland).

Der Vorwurf einer strukturellen Ineffizienz bei tendenziell geringer werdendem Systemoutput geht in einem hohen Ausmaß auf die liberale Staatskritik zurück. Demnach soll der Staat sich weitgehend auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen zur Optimierung der Marktmechanismen konzentrieren und nach diesem Prinzip sollten letztlich auch die staatliche Administration und damit die Verwaltung der Schulen funktionieren. Die Schaffung von Wettbewerb in der Schulverwaltung (Quasi-Märkte) und die Über-

⁶⁹ Vgl. dazu auch OECD 2006.

tragung von Kompetenzen an die Schulleitung bzw. regionale Verwaltung sind zwei wesentliche Reformschritte, von denen sich unter anderem Neuseeland, England und Australien ein effizientes Bildungssystem versprechen.

Das System ist politisch diskreditiert

Als bald nach dem Fall des Eisernen Vorhanges begannen die Staaten Ostmitteleuropas, die politische und administrative Elite auszutauschen und die staatliche Bürokratie westlichen Standards (*Good Governance* – OECD) anzupassen. Dem entsprechend wurde ebenso das Schulsystem umgebaut. Inwieweit es den Reformstaaten tatsächlich gelungen ist, „sozialistische Altlasten“ nachhaltig abzubauen, ist nicht nur in der politikwissenschaftlichen Literatur umstritten⁷⁰. Dennoch ist es zumindest der Tschechischen Republik gelungen, die Effizienz ihrer staatlichen Verwaltung erheblich zu steigern⁷¹.

Bis weit in die 1990er Jahre versuchten die Reformstaaten, westliche Verwaltungsmodelle zu kopieren und letztlich zu implementieren. Dazu gehörten insbesondere die Prinzipien des New Public Managements, aufgrund derer die Verwaltung den Prinzipien einer „Good Governance“ entsprechen sollte. Begleitend dazu wurde der Kompetenzbereich der regionalen bzw. lokalen Körperschaften deutlich ausgeweitet und die Machtfülle des Zentralstaates auf eine Aufsichtsfunktion zurückgeschraubt. Wie noch unten dargestellt, haben die lokalen Körperschaften unter anderem die Zuständigkeit für „ihre“ Schulen bekommen.

Die Systemperformance ist unbefriedigend

In etlichen Staaten wurden schon relativ früh (teilweise ab den 1970er Jahren) sozial und regional unterschiedliche Zugangschancen zu (höherer) Bildung sowie generell das Niveau der Schülerleistungen kritisch hinterfragt (so z.B. in den skandinavischen Ländern und Kanada). Als ein wesentlicher Reformansatz zur Verbesserung der Situation wurde dabei auch die Umgestaltung der Schulgovernance in Angriff genommen. In dieser Perspektive stellen die tradierten dirigistischen und bürokratischen Verwaltungsmodellen einen Hemmfaktor zur Verbesserung der Unterrichtsqualität dar und die Reformansätze fassen auf einem deutlichen Ausbau der Schulautonomie (oftmals

⁷⁰ Vgl. dazu OECD 2001.

⁷¹ Wie vor allem die OECD positiv hervorhebt. Vgl. dazu die Veröffentlichungen im Rahmen der PUMA-Forschungsgruppe. <http://www.oecd.org>.

unter Einbindung in regionale Entscheidungsstrukturen). In jüngster Zeit hat die hohe öffentliche Wahrnehmung der PISA-Studie und deren politische Rezeption dazu geführt, dass Fragen der ungenügenden Systemperformance auch Deutschland und Österreich erreicht haben und mittlerweile die bildungspolitischen Diskurse dominieren („PISA-Schock“).

Die Besorgnis über eine ungenügende Performance der schulischen Bildungssysteme geht oftmals von den Unternehmen bzw. ihren Interessenvertretungen aus. In Neuseeland – um ein Beispiel zu nennen – beklagte die Wirtschaft das unbefriedigende Leistungsniveau und das Fehlen wichtiger beruflicher Skills bei den Absolventen des Schulsystems. Eine ähnliche Position haben die finnischen Unternehmen bereits Ende der 1970er Jahre – also noch vor den großen bildungspolitischen Reformen – vertreten.

Reformrichtungen und Veränderungspotenziale

Basierend auf den Arbeiten von Glatter et al. (2003) sowie der in dieser Studie erstellten Typologie kann eine Gegenüberstellung der nationalen Schulgovernance-Systeme vor und nach den Reformen geleistet werden⁷².

Die nachfolgende Tabelle und die daran anschließende Abbildung zeigen deutlich, dass **so gut wie alle Reformbemühungen** im Bildungsbereich der in dieser Studie analysierten Länder – mit Ausnahme Österreichs und Deutschlands – **auf eine Verschiebung strategisch wichtiger Kompetenzen (Personalhoheit, Finanzhoheit) auf die Ebene der lokalen Selbstverwaltung (Gemeinde, Provinzen, Regionen) oder die Schulen direkt** (in Australien und in England) **abzielen**. Dementsprechend nehmen die zentral- bzw. bundesstaatlichen Behörden hauptsächlich eine Aufsichtsfunktion ein, während dessen substantielle Entscheidungen (z.B. Personalaufnahme) durch die lokale Verwaltung bzw. die Schule durchgeführt werden. Eine interessante Ausnahme stellt Neuseeland dar: Hier wurde zwischen den Schulen explizit eine Wettbewerbssituation hergestellt. In den besagten Staaten ist also ein „Umbau“ der stark bürokratisch verwalteten Schulgovernance-Systeme in Richtung eines Legitimitäts- bzw. Effizienz-Typs vonstatten gegangen.

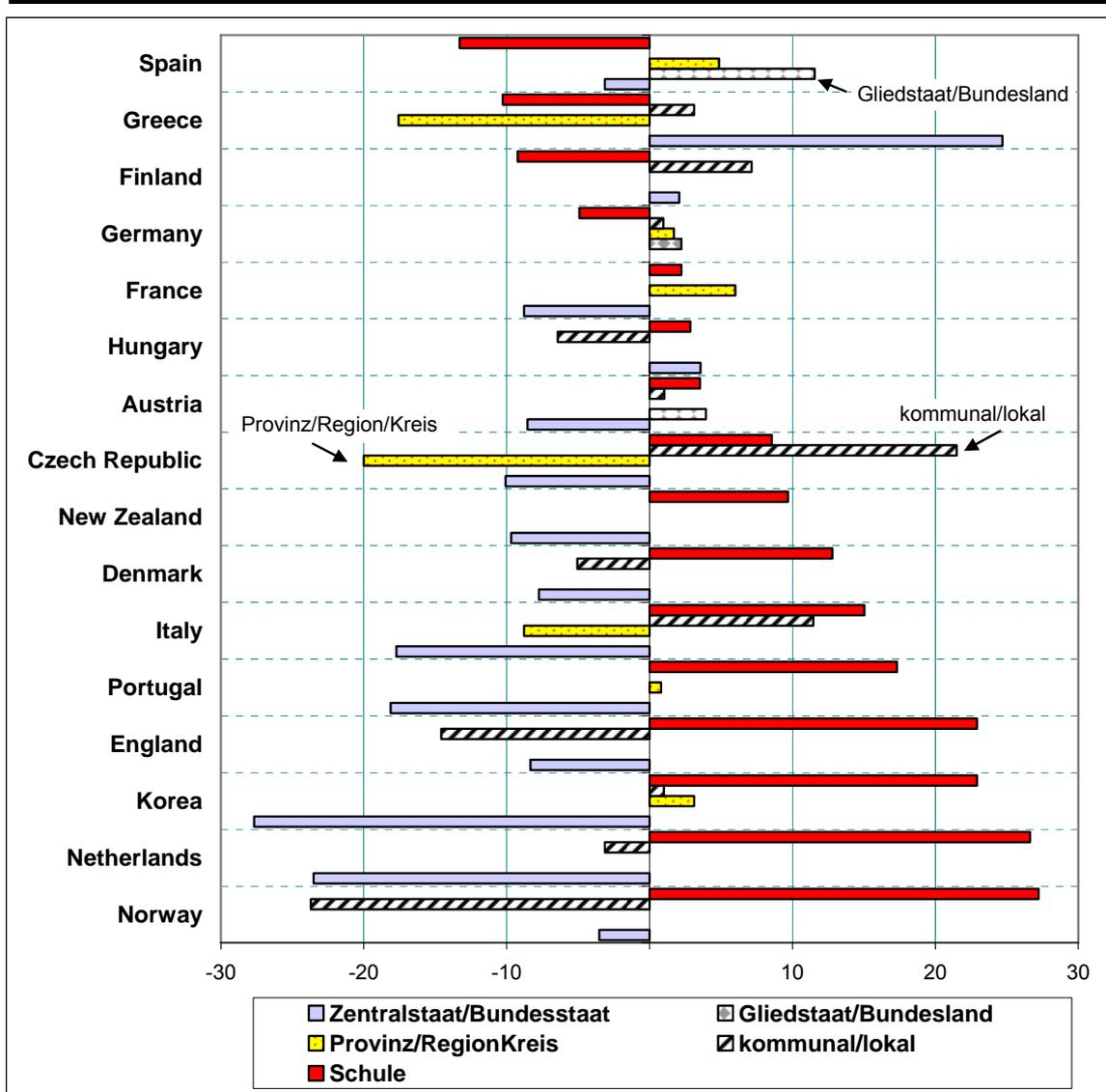
⁷² Zur Typologie von Glatter et al. vgl. Seite 31. Nähere Erläuterungen dazu finden sich bei Schmid/Pirolt 2005.

Abb. 27: Auswirkungen der bildungspolitischen Reformen seit 1986 auf die nationalen Governance-Systeme

Land	Governance-Typ vor den Reformen	Governance-Typ nach den Reformen
Australien - Victoria	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	School-Empowerment mit deutlichen Competitive-Market-Elementen (<i>Effizienz-Typ</i>)
Deutschland	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Quality-Control mit Ansätzen School-Empowerment (<i>Bürokratietyp</i>)
England	Local-Empowerment mit ausgeprägten Quality-Control-Elementen (<i>Mix aus Bürokratie- und Legitimitätstyp</i>)	School-Empowerment mit Competitive-Market-Elementen (<i>Effizienz-Typ</i>)
Finnland	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Local-Empowerment mit Elementen von School Empowerment (<i>Legitimitätstyp</i>)
Lettland	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Local-Empowerment mit Versatzstücken Quality-Control (<i>Legitimitätstyp</i>)
Neuseeland	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Competitive-Market (<i>Effizienz-Typ</i>)
Österreich	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Quality-Control mit Ansätzen School-Empowerment (<i>Bürokratietyp</i>)
Polen	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Local-Empowerment (<i>Legitimitätstyp</i>)
Tschechische Republik	Quality-Control (<i>Bürokratietyp</i>)	Local-Empowerment (<i>Legitimitätstyp</i>)
Ungarn	Local-Empowerment mit ausgeprägten Quality-Control-Elementen (<i>Mix aus Bürokratie- und Legitimitätstyp</i>)	Local-Empowerment mit Elementen von School-Empowerment (<i>Effizienz-Typ</i>)

Quelle: ibw-Darstellung

Abb. 28: Veränderung in der Häufigkeit der Entscheidungen der jeweiligen schuladministrativen Ebenen zwischen 1998 und 2003.



Quelle: ibw-Darstellung auf Basis OECD 2006.

Die in **Österreich** (sowie in Deutschland) durchgeführten bildungspolitischen Reformen haben dagegen zu keiner deutlichen Verschiebung in Richtung Local Empowerment oder School Empowerment geführt, auch wenn einzelne Akzente in Richtung School Empowerment durchaus bemerkbar sind. Sie sind nach wie vor stark vom bürokratischen Verwaltungshandeln geprägt.

Da die meisten PISA-Top-Performer ihre bildungspolitischen Reformen in Richtung Local Empowerment bzw. teilweise School Empowerment gelegt haben und damit einen Governanceshift in Richtung eines Effizienz- bzw. Legitimitäts-Typs vollzogen haben, kann davon ausgegangen werden, dass dieses Setting den Rahmen für dementsprechend gute Schülerleistungen abgibt bzw. die Systemeffizienz als solche positiv beeinflusst.

Bildungssystem und Reformdynamik

Werden die bildungspolitischen Reformen der PISA Top Performer mit den österreichischen oder deutschen Reformbemühungen verglichen, drängt sich folgende Frage auf: *Warum gelingt es den PISA-Top Performern offensichtlich deutlich leichter, kontinuierlich effiziente Reformen umzusetzen? Oder: Warum fallen ihre bildungspolitischen Reformen auf fruchtbaren Boden?*

Die Frage ist schwer zu beantworten, dennoch lohnt sich ein Versuch einer Annäherung.

Natürlich erfordern bildungspolitische Reformen – wie andere auch – einen **dementsprechenden politischen Willen**. Hier sind die so genannten Westminster-Systeme gegenüber Verhandlungsdemokratien wie Deutschland oder Österreich strukturell im Vorteil: Aufgrund der Abstimmungsmechanismen im englischen, neuseeländischen, kanadischen oder australischen Parlament, vereinigt der Premierminister bei entsprechender Mehrheit im Unterhaus eine verhältnismäßig große politische Macht⁷³. So gesehen überraschen das hohe Tempo, die große Vehemenz und die hartnäckige Konsequenz der neuseeländischen Bildungsreformen in keiner Weise.

Das **Gebot der politischen Vernunft** wäre eine zweite Möglichkeit einer Beantwortung der oben gestellten Frage. Damit Reformen überhaupt Wirkung zeigen können, müssen sie selbstverständlich realistischen Bedingungen entsprechen. Mit anderen Worten: Die PISA-Top Performer haben es sicher verstanden, die – wenn auch erst a posteriori – „richtigen“ bildungspolitischen Weichenstellungen zum „richtigen“ Zeitpunkt zu stellen. Da Reformen jeglicher Art immer eine mehr oder weniger lange Wirkungs-

⁷³ In der Literatur werden Westminster-Systeme deshalb auch als temporäre Vertrauensdikaturen bezeichnet. Vgl. dazu auch Korte o.J.

phase aufweisen, lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt die positiven Auswirkungen demonstrieren.

In beiden Fällen – politisches System versus politische Vernunft – spielen **„Geist“ und Dynamik des Bildungssystems** eine ermöglichende und zugleich begrenzende Rolle.

In den theoretischen Ausführungen im Rahmen dieser Studie wurde zwischen drei Typen von Steuerungsregimen unterschieden, die hier kurz in Erinnerung gerufen werden sollen:

- Der Bürokratietyp („Quality Control“): z.B. Österreich, Deutschland
- Der Effizienztyp: z.B. Neuseeland, Kanada, Australien
- Der Legitimitätstyp: z.B. Finnland, Schweiz

Empirisch zeigt sich, dass jene Staaten, die dem Effizienztyp bzw. dem Legitimitätstyp zugerechnet werden können, hauptsächlich Bildungsreformen durchführen, die in Richtung Local Empowerment bzw. School Competition gehen. Dagegen „verbleiben“ bürokratische Steuerungsregime (Österreich, Deutschland) – interessanterweise trotz engagierter und ernsthafter Reformbemühungen – Quality Control Governancetypen. Daraus kann vorsichtig geschlossen werden, dass Bürokratietypen einen verhältnismäßig engen Reformspielraum haben – es sei denn, sie entschließen sich für einen tiefgreifenden Umbau der Art und Weise ihres schulischen Verwaltungshandelns. Das würde aber – so die politikwissenschaftliche Literatur – eine massive Änderung im bisherigen institutionellen Gefüge bedeuten und die „Überzeugungssysteme“ der Akteure komplett in Frage stellen. Erfahrungsgemäß erfordert dieses aber gewaltige Anstrengungen und Überzeugungsarbeit⁷⁴. Dennoch werden sich bildungspolitische Policymaker die Frage stellen müssen, ob hier langfristig die „Gewinne“ nicht höher als die „Verluste“ zu bewerten wären.

⁷⁴ Vgl. dazu auch Klenk 2005.

Bildungspolitische Optionen

Steuerungsregime und „Systemkosten“

Die bildungspolitische Perspektive auf die Funktionsweise von schulischen Steuerungsregimen ist in einem hohen Ausmaß von „Kostenkalkulationen“ und „Erfolgsbilanzierungen“ geprägt. So stellen sich Policy-maker in diesem Bereich typischerweise die Frage, mit welchem Ressourceneinsatz (finanziell, personell, infrastrukturell u.ä.) ein bestimmtes Leistungsniveau der Schüler erreicht bzw. gesteigert werden kann. Wird politische Macht explizit ausgeklammert, bleibt „Geld“ das wichtigste bildungspolitische Steuerungsmedium⁷⁵.

Wie bereits im Rahmen dieser Studie öfters hervorgehoben, ist es schwierig, eindeutig positive Korrelationen zwischen der Höhe der eingesetzten Ressourcen als Input – ob materiell oder immateriell spielt hier keine Rolle – und den „Leistungen“ der Schüler als Output bzw. Performance des Schulsystems zu beobachten⁷⁶. Einem Vorschlag des Bildungsökonom Ludger Wößmann folgend, wird im nachstehend dennoch von einer relativ „eindeutigen“ Kostenkurve eines schulischen Steuerungsregimes ausgegangen⁷⁷. Aufgrund einer solchen – wenn auch unterstellten – Funktion lässt sich das Ausmaß der erreichbaren Effizienz bzw. Ineffizienz gut veranschaulichen. In der folgenden Abbildung ist eine solche dargestellt:

Die Abbildung 29 auf der nächsten Seite zeigt zwei unterschiedliche „Kostenkurven“ verschiedener schulischer Steuerungsregime. Zunächst ist daraus ersichtlich, dass mit zunehmendem Ressourceneinsatz die Schülerleistungen nicht im selben Ausmaß ansteigen⁷⁸. Hier ist die „Stellung“ im Spannungsverhältnis zwischen Input und Output des Schulsystems wichtig. Aufgrund einer günstigeren Position erreicht das Steuerungsregime I bei gleichem Ressourceneinsatz ein höheres Ausmaß an Systemperformance als Steuerungsregime II. Wößmann zieht daraus den Schluss, dass – bei gegebener Kostenkurve – verstärkte Investitionen in ein Schulsystem hinsichtlich einer Steigerung der Effizienz wenig bringen. Es sei denn, das Steuerungsregime wird auf ein „höheres“ Niveau gehoben. Dann würde aus dem Steuerungsregime II Steuerungs-

⁷⁵ Zur Bedeutung von Geld und Macht im politischen Kontext vgl. vor allem Kitschelt 1996.

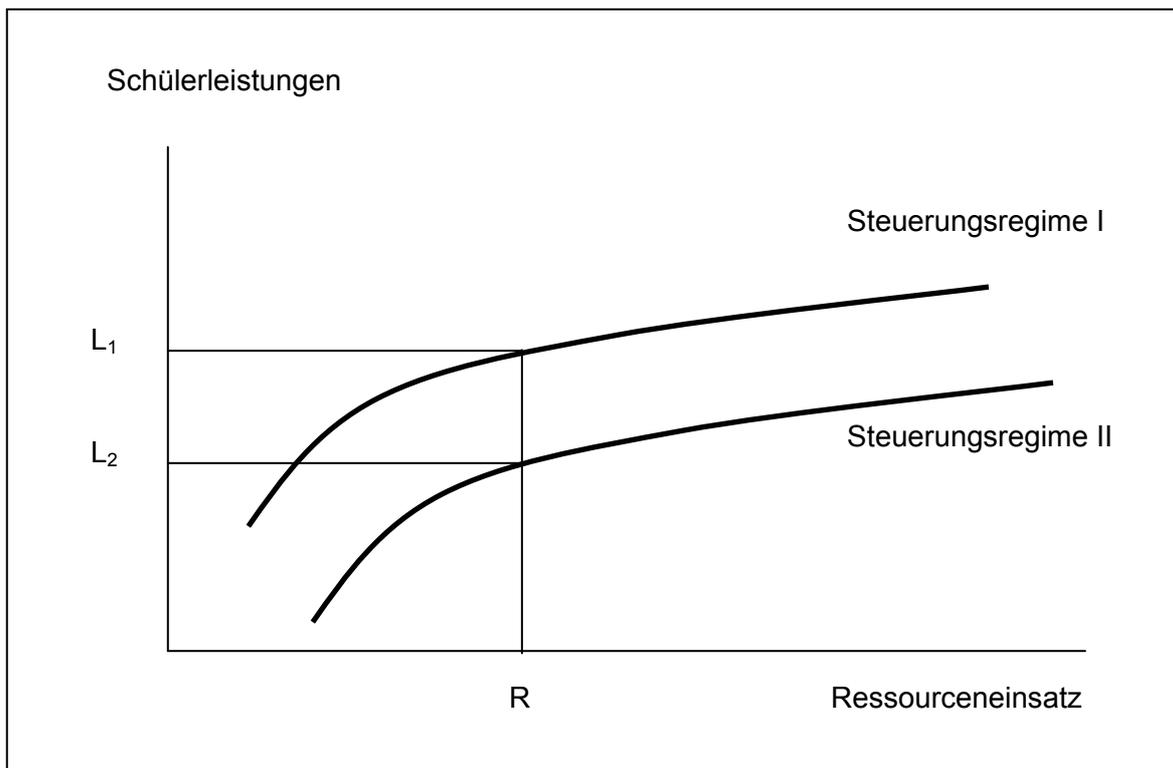
⁷⁶ Manche Studienautoren gehen sogar davon aus, dass dem Ressourceneinsatz und der Systemperformance sogar eine negative Korrelation besteht. Vgl. dazu auch Weiß 2004.

⁷⁷ Vgl. dazu Wößmann 2005.

⁷⁸ Aufgrund abnehmenden Grenznutzens

regime I werden. Mit anderen Worten: Um die Effizienz eines Schulsystems nachhaltig zu steigern, sind ein dementsprechendes Reformkonzept, der politische Wille und vor allem der Mut, Althergebrachtes unter Umständen aufzugeben, notwendig.

Abb. 29: Ressourceneinsatz und Schülerleistungen bei zwei Steuerungsregimen



Quelle: ibw-Darstellung nach Wößmann (2005)

Welche Optionen stehen einer dementsprechend motivierten Bildungspolitik aufgrund dieser Überlegungen offen? Was kann bzw. müsste getan werden, um die Effizienz eines Schulsystems zu beeinflussen?

Zunächst sind drei wichtige Aspekte zu betonen:

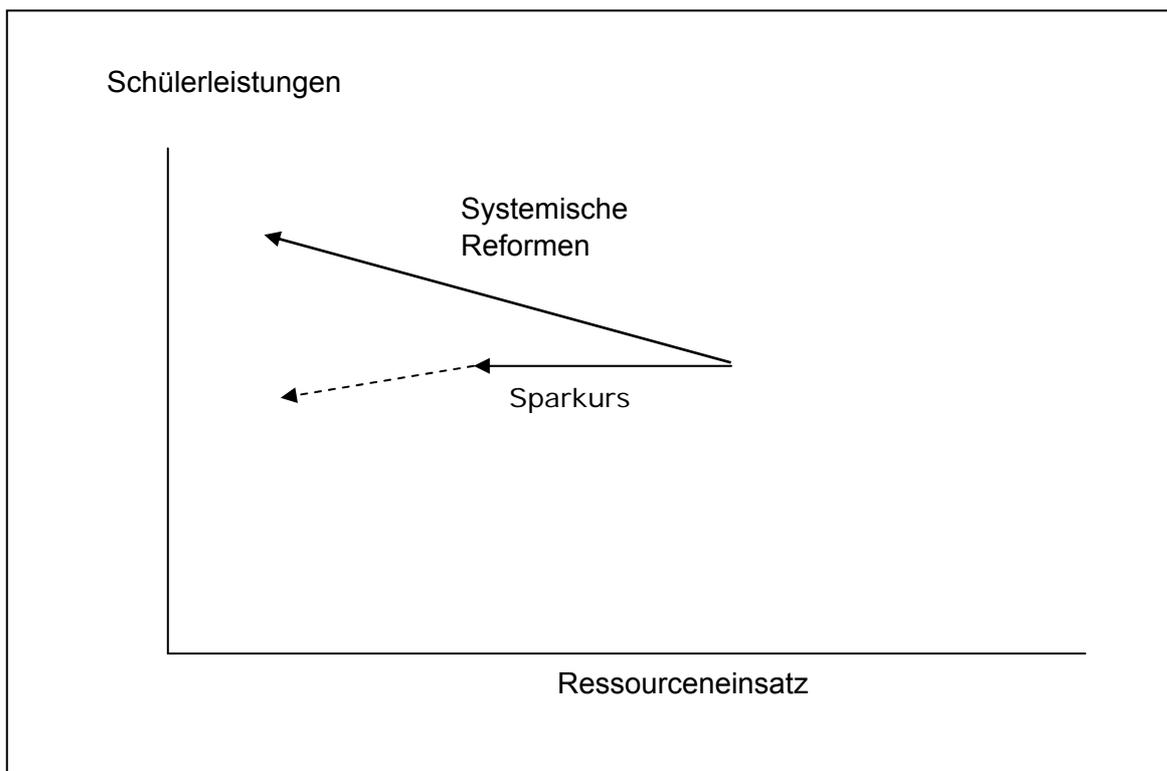
- „Verschiebungen“ der Kostenkurve nach oben führen zwar dazu, dass bei einem gleichen Input eine höhere Performance erzielt wird, insgesamt gesehen bleibt der Kurvenverlauf aber derselbe. Das bedeutet: Der Typ des Steuerungsregimes ist gleich geblieben, die Systemeffizienz ist aber gestiegen (systemisch abzielende Teilreformen).

- „Verschiebungen“ der Kostenkurve nach „links“ haben ebenfalls eine Steigerung der Effizienz zur Folge. Die Systemperformance bleibt zwar weitgehend konstant, der Aufwand an Ressourcen sinkt aber tendenziell.
- Darüber hinausgehend besteht ebenso die Möglichkeit, den Kurvenverlauf an sich zu ändern. So könnte beispielsweise versucht werden, den Kurvenanstieg steiler zu „gestalten“ oder Stagnationspunkte aufgrund des abnehmenden Grenznutzens weiter nach „rechts“ zu verschieben. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Herangehensweise nur durch einen Systemwechsel bewerkstelligt werden kann.

In der unten angeführten Abbildung 30 sind mögliche Reformpfade angeführt. **Systemische Reformen** – beispielsweise eine Ausweitung der schulischen Autonomie – ordnen die institutionellen Arrangements (opportunity structures) im Schulsystem neu. Ihr Ausmaß kann von „kleineren Reparaturen“ bis hin zu einem nahezu vollständigen Umbau des Systems (Neuseeland, CEE-Staaten) führen. Die Wirkungen – ob erwünscht oder unbeabsichtigt – sind schwer zu klassifizieren und hängen unter anderem sehr stark von der Geschwindigkeit der Implementation, des Ausmaßes der Veränderung, der Anerkennung durch die „Betroffenen“ oder der Ressourcen- und Kompetenzlage der Akteure nach der Reform ab⁷⁹.

Ein anderer Reformpfad besteht darin, Ressourcen bei konstanten Schülerleistungen einzusparen (**Sparkurs**). Diesbezügliche Reformschritte sind bildungspolitisch dann beliebt, wenn zum einen die öffentlichen Mittel knapp gehalten werden und zum anderen eine kritische Masse an Ressourcen offensichtlich im System „versickert“. Üblicherweise wird eine Kürzung der Mittel von zahlreichen strukturellen Maßnahmen (z.B. Personalabbau, Reformen im Dienstrecht oder Entlohnung) flankiert. Erfahrungsgemäß führt ein Sparkurs – unter der Voraussetzung einer optimaleren Ressourcenverwendung – zu einer kurzfristigen Steigerung der Systemeffizienz. Langfristig gesehen heben sich die dadurch erreichten Vorteile tendenziell wieder auf, weil das System nach einem Sparkurs mit weniger Mittel auf „Volldampf“ läuft und sich systemische Störfaktoren (z.B. Lehrermangel, demographische Trends) im Gegensatz zu systemischen Reformen stärker auswirken. Nicht zuletzt deshalb birgt ein Sparkurs die Gefahr, dass sich die Schülerleistungen langfristig auch verschlechtern können.

⁷⁹ Vgl. dazu die Erfahrungen Neuseelands oder der Reformstaaten Ostmitteleuropas.

Abb. 30: Bildungspolitische Optionen zur Erhöhung der Systemeffizienz

Quelle: ibw-Darstellung

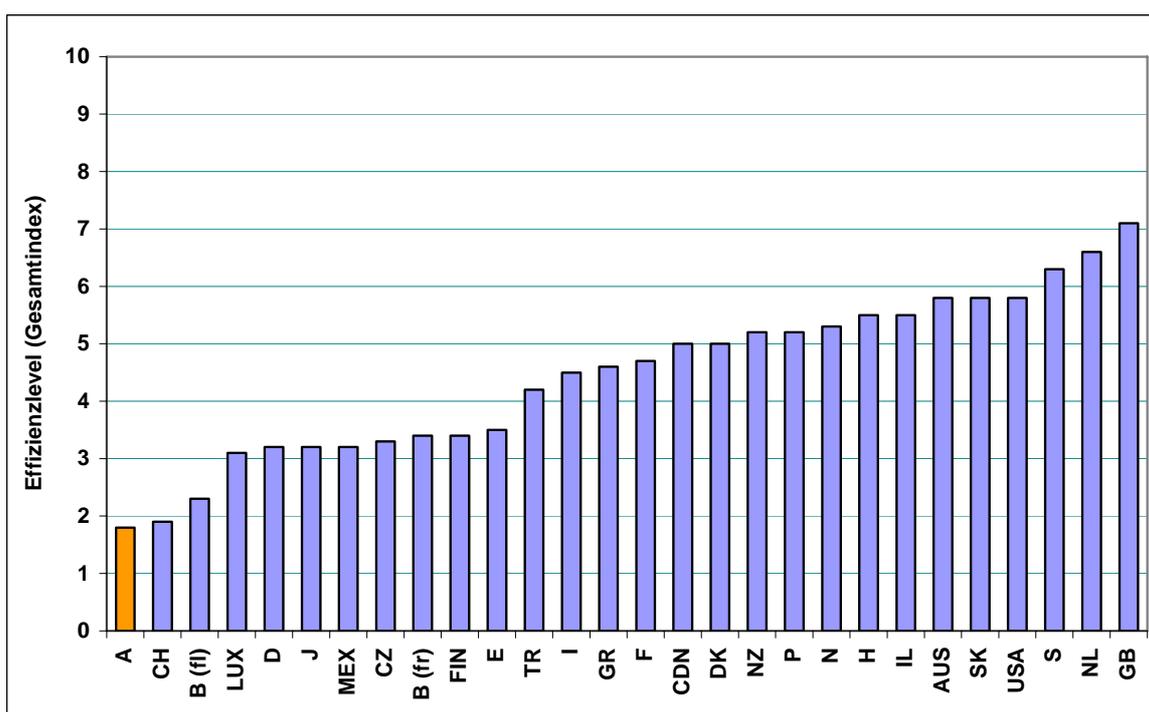
Systemkonfigurationen und Effizienz

Wie schon mehrfach angeführt lässt sich die Effizienz von Schulgovernance-Systemen empirisch nur schwer erfassen bzw. messen. Dies hängt mit der Multidimensionalität der Einflussfaktoren aber auch mit beträchtlichen Datenlücken was die Input- und Outputfaktoren von Bildungssystemen betrifft zusammen. In jüngster Zeit sind aber zwei Studien erschienen, die neue Einblicke zur Frage der Systemeffizienz anhand empirischer Analysen gewähren und als wesentliche neue methodische Ansätze zu bewerten sind und deshalb nachstehend besprochen werden.

Gonand et al. (2007) untersuchten die Ausgaben- und Systemeffizienz im Pflichtschulwesen von 28 OECD-Ländern. Anhand einer fragebogengestützten Einschätzung nationaler ExpertInnen zu den Systemkonfigurationen ihrer jeweiligen Schulgovernance-Systeme wurden 21 Effizienzindikatoren gebildet (vgl. Tabelle A-7 im Anhang). Die Aggregation dieser Einzelindikatoren zu einem Gesamtindex gibt einen gerafften Überblick über die international unterschiedliche Effizienzperformance – vgl. Abbildung 31.

Demnach rangiert Österreich – sowie die meisten Governancesysteme des QC-Bürokratietyps – am unteren Ende der Effizienzreihung. Die AutorInnen kommen zu dem Schluss, dass „*der institutionelle Rahmen des Bildungswesens in Österreich unvoreilhaft für alle Arten der Effizienz ist*“. Die Grafik verdeutlicht auch, dass in allen Ländern noch ein (teilweise beträchtlicher) Spielraum für Effizienzverbesserung bestehen dürfte.

Abb. 31: Effizienzgrad von nationalen Schulsystemen



Quelle: Gonand et al. (2007); ibw-Darstellung

Die Skalierung der Effizienz wurde dabei nicht anhand objektiver Outputkriterien vorgenommen, sondern annahmegestützt abgeleitet. So wird z.B. eine klar definierte Kompetenzverteilung zwischen Zentral- und Lokalbehörden als sehr effizient angesehen (Abbildung A-7 im Anhang listet alle 21 Indikatoren sowie die diesbezüglichen Länderwerte auf). Bei einigen Indikatoren sind aber die von den Autoren getroffenen Annahmen bzw. die Aggregation diverser Systemaspekte in einen Indikator kritisch hinterfragbar: Der Indikator „Ausmaß des schulischen Entscheidungsspielraums bei der Budgetallokation und hinsichtlich der angewendeten Unterrichtsmethoden“ misst u.E. zwei sehr unterschiedliche Systemkomponenten. Möglicherweise wären hier zwei Einzelindikatoren aussagekräftiger gewesen. Auch einige Länderwerte erscheinen nicht

plausibel: So wurde Deutschland hinsichtlich des Ausmaßes lokaler Entscheidungsbefugnisse sehr hoch eingestuft. Hier dürfte es sich aber um eine „Miss“interpretation handeln: Aufgrund der föderalen Struktur des deutschen Bildungswesens haben die Länder die Bildungshoheit⁸⁰. Dies ist aber keinesfalls gleichbedeutend mit Formen von Lokal- oder Schul-Empowerment. Im Vergleich dazu würden die Angaben für Finnland nahe legen, dass dort der lokale / schulische Entscheidungsspielraum in etwa demjenigen Deutschlands entspricht⁸¹. Eine Einschätzung, die sicherlich nicht adäquat ist. Ähnlich verhält es sich mit den Niederlanden – die ExpertInneneinschätzung stuft das Ausmaß lokaler Entscheidungsbefugnisse sehr niedrig ein, was jedoch aufgrund des hohen Grades schulischer Autonomie in diesem Land nicht plausibel erscheint.

Abgesehen von der notwendigen Detailkritik liefert die Studie jedoch einen wichtigen theoretischen und empirischen Ansatz, die Thematik zu behandeln. Leider sind die Originaldaten aus den Fragebögen nicht öffentlich zugänglich. Nur die diversen Länderindikatoren wurden publiziert. Daher gibt es keine Möglichkeit, alternative Spezifikationen hinsichtlich der Indikatorbildung durchzuführen.

Zur weiteren Analyse wurde von uns eine Gegenüberstellung der nationalen Effizienzgrade mit den kumulierten Ausgaben pro PflichtschülerIn vorgenommen. Sie zeigt, dass Effizienz und Kosten praktisch nicht miteinander korrelieren (vgl. Abbildung 32). Demnach hat Österreich eines der teuersten und ineffizientesten (Pflicht-)Schulsysteme – die USA und Dänemark geben beispielsweise in etwa gleich viel pro PflichtschülerIn aus, ihre Effizienz ist aber deutlich höher.

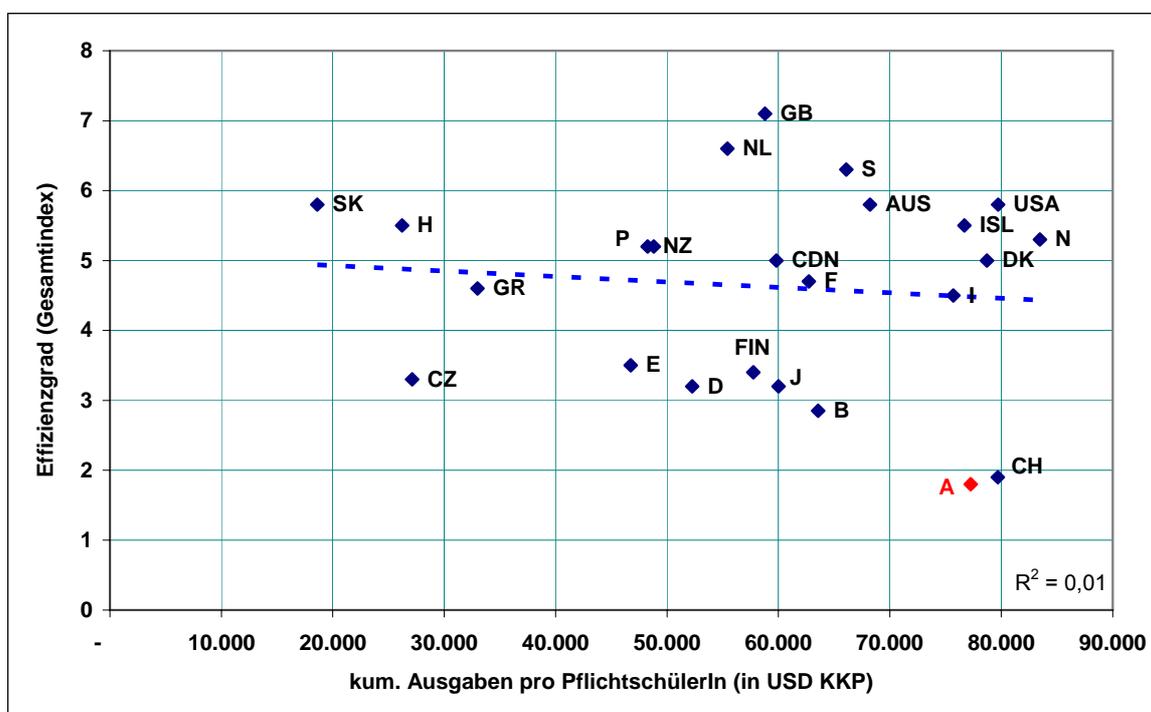
Da Personalkosten den Großteil der Bildungsausgaben ausmachen, schlagen sich hier natürlich auch unterschiedliche Besoldungssysteme, Altersstrukturen des Lehrkörpers,

⁸⁰ Ähnlich kritisch hinterfragbar ist die Situation in Spanien. Auch hier weisen Gonand et al. einen sehr hohen Wert bezüglich der Devolution von Kompetenzen aus. Wesentliche Akteure im spanischen Schulgovernance-System sind aber die autonomen Provinzen und das System ist somit eher demjenigen Deutschlands als den „skandinavischen Modellen“ vergleichbar. Analoges gilt u.E. für die Schweiz. Umgekehrt dürfte der Indikator lokaler Entscheidungsbefugnisse bei Gonand et al. für Großbritannien, der Tschechischen Republik, Ungarn, Neuseeland sowie der Slowakischen Republik zu niedrig angesetzt sein.

⁸¹ Finnland schneidet beim Gesamteffizienzindex relativ schlecht ab. Dies hängt primär damit zusammen, dass bei den Benchmarking-Indikatoren (richtigerweise) der Wert 0 ausgewiesen wird. Anstelle eines externen Inspektionswesens bzw. von Benchmarkingsystemen setzt das finnische System jedoch sehr stark auf schulische (und lokale) Selbstevaluation. Dieser Ansatz wird aber von den OECD-AutorInnen offensichtlich a priori als nicht effizient eingestuft, da nur externe Evaluierungssysteme als effizient bewertet werden. Auch zum Aspekt der unterschiedlichen Ausgestaltung von nationalen Evaluierungssystemen und deren Berücksichtigung in den Effizienzindikatoren sind also der Studie gegenüber Bedenken angebracht.

Schüler/Lehrerverhältnisse etc. nieder. Andererseits kann argumentiert werden, dass effiziente Governancesysteme niedrigere Administrationskosten generieren dürften und dadurch mehr finanzielle Mittel für die Schule bzw. den Unterricht selbst zur Verfügung stehen sollten. Insofern ist es also durchaus möglich, dass Länder, die eine deutlich höhere Systemeffizienz aufweisen, jedoch in etwa dieselben pro Kopf Bildungsausgaben tätigen, eben vermehrt Mittel für den Unterricht einsetzen. Leider gibt es keine internationalen Vergleichsstatistiken, die eine derartige Analyse der Ausgabenallokation erlauben. Für Österreich gibt es Grobschätzungen, dass etwa ein Viertel der Bildungsausgaben keiner konkreten Ausgabenkomponente zugeordnet werden können – sie also in der Systemadministration „verpuffen“ dürften⁸².

Abb. 32: Effizienz versus Bildungsausgaben



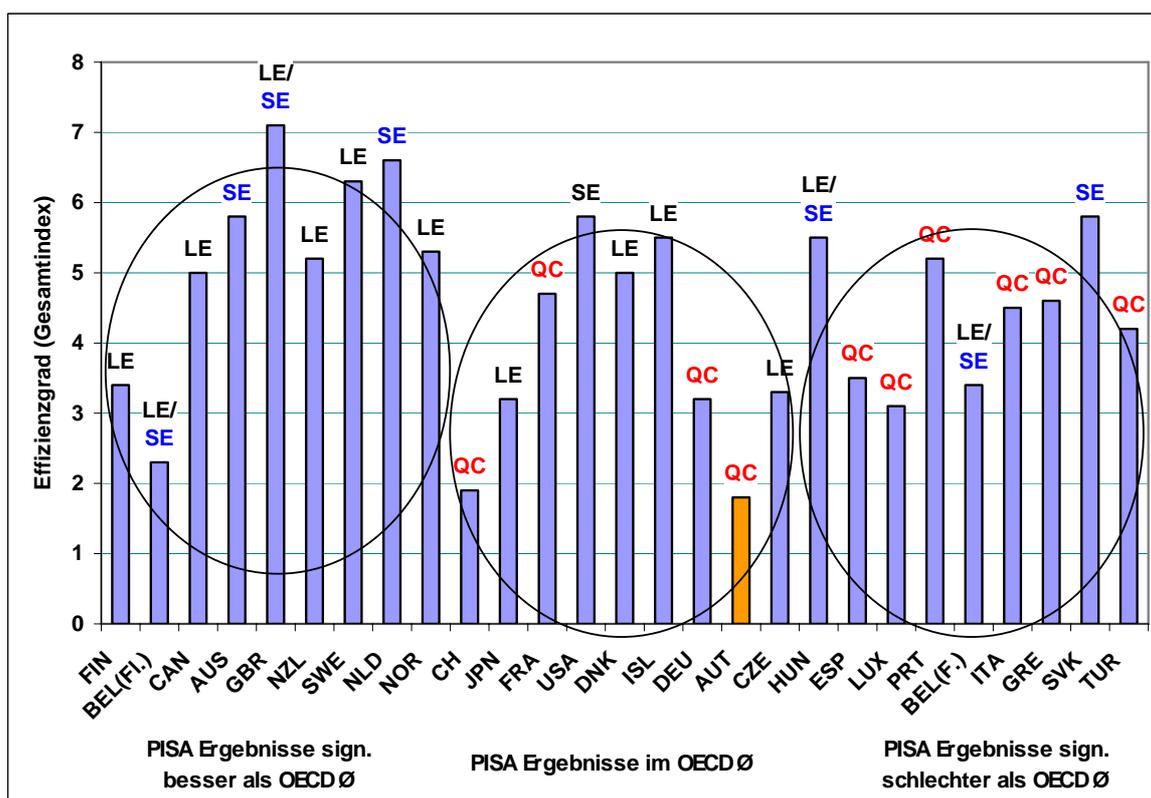
Quelle: Gonand et al. (2007); OECD Statistic at a Glance 2004; ibw-Darstellung

Eine andere Form der Gegenüberstellung von Systemeffizienz und Output kann anhand von internationalen Schülerleistungsmessungen vorgenommen werden. Auch hier gibt es praktisch keine eindeutige Entsprechung zwischen Effizienzgrad und PISA-Testergebnissen (vgl. Abbildung 33). Jene Länder, die zu den PISA-Top-Performern zu

⁸² Für Österreich ist grundsätzlich die ausgeprägte Intransparenz und Unvollständigkeit der Datenlage im Bereich der Bildungsausgaben zu monieren.

zählen sind, haben jedoch laut Gonand et al. (2007) zumeist einen höheren Effizienzgrad. Zudem wurde in die Grafik auch eine Grobcharakterisierung der Governance-systeme aufgenommen. Ein wesentliches Systemelement ist dabei das Ausmaß an Devolution vor Ort – entweder in Form des School-Empowerments oder der Local Empowerments. In beiden Fällen bedeutet dies ein deutlich höheres Ausmaß an schulischer Autonomie als in den „klassischen“ Bürokratie-Modellen (Quality Control). So weisen alle PISA-Top-Performer ein deutlich höheres Ausmaß an Autonomie vor Ort auf als die weniger erfolgreichen PISA-Teilnahmeländer. Wie die Grafik aber auch verdeutlicht, ist Autonomie per se noch kein Garant für gute Schülerleistungen (beispielsweise USA, Dänemark, Slowakische Republik etc.) – vgl. dazu auch Schmid/Pirolt 2005.

Abb. 33: Effizienz versus Schülerleistungen



Quelle: Gonand et al. (2007); OECD PISA 2003; ibw-Darstellung

Anmerkungen:

QC...Quality Control Modell (Bürokratie-Typ)

LE... Local Empowerment Modell

SE...School Empowerment Modell

Vergleicht man die drei Ländergruppen (PISA-Top-Performer – Länder, deren PISA Ergebnisse im OECD-Durchschnitt lagen – PISA-„Under“-Performer) mit den 21 Effizienzindikatoren anhand einer Diskriminanzanalyse, dann zeigt sich, dass nur fünf der einundzwanzig möglichen Effizienzindikatoren ausreichen, um 93% aller Länder der richtigen Ländergruppe zuzuordnen⁸³. Es handelt sich dabei um folgende fünf Indikatoren:

- Degree of localised decision-making
- Clearly defined responsibilities among sub-national authorities (i.e. no overlapping)
- Coverage of teachers' and schools' performance assessment
- User choice between public schools and publicly financed private schools
- Use of benchmarking at the school level

Gemessen an den Schülerleistungen dürften demnach die unterschiedliche Ausgestaltung bezüglich des Ausmaßes lokaler/schulischer Entscheidungsbefugnisse, der Klarheit der Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren auf sub-nationaler Ebene, dem Ausmaß der Performance-Bewertung von Lehrern und Schulen, der Freiheit der Schulwahl sowie dem Ausmaß, indem es ein Benchmarking auf Schulebene gibt, von Relevanz sein.

Einen anderen methodischen Ansatz wählte Wößmann (2005), um den Einfluss von Systemelementen der Schulgovernance auf die Schülerleistungen zu analysieren. Auf Basis von gepoolten TIMSS-, IGLU- und PISA-Schülerleistungsergebnissen mit länderspezifischen Strukturvariablen zu jeweiligen Schulgovernance-Systemen wurden multivariate Regressionsanalysen in 54 Ländern durchgeführt. Die Ergebnisse können aber grundsätzlich im Sinne einer Extension der Studie von Gonand et al. interpretiert werden.

⁸³ Für folgende Länder haben wir dabei die Gonand et al. (2007) Angaben des Effizienzindikators „Ausmaß lokaler Entscheidungsbefugnisse“ entsprechend unserer Einschätzung abgeändert: Für Deutschland, Schweiz und Spanien wurde der Effizienzwert herabgesetzt (da u.E. das Ausmaß lokaler/schulischer Entscheidungsbefugnisse geringer ist). Für Großbritannien, die Tschechische Republik, Ungarn, die Niederlande, Neuseeland sowie die Slowakische Republik wurden die Effizienzwerte erhöht (da u.E. das Ausmaß lokaler/schulischer Entscheidungsbefugnisse höher ist).

Lediglich für Finnland und Frankreich ergibt die Schätzung eine falsche Zuordnung zur PISA-Performancegruppe. In beiden Fällen wurde eine Einstufung in eine „schlechtere“ PISA-Performancegruppe vorhergesagt. Für Finnland erklärt sich dies aus dem schon erwähnten Fehlen einer externen Inspektionsinstanz sowie eines Benchmarkings bzw. der Nichtberücksichtigung der finnischen schulischen und lokalen Evaluierungskultur im Effizienzindikator (vgl. Fußnote 81). Für Frankreich lassen sich auf den ersten Blick keine spezifischen Elemente ausmachen, die diese niedrigere Einstufung erklären könnten.

Als erste institutionelle Rahmenbedingung wurde die externe Überprüfung vorgegebener Leistungsstandards untersucht. Dabei zeigt sich, dass Schüler in Ländern mit externen Abschlussprüfungen signifikant besser abschnitten als Schüler in Ländern ohne externe Prüfungen. Der Leistungsunterschied beträgt dabei rund ein Schuljahr!

Von besonderem Interesse ist der Effekt, den Schulautonomie auf die Schülerleistungen hat. Dabei zeigte sich, dass sich für verschiedene Entscheidungsbereiche sehr unterschiedliche Effekte der Schulautonomie ergeben: So besteht zumeist ein positiver Zusammenhang zwischen Schülerleistungen und Schulautonomie bei Prozess- und Personalentscheidungen. Demgegenüber besteht ein negativer Zusammenhang zwischen Schülerleistungen und Schulautonomie bei der Formulierung der Schulbudgets und der Bestimmung des Lehrumfangs. Als Fazit lässt sich daraus der Schluss ziehen, dass es leistungsfördernd ist, wenn den Schulen der Budgetrahmen und die Lehrstandards vorgegeben werden – sie innerhalb dieses Rahmens aber selbstständig entscheiden können.

Im Zusammenhang mit Schulautonomie besteht dabei insbesondere die Notwendigkeit, dem schulischen Entscheidungsspielraum externe Leistungsüberprüfungen als Kontrollelement zur Seite zu stellen. Dies zeigt Wößmann anhand von drei Bereichen auf: bei den Lehrergehältern, der Ressourcenausstattung und den Lehrinhalten. In jenen Ländern, die zwar einen hohen schulischen Gestaltungsspielraum in den drei genannten Bereichen haben, wo dieser aber nicht durch externe Abschlussprüfungen „flankiert“ wird, sind negative Effekte auf die Schülerleistungen erkennbar. Wo aber die schulische Autonomie gekoppelt ist an externe Outputüberprüfung, zeigen sich positive Effekte auf die Schülerleistungen. In diesem Sinne stellen externe Outputüberprüfungen ein integrales Systemelement in Gesamtsetting eines Schulgovernance-Systems (mit einem hohen Ausmaß an schulischer Autonomie) dar. Sie verhindern offensichtlich, dass opportunistisches Verhalten im Sinne der Verfolgung von schulischen Eigeninteressen keine Konsequenzen für die Schule hat. Externe Überprüfungen schaffen somit Informationen über die Leistungsfähigkeit der Schulen. Leistungsverminderndes Verhalten von Schulen wird somit sichtbar und kann seitens der Aufsichtsbehörden und/oder der Eltern Konsequenzen nach sich ziehen. Dies kreiert Anreize für Entscheidungsträger in den Schulen, ihre Autonomie effektiv zur Leistungsförderung der Schüler einzusetzen.

Leider differenziert die Studie von Wößmann nicht näher nach den diversen Formen der Devolution von Entscheidungskompetenzen (d.h. Local-Empowerment versus

School-Empowerment) bzw. nach den verschiedenen Formen der Outputkontrolle (externe Abschlussprüfungen, externe Inspektorate, schulische/lokale Selbstevaluation etc.). Hier wäre sicherlich noch Forschungsbedarf zu verorten – insbesondere auch hinsichtlich der Frage nach der Ausgestaltung und Abstimmung der Systemelemente von unterschiedlichen Schulgovernance-Modellen.

Wie die beiden Studien zeigen, unterscheiden sich die Schulgovernance-Systeme der Länder nicht nur nach dem Grad lokaler und/oder schulischer Entscheidungsspielräume sondern auch nach den Formen, wie Schul- und Schülerleistungen strukturell in Assessmentprozeduren eingebettet bzw. generell mit anderen Systemelementen verknüpft sind. Aus der Gegenüberstellung diverser Schulgovernance-„Typen“ mit den Ergebnissen aus internationalen Schülerleistungstests lässt sich zeigen, dass Governance-Modelle offensichtlich einen Einfluss auf die Schülerleistungen haben. Gleichzeitig stellen sie „nur“ einen – wenngleich nicht zu unterschätzenden – Einflussfaktor für letztere dar. Ein effizientes Governancesystem kann somit als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für gute Schülerleistungen angesehen werden.

Ausblick: Wo liegt also der „Goldene Weg“?

Die Empirie zeigt also deutlich, dass ein Governance Stil, der sich in Richtung School-Empowerment bzw. Local Empowerment bewegt, einen durchaus positiven Einfluss auf die Systemeffizienz haben kann. Was könnte daher getan werden, sich einem dieser beiden Typen per Reform anzunähern? Eine Auswertung der bildungspolitischen Reformen der PISA-Top Performer lässt folgende Aspekte hervortreten:

I.

Eine **hohe Systemintelligenz** d.h. die Fähigkeit der Fremd- als auch der Selbstbeobachtung und die Möglichkeit und Bereitschaft, die Ergebnisse dieser Beobachtungen in Handlungen umzusetzen. Deshalb bewähren sich Monitoring Systeme, verbindliche Qualitätsstandards, Partizipation von Eltern und Schülern u.ä.

Zu nennen wäre hier auch der systemische Ansatz von Governance-Reformen, d.h. vorab eine klare Zieldefinition und darauf aufbauend die Festlegung der Struktur- und Systemelemente sowie deren Beziehung zueinander.

II.

Klare Entscheidungsstrukturen, Einbeziehung der Nutzer sowie **Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung** durch alle Instanzen der Schulverwaltung⁸⁴:

Konkret:

- *Personal- und Ressourcenhoheit* in einem Ausmaß in den Händen der Schulleitung, so dass diese weitgehend über die Nutzung der zur Verfügung gestellten Mittel entscheiden können.
- *Einbindung lokaler Akteure in die unmittelbare Schulverwaltung*: Weitreichende Partizipationsmöglichkeiten der Nutzer (Schüler, Eltern) und lokalen Behörden sowie ihre Einbeziehung in die aktive Verwaltung der Schule (z.B. in Form eines Verwaltungsrats), Deckung von Entscheidung und Verantwortung der Schulleitung gegenüber diesen demokratischen Strukturen.

Institutionell sind diese beiden Aspekte bei PISA-Top Performern folgendermaßen verwirklicht:

- Hohes Ausmaß an materieller **Schulautonomie**;
- Eine **weitreichende Autonomie** der Schulleitung in Bezug auf die Verwendung und den Einsatz der **finanziellen, materiellen und personellen Ressourcen**;
- Implementation von **Verwaltungsräten bzw. School Boards** als Voraussetzungen für einen Governance-Typ eines schulischen Steuerungsregimes;
- **Gewaltenteilung zwischen Verwaltung („Vollzug“) und Kontrolle** – vertikale Kontrollmöglichkeiten (höhere Ebene kontrolliert die untere) als auch horizontale (Verwaltungsrat/School Board kontrolliert Schulleiter);
- Eine **regulative Bildungspolitik**, die den Akteuren ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Gestaltung ermöglicht. Die oberste politische Ebene – d.h. beispielsweise das Bildungsministerium – beschränkt sich auf das Setzen der wesentlichen Rahmenbedingungen und kontrolliert dessen Einhaltung (Neuseeland, Australien). Das erfordert auch eine materielle Autonomie der Schulen in der Finanzierung, die über den reinen Erhalt hinausgeht. Ansätze dieser Art sind beispielsweise in Finnland und Neuseeland verwirklicht.

⁸⁴ Dieses Prinzip ist auch als *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* (Olsen) oder *Korrespondenzprinzip* (Oates) bekannt. Es sagt aus, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter dann die größte Effizienz aufweist, wenn die Nutzer (Steuerzahler) und Entscheidungsträger identisch sind. Vgl. dazu auch Holzinger 2005.

III.

Eine **systematisch geplante und konsequent umgesetzte Modernisierungsstrategie** d.h. systematische Ausrichtung an die neuen Bedürfnisse und Ansprüche der Wertungssysteme: Einführung neuer Rahmencurricula, Vermittlung von Grundkompetenzen, Reformierung der Lernumwelten (z.B. dezentralisiertes interessenbetontes Lernen, E-Learning), Professionalisierung der Lernberatung, Einbeziehung von Think-tanks in der Entwicklung bildungspolitischer Innovationen u.ä.

IV.

Implementierung von standardisierten Systemen zur Erkennung von Weiterbildungsbedarf von Lehrern und institutionellen Möglichkeiten, diese in Qualifizierungsangebote umzusetzen d.h. ein **schulisches Wissensmanagement**. Das ist auch bei den PISA-Top Performern derzeit nur ansatzweise verwirklicht.

V.

Extern überprüfte Standards: Im Gegensatz zu Prüfungen, die von den einzelnen Lehrern gestellt und beurteilt werden, ist von einem System externer Prüfungen eine größere Transparenz und Accountability zu erwarten. Standards ermöglichen eine Vergleichbarkeit, machen das Ausmaß der schulischen Wissensvermittlung deutlich und fördern die Anerkennung der Lernanstrengungen der Schüler⁸⁵. So zeigt die Empirie, dass Schüler in Ländern mit externen Prüfungen (z.B. Neuseeland) signifikant besser abschneiden als Schüler in Schulsystemen ohne diese Möglichkeit. Wößmann (2005) folgert daraus, dass durch die Verknüpfung von eindeutigen und nachvollziehbaren Leistungsstandards und deren externe Überprüfung sowie erwartbaren Konsequenzen tendenziell zu besseren Schülerleistungen führen. Strukturell plädiert ein solcher Ansatz daher auf eine institutionelle Trennung von Wissensvermittlung und -überprüfung.

VI.

Und „last but not least“: Die Schule als **wirksames Korrektiv gegen gesellschaftliche und ökonomische Selektionsprozesse** (Benachteiligungen sozialer und ökonomischer Art)⁸⁶: Diese Thematik liegt zwar außerhalb der eigentlichen Zielsetzung der Studie – wie aber gezeigt wurde, haben Schulgovernance-Systeme auch Auswirkungen

⁸⁵ Vgl. dazu auch Wößmann 2005.

⁸⁶ Als Indikator dafür vgl. im Anhang die Tabelle A-6, die die Anteile jener bei PISA getesteten SchülerInnen wiedergibt, die auf den einzelnen PISA-Skalen unter oder bestenfalls den Level 1 erreichten.

hinsichtlich dieses Aspekts. Zu nennen wären u.a. eine hohe Durchlässigkeit des Bildungssystems, individualisierte Lernprozesse in einem Setting ohne frühe äußere Differenzierung für den Pflichtschulbereich sowie ein möglichst früher Beginn institutionalisierter Bildung. Erst dadurch wird eine „Ausschöpfung“ des (Human)Potenzials möglich. In diesem Sinne können Schulgovernance-Reformen als notwendige aber nicht hinreichende Bedingung zur Steigerung von Schülerleistungen angesehen werden. Wie wichtig Governance-Reformen als Vorbedingung für erfolgreiche Bildungsreformen sind, lässt sich aus dem Weltbank-Zitat zur finnischen Bildungsreform im Pflichtschulbereich ablesen (Aho et al 2006, S. 41): *„Resistance to reform stemmed from the old administrative structures and people who had a vested interest in maintaining them. Thus, reorganization of school administration was an important prerequisite for building confidence in the feasibility of reform“*. („Widerstand gegenüber der Bildungsreform kam von den alten administrativen Strukturen und Akteuren, die ein starkes Interesse an ihrer Beibehaltung hatten. Folglich war die Reorganisation der Schulverwaltung eine wichtige Vorbedingung zum Aufbau von Vertrauen in die Umsetzbarkeit der Bildungsreform.“)

Quellen und Literatur

Ibtisam Abu-Duhou (1999): School-based Management. UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris

Erkki Aho, Kari Pitkänen, Pasi Sahlberg (2006): Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968. Education Working Paper Series No. 2, World Bank May 2006

Heidi Artzfeld / Annette Chaudri (2000): Das Bildungswesen in Lettland. o.O.
http://doku.iab.de/ibv/2000/ibv3100_3247.pdf, 14.11.2005.

Maija Athee (2000): Physics School Education in Finland. o.O 2000.
<http://www.europhysicsnews.com/full/03/article8/article8.html>, 8.7.2004.

Aufgabenreformkommission (2001): Bericht der Aufgabenreformkommission. Wien 2001. <http://verwaltungheute.wienerzeitung.at/reform2001.pdf>

Australian Government Department of Education, Science and Culture (2004): The Development of Education – National Report of Australia. Study prepared for the International Conference of Education, Geneva

Australia Government (2006): Country Education Profiles. Canberra.
http://aei.dest.gov.au/AEI/CEP/Australia_CEP_pdf.pdf, 26.08.2006.

Éva Balazs / Zoltan Hermann (2002): Education Management and Finance in Hungary. Efficiency, Equity and Quality Problems in the Transition Period. Budapest
http://lgi.osi.hu/publications/2002/96/PP_Edu_Ch2_2.pdf, 10.08.2005.

Nils Bandelow (2003): Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung. In: Matthias Maier, Frank Nullmeier, Tanja Pritzlaff: Politik als Lernprozess? Opladen

Arthur Benz (2004): Governance – Modebegriff oder sozialwissenschaftlich nützliches Konzept. In: Arthur Benz (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden

Nick Canning / Adam Hardy: School Reform (2006): A Survey of recent international Experience. UK Department for Education and Skills, June 2006

Centre for Public Policy – Providus (2003): Education in Latvia's Transition: The Challenge of Management. Centre for Public Policy

Lorna Earl, Nancy Watson, Steven Katz (2003): Large-scale education reform: Life-cycles and implications for sustainability. CfBT Research & Development, Reading UK 2003

Ferdinand Eder et al. (2005): zukunft:schule. Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung. Abschlussbericht an Frau Bundesminister Gehrler. Zusammenfassende Empfehlungen und Reformmaßnahmen. Salzburg 2005

ERO (2000): In-Service Training for Teachers in New Zealand Schools
<http://www.ero.govt.nz/Publications/pubs2000/InServiceTraining.htm>, 24.07.2004.

ERO o.J.: Evaluation Indicators for Education Reviews in Schools.
<http://www.ero.govt.nz/EdRevInfo/Schedrevs/SchoolEvaluationIndicators.htm>, 09.07.2004.

Eurydice (1999a): Hungary. Structures in Education, Initial Training and Adult Educations Systems in Europe. Brussels

Eurydice (1999b): Poland. Structures in Education, Initial Training and Adult Education Systems in Europe. Brussels

Eurydice (2000/01): Approaches to the evaluation of schools which provide compulsory education: Finland. Brussels

Frank Fischer (2003): Reframing Public Policy – discursive politics and deliberative practices. Oxford

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2002): PISA... und was in Deutschland anders ist. Ergebnisse – Analyse – Konsequenzen. Frankfurt/Main

Ron Glatter (2002): Governance, autonomy and accountability. In T. Bush & L. Bell. (eds). The principles and practice of educational management. London: Paul Chapman Publishing

Alessandro Goglio (2006): Getting education right for long-term growth in the Czech Republic. OECD Economics Department Working Papers No. 497, 2006, Paris.
[http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/02eb939928fa7c63c12571ae003c1f1a/\\$FILE/JT03212065.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/02eb939928fa7c63c12571ae003c1f1a/$FILE/JT03212065.PDF)

Frédéric Gonand, Isabelle Joumard, Robert Price (2007): Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in primary and secondary Education, OECD Economics Department Working Papers No. 543, 2007, Paris

Magdalena Górowska-Fells, Anna Smoczyńska (2000): Approaches to the Evaluation of Schools which provide Compulsory Education: Poland. Eurydice 2000/2001

David Gurr (1999): From Supervision to Quality Assurance: The case study of the state of Victoria (Australia). UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris

Helmut Hafner (2005). Erzählte Wirklichkeit einer inszenierten Moderne. Das Lebensbegleitende Lernen als Fallbeispiel eines politischen Narratives. Wien

Gábor Halász, Erika Garami, Péter Havas and Irén Vágó (2001): The Development of the Hungarian Education System. Budapest 2001.
<http://www.ibe.unesco.org/international/ice/natrap/Hungary.pdf>, 20.11.2005.

Irmeli Halinen (2005): The Finnish Curriculum Development Process. Finland in PISA-Studie, Helsinki

Mark Harrison (2004): Education Matters: Government, Markets and New Zealand Schools. Wellington Education Forum

Gary Hawke (2002): Education reform: the New Zealand Experience. Wellington / Auckland
http://www.nzier.org.nz/SITE_Default/SITE_Publications/x-files/1323.pdf, 15.11.2005.

Arnold Heidenheimer (1996): Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Japan und der Schweiz: „Innenpolitische“ Staatsaufgaben im Wandel. In: Dieter Grimm (Hg.): Staatsaufgaben. Frankfurt/Main

HMSO Guidance Notes (2000): Reproduction of National Curriculum Material and Literacy and Numeracy Strategy Documents, for England.
http://www.hmso.gov.uk/copyright/guidance/gn_08.htm, 25.7.2004.

Katharina Holzinger (2005): Institutionen und Entscheidungsprozesse der EU. In: Katharina Holzinger, Christoph Knill, Dirk Peters u.a.: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn/Wien

Intense Educational (o.J.): The Education System in England.
<http://www.intense.co.uk/doc-pic/system/frameset.htm>, 24.11.2006.

Jann/Wegrich 2004

Werner Jann, Kai Wegrich (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In Arthur Benz (Hg.) Governance – Regieren in komplexen Regelungssystemen. Wiesbaden

Stephen King, Malcolm Anderson (200?): The Structure and Funding of the School System. Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research

Herbert Kitschelt (1996): Technologiepolitik als Lernprozess. In: Dieter Grimm (Hg.): Staatsaufgaben. Frankfurt/Main

Tanja Klenk (2005): Governance-Reform und Identität: Plädoyer für eine Integration der Akteursperspektive in den Governance-Ansatz. Tagung des Forums Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft. Hamburg

Dorota Klus-Stanska, Marzenna Nowicka (2005): In-Service Training and Professional Development of Polish Teachers.

Christop Knill (2005): Die EU und die Mitgliedsstaaten. In: Katharina Holzinger, Christoph Knill, Dirk Peters u.a.: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn/Wien

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. Brüssel

Karl-Rudolf Korte (o.J.): Was kennzeichnet modernes Regieren. Regierungshandeln von Staats- und Regierungschefs im Vergleich.

Kreher (2005): Report on the Arion Study Visit about "The Role of the Inspector" at Riga, LV 2005. <http://www.arion-visits.net/studyvisits/2005/report05023-01.pdf>, 9.7.2006.

Norman LaRocque (2005): School Choice: Lessons from New Zealand. Education Forum Briefing Papers, Nr. 12

Jaekyung Lee (2000): School Reforms in England, Japan, Korea and the U.S.: Policy Variation and Educational Convergence. Paper presented at the annual meeting of the American Educational research Association, New Orleans April

Rosalind Levačić, Peter Downes (200?): Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis. UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris

Tony Levitas, Jan Herczynski (2001): Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland. Paper prepared for the Open Society Institute's Local Government Initiative Program

Josef Lucyshyn (2006): Implementation von Bildungsstandards in Österreich. Arbeitsbericht. Salzburg
<http://www.elternverein.at/download/ArbeitsberichtBildungsstandards.pdf> 19.08.2006.

Susanne Lütz (2004): Governance in der politischen Ökonomie. In: Arthur Benz (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden

Stephen P. Jenkins, John Micklewright, Sylke V. Schnepf (2006): Social Segregation in Schools: How does England Compare with Other Countries? ISER Working Paper 2006-2

Ministry of Education (2004). The New Zealand Education System. An Overview.

http://www.minedu.govt.nz/web/downloadable/dl7481_v1/updated-leaflet-english-jun-04.pdf, 25.11.2006.

Ministry of Education, Youth and Sports (2004): National Report on the Development of Education – Czech Republic. Prague

Mulford Bill (2003): School Leaders: Challenging Roles and Impact on Teacher and School Effectiveness. OECD Commissioned Paper

National Foundation for Educational Research NFER (2001): Evaluation of Schools in England.

http://www.nfer.ac.uk/eurydice/factfiles/factfileuk_evaluation2.asp, 8.7.2004.

Paul O'Brien and Wojciech Paczynski (2006): Poland's Education and Training: Boosting and adapting Human Capital. OECD Economics Dept. Working Papers No. 495

Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (2006): Education at a Glance. Paris

Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (2004a): What makes School Systems perform? Seeing School systems through the Prism of PISA. Paris

Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (2004b): Learning for Tomorrow's World. First Results from PISA 2003. Paris

Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (2003): Schooling for Tomorrow. Networks of Innovation: Towards new Models for Managing Schools and Systems. Paris

Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (2002): Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies. Paris

Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (2001): Bildungspolitische Analyse. Paris

Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (2001a): Regulatory Reform in the Czech Republic. Paris

Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (2001b): Reviews of National Policies for Education: Latvia. Paris

Organisation for Economic Cooperation and Development OECD (2001c): Knowledge and Skills for Life. First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA 2000). Paris

Opetusministeriö (2006): Education and Science in Finland.

http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2006/liitteet/eng_opm15.pdf?lang=en, 19.08.2006.

Susan Pascoe / Robert Pascoe (1998): Education Reform in Australia: 1992 – 1997.

<http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/pdf/pascoe.pdf>, 21.08.2005.

Tuomas Pekkarinen, Roope Uusitalo, Sari Pekkala (2006): Education Policy and Intergenerational Income Mobility: Evidence from the Finnish Comprehensive School Reform. IZA Discussion Papers Series Nr 2204

Lyall Perris (1998): Implementing Education Reforms in New Zealand: 1987-97. A case study.

<http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/pdf/perris.pdf>, 21.08.2005.

Dirk Peters, Wolfgang Wagner (2005): Die EU in den internationalen Beziehungen. In: Katharina Holzinger, Christoph Knill, Dirk Peters u.a.: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte. Paderborn/Wien

Kenneth Ross (2000): Victoria's schools of the future. In: Globalization and living together: the challenges for educational content in Asia. International Bureau of Education and the Indian Ministry of Human Resources Development. Paris, UNESCO; New Delhi, Central Board of Secondary Education

Volker Schneider (2004): Organizational Governance – Governance in Organisationen. In: Arthur Benz (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden

Kurt Schmid, Richard Pirolt (2005): Schulgovernance im internationalen Vergleich. Wien

Thelmann (2002): PISA in Finnland – die deutsche Diskussion und die finnischen Realitäten. <http://www.vdr-sh.de/artikel.php?ID=84>, 18.08.2006.

The National Literacy Trust (2004): Education Action Zones. <http://www.literacytrust.org.uk/Database/EAZ.html>, 31.07.2004.

Erwin R. Tiongson (1997): Baumols Cost Disease Reconsidered. In: Challenge Vol 40 Nr. 6

Universität Passau (o.J.): Tschechisches Bildungssystem. <http://www.phil.uni-passau.de/index.php?id=436>, 24.11.2006.

Kyösti Värri & Jukka Alava (2005): School Leadership Training for Accountable Quality Education in Finland: Preliminary Viewpoints.

Paper to be presented at The First HEAD Research Conference "International trends in School Leadership training – Is Norway different?" in Oslo, June 3rd, 2005

Manfred Weiß (2004): Wettbewerb, Dezentralisierung und Standards im Bildungssystem. TiBi Nr. 8

T.R. Williams (2003): Educational Governance. A paper prepared for the Panel on the Role of Government. Queen's University at Kingston

Adrienne Windhoff-Heritier (1996): Die Veränderung der Staatsaufgaben aus politikwissenschaftlich-institutioneller Sicht. In: Dieter Grimm (Hg.): Staatsaufgaben. Frankfurt/Main

Wößmann Ludger (2006): Growth, Human Capital and the Quality of Schools: Lessons from International Empirical Research. Proceedings of OeNB Workshops Nr. 10, March 2006; http://www.oenb.at/de/img/woeszmnn_tcm14-46132.pdf

Wößmann Ludger (2005): Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem. In_ ifo Schnelldienst 19

Zukunftskommission (2003): Zukunft : Schule. Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung. bmbwk. Wien

Anhang

Abb. A-1: Institutionelle Charakteristik der Vergleichsstaaten

Staat	Charakteristik	Beschreibung
Deutschland	Föderaler Bundesstaat	Länder haben "Staatsqualität" mit eigener Legislative, Exekutive und Judikatur, enge Kooperation mit Bundesebene und horizontal zwischen den Ländern
Finnland	dezentralisiert	fünf Provinzen, Regionen sind Instrumente dezentraler staatlicher Verwaltung mit staatlich eingesetzten Gouverneuren. Sie sind Aufsichtsbehörde der Kommunen und u. a. verantwortlich für die Koordinierung von Polizei und Rettungsdiensten. Die Gouverneure werden für maximal acht Jahre von der Staatspräsidentin ernannt. Die 432 Kommunen sind Selbstverwaltungskörperschaften mit umfassenden Kompetenzen vor allem im Schul-, Gesundheits- und Sozialwesen.
Kanada	Föderaler Bundesstaat	Bundesstaat ("Confederation") mit zehn Provinzen und drei bundesabhängigen Territorien, Die Provinzen verwalten sich weitgehend selbständig, ihre Parlamente erlassen eigene Gesetze. In die Provinzzuständigkeit fallen die Bereiche Erziehung, Kultur, Polizei, Gesundheit, Soziales sowie Wirtschaft und insbesondere die Nutzung der natürlichen Ressourcen. Die Provinz Québec verfügt über ein in vielerlei Hinsicht vom übrigen Kanada abweichendes Rechtssystem.
Neuseeland	zentralistisch	zentral verwaltet. Daneben besteht in beschränktem Rahmen regionale Selbstverwaltung durch 12 Regionale Räte, 76 Stadt- und Bezirksräte sowie in vier Regionen durch jeweils einen zusammengefassten Regional-, Bezirks- und Stadtrat.
Polen	dezentralisiert	Kleinste Selbstverwaltungseinheit ist die Gemeinde. Die Woiwodschaft ist durch eine doppelte, nach Sachgebieten unterteilte Administration gekennzeichnet: Das direkt gewählte Regionalparlament (Sejmik), das über eigene Haushaltskompetenzen verfügt, wählt aus seiner Mitte den Marschall (mit Marschallamt und Woiwodschaftsvorstand). Daneben gibt es den Woiwoden als Vertreter der Zentralregierung.

**Abb. A-1: Institutionelle Charakteristik der Vergleichsstaaten
(Fortsetzung)**

Staat	Charakteristik	Beschreibung
Slowakei	dezentralisiert	8 regionale Selbstverwaltungsgebiete.
Tschechische Republik	dezentralisiert	Die Tschechische Republik war bisher ein zentral verwalteter Staat. Im Rahmen der Dezentralisierung wurde die Schaffung von 14 Regionen ("kraj") bis Ende 2003 formal abgeschlossen, die die bisherigen Kreise ("okresy") ersetzen. Gleichzeitig wurde die kommunale Selbstverwaltung gestärkt. Die neu geschaffenen Regionen haben als eigenständige Verwaltungseinheiten mehr Befugnisse von der Zentralregierung erhalten und verfügen über gewählte Vertretungen, die je nach Mehrheitsverhältnissen den Hauptmann (hejtman) wählen.
Ungarn	dezentralisiert	19 counties and the capital city of Budapest, the administrative status of which equals to that of a county. Within the counties there are municipalities or local governments, whereas several district governments operate in Budapest. The Hungarian public administration system is fairly decentralised. The local governments enjoy a considerable degree of political and financial independence. The mayors of the municipalities are directly elected. Most decisions concerning public education in Hungary are made by the local governments.
Vereinigtes Königreich	zentralistisch	Zentralistisch regiert und verwaltet, allerdings sind im Zuge der "Devolution" (Dezentralisierung) begrenzte Kompetenzen in die Regionen (Schottland und Wales) sowie in die Stadt London verlagert worden.

Quelle: EURYDICE (EURYBASE), Länderinformationen des bundesdeutschen Außenministeriums (<http://www.auswaertiges-amt.de>), die Informationen in der Tabelle wurden bewusst fast wörtlich zitiert, um den „Originalwortlaut“ der dementsprechenden Autoren wiederzugeben – auf Übersetzungen wurde ebenso verzichtet.

Abb. A-2: Föderale versus zentralistische schulische Steuerungsregime

Deutschland	Nach dem Grundgesetz ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Es enthält nur einige grundlegende Bestimmungen zu Fragen der Bildung, Erziehung, Kultur und Wissenschaft: so garantiert es u.a. die Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre (Art. 5 Abs. 3), die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4), die Freiheit der Berufswahl und der Ausbildungsstätte (Art. 12 Abs. 1), die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1) sowie das Elternrecht (Art. 6 Abs. 2). Das gesamte Schulwesen steht unter staatlicher Aufsicht (Art. 7 Abs. 1).
Finnland	Since the 1980s, school legislation has been reformed, which has resulted in a continuous increase in the decision-making powers of local authorities and educational institutions. Steering and control of the local authorities' educational administration through government subsidies has decreased dramatically, and the local authorities' cultural and educational administration is no longer steered by field-specific legislation to any significant extent. The qualifications requirements for cultural and educational administrative posts have been left at the discretion of the local authorities, and obligatory administrative offices, excluding school heads, have been dismantled.
Österreich	Im Schulbereich sind Gesetzgebung und Vollziehung zwischen dem Bund und den Ländern geteilt. In den Bundesländern gibt es sowohl eine Schulverwaltung des Bundes als auch eine der Länder.
Polen	This Act regulates the division of competencies in the field of administration of each school (pre-school institution) - according to different state administration levels (central, regional, local).
Tschechische Republik	Educational policy and the state and development of the education system are thus the responsibility of the Ministry of Education, Youth and Sports. It collaborates with the Ministry of Labour and Social Affairs in areas relating to the labour market and guidance, and in some questions with other central organs of the state administration (Ministry of Interior, Ministry of Defence and Ministry of Health). Responsibility for the establishment of schools lies primarily with municipalities and regions, which take on various of the roles of the state administration.
Ungarn	According to the 1990 Act on Local Government, the county governments are entitled to similar rights as the local governments. However, since 1997, local governments have had to adjust themselves to the public education development plan of the county, which has enhanced the importance of the regional or county level in the administration of public education.

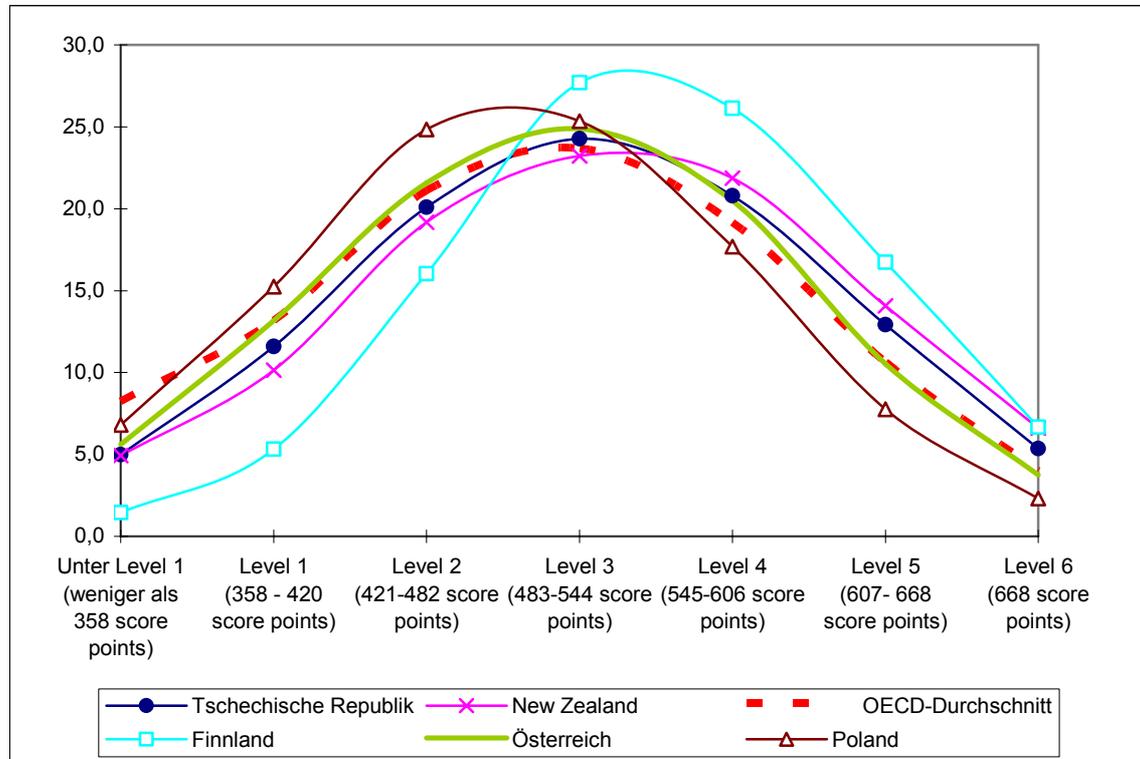
Quelle: ibw-Darstellung auf Basis EURYDICE (EURYBASE), der Originalwortlaut wurde wortgetreu zitiert, auf Übersetzungen verzichtet.

Abb. A-3: Leistung 15-jähriger Schüler auf der PISA-Skala für mathematische Grundbildung; Vergleich der PISA Erhebungen 2000 und 2003.

OECD-Länder	PISA 2000		OECD-Länder	PISA 2003	
	Testergebnisse	Rang		Testergebnisse	Rang
Japan	557	1.	Finnland	544	1.
Korea	547	2.	Korea	542	2.
Neuseeland	537	3.	Niederlande	538	3.
Finnland	536	4.	Japan	534	4.
Australien	533	5.	Kanada	532	5.
Kanada	533	6.	Belgien	529	6.
Schweiz	529	7.	Schweiz	527	7.
Belgien	520	8.	Australien	524	8.
Frankreich	517	9.	Neuseeland	523	9.
Österreich	515	10.	Tschech. Rep.	516	10.
Dänemark	514	11.	Island	515	11.
Island	514	12.	Dänemark	514	12.
Schweden	510	13.	Frankreich	511	13.
Irland	503	14.	Schweden	509	14.
Norwegen	499	15.	Österreich	506	15.
Tschech. Rep.	498	16.	Deutschland	503	16.
USA	493	17.	Irland	503	17.
Deutschland	490	18.	Slowak. Republik	498	18.
Ungarn	488	19.	Norwegen	495	19.
Spanien	476	20.	Luxemburg	493	20.
Polen	470	21.	Polen	490	21.
Lettland	463	22.	Ungarn	490	22.
Italien	457	23.	Spanien	485	23.
Portugal	454	24.	USA	483	24.
Griechenland	447	25.	Portugal	466	25.
Luxemburg	446	26.	Italien	466	26.
Mexico	387	27.	Griechenland	445	27.
			Türkei	423	28.
			Mexico	385	29.
<i>OECD Durchschnitt</i>			<i>OECD Durchschnitt</i>		
	2000	500		2003	500

Quelle: ibw-Darstellung auf Basis OECD. Anmerkungen: Aufgrund der unterschiedlichen Testschwerpunkte und des damit zusammenhängenden Testdesigns sind die Testergebnisse von PISA 2000 und 2003 nur mit Vorsicht miteinander vergleichbar. Darüber ist es durchaus möglich, dass das „Abrutschen“ oder Aufsteigen auf unterschiedliche Rangplätze aus statistischer Perspektive eine geringe bis keine Signifikanz aufweist.

Abb. A-4: Verteilung der Leistungsergebnisse der PISA-Skala für mathematische Grundbildung auf die sechs Testlevels in Prozent (PISA 2003).



Quelle: ibw-Darstellung auf Basis OECD.

Abb. A-5: Beginn relevanter bildungspolitischer Reformen in den Vergleichsstaaten

Finnland	1972
England/Wales	1987
Neuseeland	1987
Ungarn	1989
Schweiz (Kanton Zürich)	1990
Slowakische Republik	1990
Kanada (Ontario)	1993
Tschechische Republik	1999

Quelle: ibw-Darstellung.

Abb. A-6: Anteile der Schüler, die bei PISA 2003 bestenfalls den Kompetenzlevel 1 erreichten (Rangreihung)

Länder	Prozentsatz jener getesteten Schüler, die auf der PISA-...		
	Mathematikskala unter oder Level 1 erreichten (2003)	Literacy-Skala unter oder Level 1 erreichten (2003)	Science-Skala unter oder Level 1 erreichten (2003)
Finnland	7%	5%	6%
Korea	10%	6%	9%
Makao	11%	8%	9%
Hong Kong	10%	11%	8%
Kanada	10%	8%	12%
Niederlande	11%	10%	11%
Liechtenstein	12%	9%	12%
Australien	14%	11%	12%
Irland	17%	10%	13%
Japan	13%	18%	10%
Neuseeland	15%	13%	14%
Schweden	17%	12%	16%
Schweiz	15%	15%	16%
Tschech. Republik	17%	18%	12%
Island	15%	17%	16%
Frankreich	17%	16%	17%
Belgien	17%	17%	17%
Dänemark	15%	15%	23%
Polen	22%	15%	18%
Lettland	24%	16%	17%
Österreich	19%	19%	19%
Ungarn	23%	19%	15%
Norwegen	21%	17%	21%
Slowakische Republik	20%	22%	17%
Spanien	23%	19%	19%
Deutschland	22%	21%	19%
USA	26%	18%	19%
Luxemburg	22%	21%	21%
Portugal	30%	20%	24%
Italien	32%	22%	21%
Russland	30%	31%	19%
Griechenland	39%	23%	22%
Serbien	42%	43%	34%
Uruguay	48%	37%	36%
Türkei	52%	34%	39%
Thailand	54%	40%	38%
Mexiko	66%	49%	49%
Brasilien	75%	47%	56%
Indonesien	78%	60%	54%
Tunesien	78%	60%	58%

Quelle: ibw-Berechnungen auf Basis OECD 2004.

Abb. A-7: Nationale Effizienzindikatoren

Code	Efficiency categories	USA	JPN	DEU	FRA	GBR	ITA	CAN	AUS	AUT	BEL (Fl.)	BEL (F.)	CH	CZE	DNK	ESP	FIN	GRE	HUN	ISL	LUX	NLD	NOR	NZL	PRT	SVK	SWE	TUR	
1	Degree of localised decision-making	9,4	9,3	10,0	6,0	5,4	3,3	7,3	10,0	5,9	10,0	10,0	10,0	4,0	9,3	9,3	9,2	1,3	4,2	7,9	4,7	1,4	7,1	6,3	5,6	3,8	7,1	3,1	
2	Clearly defined responsibilities between central government and sub-national authorities (i.e. no overlapping)	9,4	6,9	8,6	4,4	1,4	5,0	9,1	8,1	1,0	10,0	10,0	8,8	2,5	9,2	5,0	8,2	10,0	10,0	9,1	0,0	0,0	8,0	6,0	0,0	4,0	8,0	0,0	
3	Clearly defined responsibilities among sub-national authorities (i.e. no overlapping)	3,1	4,6	8,6	4,4	10,0	10,0	8,6	10,0	7,0	10,0	3,1	8,1	5,0	10,0	10,0	10,0	10,0	6,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	4,4	2,0	10,0	10,0	
4	Consistency in the sharing of responsibilities between levels of government	1,6	1,7	5,0	1,7	3,3	1,7	8,3	1,7	0,0	4,9	1,7	6,7	1,7	10,0	9,2	9,7	3,3	5,0	8,0	0,0	5,0	3,3	6,7	3,5	1,7	8,3	5,0	
5	Taking account of specific educational contexts in financing schools	5,0	5,0	5,0	5,0	10,0	5,0	5,0	5,0	0,0	5,0	10,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	10,0	10,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	5,0	0,0
6	Taking account of specific educational contexts in managing teachers	5,0	6,0	2,0	7,5	0,0	7,5	0,0	2,5	2,5	5,0	2,5	5,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	2,5	5,0	5,0	5,0	0,0
7	Age of first selection	10,0	10,0	0,0	10,0	10,0	8,0	6,0	10,0	0,0	4,0	4,0	10,0	2,0	10,0	10,0	10,0	10,0	2,0	10,0	6,0	4,0	10,0	10,0	10,0	2,0	10,0	2,0	
8	Clarity of outcome targets	7,0	0,0	4,2	3,3	3,3	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,7	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,2	8,9	6,7	8,3	
9	Credibility of reward/sanction systems associated with educational results	7,5	1,3	1,3	1,7	3,8	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	0,0	1,7	0,8	1,7	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	3,3	1,7	1,3	0,0	9,2	1,7	5,0	
10	Coverage of teachers' and schools' performance assessment	3,4	0,4	3,1	5,0	9,0	0,0	5,3	2,7	5,9	8,6	1,3	2,5	5,8	0,3	0,4	0,1	5,4	0,6	0,0	0,2	8,3	0,2	8,8	0,0	5,6	5,4	6,0	
11	Flexibility in employment status of teachers in public schools	4,5	3,8	3,5	1,3	6,8	3,3	5,8	6,3	3,8	4,5	4,5	0,0	8,0	6,0	2,5	5,8	3,3	7,8	5,0	4,8	7,8	8,8	5,8	5,0	7,8	5,5	1,3	
12	Flexibility in setting teachers' wage	1,7	0,0	0,8	0,8	4,2	0,0	0,8	4,6	0,0	0,0	0,0	0,8	3,3	1,7	3,3	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	5,0	2,5	0,0	1,7	4,2	2,5	0,8	
13	Involvement of schools in allocating the budget within the school and deciding upon teaching methods	7,1	10,0	8,3	4,2	10,0	8,8	7,1	7,1	8,3	8,8	8,3	2,5	8,8	8,3	7,1	8,3	7,5	10,0	3,8	1,7	10,0	8,8	10,0	6,7	5,4	8,3	1,3	
14	Outsourcing possibilities	10,0	9,4	9,3	9,0	10,0	3,9	10,0	7,5	6,1	2,6	5,6	5,0	5,6	6,1	5,8	5,7	0,0	5,1	0,0	0,0	0,0	6,0	10,0	7,8	10,0	4,6	9,8	
15	Coverage of benchmarking of pupils' performance	5,0	5,0	5,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	10,0	5,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	10,0	10,0	5,0	10,0	10,0	10,0	
16	Quality of national benchmarking of pupils' performance	3,8	0,0	0,0	5,0	8,3	8,8	3,8	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	0,0	0,0	8,8	10,0	8,8	5,0	0,0	10,0	5,0	0,0	5,0	7,5	5,0	
17	Use of benchmarking at the school level	8,5	1,5	1,9	0,0	8,7	3,1	6,2	4,7	2,5	1,2	0,3	1,7	5,3	0,4	1,8	4,6	1,4	8,2	7,5	1,6	5,3	5,5	5,5	8,0	2,8	4,7	6,9	
18	User choice among public schools	7,5	2,5	8,8	2,5	8,8	10,0	3,0	7,5	6,3	10,0	8,8	0,0	10,0	8,8	8,8	7,5	5,0	10,0	7,5	3,8	6,3	10,0	5,0	8,8	6,3	10,0	6,3	
19	User choice between public schools and publicly financed private schools	0,0	0,0	0,8	4,2	1,6	0,0	2,0	5,4	1,4	9,1	9,1	0,0	0,4	3,2	8,2	0,3	2,3	1,8	0,4	2,1	0,0	7,2	0,5	0,5	2,8	1,2	1,6	
20	Liberalised framework for user choice	6,0	10,0	8,0	2,0	8,0	8,0	8,0	10,0	4,0	10,0	10,0	10,0	6,0	10,0	10,0	6,0	2,0	4,0	10,0	10,0	6,0	10,0	10,0	6,0	10,0	6,0	4,0	
21	User choice unrestricted by school admission policies	2,5	2,5	0,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	5,0	10,0	5,0	0,0	2,5	5,0	2,5	2,5	0,0	10,0	5,0	2,5	5,0	7,5	2,5	2,5	2,5	5,0	

Abb. A-7: Nationale Effizienzindikatoren (Fortsetzung)

Code	Efficiency categories	USA	JPN	DEU	FRA	GBR	ITA	CAN	AUS	AUT	BEL (Fl.)	BEL (F.)	CH	CZE	DNK	ESP	FIN	GRE	HUN	ISL	LUX	NLD	NOR	NZL	PRT	SVK	SWE	TUR
Intermediate indicators 1/																												
1 - 4	Decentralisation	5,9	5,6	8,0	4,1	5,0	5,0	8,3	7,4	3,5	8,7	6,2	8,4	3,3	9,6	8,4	9,3	6,1	6,3	8,7	3,7	4,1	7,1	7,2	3,4	2,9	8,4	4,5
5 - 7	Matching resources to specific needs	6,7	7,0	2,3	7,5	6,7	6,8	3,7	5,8	0,8	4,7	5,5	5,0	5,7	6,7	6,7	3,3	4,0	6,7	2,0	6,3	6,7	7,5	8,3	2,3	6,7	0,7	
8 - 10	Outcome focused policy	6,0	0,5	2,9	3,3	5,4	0,0	1,8	2,6	2,5	2,9	2,1	0,8	2,5	0,4	0,7	2,3	3,5	0,8	0,0	0,1	3,9	0,6	3,4	1,7	7,9	4,6	6,4
11 - 14	Managerial autonomy	5,8	5,8	5,5	3,8	7,7	4,0	5,9	6,4	4,5	4,0	4,6	2,1	6,4	5,5	4,7	4,9	2,7	7,0	2,2	1,6	5,7	6,5	6,4	5,3	6,8	5,2	3,3
15 - 17	Benchmarking	5,8	2,2	2,3	5,0	9,0	7,3	6,6	6,6	0,8	0,4	1,8	0,6	1,8	6,0	2,3	1,5	6,7	9,4	8,7	5,5	8,5	6,8	4,3	5,9	7,4	7,3	6,1
18 - 21	User choice	4,0	3,8	4,4	2,8	5,2	5,1	3,9	6,4	3,5	8,5	9,5	3,8	4,1	6,1	8,0	4,1	3,0	4,0	7,0	5,2	8,0	5,8	4,4	5,4	4,9	4,2	2,4
Composite indicators																												
	with multiplicative aggregation	5,8	3,2	3,2	4,7	7,1	4,5	5,0	5,8	1,8	2,3	3,4	1,9	3,3	5,0	3,5	3,4	4,6	5,5	5,5	3,1	6,6	5,3	5,2	5,2	5,8	6,3	4,2
	with exponential aggregation and low degree of complementarity 3	5,1	4,6	4,6	5,7	6,4	5,5	5,5	5,4	4,8	3,9	3,9	6,0	5,7	4,5	3,2	3,8	4,9	4,1	5,9	4,6	3,7	5,3	4,2	4,7	5,5	2,3	4,4
	with exponential aggregation and high degree of complementarity 4	5,6	2,7	2,7	4,4	6,2	4,1	4,2	5,2	1,4	1,8	2,7	1,6	2,8	4,4	2,7	2,8	4,1	4,3	5,3	2,8	5,9	4,7	4,7	4,5	5,3	5,9	3,4

Quelle: Gonand et al. 2007; ibw-Darstellung.

Anmerkungen:

Die Ergebnisse für Mexiko wurden in der Tabelle nicht dargestellt.

Indexwert 0: niedrige Effizienz

Indexwert 10: sehr hohe Effizienz