

KURT SCHMID, HELMUT HAFNER, RICHARD PIROLT

Reform von Schulgovernance Systemen

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 Reformrichtungen in diesen Ländern festgestellt werden können. Und gibt es empirische Hinweise, inwieweit sich Schulgovernance-Systeme hinsichtlich ihrer Effizienz unterscheiden? Eine kürzliche erschiene ibw-Studie liefert dazu neue Erkenntnisse.

Typologie von Steuerungsregimen – Reformrichtungen und Veränderungspotenziale

Theoretisch lassen sich drei Idealtypen von Steuerungsregimen unterscheiden (vgl. Tabelle 1):

- Der Bürokratiotyp („Quality Control-Typ“)
- Der Effizienztyp
- Der Legitimitätstyp

Empirisch zeigt sich, dass die meisten der in der ibw-Studie analysierten Vergleichsstaaten (Australien, Deutschland, Finnland, Lettland, Neuseeland, Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn, England) vor den Reformen dem „klassischen“ Bürokratiotyp zuzuordnen sind.

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 Bürokratiotypen 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.

Tab. 1: Charakteristika schulischer Steuerungsregime

Steuerungstyp	Bürokratie-/Quality 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 („Schul-Bildung“)	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

Die Tabelle 2 zeigt deutlich, dass so gut wie alle Reformbemühungen im Bildungsbereich der in der ibw-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.

Tab. 2: Auswirkungen der bildungspolitischen Reformen auf die nationalen Governance-Systeme

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

Quelle: Schmid/Hafner/Pirolt 2007

Dementsprechend nehmen die zentral- bzw. bundesstaatlichen Behörden hauptsächlich eine Aufsichtsfunk-

tion 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 statten 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.

Systemkonfigurationen & Effizienz

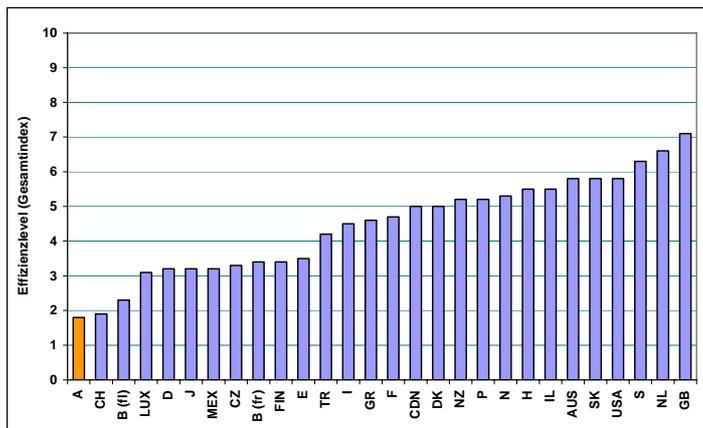
Die Effizienz von Schulgovernance-Systemen lässt sich empirisch nur schwer erfassen bzw. messen. Dies hängt mit der Multidimensionalität der Einflussfaktoren aber auch mit beträchtlichen Datenlücken was die Input- und Outputfaktoren von Bildungssystemen betrifft zusammen. In jüngster Zeit sind aber zwei 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. Die Aggregation dieser Einzelindikatoren zu einem Gesamtindex gibt einen gerafften Überblick über die international unterschiedliche Effizienzperformance – vgl. Abbildung 1. 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 unvorteilhaft für alle Arten der Effizienz ist“. Die Grafik verdeutlicht auch, dass in allen Ländern noch ein (teilweise beträchtlicher) Spielraum für Effizienzverbesserung bestehen dürfte.

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. Bei einigen Indikatoren sind aber die von den Autoren getroffenen Annahmen bzw. die Aggregation diverser Systemaspekte in einen Indikator kritisch hinterfragbar: So misst der Indikator „Ausmaß des schulischen Entscheidungsspielraums bei der Budgetallokation und hinsichtlich der angewendeten Unterrichtsmethoden“ u.E. zwei sehr unterschiedliche Systemkomponenten. Möglicherweise wären hier zwei

Einzelindikatoren aussagekräftiger gewesen. Auch einige Länderwerte erscheinen nicht plausibel¹.

Abb. 1: Effizienzgrad von nationalen Schulsystemen

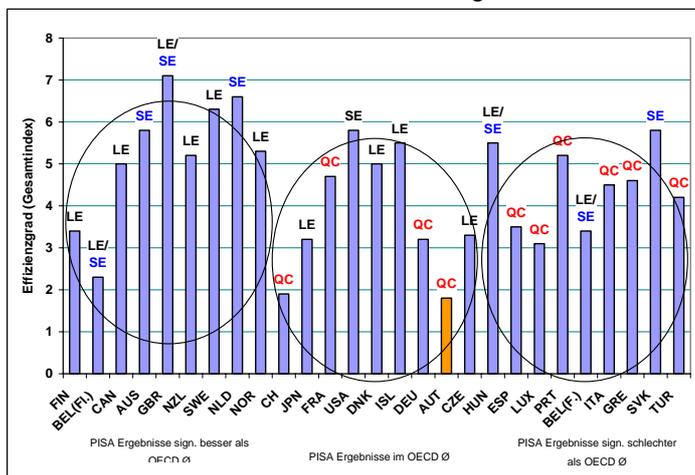


Quelle: Gonand et al. (2007); ibw-Darstellung

Abgesehen von der notwendigen Detailkritik liefert die Studie jedoch einen wichtigen theoretischen und empirischen Ansatz, die Thematik zu behandeln. Zur weiteren Analyse wurde von uns eine Gegenüberstellung der nationalen Effizienzgrade mit dem Output anhand von internationalen Schülerleistungsmessungen vorgenommen.

Wie Abbildung 2 zeigt gibt es praktisch keine eindeutige Entsprechung zwischen Effizienzgrad und PISA-Testergebnissen. Jene Länder, die zu den PISA-Top-Performern zu zählen sind, haben jedoch laut Gonand et al. (2007) zumeist einen höheren Effizienzgrad.

Abb. 2: Effizienz versus Schülerleistungen



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

Anmerkungen: QC...Quality Control (Bürokratie-Typ); LE... Local Empowerment; SE...School Empowerment

Zudem wurde in die Grafik auch eine Grobcharakterisierung der Governancesysteme aufgenommen. Ein wesentliches Systemelement ist dabei das Ausmaß an Delegation vor Ort – entweder in Form des School-Empowerments oder der Local Empowerments. In beiden Fällen bedeutet dies ein deutlich höheres Ausmaß an schu-

lischer Autonomie als in den „klassischen“ Bürokratie-Modellen. So weisen alle PISA-Top-Performer ein deutlich höheres Ausmaß an Autonomie vor Ort auf als die weniger erfolgreichen PISA-Teilnehmer. 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.

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 zuzuordnen². 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.

Als erste institutionelle Rahmenbedingung wurde die externe Überprüfung vorgegebener Leistungsstandards untersucht. Dabei zeigt sich, dass SchülerInnen 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 ist sicherlich noch Forschungsbedarf zu verorten.

Wie die beiden Studien zeigen, unterscheiden sich die Schulgovernance-Systeme der Länder also 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 ein Governance Stil, der sich in Richtung School-Empowerment bzw. Local Empowerment bewegt, einen durchaus positiven Einfluss auf die Systemeffizienz (z.B. im Sinne von Schülerleistungen) haben kann. Gleichzeitig stellt Schulgovernance „nur“ einen – wenn gleich nicht zu unterschätzenden – Einflussfaktor für letztere dar. **Ein effizientes Governancesystem kann somit als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für gute Schülerleistungen angesehen werden.**

Welche Schlussfolgerungen sich daraus für das österreichische Schulgovernance-System ergeben wird in der Studie angerissen. Zudem enthält die Arbeit u.a. detaillierte Beschreibungen der Schulgovernance-reformen in den Vergleichsländern und einen detaillierten theoretischen Analyserahmen zur Identifikation von Schulgovernance-Systemtypen.

Schmid Kurt, Hafner Helmut, Pirolt Richard: „Reform von Schulgovernance-Systemen“ – ibw-Forschungsbericht Nr. 135, 2007.

Gratis download: http://www.ibw.at/html/best/fb_buw.php

Weiterführende Literatur:

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

Wößmann Ludger: Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem. In: ifo Schnelldienst 19/2005.

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

¹ 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 Bildungshoheit. Dies ist aber keinesfalls gleichbedeutend mit Formen von Lokal- oder Schul-Empowerment (ähnlich kritisch hinterfragbar ist die Einschätzung für Spanien und für die Schweiz). Umgekehrt dürfte der Indikator lokaler Entscheidungsbefugnisse bei Gonand et al. für Großbritannien, der Tschechischen Republik, Ungarn, Neuseeland, den Niederlanden sowie der Slowakischen Republik zu niedrig angesetzt sein.

² Für folgende Länder haben wir 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 Fehlen einer externen Inspektionsinstanz sowie eines Benchmarkings bzw. der Nichtberücksichtigung der finnischen schulischen und lokalen Evaluierungskultur im Effizienzindikator. Für Frankreich lassen sich auf den ersten Blick keine spezifischen Elemente ausmachen, die diese niedrigere Einstufung erklären könnten.