pedocs
Open Access Erziehungswissenschaften

DIPF

Rauscher, Erwin [Hrsg.]; Wiesner, Christian [Hrsg.]; Paasch, Daniel [Hrsg.]; Heißenberger, Petra [Hrsg.]

Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS

Münster ; New York : Waxmann 2019, 256 S.

Quellenangabe/ Reference:
Rauscher, Erwin [Hrsg.]; Wiesner, Christian [Hrsg.]; Paasch, Daniel [Hrsg.]; Heißenberger, Petra [Hrsg.]: Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS. Münster ; New York : Waxmann 2019, 256 S. - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-181416 - DOI: 10.25656/01:18141

https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-181416
https://doi.org/10.25656/01:18141

in Kooperation mit / in cooperation with:

WAXMANN
www.waxmann.com

http://www.waxmann.com

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen sowie Abwandlungen und Bearbeitungen des Werkes bzw. Inhaltes anfertigen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. der Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Die neu entstandenen Werke bzw. Inhalte dürfen nur unter Verwendung von Lizenzbedingungen weitergegeben werden, die mit denen dieses Lizenzvertrages identisch oder vergleichbar sind.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.en - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public and alter, transform or change this work as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work. If you alter, transform, or change this work in any way, you may distribute the resulting work only under this or a comparable license.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

pedocs
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Erwin Rauscher, Christian Wiesner,
Daniel Paasch, Petra Heißenberger (Hrsg.)

Schulautonomie – Perspektiven in Europa

Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS

innovitas
Erasmus+

Kofinanziert durch das
Programm Erasmus+
der Europäischen Union

Bundesinstitut bifie

WAXMANN

Erwin Rauscher, Christian Wiesner,
Daniel Paasch & Petra Heißenberger (Hrsg.)

Schulautonomie – Perspektiven in Europa

Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS

Waxmann 2019
Münster . New York

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert.
Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser.
Die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de abrufbar.

Print-ISBN 978-3-8309-3940-5
E-Book-ISBN 978-3-8309-8940-0

www.waxmann.com
info@waxmann.com

Umschlaggestaltung: Andreas Kamenik & Hannes-Kaschnig-Löbel, Bundesinstitut BIFIE
Satz: Andreas Kamenik, Bundesinstitut BIFIE

Creative Commons Namensnennung-Nicht kommerziell-ShareAlike 4.0 International

Inhalt

Vorwort 7

Erwin Rauscher
Schulautonomie – Kant'sche Aufklärung 5.0? Ein Gedankenexperiment 11

Schulautonomie aus juristischer Perspektive

Markus Juranek
Eigenverantwortlich – selbstständig – autonom. Was wir aus einem Rechtsvergleich hinsichtlich schulischer Entscheidungsfreiräume lernen können 21

Beiträge zur Schulautonomie in Deutschland, Südtirol und Österreich

Matthias Rürup
Schulautonomie in Deutschland – ein Dauerthema der Schulreform 61

Frida Bordon & Norbert Leist
Schulautonomie und innovative Schulaufsicht in Hessen 77

Ursula Pulyer & Ivan Stuppner
Schulautonomie und Evaluation in Südtirol 93

Michael Schratz & Martin Hartmann
Schulautonomie in Österreich: Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule 107

Lesehinweise: Beiträge in den österreichischen Nationalen Bildungsberichten zu Schulautonomie und Schulleitung 133

Christian Wiesner & Petra Heißenberger
Schulautonomie in Österreich: Einwirkungen und Auswirkungen 135

Daniel Paasch, Claudia Schreiner & Christian Wiesner
Erste Ergebnisse aus dem Projekt INNOVITAS: Deutschland, Österreich und die autonome Region Südtirol im Vergleich 193

Einblicke in internationale Umsetzungen von Schulautonomie

Robert Moosbrugger, Herbert Altrichter & Stefan Brauckmann
Regelungsstrukturen in verschiedenen Schulsystemen – Fallbeispiele 215

Peter Earley
School autonomy and accountability in England: The rhetoric and the reality? 229

Trevor Male
Towards school autonomy in England: A troubled and far from complete journey 241

Autorinnen und Autoren 255

Vorwort

Dieser Sammelband ist im Rahmen des Projekts INNOVITAS (= Innovative Schulautonomie als Chance für pädagogische Standortentwicklung) entstanden, das durch das EU-Programm Erasmus+ gefördert wurde. Bei INNOVITAS arbeiten Organisationen aus Österreich, Hessen, Bayern und Südtirol im Zeitraum von 2017 bis 2021 zusammen.[1]

Das Projekt setzt den europäischen Diskurs um Erhöhung der Schulautonomie in einen konstruktiv-kritischen Vergleich, um daraus länderrelevante Instrumentarien im Kontext von Schulentwicklung aus juristischer und pädagogischer Sicht anzubieten sowie mit Good-Practice- und Next-Practice-Optionen konkrete Entwicklungen anzuleiten und zu initiieren.[2] Dieser Leitgedanke zieht sich im Besonderen durch den vorliegenden Band.

Zurzeit ist die gesellschaftliche Diskussion stark beeinflusst von Fachbegriffen wie *Educational Governance* oder *Corporate Citizenship* – eingefordert wird damit die Erhöhung schulischer Gestaltungsspielräume, selten jedoch wird diese Übernahme von Verantwortung am Standort durch Beteiligung der eigentlich Betroffenen entwickelt. Den Weg von zentraler Anordnungskultur über standortbezogene Autonomie hin zu einer Kultur der partizipativen Verantwortungsübernahme zu beschreiten, erfordert Identifikation, Bereitschaft und Befähigung sowie strukturelle Ermächtigung zur Mitverantwortung. Tatsächlich hat die Forderung nach Autonomie eine jahrtausendealte Geschichte.

Die Entscheidungsspielräume am Standort wachsen, die Zwischenräume auch: Die Vergleichbarkeit zwischen Standorten sinkt. Innovationen werden weniger in zentralen Schulversuchen als in dezentralen Versuchsschulen erprobt. Die Wettbewerbsvoraussetzungen sind ungleich: Ortsgebundenheit, Sprengelpfli ht, Budget- und Raumfragen, unkündbares Personal sind Gründe dafür. In autonomen Prozessen wird aber auch Beachtung vor Belohnung gestellt.

Nachhaltige Änderungsprozesse fi den weniger top-down als vielmehr bottom-up statt, eine Begründung der Innovationen liegt in der schulinternen Motivation.

Schulautonomie erscheint gegenwärtig als das Hoffnungswort der Schulentwicklung in vielen europäischen Ländern, besonders in allen Projektpartnerländern und in Österreich. Die Entwicklungsgeschwindigkeit unterscheidet sich – es gilt, mit- und voneinander zu

1 Bildungsdirektion Wien, HLP-Bildungsmanagement Hessen, Autonomous Province of Bolzano/Bozen, Pädagogische Hochschule Niederösterreich, Landesschulrat Salzburg, Bundesinstitut BIFIE, Bayerisches Staatsministerium für Bildung, Amt der Salzburger Landesregierung, Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung, Österreichische Gesellschaft ür Schule und Recht, Bildungsdirektion Steiermark.

2 Das Projekt versucht konstruktive und innovative Antworten zu geben auf die OECD-Positionierung: „*PISA data on autonomy shows that schools with more autonomy to make decisions on curriculum and instruction had better performance than those that did not, but school systems where schools had more autonomy regarding managing resources did not perform better.*" OECD [Ed.]: Education Policy Outlook 2015 – Making Reforms Happen, Jänner 2015, S. 17.

lernen: Das Erstreben erhöhter Schulautonomie schwankt zwischen der Sehnsucht nach pädagogischer Freiheit und dem Vorurteil des Delegierens von Mängelverwaltung an den Schulstandort. Im einleitenden ersten Beitrag wagt Erwin Rauscher ein Gedankenexperiment zur synonymen Nutzung der Begriffe „Aufklärung" und „(Schul-)Autonomie" und zeigt eindringlich auf, dass Autonomie analog zum Kant'schen Motto „sapere aude" – „Habe den Mut, dich deines eigenen Verstandes zu bedienen" – nicht nur durch Rahmenbedingungen bestimmt wird, sondern am Schulstandort mutig gelebt werden kann und soll.

Markus Juranek versucht im zweiten Beitrag eine Synopse der rechtlichen Gegebenheiten in Bezug auf Schulautonomie in Südtirol, Bayern, Hessen und Österreich. Deutlich wird dabei, wie grundlegend und wichtig es für das Verständnis und die Interpretation von vergleichenden Studien ist, nationale Gesetze und Verordnungen als Rahmen sowie begriffliche Unterschiede im internationalen Vergleich von Schulsystemen sorgfältig zu berücksichtigen.

Der nächste Abschnitt legt einen besonderen Schwerpunkt auf *Beiträge zur Schulautonomie in Deutschland, Südtirol und Österreich:* Matthias Rürup gibt einen Überblick über die Entwicklungsgeschichte der Schulautonomie in *Deutschland* von 1970 bis heute, stellt dabei zentrale Dimensionen der deutschen Debatte zum Thema dar und zeigt blinde Flecken des Diskurses in Deutschland sowie mögliche zukünftige Weiterentwicklungen der Schulautonomie auf.

Frida Bordon und Norbert Leist beschäftigen sich in ihrem Beitrag mit Schulautonomie und innovativer Schulaufsicht in Hessen. Sie beleuchten Gründe für die stattfi dende Rekontextualisierung von relevanten Informationen, Vorgaben und Regelungen zur Schulautonomie durch die Schulleitungen, entwerfen „realutopische Empfehlungen zur Abhilfe" und zeigen Lösungsansätze mit Beispielen für eine innovative Beziehung zwischen Schulen und Schulaufsicht auf.

Ursula Pulyer und Ivan Stuppner gehen auf die Besonderheiten der weitreichenden Schulautonomie in *Südtirol* ein und erörtern, wie im Qualitätsrahmen für Südtiroler Schulen interne und externe Evaluation und Schulautonomie zusammen gedacht und gelebt werden.

Zur Schulautonomie in Österreich erfolgt im Weiteren der Reprint eines Beitrags aus Nationalen Bildungsberichten. Michael Schratz und Martin Hartmann hatten in ihrem fundierten Beitrag von 2009 wesentliche Diskurslinien der Schulautonomie in Österreich aufgezeigt; sie formulieren bereits dort begründete Entwicklungsoptionen im Bereich der Schulautonomie. In der Folge wird auf frei verfügbare lesenswerte Beiträge zur Schulautonomie und Schulleitung aus der österreichischen Bildungsberichterstattung von 2009 bis 2018 in Form einer Leseliste aufmerksam gemacht.

Christian Wiesner und Petra Heißenberger geben in ihrem Beitrag einen umfassenden Überblick über die Diskussion zur Schulautonomie in Österreich inklusive der Entstehungsgeschichte bis in die Gegenwart und tragen damit zum Verständnis auch der aktuellen Debatten und Strategien bei. In mühevoller Detailarbeit wurden dafür alle verfügbaren

relevanten Begriffe und Konzepte aufgearbeitet, definie t, zueinander in Beziehung und einander gegenübergestellt.

Im Beitrag von Daniel Paasch, Claudia Schreiner und Christian Wiesner werden erste Ergebnisse eines internationalen Fragebogens zu Schulautonomie vorgestellt, der im Projekt INNOVITAS entwickelt worden ist. Befragt wurden Schulleitungen aus Österreich, Südtirol, Bayern und Hessen. Die Ergebnisse vermitteln vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgestaltung von Schulautonomie in den Regionen einen Eindruck über konkrete Unterschiede, regionenspezifische Einstellungsmuster sowie unterschiedliche Hoffnungen und Befürchtungen in Bezug auf die Chancen, Risiken und Herausforderungen von Eigenverantwortung und Schulautonomie.

Im Abschnitt *Einblicke in internationale Umsetzungen von Schulautonomie* erfolgt ein weiterer Reprint eines Beitrags aus den Nationalen Bildungsberichten in Österreich. Robert Moosbrugger, Herbert Altrichter und Stefan Brauckmann skizzieren in diesem Beitrag von 2015 die Regelungsstrukturen der Schulautonomie in Niedersachsen (Deutschland), den Niederlanden, Schweden, Polen, England, Zypern und Ontario (Kanada).

Die abschließenden Beiträge von Peter Earley sowie von Trevor Male geben lesenswerte *Einblicke in die Schulautonomie in Großbritannien.* Sie zeichnen die Geschichte der Schulautonomie in England nach und zeigen detailliert auf, welche Bedeutung dafür der Schulleitung zukommt und welche – auch problematischen – Entwicklungen es in Großbritannien gegeben hat.

Die Herausgeber/innen:
Erwin Rauscher,
Christian Wiesner,
Daniel Paasch,
Petra Heißenberger

Erwin Rauscher

Schulautonomie – Kant'sche Aufklärung 5.0? Ein Gedankenexperiment

Ich bin – ohne Beobachtung – sicher, dass die Wirkung so eintreten wird, wie ich gesagt habe, weil sie so eintreten muss.[1]
Galileo Galilei, 1638

Vor Kant waren wir in der Zeit; jetzt ist die Zeit in uns.[2]
Arthur Schopenhauer, 1818

Autonomie ist mitverantwortlich gelebte Freiheit. Schulautonomie ist die Hoffnung, Führungskultur[3] als diese Freiheit lebendig zu halten und zu gestalten. Sie kann nicht verordnet, sie kann nur erworben und gelebt werden. Im je einzelnen schulischen Tun ist sie der realisierte Versuch, dem pädagogischen Gewissen zu folgen.

Im Folgenden will dieses schulpädagogische Gedankenexperiment die begriffl h enge Verwandtschaft von *Autonomie* und *Aufklärung* anhand der These einer synonymen Analogie der beiden Termini bei Immanuel Kant und im gegenwärtigen Verständnis illustrieren.

1 Synonymie

Es soll hinterfragt und untersucht werden, ob und inwieweit es sinnhaft ist, im Kontext der aktuellen Autonomiediskussion an zentraler Stelle den Kant'schen Begriff der Aufklärung durch das Synonym der Autonomie virtuell zu ersetzen und die daraus resultierende Botschaft für ebendiese schulentwicklungsrelevante Autonomiediskussion zu nutzen. Die Bedeutungsähnlichkeit sollte außer Frage stehen – lässt sich sogar eine Bedeutungsgleichheit ableiten, und wenn ja, mit welchen Folgen und Folgerungen? Intensional stellt sich die Frage als eine nach der dahinterliegenden Idee, extensional nach ihrer Praktikabilität im schulstandortspezifischen und schulentwicklerischen Diskurs.

Als Ausgangstext wird dafür der bekannte und viel zitierte erste Absatz der Kant'schen Frage „Was ist Aufklärung?"[4] dahingehend transponiert, dass *Aufklärung* durch den Begriff *Autonomie* (im aktuellen Verständnis von Schulautonomie) und *Mensch* durch *Schule* ersetzt wird – daraus resultiert folgender Text:

1 In der Schrift *Zwei Grundsysteme* lässt Galilei den Salviati – der er selbst ist – dieses Wort sagen (Galilei 1638, zitiert nach Crombie, 1977, S. 388).
2 Schopenhauer (2015 [1818], S. 353).
3 Vgl. die begriffl he Verwendung im vom Autor federführend mitgestalteten defin torischen Bestimmungsversuch in Rauscher et al. (2018).
4 Kant (1784).

Autonomie ist der Ausgang der Schule aus ihrer selbst verschuldeten Unmündigkeit. Unmündigkeit ist das Unvermögen, sich ihres Verstandes ohne Leitung eines andern zu bedienen. Selbst verschuldet ist diese Unmündigkeit, wenn die Ursache derselben nicht im Mangel des Verstandes, sondern der Entschließung und des Mutes liegt, sich seiner ohne Leitung eines andern zu bedienen. Sapere aude! Habe Mut, dich deines eigenen Verstandes zu bedienen!, ist also der Wahlspruch der Autonomie.

Berlinische Monatsschrift.

1784.

Zwölftes Stük. December.

I.

Beantwortung der Frage:
Was ist Aufklärung?

(S. Decemb. 1783. S. 516.)

Aufklärung ist der Ausgang des Menschen aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit. Unmündigkeit ist das Unvermögen, sich seines Verstandes ohne Leitung eines anderen zu bedienen. Selbstverschuldet ist diese Unmündigkeit, wenn die Ursache derselben nicht am Mangel des Verstandes, sondern der Entschließung und des Muthes liegt, sich seiner ohne Leitung eines andern zu bedienen. Sapere aude! Habe Muth dich deines eigenen Verstandes zu bedienen! ist also der Wahlspruch der Aufklärung.

Faulheit und Feigheit sind die Ursachen, warum ein so großer Theil der Menschen, nachdem sie die Natur längst von fremder Leitung frei gesprochen

B. Monatsschr. IV. B. 6. St. Hh (na-

Abbildung 1: Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung? (Kant, 1784, S. 481)

Nachfolgend sind nunmehr an diese Transformation der Botschaft Immanuel Kants mutatis mutandis jene Fragen zu stellen und zu beantworten, die aus dem philosophischen Diskurs um Kants berühmten Text bekannt sind. Vorab gilt es freilich, die Sätze des Philosophen selbst erst mit ebendiesen Fragen zu erläutern.

2 Interpretament

Immanuel Kants berühmt gewordenes Essay aus 1784 trägt den Titel „Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?“. Kant, als viertes von acht Kindern eines Sattlermeisters und dessen Frau aufgewachsen und unspektakulär in Königsberg lebender Philosoph der Aufklärung, beantwortet im Alter von 60 Jahren darin die eher zynische Frage eines

Berliner Pfarrers,[5] was der vielfach verwendete Begriff der Aufklärung eigentlich zu bedeuten habe. Zu jener Zeit lehrt und forscht Kant als Professor für Logik und Metaphysik an der damals noch kleinen Universität Königsberg. Sein knappes Büchlein sollte zur Leitmetapher einer Epoche werden. Die Welt des Rokoko ist noch in Ordnung, Rousseau und Voltaire sind seit sechs, Lessing ist seit drei Jahren tot, beim Preußenkönig Friedrich II. kann jede/jeder nach eigener Fasson selig werden, auch in Wien verkündet Kaiser Joseph II. Religionsfreiheit. Dennoch bleibt die gesellschaftliche Situation „Zu ebener Erde und erster Stock"[6] reichlich gegensätzlich: Die da oben sprechen von Aufklärung in Gedankenspielen über die menschliche Freiheit, jene dort unten merken von dieser nichts, sind vielfach noch Analphabeten. Gleichzeitig aber wird bewusst: In jedem Menschen ist ein Drang nach Freiheit angelegt, nach Austausch und Dialog, nach Wertschätzung und Würde. Fünf Jahre später werden die Franzosen die Bastille erstürmen. Kant aber sieht in einer durch Revolution erzwungenen Liberté nicht jene erstrebte Mündigkeit, weil diese einen langsamen, breiten und kontinuierlichen Reformprozess verlange. Die menschliche Natur bestehe im Fortschreiten zu einer Art von Weltbürgergesellschaft: „Der Probierstein alles dessen, was über ein Volk als Gesetz beschlossen werden kann, liegt in der Frage: ob ein Volk sich selbst wohl ein solches Gesetz auferlegen könnte." (Kant, 1784, S. 488 f.)

Die Dummen haben es gerne warm – wer kennt nicht dieses Sprüchlein der Bequemlichkeit. Für Kant ist Unmündigkeit eine lieb gewonnene Eigenschaft vieler. Faulheit und Feigheit sind die Protagonisten von Unmündigkeit. Das Denken wird anderen überlassen: den Vorgesetzten und Experten – Kant spricht zeitgemäß von den *Vormündern.* Diese trachteten auch danach, dass der Schritt zur Mündigkeit als gefährlich und beschwerlich zugleich eingeschätzt werde, dass deshalb das *Hausvieh* ordnungsliebend brav und gehorsam das tun möge, was man ihm sage und von ihm verlange. Satzungen und Formeln würden als Regelvorgaben die Menschen gleichzeitig leiten und an Unmündigkeit binden. Gehorsam verleite dazu, gar nicht erst selbst zu räsonieren. Selbst für jene, welche die Fesseln der Unmündigkeit abwerfen könnten, sei der Weg zur Selbstständigkeit ein erst begonnener und noch nicht begangener. Kant bringt Beispiele – Kriegsdienst, Katechismusfrömmigkeit und nicht zuletzt den Priester als Lehrer. Aufgeklärt zu handeln dagegen heißt für ihn, seine Vernunft auch *öffentlich* zu gebrauchen, durchaus im Rahmen eigener Tätigkeiten und der Verantwortungsübernahme in bürgerlichen Posten und Ämtern.

Die fiktive Frage, ob man – in seiner gesellschaftlichen Gegenwart – in einem aufgeklärten Zeitalter lebe, beantwortet Kant fokussiert negativ: „Wenn denn nun gefragt wird: Leben wir jetzt in einem aufgeklärten Zeitalter? So ist die Antwort: Nein, aber wohl in einem Zeitalter der Aufklärung." (Kant, 1784, S. 491) Speziell in religiösen oder gar theologischen

5 „Ist es rathsam, das Ehebündniß nicht ferner durch die Religion zu sanciren?", hatte Johann Friedrich Zöllner gefragt (vgl. Kant, 1783, S. 508–516). Auf S. 516 fragt er konkret: „Was ist Aufklärung? Diese Frage, die beinahe so wichtig ist, als: was ist Wahrheit, sollte doch wohl beantwortet werden, ehe man aufzuklären anfange! Und noch habe ich sie nirgends beantwortet gefunden!"

6 Die Posse „Zu ebener Erde und erster Stock oder Die Launen des Glücks" von Johann Nestroy entsteht erst 51 Jahre später und wird im September 1835 im Theater an der Wien uraufgeführt (Nestroy, 1835).

Fragen seien die Menschen noch nicht in der Lage oder hätten noch nicht ausreichende Möglichkeiten, selbstverantwortlich und eigenständig zu denken, zu entscheiden oder gar zu handeln.

3 Transposition

Nicht jedem, der für etwas verantwortlich gemacht wird, wird auch Verantwortung übertragen. In diesem Kontext lässt sich von Kants Ausgangsfrage auf die aktuelle Diskussion um Schulautonomie rückschließen: Schule und die darin Tätigen sind längst weit entfernt von reiner Befehlsausgabe und -annahme, haben diese ersetzt oder wenigstens ergänzt und überhöht durch Feedback, Reflexi n und Evaluation, aber noch nicht (ausreichend und generell einsetzbar) gelernt, eigen- und mitverantwortlich Entscheidungen zu treffen und auch danach zu handeln. Noch ist Schule stärker geprägt von Anordnungs- oder auch Aushandlungskultur, während Vereinbarungskultur eine Randerscheinung zur Gestaltung des sozialen Zusammenlebens ausmacht.[7]

Transponiert man das geflügelte Wort *sapere aude,* so gilt es zunächst, nicht in die schulische Gegenwart, sondern weit zurück zu blicken – zu Horaz: Quintus Horatius Flaccus, einem der wohl bedeutendsten römischen Dichter in der Zeit des Augustus. Dessen Zeitgenossen sehen schon in ihrer Gegenwart eine apollinische Ära, geprägt von Apoll, dem Gott des Lichts, der Künste, der Musik, der Weissagung und der Weisheit. In seinen Briefen schreibt er jenen Hexameter, der zu einem Grundstein menschlicher Selbstverantwortung werden sollte: *Dimidium facti, qui coepit, habet: sapere aude, | incipe.*[8] Mit seiner Aufmunterung zum Denken und zum Handeln will Horaz Mut machen, auch das selbst anzupacken, was man noch nicht ausreichend kennt, überschaut und versteht. Es möge mit allen Sinnen geprüft, versucht, gewagt werden: Der erste Vers ist ja heute zum Sprichwort geworden: *Frisch gewagt ist halb gewonnen.* Der zweite Vers, Kants Lehnwort aus Horaz also, lässt sich übersetzen mit: *Wage es, weise zu sein.* Das *aude* wird verwendet als Imperativ von *audere* – wollen, wagen, begierig und neugierig sein. Das Wort *sapere* selbst steht im Infin tiv, bedeutet ursprünglich *schmecken, riechen, glauben* und kann in übertragenem Sinn übersetzt werden mit *verstehen* oder *Weisheit erlangen.*[9] Der dritte Vers – *incipe* – vermittelt schließlich die Aufforderung: Fang an! Handle! Folge deinem Gewissen!

Kants Botschaft, unmissverständlich transponiert, bedeutet deshalb: Autonomie ist sicher weder ein Produkt und ein Ziel, das man erreichen kann, wenn man nur das tut, was man

7 Vgl. die begriffl hen Zuordnungen und Unterscheidungen der drei Begriffe in Rauscher (2006, S. 6).
8 Horaz, 1962, S. 40 f.
9 Friedrich Schiller übersetzt das *sapere aude* mit „Erkühne dich, weise zu sein", stellt es dabei in einen Kontext des Gewissens und schreibt in seinen *Briefen über die ästhetische Erziehung des Menschen:* „Es muss […] in den Gemütern der Menschen etwas vorhanden sein, was der Aufnahme der Wahrheit, auch wenn sie noch so hell leuchtete, und der Annahme derselben, auch wenn sie noch so lebendig überzeugte, im Wege steht. Ein alter Weiser hat es empfunden, und es liegt in dem vielbedeutenden Ausdruck versteckt: *sapere aude.* Erkühne dich, weise zu sein. Energie des Muts gehört dazu, die Hindernisse zu bekämpfen, welche sowohl die Trägheit der Natur als die Feigheit des Herzens der Belehrung entgegensetzen." (Schiller & Jung, 1875, S. 169).

selbst tun will, noch eines, wenn man genau das tut, was man tun soll. Schulautonomie kann nicht verordnet werden: Schulentwicklung darf niemals eine undialogische Anschafferei sein, niemals Besserwisserei statt Bessermachen (vgl. Rauscher, 2012). Sie braucht *immer* die Lebendigkeit des Standorts und die Beteiligung seiner betroffenen Menschen. Schulautonomie beinhaltet implizit das seltsame Paradox: Sie kann nicht verordnet werden. Sie muss erworben, gelebt, vereinbart, auf Gültigkeit und Wahrheit hin geprüft und zyklisch überprüft erden.

Wer kennt nicht dazu den berühmten Vers Erich Frieds (1993 [1984]): *Zu sagen | hier herrscht Freiheit | ist immer | ein Irrtum | oder auch | eine Lüge: | Freiheit herrscht nicht.* Schulautonomie ist also weder das schulinterne Ergebnis einer Summe von Verordnungen von außen noch das beliebige Wunscherfüllen schulinterner Prioritäten. Sie ist – wie die Liebe – nicht ein Produkt, das eines schönen Tages plötzlich vorhanden ist. Sie ist vielmehr ein Prozess, der sich jeden Tag entwickelt – nicht von selbst, sondern indem man ihn lebt, indem man ihn tut. Die Liebe ist ein Tun – und auch die Autonomie ist ein Tun! Nämlich am Schulstandort selbst – im Dialog, in Zutrauen und Vertrauen, nicht durch Entweder-oder, sondern durch Sowohl-als-auch.

Aufklärerisches Handeln im Sinne Kants stellt – ebenso wie autonomes Tun im Kontext von Schulentwicklung – das Gewissen über das Recht, die Vision über die Gewöhnung, Freude und Geist über Neigung und Buchstaben, Ermöglichung, Anstiftung, Impulsgebung über Kontrolle und Regelbefolgung, Gelassenheit über Macht und ihre Ausübung, Toleranz über Pfli htbewusstsein, Präzision in der Sache über Formalismen auf Papieren, Freiheitsmut über Obrigkeitsgehorsam und Dialog über Anweisung oder gar Weisung.

4 Experiment

Gedankenexperimente gehören zum methodischen Grundinventar ethischer Diskurse. Gegensätzlich zu naturwissenschaftlichen Hypothesen können ethische Prinzipien oder Theorien nicht empirisch überprüft werden. Auch und vielleicht gerade, weil ihr Sinn mitunter nicht allen Beteiligten klar wird, setzen sie Diskussionen in Gang. Schon die Vorsokratiker haben mit ihnen experimentiert und unzählige Lernende in Erstaunen versetzt – man denke nur an das berühmte Sophisma des Zeno für die Annäherung an einen Grenzwert über Achilles und die Schildkröte (vgl. Sainsbury, 2001 [1995]). Man kennt *destruktive* Experimente, die eine Theorie widerlegen, aber auch *konstruktive,* die sie unterstützen und/oder bestätigen sollen. Das hier vorgestellte ist eher ein konstruktiv vermutendes, weil es ein Phänomen aufzeigen, ja sogar nachweisen will. Es kann und will sich aber nicht messen mit der Vielzahl jener, die in die Geschichte der Philosophie eingegangen sind, auch kann es keine Entscheidungen herbeiführen oder Diskussionen beenden. Wohl aber beansprucht es, Diskussionen zu eröffnen, dabei Nach-, Mit- und Weiterdenken anzuregen. Auch kann es nicht begriffl he Klarheit im mathematischen Sinn beanspruchen, eher will es ein pädagogisches *Sprachspiel* sein.

Ludwig Wittgenstein hat sich ebenfalls ausführlich und mehrfach mit Gedankenexperimenten beschäftigt, auch wenn er selbst diesen Begriff nie verwendet hat. Sein wohl bekanntestes Beispiel ist jenes vom *Käfer in der Schachtel* (Wittgenstein, 2001, S. 293), das er bewusst *Sprachspiel* nennt und auch in vielen anderen Beispielen beschreibt. Für ihn sind Sprachspiele jene Gedankenexperimente, in denen ein klar vorgegebener Wortgebrauch dargestellt wird, um an einfachen Beispielen unterschiedliche Verwendungsformen und Darstellungsweisen zu studieren. Für Wittgenstein sind die Grenzen der Sprache die Grenzen des Denkens. Das Sprachspiel von und mit Autonomie und Aufklärung will und kann solche Grenzen nicht überwinden, aber Mut machen, an seine Grenzen zu gehen, um im Diskurs die gemeinsame Mitte wiederzufi den, jene tugendhafte aristotelische Mitte (= *μεσότης)*[10] zwischen Übermaß und Mangel an Selbst-, Fremd- und Mitbestimmung im Kontext der Schule.

5 Conclusio

Dieses gedankliche Lern- und Sprachspiel setzt sich deshalb zum Ziel, Mut zu machen, aus Visionen durch Dialog Wirklichkeit zu formen im schulischen Begegnen von Menschen, weit über ihre Rollenbilder als Schulleiter/in und Lehrer/in, ebenso als Schüler/in und Lehrer/in hinaus. Denken als Wurzel, Gespräch als Medium, Verantworten als Grund, Entscheiden als Folge und Verbessern als Ziel sind die Aktionsformen gelebter Autonomie.

Autonomie als Aufklärung 5.0? Ist das nicht eine unrefl ktiert zeithörige Phrase, die inhaltlos um Aufmerksamkeit heischt? Heute wird bereits bis zur Ziffer 5 *genullpunktet:* Lernen 1.0 war Sammeln – Brockhaus, Enzyklopädien, tabellarisches Wissen speichern, Wissen per se. Lernen 2.0 war selbstorganisiert – Self Organized Learning, eigeninitiativ und selbstlernkompetent, lernseitige Didaktik, User Generated Content, Blended Learning. Lernen 3.0 war eine Antwort auf das Web 3.0 – Auswählen, Vernetzen: Informationen, miteinander vernetzt, ergeben Wissen. Wissen mit Anwendungsbezug ergibt Können. Können mit Wollen verbunden ergibt Handeln. Lernen 4.0 bringt neue Formen der Reflexi n und Solidarität: Lesson and Learning Studies, Inverted Classroom u. v. m. Analoges gilt in Technik und Wirtschaft: Industrie 1.0 hat am Ende des 18. Jahrhunderts die Handarbeit durch mechanische Produktion ersetzt; die Dampfmaschine wurde zur Eisenbahn. Industrie 2.0 zu Beginn des 19. Jahrhunderts hat den Übergang zu Fließband und Massenproduktion gekennzeichnet, Industrie 3.0 die Computerisierung der Maschinen, die Digitalisierung der Mechanik. Industrie 4.0 vernetzt Maschinen mithilfe des Internets der Dinge, gespeichert in Clouds.

WELS 2019 – das *World Education Leadership Symposium,* das im September 2019 an der Pädagogischen Hochschule Zug stattfi den wird – ist betitelt mit *Bildung 5.0? Zukunft des Lernens – Zukunft der Schule*[11] und scheint sich nach der Transformation von Mechanik

10 Vgl. exemplarisch bei Aristoteles, 1995.
11 Vgl. www.zg.ch/behoerden/direktion-fur-bildung-und-kultur/phzg/ph-zug/veranstaltungen/schulleitungssymposium [Abruf: 2. April 2019].

zu Elektronik wieder rückzuwenden zu sozialen Faktoren wie dem Fördern von Gemeinschaft sinn, Persönlichkeitsentwicklung, Mündigkeit, Selbstverantwortung, demokratischer Partizipation u. a. m. Vielleicht bietet das einen Anlass, zum absoluten Nullpunkt zurückzugehen – nicht zu jenem für die Temperatur, sondern zu jenem für Dialog und Selbstwirksamkeitsmächtigkeit und Bildungsgelingensverantwortlichkeit – vereinfacht gesagt: zum autonomen Mut der Schule, sich ihres Verstandes zu bedienen.

Immanuel Kant beschreibt, was Menschen unmündig macht und wovon sie sich befreien können, indem sie selbst denkend und aufgeklärt in Schule und Gesellschaft leben wollen. Die Parameter mögen heute, 235 Jahre später, längst nicht ident sein, sie bleiben vergleichbar. Auch und gerade in einer freien Gesellschaft ist Freiheit bedroht – und mit ihr das selbstständige Denken und das mitverantwortliche Handeln. Deren größter Feind ist die Gewöhnung,[12] und es gibt ihrer viele: Hörigkeit gegenüber Social Media, Political Correctness, Gruppendruck, blinde Regelbefolgung, Bequemlichkeit, Obrigkeitsgehorsam, Nur-nicht-auff llen-Wollen, Gleichgültigkeit und Resignation, Mutlosigkeit u. v. m. Mag Aufklärung heute auch längst Geschichte sein: Beginnen wir sie neu zu leben als Führungs- und Gestaltungskultur von Schule. Autonomie ist mitverantwortlich gelebte Freiheit.

12 Vgl. entlarvend die Fabel von der „Katze des Gurus" des multikulturellen Jesuitenpaters Anthony de Mello (De Mello, 2000, S. 52): „Jeden Abend, wenn der Guru sich zur Andacht niederließ, pfleg e die Ashram-Katze herumzustreunen und die Beter abzulenken. Also ließ er die Katze während des Abendgottesdienstes anbinden. Lange nach dem Tode des Gurus wurde die Katze stets während des Abendgottesdienstes angebunden. Und als die Katze schließlich starb, wurde eine andere Katze in den Ashram gebracht, so dass man sie ordnungsgemäß während des Abendgottesdienstes anbinden konnte. Jahrhunderte später schrieben die Schüler des Gurus gelehrte Abhandlungen darüber, welch wichtige Rolle eine Katze in jedem ordentlich gestalteten Kult spiele."

Literatur

Aristoteles (1995). *Philosophische Schriften, Band 3: Nikomachische Ethik,* 1133b32. Nach der Übersetzung von E. Rolfes, bearbeitet von G. Bien. Hamburg: Meiner.

Crombie, A. C. (1977). *Von Augustinus bis Galilei. Die Emanzipation der Naturwissenschaft.* München: dtv.

De Mello, A. (2000). *Warum der Vogel singt. Weisheitsgeschichten.* Freiburg: Herder Verlag.

Fried, E. (1993 [1984]). Freiheit. In *Gedichte.* Stuttgart: Reclam. Zitiert nach http://www.suzanne.de/worte/fried/freiheit/freiheit.html.

Horaz (1962). Epistulae I, 2, 40 f. In *Satiren und Episteln,* übersetzt von Rudolf Helm. Zürich, Stuttgart: Artemis.

Kant, I. (1783). Ist es rathsam, das Ehebündniß nicht ferner durch die Religion zu sanciren? *Berlinische Monatsschrift 2*, 508–516.

Kant, I. (1784). Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung? *Berlinische Monatsschrift 12,* 481–494. Abgerufen von http://www.deutschestextarchiv.de/kant_aufklaerung_1784/27 am 28. 8. 2019.

Nestroy, J. (1835). *Theaterzettel: Zu ebener Erde und erster Stock oder Die Launen des Glücks.* Abgerufen von www.theatermuseum.at/de/object/e29efd469c/.

Rauscher, E. (2006). *Verhalten vereinbaren – Schulkultur im Dialog.* Wien: BMBWK.

Rauscher, E. (2012). *Schule sind WIR. Bessermachen statt Schlechtreden.* St. Pölten, Salzburg, Wien: Residenz Verlag.

Rauscher, E. et al. (2018). *Führungskultur in der Schulpädagogik.* Abgerufen von https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=F%C3%BChrungskultur_in_der_Schulp%C3%A4dagogik&oldid=181585405.

Sainsbury, R. M. (2001 [1995]). *Paradoxien.* Erweiterte Ausgabe. Stuttgart: Reclam.

Schiller, F. & Jung, A. (Hrsg.) (1875). *Briefe über die ästhetische Erziehung des Menschen,* achter Brief (S. 169). Leipzig: Teubner.

Schopenhauer, A. (2015 [1818]). *Die Welt als Wille und Vorstellung. Band 1.* Altenmünster: Jazzybee Verlag Jürgen Beck.

Wittgenstein, L. (2001). *Philosophische Untersuchungen. Kritisch-genetische Edition.* Herausgegeben von J. Schulte. Frankfurt: WBG.

Schulautonomie aus juristischer Perspektive

Markus Juranek

Eigenverantwortlich – selbstständig – autonom. Was wir aus einem Rechtsvergleich hinsichtlich schulischer Entscheidungsfreiräume lernen können

1 Ein EU-Projekt und ein Rechtsvergleich

Das Projekt INNOVITAS (Laufzeit 2017–2019), das im von der Europäischen Union geförderten Programm Erasmus+ entstand, hat es sich zur Aufgabe gestellt, das Thema der Schulautonomie in zehn verschiedenen Aspekten zu beleuchten, die von einer wissenschaftlichen Erhebung bei Schulleitern, welche Freiräume sie sich für eine selbstständige Schule tatsächlich wünschen würden, über die Sammlung von Best-Practice-Beispielen selbstverantworteter Schul(entwicklungs)entscheidungen, die Erstellung eines überstaatlich geprägten Autonomiehandbuches bis hin zur Entwicklung eines europäisch geprägten Schulmanagementcurriculums für Leitungskräfte eigenverantwortlicher Schulen reichen. Das erste Teilprojekt im Rahmen dieser strategischen Partnerschaft, die Schulbehörden, Hochschulen und Schulforschungsinstitute zusammenführte, umfasste die Erarbeitung eines Vergleichs der rechtlich verankerten Freiräume der Schulen in den Partnerländern Bayern, Hessen, Italien/Südtirol und Österreich. Es wirkt zunächst sehr trocken, Paragrafen gegenüberzustellen. Trotzdem war es für das Team von INNOVITAS spannend, in der Entwicklung dieser deutschsprachigen Länder die Gleichheiten zu sehen, die sich trotz unterschiedlicher gesellschaftlicher, politischer und staatsrechtlicher Unterschiede ergeben haben, aber natürlich auch die Unterschiede festzustellen, die sich im Bemühen, für die Jugend die bestmöglichen schulischen Bildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten sicherzustellen, entwickelt haben.

Rechtsvergleiche sind etwas vom juristisch Anspruchsvollsten, was sich Rechtsspezialisten wie z. B. Dissertanten antun können. Darum sind Arbeiten in diesem Feld, obwohl es sehr ergiebig wäre, sehr selten. Rechtsvergleiche sind zudem gefährlich, da wir dazu neigen, Regelungen aus anderen Rechtssystemen, die uns gefallen, herauszupicken und zu sagen: Schaut her, wie gut die das machen! So sollten wir es auch tun! Denn: Was die anderen können und für gut empfi den, das sollte wohl für uns auch gelten. Solche Rechtsvergleiche sind insoweit problematisch, da sie (fast immer) zu kurz greifen. Alle staatlichen Regelungen sind eingebettet in äußerst differenzierte Verfassungs-, Rechts- und Rechtsschutzsysteme, weshalb sich bei der Betrachtung von Einzelbestimmungen kaum die ganze Wahrheit der Wirkkraft ei er Einzelbestimmung erschließen kann.

Wenn also z. B. in Schweden keine Matura abgehalten wird und man auch ohne Matura studieren kann, dann wäre der spontane Ruf nach Abschaffung der Reifeprüfung in Österreich, Deutschland oder Italien wenig begründet. Zuerst muss man betrachten, welche Selektionskriterien unser nördliches EU-Land hat, welche Notensituation überhaupt zu einem Studium berechtigt. Für alle Studien oder nur für bestimmte? Für alle Universitäten oder nur für Fach-

hochschulen? Welche Aufnahmeverfahren schreiben die einzelnen Universitäten vor, um die geeigneten Bewerber „an Land zu ziehen"? Hier ließen sich noch viele andere notwendige Vergleichsaspekte anführen, bevor dann festgestellt werden könnte, an welchen Rädchen in einem anderen Land gedreht werden müsste, um ein ähnliches Ergebnis zu erzielen.

Es wurde hier ganz bewusst ein Beispiel für einen unzulässigen Rechtsvergleich herausgepickt, der nicht mit den folgenden Ausführungen verknüpft ist, aber bei dem genau diese Überlegungen für alle folgenden Vergleichsdarstellungen strikt mitgedacht werden sollten: Wenn im Folgenden Regelungen herausgegriffen und gegenübergestellt werden, dann geschieht dies ohne inhaltliche Wertung und ohne den Anspruch, die beste Regelung für eine Problemstellungslösung gefunden zu haben. Es soll lediglich aufgezeigt werden, dass hier ein Thema gesehen wird, wo interessante Gleichheiten, Ähnlichkeiten oder Andersartigkeiten weitere Überlegungen wertvoll erscheinen lassen. Eine direkte Empfehlung für andere Länder, eine solche Regelung für ihre Schulen ebenfalls einzuführen, um bessere Schul- und/oder Schülerleistungen zu erreichen, soll damit nicht abgegeben werden.

Mit INNOVITAS wurde kein umfassender Rechtsvergleich der Bildungssysteme durchgeführt. Die teilnehmenden Partnerinstitutionen haben sich dabei auf die schulrechtlichen Regelungen konzentriert, die sich mit Schulautonomie im engeren Sinne befassen, die aber auch direkt oder indirekt Einfluss auf diese schulischen Freiräume haben oder haben können.

Noch eine Vorbemerkung: Der Rechtsvergleich war schließlich so aufwendig und hat zu solchen Zeitnotwendigkeiten geführt, dass er nicht – wie ursprünglich geplant – im Zuge der Arbeitssitzungen der Gesamt-Projektgruppe mit elf Partnerinstitutionen, die teilweise durch mehrere Experten und Expertinnen vertreten waren, und in intensivem Schriftverkehr aufgebaut werden konnte. Daher wurde dafür eine eigene Unterarbeitsgruppe mit je einem Experten mit schulrechtlichen Spezialkenntnissen aus jedem Teilnehmerland gebildet, die sich in drei Sondertagungen in München im dortigen Staatsministerium für Unterricht und Kultus getroffen und intensiv kooperiert hat. Dies sei so ausführlich vorangestellt, um ein klares Bild über die Möglichkeiten, die Qualitätsansprüche und Begrenztheiten einer umfassenden Rechtsbetrachtung in einem EU-Projekt zu zeichnen.

Die Expertengruppe hat über 80 Seiten an Kompilationsüberlegungen zusammengetragen (vgl. Juranek, Bott, Fresner, Graf & Sporer, 2018a; 2018b). Folgende Elemente wurden dabei näher untersucht:

1. Gesetzliche Defin tion und rechtlicher Status von Schule
2. Begriff der chulleitung
3. Schulleiterbestellung
4. Vorbildung für den Schulleiter
5. Dauer der Bestellung des Schulleiters
6. Kompetenzen der Schulleitung im Hinblick auf die Qualität des Unterrichts
7. Leistungsprämien für Schulleiter
8. Unterrichtsverpfli htung des Schulleiters

9. Personalverantwortung in der Schule
10. Auswahl und Einstellung der Lehrer
11. Sonstige Entscheidungsfreiräume der Schulleitung
    11.1. beim lehrenden Personal
    11.2. beim Verwaltungspersonal
12. Personallenkungsmaßnahmen
13. Schuldemokratie/Partizipation
14. Organisatorische Eigenverantwortung
15. Verantwortung für Schulraum
16. Strukturen und Verantwortungsbereiche
17. Finanzielle Freiräume
18. Personalressourcen
19. Schulaufwand (Sachaufwand)
20. Drittmittel
21. Qualitätssicherung (interne – externe Evaluation)
22. Steuerungsmöglichkeiten der Schulverwaltung gegenüber autonomen Schulen
23. Rechenschaft legungspfli hten
24. Zielvereinbarungen
25. Schulaufsicht/Schulinspektion
26. Haltung und Einfluss der Politik auf die Autonomiebestrebungen
27. Einfluss von Verbänden
28. Schutz der Schulautonomie durch Maßnahmen gegen unfairen Wettbewerb
29. Wie können Schulleitungen auf die geänderten Rahmenbedingungen vorbereitet werden?
30. Der Einfluss der Rechtsprechung auf schulische Entscheidungen

Im Folgenden sollen aus diesem Informationsfundus jene Elemente herausgezogen werden, in denen vielleicht der meiste Diskussionsstoff für weitere Entwicklungsüberlegungen in den Schulsystemen liegen kann, da hier durch die Experten die größten Unterschiede ausgelotet wurden. Die anderen Elemente der Untersuchung können bei der angeführten Gesamtpublikation nachgelesen werden.

Es wird um Verständnis gebeten, dass zur Erreichung einer besseren Lesbarkeit der Ausführungen auf eine konsequente Verwendung von männlichen und weiblichen Begriffl hkeiten verzichtet wird, es werden jedoch grundsätzlich immer beide Geschlechter auch in der Verwendung eines männlichen oder weiblichen Ausdruckes gleichwertig apostrophiert, wenn nicht ausdrücklich eine Differenzierung inhaltlich notwendig ist.

2 Unterschiede in den Begrifflichkeiten

2.1 Schulautonomie als Rechtsbegriff

Nein, den Begriff gibt es bei uns nicht; nein, das würde bei uns nicht gerne gehört; bei uns ist das ein gängiger Begriff. So begann in der das EU-Projekt vorbereitenden internationalen

Arbeitsgruppe die Diskussion zur Frage nach dem Wording: Kann denn überhaupt über „Schulautonomie“ ein EU-Projekt geführt werden?

So wurde jedoch sehr schnell festgestellt: In Südtirol und Österreich ist der Begriff der Schulautonomie positiv besetzt (das zeigte sich auch bei einer im Österr. Nationalen Bildungsbericht 2015 abgedruckten Untersuchung), während in Bayern von der **eigenverantwortlichen Schule** und in Hessen von der **selbstständigen Schule** gesprochen wird. Wenn also im Folgenden von autonomer Schule gesprochen wird, dann ist das der in diesem Beitrag verwendete Überbegriff, der auch diese sprachlichen Unterschiede gleichberechtigt mit in alle Überlegungen hereinnimmt. Dies bedeutet: Die selbstständige Schule ist eine eigenverantwortliche Schule und ist schließlich die autonome Schule.

2.2 Eine Sprache – unterschiedliche Begrifflichkeiten – Unklarheiten in der Kommunikation

Neben dieser zentralen Frage nach dem Autonomiebegriff zeigten sich in den deutschsprachigen Ländern, die an INNOVITAS teilnehmen, zahlreiche weitere sprachliche und defin torische Unterschiede, die zunächst ziemlich aufwendig geklärt werden mussten oder die während der inhaltlichen Arbeit störend waren, eben weil sie vor dem Einstieg in die Detailarbeit in ihrer variantenreichen Bedeutung nicht oder zu wenig gegenseitig definie t und damit klargestellt worden waren. Letzteres geschah meist in der (irrigen) Annahme, dass die Gesprächspartner ohnehin wüssten, was mit den meist alltäglich wirkenden Begriffl hkeiten gemeint sei. Hier einige Beispiele:

Unterschiedliche Begrifflichkeiten für vergleichbare Inhalte	Bayern	Hessen	Südtirol	Österreich
Verantwortlich für Gebäude und Einrichtung	Schulaufwandsträger	Schulträger	Es gibt keinen analogen Begriff	Schulerhalter
Zusammenschluss von Schulen eventuell unter gemeinsamer Leitung	Schulverbund	Gibt es nicht	Schulsprengel	Schulcluster
Beschlussgremium der Schulgemeinde (Eltern, Lehrer, Schüler)	Schulforum	Schulkonferenz	Schulrat	Schulforum oder Schulgemeinschaftsausschuss
Führung der Schule	Schulleiter	Schulleiter	Schulführungskraft	Schulleiter/ Direktor
Zusammenschluss der Elternvertreter	Elternbeirat	Elternbeirat	Elternrat	Gibt es nicht
Zusammenschluss der Schülervertreter	Schülerausschuss	Schülervertretung	Schülerrat	Versammlung der Schülervertreter
Zusammenschluss der Schülervertreter schulübergreifend	Landesschülerrat	Landesschülerrat	Landesbeirat der Schüler	Landesschülervertretung und Bundesschülervertretung

Tabelle 1: Unterschiedliche Begrifflichkeiten

3 Sprechende Elemente eines Rechtsvergleichs

Im Folgenden seien nun – wie bereits vermerkt – einige der im Team bearbeiteten besonders sensiblen und interessanten Themen des angestellten Rechtsvergleiches in aller Kürze für weiterführende Überlegungen des Lesers hervorgehoben.

3.1 Rechtsfähigkeit – rechtlicher Status der Schulen

Bayern

Öffentliche Schulen in Bayern sind nichtrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Rechtsfähigkeit liegt – soweit es um den Sachaufwand geht – beim kommunalen Schulaufwandsträger (Ausnahmen: bei staatlichen Heimschulen beim Staat). Hinsichtlich des Personalaufwands ist Rechtsträger (Dienstherr, Arbeitgeber) bei staatlichen Schulen der Staat, bei kommunalen Schulen die jeweilige kommunale Körperschaft

Besonderheiten: Staatliche Schulen können für bestimmte Zwecke Schulkonten bei Banken einrichten und im Rahmen der Zweckbindung über das Konto verfügen (z. B. für Schülerwanderungen und Schülerfahrten). Rechteinhaber ist aber entweder der kommunale Schulaufwandsträger oder der Freistaat Bayern, die Schule wird nicht teilrechtsfähig.

Hessen

Nach § 127a Abs. 1 Satz 1 Hessisches Schulgesetz (HSchG) sind die öffentlichen Schulen in Hessen ebenfalls nichtrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, mit anderen Worten Behörden ohne eigene Rechtspersönlichkeit in der Trägerschaft des jeweiligen Schulträgers (= Landkreise, kreisfreie Städte und sog. Sonderstatusstädte). Ausnahmen bilden vier als Versuche eingerichtete rechtlich selbstständige berufli he Schulen (RSBS), die rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts und damit eigene juristische Personen sind (§§ 127e–127i HSchG). Die Möglichkeit der Errichtung von Schulgirokonten ist auch hier gegeben.

Italien/Südtirol

Allen Grund-, Mittel- und Oberschulen wurde mit Wirkung vom 1. September 2000 Rechtspersönlichkeit zuerkannt, den Schulen der Berufsbildung erst mit Wirkung ab 1. Januar 2017. Die Schulen sind somit ein eigenes Rechtssubjekt und können eigenständig Verträge abschließen und im juristischen Sinne eigenständig agieren. In der Folge wurde den Schulen Autonomie in folgenden Bereichen zuerkannt: Didaktik, Organisation, Forschung, Schulentwicklung, Schulversuche, Verwaltung und Finanzen. Ausgenommen ist lediglich der Bereich des Personals, der weitgehend zentral verwaltet wird.

Österreich

Schulen sind hier wie in Bayern oder Hessen unselbstständige Anstalten öffentlichen Rechts.

Ab 1. September 2018 können den Pfl chtschulen nach den landesrechtlichen Vorschriften für die mit dem Betrieb der Schule erforderlichen Finanztransaktionen und damit auch den schulinternen Finanzabläufen Verrechnungskonten eingerichtet werden (§ 14 Abs. 5 Pfl chErh-GG), ohne dadurch selbst zu einer teilrechtsfähigen Einrichtung zu werden. Bundesschulen (iSd § 128c SchOG) und teilweise nach Landesgesetzen in einzelnen Bundesländern auch die Pfli htschulen können jedoch zusätzlich teilrechtsfähige Einrichtungen einrichten und eigenverantwortlich führen.

Zusammenfassung

> Mit Ausnahme von Südtirol besitzen die Schulen keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind überall unselbstständige Anstalten öffentlichen Rechts. Die Möglichkeit der Eröffnung eines eigenen Schulkontos ist nun spätestens ab 1. September 2018 in allen Ländern gegeben.

3.2 Schulleiterbestellung

Bayern

Schulleitungsstellen staatlicher Schulen werden i. d. R. einzeln öffentlich ausgeschrieben (vgl. Art. 20 Abs. 1 Bayerisches Beamtengesetz). Eine Entscheidung im Auswahlverfahren erfolgt nach dem Leistungsgrundsatz (§ 9 Beamtenstatusgesetz und Art. 33 Abs. 2 Grundgesetz). Vor allem maßgeblich: die letzte dienstliche Beurteilung. Bei Grund-, Mittel- und Förderschulen entscheidet die Bezirksregierung, bei anderen Schularten das Ministerium. Bei kommunalen Schulen entscheidet – ebenfalls nach den genannten beamtenrechtlichen Grundsätzen – die Kommune selbst. Schulleiter werden mit der Übertragung des besoldungsrechtlichen Amtes auf Dauer bestellt.

Hessen

Je nach Besoldungsgruppe (bis A 14) bestellt das staatliche Schulamt als untere Schulaufsichtsbehörde, in den höheren Besoldungsgruppen (ab A 15) das hessische Kultusministerium; keine sonstigen Vorschlagsrechte, nur Anhörungsrecht des Schulträgers; vor der endgültigen Bestellung die Schulkonferenz sowie Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte; es gilt die Bestenauslese; das prov. Dienstverhältnis dauert wenigstens ein halbes Jahr und muss einen Schuljahreswechsel einschließen.

Italien/Südtirol

Der Schulleiter bzw die Schulleiterin wird von der jeweiligen Landesdirektion (für die Grund-, Mittel- und Oberschulen; für berufsbildende Schulen; für die Musikschulen; für den Kindergarten) bestellt; für die Grund-, Mittel- und Oberschulen gibt es ein Auswahl-

verfahren (sog. Wettbewerbe), bei dem auf Grund der Ergebnisse Rangordnungen erstellt werden: schriftliche Prüfung, mündliche Prüfung, Titelbewertung (Bewertung der Berufserfahrung), ein Ausbildungslehrgang (mindestens 400 Stunden), dann Praktikum (ca. 200 Stunden mit der dortigen Schulführungskraft als Tutor inkl. Praktikum/Job-Shadowing bei einer anderen Schulführungskraft), am Ende: Reflexi nsphase und Bewertung durch die Landesdirektorin selbst. Alle zwei bis drei Jahre wird ein Wettbewerb für alle freiwerdenden Stellen abgewickelt. Aus diesem Pool geeigneter Kandidaten werden dann die Bestellungen für frei werdende Leitungsstellen vorgenommen; die Zuweisung an die jeweilige Schule erfolgt durch die Landesdirektion; wenn er diese ablehnt, fällt er aus dem Pool, dann kann er sich nach drei bis vier Jahren wieder bewerben; für Berufs-, Musikschulen und Kindergärten gibt es Einzelausschreibungen; nach der Aufnahme gibt es zunächst ein Probejahr (1. September bis 31. August); wenn dieses erfolgreich war (Entscheidung der Landesdirektorin auf Vorschlag eines Schulinspektors), dann erfolgt die Bestellung auf unbefristete Zeit mit einem jeweils vierjährigen Führungsauftrag.

Österreich

Einzelausschreibung für jede zu besetzende Leitungsstelle:

- für die Bundesschulen (ab 1. Jänner 2019): Einrichtung einer Begutachtungskommission bei der jeweils vorgesetzten Bildungsdirektion, die ihre Stellungnahme unter Einsatz eines Assessmentverfahrens abzugeben hat; die Bestellung erfolgt durch den Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung; Schulleiter werden zunächst befristet für fünf Jahre bestellt, nach Absolvierung eines Schulmanagementlehrgangs (neu: 60 ECTS-Punkte) und einer Eignung in der Leitungsfunktion kann eine Ernennung ohne weitere Ausschreibung auf unbestimmte Zeit erfolgen (§ 207h BDG);
- für die Pfli htschulen: Bestellung durch die jeweilige Landesregierung über einen Vorschlag der Bildungsdirektion, die ebenfalls ein Bewerbungsverfahren durch eine Begutachtungskommission unter Einsatz eines Assessmentverfahrens durchzuführen hat.

Zusammenfassung

> In keinem der Partnerländer wird der Schulleiter gewählt, sondern überall durch die Behörde in unterschiedlichen Verfahren unter Einbindung von einigen wenigen Mitbestimmungsmöglichkeiten bestellt. Personalvertretungsorgane haben außer in Südtirol überall das Recht auf Stellungnahme, aber ohne großen direkten Einfluss auf die Entscheidung.

3.3 Leistungsprämien für Schulleiter

Hier hat sich das INNOVITAS-Team die Frage gestellt, wie die Leitungskräfte einer Schule systemisch motiviert werden, autonome Freiräume auszuschöpfen und die Verantwortung dafür auch auf sich zu nehmen.

Bayern

Festes Gehalt nach dem Besoldungsrecht nach Schulart und Schulgröße – daneben gibt es die Leistungsprämien (max. zehn Prozent eines Jahresgehaltes – das sind aber mehrere hundert Euro einmal pro Jahr); die Prämie wird für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben (z. B. Vertretungsaufgaben; problematische Schulsituationen), aber nicht für Fragen der Zielerreichung ausbezahlt; keine Verknüpfung mit der Qualität der Leistungserbringung.

Hessen

Für die Schulleitung und den gesamten Lehrerbereich gibt es keine Leistungsprämie.

Italien/Südtirol

Abhängig vom Grad der Zielerreichung wird zum Fixgehalt ein variables Lohnelement („Ergebnisgehalt“) dazu gewährt; dieses wird jährlich fixie t und ist im Schnitt ein Betrag von 10.000 Euro/Jahr; ein Problem der Umsetzung liegt in der Messung des Grades der Zielerreichung.

Österreich

Keine leistungsbezogenen Zusatzbezahlungselemente; in besonderen Fällen kann eine Belohnung ausbezahlt werden, die im Schnitt höchstens 500 Euro umfasst.

Zusammenfassung

> Auf der Prämie in Südtirol ruht eine gewisse Aufmerksamkeit der Amtsinhaber und sie ist ein echter Leistungsanreiz und bezieht sich auf Fragen der Qualität und nicht der Quantität der Arbeitsleistung.

3.4 Personalverantwortung bei der Auswahl und Einstellung der Lehrer

Bayern

Zentrale Einstellungsverfahren für die Ersteinstellung; für Gymnasien, Realschulen und berufli he Schulen durch das Ministerium, für Grund-, Mittel- und Förderschulen durch die Bezirksregierungen; Einstellungskriterien sind der Lehrerbedarf der jeweiligen Schulart, die Gesamtnote (mit Platzziffer) aus dem 1. und 2. Staatsexamen (auf zwei Kommastellen genau) sowie die Ortswünsche der Bewerber.

Daneben gibt es für die vorhandenen Lehrer Versetzungsverfahren, teilweise auf der Grundlage konkret ausgeschriebener Stellen, dann Bewerbungsverfahren; teilweise aber auch

zentrale Versetzungsverfahren auf Grund von Versetzungsanträgen; Auswahl nach sozialen Kriterien, z. B. aus familiären Gründen.

Bei all diesen Verfahren werden Personalvertretung und Schwerbehindertenvertretung eingebunden. Schwerbehinderte werden nach Sozialrecht festgestellt, dies ist eine medizinische Feststellung (eine Schwerbehinderung liegt vor ab einem Grad der Behinderung von 50 %).

Eine eigene Personalauswahl können Schulleiter an Gymnasien, berufli hen Schulen und Realschulen für die Beschäftigung sog. Aushilfskräfte mit max. einjährigen Verträgen (z. B. für Schwangerenvertretung) treffen und diese selbst anstellen; die rechtstechnische Abwicklung (Arbeitsverträge) macht dann die Bezirksregierung.

Lehrer werden grundsätzlich ins beamtete Dienstverhältnis aufgenommen (Art. 133 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung).

Hessen

Es gibt zwei Formen der Einstellung:
- schulbezogene Ausschreibung, bei der der Schulleiter seinen eigenen Bedarf geltend machen kann (z. B. Deutsch und Theater) oder
- Ranglistenverfahren über das jeweilige Schulamt, bei dem nach der Bestenauslese der Ranghöchste zu nehmen ist.

Jeder Anstellung müssen der Personalrat der Schule und die Gleichstellungsbeauftragte sowie im Einzelfall auch der Schwerbehindertenvertreter zustimmen; der Schulleiter trifft die Auswahl im Sinne der Bestenauslese, unterschreibt diese Auswahlentscheidung an das Schulamt, dieses kontrolliert die Ordnungsgemäßheit des Verfahrens und fertigt die entsprechenden Einstellungsunterlagen (einschließlich Vertrag) aus, bei selbstständigen Schulen (nach § 127d HSchG) unterzeichnet der Schulleiter.

Es gibt auch sog. Vertretungsverträge, die aber noch nicht ausgeschrieben werden, da kann der Schulleiter auf Grund einer Initiativbewerbung einen Vertrag auf Vertretung anbieten, wobei auch hier wieder die Schulbehörde den Vertrag abschließt.

Damit der Unterricht nicht ausfällt und Kinder nicht ohne Aufsicht bleiben (§ 15a HSG), kann der Schulleiter eine Rahmenvereinbarung mit einzelnen Bewerbern abschließen; aus diesem Personalpool werden diese für einige wenige Stunden anlassbezogen eingesetzt.

Grundsätzlich werden Lehrer wie in Bayern ins Beamtenverhältnis eingestellt (zuerst drei Jahre Probezeit, dann auf Dauer § 86 Abs. 1 Satz 3 HSG).

Italien/Südtirol

Mehrere Fälle sind zu unterscheiden:

- Auf Grund eines Wettbewerbes wird eine Rangliste bei der Schulbehörde angelegt; für unbefristete Stellen schreibt die Schulbehörde aus und stellt auch selbst ein – durch einen Vertrag mit der Landesschuldirektorin.
- Für befristete Verträge ist der Schulleiter zuständig, er wählt auf Grund der Rangliste der Schulbehörde aus, wenn die Lehrperson einen ordnungsgemäßen Studientitel hat; er fertigt den Vertrag aus, auch der Personalakt wird von der Schule geführt.
- Wenn der Schulleiter auf Bewerber zurückgreifen muss, die keinen entsprechenden Studientitel haben, gibt es keine Rangliste, der Schulleiter entscheidet frei, muss aber die Entscheidungskriterien vorher bekannt geben (auf der Homepage, nicht auf eine bestimmte Stelle bezogen).

Personen mit Beeinträchtigung (Feststellung durch Ärztekommissionen) kommen in der Rangliste nach oben. Lehrer bekommen Verträge nach privatwirtschaftlichen Kriterien entsprechend den Kollektivverträgen.

Österreich

Neu auf Grund des Bildungsreformgesetzes 2017: Ausschreibung durch die Bildungsdirektion eventuell mit Ausschreibungswünschen des jeweiligen Schulleiters; Schulleiter wählt nach der Ausschreibung durch die Bildungsdirektion aus den Bewerbern aus und macht einen Vorschlag an die Bildungsdirektion; wenn diese dem Vorschlag nicht zu folgen vermag, hat sie dies dem Schulleiter gegenüber zu begründen; dieser kann eine Stellungnahme abgeben, wenn dann die Behörde immer noch nicht der Argumentation des Schulleiters folgt, hat die Zentralpersonalvertretung das Recht, nach Abschluss des Verfahrens die Gründe vorgelegt zu bekommen: rechtlich zwar ohne unmittelbare Konsequenzen – faktisch aber trotzdem wirkungsvoll. Die Auswahl erfolgt nach den Team-Bedürfnissen der Schule; bei zu vielen Bewerbern kann die Behörde eine Vorauswahl treffen und der Schule vier bis fünf Bewerber vorschlagen, aus denen dann der für die Schule Bestgeeignete ausgewählt wird.

Lehrer werden immer als Vertragsbedienstete aufgenommen und im Pfli htschullehrerbereich je nach Bundesland eventuell noch nach einigen Jahren und Absicherung der Stelle als Beamte übernommen. Der Bund, zuständig für die Lehrer an mittleren und höheren Schulen, pragmatisiert (verbeamtet) grundsätzlich nicht mehr, obwohl eine theoretische Übernahme ins öffentliche Dienstverhältnis möglich wäre.

Zusammenfassung

In **Hessen und Bayern** sind durch das im Grundgesetz verankerte Berufsbeamtentum (Art. 33 GG), in das die Lehrkräfte regelhaft zu berufen sind, relativ enge Grenzen und Schranken im Hinblick auf den Einfluss des Schulleiters und des

Auswahlverfahrens insgesamt gesetzt. Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig hat dazu eine sehr strikte Rechtsprechung. Auch in der **italienischen Verfassung** ist vorgesehen, dass Bedienstete nach Wettbewerben eingestellt werden (Bestenauswahl), wodurch Grenzen der Personalauswahl automatisch eingezogen sind. Dies wird auch von den betroffenen Schulleitern als große Einschränkung der Schulautonomie in Südtirol empfunden. Eine echte Personalautonomie gibt es somit in keinem der Partnerländer, auch wenn in Österreich durch die neuen Mitbestimmungsregelungen im Sinne der Schulautonomie etwas mehr Einflussmöglichkeiten als früher in der Personalauswahl bestehen.

3.5 Schuldemokratie und Partizipation

Hessen

Als gemeinsames Gremium der Schulgemeinde ist die *Schulkonferenz* mit 50 % Lehrervertretung und je 25 % Eltern- und Schülervertretung mit dem Vorsitz des Schulleiters, der ein Stimmrecht und die ausschlaggebende Stimme hat, eingerichtet. Je nach Größe der Schule umfasst das Gremium 11 bis 15 Personen. Die Zuständigkeiten sind im Wesentlichen schulorganisatorischer Natur (vgl. § 128 f. HSG).

Ein weiteres Gremium ist die *Gesamtkonferenz* (Konferenz aller Lehrkräfte und Sozialarbeiter) mit Anwesenheitsberechtigung von jeweils bis zu max. vier entsandten Eltern- und Schülervertretern (§ 133 HSG). Diese werden entsandt vom Schulelternbeirat bzw. der Schülervertretung.

Im *Schulelternbeirat* sind alle Klassenelternbeiräte vertreten, wobei es für jede Klasse einen Klassenelternbeirat gibt. Diese üben das Mitbestimmungsrecht der Eltern in der Schule aus. Es gibt Anhörungsrechte und Zustimmungsrechte, wobei zu Letzteren z. B. alle Entscheidungen der Schulkonferenz betreffend Schulprogramm, Umwandlung in eine selbstständige Schule, Schulversuche oder die Zusammenarbeit mit außerschulischen Einrichtungen zählen. Dazu gehören auch Änderungen der Schulordnung, wofür es ein Zustimmungsrecht gibt. Alle diese Zustimmungsrechte stehen auch der *Schülervertretung* zu. Eine solche gibt es ab der Schulstufe 5 (§ 112 Abs. 2 HSG).

Der *Lehrerpersonalrat* hat für die Personalangelegenheiten ein entsprechendes Beteiligungsrecht.

Bayern

Ein ähnliches Gremium wie die Schulkonferenz in Hessen ist in Bayern das *Schulforum,* das an allen Schulen eingerichtet ist, soweit diese nicht nur die Jahrgangsstufen 1 bis 4 führen. Dem Schulforum gehören an der Schulleiter + drei von der Lehrerkonferenz gewählte Lehrervertreter + der Elternbeiratsvorsitzende + zwei vom Elternbeirat gewählte Eltern-

vertreter + der Schülerausschuss, der aus den drei von den Klassensprechern gewählten Schülersprechern besteht, + (seit Kurzem) ein Vertreter des kommunalen Sachaufwandsträgers. Das Schulforum hat Mitwirkungsrechte hinsichtlich der pädagogischen Grundausrichtung der Schule, z. B. welches Schulprofil die eigene Schule haben soll; daneben ist es zur Mitwirkung an organisatorischen Maßnahmen wie der Hausordnung berechtigt.

An berufli hen Schulen gibt es statt des Schulforums den sog. *Berufsschulbeirat;* der wesentliche Unterschied: Statt der Elternvertreter sind dafür Vertreter der Wirtschaft im Einsatz.

An allen allgemeinbildenden Schularten ist eine Elternvertretung eingerichtet: Der *Elternbeirat* ist ein Organ der Schule und wird wie die jeweiligen Klassenelternsprecher von den Eltern gewählt; die Zahl der Mitglieder des Elternbeirates richtet sich nach der Größe der Schule (je 50 Schüler 1 Elternvertreter, bei Grundschulen und Förderschulen und Mittelschulen für je 15 Schüler 1 Vertreter). Der Elternbeirat hat primär Aufgaben beratender Art und Vorschlagsrechte, in bestimmten, ausdrücklich im BayEUG und in der Bayerischen Schulordnung (BaySchO) genannten Fällen aber auch unmittelbare Mitbestimmungsrechte.

Schülervertretung: Ab der Jahrgangsstufe 5 wird für jede Klasse ein *Klassensprecher* gewählt, die dann gemeinsam die *Klassensprecherkonferenz* darstellen. Die Klassensprecher wählen die drei Schülersprecher, die wiederum den *Schülerausschuss* bilden. Wesentliche Rechte sind Informations- und Vorschlagsmöglichkeiten, die Schülervertreter können aber auch Beschwerden und Anliegen an den Schulleiter herantragen. Eine wichtige Kompetenz der Schülervertretung ist das Recht auf Herausgabe einer Schülerzeitung entweder in Verantwortung der Schulleitung oder eigenverantwortlich durch die Schüler selbst nach dem Presserecht.

Die *Personalvertretung* hat Mitwirkungsrechte bei bestimmten dienstrechtlichen Angelegenheiten, z. B. bei Versetzungen oder auch in sozialen Angelegenheiten der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. An Gymnasien, Realschulen und berufli hen Schulen wird ein örtlicher Personalrat eingerichtet; bei den Grund- und Mittelschulen wird dieser auf der Ebene der Schulämter, bei Förderschulen auf der Ebene der Regierungen gebildet.

Sowohl in Hessen als auch in Bayern gibt es die Möglichkeit, privatrechtliche *Schulfördervereine* zu installieren, in denen sich alle an der Schule Interessierten (z. B. Lehrkräfte, Eltern, Schüler) einbringen können. Ein Schulförderverein ist jedoch kein Organ der Schule und untersteht daher nicht der Schulaufsicht.

Italien/Südtirol

Es gibt einen *Schulrat,* dessen Aufgaben und auch Zusammensetzung mit der hessischen Schulkonferenz vergleichbar sind. In der Regel umfasst dieser 14 Personen: 6 Lehrervertreter, 3 Schülervertreter (nur in der Oberstufe), 3 Elternvertreter (in der Mittelschule 6), den Schulsekretär als Vertreter des Verwaltungspersonals sowie den Schuldirektor. Vor-

sitzender muss ein Elternvertreter sein. Die Zuständigkeiten beziehen sich auf den Schulhaushalt und die Schulorganisation.

Der *Elternrat* setzt sich aus je zwei Elternvertreter der Klassenräte zusammen, hat aber nur ein Vorschlagsrecht und keine verpfli htenden Zustimmungsrechte.

Analog dazu gibt es den *Schülerrat* aus je zwei Schülervertretern jeder Klasse ab der 9. Schulstufe. Bis zur 8. Stufe ist keine Schülervertretung vorgesehen.

Dienstbewertungskomitee: Dieses umfasst drei Lehrpersonen und die Schulführungskraft; es hat das Probe- und Berufsbildungsjahr sowie die Berufseingangsphase der Lehrkräfte zu bewerten.

Die *Schlichtungskommission* setzt sich zusammen aus mindestens zwei Lehrer-, einem Eltern- und einem Schülervertreter (bis zur 8. Schulstufe mindestens zwei Elternvertreter und kein Schülervertreter) und der Schulführungskraft. Wie beim Schulrat hat auch hier ein Elternvertreter den Vorsitz zu führen. Die Schlichtungskommission ist die erste Eingabeinstanz gegen Disziplinarmaßnahmen der Klassenräte, Schüler betreffend. Gegen deren Entscheidung gibt es als weitere Rechtsschutzmöglichkeit nur noch die Eingabe an das Verwaltungsgericht.

Der *Klassenrat* hat einige wichtige Kompetenzen und setzt sich zusammen aus allen Lehrern der Klasse, zwei Eltern-, zwei Schülervertretern und der Schulführungskraft, die den Vorsitz führt (alternativ ein von ihr bestellter Lehrer, in der Regel der Klassenvorstand). Dieses Gremium hat drei wesentliche Aufgaben: Schülerbewertung und Versetzungsentscheide, die gesamte Planung der Unterrichts- und Erziehungstätigkeit sowie Disziplinarmaßnahmen gegen Schüler.

Österreich

Das zentrale Gremium der Schulpartnerschaft ist an den allgemeinbildenden Pfli htschulen (Volksschule, Mittelschule, Sonderschule) das *Schulforum;* unter dem Vorsitz des Schulleiters treffen sich hier die jeweiligen Klassenlehrer (an Schulen mit Klassenlehrerprinzip) bzw. die Klassenvorstände (an Schulen mit Fachlehrerprinzip) und die gewählten Elternvertreter aller Klassen. An den mittleren und höheren Schulen ist dies stattdessen der *Schulgemeinschaftsausschuss* (SGA), der sich aus je drei Lehrer-, Eltern- und Schülervertretern zusammensetzt, wobei wiederum der Schulleiter den Vorsitz führt. Die Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte sind in beiden Gremien sehr ähnlich und reichen von der Beschlussfassung über die Hausordnung, Verhaltensvereinbarungen, schulautonomen Regelungen bis hin zu Anträgen von Schulversuchen.

In den allgemeinbildenden Pfli htschulen und in den AHS- (Allgemeinbildende Höhere Schulen) Unterstufen gibt es das *Klassenforum,* in dem die Erziehungsberechtigten der

dortigen Schüler ihr Stimmrecht ausüben. Neben der allgemeinen Beratung der erzieherischen Situation entscheidet das Klassenforum über die Durchführung von mehrtägigen Schulveranstaltungen der jeweiligen Klasse.

Schülervertretung: Ab der 5. Schulstufe wird in jeder Klasse ein Klassensprecher und von diesem ein Unterstufenvertreter gewählt, die Klassensprecher der Oberstufenschulen wählen einen Schulsprecher und zwei Stellvertreter. Diese sowie drei Elternvertreter, die vom Elternverein entsandt werden, sind auch Mitglied der Schulkonferenz.

Schulkonferenz: Diese wird von allen Lehrern der Schule sowie drei Elternvertretern und den drei Schulsprechern gebildet. Das Organ hat primär Beratungskompetenzen, die Entscheidung steht ihm jedoch hinsichtlich eines Antrages auf Schulausschluss eines Schülers zu, worüber dann die Bildungsdirektion entscheidet.

Der *Dienststellenausschuss* ist das Vertretungsorgan der Lehrerschaft an der jeweiligen Schule, außer bei allgemeinbildenden Pfli htschulen, bei welchen dieser bei der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde eingerichtet ist.

Der *Elternverein* ist kein Organ der Schule, sondern ein privater Verein nach dem Vereinsgesetz. Der Schulleiter hat trotzdem den Gesetzesauftrag, die Aktivitäten des Vereins zu unterstützen und den Vorsitzenden eventuell zum Schulforum/SGA als Experten einzuladen. Der informelle Einfluss des Elternvereins ist relativ groß.

Erweiterter Schulgemeinschaftsausschuss: Zur Kontaktpfle e und der Pfle e der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und der übrigen Gesellschaft kann dieser als Beratungsgremium an der jeweiligen Schule eingerichtet werden.

Zusammenfassung

> Die unterschiedlich bezeichneten Organe der Schulpartnerschaft sind in ihren Zusammensetzungen und Funktionen durchaus ähnlich, tragen in allen Partnerländern Elemente der Schuldemokratie in sich und haben in ihren Zuständigkeiten entsprechend große Bedeutung für den Schulalltag.

3.6 Qualitätssicherung (interne und externe Evaluation, Metaevaluation)

Bayern

Die gemeinsame Zielsetzung der Qualitätssicherung und -verbesserung durch (interne und externe) Evaluation ist in Art. 113c Abs. 1 BayEUG beschrieben:

„(1) [1]Die Schulen und die Schulaufsichtsbehörden verfolgen das Ziel, die Qualität schulischer Arbeit zu sichern und zu verbessern.“ Dort fi det sich auch eine Legaldefin tion der „internen

Evaluation": *„²Zur Bewertung der Schul- und Unterrichtsqualität evaluieren sich die Schulen regelmäßig selbst (interne Evaluation)."* Damit ist die interne Qualitätssicherung Aufgabe jeder Schule (näher Art. 2 Abs. 4 BayEUG).

Die externe Evaluation (Art. 113c Abs. 1 u 2 BayEUG) ist so angelegt, dass jede staatliche Schule etwa alle fünf Jahre von einem Evaluationsteam besucht und in einem Evaluationsbericht bewertet wird. Das Evaluationsteam besteht aus vier Personen, davon drei aus dem schulischen Bereich und ein Vertreter aus dem Bereich der Wirtschaft. Die letztgenannten Evaluatoren werden vom Verband der Bayrischen Wirtschaft vorgeschlagen. Bei Vorliegen besonderer Gründe kann der Turnus für einzelne Schulen verschoben werden.

Der Evaluationsbericht ergeht nur an die Schule und die unmittelbare Schulaufsicht und wird auch nur zwischen Schule und Schulaufsicht erörtert; er ist Grundlage für Zielvereinbarungen (s. unten Abschnitt „Zielvereinbarungen").

Für das Schuljahr 2018/2019 wurde die externe Evaluation ausgesetzt, da das Evaluationskonzept überarbeitet werden soll. Ziel ist es, dass die Evaluation für die Schulen künftig mit weniger Aufwand verbunden ist.

Hessen

Nach Abschaffung der regelhaften Schulinspektion und Auflö ung des Instituts für Qualitätsentwicklung werden in Hessen keine Schulinspektionen mehr durchgeführt, sondern nur noch Metaevaluationen an den wenigen selbstständigen Schulen abgewickelt (vgl. Leist, Speier & Zurwehme, 2018).

Die SES/SBS (selbstbestimmte Schule) ist nach § 127d Abs. 11 HSchG verpfli htet, jährlich ihre Arbeit auf der Grundlage ihrer Konzeption und ihres Schulprogramms mithilfe eines Qualitätsmanagementsystems zu überprüfen und zu bewerten.

Die übrigen Schulen gestalten ihre pädagogische Arbeit im Rahmen des § 127b HSchG durch ihr Schulprogramm, in dem sie ihre pädagogische Verantwortung für die eigene Entwicklung und die Qualität ihrer pädagogischen Arbeit wahrnehmen. Sie legen darin auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme die Ziele ihrer Arbeit in Unterricht, Erziehung, Beratung und Betreuung unter Berücksichtigung des allgemeinen Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schule und der Grundsätze ihrer Verwirklichung (§§ 2 und 3 HSchG), die wesentlichen Mittel zum Erreichen dieser Ziele und die erforderlichen Formen der Zusammenarbeit der Lehrkräfte und des sonstigen schulischen Beratungs- und Betreuungspersonals fest. Im Schulprogramm sind Aussagen zum Beratungsbedarf, zur Organisationsentwicklung und zur Personalentwicklung der Schule zu machen. Teil des Schulprogramms ist ein Fortbildungsplan, der den Fortbildungsbedarf der Lehrkräfte erfasst. Die Schule kann unter Nutzung der unterrichtsorganisatorischen und inhaltlichen Gestaltungsräume ihre Schwerpunkte setzen, sich so ein eigenes pädagogisches Profil geben und, insbesondere unter Berücksichtigung der Bedürfnisse ihres Umfeldes (§ 16 HSchG), besondere Aufgaben wählen.

Die Schule entwickelt ihr Programm in Abstimmung mit den Schulen, mit denen sie zusammenarbeitet (§ 11 Abs. 9 HSchG), und darüber hinaus mit dem Schulträger, soweit das Programm zusätzlichen Sachaufwand begründet. Sie soll die Beratung der Hessischen Lehrkräfteakademie, der Schulaufsichtsbehörden oder anderer geeigneter Beratungseinrichtungen in Anspruch nehmen. Sie überprüft regelmäßig in geeigneter Form die angemessene Umsetzung des Programms und die Qualität ihrer Arbeit (interne Evaluation). Das Programm ist fortzuschreiben, und zwar insbesondere dann, wenn sich die Rahmenbedingungen für seine Umsetzung verändert haben oder die Schule ihre pädagogischen Ziele neu bestimmen will. Das Programm und seine Fortschreibung beschließt die Schulkonferenz auf der Grundlage eines Vorschlags der Gesamtkonferenz.

Das Schulprogramm ist eine Grundlage für die Zielvereinbarungen zwischen der Schulaufsichtsbehörde und der Schule über Maßnahmen ihrer Qualitäts- und Organisationsentwicklung. Die Schule wirkt an ihrer Personalentwicklung insbesondere über eine Stellenausschreibung mit, die ihr Programm berücksichtigt.

Zur Ausgestaltung von Unterstützung für die Schulentwicklung gibt es sog. Schulentwicklungsberater.

Italien/Südtirol

Die Schulen sind als autonome Einrichtungen zur internen Evaluation verpfli htet. Der Dreijahresplan des Bildungsangebots muss die Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung beinhalten und die Schulführungskraft ist für die Umsetzung dieser Maßnahmen verantwortlich.

Flankierend zur internen Evaluation gibt es auch ein System der externen Evaluation, welches durch eine eigens eingerichtete Evaluationsstelle gewährleistet wird. In einem Rhythmus von fünf bis sieben Jahren wird jede Schule regelmäßig extern durch Experten der Evaluationsstelle evaluiert. Hierzu orientiert sich die externe Evaluation am verbindlichen Qualitätsrahmen und an den entsprechend festgelegten Qualitätsindikatoren. Am Ende des externen Evaluationsprozesses erhält die Schule einen Ergebnisbericht, welcher auch an den Landesdirektor übermittelt wird. Drei Jahre nach Durchführung der externen Evaluation besucht die Evaluationsstelle die zuvor evaluierte Schule erneut, um zu erheben, in welchem Ausmaß auf Grund der Evaluationsergebnisse Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung abgeleitet und umgesetzt wurden.

Österreich

Aufb uend auf den Erfahrungen der im Erlasswege festgelegten Regelungen zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung von QIBB (Qualitätsentwicklung in der Berufsbildung) seit 2003 sowie dem System von SQA (Schulqualität Allgemeinbildung) wurden ab 2019 neue Regelungen der Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung und des Bildungscontrolling

gesetzlich verankert. Dies geschah durch das Bildungsreformgesetz 2017 im Zusammenhang mit der Einrichtung der neuen Schulbehörden (Bildungsdirektionen statt Landesschulräte und Landesschulbehörden) (§§ 5 und 6 Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz BD-EG): Zur Sicherstellung der qualitätsvollen Erfüllung der Aufgabe der österreichischen Schule gemäß § 2 des Schulorganisationsgesetzes sowie eines wirkungsorientierten, effizi ten und transparenten Mitteleinsatzes ist ein alle Ebenen der Schulverwaltung und die Schulen (einschließlich Schulcluster und ganztägige Schulformen) umfassendes Bildungscontrolling (Qualitätsmanagement, Bildungsmonitoring und Ressourcencontrolling) einzurichten, das an den im jeweiligen Bundesfi anzgesetz vorgesehenen einschlägigen Wirkungszielen und Maßnahmen ausgerichtet ist.

Das zuständige Mitglied der Bundesregierung legt durch Verordnung die Rahmenbedingungen (einschließlich Datensicherheitsmaßnahmen) für das Bildungscontrolling fest. Insbesondere sind vorzusehen:

1. Eine Defin tion und Beschreibung von Schulqualität einschließlich einer qualitätsvollen Lern- und Freizeitbetreuung an ganztägigen Schulformen unter Verwendung von operationalisierbaren Kriterien und Indikatoren;
2. die Erfassung wichtiger Bereiche der Schulqualität und der Rahmenbedingungen (z. B. Lernergebnisse, Behaltequoten, soziales Umfeld, Schulklima, Bildungsverläufe, Ressourcen usw.) nach wissenschaftlichen Kriterien auf Basis regelmäßig und zentral erhobener bzw. gesammelter und aufbe eiteter Daten und Kennzahlen (Bildungsmonitoring);
3. eine Defin tion von Benchmarks in festzulegenden zentralen Qualitätsbereichen auf Bundesebene, die Orientierungsgrößen für das Qualitätsmanagement auf den einzelnen Ebenen des Schulsystems darstellen;
4. ein periodisches Planungs- und Berichtswesen (Entwicklungspläne, Qualitätsberichte, Qualitätsprogramme) sowie periodische Bilanzierungen und Zielvereinbarungen auf und zwischen allen Ebenen der Schulverwaltung und der Schulen (einschließlich Schulcluster) (Qualitätsmanagement). In diesem Zusammenhang kommt der Schulaufsicht bei der Gewinnung und Umsetzung der Zielvereinbarungen für bundesweite und regionale Zielsetzungen der Schulentwicklung eine wesentliche Rolle zu. Im Bedarfsfall sind von der Geschäft stelle für Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung veranlasste Qualitätsaudits vorzusehen;
5. die Bereitstellung von Instrumenten und Expertise für die verpfli htend durchzuführende Selbstevaluation nach definie ten Qualitätsstandards anhand der für die Schulqualität maßgeblichen Kriterien und Indikatoren sowie von Unterstützungsangeboten für die Schulen (einschließlich Schulcluster);
6. die periodische, standardisierte Überprüfung von Lernergebnissen der Schülerinnen und Schüler (z. B. Bildungsstandard-Überprüfung, standardisierte Reife- und Diplomprüfung) und
7. ein standardisiertes Controlling des Personal- und Ressourceneinsatzes auf allen Ebenen des Schulsystems (Ressourcencontrolling).

Zudem werden beim zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Geschäft stelle für Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung mit koordinierender Funktion und eine Ombudsstelle eingerichtet. Diese Ombudsstelle hat die Erfüllung der Aufgabe der österreichischen Schule durch Beratung und Unterstützung von Personen, die von behaupteten Missständen an Schulen oder in der Schulverwaltung betroffen sind, zu fördern.

Zusammenfassung

In allen vier Ländern ist eine interne Evaluation in regelmäßigen Abständen gesetzlich verankert. Die externe Evaluation ist in Südtirol (alle fünf bis sieben Jahre) und Bayern (alle fünf Jahre) ebenfalls gesetzlich vorgesehen, während sie in Hessen zugunsten einer Metaevaluation der internen Evaluation durch eine eigene Einrichtung (Institut für Qualitätsentwicklung) nahezu abgeschafft worden ist. In Österreich ist die externe Evaluation nur auf Grund eines Auftrages durch die neu geschaffene Geschäft stelle für Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Bildungsministerium in Einzelfällen auf Grund besonderer Anlässe möglich.

3.7 Steuerungsmöglichkeiten der Schulverwaltung gegenüber den autonomen Schulen

Bayern

Autonome Schulen im rechtlichen Sinn bestehen im öffentlichen Schulwesen in Bayern nicht. Soweit die Schulen Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen, beschränkt sich die Funktion der Schulaufsicht im Wesentlichen auf Beratung. Ferner achtet die Schulaufsicht darauf, dass bindende rechtliche Bestimmungen eingehalten werden (Rechtsaufsicht).

Die Schule hat die ihr zur eigenverantwortlichen Erledigung übertragenen Aufgaben im Rahmen der nach allgemeinen Grundsätzen (insbesondere Schülerzahlen, Klassenteiler, Pfli ht- und Wahlpfli htstunden, besondere Fördermaßnahmen, Wahlunterricht) zugeteilten Personalressourcen zu erfüllen. Sie kann auch die Möglichkeiten des schulischen Ganztags einbeziehen oder das Unterrichtsangebot sowie die Gestaltung des Schullebens durch Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern erweitern. Zuwendungen Dritter bzw. Sponsoring können schulische Handlungsspielräume ergänzen.

Auf der Grundlage einer externen Evaluation getroffene Zielvereinbarungen mit der Schulaufsicht sind auch in Bereichen schulischer Eigenverantwortung zu berücksichtigen.

Hessen

In Hessen gibt es keine autonomen Schulen, sondern nur Schulen mit erweiterten Zuständigkeiten. Diesen gegenüber hat die Schulverwaltung keine besonderen Steuerungs-Freiräume, sondern umgekehrt die Schule hat gesetzlich vorgesehene Freiräume gegenüber

der Schulverwaltung, die wiederum regional unterschiedlich gelebt werden. So sind die Schulen im Rahmen der ihnen nach § 127 Abs. 1 HSchG grundsätzlich zustehenden Eigenverantwortung für ihre pädagogische Arbeit befugt, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung im Rahmen der geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften selbst zu regeln, wobei diese Vorgaben die Schulen nach § 127 Abs. 2 HSchG nicht unnötig einengen dürfen.

Italien/Südtirol

Der Schulverwaltung (Schulbehörde), in Südtirol vertreten durch die Bildungsdirektion, hat grundlegende Aufgaben der Bildungssteuerung. Diese gewährleistet sie vor allem durch folgende Zuständigkeiten:

- Festlegung des Schulverteilungsplans (Errichtung von Schulen und Fachrichtungen),
- Festlegung der Rahmenrichtlinien (grundlegende curriculare Planung) als Grundlage für die curriculare Planung auf Schulebene,
- Festlegung des Schulkalenders,
- Auswahl und Beauftragung der Schulführungskräfte und Zuweisung der Dienstsitze,
- Auswahl und Zuweisung des Lehrpersonals,
- Auswahl und Zuweisung des nicht unterrichtenden Personals (Verwaltungspersonal, Schulwarte, technisches Hilfspersonal),
- Aufsichtsfunktion bei Abschlussprüfungen,
- Durchführung der externen Evaluation der Schulen,
- Festlegung der Ziele im Rahmen der Zielvereinbarung mit den Schulführungskräften,
- Bewertung der Schulführungskräfte sowie
- Durchführung zentraler Ankäufe, falls hierdurch eine effizi tere und kostengünstigere Beschaffung möglich ist.

Österreich

Die Schulbehörde Bildungsdirektion kann auf die besonderen Bedürfnisse der einzelnen Schulen durch folgende Freiräume gezielt eingehen:

- Maßnahmen bei der Budgetzuteilung,
- Maßnahmen bei der Zuteilung der Personalressourcen im Rahmen der Vorgaben des Bildungsministeriums,
- Regionale Schwerpunktsetzungen für die Schulentwicklung und Qualitätssicherung,
- Maßnahmen der Zielvereinbarungen nach den jeweiligen Bilanzgesprächen zwischen Schulaufsicht und Schulleitung.

Zusammenfassung

Je mehr Selbstständigkeit der einzelnen Schule zuerkannt wird, desto mehr müssen sich die Eingriffs öglichkeiten der Schulverwaltung und Schulaufsicht gegenüber der einzelnen Schule reduzieren, das zeigt die Entwicklung in allen vier Ländern. Mit Ausnahme von Südtirol besteht die Rechtsaufsicht durch die Schulbehörde, was die Durchführung von Widerspruchsverfahren miteinschließt. Lediglich in Südtirol führt

der Weg eines Widerspruchs alleine zur Schule selbst, wobei gegen die darüber gefällte Entscheidung der Schule nur noch der Weg direkt zum Verwaltungsgericht besteht. Es bleiben in allen vier Ländern bei der Schulverwaltung grundlegende Aufgaben der Bildungssteuerung (z. B. Errichtung und Auflassung von Schulen, Lehrpläne, Stundentafel, Ferienzeiten, Ressourcen, Personalauswahl, Bildungscontrolling) und Beratung.

3.8 Schulaufsicht/Schulinspektion

Bayern

Es ist verfassungsrechtlich sowohl im Grundgesetz wie in der Bayrischen Landesverfassung vorgegeben, dass alle Schulen (öffentliche und private) der staatlichen Schulaufsicht unterstehen. Bei Grund- und Mittelschulen liegt die unmittelbare Schulaufsicht beim Staatlichen Schulamt (auf Landkreisebene), die höhere Schulaufsicht bei den Bezirksregierungen, die oberste Schulaufsicht beim Ministerium. Auf allen Ebenen sind Schulaufsichtsbeamte tätig, die Pädagogen sind. Für Gymnasien, Realschulen und Berufli he Oberschulen nehmen die Schulaufsicht das Ministerium und in seinem Auftrag die Ministerialbeauftragten für die verschiedenen Bezirke und Schularten wahr. Bei den übrigen Schularten nehmen die Bezirksregierungen die unmittelbare Schulaufsicht wahr, die oberste Schulaufsicht liegt beim Ministerium. Die Schulaufsicht ist im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen verankert.

Hessen

Nach Art. 7 Abs. 1 GG iVm. Art. 56 Abs. 1 Satz 2 HV steht das gesamte Schulwesen in der Verantwortung des Staates, dementsprechend regeln die §§ 92–97 HSchG sowohl die Struktur als auch die Aufgaben der Schulaufsicht in Hessen.

Die Schulaufsicht hat nach § 92 Abs. 4 HSchG insbesondere folgende Aufgaben:
- Fachaufsicht über die öffentlichen Schulen nach § 93 HSchG,
- Dienstaufsicht über die Lehrkräfte und sonstigen Mitarbeiter an den Schulen im Landesdienst sowie
- Aufsicht über die mit öffentlichen Schulen verbundenen Schülerheime.

15 staatliche Schulämter nehmen die Aufsicht über alle Schulen jeweils für ihren Bezirk wahr, oberste Schulaufsicht ist das Hessische Kultusministerium (§§ 95/96 HSchG). Die Schulaufsicht wird durch entsprechend vorgebildete Pädagogen und Juristen durchgeführt (§ 94 Abs. 1–3 HSchG).

Italien/Südtirol

Eine eigene Schulaufsicht gibt es in Südtirol und Italien nicht. Bestimmte Aufgaben übernimmt in Südtirol das Schulinspektorat als Teil der Landesdirektion für Grund-, Mittel- und

Oberschulen in der Bildungsdirektion, wobei sich diese vor allem auf die Durchführung von Unterrichtsinspektionen bei Problemfällen und die Bewertung der Schulführungskräfte beschränkt. Eine Art Gesamtaufsicht wird durch den Landesschuldirektor als Behördenleiter ausgeübt. Unabhängig vom Schulinspektorat gibt es eine Dienststelle an der Bildungsdirektion für externe Evaluation, welche in ca. fünf- bis siebenjährigen Abständen Evaluationsbesuche an den Schulen durchführt.

Österreich

Durch den Umbau der Schulverwaltung vom Landesschulrat zur Bildungsdirektion (Bildungsdirektions-Einrichtungsgesetz 2017) wird mit 1. Jänner 2019 auch die Schulaufsicht neu geregelt. Die Inspektoren der alten Schulbehörden werden in einen Pädagogischen Dienst als zweiten Teil der neuen Bildungsdirektionen zusammengeführt (der erste Bereich ist der Präsidialdienst mit den Rechtsabteilungen und der Schulpsychologie samt schulärztlichem Dienst). Diese stehen unter der Leitung des Leiters des Pädagogischen Dienstes, der mit einem Stab (bisherige Inspektoren) und pädagogischen Abteilungen in sog. Bildungsregionen die Schulaufsicht als Teil des Qualitätsmanagements wahrnehmen sollen. Die bisher nach Schularten eingeteilten Schulaufsichtsbeamten werden nun in Teams unabhängig von den Schularten tätig. Als koordinierende Stelle für die Umsetzung von Bildungsprojekten in ganz Österreich wurde im Rahmen des Bildungsministeriums eine eigene Stelle zur Qualitätssicherung eingerichtet. Auf Antrag der jeweiligen Bildungsdirektion können nun durch die Koordinierungsstelle auch externe Audits angeordnet werden. Direkte Unterrichtsbesuche sind dabei nur noch in Ausnahmefällen vorgesehen, während in den neuen Strukturen die Entwicklung der Schule und Region als vernetztes Bildungssystem im Fokus stehen soll.

Zusammenfassung

> In allen Ländern gibt es schulunabhängige Einrichtungen zur Qualitätssicherung. Je stärker ausgeprägt der Autonomiegrad in den Partnerländern ist, desto weniger Bedeutung wird der Schulaufsicht beigemessen.

3.9 Haltung und Einfluss der Politik auf die Autonomiebestrebungen

Bayern

Der Bayerische Landtag erlässt die Schulgesetze und hat die Aufgabe, die Verwaltung einschließlich der Schulverwaltung zu kontrollieren. Letzteres geschieht insbesondere im Rahmen der Behandlung von Eingaben und von parlamentarischen Anträgen. Der Einfluss geht dabei durchaus auch in die schulische Praxis hinein.

Im Bayerischen Landtag gibt es einen Ausschuss für Bildung und Kultus, der sich explizit und gelegentlich auch im Detail mit schulischen Angelegenheiten befasst. Dort gefasste

Berücksichtigungsbeschlüsse sind für die Verwaltung verbindlich, soweit nicht die Verwaltung aus Rechtsgründen gehindert ist, den Beschluss zu vollziehen.

Aktuelle Beschlussfassungen dieses Gremiums zu Autonomie bzw. Eigenverantwortung der Schulen sind derzeit nicht feststellbar.

Hessen

Auf Grund der grundgesetzlich festgelegten Zuständigkeitsverteilung liegen sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Verwaltungskompetenz im Schulbereich ausschließlich bei den Ländern, der Bund besitzt in diesem Bereich keine Zuständigkeiten. Dementsprechend ist Gesetzgeber in schulischen Angelegenheiten auch in Hessen allein der Hessische Landtag. Die gesetzesergänzenden Verordnungen und sonstigen nachrangigen Normen werden vom Hessischen Kultusministerium erlassen, auf deren Grundlage sowohl die untere Schulaufsicht als auch die Schulen zu handeln haben.

Eine besondere politische Schwerpunktsetzung im Bereich der selbstständigen Schulen ist zurzeit nicht (mehr) zu erkennen, im Bereich der berufli hen Schulen ist allerdings eine stetige Zunahme der Zahl der selbstständigen berufli hen Schulen (SBS) zu beobachten; sodass von 103 berufli hen Schulen in Hessen fast 50 % den Status der Selbstständigkeit nach § 127d HSchG erreicht haben, bei den allgemeinbildenden Schulen ist das Verhältnis signifikant schlechter, hier sind ca. 80 von 1700 Schulen selbstständig.

Italien/Südtirol

Hier muss zwischen Italien und Südtirol differenziert werden. Die in Italien häufig wechselnden Regierungskonstellationen führen damit verknüpft zu stark wechselnden Haltungen zur Schulautonomie (Zentralismus versus Föderalismus). Das Grundprinzip der Schulautonomie wurde trotzdem nie in Frage gestellt. In Südtirol hingegen gibt es eine große politische Konstanz und entsprechend auch eine grundlegend positive Haltung zur Schulautonomie, auch wenn man sich in der Politik in Einzelfällen mehr Durchgriffs echte wünschen würde.

Österreich

Die Haltung der im Nationalrat vertretenen Parteien gegenüber Fragen zu Freiräumen schulischer Entscheidungen ist naturgemäß differenziert wahrzunehmen. Der Grundgedanke einer autonomen Schule ist jedoch in keiner Partei ausdrücklich verankert, auch wenn linksorientierte Parteien wie die SPÖ oder die Grünen eher bereit sind, den Schulen Selbstverantwortung zu übertragen als rechtsorientierte Parteien (ÖVP, FPÖ). Einvernehmen wird in Einzelfragen gesucht und gefunden, wobei dabei immer wieder neue Freiräume für die Schulen entstehen, wodurch insgesamt die Eigenverantwortung der Schulen in den vergangenen 25 Jahren deutlich gestiegen ist.

Zusammenfassung

Allein in Italien/Südtirol herrscht ein weitgehender Konsens im Hinblick auf eine weitreichende Schulautonomie. In den anderen Mitgliedsländern ist dies nur in Teilbereichen des Schullebens gegeben, wobei ein Gesamtkonzept einer schulautonomen Entwicklung politisch fehlt und teilweise sogar verfassungsrechtliche Regelungen geändert werden müssten, um eine solche zu erreichen.

3.10 Der Einfluss von Verbänden

Bayern

Der Einfluss von nichtschulischen Einrichtungen auf schulische Entwicklungen ist erheblich, u. a. weil der Organisationsgrad unter den Lehrkräften sehr hoch ist (ein Großteil der Lehrkräfte ist Mitglied in einem Lehrerverband – die wiederum teilweise nach Schularten organisiert sind). Die Gewerkschaften spielen keine so große Rolle, da Lehrer keine Arbeitnehmer, sondern Beamte sind. Vor wichtigen schulpolitischen Entscheidungen fi det daher grundsätzlich eine schriftliche und teilweise auch mündliche Beteiligung u. a. der Lehrerverbände statt. Es handelt sich dabei lediglich um informelle Beteiligungen, die – außer bei Normsetzungsverfahren – rechtlich nicht vorgeschrieben sind.

Teils nach Schularten organisierte Elternverbände haben bei bestimmten schulfachlichen Fragen erheblichen Einfluss.

Bayern hat eine gesetzlich verankerte Schülervertretung auch auf Landesebene, die zu wichtigen schulpolitischen Fragen anzuhören ist und eine Stellungnahme abgeben kann.

Einen real durchaus großen Einfluss haben auch die kommunalen Spitzenverbände bei allen Maßnahmen, die sich auf den Sachaufwand und die Schülerbeförderung bzw. die kommunalen Schulen auswirken können (vor dem Hintergrund des sog. Konnexitätsprinzips gem. Art. 83 Abs. 3 Bayerische Verfassung).

Alle im schulischen Bereich wichtigen Verbände und Institutionen sind im Landesschulbeirat vertreten und werden dort zu wichtigen schulpolitischen Fragen und Vorhaben angehört.

Auch Wirtschafts erbände nehmen Einfluss auf bildungspolitische Themen. Sie sind die „Abnehmer“ der Schüler am Ende der Schulzeit.

Kirchen haben vor allem im Bereich Förderschulen einen deutlichen Einfluss, da sich ein großer Teil von ihnen in kirchlicher Trägerschaft befi det, daneben auch in Angelegenheiten anderer Privatschulen sowie in Fragen des Religionsunterrichts.

Hessen

Der Einfluss von Gewerkschaften und Schulleiterverbänden ist traditionell sehr stark, wobei hinsichtlich ihrer Wirksamkeit nicht zwischen Gewerkschaften und sonstigen Lehrerverbänden unterschieden werden kann, denn sowohl die GEW als auch die im Beamtenbund organisierten Lehrerverbände üben in Hessen sowohl über die Personalräte als auch in der allgemeinen politischen Diskussion einen starken Einfluss aus.

Daneben ist die verfassungsmäßig verankerte Mitbestimmung der Eltern über den Landeselternbeirat sehr groß, was mit Abstrichen wegen der häufi en personellen Wechsel auch für die Landesschülervertretung gilt, denn beiden Gremien ist ein förmliches Beteiligungsrecht vor der Verabschiedung von Regelungen aus dem Verantwortungsbereich des HKM eingeräumt.

Daneben üben – wie in Bayern – die Wirtschafts erbände erheblichen Einfluss auf die Schulpolitik des Landes aus. Dies gilt auch für die Kirchen, vor allem im Bereich der Organisation des Religionsunterrichts und bei der Ausübung von Schulträgerfunktionen.

Italien/Südtirol

Hier gibt es zwar Lehrerverbände, die jedoch nur lockere Strukturen für Fortbildungsveranstaltungen und Studienreisen ausgeprägt haben. Es gibt einen katholischen Lehrerverband, in dem besonders die Grundschullehrer Mitglieder sind, der Einfluss hat. Eher bestimmend sind die Gewerkschaften, die hier bevorzugt auf dienstrechtlicher Ebene und weniger schulpolitisch agieren. Es sind mehrere Gewerkschaften tätig. Es gibt ca. 10–15 ausgerufene Lehrerstreiks pro Jahr, wobei jedoch nicht gesagt ist, dass viele Lehrer dabei mitmachen. Es sind gesamtstaatliche Gewerkschaften, wo sich Lehrer in ganz Italien beteiligen können. Ihr Einfluss auf schulpolitische Entscheidungen ist jedoch begrenzt.

Elternverbände im engeren Sinne gibt es nicht. Es gibt jedoch den Landesbeirat der Eltern, ein gesetzlich vorgesehenes Beratungsgremium, wo von jeder Schule ein Vertreter entsendet wird. Dieses Gremium wird bei wesentlichen Reformvorhaben in der Schule vorher angehört, was einen bestimmten informellen Einfluss hat.

Ähnliches gilt für einen Landesbeirat der Schüler.

Der Landesschulrat ist in Südtirol ein Beratungsgremium, in dem Vertreter aller Interessengruppen zusammengeführt sind. Sie haben nur Beratungsrechte und formulieren nicht bindende Gutachten zu anstehenden normativen Neuregelungen.

Insbesondere bei den berufsbildenden Schulen haben Wirtschafts erbände einen großen Einfluss auf bildungspolitische Entscheidungen, in den allgemeinbildenden Schulen ist der Einfluss eher gering.

Der Einfluss der Kirchen beschränkt sich auf den Religionsunterricht.

Österreich

Sowohl Gewerkschaft als auch Lehrerverbände üben einen großen Einfluss auf schulpolitische Entscheidungen und Entwicklungen aus. Lehrer haben einen sehr hohen Organisationsgrad in der Gewerkschaft. In Österreich gibt es nur eine Gewerkschaft, wobei die Lehrer als Teil des öffentlichen Dienstes in der Teilorganisation der GÖD (Gewerkschaft öffentlicher Dienst) eingebunden sind. Obwohl diese Gewerkschaft gesetzlich nur auf dienstrechtliche Fragen beschränkt ist, hat sie trotzdem auch in schulpolitischen Fragestellungen einen großen Wirkkreis.

Zudem sind zahlreiche Lehrer in christlichen Lehrervereinen organisiert, die indirekt ebenfalls in manchen Bundesländern einen großen Einfluss auf die regionale Schulpolitik ausüben. Daneben haben sich auch parteipolitisch gebundene Lehrerverbände (insbesondere mit Naheverhältnis zur SPÖ oder FPÖ) in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich stark entwickelt. Diese Einflüsse sind informell, aber trotzdem sehr deutlich feststellbar.

Elternvereine: Die meisten Elternvereine an Schulen sind wiederum Mitglied in einem Landesverband ihrer Schulart, der wiederum Mitglied des entsprechenden Bundeselternverbandes ist. Diese Verbände können in den durch das Bildungsreformgesetz 2017 neu eingerichteten ständigen Beirat der jeweiligen Bildungsdirektion Vertreter entsenden. Welchen Einfluss dieses neue Gremium in Gestalt einer Art eines Landesschulgemeinschaft ausschusses haben wird, bleibt abzuwarten. Die Bundeselternverbände haben jedoch einen nicht genau verifizier aren Einfluss auf die Bundespolitik.

Überschulische Schülervertretung: Diese ist durch ein eigenes Gesetz auf Landes- und Bundesebene eingerichtet, wo sie die Aufgabe habt, die schulischen Interessen der Schüler gegenüber dem Bildungsdirektor auf Landesebene und gegenüber dem Bundesminister auf Bundesebene zu vertreten. Sie beklagt, (wegen ihrer kurzen Funktionsperioden) einen zu geringen Einfluss auf diese Organe zu haben.

In dem erwähnten Ständigen Beirat bei der jeweiligen Bildungsdirektion sind ebenfalls Schülervertreter, aber auch Vertreter der Wirtschaft der Arbeiterkammer und anderer sozialpartnerschaftlicher Organisationen mit eingebunden.

Sowohl Wirtschaft kammer als auch Arbeiterkammer haben als gesetzlich verankerte Vertretungsorganisationen einen hohen Einfluss auf konkrete Gesetzesvorhaben. Nicht gesetzlich verankert, jedoch von hohem Wert ist der Einfluss der sog. Industriellenvereinigung.

Der Einfluss der Kirchen wird insbesondere über das ausgeprägte Privatschulwesen, den Religionsunterricht, die Mitgliedschaft z. B. im sog. Ständigen Beirat der jeweiligen Bildungsdirektion sowie informell durch persönliche Bindungen ausgeübt.

Zusammenfassung

In allen Ländern nehmen die verschiedenen Interessengruppen Einfluss auf schulische Entwicklung und bildungspolitische Entscheidungen. Es sind jedoch Unterschiede im Wirkungsgrad sowie in der Struktur formeller und informeller Einflussmöglichkeiten zu erkennen. In allen Ländern ist der kirchliche Einfluss auf das Schulwesen deutlich zurückgegangen, während der Einfluss wirtschaftlicher Verbände zugenommen hat.

3.11 Maßnahmen gegen unfairen Schulwettbewerb

Bayern

Im Pfli htschulbereich einschließlich der Berufsschulen ist durch die grundsätzliche Sprengelbindung der Schüler, die für eine Planungssicherheit in Bezug auf die Schulorganisation sorgt, ein echter Wettbewerb der öffentlichen Schulen untereinander kaum gegeben. Bei den anderen Schularten besteht zwar die Freiheit der Schulwahl; eine kostenfreie Schülerbeförderung wird jedoch grundsätzlich nur zur nächstgelegenen Schule mit dem entsprechenden Schulangebot gewährt; wodurch faktisch ein Wettbewerb der Schulen untereinander eingeschränkt wird.

In unmittelbarem Wettbewerb stehen die öffentlichen Schulen mit den Schulen in privater Trägerschaft. Die Freiheit, unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen Privatschulen gründen und betreiben zu dürfen, ist verfassungsrechtlich geschützt, eine Bedarfsprüfung für Privatschulen wäre unzulässig. Die Träger privater Ersatzschulen haben einen im Verfassungsrecht wurzelnden Anspruch auf staatliche Förderung.

Hessen

Hinsichtlich der Schülerbeförderung kann auf die Regelung in Bayern verwiesen werden.

Wegen der besonderen Rolle der berufli hen Schulen, die im Regelfall jeweils besondere Bildungsangebote vorhalten und insoweit nicht in Konkurrenz zu anderen Schulen stehen, besteht lediglich in geringem Umfang ein Wettbewerb zu freien Unterrichtsangeboten. Lediglich die RSBS ist berechtigt, mit eigenen Angeboten in den Wettbewerb gegenüber sonstigen Anbietern einzutreten.

Italien/Südtirol

Unerwünschtem Wettbewerb z. B. durch konkurrierende Bildungsangebote kann nur durch Aufklärung entgegengewirkt werden. Bei der Festlegung des Schulverteilungsplans wird dieser Aspekt natürlich mitberücksichtigt.

Wettbewerbsfördernd ist hingegen die Fahrtkostensituation: Die Schüler dürfen die öffentlichen Verkehrsmittel (außer einem kleinen Selbstbehalt) gratis nutzen. Damit können sie ohne weitere fi anzielle Überlegungen auch weitere Schulwege in Kauf nehmen, um an ihre Wunschschule zu kommen.

Österreich

In Österreich gibt es zwar ein Bundesgesetz über das Verbot von unlauterem Wettbewerb, das jedoch vorrangig im Rahmen der Privatwirtschaft gilt. Im Schulbereich stehen öffentliche Schulen und Privatschulen, aber auch öffentliche Schulen untereinander (z. B. die Neue Mittelschule gegenüber der AHS-Unterstufe, aber auch die verschiedenen Oberstufenformen untereinander und hier auch wiederum die AHS-Oberstufe gegenüber den vielen Angeboten der berufsbildenden mittleren und höheren Schulen) in einem teilweise sehr intensiven „Kampf um den einzelnen Schüler". Der Konkurrenz der Bildungseinrichtungen untereinander kann nur durch eine intensive Information von Schülern, z. B. im Zusammenhang mit einer verbindlichen Übung „Berufsorientierung" in der 7. und/oder der 8. Schulstufe von Pfli htschulen und AHS-Unterstufe, oder von Eltern, z. B. bei Elternabenden, begegnet werden.

Zusammenfassung

Im Pfli htschulbereich verhindern in allen Partnerländern Schulsprengel einerseits Wettbewerb und unkalkulierbare Schülerströme, sie sorgen jedoch andererseits für eine gewisse Planungssicherheit. Im Sekundarschulbereich gibt es in allen Partnerländern einen gewissen Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Bildungsangeboten, der jedoch durch Fahrtkostenbeschränkung in den deutschen Partnerländern faktisch eingebremst wird. Darum wirkt aber gerade die andere Fahrtkostensituation in Südtirol wettbewerbsfördernd, da die Schüler alle öffentlichen Verkehrsmittel (außer einem kleinen Selbstbehalt) gratis bekommen.

3.12 Vorbereitung der Schulleitungen auf mehr Eigenverantwortung

Bayern

Veränderungen im Hinblick auf Eigenverantwortung erfolgen in Teilbereichen schrittweise; hierfür werden spezialisierte Fortbildungen angeboten – welche das sind, hängt davon ab, welche Änderungen umgesetzt werden sollen. Die Fortbildungen werden primär von der Akademie für Lehrerbildung und Personalführung in Abstimmung mit dem Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung entwickelt. Die Schulaufsicht muss bei verpfli htenden Fortbildungen dafür sorgen, dass Neuerungen kaskadenartig (in Gestalt eines Multiplikatorensystems) zu den Schulen und den Lehrern kommen. Beispiel: Umstellung der Lehrpläne auf kompetenzorientierte Zielvorgaben (wird jahrgangsweise ein-

geführt; bei der Grundschule schon abgeschlossen, bei den anderen Schularten wird dies weitergeführt).

2013 wurde im Zuge eines Gesetzespaketes an verschiedenen Stellen des Schulgesetzes die schulische Eigenverantwortung gestärkt. Die Umsetzung in die Praxis ist jedoch nur in Teilbereichen gelungen. Der Geist des Gesetzes ist noch nicht in allen Bereichen hinreichend vermittelt worden.

Hessen

Das Thema Selbstständigkeit von Schulen ist zurzeit kein Schwerpunkt in der Aus- und Fortbildung von Lehrkräften oder Schulleitungen. Es wäre dringend zu wünschen, dass in diesen Bereichen von Amts wegen und strukturiert Unterstützung angeboten würde. Zurzeit helfen sich die Schulleiter vor Ort durch selbst organisierte Fortbildungsangebote, die sie auf Grund der günstigen fi anziellen Zuweisungen problemlos einkaufen können.

Italien/Südtirol

1997 ist das staatliche Autonomiegesetz erlassen worden. Südtirol hat ein Pilotprojekt gestartet, auf Grund der daraus gewonnenen Erfahrungen 2000 das Landesgesetz zur Autonomie der Schulen hervorgegangen ist. Parallel zur Einführung der Schulautonomie wurde eine verpfli htende Führungskräfteschulung für die im Dienst befi dlichen Schuldirektoren durchgeführt mit den Themen Personalführung, Personalentwicklung, Budgetplanung, Organisations- und Unterrichtsentwicklung. Ihre neue Rolle einer autonomen Körperschaft war dabei das Hauptthema einer ca. einjährigen Intensivschulung. Jene Schulführungskräfte, die erst zu einem späteren Zeitpunkt ihren Dienst aufgenommen hatten und somit diese Intensivschulung nicht besuchen konnten, zeigten häufi er eine andere Haltung in Bezug auf schulautonome Themen und die Wahrnehmung entsprechender Gestaltungsspielräume. Daher wurde nun bei neu aufzunehmenden Schulführungskräften eine ähnliche Schulung Teil des Auswahl- und Ausbildungsverfahrens.

Es hat sich gezeigt, dass es nicht ausreichend ist, einmalige Implementierungsimpulse zu setzen, sondern dass dies ein kontinuierlicher Prozess sein muss. Dies gilt vor allem bei häufi erem Wechsel von Schulleitungen.

Österreich

Auch hier wird vorrangig über Fortbildung insbesondere durch die Pädagogischen Hochschulen auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert. Wenn jedoch sichergestellt werden soll, dass alle Schulleiter oder Lehrer Veränderungen intensiv aufnehmen, wird dies über verpfli htende Konferenzen durchgeführt. Die seit 1993 stattfi dende schrittweise Entwicklung zu mehr Eigenverantwortung und Selbstständigkeit der Schulen wird gerne mit Materialien des Bildungsministeriums begleitet. Auf Grund der 2017 mit dem Bildungs-

reformgesetz 2017 stark veränderten Möglichkeiten der Schulleitungen, Entscheidungen zu treffen, wird gerade ein neues Curriculum für die Schulleiterausbildung erarbeitet, wobei diese von 12 ECTS auf 60 ECTS aufgestockt werden soll. Damit würden die Einschulung und Ausbildung zu einer eigenen akademischen Ebene führen. Welchen Einfluss die Umstellung der Schulverwaltung von Landesschulräten zu Bildungsdirektionen ab 1.Jänner 2019 auf die Entwicklung der Schulautonomie nehmen wird, bleibt abzuwarten und wird anderweitig untersucht werden müssen. Dazu gehört die damit verbundene Umstellung der Schulaufsicht zu einem Pädagogischen Dienst mit Qualitätsmanagementaufgaben. Auf eine gezielte Entwicklung einer besonderen Haltung oder Einstellung für und zu autonomen Schulen wird dabei aktuell nur wenig geachtet, obwohl die Schulautonomieentwicklung als Argument für eine parallel notwendige Weiterentwicklung der Schulverwaltung eingesetzt wurde.

Zusammenfassung

Für die Einführung einer autonomen Schule ist ein umfassender Entwicklungs- und Begleitungsprozess auf breiter Ebene nötig. Je umfassender die Schulautonomie ausgeprägt sein soll, desto bedeutsamer ist ein entsprechend strukturierter und begleiteter Prozess. Ohne einen solchen bleiben manche gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten ungenützt. Die Aus- und Fortbildung der Schulleiter ist dabei ein wesentlicher Faktor für eine gelingende Schulautonomie.

3.13 Der Einfluss der Rechtsprechung auf schulische Entscheidungen

Bayern

Es ist ein umfassender gerichtlicher Rechtsschutz auch gegenüber schulischen Entscheidungen gewährleistet. Alle wesentlichen schulrechtlichen Fragen müssen durch den Landesgesetzgeber geregelt werden, damit der verfassungsrechtliche Anspruch des Rechtsstaates erhalten bleibt (sog. Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts). Daraus ergibt sich, dass schulische Eigenverantwortung nur in diesem z. T. relativ engmaschigen gesetzlich eröffneten Rahmen möglich ist. Der Interpretations- und Handlungsspielraum schulischer Entscheidungen ist damit deutlich begrenzt.

Es liegt im Ermessen der Erziehungsberechtigen bzw. der Schüler, gegen schulische Entscheidungen entweder eine innerschulische Überprüfung zu verlangen oder die Schulaufsicht anzurufen oder den verwaltungsgerichtlichen Weg zu beschreiten. Daneben besteht die Möglichkeit, eine Petition an allgemeinpolitische Gremien (z. B. Landtagsausschuss) zu richten. Damit ist ein sehr umfassender außerschulischer Rechtsschutz gewährleistet, dieser setzt eigenverantwortlichen schulischen Entscheidungen deutliche Grenzen. In Folge des dreistufi en verwaltungsgerichtlichen Instanzenzuges gibt es eine sehr einheitliche und in vielen Bereichen gefestigte gerichtliche Spruchpraxis, die einen ausgeprägten Einfluss auf die Alltagsentscheidungen der Schulen hat.

Hessen

Die Rechtslage in Hessen ist mit der in Bayern grundsätzlich vergleichbar, insoweit kann auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden. Ergänzend kann jedoch festgestellt werden, dass die Klagefreudigkeit von Schülern und Eltern, aber vor allem die Bereitschaft von Lehrkräften, Entscheidungen der Schulaufsichtsbehörden nicht klaglos hinzunehmen, in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat, was insbesondere für den Bereich der Konkurrentenklagen im Zusammenhang mit Stellenbesetzungsverfahren gilt.

Italien/Südtirol

Auf bildungspolitische Entscheidungen hat der Verfassungsgerichtshof in Rom einen großen Einfluss, da Landesgesetze dort auf Antrag der Zentralregierung auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden. Dies führt häufig zu einer Eingrenzung der autonomen Spielräume Südtirols gegenüber dem Zentralstaat und den entsprechenden gesamtstaatlichen Vorgaben.

Weniger bedeutsam in der Alltagspraxis ist die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, da diese oft wenig einheitlich und kaum konsolidiert ist. Die Verwaltungsgerichte sind nicht an die Entscheidungen des Kassationsgerichtshofes in Rom gebunden. Einzige Ausnahmen sind allein dienstrechtliche Entscheidungen, die vor die Arbeitsgerichte gebracht werden können.

Erziehungsberechtigte wenden sich im Beschwerdefall direkt an die betreffende Schule, die verpfli htet ist, eine entsprechende Überprüfung vorzunehmen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der Klage an das Verwaltungsgericht in Bozen. Ein Überprüfungsweg zur Schulbehörde existiert nicht mehr. Etwaige Anfragen in dieser Richtung von Erziehungsberechtigten oder auch der Politik an die Behörde werden konsequent an die Schule zurückverwiesen.

Österreich

Der frühere dreigliedrige Instanzenzug für Rechtsmittel im Verwaltungsweg vom Bezirksschulrat über den Landesschulrat an das Bildungsministerium wurde durch eine Verfassungsnovelle 2012 abgeschafft Dafür wurden ab 2014 neue Verwaltungsgerichte (für Bundesangelegenheiten das Bundesverwaltungsgericht, für Landesangelegenheiten die jeweiligen Landesverwaltungsgerichte) installiert. So können nun Erziehungsberechtigte bzw. eigenberechtigte Schüler gegen einzelne, relativ wenige, für das Schulleben jedoch wesentliche Entscheidungen (in §§ 70/71 SchUG) einen Widerspruch an die Bildungsdirektion einlegen, die dann neuerlich inhaltlich zu entscheiden hat. Erst gegen diese Entscheidung ist dann eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht möglich, das seinerseits wieder einem gerichtlichen Instanzenzug entweder zum Verwaltungsgerichtshof oder dem Verfassungsgerichtshof unterliegt. Die Verwaltungsgerichte sind ihrerseits sehr streng an die Spruchpraxis der Höchstgerichte gebunden und die Schulverwaltung ist verpfli htet,

sich an diese zu halten. Dadurch entsteht ein großer Einfluss auf schulische und schulbehördliche Entscheidungen durch die Spruchpraxis der Gerichte.

In Fragen der Verwaltungsbediensteten führt der Rechtszug von der Bildungsdirektion als Dienstbehörde bei Vertragslehrern zu den Arbeitsgerichten bei den Landesgerichten und bei pragmatisierten Lehrern zum jeweils örtlich zuständigen Landesverwaltungsgericht bei Landeslehrern bzw. zum Bundesverwaltungsgericht für Bundeslehrer. Die Landesgerichte sind auch für Amtshaftungsfragen bezüglich Handlungen aller Bediensteten zuständig, wenn diese in Gesetzesvollziehung fahrlässig einen Schaden bei den Betroffenen verursacht haben. Gerade letztgenannte Entscheidungen üben wiederum großen Einfluss auf schulisches Handeln insbesondere in Fragen der Aufsichtsführung gegenüber Schülern aus.

Zusammenfassung

> Ein enges verwaltungsgerichtliches und aufsichtsbehördliches Kontrollverfahren kann schulautonomes Handeln deutlich eingrenzen. Dies geschieht besonders durch eine einheitliche, in Instanzenzügen gesamtstaatlich gefestigte Judikatur.

4 Wesentliche Erkenntnisse aus dem Rechtsvergleich – auch für Schulautonomie in Europa

Aus den nun dargestellten Elementen des Rechtsvergleiches schuleigener Entscheidungsmöglichkeiten in den Ländern Bayern, Hessen, Italien/Südtirol und Österreich lassen sich zusammenfassend folgende wesentlichen Erkenntnisse gewinnen:

- Obwohl alle Partnerländer deutschsprachig sind, gibt es große begriffliche Unterschiede in der Fachsprache der Schulverwaltungen im Hinblick auf autonome Strukturen.
- In Italien/Südtirol ist der Begriff der Autonomie gesetzlich verankert und im Rechtsalltag der Schule gängig, während in Bayern von eigenverantwortlicher Schule und in Hessen von selbstständiger Schule gesprochen wird. In Österreich wird zwar in der Verwaltungspraxis gerne von Schulautonomie gesprochen, obwohl der Begriff gesetzlich nicht vorkommt. Hier wird der Begriff in der Praxis häufig mit Dezentralisierung, Deregulierung, Eigenverantwortung oder Einräumung eines Gestaltungsspielraumes gleichgesetzt. Einrichtungen, die in der Trägerschaft eines anderen Rechtsträgers stehen, sind mindestens dem Wortsinn nach weder autonom noch selbstständig, sondern bleiben Teil des jeweiligen staatlichen Systems. Insoweit sollte daher eher von einer Erweiterung bisheriger Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (in Form einer Relationsverschiebung) gesprochen werden.
- Im Vergleich der Schulsysteme der Partnerländer wurde deutlich, dass die schulischen Entscheidungsmöglichkeiten bis hin zur Autonomie sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Italien/Südtirol hat dabei den Autonomiegedanken im Schulsystem am weitesten umgesetzt, während die anderen drei Partnerländer schuleigene Entscheidungsspielräume mit differenzierten Schwerpunktsetzungen zulassen.

- Die eigene Rechtspersönlichkeit der Schulen in Italien/Südtirol unterstreicht die relativ weitreichende Schulautonomie und ermöglicht es der Schulleitung, als Vertreter eines eigenen Rechtssubjekts gleichberechtigt mit anderen Einrichtungen zu agieren (z. B. Verträge im eigenen Namen abzuschließen). Vergleichbar weitgehende Zuständigkeiten besitzen in Hessen nur vier versuchsweise eingerichtete rechtlich selbstständige berufliche Schulen.
- Trotz sonst umfassender Schulautonomie hat auch Italien/Südtirol wenig schulische Einflussmöglichkeit auf Personalauswahl und Personalzuteilung im Lehrerbereich. Hier hat Österreich seit dem Jahr 2018 Möglichkeiten der Mitsprache der Schulleiter in allen Schularten bei der Auswahl der Lehrkräfte gesetzlich eingeräumt, während dies in Bayern im Wesentlichen nur bei den berufsbildenden Schulen wegen der dort notwendigen fachspezifischen Anforderungen vorgesehen ist. Hessen bietet allen Schulen die Wahlmöglichkeit, Lehrkräfte entweder über ein zentrales Verfahren nach einer Rangliste einstellen zu lassen oder nach eigener Ausschreibung die Lehrkraft selbst auszuwählen und nur die technische Abwicklung der Einstellung der Schulaufsichtsbehörde zu überlassen.
- Italien/Südtirol hat nur eine befristete Bestellung (vierjährig) für Schulführungskräfte vorgesehen. Dies soll die Schulleitungen motivieren, die Schule unter Ausnutzung der autonomen Spielräume gut zu leiten, was entsprechend zu einer guten Bewertung durch die Schulbehörde führt. Darüber hinaus soll die befristete Bestellung auch eine Rotation der Direktionsaufträge ermöglichen („Platzhirschvermeidung"). Befristete Einstellungen von Schulleitern sind in Bayern und Hessen wegen der insoweit zwingenden Rechtsprechung des BVerfG zum Lebenszeitprinzip der Beamten, das eine Ämterübertragung auf Zeit mit Ausnahme politischer Wahlbeamter ausschließt, von Verfassung wegen ausgeschlossen. Österreich hat dabei einen Mittelweg eingeschlagen: Schulleiter werden zunächst für die ersten fünf Jahre befristet ernannt, bei Bewährung dann jedoch unbefristet weiterbestellt.
- Bei der autonomen Schule kommt der Qualifikation der Schulleitungen eine besondere Bedeutung zu. Je umfassender die Entscheidungsspielräume dieser Leitungsorgane sind, desto zentraler wird eine entsprechende umfassende Qualifikation in allen Führungsfragen der Schule (wiederum: siehe Südtirol).
- In Italien/Südtirol ist eine konsistente jährliche Leistungsprämie (= Ergebnisgehalt) für die Schulleiter bei Erreichung der vereinbarten Ziele vorgesehen, was als echter Motivationsfaktor gesehen werden kann. Die Abwägung dieser Leistungen und die Messung des Grades der Zielerreichung sind dabei durchaus ein Thema, das auch kontrovers diskutiert wird und mit einem Rechtszug zu den Arbeitsgerichten anfechtbar ist. In den anderen Partnerländern ist außer kleinen Belohnungsmöglichkeiten für besondere Leistungen eine solche deutliche Gehaltsaufbe serung nicht möglich und auch nicht einklagbar.
- Bei Fragen der Schuldemokratie und der Partizipation von Schülern, Lehrern und Eltern wurden trotz Unterschieden in der Ausprägung der Schulautonomie große Ähnlichkeiten festgestellt.
- Finanzielle Freiräume: In Italien/Südtirol erhalten alle Schulen ein Globalbudget zugeteilt und können in eingeschränktem Ausmaß Budget sogar zwischen Personal- und

Sachaufwand umwandeln. Dies ist in den anderen Ländern nicht möglich. Im Pfli ht-schulbereich gibt es zudem große Unterschiede in der Budgetverwaltung, da dies vom jeweiligen Schulerhalter/Sachaufwandsträger abhängt, welche Freiräume er der Schulleitung gewährt. Eine Ausnahme gibt es in Bayern beim Budget für den offenen Ganztag, das flex bel einsetzbar ist. Finanzielle Freiräume sind jedoch im Sinne einer konsequenten Schulautonomie eine notwendige Voraussetzung. Die in Hessen für selbstständige Schulen bestehenden erheblichen fi anziellen Spielräume im Umfang von fünf Lehrerstellen können je nach Größe der Schule nicht nur für Fortbildungen der Lehrkräfte, sondern auch für die Einstellung zusätzlichen nichtpädagogischen Personals genutzt werden.

- Auch bei autonomen Schulen sind wirksame Instrumente der Qualitätssicherung sicherzustellen, z. B. Zielvereinbarungen, interne und externe Evaluationen und Audits. Dies schließt ausdrücklich die Notwendigkeit der haushaltsrechtlichen Rechnungslegung und -prüfung zum Abschluss eines Haushaltsjahres ein.
- In allen Partnerländern gibt es Instrumente der Zielvereinbarung, jedoch nur in Südtirol sind damit unmittelbar wirkende Konsequenzen bei Nichterreichung verbunden. Autonomie bedeutet aber auch, Ergebnisverantwortung zu tragen – auch im Falle des Nichterreichens von gesetzten Zielen. Dabei ist die Rechtsnatur von Zielvereinbarungen und ihre Durchsetzbarkeit bei Störungen bis heute überall ungeklärt.
- In Italien/Südtirol hat die Schulinspektion trotz des gleichbleibenden Namens eine stark beratende Funktion gegenüber den Schulen eingenommen, während Aspekte der ursprünglichen Schulaufsicht weitgehend in den Hintergrund getreten sind. Dies ist in Bayern, Hessen und Österreich auf Grund verfassungsrechtlicher Vorgaben zur staatlichen Kontrolle des Schulwesens in dieser Dimension nicht möglich.
- Verstärkte Schulautonomie bedeutet, dass Schulbehörden und Politik eigenverantwortliche schulische Entscheidungen respektieren und akzeptieren müssen, dass direkte und indirekte Interventionsmöglichkeiten nur eingeschränkt möglich sind. Hieraus folgt, dass sich die Tätigkeiten der Schulbehörden gegenüber selbstständigen Schulen eher auf eine Beraterrolle beschränken und ihre Aufsichtsfunktionen nur bezüglich der Prüfung der rechtlichen Vereinbarkeit schulischer Entscheidungen mit gesetzlichen Vorgaben wahrnehmen sollten.
- Für eine langfristig verankerte autonome Schule ist eine gesamtgesellschaftliche Haltung notwendig.

All diese Aussagen sind zwar zunächst auf die vier am Rechtsvergleich zur selbstständigen, eigenverantwortlichen bzw. autonomen Schule beteiligten Länder bezogen. Es lassen sich daraus jedoch auch Grundüberlegungen für einen europäischen Schulautonomiebegriff gewinnen, da es sich in den meisten Fällen um verallgemeinerbare Aussagen handelt, welche innerschulischen und überschulischen Strukturen notwendig sind, damit eine moderne Schule in Europa die nötigen Freiräume hat, um sich flexibel, rasch und differenziert und trotzdem effizi t für einen Unterricht mit dem Anspruch auf Individualisierung, Differenzierung und Begabungsförderung einschließlich sonderpädagogischer Fördermaßnahmen entscheiden zu können.

5 Weiterführende Bemerkungen auf dem Weg zu einem allgemeingültigen Schulautonomiebegriff

Dem Autor und dem gesamten Projektteam des EU-Projektes INNOVITAS ist in diesem Rechtsvergleich absolut bewusst, dies darf abschließend nochmals betont werden, dass die Fragen zur Schulautonomie auch noch nach ganz anderen Kriterien wissenschaftlich, aber auch praxisbezogen durchleuchtet werden können. So kann beispielsweise im österreichischen Nationalen Bildungsbericht 2015 nachgelesen werden (Altrichter, Brauckmann, Lassnig, Moosbrugger & Gartmann, 2016), welche Indikatoren dort vorgeschlagen werden, um nationale Schulsysteme zu vergleichen (OECD, 2011, S. 71 ff.):

- Analog der Diagnose des Rechnungshofes, dass die aktuelle Kompetenzverteilung in Österreich zu Ineffizienze führt: Wo gibt es Ineffizienze wegen der Kompetenzverteilung in den anderen Ländern?
- Regelungsstrukturen in verschiedenen Schulsystemen: Verteilung von Entscheidungsrechten im Vergleich der Partnerländer
- Wirkungen länderspezifischer Governance-Strukturen auf Schülerleistungen – Erfahrungen/Studien/Ergebnisse in den Partnerländern
- Jedes Land hat im Zuge der Entwicklung seiner Schulsysteme eine eigene „Grammatik" der Governance der Bildung entwickelt. Welche Grammatik ist in den Partnerländern bewusst/bekannt?
- Sinnvolle Beschränkungen der Autonomie am Schulstand – welche? Warum?
- Einfluss von Schul- und Standortfaktoren?
- Lokale oder regionale Autonomie neben oder statt Schulautonomie?
- Autonomiereform – verbunden mit integrierter Führungsforschung
- An den Schnittstellen der Einzelschule zur Bildungsverwaltung müssen komplementäre Veränderungen eintreten, die den Gestaltungsaufgaben der Schule entsprechen. Welche Veränderungen konnten dabei in den Partnerländern beobachtet werden?

Allein mit diesen alternativen Fragestellungen zeigt sich, dass es noch genug weitere Sichtweisen auf das Thema der Schulautonomie in anderen Ländern gibt und zusätzlich geben kann. Gerade die zentrale Frage, ob größere Selbstständigkeit tatsächlich eine qualitative Verbesserung von Schul- und Unterrichtsentwicklung, die als Voraussetzung für Schülerlernen angesehen wird, bewirken kann, konnte auch in diesem Rechtsvergleich nicht näher untersucht werden. Dieses Thema, das sicherlich in allen Partnerländern vor jeder Veränderung der inner- und überschulischen Verwaltungsstrukturen zur Verbesserung der Lernsituation und Leistungsfähigkeit der Schüler wissenschaftlich und politisch diskutiert, verhandelt und angenommener Weise auch bestmöglich berücksichtigt wurde, bleibt daher weiter umstritten offen (Altrichter, Brauckmann et al., 2016). Wenn Sie nun Lust dazu bekommen haben, sich vertiefend selbst mit dieser Frage auseinanderzusetzen und sich über den Rechtsvergleich dieses Beitrages hinaus ein eigenes Bild zu den unterschiedlichen Auswirkungen von schulischem Input, Output und Outcome mit den differenzierenden Strukturen und Beobachtungsstandpunkten zu erarbeiten, dann gibt es dazu bereits aussagekräftige weitere Literatur:

- Altrichter, H., Brauckmann, S., Lassnigg, L., Moosbrugger, R. & Gartmann, G. B. (2016). Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen.* (Bd. 2, S. 263–303). Graz: Leykam.
- Altrichter, H. & Maag Merki, K. (2016) (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem.* Wiesbaden: Springer.
- Avenarius, H., Brauckmann, S., Döbert, H., Isermann, K., Kimmig, T. & Seeber, S. (2006). *Durch größere Eigenverantwortlichkeit zu besseren Schulen.* Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitung des „Modellvorhabens eigenverantwortliche Schule (MeS)" im Land Berlin. Berlin: DIPF.
- Berkemeyer, N. (2010). *Die Steuerung des Schulsystems. Theoretische und praktische Explorationen.* Wiesbaden: VS Verlag.
- Bonsen, M. (2016). Schulleitung und Führung in der Schule. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2. Aufl., S. 301–323). Wiesbaden: Springer.
- Brauckmann, S., Lassnigg, L., Altrichter, H., Juranek, M. & Tegge, D. (2019). Zur Einführung von Schulclustern im österreichischen Bildungssystem – theoretische und praktische Implikationen. In S. Breit, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel, & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018. Fokussierte Analysen und Zukunftsperspektiven für das Bildungswesen.* (Bd. 2, S. 363–402). Graz: Leykam.
- Dubs, R. (2011). *Die teilautonome Schule. Ein Beitrag zu ihrer Ausgestaltung aus politischer, rechtlicher und schulischer Sicht.* Berlin: Edition Sigma.
- Ekholm, M. (1997). Steuerungsmodelle für Schulen in Europa: Schwedische Erfahrungen mit alternativen Ordnungsmodellen. *Zeitschrift für Pädagogik, 43* (4), 597–608.
- Harazd, B., Gieske, M., & Gerick, J. (2011). Schulleitung in eigenverantwortlichen Schulen. In F. Dietrich (Hrsg.), *Neue Steuerung – alte Ungleichheiten? Steuerung und Entwicklung im Bildungssystem* (S. 101–112). Münster: Waxmann.
- Hartmann, M. & Schratz, M. (2010). Schulleitung als Agentin des Wandels in der autonomen Schulentwicklung. In Schmich, J. & Schreiner, C. (Hrsg.), *Talis 2008: Schule als Arbeitsplatz. Vertiefte Analysen aus österreichischer Perspektive* (BIFIE-Report 4/2010), (S. 111–126). Graz: Leykam.
- Holzinger, A., Feyerer, E., Grabner, R., Hecht, P. & Peterlini, H. K. (2019). Kompetenzen für Inklusive Bildung – Konsequenzen für die Lehrerbildung. In S. Breit, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018, Band 2: Fokussierte Analysen und Zukunftsperspektiven für das Bildungswesen* (S. 63–98). Graz: Leykam.
- Juranek, M. (1999). *Schulverfassung und Schulverwaltung in Österreich und in Europa. Zur Entwicklung einer europäischen Schulverwaltung.* Wien: Verlag Österreich.
- Juranek, M., Bott, W., Fresner, M., Graf, S. & Sporer, W. (2018a). Innovitas. Innovative Schulautonomie als Chance für pädagogische Standortentwicklung. In *ÖGSR, Schule & Recht, 2/2018,* 38-70. Internet: https://www.oegsr.at/downloads/newsletter-2018-2.pdf.
- Juranek, M., Bott, W., Fresner, M., Graf, S. & Sporer, W. (2018b). Rechtsvergleichende Analyse im Hinblick auf mögliche Gestaltungs- und Entscheidungsfreiräume von

Schulen in Bayern, Hessen, Italien/Südtirol und Österreich. In *ÖGSR, Schule & Recht, 2/2018,* 71–119. Internet: https://www.oegsr.at/downloads/newsletter-2018-2.pdf.
- Posch, P. & Altrichter, H. (1992) (Hrsg.), *Schulautonomie in Österreich.* Wien: BMUK.
- Schmid, K. (2015). *Schulgovernance – Eckpunkte für einen Paradigmenwechsel. Ableitung eines idealtypischen Modells für Österreich anhand internationaler Evidenz* (ibw-Kurzexpertise). Wien: ibw.
- Schober, B., Schultes, M.-T., Kollmayer, M. & Lüftenegger, M. (2019). Implementierung von Reformen im Bildungsbereich. In S. Breit, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018, Band 2: Fokussierte Analysen und Zukunftsperspektiven für das Bildungswesen* (S. 455–484). Graz: Leykam.
- Schratz, M. & Hartmann, M. (2009). Schulautonomie in Österreich. Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule. In W. Specht (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 323–340). Graz: Leykam.

Sonstige Quellen

- Industriellenvereinigung (IV) (Hrsg.) (2015). *Beste Bildung für Österreichs Zukunft. Bildung neu denken. Schule besser leben.* Wien. Internet: https://www.iv.at/media/filer_public/35/da/35da05d9-5040-41f9-bc17-c271adef840f/file_657.pdf.
- Freiraum (Expert/innengruppe Schulverwaltung) (2015). *Freiraum für Österreichs Schulen. Empfehlungen zur neuen Steuerung.* Wien: BMBF.
- BMWFW & BMBF (2015). *Bildungsreformkommission. Vortrag an den Ministerrat.* Wien. Abgerufen von: http://www.bzib.at/fileadmin/Daten_PHOOE/Inklusive_Paedagogik_neu/BIZB/Downloads-Dokumente/Bildungsreformkommission.pdf.

Zum Abschluss sei ein großer Dank den Partnern ausgesprochen, die sich weit mehr als im Antrag für das EU-Projekt INNOVITAS vorgesehen, diesem Rechtsvergleich gewidmet haben.

Der Leserin und dem Leser aber sage ich herzlich danke für ihre/seine Bereitschaft, sich mit grenzüberschreitenden Strukturfragen einer Schule mit juristisch-organisatorischen – und dann natürlich pädagogischen Freiräumen gedanklich auseinanderzusetzen. Das ist nämlich eines der Ziele des EU-Projekts INNOVITAS: Beispiele von Regelungen zu fi den, die für einen europäischen Schulautonomiebegriff stehen können, nach dem also auf allgemeiner europäischer Ebene, losgelöst von nationalen Strukturen festgestellt werden kann: Wenn eine Schule diese Freiräume hat, dann kann von einer eigenverantwortlichen, selbstständigen oder autonomen Schule gesprochen werden. Wenn sie diese Möglichkeiten (noch) nicht hat, dann kann höchstens von einer teilautonomen Einrichtung gesprochen werden, jedenfalls einer, die noch Entwicklungspotenzial hat, um in einer demokratischen Gesellschaft Schule jene Möglichkeiten zu eröffnen, dass auf schulische Gegebenheiten und Schülersituationen bestmöglich individuell eingegangen werden kann – ohne den Gesamtzusammenhang und die Steuerungsmöglichkeit eines Bildungssystems aus dem Fokus zu verlieren. Trotz aller

Strukturfragen geht es also nur um eines: um den Schüler und die Schülerin, damit beide die beste Schule bekommen, um sich dort bestmöglich entfalten zu können.

Dieser zusammenfassende Rechtsvergleich sei mit Viktor Frankl abgerundet, der gemeint hat, man sollte neben der Freiheitsstatue in New York noch eine zweite Statue, eine Verantwortungsstatue erstellen, denn Freiheit – sprich bei unserem Thema Autonomie – kann nie allein betrachtet werden. Autonomie ist immer nur als Zwilling mit der Verantwortung zu sehen, also: Autonomieverantwortung oder Verantwortungsautonomie! Der Rechtsvergleich zwischen den Partnerländern hat dies deutlich gezeigt.

Literatur

Altrichter, H., Brauckmann, S., Lassnigg, L., Moosbrugger, R. & Gartmann, G. B. (2016). Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen.* (Bd. 2, S. 263–303). Graz: Leykam.

Juranek, M., Bott, W., Fresner, M., Graf, S. & Sporer, W. (2018a). Innovitas. Innovative Schulautonomie als Chance für pädagogische Standortentwicklung. In *ÖGSR, Schule & Recht, 2/2018,* 38–70. Internet: https://www.oegsr.at/downloads/newsletter-2018-2.pdf.

Juranek, M., Bott, W., Fresner, M., Graf, S. & Sporer, W. (2018b). Rechtsvergleichende Analyse im Hinblick auf mögliche Gestaltungs- und Entscheidungsfreiräume von Schulen in Bayern, Hessen, Italien/Südtirol und Österreich. In *ÖGSR, Schule & Recht, 2/2018,* 71–119. Internet: https://www.oegsr.at/downloads/newsletter-2018-2.pdf.

Leist, N., Speier, H. D. & Zurwehme, A. (2018). *Qualitätsentwicklung an selbstständigen beruflichen Schulen in Hessen.* Wiesbaden: Hessisches Kultusministerium. Verfügbar unter https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hkm/qualitaetsentwicklung_an_selbststaendigen_berufli hen_schulen.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2011). *PISA 2009 Ergebnisse: Was macht eine Schule erfolgreich? Lernumfeld und schulische Organisation in PISA (Band 4).* Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264095410-de

Beiträge zur Schulautonomie in Deutschland, Südtirol und Österreich

Matthias Rürup

Schulautonomie in Deutschland – ein Dauerthema der Schulreform

Als Vorbemerkung und thematischer Einstieg: Im Jahr 2018 erreichten mich – überraschenderweise – mehrere Anfragen, das Thema „Schulautonomie in Deutschland" zusammenfassend aufzubereiten. Überraschend für mich war daran vor allem das bestehende Interesse an dem Thema. Mit Blick auf die momentanen schulpolitischen Diskussionen in den deutschen Bundesländern schien es mir von eher geringer Brisanz und Aktualität. Zwar ist in Deutschland ein bemerkenswert parteiübergreifender Konsens festzustellen, dass bei der Aufgabe der Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität im Schulwesen der einzelnen Einrichtung eine besondere Verantwortung zukäme und dieser entsprechend möglichst große Entscheidungsspielräume zu gewähren und eine zielgerichtet-konstruktive Unterstützung zu offerieren seien. Allerdings – besondere Debatten oder Initiativen, eine so verstandene „Schulautonomie" voranzutreiben und ihnen entsprechend noch mehr und noch größere Freiheiten zur Selbstgestaltung zu eröffnen, konnte ich nicht wahrnehmen. Sicherlich, im CDU-FDP-Koalitionsvertrag in Nordrhein-Westfalen (NRW) von 2017 ist ein Schulfreiheitsgesetz angekündigt und bezogen auf berufli he Schulen gibt es in mehreren Bundesländern durchaus hervorhebenswerte Initiativen, ihnen als Einrichtung die Rechtsfähigkeit zuzusprechen (vgl. Bott, 2017, Marwede, 2017). Aber wirklich debattiert wird eher über Inklusion, die Verkürzung oder Verlängerung des gymnasialen Bildungsgangs, über die Beschulung von schulpfli htigen Flüchtlingen, über den Mangel an Lehrkräften oder – in einer zum Teil wildpolemischen Zuspitzung – über neue curriculare Empfehlungen für den Sexualkundeunterricht. Kurz: „Schulautonomie" ist in Deutschland gegenwärtig kein schulpolitisch bedeutsames Reformthema. In Österreich, wo die Artikelanfragen letztlich immer wieder herkamen, scheint dies anders zu sein …

Mit dieser Einschätzung hätte ich sowohl die letztjährigen Artikelanfragen und noch mehr den hier vorgelegten Beitrag eigentlich nur ablehnen können. Ich habe es nicht getan – inhaltlich vor allem deswegen, da es mir diese Anfragen ermöglichten, „Schulautonomie" einmal unabhängig und unbedrängt von aktuellen Dynamiken als ein seltsam schubweise wiederkehrendes und irgendwie unabschließbares Thema der Schulgestaltung zu refl ktieren (vgl. Rürup, 2018, Altrichter & Rürup, 2019). Im Ergebnis schien mir die deutsche Schulautonomie-Diskussion der letzten 50 oder sogar 100 Jahre von bemerkenswerten thematischen Verschiebungen bzw. Umbrüchen geprägt, in denen „Schulautonomie" jeweils verschieden konzipiert und mit verschiedenen politischen Zielsetzungen und Instrumenten verbunden war. Der Befund meiner letztjährigen Beiträge war letztlich paradox: „Schulautonomie" ist nicht gleich „Schulautonomie" – ohne, dass man entscheiden könnte, welche Konzeption und welcher Instrumentensatz nun als eigentliche – die wahre – „Schulautonomie" zu bezeichnen wäre (und welche anderen also lediglich Fakes darstellen). Dies noch dazu im Vergleich zu internationalen Debatten, wo oft Quasimärkte und Privatisierungen im

Bildungswesen im Blick stehen (vgl. Wößmann, 2007 oder im Vergleich Christ & Dobbins, 2015). In der deutschen Schulautonomie-Diskussion ging es dagegen bei allen Themenwechseln höchstens am Rande oder implizit um eine dezidierte Förderung des Wettbewerbs zwischen Einzelschulen, z. B. um öffentliche Mittelzuweisungen anhand angeworbener Schüler/innen. Schulwahl und Schulprofilierung werden zwar auch hier immer wieder wissenschaftlich befragt – als Nebenfolge der Autonomisierung (vgl. Altrichter, Rürup & Schuchart, 2016), in der schulpolitischen Umsetzung bedeutete „Schulautonomie" in Deutschland bisher vor allem Optimierung des Verhältnisses von staatlicher Schulverwaltung und staatlicher Schule.

Da man innerhalb von Monaten nicht grundsätzlich Neues erarbeiten kann – und auch in der deutschen Schulautonomie-Debatte (wie gesagt) nicht besonders viel Dynamik herrscht –, möchte ich diesen neuerlichen Beitrag dazu nutzen, meine Analysen noch einmal vorzustellen (Abschnitt 1 und 2). Vor allem aber möchte ich den vorliegenden Beitrag dazu nutzen, stärker als bisher zu refl ktieren, welche Konsequenzen sich aus diesen Beobachtungen sowohl bildungswissenschaftlich als auch schulpolitisch ziehen lassen (Abschnitt 3).

1 Die deutsche Schulautonomie-Debatte von 1970 bis PISA

Die Debatte um Schulautonomie in Deutschland lässt sich, so habe ich in zwei Beiträgen kürzlich zusammengefasst (Rürup, 2018, Altrichter & Rürup, 2019), in fünf Phasen unterteilen – mehr oder weniger jahrzehnteweise ausgehend von den 1970er-Jahren und abgegrenzt von einigen Vorläuferdiskussionen. In diesen stand – anders als später – das generelle Verhältnis von Politik und Bildung bzw. die Eigentümlichkeit und Autonomiebedürftigkeit des pädagogischen Handelns als besonderer Praxis im Zentrum (vgl. Tenorth, 2004, Heinrich, 2006). Die deutsche Schulautonomie-Debatte seit den 1970er-Jahren ist hingegen weitaus pragmatischer und fokussierter: Es geht „nur" noch um die öffentliche – also in staatlicher Hand befi dliche – Einzelschule als unterste ausführende Ebene einer mehrstufi en Behördenhierarchie. Die Schule soll nicht entstaatlicht oder entpolitisiert (im Sinne von politischen Vorgaben und Verpfli htungen freigehalten), sondern lediglich anders als bisher verwaltet bzw. gesteuert werden. Die eigentümliche juristische Sensibilität und Abwehr bei der Verwendung des Begriffs „Schulautonomie" (vgl. Avenarius, 2010) refl ktiert genau genommen und auch angemessen diese thematische Begrenzung des Reformanliegens. Den Schulen oder dem Schulwesen soll gar kein Recht auf Eigengesetzlichkeit zugesprochen, sondern ihnen sollen im bestehenden Rahmen der staatlichen Gesamtverantwortung (nach Artikel 7 Absatz 1 des deutschen Grundgesetzes) und unter Fortschreibung der staatlichen Trägerschaft und behördlichen Einbindung lediglich erweiterte Entscheidungsspielräume gewährt werden.

In den jeweiligen Begründungshintergründen und damit verbundenen Reformschwerpunkten fi den sich allerdings bemerkenswerte Variationen in der (west-)deutschen Schulautonomie-Debatte.

In den 1970er-Jahren war das Thema Schulautonomie letztlich eingebunden in eine allgemeine gesellschaftliche Reformbewegung der Demokratisierung – juristisch konturiert durch die Aufhebung der Lehre vom besonderen Gewaltverhältnis im staatlichen Innenraum (der Verwaltung, dem Militär, dem Strafvollzug oder eben der staatlichen Schule). Galt bis dahin, dass der Staat in seinem Apparat und den Institutionen die grundgesetzlich garantierten Rechte und Freiheiten der hier beschäftigten oder festgesetzten Bürger/innen einfach so – per obrigkeitsstaatlicher Verfügung – beschränken könne, setzte sich nunmehr die Vorstellung durch, dass sich alle wesentlichen, d. h. grundrechtsrelevanten staatlichen Eingriffe klar und eindeutig aus parlamentarischen Entscheidungen und also Gesetzgebungen abgeleitet werden können müssen (vgl. Weyers, 2009). Neu eingeführt bzw. gestärkt waren so nicht nur die Rechte der Bürger in Uniform oder der Beamtinnen und Beamten, sondern auch die Einspruchsrechte der Lehrkräfte, der Schüler/innen und ihrer Eltern gegenüber staatlichen Vorgaben. Gerahmt war diese staats- bzw. verwaltungsrechtliche Veränderung dann durch noch weitergehende politische Programmatiken, Demokratie wagen zu wollen: Also den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur stärkere parlamentarische und gerichtliche Einspruchs- und Kontrollrechte gegenüber dem staatlichen Handeln zu eröffnen, sondern ihnen auch größere direkte – also basisdemokratische – Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten zu gewähren. Vorgeschlagen und eingeführt wurden so einzelschulische Mitbestimmungsgremien wie Schüler/innen- und Elternvertretungen. Und erst daraus resultierte eine Diskussion um die Gewährung von einzelschulischen Spielräumen der Umsetzung und Ausgestaltung allgemeiner gefasster schulrechtlicher Vorgaben. Schließlich sollte die gewährte Mitbestimmung auch Substanz bzw. Relevanz haben können. Thema werden nun die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte, die Gestaltung von Rahmenlehrplänen und Kerncurricula oder – als radikalste Forderung – die Reduzierung der staatlichen Schulaufsicht gegenüber den öffentlichen Schulen auf eine bloße Rechtsaufsicht.

Die späten 1970er- und frühen 1980er-Jahre der deutschen Schulpolitik sind dann aber zugleich als reformerische Flaute bzw. programmatische Neuorientierung zu beschreiben (Hüfner, Naumann, Köhler & Pfeffer, 1980, Tillmann, 2011). Im Vordergrund steht hier der am politischen Streit, aber auch an tiefgreifenden gesellschaftlichen Veränderungen (Ölpreisschock, Pillenknick) gescheiterte Bildungsgesamtplan – also eine bundesweit koordinierte umfassende Bildungsreform. Jedoch auch das Thema *Schulautonomie* hat daran einen Anteil – schließlich markieren das von der Verwaltungsseite nicht mitgetragene Gutachten des deutschen Bildungsrates „Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil 1" aus dem Jahr 1973 (dem kein zweiter Teil folgen sollte) und der politisch abgelehnte Vorschlag der Schulaufsichtsreform der Kommission des Deutschen Juristentages (1981) die damaligen Grenzen der staatlichen Reformbereitschaft. Mitbestimmung ermöglichen und vor allem für Lehrkräfte Gestaltungsspielräume kodifizie en war politisch in den 1970er-Jahren noch möglich, darüber hinaus gehende Reformambitionen produzierten zunehmend Widerstand.

Gerade im Kontext des Scheiterns der gesamtstaatlichen Bildungsreform in Deutschland sammeln sich aber auch die Argumente für eine Neuorientierung der deutschen Schulautonomie-Debatte *in den 1980er-Jahren.* Im Mittelpunkt steht hier die Begleitforschung zu

den von der KMK beschlossenen Modellversuchen zu Gesamtschulen, durchgeführt von Helmut Fend (vgl. Fend, 1982). Sowohl mit der hier stattfi denden Übernahme von Ansätzen angloamerikanischer Schulforschung – insbesondere zu Schulklima und Schulkultur (vgl. z. B. Rutter, Maughan, Mortimore, Ouston & Smith, 1979) – als auch in ihren zentralen Befunden erlaubte sie der deutschen Schulpolitik eine Abkehr von Schulstrukturfragen und Schulsystemgestaltung und eine Hinwendung zur Einzelschule als „Handlungseinheit" (vgl. Fend, 1986). Denn der zentrale überraschende Befund der Gesamtschulforschung Helmut Fends war schließlich die Betonung der Bedeutung der einzelschulisch gestalteten sozialen Beziehungen zwischen allen Beteiligten: Leitung, pädagogisches und nichtpädagogisches Personal, Schüler/innen und Eltern. Entsprechend gute oder auch schlechte Schulen fanden sich dabei quer in allen Schulformen der Sekundarstufe I – also sowohl bei Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien als auch den Gesamtschulen.

Für die an zu großen Reformambitionen gescheiterte deutsche Schulpolitik war dies zuallererst einmal entlastend: Man konnte die Eigenständigkeit der Einzelschulen als für sich bedeutsame Träger der Schulreform anerkennen und ihnen Freiheit und Unterstützung bei der Schulentwicklung gewähren. Das wiederum brauchte keine besonderen schulgesetzlichen Maßnahmen. Entsprechend dokumentiert sich die Schulautonomie-Debatte der 1980er-Jahre auch nur wenig im Schulrecht, umso mehr aber im politisch-administrativen Handeln der Schulverwaltung und den ihnen zugeordneten Landesinstituten (vgl. rückblickend Steffens & Bargel, 2016). Es entstehen Schriften, Handreichungen und Unterstützungsangebote zur Schulqualität, zu Schulethos, Schulklima und Schulprogrammen, die dann sowohl als Rezeption der internationalen Schulforschung als auch als normatives Leitbild bis heute das Bild guter Schule und richtig genutzter Schulautonomie prägen. Anders aber als in späteren Jahren sind diese Konzepte noch nicht zu konkreten Programmen, Instrumenten und Evaluationskriterien geronnen: Ihr Kern ist noch die Entdeckung der Schule bzw. des Kollegiums als Handlungseinheit, noch nicht deren zielgerichtete Formung und Steuerung (vgl. auch noch Rolff, 1991).

Diese Perspektive entwickelt sich erst *in den 1990er-Jahren* (siehe dann Dalin, Rolff & Buchen, 1995) – insbesondere durch Ergänzung ursprünglich betriebswirtschaftlicher Konzepte der Organisationsentwicklung, des New-Public-Managements oder auch der Kosten-Leistungs-Rechnung in der öffentlichen Verwaltung (vgl. KGSt 1993, 1996, grundlegend: Jann, 2010, Schröter, 2010). Schule wird hier letztlich in Analogie zu einem Betrieb betrachtet und zur Optimierung bzw. Effizienz teigerung ihrer innerschulischen Arbeitsprozesse und -strukturen aufgefordert. Während einzelschulische Entscheidungsspielräume in den 1970er-Jahren zur Förderung von Basisdemokratie gewährt und in den 1980er-Jahren als Anerkennung der Bedeutung der Einzelschule für die Schulreform zugelassen wurden, werden sie nun zu einem funktionalen Erfordernis, um vor Ort einen passgenaueren Ressourceneinsatz von Personal, Zeit, aber auch Geld zu ermöglichen. Dabei verschwinden pädagogische Argumente guter Schule oder einer förderlichen Schulkultur nicht völlig, sie werden aber in einen ökonomischen Kontext gestellt. Ein gutes Schulklima dient der Auftragserfüllung, genauso wie eine Profilierung der Schule den konkreten Schülerinnen und Schülern gerechter wird als eine bloße Umsetzung eines

zentral vorgegebenen Programms. Schulrechtlich zeigen sich nun durchaus umfassende Veränderungen sowohl auf gesetzlicher als auch untergesetzlicher Ebene, bedeutet doch die Stärkung der einzelschulischen Ressourcenverantwortung einen deutlichen Eingriff in das bisherige Verwaltungsverständnis einer detailliert vorab und zentral top-down gestalteten Maßnahmenplanung und -umsetzung (vgl. Avenarius, Kimmig & Rürup, 2003, Rürup, 2007). Neben einer Bündelung und Flexibilisierung der Mittelzuweisungen an die einzelnen Schulen werden insbesondere auch die Eingriffs echte bzw. Aufgaben der Schulaufsicht neu geordnet. Die Schulen sollen mehr Möglichkeiten der selbstbestimmten Personalauswahl bekommen und sich über Schulprogramme eigene Profile geben – und hierbei durch die Schulaufsicht mehr begleitet und unterstützt als kontrolliert werden. Die Einzelschule wird nun auch in der schulpolitischen Programmatik – also offiz ll – zum zentralen Akteur und Verantwortlichen der Schulreform: zum „Haus des Lernens" (vgl. Bildungskommission NRW, 1995). Neben der Gewährung von Schulautonomie wird nun aber auch schon Verantwortungsübernahme eingefordert und durch verpfli htende Vorgaben der Schulprogrammarbeit und schulinternen Evaluation als einzelschulische Rechenschaft legung (Accountability) rechtlich verankert.

Allerdings ist für die 1990er-Jahre hervorzuheben, dass diese Übernahme einer betriebswirtschaftlichen Gesamtkonzeption von Schulautonomie in den einzelnen Bundesländern sich unterschiedlich stark vollzieht. Vorreiter sind die SPD-regierten Länder Hessen, Bremen, Hamburg und auch Nordrhein-Westfalen, die CDU-regierten westdeutschen Länder sind wesentlich zurückhaltender (vgl. auch Munin, 2001). Hier werden eher noch die wertschätzend-unterstützenden Vorstellungen der Schulautonomie-Debatte der 1980er-Jahre (Schule als Handlungseinheit) aufgegriffen.

In den ostdeutschen Ländern ist die Perspektive auf Schulautonomie noch einmal eine andere – zumindest in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre. Hier wird in Abgrenzung zum dirigistisch-durchgeplant-homogenen Erziehungssystem der DDR eine generelle pluralistische und basisdemokratische Öffnung von Schule forciert, die einmal mit der Stärkung der Schulgemeinschaft an die Schulautonomie-Debatte der 1970er-Jahre anschließt, aber mehr noch reformpädagogische Konzepte einer Trennung von Politik und Pädagogik, Staat und Schule aufgreift. In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre setzen sich aber auch in den neuen Bundesländern zunehmend die (westdeutschen) parteipolitischen Profile durch. Brandenburg und dann Sachsen-Anhalt als SPD-regierte Länder forcieren ein pädagogisch gerahmtes New-Public-Management-Modell von Schulautonomie, während die CDU-regierten Länder Sachsen und Thüringen sich zurückhaltend zeigen.

Erst mit Veröffentlichung der PISA-Studie *im Jahr 2001* wird aus der Schulautonomie-Debatte eine wirklich parteiübergreifend-gesamtdeutsche Reformbewegung. Dies ist aber verbunden mit einer neuerlichen Veränderung des mit Schulautonomie konkret gemeinten Konzepts. Zum einen verändert sich – als konkrete PISA-Folge – der Zielfokus guter Schulautonomie. Im betriebswirtschaftlichen Modell der 1990er-Jahre stand letztlich immer noch und „nur" das gute – an die Bedürfnisse der Schüler/innen angepasste – Schulklima im Mittelpunkt. Was Schulqualität konkret als notwendige Profilierung und Konzentration des Mittelein-

satzes bedeutete, war von den einzelnen Schulen zu bestimmen. Ihre eingeforderte Rechenschaft legung bezog sich vor allem auf entsprechend kollegiale und systematische Maßnahmeplanungen und -evaluationen. Hier kommt in den 2000er-Jahren nun die politische Forderung nachweisbar guter bzw. besserer Ergebnisse der Schüler/innen in Schulleistungstests, Vergleichsarbeiten und zentralen Prüfungen als zusätzliche, überragende und überformende Zielsetzung hinzu (vgl. Heinrich, 2007, Altrichter et al., 2017). Ein gutes Schulklima und eine gute Schulqualität soll eine Schule nun nicht mehr nur haben, sie sollen sich auch an den Lernleistungen der Schüler/innen bewähren.

Zum anderen verändert sich mit PISA der konzeptionelle Kontext von Schulautonomie. Ging es in den 1990er-Jahren vor allem um Effizien teigerung des Ressourceneinsatzes innerhalb einer – landesbezogenen oder auch lokalen – Verwaltungsstruktur, wird Schulautonomie nun zu einem wesentlichen Baustein in einem bundes- und schulsystemweiten Reformmodell einer forcierten Qualitätssicherung und -entwicklung. Aus dem betriebswirtschaftlichen Konzept wird quasi ein volkswirtschaftliches: Jetzt geht es generell um ein neues Verständnis von Staat und Schule und um ein optimales Arrangement von zentralen Rahmenvorgaben wie Bildungsstandards und einer flex blen politisch-administrativen Unterstützungsstruktur für die weitgehend eigenverantwortlich arbeitenden Einzelschulen, die durch ein System von regelmäßigen Evaluationen und Inspektionen auf die Umsetzung der zentralen Rahmenvorgaben verpflichtet bleiben (vgl. am Beispiel der Bildungsstandards: Oelkers & Reusser, 2008). Deutbar ist dies nicht zuletzt als Rückkehr der Systemebene in der Schulpolitik, vermittelt über eine Konvergenz vormals getrennter wissenschaftlicher als auch gestalterischer Ansätze der Schulqualität und Schuleffektivität zu einem neuen umfassenden Steuerungsmodell (vgl. Tillmann, 2011).

Über die 2000er-Jahre zeigt sich hier in den deutschen Bundesländern eine gemeinsame Bewegung der Eröffnung zusätzlicher Entscheidungsspielräume für die einzelnen Schulen, verbunden mit einer Stärkung der Schulleitung und dem Aufb u eines systematischen Bildungsmonitorings, bestehend aus Tests, Schulinspektionen und darauf basierenden öffentlichen Berichten bzw. Leistungsabsprachen und Zielvereinbarungen zwischen Schulaufsicht und Einzelschule.

2 Tendenzen in der deutschen Schulautonomie-Debatte des letzten Jahrzehnts

Die bisherigen Darstellungen der deutschen Schulautonomie-Debatte endeten in der Regel mit der Feststellung der Durchsetzung dieses Modells accountability-basierter Schulautonomie (vgl. Altrichter, Brüsemeister & Heinrich, 2005, Heinrich, 2007). Das mag einerseits damit zu tun haben, dass diese resümierenden Beiträge aus der Mitte der 2000er-Jahre stammen. Andererseits ist diese Einschätzung bis heute nicht ohne Plausibilität. Eine neuerliche oder grundlegend veränderte Schulautonomie-Debatte hat es in Deutschland seitdem politisch nicht mehr gegeben. Die eigenständige Bedeutung, die den einzelnen Schulen als Handlungseinheiten, rational zu organisierenden Betrieben und als wesentlichen Akteuren

der Qualitätssicherung und -entwicklung im Schulwesen zukommt, ist bundesweit und parteiübergreifend verankert und auch schulrechtlich dokumentiert. Wenngleich natürlich darüber zu streiten ist, inwieweit die den einzelnen Schulen gewährten oder zugeschriebenen Entscheidungsspielräume als eine Autonomie zu beschreiben sind. Spätestens seit den 1990er-Jahren und erst im Zuge der PISA-Diskussion der 2000er hat sich die parallele Rahmung bzw. Orientierung der schulischen Freiheiten durch politisch-administrative Erwartungen, Instrumente und Verfahren zunehmend ausgeweitet und verschärft. Obgleich sich also für das aktuelle Jahrzehnt der deutschen Schulpolitik konstatieren lässt, dass Schulautonomie kein besonderer Aufreger oder überhaupt forciertes Thema in Wahlkämpfen ist (von einigen FDP-Landesverbänden vielleicht abgesehen), heißt dies nicht, dass sich die Schulautonomie-Debatte nicht dennoch weiter bewegt und erneut verändert hätte. Auf zwei Tendenzen, denke ich, ist hier hinzuweisen.

Zum Ersten die Weiterentwicklung des schulsystemischen Post-PISA-Steuerungskonzepts der Schulautonomie zu einer Nutzung von Schulautonomie als Implementationsmechanismus für immer weitere und andere politisch-gesellschaftliche Anliegen. Waren mit PISA die messbare Leistungsverbesserung der Schüler/innen in gesellschaftlich besonders relevant eingeschätzten Kompetenzdomänen als ultimative Zielstellung der eigenverantwortlichen Schulentwicklung ausgegeben und durch Bildungsstandards, neue Testprogramme und Schulinspektionen gefestigt worden, werden diese Standards, Tests und Inspektionen nun auch als Hilfsinstrumente zur Kommunikation und Durchsetzung anderer Zielstellungen in den Blick genommen. Dieses Interesse der Parallelnutzung dieser Steuerungsinstrumente der Schulentwicklung kommt sowohl aus der Schulpolitik bzw. der Kultusadministration selbst, wird aber auch von unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessengruppen verfolgt. Als Beispiele zu nennen wäre das Anliegen inklusiver Bildung bzw. individueller Förderung, das als Aufforderung der Konzeptentwicklung und als Beobachtungskriterium der Schulbesuche zusätzlich in den Untersuchungskatalog der Schulinspektionen aufgenommen wird; ebenso – wie zumindest dem Wunsch nach – Konzepte einer kulturellen Bildung, einer Bildung für nachhaltige Entwicklung, einer Berufsorientierung, Medienpädagogik oder politischen Bildung (vgl. KMK, 2010, 2012, 2013, 2015, 2017). Nicht nur die Untersuchungskataloge der Schulinspektion geraten dabei in den Blick, sondern auch die zentralen Prüfungen (inklusive Prüfungsformen) und die neuen kompetenzorientierten Lehrpläne. Auch Projekte und Modellprogramme, Wettbewerbe und Zertifikate, öffentliche Monitoringberichte, Fortbildungsangebote, Anlaufstellen, Steuergruppen und Netzwerke – also all die im Kontext von Schulautonomie seit den 1990er-Jahren entwickelten Instrumente der Kontextsteuerung von Einzelschulen – werden nun durch immer weitere Akteure für ihre spezifischen Anliegen beansprucht und genutzt. Dabei ist insbesondere auf die seit den 2000er-Jahren wachsende Anzahl und schulpolitische Relevanz privater Stiftungen zu verweisen, die – oft in Kooperation mit den Kultusministerien – umfassende Förderprogramme der Schulentwicklung initiieren (vgl. Dedering, 2015). Analytisch lässt sich dazu sagen, dass die deutsche Schulpolitik in den 2010er-Jahren thematisch deutlich pluraler und damit auch widersprüchlicher geworden ist. Das Thema Schulautonomie befi det sich nicht mehr im Fokus; als Standard-Instrumentarium der Umsetzung schulpolitischer Anliegen ist es aber weiter präsent und vor allem politisch durchgesetzt. Es sind die einzelnen, eigenaktiven

und eigenverantwortlichen Schulen, von denen – so die herrschende Überzeugung – die Realisier- und Erfüllbarkeit politischer Vorgaben und gesellschaftlichen Erwartungen abhängig sind. Versuche der Top-down-Implementation im Detail vorgegebener Programme werden als untaugliche Mittel wahrgenommen; die einzelnen Schulen müssen vielmehr angeregt, informiert, kommunikativ (wertschätzend, auf Augenhöhe) eingebunden und kriterienorientiert bewertet werden, damit sie tun, was sie tun sollen.

Die zweite Tendenz der Veränderung der Schulautonomie-Debatte, die sich meines Erachtens im letzten Jahrzehnt beobachten lässt, ist die Ausweitung und Schärfung der Kontextsteuerung der einzelnen Schulen, indem auch die lokale Bildungslandschaft als Netzwerk bzw. eigener Akteur der Schulentwicklung eingeführt oder angesprochen wird (vgl. Emmerich, 2016, siehe auch Jungermann, Pfänder & Berkemeyer, 2018). Im deutschen Schulsystem mit der eigenständigen Rolle der Kommunen als Träger der Schulen gibt es zwar auch schon traditionell eine besondere Betonung der lokal-regionalen Gestaltungsebene von Schule. Allerdings waren die kommunalen Aufgaben klar begrenzt auf Entscheidungen über Schulstandorte, Gebäude und Ausstattungen (die sogenannten äußeren Schulangelegenheiten); für die inneren – pädagogischen – Angelegenheiten war dagegen das Land verantwortlich. Im Zuge der Thematisierung lokaler Bildungslandschaften lässt sich nun eine tendenzielle Aufhebung der Trennung innerer und äußerer Schulangelegenheiten bzw. ihre Verbindung zu einem lokal-regional durch die dortigen Akteure selbst zu bearbeitenden komplexen Koordinationsauftrag beobachten. Die kommunale Schulnetzplanung soll ergänzt werden durch ein pädagogisches Übergangsmanagement zwischen einzelnen Bildungseinrichtungen oder auch zur Arbeitswelt. Der Ganztagsbereich soll sowohl fi anziell-organisatorisch als auch konzeptuell-pädagogisch abgestimmt werden, ähnliches gilt für individuelle Förderung, MINT-Fächer, Inklusion, Integration oder auch kulturelle Bildung. Dazu gibt es dann kommunale Steuergruppen, Netzwerke und – z. B. in Nordrhein-Westfalen – einen besonderen vertraglichen Projektrahmen der staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft (als Beispiel: Suthues & Bienek, 2016). Analytisch gesehen wird hier ein Problem von Schulautonomie bearbeitet (die durch die Eigenständigkeit der Schulen erschwerte Einheitlichkeit und Passung des schulischen Angebots), indem die einzelnen Schulen sozial besonders eingebunden werden – also den Vorstellungen und Erwartungen relevanter Anderer direkt begegnen, mit ihnen kommunizieren und Vereinbarungen treffen. Schulautonomie wird so nicht nur durch Schulinspektionen und Tests, sondern auch vor Ort stärker gebunden und – sozial – kontrolliert.

Diese Tendenz der besseren lokalen Einbindung von Schulautonomie sehe ich letztlich auch in den aktuellen Schulautonomie-Debatten in Österreich durchscheinen – allerdings verbunden mit einem Anspruch der zentralstaatlich geklärten optimalen Aufgabenverteilung zwischen nicht nur den einzelnen Ebenen, sondern auch den einzelnen Akteuren der Schulgestaltung. Schulautonomie wird hier zur Frage nach den optimalen Governance-Strukturen im Schulsystem insgesamt. In Deutschland gibt es meinem Eindruck nach gegenwärtig kein Bestreben, so grundsätzlich und umfassend über die Verwaltungs- und Steuerungsstrukturen von Schule zu verhandeln. Maximal wird die Schulaufsicht in ihrem Aufgaben- und Organisationsumfang befragt (vgl. Bougomil, Fahlbusch & Kuhn, 2016).

Merklich sind dagegen gegenwärtig Bemühungen der Entlastung der Schulen von orientierenden Vorgaben und Impulsen bzw. der Stärkung der einzelschulischen Verwaltungskapazitäten. Nahezu alle Länder minimieren gerade den Umfang und die Häufi keit ihrer Schulinspektionen. An den Vergleichsarbeiten und zentralen Prüfungen wird hingegen nicht gerüttelt. Bemerkenswert zudem sind Bestrebungen, den schulischen Verwaltungsaufwand zu reduzieren – insbesondere indem für einzelschulisch zu entwickelnde Konzepte bzw. Papiere durch die Verwaltung schon weitentwickelte Vorlagen zur Verfügung gestellt werden. Dies nimmt natürlich die Anfangsidee der Schulprogrammarbeit, dass die Schulen sich gerade selbst Gedanken machen und Lösungen fi den sollen, tendenziell zurück (vgl. Niedersächsisches Kultusministerium, 2019). Schließlich werden den Schulleitungen Verwaltungsassistenzen zur Seite gestellt (ursprünglich ist die Ausstattung eine kommunale Aufgabe), womit der gestiegene administrative Aufwand der Schulleitungsarbeit refl ktiert und als wesentliche Hürde der Neubesetzung von Schulleitungen identifizie t wird.

Was diese aktuelle Entwicklung konzeptionell für die Einordnung von Schulautonomie bedeutet, ist momentan noch schwer zu entscheiden. Womöglich entwickelt sich hier Schulautonomie wieder zurück – von einem zuletzt hybrid-überstrapazierten Steuerungsinstrumentarium – zur politischen Anerkennung einer einzelschulischen Freiheit, vergleichbar der pädagogischen Freiheit der Lehrkräfte. Auch Letztere wird ja nur begrenzt gewährt als notwendiger funktioneller Freiraum der interaktiven Flexibilität im Unterricht und ist von vornherein neben den schulrechtlichen Vorgaben an Gütekriterien pädagogischer Professionalität – die in der Regel wissenschaftlich bzw. über Berufsverbände geklärt werden – gebunden. Gleiches wäre dann auch für die Schulen als Handlungseinheiten zu konstatieren. Die zentrale Frage wird dabei sein, wie viel externe Evaluation und Kontrolle dafür nötig ist bzw. wie viel an Vertrauen in die professionelle Selbstorganisationsfähigkeit der Schulen sinnvollerweise durch Schulpolitik und Schulverwaltung gewährt werden sollte. Hier gibt es gerade in Auseinandersetzung mit Bildungsstandards, Tests sowie Instrumentarien der Schulentwicklung eine durchaus bemerkenswert widerständige Debatte mit großem Nachhall in den Schulen, die zum zivilen Ungehorsam aufgerufen werden (vgl. Krautz & Burchardt, 2018).

3 Zusammenfassung und Ausblick

Was bedeutet diese – neuerliche – Skizze der deutschen Schulautonomie-Debatte nun für ein angemessenes Verständnis des Begriffs als auch der dahinter liegenden schulpolitischen Entwicklung? Die erste schnelle Antwort ist sicherlich, dass in der Debatte das jeweils konkret Gemeinte klarer herausgestellt und sensibel differenziert werden sollte (vgl. auch Richter, 1995, 1999). Erleichternd ist dabei womöglich die grundlegende Kontinuität und Engführung des Schulautonomie-Verständnisses, die im deutschen kultusministerialen Handeln seit den 1990er-Jahren bis heute festzustellen ist. „Schulautonomie“ meint hier vor allem die Stärkung der dezentralen Verantwortung im Arbeitsbereich als wesentliches Element in einem neuen – betriebswirtschaftlich inspirierten – Managementmodell. Dieses hat sich nach einem anfänglichen Fokus auf effizi tere Mittelverwendung mit dem deutschen

PISA-Schock zu einem gesamtsystemischen Modell der Qualitätssteigerung im Schulsystem generalisiert und wird seitdem zur Implementation auch immer weiterer schulpolitischer Programme genutzt. Der Kern dieses Schulautonomie-Begriffs ist dabei – so absurd es in einem ersten Schritt klingen mag – gerade nicht die Ausweitung der Freiräume der Einzelschule, sondern die stärkere Bindung der sowieso eigenständigen (nicht vollständig kontrollier- und steuerbaren) Lehrkräfte an zentrale Erwartungen und Vorgaben. Diese Bindung ist aber eben nicht mehr als eine unmittelbare-direkte konzipiert, sondern als eine multiple-indirekte über Rahmensetzungen, Feedbackschleifen, Verhandlungen und vor allem Organisationsentwicklung bzw. Bürokratisierung. Denn was den Einzelschulen durchgängig als Modus einer gut genutzten Autonomie nahegelegt oder auch auferlegt wird, ist die eigene Weiterentwicklung bewusst zu gestalten. Systematisch sollen realistisch erreichbare Ziele aufgestellt, der Ist-Stand geprüft, geeignete Maßnahmen bestimmt, planvoll (terminiert und mit klaren Zuständigkeiten) angegangen und schließlich als Zwischenstand der eigenen Arbeit evaluiert werden. Anders gesagt: Es geht um Planung, Schriftlichkeit, Rationalität – oder kurz: um die Einführung einer bürokratischen Organisation in einem traditionell durch Interaktion (Mündlichkeit, persönliche und situative Flexibilität, lose Kopplungen usw.) geprägten Umfeld (vgl. Terhart, 1986). Mit der Einführung von Instrumenten wie dem Schulprogramm, Vergleichsarbeiten, zentralen Prüfungen, Schulinspektionen, Netzwerken und Bildungslandschaften oder der Stärkung und Professionalisierung schulinterner Organisationsstrukturen und Hierarchien (Schulleitung, Steuergruppen etc.) wird dieser Rationalisierungsauftrag dirigiert und implementiert. Noch nie haben Schulen derart viele Kommunikationen durchgeführt und sogar verschriftlicht, um Konzepte aufzustellen, Pläne zu entwickeln und umzusetzen. Insofern ist die fortdauernde Zunahme an Verpfli htungen und Rückbindungen der Einzelschulen, die im Zuge der Output-Steuerung, Evidence-Basierung oder schließlich Regionalisierung in der Schulentwicklung konstatiert und inzwischen auch problematisiert wird (vgl. erneut Krautz & Burchardt, 2018), die eigentliche Idee und keine Fehlentwicklung. In Deutschland scheint diese Entwicklung bzw. dieses Begriffs erständnis aber zunehmend an Grenzen zu stoßen: Die Vor- und Fürsorgeleistungen der Ministerien und Schulverwaltungen für die einzelnen Schulen scheinen eher wieder zuzunehmen bzw. der rechtlich ja weitgehend unangetastete Modus einer ministerialen Verantwortung für die Einzelschule als nachgeordnete Behörde wird allzumal in Zeiten des Lehrkräftemangels wieder mehr betont.

Damit rückt der zweite Themenstrang der Begründung von Schulautonomie, der in der deutschen Schulpolitik zu beobachten ist, wieder stärker in den Blick: die Anerkennung und Wertschätzung der besonderen pädagogischen Bedeutung der Einzelschule als Handlungseinheit zur Gestaltung eines förderlichen Lernklimas und gehaltvoller Bildungsprozesse. Stand diese Perspektive in den 1980er-Jahren als Entdeckung der empirischen Bildungsforschung noch im Vordergrund, so war sie in den 1990er- und 2000er-Jahren vor allem überwölbend und integrierend relevant, um die ökonomisch, steuerungsstrategisch oder funktional gesellschaftlichen Begründungen von „Schulautonomie“ pädagogisch anschlussfähiger zu machen. Schließlich kann die Entdeckung der Handlungseinheit Schule auch als eine sozialwissenschaftliche Aktualisierung der alten reformpädagogischen bzw. geisteswissenschaftlichen Betonung einer Autonomie des Pädagogischen gelesen werden

(vgl. Nohl, 1949): Nicht die Politik oder Verwaltung, sondern die Lehrkräfte vor Ort in Kommunikation untereinander und mit ihren Schülerinnen und Schülern und deren Eltern sind es, die Bildung und Erziehung im eigentlichen Sinn erst hervorbringen und dafür prinzipiell einen selbstverantworteten Freiraum beanspruchen dürfen. Mit der Stärkung der Schulleitung oder der Implementation von Instrumentarien der Organisationsentwicklungsinstrumente wird diese Perspektive der professionellen Eigentümlichkeit des Pädagogischen zwar zunehmend eingehegt (und mit Gütekriterien eines rationalen Managements und guter Führung überformt), sie bleibt aber als Versprechen bildungsadministrativ geförderter und akzeptierter dezentraler Lösungen kommunikativ erhalten. Mit der Rücknahme des Rechtfertigungsdrucks der Schulen durch die Minimierung externer Evaluationen könnte diese Perspektive wieder mehr Bedeutung erlangen, was vor allem aber eine öffentliche schulpolitische Haltung erfordert, dass gehaltvolle pädagogische Prozesse auch Zonen der Nichtbeobachtung und des Vertrauens benötigen (und nicht nur berufli he Entlastung und Attraktivitätssteigerung). Eine solche Neupositionierung kann ich momentan noch nicht erkennen.

Dass in der deutschen Schulautonomie-Debatte bestimmte Themen nur am Rande bzw. ergänzend eine Rolle spielen, wurde schon zu Beginn dieses Beitrages hervorgehoben. Allerdings war dies dort vor allem auf Argumente der Privatisierung oder marktförmigen Gestaltung (Schulwahl, Bildungsgutscheine) bezogen, die in Deutschland faktisch keine zentrale Rolle spielen. Die quantitative Ausweitung des Privatschulbereichs seit den frühen 2000er-Jahren wird eher als schulpolitisch problematische Entwicklung diskutiert (vgl. Wrase & Helbig, 2016). Was bei der Rekonstruktion der deutschen Schulautonomie-Geschichte auffällt, ist aber auch die abnehmende Relevanz der demokratie- bzw. gesellschaft theoretischen Argumente der 1970er-Jahre. Zwar sind entsprechende Prinzipien und Strukturen der kollegialen Selbst- und Mitbestimmung in Schule rechtlich fest verankert und selbstverständlich; sie werden aber nicht mehr als ausschlaggebende Begründungen herangezogen, um Schulautonomie weiterzuentwickeln. Natürlich kann dies auch als Konsequenz der erfolgreichen Durch- und Umsetzung einzelschulischer Basisdemokratie gewertet werden. Wichtig erscheint mir aber auch der tendenzielle Konflikt zwischen einer auf zielgerichtete Steuerung und ein besseres Management zielenden Schulautonomisierung und einer – ergebnisoffenen – konsensorientiert-deliberativen Gestaltung von Schule im Miteinander. Im Instrumentenkasten der einzelschulischen Schulentwicklung sind zwar gerade auch Methoden der Moderation und Entscheidungsabwägung enthalten, über die ansonsten wenig stimmmächtige Akteure (z. B. die Schüler/innen) zu Geltung und Einfluss kommen können. Je mehr aber zentrale Erwartungen der Effizienz- Effektivitäts- oder Leistungssteigerung mit extern gesetzten und umgesetzten Evaluationskriterien bei der Umsetzung von Schulautonomie an Bedeutung gewinnen, desto weniger können ergebnisoffene und zeitlich anspruchsvolle Prozesse der basisdemokratischen Entscheidungsfi dung realisiert werden. Inwieweit aktuelle Problemstellungen der Gefährdung unseres demokratisch-pluralistisch-multilateralen Gesellschafts erständnisses durch nationalistisch-populistische Strömungen hier zu einer Renaissance des Themas des schulischen Lernens und Lebens von Demokratie führen, die dann eben immer noch mehr unabhängige und eigenständige lokale Gestaltungsspielräume erfordert, wird zu beobachten sein. Ver-

bunden mit einer gesellschaftlichen Wertschätzung der notwendigen Eigenständigkeit des Pädagogischen könnte dies zu einem zwar nicht unvorbereiteten, aber doch deutlich anderen Schulautonomie-Diskurs führen, als er in den letzten Jahrzehnten in Deutschland oder aktuell auch in Österreich hervortritt.

Literatur

Altrichter, H., Brüsemeister, T. & Heinrich, M. (2005). Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des österreichischen Schulwesens. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 30* (4), 6–28.

Altrichter, H. & Rürup, M. (2019). Transformationen der Schulautonomie-Politik. In Berkemeyer, N., Bos, W. & Hermstein, B. (Hrsg.), *Schulreform gestern, heute, morgen. Zugänge, Gegenstände und Trends.* Weinheim: Beltz. (Im Erscheinen)

Altrichter, H., Rürup, M. & Schuchart, C. (2016). Schulautonomie und die Folgen. In Altrichter, H. & Maag Merki, K. (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem.* 2. Auflage (S. 107–149). Wiesbaden: Springer VS.

Avenarius, H. (2010). „Schulautonomie" und Schulqualität. In Avenarius, H. & Füssel, H. P. (Hrsg.), *Schulrecht. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft.* 8. Auflage (S. 259–278). Kronach: Carl Link.

Avenarius, H., Kimmig, T. & Rürup, M. (2003). *Die rechtlichen Regelungen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland zur erweiterten Selbstständigkeit der Schule. Eine Bestandsaufnahme.* Berlin: Berliner Wissenschafts- erlag.

Bildungskommission NRW (1995). *„Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft". Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft" beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen.* Neuwied: Luchterhand.

Bogumil, J., Fahlbusch, R. M. & Kuhn, H.-J. (2016). *Weiterentwicklung der Schulverwaltung des Landes NRW. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums.* Bochum, Berlin. Verfügbar unter: www.fi anzverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/endberichtschule-nrw0509.pdf

Bott, W. (2017). Staatliche Verantwortung und Steuerung gegenüber einer rechtsfähigen öffentlichen Schule. Einführung der rechtlich selbständigen berufli hen Schule in Hessen. *Zeitschrift für Bildungsverwaltung (ZBV), 33* (1), 33–38.

Christ, C. & Dobbins, M. (2015). Dezentralisierung der Bildung in den westlichen OECD-Staaten: Eine vergleichende Analyse der Ursachen und Formen. In Schrader, J., Schmid, J, Amos, K. & Thi l, A. (Hrsg.), *Governance von Bildung im Wandel – Interdisziplinäre Zugänge* (S. 145–173). Wiesbaden: Springer VS.

Dalin, P., Rolff, H.-G. & Buchen, H. (1995). *Institutioneller Schulentwicklungsprozeß. Ein Handbuch.* Soest: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung.

Dedering, K. (2015). Stiftungen im Bildungsbereich und ihre Formen der Einflussnahme. *Pädagogik, 67* (11), 40–45.

Emmerich, M. (2016). Regionalisierung und Schulentwicklung. Bildungsregionen als Modernisierungsansätze im Bildungssektor. In Altrichter, H. & Maag Merki, K. (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem.* 2. Auflage (S. 385–409). Wiesbaden: Springer VS.

Fend, H. (1982). *Gesamtschule im Vergleich. Bilanz der Ergebnisse des Gesamtschulversuchs.* Weinheim: Beltz.

Fend, H. (1986). Gute Schulen – schlechte Schulen. Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. *Die Deutsche Schule, 78* (3), 275–293.

Heinrich, M. (2006). *Autonomie und Schulautonomie. Die vergessenen ideengeschichtlichen Quellen der Autonomiedebatte der 1990er Jahre.* Münster: Monsenstein & Vannerdat.

Heinrich, M. (2007). *Governance in der Schulentwicklung. Von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung.* Wiesbaden: Springer VS.

Hüfner, K., Naumann, J., Köhler, H. & Pfeffer, G. (1980). *Hochkonjunktur und Flaute: Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1967–1980.* Stuttgart: Klett-Cotta.

Jann, W. (2010). Neues Steuerungsmodell. In Blanke, B., Bandemer, S. v., Nullmeier, F. & Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform.* 4. Auflage (S. 98–108). Wiesbaden: Springer VS.

Jungermann, A., Pfänder, H. & Berkemeyer, N. (2018). *Schulische Vernetzung in der Praxis. Wie Schulen Unterricht gemeinsam entwickeln können.* Münster: Waxmann.

KMK (2010). *Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler.* Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 04.03.2010. Verfügbar unter: https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_03_04-Foerderstrategie-Leistungsschwaechere.pdf

KMK (2012). *Medienbildung in der Schule.* Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 8. März 2012. Verfügbar unter: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2012/2012_03_08_Medienbildung.pdf

KMK (2013). *Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur kulturellen Kinder- und Jugendbildung.* Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 01.02.2007 i. d. F. vom 10.10.2013. Verfügbar unter: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Themen/Kultur/2007_02_01-Empfehlung-Kulturelle_Bildung.pdf

KMK (2015). *Förderstrategie für leistungsstarke Schülerinnen und Schüler.* Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 11.06.2015. Verfügbar unter: https://www.kmk.org/fileadmin/pdf/350-KMK-TOP-011-Fu-Leistungsstarke_-_neu.pdf

KMK (2017). *Zur Situation und zu Perspektiven der Bildung für nachhaltige Entwicklung.* Bericht der Kultusministerkonferenz vom 17.03.2017. Online: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2017/2017_03_17-Bericht-BNE-2017.pdf

Krautz, J. & Burchardt, M. (Hrsg.) (2018). *Schule zwischen demokratischem Bildungsauftrag und manipulativer Steuerung.* München: kopaed.

Marwede, M. (2017). Eine rechtliche selbstständige Berufli he Schule in Trägerschaft von kreisfreien Städten und Landkreisen in Schleswig-Holstein – Das Regionale Berufsbildungszentrum (RBZ). *Zeitschrift für Bildungsverwaltung (ZBV), 33* (1), 5–20.

Munin, H. (2001): *Schulautonomie.* Weinheim: Beltz.

Niedersächsisches Kultusministerium (2019). *11-Punkte-Entlastungspaket.* Pressekonferenz zum Start in das 2. Schulhalbjahr 2018/19 am 14.02.2019. Anlage 2: Maßnahmen zur Entlastung von Lehrkräften. Verfügbar unter: http://www.mk.niedersachsen.de/download/140176/Massnahmen_zur_Entlastung_von_Lehrkraeften.pdf

Nohl, H. (1949): *Die pädagogische Bewegung in Deutschland und ihre Theorie.* Frankfurt am Main: Schulte-Bulmke.

Oelkers, J. & Reusser, K. (2008). *Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen.* Berlin: BMBF.

Richter, I. (1995). Theorien der Schulautonomie. In Daschner, P., Rolff, H.-G. & Stryck, T. (Hrsg.), *Schulautonomie. Chancen und Grenzen. Impulse für die Schulentwicklung* (S. 9–29). Weinheim: Juventa.

Richter, I. (1999). Die Steuerung des Schulwesens durch Autonomie. *Neue Sammlung, 30* (1), 81–95.

Rolff, H.-G. (1991). Schulentwicklung als Entwicklung von Einzelschulen? *Zeitschrift für Pädagogik, 37* (6), 865–886.

Rürup, M. (2007). *Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie" im Ländervergleich.* Wiesbaden: Springer VS.

Rürup, M. (2018). Schulautonomie in Deutschland. *Journal für Schulentwicklung, 22* (3), 15–18.

Rutter, M., Maughan, B., Mortimore, P., Ouston, J. & Smith, A. (1979). *Fifteen thousand hours: Secondary schools and their effects on children.* London: Open Books and Boston.

Schröter, E. (2010). New Public Management. In Blanke, B., Bandemer, S. v., Nullmeier, F. & Wewer, G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform.* 4. Auflage (S. 79–90). Wiesbaden: Springer VS.

Steffens, U. & Bargel, T. (2016). Die Diskussion um Schulqualität. In Steffens, U. & Bargel, T. (Hrsg.), *Schulqualität – Bilanz und Perspektiven* (S. 309–347). Münster: Waxmann.

Suthues, B. & Bienek, M. (Hrsg.) (2016). *Kommunales Bildungsmanagement und gemeinsame Planung: Ressortübergreifende Zusammenarbeit und staatlich-kommunale Verantwortungsgemeinschaft.* Münster: Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement NRW. Verfügbar unter: https://www.transferagentur-nordrhein-westfalen.de/fileadmin/website_isa/Dokumente/Materialien/Broschueren/ISA_Broschuere_Ressortuebergreifende_Zusammenarbeit.pdf

Tenorth, H.-E. (2004). Autonomie, pädagogische. In Benner, D. & Oelkers, J. (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Pädagogik* (S. 106–125). Weinheim: Beltz.

Terhart, E. (1986). Organisation und Erziehung: Neue Zugangsweisen zu einem alten Dilemma. *Zeitschrift für Pädagogik, 32* (2), 206–222.

Tillmann, K. J. (2011). Schultheorie, Schulentwicklung, Schulqualität. In Altrichter, H. & Helm, C. (Hrsg.), *Akteure und Instrumente der Schulentwicklung* (S. 37–57). Zürich: Pestalozzianum.

Weyers, S. (2009). Recht und Verrechtlichung. Andresen, S., Casale, R., Gabriel, T., Horlacher, R., Larcher Klee, S. & Oelkers, J. (Hrsg.), *Handwörterbuch Erziehungswissenschaft* (S. 728–743). Weinheim: Beltz.

Wößmann, L. (2007). International Evidence on School Competition, Autonomy and Accountability: A Review. *Peabody Journal of Education, 82* (2), 473–497.

Wrase, M. & Helbig, M. (2016). Das missachtete Verfassungsgebot. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 35* (22), 1591–1598.

Frida Bordon & Norbert Leist

Schulautonomie und innovative Schulaufsicht in Hessen

Eigenverantwortung der Einzelschule für ihre Qualitätsentwicklung gelingt, wenn Schulaufsicht innovativ unterstützt.

Diese These wird im folgenden Beitrag diskutiert. Dabei werden Grenzen staatlicher Einflussnahme auf die Einzelschule und mögliche Stärkung ihrer Selbstwirksamkeit durch innovatives schulaufsichtliches Handeln einleitend beleuchtet. Im Folgenden werden Beispiele der Schulentwicklung im Ganztagsbereich (ohne Bundesländerbezug) sowie im Bereich der Selbstständigen Beruflichen Schule (SBS) (Hessen) untersucht und (Aus-)Wirkungen staatlicher Schulaufsicht bewertet. Abschließend sollen Merkmale einer innovativen Schulaufsicht und Grundsätze einer neuen Führungskultur im Bildungswesen vorgestellt und hinsichtlich ihrer Wirkkraft bewertet werden.

Innovationen resultieren aus Ideen, wenn diese zur Entwicklung neuer Produkte, Dienstleistungen und Verfahren führen, die sich am Markt durchsetzen. Nach Schumpeter (1947, S. 151) sind Innovationen „the doing of new things or the doing of things that already being done in a new way". An Ideen hat es der Bildungspolitik in den letzten drei Jahrzehnten nicht gefehlt. Aber höchst unterschiedlich gestaltete sich deren Wirkkraft in Reformprozessen und nur wenige Ideen führten zu Innovationen im Mehrebenensystem des Bildungswesens. Die Gründe dafür wurden aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven beleuchtet (Abs, Brüsemeister, Schemmann & Wissinger, 2015; Appius & Nägeli, 2017; Baumann, 2000; Böttcher, 2007; Fend, 2008; Mayntz & Scharpf, 1995; Miceli, 2018).

Als neuer Akteur und Hoffnungsträger wurde nach dem ersten PISA-Schock die empirische Bildungsforschung angesehen. Der nachfolgende Hype der „Output-Steuerung" postulierte Durchsetzungsfähigkeit der politischen Steuerung auf Basis empirischer Evidenz (Dammer, 2015). Die Konzeption der (teil-)autonomen Schule und einer auf Beratung, Unterstützung und Kontrolle ausgerichteten, regional in multiprofessionellen Teams wirkenden datenbasierten Schulaufsicht profilierte sich im Gefolge dieser empirischen Wende als Leitidee bildungspolitischer Reformen (Avenarius & Hanschmann, 2018) auch in Hessen.

1 Rekontextualisierung – mögliche Ursachen und Folgen

Der gesetzlich normierte Grad der Selbstständigkeit der Einzelschule reicht inzwischen von der freien pädagogischen Gestaltung (in allen Schulformen) bis zur rechtlichen Selbstständigkeit (bei den berufli hen Schulen). Entsprechend differenziert sind die Erwartungen der Schulen an die Schulaufsicht und entsprechend disparat die realen Haltungen und Interventionen der Schulaufsicht gegenüber den Schulen.

Steffen, Heinrich und Dobbelstein (2016) konstatieren, dass die Veröffentlichung und Verbreitung empirischer Forschungsbefunde vor allem aus den großen Schulleistungsstudien nahezu gar nicht dazu beigetragen hat, die pädagogische Praxis an den Schulen zu verändern. Eine Erklärung für diesen Umstand ist, dass wissenschaftliche Erkenntnisse in den Schulkontext übertragen werden müssen. Diese „Rekontextualisierung" (Fend, 2008) erfolgt, indem jede Personengruppe an der Schule (Schulleiter/in, Lehrer/in, Schüler/in) grundsätzlich danach strebt, die eigene Situation zu optimieren. So optimiert „z. B. ein Kollegium die Sicherung der Arbeitsbedingungen, etwa die Solidarität der Kollegen und die Autonomie des Handelns im Klassenzimmer" (Fend, 2008, S. 35). Die Ziele der Rekontextualisierungslogiken widersprechen dabei oftmals den Forderungen, die sich aus wissenschaftlichen Forschungsbefunden ableiten lassen, was dazu führt, dass der Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen in die Praxis sich als äußerst schwer erweist. Die Schulaufsicht kann es beispielsweise als anmaßend empfi den, wenn ihr Daten und Befunde zur Schulentwicklung als Arbeitsgrundlage zur Verfügung gestellt werden, die extern und nicht von der Schulaufsicht selber erhoben worden sind, sie entwickelt in ihren Rekontextualisierungslogiken eine spezifische „Eigensinnigkeit" (Heinrich, 2015).

Wissenschaftlich betrachtet ist Schulaufsicht (auch in Hessen) nach wie vor terra incognita (Langer, 2008), was in einem Missverhältnis zu der ihr zugeschriebenen positiven wie negativen Wirkkraft (Qualitätssicherung und Kontrolle einerseits, Maßregelung und Behinderung des operativen Geschäfts der Einzelschule andererseits) steht. Die Governance-Forschung hat das Untersuchungsfeld Bildungssystem inzwischen gut ausgeleuchtet, ohne jedoch dem Akteur Schulaufsicht wesentlich näher gekommen zu sein (Brüsemeister & Newiadomsky, 2008). Leistungskataloge und Profile der Schulaufsicht (in den deutschen Bundesländern) dokumentieren Steuerungsgewissheiten – trotz großer Heterogenität der Akteure, der Schullandschaften, der unterschiedlichen Größe und des spezifischen „Eigensinns" der beteiligten Systeme und trotz wachsenden Unbehagens der Betroffenen und Beteiligten (Heinemann, 2017a, 2017b).

Zum neuen Verständnis von dezentraler und Kompetenzen an die Schule verlagernder Staatlichkeit gehören diverse Reformkonzepte zum Umbau der staatlichen Schulaufsicht in Deutschland. Die klassischen Kernaufgaben der staatlichen Aufsicht über das Schulwesen ergänzen inzwischen zusätzliche Aktionsfelder wie Beratung und Unterstützung, Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung oder regionale Schulentwicklung (Köller, 2018).

Da es für Schulaufsichtsbeamte bisher nur in Ansätzen strukturierte Professionalisierungsverfahren gibt, muss davon ausgegangen werden, dass sie Gestaltungsräume wie Vorgaben im schulischen und regionalen Raum höchst unterschiedlich wahrnehmen. Ihre Fähigkeiten und Kenntnisse sind disparat, eine Reflexi n der Berufserfahrungen auf kollegialer Basis fi det nicht systematisch statt. Das alles sind Bedingungen, die dazu führen, dass kaum optimale Voraussetzungen für gelingende Kommunikation und Kooperation zwischen Schule und Schulaufsicht und im Mehrebenensystem der Bildungsverwaltung bestehen.

Die Personalressourcen der Schulaufsicht wurden sukzessive eingeschmolzen (z. B. durch verzögerte Stellennachbesetzung im Bereich der Schulämter) und ein Teil von deren bisherigen Aufgaben an die Schule verlagert, ohne dort für entsprechende personelle Ausstattung zu sorgen (z. B. bei der Budgetverwaltung). Einsparzwänge forcierten die Annahme, selbstständigere Schulen bräuchten weniger Aufsicht vor Ort. Demgegenüber gewannen datengestützte Aufsicht (Output-Kontrolle) sowie die personelle Trennung zwischen Kontrolle und Beratung an Bedeutung (Aufb u eines Beratersystems für spezifische Schulentwicklungsthemen, z. B. Inklusion). Wechselnde Steuerungsarchitekturen beeinflussten diese bereits heterogenen Praxen nur in geringem Maße. Dafür war die Wirkzeit der jeweiligen „Neuausrichtung" entweder zu kurz oder der „Nachhall" auf Grund klassischer Versäumnisse im Change-Management zu schwach (Bott, Kipp & Roediger, 2015).

Reformrhetorik und Reformcamouflage verstärkten sich gegenseitig und vielfältige Rekontextualisierungskräfte wirkten zusammen. Es entstand ein Bruch zwischen den sachpolitischen Diskursen (Policy) und den machtpolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen (Politics). Einige erkennbare Muster sind: Die datengestützte Aufsicht entfaltet einen enttäuschend geringen Grad an Wirksamkeit in der Einzelschule, da diese in der Regel die erhobenen Daten erst ansatzweise für Qualitätsmanagement nutzt. System-Monitoring und Metaevaluation haben geringen Einfluss auf das operative Geschäft. Die Schulaufsicht hat zu wenige Ressourcen und Kompetenzen, um die Einzelschule gemäß ihrer Bedarfe zu beraten oder systematisch regionale Schulentwicklung betreiben zu können. Individuelle Förderung der Schüler/innen und die Stärkung des selbstorganisierten Lernens im Kontext der Entwicklung einer neuen Lernkultur sind von geringer Relevanz für die pädagogische Arbeit. Fremdevaluation und Selbstevaluation gehören nicht selbstverständlich zum schuleigenen Qualitätsmanagement (Oelker, 2018).

2 Realutopische Empfehlungen zur Abhilfe

Die im letzten Jahrzehnt zunehmende Selbstständigkeit der Schulen implizierte wachsende Herausforderungen für die staatliche Aufsicht. Die Bewältigung dieser neuen Aufgaben für die staatliche Aufsicht erfordert einen konstruktiven Umgang mit der Ungleichzeitigkeit der schulischen Entwicklungen an verschiedenen Schulstandorten und Schulformen und der Heterogenität der widerständigen Logiken der schulischen Akteurinnen und Akteure. Staatlich Aufsicht über selbstständige Schulen bedeutet, unabhängig von der jeweiligen länderspezifischen institutionellen Ausprägung, konkrete und ressourcenbasierte Unterstützung des täglichen schulischen Geschäfts – auf Grundlage fundierter Kenntnis der lokalen und regionalen Situation am Schulstandort, durch die Moderation der strategischen Ziele und auf Basis professioneller Kooperation.

Aufsichtliches Handeln in diesem Sinne ist in erster Linie Kommunikation und Beziehungsarbeit, dafür bedarf es Zeit und Gestaltungskompetenz. Für die Schulaufsicht, die mit diesen Herausforderungen umgehen muss, ergibt sich folgendes Aufgabenprofil: Eine innovative

Aufsicht berät im Kontext von Unterstützungssystemen in fachlichen Fragen, bietet Qualifizie ung und Fortbildung und vermittelt Partner, die Schulen bei ihrer Entwicklungsarbeit unterstützen. Sie begleitet die Kooperation verschiedener Schulen auf regionaler Ebene sowie die regionale Schulentwicklung im Netzwerk mit externen Akteurinnen und Akteuren. Eine innovative Aufsicht unterstützt Schulen im Konfl ktmanagement und bietet juristische und psychologische Expertise und fördert die Professionalisierung des Führungshandelns in der Schulregion. Die Aufsicht gestaltet mit den Schulen der Region das gemeinsame Lernen im Sinne einer Qualitätsentwicklung und versteht es, Herausforderungen anzunehmen und kreativ zu nutzen und ermutigt die Schulen, in diesem Sinne selbstständig zu wirken. Dieses spezielle Wissen entsteht im Prozess und bedarf immer wieder einer kritischen Überprüfung. Allerdings kann es nicht schaden, allgemeine Erkenntnisse der Bildungsforschung zu refl ktieren, am besten in professionellen Lerngemeinschaften (Bonsen & Rolff, 2006). Schulaufsicht und Schulleitung verstehen sich in diesem Sinne als Intrapreneure, die Gelegenheiten ergreifen, Lernen ermöglichen und Menschen in ihrem Lernprozess unterstützen. Die Voraussetzungen dafür sind eigene Bildungsorientierung und intellektuelle Anstrengungsbereitschaft (Meyer, 2017). Dafür gibt es in der Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulaufsicht viele Anlässe und gute Gründe (s. dazu Kap. 3).

Die Entwicklung folgender Haltungen und Kompetenzen bei Führungskräften in Schule und Schulaufsicht sollte im Fokus dieser Lernprozesse stehen (Bordon, 2018):

- motivieren können und gestalterisches Handeln als befriedigend empfi den
- mit Scheitern verantwortlich und produktiv umgehen
- Fehler (eigene und fremde) produktiv nutzen
- Kreativität und kreatives Denken in der eigenen Organisation fördern
- transparent agieren und offen kommunizieren
- Denkblockaden abbauen und Selbstwirksamkeit erhöhen
- mit informeller und formeller sozialer Macht souverän umgehen
- Kritik und negativer Stimmungsmache konstruktiv begegnen
- Foren/Strukturen der freien Aussprache und Ideenfi dung fördern
- Überblick und Aussprache bzgl. Konsens und Dissens schaffen, Meinungskartelle transparent machen
- Position und Haltung im Rahmen eines verabredeten Wertehorizonts einnehmen
- loyal mit Vorgaben umgehen und Ermessensspielräume wahrnehmen
- die Potenziale der Mitarbeiter und die Dynamik der eigenen Organisation kennen
- Scheitern einkalkulieren und mit der Unsicherheit leben können

Die Verantwortlichen für die strategische Ausrichtung des Bildungssystems sind daran zu messen, wie sie die Qualität der Kooperation zwischen Schule und Aufsicht in diesem Sinne weiterentwickeln und Führungskräfte entsprechend qualifizie en.

3 Beispiele einer innovativen Beziehung zwischen Schulen und Schulaufsicht

Legendär ist der vielzitierte Deutungsansatz des Erziehungswissenschaftlers Rosenbusch (2005), der mit Bedauern von einer „strukturell gestörten Beziehung" zwischen Schule und Schulaufsicht spricht und für eine vertrauensbasierte professionelle Zusammenarbeit plädiert. Das war bereits 1994 und bezog sich auf bayerische Schulräte und Lehrkräfte und gilt nach wie vor (Rosenbusch, 2005).

Nach mehr als drei Jahrzehnten Bildungsreformen ist eine gelingende Arbeitsbeziehung zwischen Schule und Schulaufsicht für die Schulqualität erst recht von zentraler Bedeutung. Davon sind führende Schulforscher überzeugt (Schratz et al., 2016).

Eine aktuelle Fragebogenerhebung zur Schulautonomie aus dem seit 2017 laufenden Projekt „Innovative Schulautonomie als Chance für pädagogische Standortentwicklung" (INNOVITAS), das durch das EU-Programm Erasmus+ gefördert wurde, bestärkt mit Analysen zu den Erwartungen der Schulleiter/innen selbstständiger Schulen an die Schulaufsicht diesen Eindruck (Paasch & Wiesner, 2019).

Konkrete Beispiele einer für die Qualitätsentwicklung der Einzelschule und der Bildungsregion innovativ wirkenden Beziehung zwischen Schule und Schulaufsicht werden im Folgenden aufgezeigt. Die damit verbundenen Überlegungen münden in die Vorstellung einer entsprechenden Führungskultur.

3.1 Innovative Entwicklungen für Schule und Schulaufsicht auf dem Weg zum ganztägigen Lernen

Ganztägige Schulen sind im besten Sinne „autonome" Schulen, weil sie jenseits bestehender pädagogischer Settings neue (Lern-)Horizonte erschließen (Windlinger, 2016). Aufsichtliches Handeln in diesem Zusammenhang ist in erster Linie Beratung und Unterstützung – basierend auf professioneller Gestaltungskompetenz und Souveränität bei der Wahrnehmung der jeweiligen Rolle – und bei strikter Wahrnehmung der schulischen Autonomie. Angesichts veränderter Steuerungsverhältnisse auf dem Weg zum ganztägigen Lernen werden für Schulaufsicht und Bildungsverwaltung neue Verhaltensformen, Arbeitstechniken und Fachkenntnisse notwendig.

Die Entwicklung hin zu einer ganztägigen Schule ist ein Prozess, der das gesamte soziale System erfasst. Dieser Prozess muss nachhaltig begleitet und unterstützt werden. Dabei geht es immer wieder um zentrale Fragen der pädagogischen Qualität und der gelingenden Arbeitsbeziehung heterogener Akteure mit ihren je eigenen Handlungslogiken.

An den Schnittpunkten der Einzelschule zur Bildungsverwaltung treten komplementäre Veränderungen ein, die – im besten Falle – eine neue Führungskultur etablieren. Da diese neuen Fähigkeiten beidseitig und gleichzeitig benötigt werden, wirken Strukturen, in denen

Schulaufsicht und Schulleitung gemeinsam neues Wissen erwerben, Kompetenzen erlernen und eine refl ktierte Haltung zum Gestaltungs-, Förderungs- und Kontrollauftrag entwickeln können, nachhaltig positiv (Windlinger, 2016).

Unverzichtbar für die Schulaufsicht in diesem Change-Prozess sind Rollenklarheit und Handlungskompetenz gegenüber Vorgesetzten und Promotoren, klare Abgrenzung von Verwaltung und Politik, umfassende Wahrnehmung und Analyse der gegebenen Bedingungen und Potenziale und auch der bestehenden Begrenzungen und Zuständigkeiten.

Diese Change-Prozesse können sich an den Schnittstellen Kollegium/Eltern/Schulträger/Vereine/externe Partner konfl ktträchtig und zugleich produktiv gestalten.

Die Auswertung von Praxisbeispielen zeigt: Die teilnehmenden allgemeinbildenden Schulen, die auf dem Weg zum Lernen im Ganztag diese Herausforderungen kreativ annehmen konnten und für den eigenen Schulentwicklungsprozess nutzten, gewannen an Profil und fanden tatkräftige Unterstützung im Kollegium und bei den Eltern. Diese Schulen betrachteten Betreuung am Nachmittag unter pädagogischen Gesichtspunkten und entwickelten daraus ein stimmiges Gesamtkonzept. Sie setzten auf die Kooperation von Lehrkräften mit dem Betreuungspersonal und verabredeten die professionelle Weiterentwicklung aller Akteurinnen und Akteure im Team und in vertrauensbasierten Feedback-Strukturen, welche auch die zuständige Schulaufsicht einbezogen (Bordon, 2018).

Eine Rekontextualisierung von Vorgaben fi det immer und auf jeder Ebene statt. Entscheidend ist, wie Führungskräfte diese Adaption begleiten und für das Erreichen verabredeter Entwicklungsziele nutzen (Miceli, 2018). Eine bewusst geführte Rekontextualisierung, das demonstrieren die einzelnen Praxisbeispiele aus dem Bereich Lernen im Ganztag, zielt auf Balance zwischen Loyalität und Selbstverantwortung – mit Augenmaß bei der Umsetzung von Vorgaben und Weisungen – und mit Mut zum unternehmerischen Handeln in Verantwortung. Das anzuerkennen und zuzulassen, ist insbesondere in der Kooperation mit Schulexternen und Eltern im Bereich der Ganztagsangebote eine Herausforderung. Tatsächlich liegt darin aber auch die Chance, neue Impulse aufzunehmen und förderliche Rahmensetzungen vorzunehmen. Diese externen Partner sorgen für den nötigen Perspektivwechsel, garantieren „Bodenhaftung" und bei Bedarf tatkräftige Unterstützung. Partizipation – die Beteiligung des Kollegiums sowie der Eltern und schulexternen Partner – kann die Wahrscheinlichkeit eines intentionalen, auf Verbesserung hin ausgerichteten sozialen Handelns deutlich erhöhen (Windlinger, 2016). Aber diese Angebote zur Partizipation müssen ehrlich gemeint, realistisch durchdacht und gut geplant sein. Und Partizipation bedarf der konsequenten Umsetzung. Dafür ist insbesondere die Leitungsebene zuständig (Bordon, 2018). Das verlässliche Angebot berufsgruppenübergreifender Beratungskompetenzen durch die Schulaufsicht bietet der Schule Sicherheit und Leitplanken im Versuchsprozess. Die beste Basis für Veränderungen sind Vertrauen und geteilte Verantwortung – erst recht, wenn es zu Störungen kommt. Die Erfahrung, dass man sich auf den Partner verlassen kann, schafft die Bereitschaft, Neues zu versuchen und Risiken einzugehen.

3.2 Qualitätsmanagement an Selbstständigen Beruflichen Schulen in Hessen

Die Entwicklung der Selbstständigen Berufli hen Schulen (SBS) in Hessen weist ebenfalls erfolgreiche Instrumente des schulinternen Qualitätsmanagements und der staatlichen Wirksamkeitskontrolle auf. Dieses Zusammenspiel wird im Folgenden insbesondere unter dem Aspekt der Metaevaluation als Königsweg zur Qualitätsentwicklung beleuchtet (Leist, Speier & Zurwehme, 2018).

Bereits mit Teilnahme am Modellversuch „Selbstverantwortung plus (SVplus)" (2005 bis 2011) gingen die für Hessen ausgewählten berufli hen Schulen die Verpfli htung ein, ein zertifizier ares Qualitätsmanagementsystem aufzubauen, um damit im Rahmen der gewährten größeren Selbstverantwortung sicherzustellen, dass Selbstvergewisserung, Schulentwicklung und Rechenschaft legung konsequent miteinander verbunden werden.

Ein Qualitätsmanagementsystem bietet die Instrumente und Verfahren, mit denen die umfangreichen Entwicklungsarbeiten im Rahmen der erweiterten Selbstständigkeit eigenständig durch die jeweilige Schule bewertet und in eigener Zuständigkeit und Verantwortung neue Wege zur schulischen Qualitätsverbesserung entwickelt werden können. Ein Qualitätsmanagementsystem bietet der Schulaufsicht die Möglichkeit zu überprüfen, ob die an die SBS weitergegebene Eigenverantwortung im Sinne der Unterrichts- und Schulentwicklung erfolgreich eingesetzt wurde. Das Qualitätsmanagementsystem selbst oder externe Evaluationen (zum Beispiel die Metaevaluation) bieten der Schulaufsicht die Grundlage für den Abschluss von Zielvereinbarungen mit den SBS ihres Schulaufsichtsbereiches.

Mit der Neufassung des Hessischen Schulgesetzes wurde in § 127d Abs. 11 HSchG die Verpfli htung „Die selbstständige Schule überprüft und bewertet jährlich ihre Arbeit auf der Grundlage ihrer Konzeption und ihres Schulprogramms mit der Hilfe eines Qualitätsmanagementsystems" aufgenommen. Damit ist festgelegt, dass an selbstständigen Schulen ein Qualitätsmanagementsystem einzuführen ist, wobei vom Gesetzgeber nicht bestimmt wird, welches System genutzt werden soll und inwieweit es zertifizier ar sein muss. Es ist lediglich darauf zu achten, dass das Qualitätsmanagementsystem in der Lage ist, die Entwicklungsarbeit der SBS, die auf der Grundlage von SBS-Umwandlungskonzeption und Schulprogramm (§ 127b HSchG) beruht, zu evaluieren. Die Anforderungen an das Schulprogramm und damit indirekt an das Qualitätsmanagementsystem sind insbesondere (§127b Abs. 1 und Abs. 2 HSchG): individuelle Ausrichtungsmöglichkeit auf die jeweilige Schule und ihre Bedingungen als dynamisches System zur permanenten Evaluierung und Entwicklung der Arbeitsqualität und die Möglichkeit einer ständigen Fortschreibung. Im Modellprojekt SVplus analysierten die beteiligten Schulen anhand von 16 Anforderungskriterien die Qualitätsmanagement-Modelle EFQM (European Foundation für Quality Management), ISO 9000 (Internationale Organisation für Normierung/Standardisierung) und Q2E (Qualität durch Evaluation und Entwicklung).

Am Ende des Prozesses entschieden sich die beteiligten Schulen für Q2E, da dieses System ein schulspezifisches Instrumentarium ist, das den besonderen Belangen von berufli hen Schulen in Hessen gerecht wird. Es ist ein ganzheitliches Qualitätsmanagementmodell, das auf individuelles und institutionelles Lernen, auf Selbst- und Fremdevaluation sowie auf hohe Selbststeuerung setzt. Daher kommt dieses Qualitätsmanagementsystem als Lernsystem dem Professionsverständnis von Lehrkräften sehr nahe. Die Komponente Individualfeedback richtet den Fokus auf die von der Lehrkraft gestaltete Unterrichtspraxis. Selbststeuerung erfolgt bei Q2E nicht zufällig, sondern passiert als Selbstreflexi n über Feedback auf der individuellen Ebene und durch die Komponente Selbstevaluation auf der institutionellen Ebene. Ein weiterer Vorteil von Q2E besteht in dessen offenem Charakter, sodass es an landestypische Kontexte angepasst werden kann.

Als zusätzlicher Orientierungsrahmen für Schulqualität wurde im Rahmen der Schulinspektion der Hessische Referenzrahmen für Schulqualität (HRS) entwickelt. Nunmehr galt es, dieses weitere Ordnungssystem mit der Metaevaluation nach Q2E in Einklang zu bringen. Unter Einbeziehung der Q2E-Autoren Landwehr & Steiner (2003) wurde in diesem Zusammenhang ein verändertes Metaevaluationskonzept QEE (Qualitätsentwicklung durch Evaluation für SBS in Hessen) entwickelt. Die Konzeptionslogik von Q2E bzw. die Bewertungstabellen für die externe Schulevaluation nach Q2E wurden unter Wahrung der inhaltlichen Systematik des HRS in diesen überführt. So entstand in Hessen ein einheitliches und mit der Schulinspektion sowie mit den Q2E-Autoren abgestimmtes Metaevaluationsverfahren für SBS (Brüdigam, Martin & Nieder, 2013).

Durch die Einbindung von Inhalten aus Q2E in das Rahmenkonzept des HRS steht ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die SBS zur Verfügung. Die grundlegenden Funktionen der Qualitätssicherung – Rechenschaft legung und Entwicklungsorientierung sowie die Selbststeuerung der Schulen zur Überprüfung der eigenen Schul- und Unterrichtsqualität – wurden damit angemessen berücksichtigt.

Mit dem Erlass „Umwandlung berufli her Schulen in Selbstständige Berufli he Schulen (SBS)“ vom 27. September 2016 (ABl. 2/17, S. 50–54), der Erläuterungen und konkretisierende Informationen zur Umwandlung berufli her Schulen enthält, wurde Q2E verbindlich als Qualitätsmanagementsystem für SBS festgelegt. Aus Gesetz und SBS-Erlass ergeben sich die folgenden allgemeinen Zielsetzungen einer SBS:

- Veränderte Philosophie der Steuerung von Unterrichts- und Qualitätsprozessen
- Übernahme von Aufgaben der Schulaufsicht in den Bereichen Personal(einsatz), Unterrichtsorganisation und inhaltliche Ausgestaltung von Unterricht (§§ 127c, 127d HSchG)
- Sicherstellung einer nachhaltigen Unterrichts- und Qualitätsentwicklung im Sinne des Bildungserfolges der Lernenden
- Weiterentwicklung der Lern-Lehr-Kultur

Ordnet man die allgemeinen Zielsetzungen dem Handlungsfeld „Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung“ zu, können u. a. folgende hierzu erforderliche Qualitätskriterien konkretisiert werden:

- Einführung eines Qualitätsmanagementsystems (§ 127d Abs. 11 HSchG) – Q2E
- Möglichkeit der Zertifizie ung nach Q2E oder DIN ISO 29990 bei Vorliegen der Voraussetzungen
- Festlegung der pädagogischen Ziele – Leitbild – Qualitätsleitbild – Schulprogramm – Qualitätshandbuch
- Teilnahme an der regelmäßigen Metaevaluation, Einführung einer Feedbackkultur – Individualfeedback, kollegiale Hospitation, interne und externe Fokusevaluationen, Peerevaluationen und dergleichen mehr
- Unterstützung bei den Evaluationen durch die Hessische Lehrkräfteakademie, durch die Staatlichen Schulämter (z. B. Leiter pädagogische Unterstützung – LPU) und das Hessische Kultusministerium (Schulaufsicht)
- QM als Grundlage für den Abschluss von Zielvereinbarungen mit der Schulaufsicht
- Entwicklung/Weiterentwicklung einer neuen Lehr- und Lernkultur: selbstgesteuertes Lernen, Individualisierung von Unterricht, Entwicklung von Bildungsstandards, kompetenzorientierte Lern-/Lehrsettings, Bildungscoaching, Lernplattformen und dergleichen mehr
- Entwicklung einer Schule als Lebensraum – Unterstützungssysteme für Schüler/innen

Im System Q2E wiederum ist die externe Evaluation mit den folgenden Zielsetzungen als elementarer Bestandteil eines Qualitätsmanagementsystems angelegt (Landwehr & Steiner, 2003):

- (Externe) Evaluationsfachleute sollen durch die unabhängige Sicht auf die Schulqualität die Glaubwürdigkeit des schuleigenen Qualitätsurteils nach innen und außen erhöhen.
- Die unabhängige, unvoreingenommene Befragung soll eine ehrliche Meinungsäußerung der Betroffenen erleichtern und „blinde Flecken", die dem Insider verborgen bleiben, aufdecken helfen.
- Eine professionelle Begutachtung des Qualitätsmanagements soll die Entwicklung und Institutionalisierung des schuleigenen Qualitätsmanagements fördern und die Verbindlichkeit zur Umsetzung der evaluationsbezogenen Entwicklungsmaßnahmen erhöhen.

Die externe Evaluation bietet somit der einzelnen Schule die Chance, durch den Blick von außen eine Bestandsaufnahme zum aktuellen Stand des Qualitätsmanagements von zentralen Anspruchsgruppen zu erhalten, Anerkennung für das bereits Geleitstete zu erfahren und nicht zuletzt Impulse für die weitere Entwicklung des Qualitätsmanagements an „neuralgischen" Punkten zu bekommen. Externe Evaluation kann somit für die Schule ähnlich einer Prozessunterstützung ein Stück Wegbegleitung beim systematischen Qualitätsmanagementaufb u sein und Grundlagen für die Unterstützung durch die Schulaufsicht bieten.

3.3 Überblick über die Konzeption der Metaevaluation an Selbstständigen Beruflichen Schulen in Hessen

Die Metaevaluation des Qualitätsmanagements Selbstständiger Berufli her Schulen in Hessen orientiert sich an der Konzeptionslogik der Externen Evaluation nach Q2E sowie

am HRS als grundlegendem Ordnungssystem für hessische Schulen. Ausgehend von beiden Quellen wurde mit dem Kriterienkatalog QEE Hessen ein Bewertungsraster entwickelt, das insbesondere die Qualitätsbereiche II „Ziele und Strategien und Qualitätsentwicklung" und III „Führung und Management" des HRS aufgreift und als Evaluationskriterien zugrunde legt. Die Qualitätsbereiche werden über 7 Kriterien und insgesamt 43 konkretisierende Kerninformationen ausgeschärft

Abbildung 1: Kriterien nach QEE Hessen (Leist et al., 2018, S. 19)

Im Rahmen von QEE Hessen werden verschiedene qualitative und quantitative Instrumente genutzt. Die Instrumente sind inhaltlich aufeinander abgestimmt und ergänzen sich im Sinne des sogenannten Triangulationsprinzips, damit jede Kerninformation zuverlässig bewertet werden kann. An allen SBS werden die gleichen Datenerhebungsmethoden und der gleiche Instrumentenkanon angewendet (siehe Abbildung 2).

Der Ablauf einer Metaevaluation gliedert sich grob

- in eine Vorbereitungsphase, in der Informationen zwischen der Schule und dem Evaluationsteam ausgetauscht werden, die Onlinebefragung durchgeführt wird und Dokumente analysiert werden,
- den Schulbesuch vor Ort, währenddessen Interviews mit den schulischen Gruppen geführt werden und weitere Dokumente der Schule eingesehen werden, und
- in eine Nachbereitungsphase, in der der Evaluationsbericht geschrieben wird und zentrale Ergebnisse im Rahmen der Vorstellung des Berichts präsentiert und diskutiert werden (siehe Abbildung 3).

Wie aus der vorstehenden Abbildung ersichtlich wird, ist der Bericht über das Ergebnis der Metaevaluation die Grundlage für eine SBS, neue Entwicklungsschritte hieraus abzu-

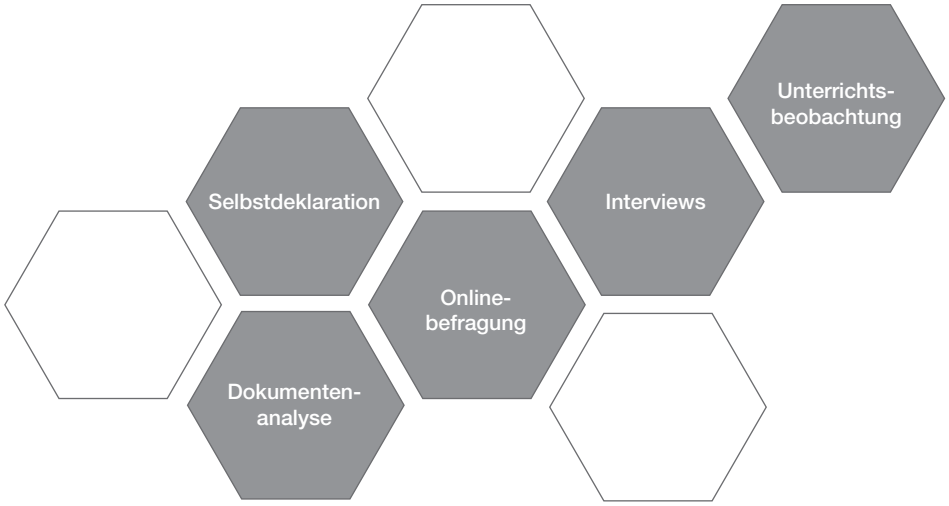

Abbildung 2: Überblick über die verwendeten Instrumente der Datensammlung (Brüdigam, Martin & Nieder, 2013, S. 20)

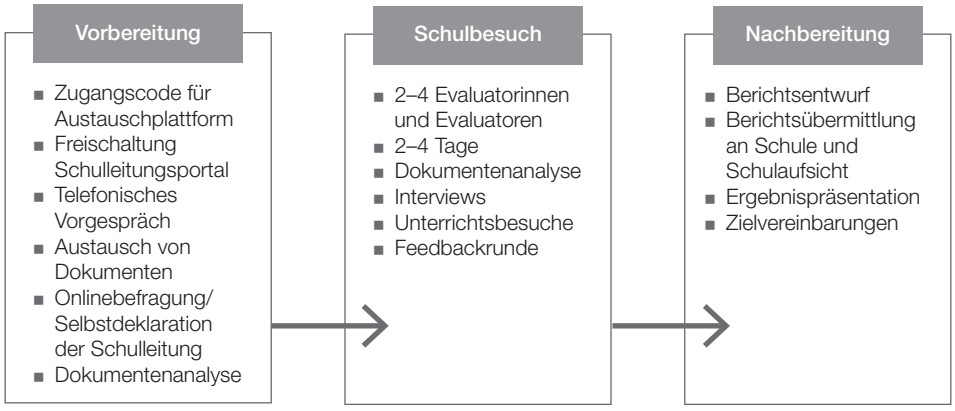

Abbildung 3: Grobablauf der externen Evaluation an SBS (Leist et al., 2018, S. 20)

leiten. An dieser Stelle schließt sich der Qualitätskreislauf (PDCA[1]-Zyklus). Im Rahmen der Rechenschaft legung ist der Metaevaluationsabschlussbericht aber auch Grundlage für den Abschluss von Zielvereinbarungen mit der Schulaufsicht.

Die Lehrkräfteakademie Hessen – Dezernat Evaluationen – ist für die Durchführung der Metaevaluationen an selbstständigen Schulen zuständig. An SBS fi det derzeit die erste Metaevaluation drei Jahre nach der Umwandlung einer nicht selbstständigen berufli hen

1 Plan-Do-Check-Act

Schule in eine SBS statt. Weitere Metaevaluationen finden anschließend turnusmäßig jeweils nach fünf Jahren statt (Leist et al., 2018).

4 Führungskultur als Element der Steuerung in Bildungsregionen

Selbstständige Schulen entfalten innovative Wirkkraft in Bildungsregionen, wenn staatliche Schulaufsicht dieses Potenzial für die regionale Schulentwicklung systematisch nutzt, z. B. indem ein Wissenstransfer aufgebaut wird. In Kooperations- und Lerngemeinschaften können Modelle des schulinternen Qualitätsmanagements auch in Schulen, die sich erst auf den Weg zur Selbstständigkeit machen, erprobt und ausgewertet werden. Dabei gewinnen die für die selbstständigen Schulen geltenden Qualitätsstandards in der Bildungsregion eine Vorbildfunktion: Die datenbasierte Überprüfung des Qualitätsmanagements, in der Ausprägung des Metaevaluationsberichtes, dient in Verbindung mit dem Qualitätsmanagementsystem als Grundlage für Zielvereinbarungen mit der Schulaufsicht.

Schule und Schulaufsicht stellen auf Basis der erhobenen Daten die Weichen für die weitere Schulentwicklung. Dabei ist die Einzelschule für ihr operatives Geschäft selbst verantwortlich. Die Schulaufsicht kann bedarfsbezogen das Führungshandeln von Schulleitung/Schulentwicklungsteam stärken, alternative Handlungsperspektiven eröffnen und spezifische Unterstützungsmaßnahmen verabreden. Die Kooperation im Kollegium und auf überschulischer Ebene können professionelle Lerngemeinschaften unterstützen. Schulaufsicht in diesem Kontext erfolgt auf Grundlage fundierter Kenntnis der institutionellen, sozialen, lokalen und regionalen Situation, in Moderation der strategischen Ziele der Bildungspolitik und in Kooperation mit multiprofessionellen Partnern. Die Entfaltung der innovativen Kräfte der Schulautonomie ist dabei ein zentrales Entwicklungsziel.

Aufsichtliches Handeln in diesem Sinne ist, wie auch schon eingangs dargestellt, in erster Linie Kommunikation und Beziehungsarbeit – basierend auf Gestaltungskompetenz, Rollenklarheit und Ressourcenverantwortung. Im Mittelpunkt stehen die Stärkung der Selbstständigkeit der Einzelschule, die Aktivierung von Entwicklungsenergien und die Förderung einer neuen Führungskultur.

In einer idealen Führungskultur werden vorhandene fachspezifische Ressourcen zur Unterstützung und Entlastung überschulischer Arbeitsgruppen und Dialog-Foren planvoll und nachhaltig eingesetzt. Schulaufsicht sichert Kontinuität der zwischen den Schulen verabredeten Arbeitsprozesse, schafft Strukturen und Sichtbarkeit der Ergebnisse. Und Schulaufsicht kommuniziert eindeutig Haltung und Wertorientierung und sorgt für die öffentliche Wahrnehmung und Anerkennung der regionalen Schulentwicklung auf Basis der Selbstständigkeit schulischer Entwicklungsarbeit.

Schulaufsicht auf regionaler Ebene ist ein Akteur unter anderen, der – in Kooperation und auf Augenhöhe mit den Partnern – die Qualitätsentwicklung der Bildungsregion voran-

bringen kann. Dabei sollte Schulaufsicht offen sein für die bildungspolitischen Impulse, die aus den Kommunen kommen und nicht selten eine direkte Auswirkung auf die Einzelschule haben. Schulaufsicht hat die Aufgabe, die Handlungslogik des eigenen Systems zu vermitteln und mit dem „Eigensinn" der anderen Akteure zu konzertieren. Dabei ist – wegen der politischen Implikationen – eine enge Abstimmung mit der vorgesetzten Behörde angeraten.

Führung in Schule und Schulaufsicht steht immer wieder vor neuen Herausforderungen, Ansprüchen und Aufgaben. Wie lässt sich da als Führungskraft Verantwortung für Veränderungen übernehmen? Am besten, indem sie in der eigenen Organisation günstige Rahmenbedingungen für eine innovative Führungskultur schafft (Brown, 2016). Führungskultur im schulpädagogischen Kontext ist ganzheitlich zu fassen und beeinflusst Fühlen, Denken und Handeln und prägt die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben und das Erreichen von Zielen in geteilter Verantwortung (Schratz et al., 2016).

Führungshandeln in diesem Sinne bedeutet, pädagogische Entwicklungen nicht primär über einzelne Maßnahmen anzustreben, sondern innovative Prozesse unter Beteiligung der Mitarbeitenden einzuleiten. Standortbezogene Visionen und Zielbilder dienen der Ausrichtung und Prozessreflexi n. Feedback sorgt für eine realistische Einschätzung des Erreichten und macht Erfolge sichtbar.

Partizipation, Verantwortungsteilung und Entwicklungsarbeit im Dialog nehmen dabei einen besonderen Stellenwert ein. Eine von den Mitarbeitern als positiv und wertbasiert erlebte Führung vermittelt Anerkennung und Wertschätzung und inspiriert, selbst initiativ zu werden, Werte zu teilen, Normen zu vereinbaren, sich für sein Denken und Handeln verantwortlich zu fühlen (Lohmann, 2013). Eine werteorientierte Führungskultur in Schule und Bildungsverwaltung entfaltet kreative Energie aus dem Inneren heraus und bringt das System in Bewegung. Das Vorhandensein zielgerichteter und wirksamer Binnenstrukturen und transparenter Außenstrukturen schafft Orientierung und Verlässlichkeit. Der wertegeleitete Blick auf die Außensicht und die Außenwahrnehmung weist in der produktiven Auseinandersetzung mit dem Leitbild neue Entwicklungsziele.

5 Zusammenfassung und Fazit

Eingangs wurde zunächst dargestellt, dass wissenschaftliche Erkenntnisse wegen Rekontextualisierungsprozessen der verschiedenen Akteure im Schulsystem nicht in pädagogische Innovationen transformiert werden. Der Schulaufsicht wird im Hinblick auf die Etablierung von Innovationen eine hohe Bedeutung zugeschrieben, ohne dass es dafür hinreichende Forschungsbelege gibt. Nicht nur Lehrpersonen, Schulleiter/innen, Schüler/innen und Eltern führen Rekontextualisierungen durch, auch die Schulaufsicht ist in ihrem Handeln durch eine spezifische „Eigensinnigkeit" geprägt (Heinrich, 2015).

Im zweiten Abschnitt wurden „realutopische" Empfehlungen für die Schulaufsicht gegeben, um ungünstigen Rekontextualisierungen entgegenzuwirken und eine innovative

Schulentwicklung zu befördern. Wesentlich ist hierbei eine gelungene Kommunikation und Beziehungsarbeit vonseiten der Schulaufsicht.

Im dritten Abschnitt wurden drei Beispiele für eine innovative Beziehung zwischen Schulen und Schulaufsicht gegeben. Erstens wurde dargestellt, welches Potenzial ganztägige Schulen für autonome innovative Entwicklungen aufweisen, zweitens wurde das Qualitätsmanagement an Selbstständigen Berufli hen Schulen in Hessen vorgestellt und schließlich wurde ein Überblick über die Konzeption der Metaevaluation an diesen Schulen gegeben.

Abschließend wurde im letzten Abschnitt dargelegt, wie Führungskultur von Schulleitung und Schulaufsicht als Steuerungselement zur innovativen Schulentwicklung beitragen kann. Führungskultur ist ein ganzheitlicher Prozess, in dem Partizipation, Verantwortungsteilung und Entwicklungsarbeit im Dialog einen besonderen Stellenwert einnehmen.

Als zusammenfassendes Fazit lässt sich festhalten: Schulautonomie auf der Basis einer ganzheitlichen Führungskultur verändert Menschen und Organisationen, macht Innovationen möglich und wirkt als Element neuer Steuerung.

Literatur

Abs, H. J., Brüsemeister, T., Schemmann, M. & Wissinger, J. (Hrsg.) (2015). *Governance im Bildungssystem. Analysen zur Mehrebenenperspektive, Steuerung und Koordination.* Wiesbaden: Springer.

Appius, S. & Nägeli, A. (2017). *Schulreformen im Mehrebenensystem.* Wiesbaden: Springer.

Avenarius H. & Hanschmann F. (2019). *Schulrecht. Ein Handbuch für Praxis, Rechtssprechung und Wissenschaft* (9. Aufl.). Kronach/Köln: Link.

Baumann, J. (2000). *Liquid Modernity.* Cambridge: Polity.

Bonsen, M. & Rolff, H.-G. (2006). Profesionelle Lerngemeinschaften von Lehrerinnen und Lehrern. *Zeitschrift für Pädagogik 52* (2), 167–184.

Bordon, F. (2018, November). *Für eine innovative Schulaufsicht.* Paper und Vortrag auf der LiGa-Tagung „Lernen im Ganztag". Frankfurt a. M.

Böttcher, W. (2007). Zur Funktion staatlichen „Inputs" in der dezentralisierten und outputorientierten Steuerung. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 185–206). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bott, W., Kipp, H. & Roediger, H. (2015). Erfolgreicher Wandel in der Strukturreform der staatlichen Schulaufsicht. In *HLP Management-Diskurs, Change – so oder so* (S. 117–122). Frankfurt a. M.: HLP.

Brown, T. (2016). *Wie Design Thinking Organisationen verändert und zu mehr Innovationen führt.* München: Vahlen.

Brüdigam, U., Martin, C. & Nieder T. (2013). *QEE Hessen – Qualitätsentwicklung durch Evaluation,* Wiesbaden: Hessisches Kultusministerium.
Verfügbar unter: https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/qee_hessen_-_qualitaetsentwicklung_durch_evaluation.

Brüsemeister, T. & Newiadomsky, M. (2008). Schulverwaltung – Ein unbekannter Akteur? In R. Langer (Hrsg.), *Warum tun die das? Governanceanalyse zum Steuerungshandeln in der Schulentwicklung* (S. 73–93). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Dammer, K.-H. (2015). *Vermessene Bildungsforschung. Wissenschaftsgeschichtliche Hintergründe zu einem neoliberalen Herrschaftsinstrument.* Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.

Fend, H. (2008). *Schule gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität* (S. 34 ff.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heinemann, U. (2017a). Schulaufsicht in der Schulreform nach PISA. In Tagungsprotokoll „Handlungsfelder der Schulaufsicht" am 19./20. 01. 2017. Soest.

Heinemann, U. (2017b). Viel bewegt, aber was wurde gewonnen? Bildungsverwaltung und Unterstützungssysteme im Prozess der Schulreform nach PISA. In M. Bronson & B. Priebe (Hrsg.), *PISA – Folgen und Fragen* (S. 35–49). Seelze: Klett Kallmeyer.

Heinrich, M. (2015). Zum Stand der Schnittstellenproblematik – datenbasierte Schulinspektion – dateninformierte Schulaufsicht – datenorientierte Schulentwicklung. Vortrag auf der 20. EMSE-Fachtagung. Hamburg. Verfügbar unter https://www.emse-netzwerk.de/

Köller, F. (2018). Schule als selbstverantwortliche Institution. *Fachzeitschrift SchulVerwaltung HE/RP* (3), 88–89.

Landwehr, N. & Steiner, P. (2003). *Q2E: Qualität durch Evaluation und Entwicklung*. Bern: hep Verlag.

Langer, R. (Hrsg.). (2008). *Warum tun die das? Governanceanalyse zum Steuerungshandeln in der Schulentwicklung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Leist, N., Speier, H. D. & Zurwehme, A. (2018). *Qualitätsentwicklung an selbstständigen beruflichen Schulen in Hessen*. Wiesbaden: Hessisches Kultusministerium. Verfügbar unter https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/hkm/qualitaetsentwicklung_an_selbststaendigen_berufli hen_schulen.

Lohmann, A. (2013). *Effektiv Schule führen: Wie Schulleitungshandeln die Schul- und Unterrichtsqualität steigert.* Kronach/Köln: Link.

Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (Hrsg.). (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung.* Frankfurt a. M.: Campus.

Meyer, H. (2017). Bildung, die vierte Form der Anerkennung. In W. Geisler (Hrsg.), *Anerkennung – Über den Umgang mit Menschen in der Schule* (S. 189–194). Schwalbach: Debus.

Miceli, N. (2018). *Schulautonomie als Element neuer Steuerung. Rekontextualisierung zwischen pädagogischer und struktureller Perspektive.* Wiesbaden: Springer VS.

Oelker, J. (2018). Strategien von Schulaufsicht zur Qualitätsentwicklung von Ganztagsschulen. (S. 12 ff.). Verfügbar unter https://www.lernen-im-ganztag.de/fileadmin/user_upload/2_Dateien_News_laenderuebergreifend/Berlin_Aufsicht.pdf

Paasch, D. & Wiesner, C. (2019). *Ergebnisdokumentation der wissenschaftlichen Online-Erhebung zur Situation der Schulautonomie in Bayern, Hessen und Südtirol.* Unveröffentlichte Ergebnisdokumentation. Salzburg.

Rosenbusch, H. (2005). *Organisationspädagogische Grundlagen pädagogischen Führungshandelns.* Neuwied: Wolters Kluwer.

Schratz, M., Wiesner, C., Kemethofer, D., George, A. C., Rauscher, E., Krenn, S. & Huber, S. G. (2016). Schulleitung im Wandel: Anforderungen an eine ergebnisorientierte Führungskultur. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel, & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht 2015. Fokussierte Analysen und bildungspolitische Schwerpunktthemen.* (Bd. 2, S. 221–262). Graz: Leykam. doi:10.17888/nbb2015-2-6

Schumpeter, J. A. (1947). The Creative Response in Economic History. *The Journal of Economic History, 7* (2) 149–159.

Steffen, U., Heinrich, M. & Dobbelstein, P. (2019). Praxistransfer Schul- und Unterrichtsforschung – eine Problemskizze. In C. Schreiner, C. Wiesner, S. Breit, P. Dobbelstein, M. Heinrich & U. Steffens (Hrsg.), *Praxistransfer Schul- und Unterrichtsentwicklung* (S. 11–26) Münster: Waxmann. Verfügbar unter https://www.waxmann.com/?eID=texte&pdf=3936Volltext.pdf&typ=zusatztext.

Windlinger, R. (2016). *Von „Unterricht plus Betreuung" zur Ganztagsschule – Wie wachsen Schule und Betreuung zu einem Ganzen zusammen?* Bern. Verfügbar unter http://www.bildung-betreuung.ch/fileadmin/redaktion/Dokumente/andere/Wie_wachsen_Schule_und_Betreuung_zu_einem_Ganzen_zusammen.pdf

Ursula Pulyer & Ivan Stuppner

Schulautonomie und Evaluation in Südtirol

Im vorliegenden Beitrag wird der Versuch unternommen, die nunmehr seit über 18 Jahren bestehende Schulautonomie in Südtirol in ihren Besonderheiten, aber gleichermaßen auch im Kontext der Evaluation der Schulen darzustellen. Aufgezeigt wird, wie sich beide Bereiche – die Schulautonomie und die (interne und externe) Evaluation – in dieser Zeit komplementär zueinander weiterentwickelt haben.

Autonomie und Evaluation bedingen einander, sie sind sozusagen zwei Seiten der gleichen Medaille. Freiräume wollen autonom erlebt und gestaltet sein. Diese Gestaltung hat Folgen, die näher betrachtet sein wollen – daraus erwachsen zukünftige neue Entscheidungen. Haben die Änderungen der Stundentafel tatsächlich den intendierten Erfolg? Zeigen die organisatorischen Änderungen des Stundenplanes die gewünschte Wirkung? Durch das Wechselspiel von autonomen Entscheidungen – Evaluierung – erneuter Entscheidung kann ein sinnvoller Qualitätszirkel gestaltet werden.

1 Rechtliche Grundlagen und Anwendungsbereiche

> „Art. 2 (3) Die Autonomie der Schulen gewährleistet die Lehrfreiheit und die kulturelle Vielfalt und kommt wesentlich in der Planung und Durchführung von Erziehungs-, Bildungs- und Unterrichtsmaßnahmen zum Ausdruck; diese haben die Persönlichkeitsentwicklung zum Ziel und berücksichtigen hierzu das jeweilige Umfeld, die Erwartungen der Familien sowie die Eigenart der Beteiligten; sie sind darauf ausgerichtet, deren Bildungserfolg nach den Leitlinien und allgemeinen Zielen des Bildungssystems zu garantieren und die Wirksamkeit des Lehrens und Lernens zu erhöhen."

Auszug aus dem Landesgesetz Nr. 12 vom 29. Juni 2000.[1]

Die Autonomie aller staatlichen Schulen wurde italienweit im Jahre 1997 eingeführt. In Südtirol wurden im Jahre 2000[2] mit Landesgesetz die Bestimmungen für die Schule in Südtirol eingeführt. Die Schulen sollten laut Schulverteilungsplan eine Mindestgröße von 300 Schülerinnen und Schülern haben, damit professionell in Eigenverantwortung agiert werden konnte. Dies bedeutete einen Zusammenschluss kleinerer Schulen bzw. Schulstellen zu größeren Verwaltungseinheiten – sogenannte Schulsprengel –, wobei auch unterschiedliche Schulstufen zusammengeschlossen wurden. Die Leitung einer solchen größeren auto-

1 Verfügbar unter http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/lp-2000-12/landesgesetz_vom_29_juni_2000_nr_12.aspx (09.01.2019).

2 Der vollständige Wortlaut des Autonomiegesetzes der Schulen vom 29. Juni 2000, Nr. 12 in Südtirol fi det sich unter: a. a. O.

nomen Schule obliegt einer Schuldirektorin/einem Schuldirektor (Schulführungskraft) der/dem die „dirigenza“ übertragen ist. Diese Position ist mit der eines höheren Beamten vergleichbar. Damit verbunden ist die Befreiung von jeglicher Unterrichtsverpfli htung, um die Führung der autonomen Schulen in allen gesetzlich vorgeschriebenen Facetten gewährleisten zu können. Voraussetzung für diese Position ist ein umfangreiches Prüfungs- und Ausbildungsverfahren.

Die Autonomie der Schulen betrifft im esentlichen drei Bereiche:
- didaktische Autonomie
- organisatorische Autonomie
- fi anzielle Autonomie

Die *didaktische* und die *organisatorische Autonomie* stehen in engem Zusammenhang. Beide ermöglichen der Schule im Rahmen der verfassungsrechtlich verankerten Lehrfreiheit und der Entscheidungen, die zusammen mit den Lehrkräften und Eltern im Schulrat (s. u.) getroffen werden, die Unterrichtsverfahren, die Unterrichtszeiten, Stützmaßnahmen, Schülerbewertung u. a. m. festzulegen. Insgesamt soll *(organisatorisch)* die bestmögliche Ein- und Aufteilung des gesamten Curriculums vorgenommen werden. Die Rahmenrichtlinien stellen die gesetzliche Vorgabe für die Kompetenzerreichung der Schüler/innen zu bestimmten Zeitpunkten dar – die Schule beschließt Methoden, Vorgangsweisen und Maßnahmen, damit diese Ziele erreicht werden („Schulcurricula“). Eine grundlegende Stundentafel mit der Anzahl der Wochenstunden verteilt auf die gesetzlich vorgeschriebenen Fächer ist in den Rahmenrichtlinien festgeschrieben.[3] Diese Stunden- und Fächerverteilung kann von der Schule im Ausmaß von insgesamt 20 % abgeändert werden. Beispielsweise können Schwerpunkte gesetzt, einzelne Fächerangebote verstärkt oder reduziert werden. Die Stundentafel enthält auch den sogenannten Wahlpflichtbereich, der auf Grund der fehlenden Zuordnung zu einem bestimmten Fach besonders gerne im Rahmen der 20 % autonom gestaltet wurde. Auch gibt es die gesetzliche Möglichkeit der Anerkennung von außerschulischen Angeboten im Bereich Musik und Sport. Wird nach bestimmten Richtlinien an der Musikschule oder an einem Sportverein ein Instrument und/oder eine Sportart erlernt, so kann dies die Schülerin/den Schüler vom Besuch des Unterrichts (im Wahlpfli htbereich) entbinden.

Die Schulen sind zur Planung verpflichtet: Der Begriff „Schulprogramm“ wird seit 2016 durch den Begriff „Dreijahresplan“ ersetzt und dadurch geschärft. Der Dreijahresplan steht in engem Zusammenhang mit dem langfristigen Qualitätskonzept der Schule und den konkreten Maßnahmen zur Qualitätssicherung. Beides schreibt die Schule im Dreijahresplan fest. Darüber hinaus werden in diesem Planungsinstrument auch alle anderen Aspekte der Eigenverantwortung und Entscheidungen der Schulgemeinschaft dargelegt. Die Einführung der Fünf-Tage-Woche z. B. im Jahre 2012 konnte nicht mehr der Einzelschule überlassen werden, weil dies zu völlig unterschiedlichen Wochenplanmodellen geführt

3 Vgl. Beschluss der Landesregierung vom 19. Jänner 2009, Nr. 81 für die Grund- und Mittelschulen; Beschluss der Landesregierung vom 13. Dezember 2010, Nr. 2040 für die Oberschulen.

hatte, was wiederum Familien, deren Kinder unterschiedliche Schulen besuchten, vor ganz neue Herausforderungen stellte. Deswegen stellt sich grundsätzlich bei Entscheidungen eigenverantwortlicher Schulen die Frage: Wie weitreichend sind die Auswirkungen auf Familien und das soziale Umfeld? Entscheidungen, die im Inneren der Schule wirken – Unterrichtsmethoden, Projekte, Länge der Unterrichtseinheiten –, sind leichter umzusetzen als Entscheidungen, die Auswirkungen im weiteren Umfeld haben. Schon die autonomen Entscheidungen über Anfangs- und Endzeiten des Unterrichts haben eine nicht unerhebliche Abhängigkeit von den An- und Abfahrtszeiten der öffentlichen Verkehrsmittel – anders formuliert: Die Fahrpläne müssen bei der Entscheidung der Schule miteinbezogen werden.

Wichtiger Bestandteil im Sinne der Eigenverantwortung ist die *finanzielle Autonomie*. Die Schulen verfügen über ein Budget, das ordnungsgemäß nach den Regeln der Buchhaltung, Effektivität und Effizien verwaltet werden muss. Dies bedingt kompetente Mitarbeiter/innen im Sekretariat. Die Funktion der Schulsekretärin/des Schulsekretärs basiert auf einem eigenen Berufsbild der höheren Funktionsebene, das entsprechende Anforderungen voraussetzt. Auch verlangt es den Lehrkräften eine nicht unerhebliche gediegene und vorausschauende Planung ab, damit Haushaltsvoranschlag, Jahresabschlussrechnung und andere damit in Zusammenhang stehende Modalitäten korrekt abgewickelt werden können. Das Budget wird nach der Schulgröße zugeteilt und will verantwortungsvoll verwaltet sein. Zusätzlich zu den laufenden Ausgaben und denen, die von der Schule im Rahmen ihrer didaktischen Planung getätigt werden, wird ein Überstundenkontingent bereitgestellt, mit dem Zusatztätigkeiten der Lehrkräfte vergütet werden können. Die Besoldung der Lehrkräfte insgesamt wird aber nicht von der autonomen Schule vorgenommen. Es fehlt grundsätzlich eine umfassende Personalhoheit, weswegen auch gerne der Terminus „Teilautonomie" verwendet wird. Allerdings wird der Schule ein „funktionales Plansoll" zur Verfügung gestellt, das auf Grund eines transparenten Schlüssels die Anzahl der Lehrkräfte insgesamt ermittelt. Diese Lehrkräfte können nun gemäß den Bedürfnissen der Einzelschule vor Ort eingesetzt werden. Es können ihnen Zusatzaufgaben übertragen werden, sie können stufenübergreifend unterrichten oder im Rahmen der Fördermaßnahmen zum Einsatz kommen. Die Zuordnung der Lehrkräfte zu den einzelnen Klassen und Fächern obliegt somit zur Gänze der Schulführungskraft

Das ursprüngliche Autonomiegesetz vom Jahre 2000 hat einige Abänderungen erfahren. Wie oben erwähnt, wurde z. B. im Jahre 2012 an allen Schulen Südtirols die Fünf-Tage-Woche eingeführt, was naturgemäß zu einer Einschränkung der organisatorischen Autonomie geführt hat und dementsprechend gesetzliche Abänderungen erforderte. Auch wurde dem Gesetz eine „Bewertung der Arbeit der Schulführungskräfte"[4] hinzugefügt, was neuen Gehaltsverhandlungen geschuldet war: Die Zielerreichung wird vonseiten der Schulaufsicht („Inspektorat") im Rahmen einer Dienstbewertung überprüft und stellt in der Folge ein Gehaltselement dar. Die Inspektorinnen/Inspektoren führen mit den Schulführungskräften Standortgespräche, die Zielvereinbarung und Zielerreichung zum Inhalt haben.

4 http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/lp-2000-12/landesgesetz_vom_29_juni_2000_nr_12.aspx?view=1 (11.03.2019).

Alle Entscheidungen werden im Schulrat getroffen. Er besteht aus 14 Mitgliedern und umfasst Lehrkräfte, Eltern, Schüler/innen (in der Oberstufe), die Schulführungskraft und die Schulsekretärin/den Schulsekretär. Im Vorfeld fi den die Diskussionen im Elternrat, im Schülerrat und/oder im Lehrerkollegium statt. Die Schulführung hat somit nur eine Stimme von 14 – was komplexe Führungskompetenzen voraussetzt. Die Schuldirektorin/Der Schuldirektor muss zum einen juristisch versiert sein und Bescheid wissen über gesetzliche Grundlagen und Voraussetzungen, unter denen die Entscheidungen getroffen werden können, zum anderen muss sie oder er aber über eine profunde Kenntnis in Sachen Organisationsentwicklung (im Besonderen Schulentwicklung) und Kommunikation verfügen. Eine Schulführungskraft muss empathisch sein. Die Entscheidungen an Schulen unterliegen immer einem Spannungsfeld, man denke nur an die oft konträren Sichtweisen von Lehrkräften und Eltern. Die schon erwähnte Rolle der Schulsekretärin/des Schulsekretärs ist im Schulrat nicht unerheblich. Sie oder er hat die Verantwortung über die Finanzgebarung. Das Zusammenspiel im Schulrat zwischen den Interessen der Eltern-/Schülerschaft einerseits und jenen der Lehrerschaft andererseits will gut flankiert sein von (realisierbaren) Visionen und Ideen der Schulführung und der fi anziellen Durchführbarkeit. Fast immer steht jede Entscheidung in Zusammenhang mit den verfügbaren Geldmitteln. Entschieden wird mit Mehrheitsbeschluss: Bei einem Ergebnis von 7:7 ist das Vorhaben abgelehnt.

Die Schulführungskraft ist vom Unterricht entbunden, ihre Aufgaben unterscheiden sich grundlegend von denen einer Lehrkraft. Sie durchläuft – in der Regel nach einigen Jahren als Lehrer/in – ein aufwendiges Prüfungs- und Ausbildungsverfahren. Geprüft werden die oben angeführten Dinge: Gesetzeskenntnis, Kommunikationsfähigkeit, Kenntnis der gängigen Schulentwicklungstendenzen, darunter z. B. auch die neuen Entwicklungen in Sachen Evaluation. Die Schulgröße wird in einem „Schulverteilungsplan" festgelegt, der fünf Jahre lang Gültigkeit behält. Sie beginnt bei einem Minimum von 350 Schülerinnen und Schülern und kann bis zu 1300 umfassen. Voraussetzung dafür war vor Jahren – bedingt durch das Autonomiegesetz – die Zusammenlegung kleinerer Schulen zu größeren Verwaltungseinheiten. Ein solcher Zusammenschluss an Schulen („Schulsprengel") kann auch bis zu zehn Schulhäuser (kleinere Schulen) umfassen. Vertreten werden diese einzelnen Schulgebäude durch sog. Schulstellenleiter, die vor Ort im Auftrag der Schulführung die erforderlichen Entscheidungen des Tagesgeschäfts f llen.[5]

2 Schulautonomie im Kontext der externen Evaluation

> „Art. 14
> (3) Die Kindergärten und Schulen der Unter- und Oberstufe überprüfen die Qualität und Wirksamkeit ihres Bildungsangebotes mit geeigneten Verfahren und Mitteln der internen Evaluation.

5 Die Schulstellenleiter/innen werden von der Schulführung ausgewählt und können entweder über einen Stundenabschlag oder Überstunden vergütet werden.

(4) Die externe Evaluation überprüft die Wirksamkeit und Effizien der einzelnen Kindergärten und Schulen sowie die Qualität des gesamten Bildungssystems. Dies erfolgt auch in Zusammenarbeit mit staatlichen und internationalen Institutionen und Einrichtungen."

Auszug aus dem Landesgesetz Nr. 11 vom 24. September 2010.[6]

Nulla autonomia sine inspectione könnte man in Abwandlung eines alten römischen Rechtsgrundsatzes[7] als erste Aussage festhalten. Mit der Einführung der Schulautonomie in Südtirol wurde von Anfang an eine Form der Evaluation mitgedacht und miteingeführt, die sich über alle der Autonomie unterliegenden Bereiche erstrecken sollte. Die verschiedenen Freiräume der Schulen in Didaktik, Organisation, Schulentwicklung, Verwaltung und Finanzen sollten – da eine institutionelle Vorschreibung nicht mehr dem Geist der Autonomie entspricht – durch interne und externe Evaluation betrachtet und überprüft werden. Konkret bedeutete dies in den Anfängen, dass verschiedene Einrichtungen gestaltet werden mussten, die diese Funktion des Überblicks übernehmen konnten.

2.1 Verschiedene Einrichtungen und Maßnahmen zur Sicherung der Schulqualität

Wollte man eine erste grobe Unterscheidung[8] zu den Tätigkeiten der verschiedenen Einrichtungen vornehmen, so könnte man davon ausgehen, dass hinsichtlich der fi anziellen Autonomie eine geregelte Form der Kontrolle etabliert wurde. Rechnungsrevisoren nehmen die Überprüfung des Finanzgebarens der einzelnen Schule vor. Da in diesem Bereich mit Ausnahme der Kapitel Schulbücher und Integration[9] große Freiheiten vorherrschen, fi det mindestens eine jährliche Revision an jeder Schule statt.

Neben der Kontrolle der Finanzen durch Revisoren obliegt es dem Inspektorat (Schulaufsicht), die Funktionalität der Stundentafeln – sollte diese im Rahmen der möglichen 20 % autonom abgeändert worden sein – zu überprüfen. Dies ist nicht die Aufgabe der Evaluation. Auch führen die Inspektoren im Auftrag des Bildungsdirektors mit den Schulführungskräften jährliche Zielvereinbarungs- und Zielerreichungsgespräche, die sich zu einem großen Teil auf das Führungshandeln beziehen und eine Bewertung der Führungsleistung zur Folge haben. Wenn gewünscht, wird ein Evaluationsbericht als Gesprächsgrundlage verwendet, idealerweise zur Zielvereinbarung, damit Veränderungen und Ziele angedacht werden können. Die autonome Schule wird in all ihren Bestrebungen nach qualitativ hoch-

6 Verfügbar unter http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/de/lp-2010-11/landesgesetz_vom_24_september_2010_nr_11.aspx?view=1 (09.01.2019).

7 Es handelt sich um den Rechtsgrundsatz des *Nulla poena sine lege,* welches das erste Mal bei Gnaeus Domitius Annius Ulpianus vorzufi den ist und darauf verweist, dass durch Gesetze grundsätzlich nicht rückwirkend Sanktionen eingeführt werden dürfen.

8 Grob ist die Unterscheidung insofern, als dass natürlich die autonomen Bereiche sich teilweise bedingen und auch die Kontrollinstanzen sich in der Analyse der Bereiche direkt und indirekt überschneiden.

9 Im Bereich Integration und Schulbücher sind keine Abänderungen/Kürzungen erlaubt. Das Geld muss zur Gänze dafür verwendet werden.

wertigen Bildungsangeboten von der Pädagogischen Abteilung der Bildungsdirektion unterstützt. Die Trennung der Aufgaben der drei Schulpartner ist sinnvoll und will transparent kommuniziert sein:

- Die Evaluationsstelle sichtet das gesamte Lernangebot in Abgleich zum Qualitätsrahmen.
- Das Inspektorat führt Zielvereinbarungsgespräche und überprüft Formalia und die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben.
- Die Pädagogische Abteilung unterstützt bei Schul-, Unterrichts- und Organisationsentwicklung.

An der Entwicklungsgeschichte der externen Evaluation in Südtirol lässt sich gut zeigen, wie sowohl die Autonomie als auch flankierende Formen der Überprüfung dazu sich weiterentwickelt haben. Bereits im ursprünglichen Landesgesetz zur Autonomie der Schulen Nr. 12 vom 29. Juni 2000 wurde im Artikel 16 ein eigenes Evaluationssystem vorgesehen. Hauptaugenmerk wurde dabei auf die Einführung von Formen der Selbstevaluation und der Fremdevaluation gelegt. Im Artikel 17 wurde ein eigener Landesbeirat für die Evaluation der Qualität des Schulsystems eingeführt, wo auch schon erste konkrete Vorgaben in puncto Einrichtung, Zusammensetzung und Möglichkeiten der Zusammenarbeit genannt werden.[10] Alle weiteren Belange (Aufgaben, Sitz und Organisation) dieses Landesbeirates sollten dann in einer Durchführungsverordnung eingeführt werden, was schlussendlich am 26. Mai 2003 (Nr. 1809) durch den Landeshauptmann erfolgte. Als Aufgabenfelder wurden damals Monitoring und Fremdevaluation zur Wirksamkeit und Effizien von Unterricht und Bildung angeführt. Auch die Errichtung einer eigenen Dienststelle für Evaluation wurde in diesem Zusammenhang angedacht. Interessant und auf Grund des Südtiroler Autonomiestatutes vorgesehen war, dass für alle drei großen Sprachgruppen – die deutsche, italienische und ladinische Sprachgruppe – jeweils eigene Landesbeiräte und Dienststellen für Evaluation eingeführt werden.

Im Wesentlichen musste für die Durchführung einer zielführenden Evaluation der autonomen Schulen ein Qualitätsrahmen mit Indikatoren entwickelt werden, der als Ausgangslage bzw. im engeren Sinne als Blaupause für die Umsetzung und Überprüfung von Schulqualität dienen konnte.[11] Dieser Qualitätsrahmen sollte sowohl für die interne als auch die externe Evaluation der autonomen Schule als Anhaltspunkt dienen. In einem ersten, vom Landesbeirat für Evaluation und der Evaluationsstelle sowie anderen Handlungsträgerinnen und -trägern der Schule entwickelten Rahmen wurde der Fokus hauptsächlich auf die Prozessqualitäten sowie auf die Produktqualitäten gelegt. Die Bereiche im Qualitätsrahmen deckten dabei das folgende Spektrum der Bildungswelt ab: Lernen und Lehren, Schulkultur und Schulklima, Beziehungen nach außen, Schulführung und Verwaltung, Professionalität und Personalentwicklung sowie Ergebnisse.[12] Ausgehend

10 Vgl. dazu z. B. SEQuALS (2005, S. 277).

11 Erste Überlegungen zu dieser Thematik finden sich in: Meraner (2004, S. 218–220), wo Rudolf Meraner dezidiert die 16 Qualitätsindikatoren für Schulsysteme von der Europäischen Union thematisiert und sich Gedanken zur Umsetzung dieser in der europäischen Schulwelt macht.

12 Vgl. dazu die Handreichung: *Grundlagen der externen Evaluation der deutschen Schule in Südtirol* (2006, S. 3), aber vor allem das Kapitel zum Qualitätsrahmen, S. 1–16.

von diesem ersten Qualitätsrahmen konnten dann Konzepte und Instrumente entwickelt werden, um autonome Schulen evaluieren zu können.

2.2 Qualitätsrahmen und Konzept zur externen Evaluation

Ab dem Jahr 2004 wurde dann ein Konzept für die Evaluation der Schulen entwickelt und gleichzeitig eine Dienststelle für Evaluation eingerichtet, die den Auftrag erhielt, sich in den folgenden Jahren der Durchführung der externen Evaluation zu widmen. Bei der Entwicklung der Instrumente und der Vorgangsweise bei der externen Evaluation ging es dann effektiv darum, gezielt die schon öfters angesprochenen Bereiche der Autonomie der Schule näher zu beleuchten, um für die einzelne Schule, dann aber auch für das gesamte Bildungssystem nützliche Daten und Informationen gewinnen zu können. Von Anfang an war es ein großes Anliegen, eine Triangulation der Methoden einzuführen, die dem Erkenntnisgewinn dienen sollte. Als Erhebungsmethoden in diesem Zusammenhang wurden die Dokumentenanalyse, Fragebögen, leitfadengestützte Interviews, Ratingkonferenzen und Unterrichtsbeobachtungen bei Klassenbesuchen eingeführt.[13] Es ging dabei grundsätzlich darum, die wesentlichen Mitglieder der Schulgemeinschaft in den Evaluationsprozess zu involvieren und über besagte unterschiedliche Methoden Daten für die Schulentwicklung zu erheben. Mit diesen konzeptuellen Vorgaben wurde dann begonnen, die autonomen Schulen extern zu evaluieren. In erster Linie betraf dies alle Schulen staatlicher Art, von den Schulsprengeln mit Grund- und Mittelschulen bis hin zu den diversen Schulen der Oberstufe. Im Vordergrund stand aber auch eine permanente Verfeinerung der Instrumente und Methoden, um den Bedürfnissen der einzelnen Schulen gerecht werden zu können. Bis zum Jahr 2012/2013 konnten diesbezüglich alle deutschen Schulen in einem ersten Zyklus extern evaluiert werden.

Wie die grafische Übersicht auf der nächsten Seite zeigt (siehe Abbildung 1), folgen auf fünf Jahre Grundschule drei Jahre Mittelschule – diese acht Jahre entsprechen in etwa einer „Gesamtschule" und sind für alle Schüler/innen gleich. Es gibt keine Trennung vor Beendigung dieser acht Schuljahre. Nach der „Mittelschulprüfung" kann eine Oberstufe ausgewählt werden, die sich in Gymnasien und Fachoberschulen (Dauer: fünf Jahre) aufteilt. In Alternative dazu kann eine Berufsschule oder Lehre gewählt werden, die auch zum Abitur führen kann.

In einer Kooperation zwischen den Evaluationsstellen der drei Sprachgruppen in Südtirol entstand nun das Ansinnen, den Qualitätsrahmen zu überarbeiten und neben den bereits vorhandenen Prozessqualitäten nunmehr den Inputqualitäten und auch den Wirkungsqualitäten (vormals Produktqualitäten) von Schule Sorge zu tragen. Auch das Spektrum der Hauptbereiche wurde präzisiert. Die wesentlichen sieben Bereiche lauten nun: Kontext, Ressourcen, Lern- und Erfahrungsraum, Schulkultur und Schulklima, Schulführung, Professionalisierung und Schulentwicklung sowie fachliche, überfachliche und erzieherische

13 Vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel Leitfaden für die Schulbesuche in: *Grundlagen der externen Evaluation der deutschen Schule in Südtirol.* Ebd., S. 8 f.

Das Bildungssystem in Südtirol

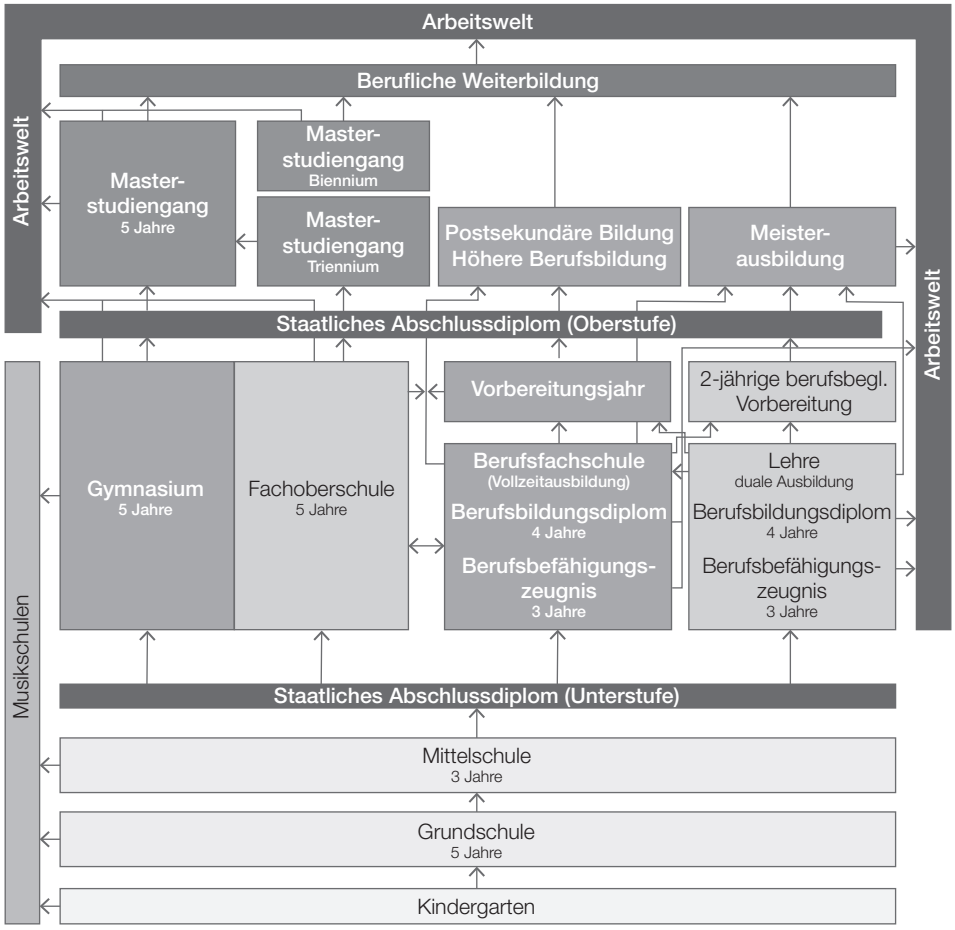

Abbildung 1: INFO Spezial 2018 (= Informationsschrift für Kindergarten und Schule in Südtirol), S. 5. Unter: http://www.schule.suedtirol.it/Lasis/documents/info/2017_18/INFO_Spezial_2018.pdf (11.03.2019). © Deutsche Bildungsdirektion, Autonome Provinz Bozen.

Kompetenzen. Diese Hauptbereiche wurden dann noch mit 24 Teilbereichen versehen und für alle drei Sprachgruppen rechtsverbindlich im Beschluss der Landesregierung vom 23. Dezember 2014, Nr. 1599 genehmigt (siehe Abbildung 2). Für die deutsche Schule wurde der Qualitätsrahmen noch um 180 Zielindikatoren, aufgeteilt auf die verschiedenen Bereiche, ergänzt und als Schablone für die verschiedenen Instrumente verwendet.

Aus jener Zeit stammt auch eine neue Kooperation mit dem Unternehmen IQESonline[14], das für das gesamte deutsche Schulwesen in Südtirol Instrumente zur internen Evaluation und

14 Vgl. Hinweise zur Zusammenarbeit zwischen der deutschen Bildungsdirektion und IQESonline. Verfügbar unter https://www.iqesonline.net/index.cfm?id=3af19f30-1517-6203-603a-9e7ad46ec56e (09.01.2019).

Verbindlicher Qualitätsrahmen für die Schulen in Südtirol		
Dimension	Bereiche	Teilbereiche
Input-qualitäten	Kontext	1. Soziales Umfeld und Gesellschaft
		2. Familien und Schüler/innen
	Ressourcen	3. Personelle Verfügbarkeiten
		4. Strukturelle und finanzielle Ausstattung
Prozess-qualitäten	Lern- und Erfahrungsraum	5. Sach- und Fachkompetenzen
		6. Überfachliche Kompetenzen und Bereiche
		7. Individuelle Förderung und Inklusion
		8. Beratung und Beurteilung
		9. Lernformen, Lehrmethoden, Kommunikations-/ Informationstechnologien
		10. Mehrsprachigkeit und kulturelle Vielfalt
		11. Lernklima
	Schulkultur und Schulklima	12. Zusammenarbeit in der Schule
		13. Zusammenarbeit mit der Familie
		14. Kooperation mit dem Umfeld der Schule
		15. Beziehungen zur Öffentlichkeit
	Schulführung	16. Führungsverständnis
		17. Gestaltung des Bildungsauftrages
		18. Personalführung
		19. Verwaltung
	Professionalisierung und Schulentwicklung	20. Schul- und Unterrichtsentwicklung
		21. Qualitätsmanagement und Evaluation
		22. Personalentwicklung und Fortbildung
Wirkungs-qualitäten	Fachliche, überfachliche und erzieherische Kompetenzen	23. Fachliche, überfachliche und erzieherische Wirkungen
		24. Abschluss- und Anschlussqualitäten

Abbildung 2: Der aktuell gültige Qualitätsrahmen. (Verfügbar unter http://www.provincia.bz.it/evaluationsstelle-deutschsprachiges-bildungssystem/downloads/141205_Qualitaetsrahmen_Schulen(2).pdf – 09.01.2019).

zu Themen der Schulentwicklung zur Verfügung stellte. Konkret wurde diese Kooperation dann auch von der Evaluationsstelle genutzt bzw. vor allem in der wissenschaftlichen Begleitung und bei den Online-Befragungen zum Einsatz gebracht. Sowohl die Fragebögen der Online-Befragung als auch die leitfadengestützten Interviews wurden in ihren Bestandteilen

zur Gänze vom Qualitätsrahmen abgeleitet. Die Form und Art des Einsatzes der Instrumente wurde nun gestützt durch eine alljährlich stattfi dende Selbstevaluation der Evaluationsstelle vorangetrieben, wo die Lehrpersonen und Schulführungskräfte eine Rückmeldung vermittels Fragebogen zum Ablauf und Inhalt der externen Evaluation geben konnten.[15]

Auf der Grundlage dieses neuen Qualitätsrahmens konnte nun ebenfalls das verstärkte Zusammenwirken zwischen interner und externer Evaluation in Angriff genommen werden.[16] Der Begriff, der dieses Ansinnen prägen sollte, wurde in der „partizipativen" Evaluation gefunden. Da der Qualitätsrahmen bereits vorhanden war, musste als nächster Schritt hin zu einer partizipativen Evaluation ein Kriterienkatalog entwickelt werden, der die Zielindikatoren der internen Evaluation abdecken sollte. Im Sinne der Autonomie der Schule wurden zur Entwicklung dieser Kriterien alle Schulführungskräfte der deutschen Schulen zu einer gemeinsamen Tagung im Jahre 2015 mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Evaluationsstelle eingeladen, um in Arbeitsgruppen verschiedene Kriterien festzuhalten. Die Sammlung dieser Kriterien wurde dann über eine Mitteilung im Zusammenhang mit dem zu entwickelnden Qualitätskonzept jeder einzelnen Schule für den Dreijahresplan am 20. September 2016[17] allen Schulen zur Kenntnis gebracht. Auch das weitere Konzept der externen bzw. nunmehr partizipativen Evaluation wurde dahingehend weiterentwickelt, dass ein Sechsjahreszyklus eingeführt wurde, wo jede Schule alle sechs Jahre extern evaluiert wird. Dabei wird neben den bereits erwähnten Instrumenten die interne Evaluation nach den eingeführten Kriterien erfasst und eingeschätzt. Sofern die einzelne Schule schon eine gute Praxis der internen Evaluation etabliert hat, werden bei der externen Evaluation bestimmte Qualitätsbereiche zum Teil oder ganz weggelassen. Drei Jahre nach der externen Evaluation erfolgt dann eine Rückmeldung zum Qualitätsmanagement an die betreffende Schule, wo eruiert wird, wie die Schule mit den Ergebnissen der externen Evaluation weitergearbeitet hat, wobei dann aber auch die vorliegende interne Evaluation gesichtet und nochmals nach den bekannten Kriterien eingeschätzt wird.[18] 2019/2020 wird nun der zweite große Zyklus der externen Evaluation an den deutschen Schulen abgeschlossen werden.

2.3 Handlungsbereiche der Evaluation im Kontext der Partizipation

Wenn nun von der didaktischen Autonomie gesprochen wird, so fällt deren Überprüfung hauptsächlich in den Handlungsbereich der Evaluationsstelle, die einerseits mittels Lernstandserhebungen, andererseits über die Einführung einer externen Evaluation dieser Tätigkeit im Auftrag der Bildungsdirektion nachgeht. Die schon erwähnten Rahmenricht-

15 Die Ergebnisberichte dieser Evaluation der Evaluationstätigkeit werden dann regelmäßig auf der Internetseite der Evaluationsstelle veröffentlicht. Verfügbar unter http://www.provincia.bz.it/evaluationsstelle-deutschsprachiges-bildungssystem/evaluation-eigene-taetigkeit.asp (09.01.2019).

16 Ein Ansinnen, das eigentlich schon im Landesgesetz zur Autonomie vorformuliert war und auch in den ersten Publikationen zur Schulautonomie bereits wahrgenommen wurde. Vgl. exemplarisch dafür: SEQuALS (2004, S. 67 f.) oder Meraner (2004, S. 217), wo ausgehend vom Beispiel der Schulevaluation in Schottland erklärt wird: „Selbstevaluation der Schule und externe Evaluation haben die gleiche Basis […]. Damit baut die externe Evaluation bewusst auf die bereits geleistete Evaluationsarbeit der Schule auf."

17 Verfügbar unter http://www.provinz.bz.it/schulamt/service/mitteilungen.asp?637_page=5 (09.01.2019).

18 Vgl. dazu die Ausführungen von Pulyer (2016, S. 15 f.).

linien fordern von der Schule das Abfassen der Schulcurricula, die – gemäß der Kompetenzorientierung – transparent kommunizieren, welche Maßnahmen (Unterricht) die Schule ergreift, damit die Schüler/innen die vorgeschriebenen Kompetenzen erreichen. Das Hauptaugenmerk der externen Evaluation liegt, ausgehend vom Qualitätsrahmen, im Bereich Lehren und Lernen und im weitesten Sinne somit in der Umsetzung der Schulcurricula. Diese sind im Dreijahresplan festgeschrieben und kommen im Unterricht zur Anwendung. Die Instrumente der externen Evaluation machen die Schwerpunktsetzung ersichtlich. Aktuell werden die folgenden Instrumente für eine partizipative Evaluation eingesetzt, wobei immer auch ihr Bezug zur Schulautonomie berücksichtigt wird: Die Dokumentenanalyse nimmt Einsicht in den Dreijahresplan, in die Formen der Bewertung, für die sich die autonome Schule entschieden hat, sowie in allfällige Unterlagen, die spezifisch die Schule ausmachen. Die Unterrichtsbeobachtung (Einsicht in Lehren und Lernen) legt das Hauptaugenmerk auf die Kompetenzvermittlung und bei den Interviews und den Fragebögen nehmen die Fragen zu Unterrichtsgestaltung, Kompetenzvermittlung und Wirkungsorientierung einen breiten Raum ein.

Somit kann man sagen, dass die Schulautonomie mit ihren Gestaltungsräumen und unter Wahrung der Verantwortung eine Evaluation in mehreren Aspekten bedingt:[19]

- Erkenntnisgewinnung (tiefere Einsicht in das, was die Schule bewirkt und wie sie agiert)
- Legitimation (Entscheidungen legitimieren und Programme weiterführen/fi anzieren)
- Weiterentwicklung (Reflexi n, Verbesserung, Aufb u eines Qualitätszirkels)

Der Aspekt der Kontrolle kann vernachlässigt werden, da die Verwendung der Ergebnisse von Evaluationen (intern und/oder extern) im Gespräch zur Zielvereinbarung/Zielerreichung mit dem Inspektorat nicht zwingend vorgeschrieben ist, diese sehr wohl aber herangezogen werden. Immer stehen Beratung und Begleitung im Vordergrund, nie Kontrolle oder Sanktion. Die Möglichkeiten der Partizipation durch die Qualitätsbeauftragten bzw. die Schulführung an der Schule und ein Verfahren der permanenten Selbstevaluation der Evaluationsstelle führen dazu, dass die Methoden der externen Evaluation aktuell und zeitgemäß bleiben und schlussendlich mit den Entwicklungen im Bereich der Schulautonomie Schritt halten können.

Die Praxis der internen Evaluation an der einzelnen Schule eröffnet durchwegs autonome Möglichkeiten, wo die Schulgemeinschaft selbst darüber befi den kann, welche Themen und Aspekte wann genauer analysiert werden. Über das Konzept der partizipativen Evaluation wird dies berücksichtigt. Die wesentliche Fragestellung, auch nach der Einführung der Autonomie der Schulen in Italien und Südtirol, ist und war immer eine nach der „guten Schule". Welche Kriterien muss eine autonome Schule erfüllen, um eine gute Schule zu sein? Unterschiedliche Institutionen geben Aufschluss über den Entwicklungsstand der Qualität an den einzelnen autonomen Schulen. Während diese Frage gleich geblieben ist, ändern sich die Bedingungen und Voraussetzungen für die Schule, die sich immer in einem Kreuzpunkt der Gesellschaft, der politischen Verhältnisse und der neuen Entwicklungen zum

19 Vgl. Quesel, Landwehr, Steiner & Husfeldt (2011).

Lehren und Lernen befi det. Um also diesen Belangen Sorge tragen zu können, müssen sich zu Entwicklungen in der Autonomie der Schule auch die Rahmenbedingungen (Projekte, Qualitätsrahmen, Formen der Evaluation) weiterentwickeln. Südtirol kann diesbezüglich als gutes Beispiel dienen, wo die Entwicklung der Autonomie der Schule Hand in Hand mit den Veränderungen in der Bildungswelt Schritt gehalten hat, die Möglichkeiten der Autonomie nach und nach ausgelotet und angepasst und parallel dazu die Formen der Evaluation weiterentwickelt werden.[20] Auch das ständige Einbeziehen verschiedener Handlungsträger/innen in der Bildungswelt in die unterschiedlichen Belange kann im Sinne der Autonomie verstanden werden, da die Partizipation und gemeinsame Entscheidungen gefördert werden. Man kann jedoch nicht sagen, dass in Südtirol eine Spannung zwischen der Schulautonomie einerseits und dem Wunsch nach Vorschriften bzw. Instruktionen durch die Verantwortlichen im Bildungssystem andererseits überwunden ist. Das ist auch gut so, denn nur in diesem Spannungsfeld werden die Schulen immer wieder angehalten, ihre Qualität weiterzuentwickeln und danach zu streben, möglichst die Einschränkungen der eigenen Freiheit durch Vorgaben der Verantwortlichen im Bildungssystem auszuloten und Möglichkeiten zu fi den, immer im Sinne der Autonomie, eigene sinnvolle Wege in der Bildung der zukünftigen Generationen zu gehen.

3 Resümee und Ausblick auf die Zukunft

Schulautonomie entsteht niemals in einem völlig luftleeren Raum, sondern muss immer im Zusammenhang mit bestimmten Gegebenheiten in einem Bildungssystem gesehen werden. Als in Italien und im Anschluss daran in Südtirol die Schulautonomie eingeführt wurde, wurde der Fokus auf die didaktische, organisatorische und fi anzielle Autonomie gelegt. Die Personalautonomie konnte insofern nicht auf Anhieb eingeführt werden, da Italien auf eine lange Tradition der Rekrutierung und Verbeamtung von Lehrpersonen über große Wettbewerbe zurückblicken kann. Für die drei genannten autonomen Bereiche mussten Gremien (Schulrat) und Regelungen (Dreijahresplan) eingeführt werden, damit die Schulen ihre autonomen Befugnisse vollständig beanspruchen konnten. Wie weiter oben im Beitrag angeführt, wird ein Einblick in verschiedene Bereiche der Südtiroler Schulautonomie gewährt und es werden diese Gremien und Regelungen beschrieben. Neben der Weiterentwicklung der Schule in der Autonomie mussten gleichfalls Instanzen geschaffen werden, die den Verlauf dieser Entwicklung beobachten und regelmäßig in unterstützender Form die einzelnen Schulen auf ihrem Weg begleiten: Dies sind die Rechnungsrevisoren (fi anzielle Autonomie), das Inspektorat (organisatorische Autonomie) und die Evaluationsstelle (didaktische Autonomie). Anhand der Entwicklung der internen und externen Evaluation wird im vorliegenden Text aufgezeigt, wie eng diese im Zusammenhang mit der Schulautonomie steht und welche Etappen – von der Einführung eines Qualitätsrahmens über die Methodentriangulation bis hin zur partizipativen Evaluation – dabei bedeutsam waren.

20 Die Rückmeldungen ergaben zum Beispiel, dass die Präsentation im Lehrerkollegium zu lange dauerte. In der Folge wurde diese überarbeitet und straffer gestaltet.

Die Rückmeldungen der Schulführungskräfte bestätigen, dass das Zusammenspiel zwischen Autonomie und Evaluation grundsätzlich stimmig und sinnvoll ist. Das autonome Agieren der Schulen erfordert auch ein Überdenken der externen Evaluation, die in Einklang mit der internen Evaluation im Sinne der Eigenverantwortung der Schulen stehen muss. Die partizipative Evaluation kann somit als Übergangslösung gesehen werden zwischen der – vormals – ausschließlich externen Evaluation und der – zukünftig – ausschließlich internen Evaluation der Schulen. Das externe Monitoring durch Lernstandserhebungen wird von der Bildungsdirektion fi anziert und bei externen Trägerinnen und Trägern angesiedelt sein, da die Aufgabenentwicklung und die statistischen Hintergrundanalysen von der Einzelschule nicht zur Gänze zu leisten sind.

Die eigenverantwortliche Schule verantwortet ihren Qualitätszirkel selbst und stellt die Weichen für zukünftige Projekte, die die Qualität des Bildungsangebotes garantieren. Eine gut begleitete und unterstützte interne Evaluation kann die externe ersetzen. In welchem Ausmaß und mit welchen Werkzeugen dies geschehen soll, ist Gegenstand zukünftiger Diskussionen.

Literatur

Meraner, R. (Hrsg.). (2004). *Eigenständige Schule. Erfahrungen, Reflexionen, Ergebnisse – am Beispiel der Schulen in Südtirol.* München: Wolters Kluwer Deutschland.

Pulyer, U. & Stuppner, I. (2018). Schulautonomie in Südtirol. In *journal für schulentwicklung 3/2018,* S. 29–34.

Quesel, C., Landwehr, N., Steiner, P. & Husfeldt, V. (2011). *Wirkungen und Wirksamkeit der externen Schulevaluation.* Bern: h.e.p.-Verlag.

SEQuALS (Hrsg.). (2005). *Selbstevaluation von Schulen. Erfahrungen, Praxis und Trends in Europa.* München: Wolters Kluwer Deutschland.

Weiterführende Literatur

Grundlagen der externen Evaluation der deutschen Schule in Südtirol (2006). Unveröffentlichte Broschüre.

Höllrigl, P. (2014). *Schulautonomie in Italien und Südtirol. Vortrag beim Symposium der Österreichischen Gesellschaft für Schule und Recht* (22. Jänner 2014). Verfügbar unter: http://www.provinz.bz.it/schulamt/service/zum_nachlesen.asp?somepubl_action=300&somepubl_image_id=395062 und Präsentation: http://www.provinz.bz.it/schulamt/service/zum_nachlesen.asp?somepubl_action=300&somepubl_image_id=395064.

Pulyer, U. (2016). Partizipative Evaluation. Probiert der Koch oder der Gast die Suppe? In *INFO März/April 2016,* S. 15–16. Elektronische Version verfügbar unter: http://schule.suedtirol.it/Lasis/documents/info/2015_16/INFO_03_04_2016.pdf.

Stifter, W. (2008). Die Weiterentwicklung der Schulautonomie. In *Der Schlern.* 2008, S. 178–184.

Michael Schratz & Martin Hartmann

Schulautonomie in Österreich: Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule[1]

1 Zur bildungspolitischen Relevanz

1.1 Die Bedeutung der Schulautonomie für die Qualität des Bildungswesens

Die Autonomisierung von Schulen ist eines der zentralen Reformthemen der letzten 20 Jahre sowohl in Österreich als auch weltweit (siehe z. B. Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie, 2007). Die Stärkung der Schule als Handlungseinheit bei zeitgleicher Einführung von Bildungsstandards, Monitoring- und Anreizstrukturen wird als Leitstrategie einer Steigerung der Qualität im Bildungswesen hervorgehoben. Insbesondere international vergleichende OECD-Berichte (OECD, 1993) verweisen seit Anfang der 1990er Jahre darauf, dass ein stärker schulbasiertes Management oder eine freiere Schulwahl zu einer Verbesserung von Schulqualität beitragen können. Mit der Schulautonomie sind vielfältige Erwartungen verbunden, die diese für unterschiedliche Akteure/Akteurinnen interessant erscheinen lassen: Steigerung der Qualität der Bildungsprozesse von Schüler/inne/n, größere Effizienz der Investitionen in das Bildungswesen, zielgerichteter Ressourceneinsatz, stärkeres Eingehen auf die standortspezifischen Bedürfnisse, Demokratisierung der Entscheidungsprozesse (gegenüber Top-down-Vorgaben), mehr Pluralismus in der Gestaltung von Schule und Unterricht, stärkere Belebung (Empowerment) und Motivation durch Übernahme von Verantwortung für Prozesse und Resultate.

Als Reformidee im Bildungswesen bezieht sich der Begriff Autonomie auf unterschiedliche Diskurse und Zielsetzungen, die teilweise miteinander konkurrieren. Rürup (2007) schlägt folgende Systematisierung der Diskursstränge um Autonomiereformen vor:

1. „Schulautonomie" verstanden als „pädagogische Reform der Organisation des Lehren und Lernens, bei der die Stärkung der Professionalität der Lehrerschaft im Mittelpunkt steht" (S. 112). Hier fi den sich Schlagwörter wie Schul- und Unterrichtsentwicklung, Mikropolitik, Qualität, Schul- und Unterrichtseffektivität.
2. „Schulautonomie" als Versuch, „den Bürgern direktere Teilhabe an der konkreten Gestaltung des sozialen Miteinanders […] zu ermöglichen" (S. 112). Hierzu gehören u. a. Bewegungen zur Öffnung der Schule, zur Community School, zur Demokratieerziehung, aber auch die Förderung des Privatschulwesens.
3. „Schulautonomie" als „Anwendung allgemeiner Organisationsreformen der öffentlichen Verwaltung auf Schule – mit stark betriebswirtschaftlich-effizien rientierten Bezügen"

1 Erstmals erschienen in: Werner Specht (Hrsg.). *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009, Band 2. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen,* Graz: Leykam 2009. S. 323–340

(S. 113). In dieser Diskursgruppe fi den sich Begriffe wie Optimierung des Mitteleinsatzes, Steigerung der Produktivität, Ausschöpfung von Reserven, New Public Management, Neue Steuerung.

4. „Schulautonomie" als „Vorschlag einer generellen Neugewichtung bildungspolitischer Gestaltungsstrategien von Schule […], bei der über eine dezentrale Verantwortungserweiterung die emotional-kognitive Einbindung der Einzelakteure in die Interessen und Zwecke der Gesamtorganisation optimiert werden soll" (S. 113). Die zugehörigen Begriffe sind Deregulierung, Dezentralisierung, Outputorientierung, Standardisierung und New Educational Governance, aber auch Liberalisierung bzw. Neoliberalismus.

Vielfältig sind nicht nur die ideengeschichtliche Verankerung von „Schulautonomie", sondern auch die mit dieser Idee konkret verbundenen Reformmaßnahmen. Aktuelle internationale Vergleiche untersuchen unter dem Stichwort „School Autonomy" entweder den Umfang eigenständiger pädagogischer, unterrichtsorganisatorischer, personaler und budgetärer Entscheidungsmöglichkeiten der einzelnen Schulen (so z. B. OECD, 2001, Eurydice, 2007) oder den Umfang schulbezogener Flexibilität der Finanzzuweisung und des Finanzeinsatzes im Rahmen von Standardsetzungen, Outcome-Messungen und Quasimärkten freierer Schulwahl (Gonand, Joumard & Price, 2007, Wößmann, 2005). In den Kontext der Schulautonomisierung gehören auch Konzepte und Instrumente der Schulentwicklung, der Entbürokratisierung (Maroy 2008) oder der Demokratisierung von Schule und Bildung (vgl. z. B. UNESCO, 2007a und b). Insbesondere im angloamerikanischen Raum und Anfang der 1990er Jahre war die Idee „Schulautonomie" stark mit Marktmodellen freier Schulwahl, Bildungsgutscheinen und einer Privatisierung des Schulwesens verknüpft (OECD/CERI, 1994).

Über die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen wird ein Musterwechsel in der Steuerung der Bildungssysteme angestrebt, bei dem die Stärkung der Handlungseinheit „Schule" im Mittelpunkt steht. Entscheidungen, die bisher von oberen bzw. zentraleren Entscheidungsebenen getroffen wurden, werden in die Verantwortung unterer Entscheidungsebenen gelegt. Dabei kann zwischen Deregulierung („[d]ezentrale Entscheidungen sind weitgehend unabhängig von zentralen Vorgaben, Erwartungen und Kontrollen") sowie Delegation („dezentralisierte Entscheidungen sind an Entscheidungen/Einflüsse anderer Entscheider stark zurückgebunden") unterschieden werden (Rürup, 2007, S. 125).

1.2 Entwicklung und Stand der Schulautonomie in Österreich

1.2.1 Anfänge der Autonomieentwicklung

In den 1970er und 1980er Jahren war die Entwicklung des österreichischen Schulwesens durch Stagnation auf der bildungspolitischen Ebene gekennzeichnet (vgl. Altrichter & Posch, 1995). Verschiedene Reformen seit den 70er Jahren (v. a. Schulunterrichtsgesetz) hatten die bis dahin bestehenden Entscheidungsspielräume („Grauzonenautonomie") rechtlich immer mehr geregelt und die Strukturdebatte um die Sekundarstufe I führte zwischen den großen

politischen Lagern zu verhärteten Positionen, die wenig Freiraum für Weiterentwicklung ließen. Anfang der 1990er Jahre kam es zu vermehrter Kritik an der Ineffizien der vorherrschenden zentralistischen Steuerung.

Den Begriff „Schulautonomie" in der bildungspolitischen Öffentlichkeit Österreichs ortet Sertl (1993, S. 88–89) zum ersten Mal anlässlich einer Pressekonferenz des Wiener Stadtschulrats am 30. 6. 1988. „Damit war eine österreichweite Diskussion eröffnet, die anfangs auf Wien und die Steiermark […] beschränkt war, spätestens aber mit Beginn des Jahres 1990 und der öffentlichen Diskussion ‚regionaler', länderspezifischer Lösungsvorschläge für die sich zuspitzende Hauptschulproblematik einer interessierten Öffentlichkeit geläufi wurde." Die einzelnen Stränge der Autonomiediskussion waren (nach Sertl 1993, S. 89–91):

- eine Neuorientierung des Bildungswesens nach den Kriterien der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs,
- die Demokratisierung des Bildungswesens,
- die Zurückdrängung des Parteieneinflusses im Bildungswesen,
- die Kritik an der bürokratischen Formierung von Schule und Unterricht,
- die Ermöglichung von pädagogischen Initiativen von unten,
- die Probleme der Hauptschule in den Ballungsräumen und der damit verbundenen Regionalisierung der Schulorganisation.

Diese öffentlichen Diskussionen haben zu einer bildungspolitischen Entscheidung für gesetzliche Neuregelungen (14. SchOG-Novelle) geführt. Mit dem Start der Reihe „Bildungsforschung" (Bd. 1: „Schulautonomie in Österreich" (Posch & Altrichter, 1993) und Bd. 3: „Autonomie der Schule – ein Organisationsentwicklungskonzept" (Friedrich, 1993)) setzte eine stärkere Einbindung von österreichischen Wissenschafter/inne/n in die Politikberatung ein, die auch im Ausland für bildungspolitische Aufmerksamkeit sorgte.

1.2.2 Möglichkeiten schulautonomer Maßnahmen

Legistisch fand die Autonomie im Bereich der österreichischen Schule ihren Niederschlag v. a. in der 14. SchOG-Novelle (BGBl. 323/1993) sowie in der Novellierung des Schulunterrichtsgesetzes (1993). Seit dem Schuljahr 1993/94 gaben diese den Schulen, ergänzt durch die Ausführungsgesetze der einzelnen Bundesländer, die Möglichkeit einer autonomeren Gestaltung des Schullebens. Die gesetzlichen Regelungen und folgenden Maßnahmen schufen dabei nicht bestehende Vorgaben ab, sondern erweiterten die Möglichkeiten vor allem in den Bereichen: Lehrplanbestimmung, Klassen- und Gruppengrößen, Budget. Die Gesetzgebung von 1993 war eine grundlegende Richtungsvorgabe, die bis in die Gegenwart durch weitere Gesetzesänderungen und Verordnungen ausdifferenziert wurde. Jüngere Beispiele sind die 2003 in den AHS-Oberstufenlehrplänen geschaffene Möglichkeit, bestehende Schwerpunkte der Unterstufe fortzuführen bzw. neu zu schaffen (BGBl. II 469/2002, BGBl. II 283/2003) oder die Ermöglichung von Schulkooperationen (BGBl. I 20/2006). Im Folgenden werden die derzeitigen Möglichkeiten schulautonomer Maßnahmen dargestellt.

Lehrplanautonomie

Innerhalb bestimmter Rahmenvorgaben (= Teil-Autonomie) können Schulen die Stundenzahlen für Unterrichtsfächer verändern, neue Pfli htgegenstände, unverbindliche Übungen oder Freigegenstände schaffen und Förderunterricht einrichten. In Abhängigkeit von der Schulart bestehen unterschiedliche Gestaltungsspielräume (siehe Tabelle 1).

Schulart	Schul-konzept	Inhaltl. Schwerpunkt-setzung (durch Veränderung der Stunden-tafel)	Zusätzl. Pflichtgegen-stände und Seminare	Gestaltungs-möglichkeiten bei Freigegen-ständen und unverbindlichen Übungen	Gestaltungs-möglichkeiten beim Förder-unterricht
Volksschule	nicht möglich	nicht möglich	nur in VS-Oberstufe	in der Grund-schule nur bei u. Ü.	nur in der VS-Oberstufe
HS + AHS Unterstufe	erforderlich	möglich	möglich	möglich	möglich
Sonderschule	nicht möglich	nicht möglich	nicht möglich	in den Grund-stufen nur bei u. Ü.	nicht möglich
PTS	erforderlich	möglich	möglich	möglich	möglich
Berufsschule	erforderlich	möglich	nicht möglich	nur im Rahmen des Rahmen-lehrplans	möglich
AHS Oberstufe	erforderlich	möglich	möglich	möglich	möglich
HASCH + HAK	erforderlich	HASCH: nicht möglich HAK: ver-pflichtend*)	möglich	möglich	möglich
Humanberuf-liche Schulen**)	erforderlich	verpflichtend*)	verpflichtend	möglich	möglich
Technische und gewerbl. Schulen	erforderlich	möglich	möglich	möglich	möglich
BA für Kinder-garten- und BA für Sozial-pädagogik	erforderlich	möglich	möglich	möglich	möglich
Akademie für Sozialarbeit	erforderlich	verpflichtend*)	möglich	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen

u. Ü.= unverbindliche Übungen, BA = Bildungsanstalt
*) Falls die Schule nicht selbst einen Ausbildungsschwerpunkt festlegt, macht dies die Schulbehörde erster Instanz
**) Zu den humanberuflichen Schulen zählen die Fachschulen und die höheren Lehranstalten für wirtschaftliche Berufe, für Mode- und Bekleidungstechnik und für Tourismus sowie die Fachschulen für Sozialberufe.

Tabelle 1: Lehrplanautonomie nach Schulart (nach BMBWK, 2000, S. 12)

Die von Schulen autonom geschaffenen Schwerpunkte können im Zeugnis (BGBl. 303/1995) vermerkt werden. Das Ausmaß der curricularen Teil-Autonomie beträgt in Abhängigkeit vom Schultyp 5–10 Prozent des Curriculums. Aus Platzgründen wird hier nicht auf die detaillierten Regelungen für die einzelnen Schultypen eingegangen (vgl. die aktuellen Lehrpläne unter https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/recht/erk/lp_neu_kund.html).

Klassen- und Gruppengrößen

Das Schulforum oder der Schulgemeinschaftsausschuss kann bei Wahrung der Kostenneutralität die Klassen- und Gruppengröße (Eröffnungs- und Teilungszahlen) verändern.

Budgetgestaltung

Pfli htschulen vereinbaren das Ausmaß der Budgethoheit mit dem gesetzlich zuständigen Schulerhalter. Bundesschulen erhielten mit der 14. SchOG-Novelle einen größeren Spielraum autonomer Budgetgestaltung (von 5.000.- ATS auf 50.000.- ATS). Durch die Vermietung von Schulräumen *(Schulraumüberlassung)* und die Einwerbung anderer Geldmittel *(sonstige Drittmittel)* wie Werbeeinnahmen und Sponsoring besteht für Bundesschulen die Möglichkeit, ihr Budget zu erhöhen. Die erwirtschafteten Beträge können autonom für schulische Zwecke verwendet werden.

Teilrechtsfähigkeit

Bundesschulen können Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit schaffen, die nach außen durch die Schulleitung bzw. eine als Gesellschafterin eingesetzte Person auftreten. Sie können Veranstaltungen durchführen, Vermögen erwerben und Verträge abschließen. Auf Ebene der Pfli htschulen hängt die Teilrechtsfähigkeit von den jeweiligen Bestimmungen auf Landesebene ab, so sind beispielsweise die Pfli htschulen in Oberösterreich teilrechtsfähig, die in Vorarlberg und Tirol nicht.

„Schulzeitautonomie"

Aufgrund wichtiger schulischer oder öffentlicher Anlässe kann die einzelne Schule fünf Tage im Jahr autonom frei geben. Die Entscheidung über die Verteilung der fünf „autonomen Tage" hat den Schulen zwar mehr freie Verfügbarkeit gebracht (z. B. Verlängerung von Feiertagen durch die Freigabe der Fenstertage), den Eltern allerdings verstärkt Probleme bei der Unterbringung von Kindern an verschiedenen Schulen (Koordination von Urlaubsplänen, Beaufsichtigung der Kinder zu Hause an freien Tagen u. Ä.). Für das Schuljahr 2008/09 wurden deshalb in den einzelnen Bundesländern einheitlich zwei schulautonome Tage festgelegt, ausgenommen davon sind reine Oberstufenformen (ORG, BMS, BHS, BAK) und AHS mit 6-Tage-Woche. Eine weitere Möglichkeit im Bereich der Schulzeitautonomie bestand in der Einführung der 5-Tage-Woche. Diese wurde ab dem Schuljahr 2006/07 bundesweit für alle Schüler/innen der 1.–8. Schulstufe eingeführt.

1.2.3 Folgen der Novelle des Schulorganisationsgesetzes

Die mit der 14. SchOG-Novelle eingeleitete Autonomisierung bewirkte Veränderungen auf der politischen Ebene (Verhältnis Bund – Land), der Schulaufsichtsebene sowie der Ebenen von Schulleitung im Speziellen und Schulstandort im Allgemeinen.

Politische Ebene

Auf politischer Ebene gab es aufgrund der föderalistischen Struktur der Republik Österreich – nicht nur im schulischen Bereich – immer wieder Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten und Einflussnahme. Diese fi den im Bildungsbereich ihren Niederschlag in den Durchführungsbestimmungen von Schulgesetzen, die in Österreich Ländersache sind, worin sich auch die regionale politische Situation widerspiegelt. Hierdurch entstehen einerseits Konfl kte ideologischer Natur (bei unterschiedlicher parteipolitischer Dominanz von Ministerium und Ländern), andererseits auch eine parteiübergreifende Länderfront, welche den Kompetenzüberhang des Bundes in Budget-, Personal- und Sachfragen kritisiert.

Die Länder sehen in den gesetzlichen Veränderungen zur Schulautonomie die Chance, ihren Entscheidungsspielraum gegenüber dem Ministerium zu vergrößern. Durch die direkte Abhängigkeit der Schulen von ihrer unmittelbar vorgesetzten Schulbehörde befürchten einzelne Schulen, dass sie – paradoxerweise trotz der gesetzlichen Verordnungen, die ihnen mehr Gestaltungsautonomie ermöglichen sollen – weniger Spielraum haben, da sich die Einflussnahme auf das Schulgeschehen lediglich von der (entfernteren) „ersten" Ebene (Bund) auf die (nähere) „zweite" Ebene (Land) verlagert habe (vgl. Bachmann, Iby, Kern, Osinger, Radnitzky & Sprecht, 1996; Krainz-Dürr, Krall, Schratz & Steiner-Löffl , 1997).

Schulleitung und Schulaufsicht

Die Stärkung schulbasierten Managements erfordert von der *Schulleitung* neue Führungsqualitäten, was Auswirkungen auf die Rekrutierung (Auswahlverfahren) und Professionalisierung (Aus- und Weiterbildung) hat. Verbindliche Schulmanagementkurse und die Leadership Academy sind bildungspolitische Maßnahmen, um die Führungskompetenz von Schulleiter/inne/n zu steigern (vgl. Schratz & Petzold, 2007).

Die Rolle der *Schulaufsicht* ändert sich insofern, als sie von den schulisch autonom getroffenen Beschlüssen nur in Kenntnis gesetzt, nicht mehr vorher „um Erlaubnis gefragt" werden muss. Nur wenn ein autonomer Beschluss gegen ein geltendes Gesetz verstößt bzw. sogenannte „übergeordnete Interessen der Schüler/innen" durch die autonome Änderung in Gefahr wären, kann er von der Schulaufsicht ausgesetzt werden. Die Neuorientierung des Schulwesens in Richtung autonomer Schulentwicklung hat intensive Diskussionen innerhalb der Berufsgruppe der Schulaufsicht ausgelöst, die zu einer Auseinandersetzung über das eigene (Rollen-)Verständnis geführt haben (vgl. Lattinger & Schratz, 1996).

Lehrer/innen

Durch eine Novelle des Dienstrechts für Landeslehrer/innen (LDG-Novelle 2001) wurde versucht, die Personalplanungsmaßnahmen stärker an die einzelne Schule zu verlagern. Das „Pfli htstundenmodell" wurde durch ein neues Modell der „Jahresnorm" abgelöst, welches die Tätigkeit der Lehrperson ganzheitlich betrachtet und diese von Schulbeginn an transparent machen soll. Dadurch ist es möglich, Tätigkeiten im Rahmen der Schulautonomie bzw. Schulentwicklung im Beschäftigungsprofil individuell zu berücksichtigen.

Innerschulische Demokratie

Im Zuge der Dezentralisierungsbewegung wurden in mehreren Etappen die Kompetenzen der *schulpartnerschaftlichen Gremien* erweitert. Für Schulen ohne Schulsprengel können für die Aufnahme von Schüler/inne/n zusätzliche Reihungskriterien festgelegt werden. In *Personalfragen* blieb die Entscheidungskompetenz zwar limitiert, die schulpartnerschaftlichen Gremien erhielten aber ein Recht auf Stellungnahme bei der Bestellung von Leitungsfunktionen. Aufgrund der gesetzlichen Lage ist am Schulstandort ein Minimalstandard an innerschulischer Demokratie gefordert, denn gegen den Willen (eines) der drei Schulpartner können keine schulautonomen Maßnahmen beschlossen werden.

Unterstützungsmaßnahmen und Qualitätsinitiativen

Die neuen Möglichkeiten, an der Schule selbst Entscheidungsprozesse über die Entwicklung von Schule und Unterricht in Gang zu setzen, hat zu einem verstärkten *Unterstützungsbedarf* geführt. Dieser wurde vorwiegend durch die Pädagogischen Institute als Fortbildungsinstitute angeboten, allerdings nicht flächendeckend bzw. „just in time". Die neuen Herausforderungen erforderten entsprechende Fortbildungsmaßnahmen, wie etwa schulinterne Lehrer/innen/fortbildung, Schulentwicklungsberater/innen u. Ä. Unterstützungsmaterial, wie beispielsweise das „Schul-Autonomie-Handbuch" (Rauscher, 1999), wurde erforderlich, um die neuen Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen und die Entwicklungsarbeit am Schulstandort zu erleichtern. Um die einzelnen Unterstützungsmaßnahmen einem gemeinsamen Qualitätsverständnis zu verpfli hten, wurden unterschiedliche Aktivitäten zur Qualitätsentwicklung auf Bundesebene gesetzt. Durch Qualitätsinitiativen des Ministeriums (vgl. Eder & Altrichter, 2009) wird versucht, österreichweit eine einheitliche Steuerungslinie zur Entwicklung von Schule und Behörde zu erreichen.

1.2.4 Stand und aktuelle Entwicklungen

Der Prozess der Autonomisierung des Schulwesens in Österreich ist eng mit der 14. Novelle des SchOG von 1993 verbunden. Weitergehende Bestrebungen fi den sich seitdem vor allem auf konzeptueller Ebene, wenn man von einzelnen Initiativen (z. B. Änderung im LDG, Lehrplanreformen, die zur schulnahen Curriculumentwicklung motivieren) absieht. In einzelnen Bundesländern gibt es Bemühungen, die versuchen, in Teilbereichen zu einer

weiteren Entwicklung der Schulautonomie beizutragen. Dazu gehören u. a. Initiativen zur Neustrukturierung von behördlichen Einheiten, die Flexibilisierung von Schulsprengeln, schulscharfe Stellenzuweisungen für Profilschulen, die Einführung von Schulprogrammen mit Verpfli htungscharakter und Teaminspektionen zur Evaluation der Schule als Ganzes.

Insgesamt gesehen haben österreichische Schulen in den letzten Jahren vor allem autonomere Entscheidungsmöglichkeiten in den primären Handlungsvollzügen (Lern- und Unterrichtsorganisation) erhalten, die sekundären Handlungsvollzüge (Finanz-, Ausstattungs- und Personalorganisation) werden noch entscheidend auf übergeordneten Ebenen (Bezirk, Land, Bund) geregelt. Diese Diskrepanz führt vielfach zu schul- und unterrichtsentwicklerischen Aktivitäten, die auf der schulorganisatorischen Ebene nicht abgesichert sind (z. B. Personaleinsatz, Unterstützung durch Ressourcen).

Bei der Analyse der österreichischen Bildungsgovernance sind vier Phasen der Systemtransformation erkennbar (vgl. Eder & Altrichter, 2009). Die gegenwärtige Entwicklung kann dabei als Versuch verstanden werden, eine evaluationsbasierte Steuerung der autonomen Einzelschule aufzubauen. Dieses neue Paradigma einer evaluationsbasierten Steuerung fi det sich auch im Bericht der Zukunft kommission (2005, S. 19) des Ministeriums, die „in konsequenter Weiterführung einer bestehenden bildungspolitischen Initiative […] die Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der einzelnen Schule" weiter stärken soll (z. B. durch personelle und fi anzielle Autonomie, Leistungsvereinbarungen und Planungssicherheit), „bei gleichzeitiger Beseitigung von unterrichtsorganisatorischen Barrieren (z. B. Eröffnung neuer pädagogischer Möglichkeiten im Bereich der Unterrichtszeit, der Arbeitszeitregelungen) und der Optimierung mancher Bereiche der Schulorganisation (z. B. sprachliche Frühförderung, optimierter Schulbeginn, Schulsprengel und Wettbewerb). Jede Erhöhung von Autonomie bedeutet allerdings gleichzeitig eine vermehrte Rechenschaft pfli ht der Schulen über die erzielte Schulqualität."

Diese Reformvorschläge belegen, dass die Schulautonomie-Diskussion in Österreich (auch im internationalen Vergleich) noch nicht zum Abschluss gekommen und in vieler Hinsicht entwicklungsoffen ist. Gemessen an Entscheidungsfreiheiten der Mittelbewirtschaftung (z. B. Festlegung und Entscheidung über die Verwendung des Schulbudgets), der Personalfreiheit (z. B. Einstellung und Entlassung von Lehrkräften, Festlegung der Anfangsgehälter, Entscheidung über Beförderung bzw. Höhergruppierung von Lehrpersonen) sowie der sonstigen Mitsprache des Lehrerkollegiums und der Schulleitung in Fragen der schulischen Politik und Verwaltung gibt es noch deutliches Entwicklungspotenzial (vgl. OECD, 2001, S. 205–209). Ähnliches gilt für die Einbeziehung von Eltern, Schüler/inne/n und externen Partner/inne/n in schulische Entscheidungsprozesse.

2 Ergebnisse aus Forschung und Evaluation

2.1 Forschung in Österreich

Über die bisherigen Erfahrungen der Autonomisierung des Schulwesens in Österreich liegen vor allem Ergebnisse über die ersten Erfahrungen vor, die Anfang der 90er Jahre in einer großflächigen Untersuchung durch das BMUK (Zentrum für Schulentwicklung) wissenschaftlich erforscht wurden. In der mehrere Teilprojekte umfassenden Studie „Auf dem Weg zu einer besseren Schule" wurde die Umsetzung der autonomen Maßnahmen an allen betroffenen Schultypen aus Perspektive der Betroffenen und Beteiligten durch quantitative Befragungen und qualitative Fallstudien untersucht (vgl. Bachmann et al., 1996; Specht, 1997).

Ende der 90er Jahre nahm das wissenschaftliche Interesse an der Auseinandersetzung mit dem Thema Schulautonomie ab. Eine Ausnahme bildet der Bereich der Hauptschulen, für die 1999 noch eine umfassende Erhebung durchgeführt wurde (Tanzer, Grogger & Maier, 2000). Der Diskurs über Autonomie wurde durch die Qualitätsdiskussion (vgl. Eder, Posch, Schratz, Specht & Thonhauser, 2002) und interne Steuerungsmöglichkeiten (Schulprogramm, Selbstevaluation) abgelöst (vgl. Altrichter & Heinrich, 2007; Schratz, Iby & Radnitzky, 2002). In den letzten Jahren erschienen Forschungsberichte, die den Schritt von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung konstatieren bzw. problematisieren (vgl. Heinrich, 2007; Schmid, Hafner, & Pirolt, 2007).

2.1.1 Umsetzung der Schulautonomie

In den frühen Untersuchungen (Bachmann et al., 1996; Specht, 1997) zeigten sich bei der Umsetzung von Schulautonomie mehrere Tendenzen und Bruchlinien:

1. *Abhängig vom Schultyp war die Reaktion auf das Autonomieangebot sehr unterschiedlich:* Hauptschulen (2/3) nutzen die Erweiterung der Lehrplanautonomie häufi er und intensiver als die AHS (1/3), um spezifische Schulprofile aufzubauen. Ähnliches gilt für die BMHS (vgl. Bachmann et al., 1996, S. 50 f.).
2. *Das Reformangebot wurde von den unterschiedlichen Lehrer/innen/gruppen unterschiedlich aufgenommen:* Die Autonomie traf an AHS auf mehr Skepsis als an HS. Lehrer/innen sahen dort mehr Probleme bei der Umsetzung. Abhängig von der unterschiedlichen Aufnahme der Entscheidungen war auch der Motivationseffekt der Lehrpersonen geteilt.
3. *Im Rahmen der Autonomieprojekte sind Konflikte innerhalb der einzelnen Schulen (besonders an AHS) entstanden oder sichtbar geworden:* Die Entscheidung für schulische Autonomiemaßnahmen belebte einerseits die schulinterne Diskussion über Fragen des Unterrichts, andererseits waren die Diskussionen über den pädagogischen „Kurs" der Schule oft konfliktreich. An den AHS wurde das Gesamtklima eher belastet als an Haupt- und berufsbildenden Schulen.
4. *Die erforderliche Zusammenarbeit im Rahmen der Schulautonomie von Schule, Eltern und Schüler/inne/n stärkte nur bedingt die Schuldemokratie:* An Schulen mit autonomen Maßnahmen gab es vielfach eine aktivere Beteiligung von Schüler/inne/n und Eltern am Schulgeschehen. In der Praxis ist der soziale Ort, an dem die Verhandlungen über

Umsetzung der curricularen Autonomie erfolgen, selten das vorgesehene Schulpartnerschafts remium (Schulforum, SGA) sondern eher die Lehrer/innen/konferenz, Lehrer/innen/arbeitsgruppen, Steuergruppen, pädagogische Tage.

5. *Die inneren Veränderungen an Schulen in Folge von Autonomie sind von den verschiedenen Gruppen (Schulleitung, Lehrer/inne/n, Eltern, Schüler/inne/n) unterschiedlich akzentuiert wahrgenommen und bewertet worden:* Schüler/innen nehmen beispielsweise von den Veränderungen an Autonomieschulen weniger wahr als Eltern, Lehrer/innen und Schulleitung (Specht, 1997, S. 109–111).

2.1.2 Folgen der Autonomisierung

Die gegenwärtige Situation der (autonomen) Entwicklung von Einzelschulen zeigt in Österreich ein sehr uneinheitliches Bild. Die jeweiligen Entwicklungsstände unterscheiden sich von Schultyp zu Schultyp, aber auch zwischen den einzelnen Bundesländern. Da eine österreichweite „Verordnung" von Schulprogrammen und deren Evaluation als notwendige Steuerungsinstrumente u. a. aufgrund gewerkschaftlicher Interventionen nicht möglich war, hängt deren Einsatz vom individuellen Engagement einzelner Personen oder Schulen bzw. der Steuerungsleistung einzelner Bundesländer ab (vgl. auch die Befunde von Schratz, Pisek & Wopfner, 2002; vgl. Eder & Altrichter, 2009).

Im Bereich der autonomen Entwicklung von Einzelschulen liegen vor allem Fallstudien vor, welche über die dynamischen Prozesse innerhalb der Schulen berichten (vgl. Altrichter, Prexl-Krausz & Soukup-Altrichter, 2005; Krainz-Dürr et al., 1997; Soukup-Altrichter et al., 2007). Diese zeigen auf, dass die Verlagerung von Entscheidungen an den Schulstandort nicht nur große Herausforderungen an die Führungspersonen stellt, sondern auch von den Lehrpersonen besondere Fähigkeiten erfordert, um standortbezogene Maßnahmen umzusetzen. Sie machen sichtbar, dass Schulen, die diesbezüglich noch wenig Erfahrung haben, Unterstützung im Bereich der Schul- und Unterrichtsentwicklung benötigen und zu wenig in didaktische Entwicklungsarbeit investiert wird. Es wird auch der Wettbewerbscharakter derartiger Entwicklungen deutlich, wenn Schulen ihre Profilierung als Möglichkeit zur Selektion verwenden.

Ein großes Forschungsdefiz t zeigt sich darin, dass es über die weitere Entwicklung der Schulautonomie in Österreich und besonders ihre Auswirkungen auf die Bildungsprozesse der Schüler/innen keine aussagekräftigen Daten gibt.

Dem österreichspezifischen Teil der PISA-Befragungen sind Befunde zu entnehmen, dass das Engagement der Schulen in der eigenständigen Entwicklung der Qualität von Schule und Unterricht zugenommen hat. Dies zeigt sich von der Befragung 2000 auf 2003 in einer Zunahme von Schulen, die bereits konkret Schulprogramme entwickeln, umsetzen oder evaluieren bzw. sich in einem „echten" Qualitätsentwicklungs- und -sicherungszyklus befi den (vgl. Haider, 2006, S. 357). Am besten bzw. hilfreichsten wurden von den Schulleiter/inne/n die gute und konstruktive Zusammenarbeit im Kollegium und die Unterstützung durch die Schulaufsicht eingestuft, niedrig der Informationsstand und das Interesse

der Eltern(vertretung) an der Entwicklung gemeinsamer Ziele und Maßnahmen. Als hemmend bzw. belastend für die Qualitätsentwicklung und -sicherung wurde die Personalvertretung der Lehrer/innen eingeschätzt (vgl. Haider, 2006, S. 361–364).

Zwei aktuellere Fragebogenerhebungen liefern Daten zu Auswirkungen der Schulautonomie in Österreich: Tanzer et al. (2000) zur Situation an Hauptschulen und Gutknecht-Gmeiner, Lachmayr, Strasser und Gottwald (2007) zu schultypenübergreifenden Vergleichen, beide beschränken sich jedoch auf die Erfassung der Umsetzung der Lehrplanautonomie, der finanziellen Autonomie und anderer Effekte (Auswirkungen auf Attraktivität des Standorts, Gestaltung des Bildungsangebotes, Kooperationen mit außerschulischen Partner/inne/n) aus Perspektive der Schulleiter/innen bzw. der Klassenvorstände und lassen keine Schlüsse auf die Auswirkungen der Autonomiemaßnahmen auf die Schüler/innen zu. Zusammenfassend die Ergebnisse der beiden Studien:

Lehrplanautonomie

Über 90% der österreichischen Hauptschulen, AHS und berufsbildenden Schulen nutzen die Möglichkeiten der Lehrplanautonomie. An *Hauptschulen* (Tanzer et al., 2000) zeigt sich ein beträchtliches Maß an Schwerpunkten, die primär der Einführung spezieller „methodisch didaktischer Maßnahmen" zugeordnet werden können (46%). Inhaltlich wurde häufig ein neuer Unterrichtsgegenstand (z. B. Informatik, Fremdsprachen, Soziales Lernen) eingeführt. Es gibt Unterschiede in der Verteilung der Schwerpunkte über die Schulstufen und zwischen den Bundesländern.

Im Vergleich zur *AHS-Unterstufe* (Gutknecht-Gmeiner et al. 2007) wird die Lehrplanautonomie stärker von den Hauptschulen genutzt (40% schulübergreifende Schwerpunkte an HS, 29% an AHS). Der meistgesetzte Schwerpunkt an beiden Schultypen ist IKT (fast 60%). Die weiteren Präferenzen an Hauptschulen sind Berufsorientierung (57%), Soziales Lernen (44%), Integration und Interkulturelles Lernen (23%). An den AHS-Unterstufen sind Fremdsprachen und der naturwissenschaftlich-technische Bereich etwas stärker als an Hauptschulen ausgeprägt (102). An den *AHS-Oberstufen* gibt es einen starken Trend im Bereich Fremdsprachen (64%), gefolgt vom naturwissenschaftlich-technischen Bereich/Labor (49%) und IKT (40%).

An *berufsbildenden mittleren und höheren Schulen* besteht vor allem der Wunsch nach einem vielfältigen Bildungsangebot, der Erhöhung der Arbeitsmarktchancen bzw. der Berücksichtigung der Wirtschaft, an AHS primär an schülerbezogenen Zielen wie Attraktivität für Schüler/innen, Förderung von Interessen und Begabungen (Gutknecht-Gmeiner, 2007).

Eröffnungs- und Teilungszahlen

Die Möglichkeit, durch die Bestimmung von Eröffnungs- und Teilungszahlen Einfluss auf die Gruppenbildung zu nehmen, spielt an AHS eine größere Rolle bei der Förderung von Begabten und wird diesbezüglich von 57% der AHS (im Vergleich zu 48% der HS) als sehr

wichtig beurteilt. Vergleichsweise geringere Differenzen gibt es zwischen den Schultypen bezüglich der Rolle der Eröffnungs- und Teilungszahlenbestimmung für die Schwerpunktsetzung insgesamt und die kompensatorischen Maßnahmen (ebd. S. 105). Allerdings erscheint die Festlegung schulautonomer Eröffnungs- und Teilungszahlen nach Fankhauser (o. J., S. 9) und Rechnungshof (2003, S. 69) problematisch, da seit der Verknappung der Mittel Schulen durch die vorhandenen Ressourcen in Form von zugewiesenen Werteinheiten ohnehin nur geringe Spielräume zur Verfügung stünden, wodurch der Eröffnung neuer Klassen und der Klassenteilung enge Grenzen gesetzt seien.

Umsetzung der finanziellen Autonomie

Nach Gutknecht-Gmeiner et al. (2007, S. 105 f.) werden Möglichkeiten der fi anziellen Autonomie wie Schulraumüberlassung (81% an AHS, 48% an HS), Werbung (75% an AHS, 51% an HS) und Sponsoring mehr vom Schultyp AHS genutzt. An Hauptschulen muss das Ausmaß der Budgethoheit mit dem Schulerhalter vereinbart werden. An den berufsbildenden Schulen nehmen 98% Möglichkeiten der fi anziellen Autonomie in Anspruch: Sponsoring (81%), Schulraumüberlassung (71%) sowie Werbung (64%) stehen im Vordergrund (Gutknecht-Gmeiner, 2007, S. 6). Im Jahr 2001 gab es nach Angaben des Rechnungshofs (2003, S. 72) 17 Einrichtungen mit Teilrechtsfähigkeit, Gründe für die geringe Nutzung werden in den attraktiven Alternativen zur Drittmittelakquisition (z. B. Schulraumüberlassung), dem Haftungsausschluss des Bundes und den umfangreichen Rechnungslegungsbestimmungen vermutet. Die Größenordnung der Einnahmen im Rahmen der fi anziellen Autonomie ist in Tabelle 2 dargestellt.

Einnahmen im Schuljahr	1997/98	2000/01
Schulraumüberlassung	1.385.000	2.496.000
Werbung und Sponsoring	607.000	1.913.000
Einnahmen im Kalenderjahr	1998	2001
Im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit	113.000	614.000
Quelle: Rechnungshof (2003, S. 68)		

Tabelle 2: Einnahmen im Rahmen der finanziellen Autonomie (in Euro)

„Schulautonome Tage“

Praktisch alle Schulen nutzen die Möglichkeit, fünf Tage „schulautonom frei zu geben“, allerdings, „halten sich die Schulen vielfach nicht an diese im Schulzeitgesetz formulierte Einschränkung und geben auch ohne Vorliegen schulischer und öffentlicher Anlässe frei. Eine Praxis, die die Schulverwaltung bisher nicht ausreichend versucht hat, in den Griff zu bekommen“ (Fankhauser, o. J., S. 9).

Hemmende und fördernde Faktoren

Nach Tanzer et al. (2000, S. 110 f.) werden an *Hauptschulen* die Möglichkeiten schulautonomer Entscheidungen als noch nicht ausreichend eingeschätzt. Hindernisse fi den

sich oft im Bereich der fehlenden fi anziellen und personalen Autonomie. Als wichtigste Rahmenbedingungen und Voraussetzungen nennen die Schulleiter/innen gut ausgebildete Lehrer/innen, bessere Ausstattung der Schule und eine Flexibilisierung im Dienstrecht. Gutknecht-Gmeiner et al. (2007, S. 108 f.) bestätigen die Wirkung der angeführten hemmenden und fördernden Faktoren für den *AHS-Bereich,* wobei speziell der Mangel an Sachressourcen (60%) und zu geringe Handlungsspielräume (48%) betont werden. Als förderlich für beide Schultypen wird neben der Ausweitung der Personalressourcen die Möglichkeit gesehen, Lehrer/innen entsprechend der Schwerpunktsetzung einzustellen (61% an HS, 54% an AHS).

An *berufsbildenden Schulen* werden vor allem das unflex ble Dienstrecht und Sparmaßnahmen als hemmende Faktoren wahrgenommen. Schulleiter/innen wünschen sich mehr Autonomie in Personalangelegenheiten – dies betrifft die Rekrutierung von Personal als auch flex ble Dienstverhältnisse. Viele höhere Schulen kommen mit den gebotenen Möglichkeiten im Rahmen der Lehrplanautonomie nicht aus. So gab mehr als die Hälfte der berufsbildenden Schulen an, einen oder mehrere Schulversuche zu führen (Gutknecht-Gmeiner, 2007, S. 7 f.).

Beurteilung der Schulautonomie

Die überwiegende Mehrheit der Schulleiter/innen an Pfli htschulen beurteilt die Auswirkungen der Autonomie positiv, Befragte an berufsbildenden Schulen äußerst positiv. Als besonders starke Effekte der Schulautonomie werden Auswirkungen auf die Qualität und Vielfalt des Angebots sowie die Attraktivität des Standorts genannt. Durchwegs positiv werden die Auswirkungen auf die Motivation der Lehrer/innen und die Zusammenarbeit mit Unternehmen beschrieben.

Profilbildung steht immer in Zusammenhang mit einer Wettbewerbssituation. In den letzten zwei Jahrzehnten ist es zu einem verstärkten Wettbewerb zwischen Schulen, vor allem um (gute) Schüler/innen, gekommen. Schulleiter/innen sehen diese Situation überwiegend positiv, nur etwa jede/r zehnte Schulleiter/in als überwiegend negativ. Nach Meinung der Schulleiter/innen führt der Wettbewerb zu einer Steigerung der Motivation und des Engagements und stellt einen Ansporn dar, gleichzeitig kommt es durch den steigenden Druck zu mehr Konfl kten innerhalb der Schule.

Mehr als die Hälfte der HS (55%) und über ein Drittel der AHS (36%) wünschen sich eine Ausweitung der Lehrplanautonomie. 65% der BMHS schätzen die Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der derzeitigen Autonomiegesetzgebung als ausreichend ein.

Die Ergebnisse der inzwischen vorliegenden Studien zur Autonomieentwicklung in Österreich verweisen immer wieder darauf, dass die verstärkte Eigenständigkeit der Schule sich nicht mehr mit den herkömmlichen Strukturen eines zentralistischen Bildungssystems verträgt. „Die im Zuge der 14. SchOG-Novelle vollzogene Schwerpunktverlagerung einer ‚äußeren' zu einer ‚inneren' Schulreform, vom Gesamtsystem zur Einzelschule, muss jeden-

falls die in dieser Blickrichtung häufig ausgeblendeten Systemanteile (Schulaufsicht, Schulbehörde, ministerielle Stellen) wieder hereinholen, da Mikropolitik, Entwicklung an der ‚Peripherie' nur dann möglich ist, wenn sich die Strukturen der Makropolitik, der ‚Zentrale' mitentwickeln" (Schrittesser, 2007, S. 246).

2.1.3 Rollenwandel im Bereich Führung

Weitere Studien befassen sich mit den Führungspersonen und ihrer Rolle in der autonomen Entwicklung von Schule und Unterricht. Einerseits liefern diese Befunde über die Qualifizie ung von Schulleiter/inne/n (vgl. BMBWK, 2005; Pool, 2007; Schratz & Petzold, 2007; Stoll, Moormann & Rahm, 2007) und Schulaufsicht (vgl. Bitschnau & Schratz, 1999), andererseits über die Rolle der Schulaufsicht in der autonomen Schulentwicklung (vgl. Schratz, 1996; Havlicek, 2007).

Schulleitung

Die genannten Studien zur Rolle der Schulleitung in der Autonomisierung des österreichischen Schulwesens lassen zusammenfassend folgende Tendenzen erkennen:

- Die Zunahme autonomer Entscheidungen am Standort erhöht die Verantwortung und führt zu einer Stärkung der Rolle der Schulleitung, da im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zahlreiche Entscheidungen schulnah erfolgen.
- Dadurch steigt die Notwendigkeit der Fähigkeiten von Schulleitungspersonen, die Schule nicht nur zu managen, sondern auch zu gestalten, wozu ein zusätzlicher Kompetenzbedarf erforderlich ist (Leadership, Schul- und Personalentwicklung u. Ä.).
- Die Stärken der Führungspersonen liegen aufgrund der Sozialisationserfahrungen in einem bisher zentral gesteuerten Bildungssystem eher im Bereich von individuellem Handeln (Einzelne motivieren) als im systemischen Arbeiten (die Schule als Ganzes in die Zukunft e twickeln).
- Aufgrund der zunehmenden autonomen Aktivitäten am Schulstandort wird die Belastung des Führungsalltags stärker erlebt als früher, vor allem was den „administrativen Aufwand" anbelangt. Die Schulleiter/innen des Pfli htschulbereichs sehen eine personelle administrative Unterstützung (Schulsekretär/in) dringend erforderlich.
- Die gesetzlichen Änderungen geben zwar der Schule mehr Möglichkeiten zur autonomen Gestaltung, die Handlungsmöglichkeiten der Schulleitung sind aufgrund des Dienstrechts noch zu eingeschränkt, um die autonomen Spielräume voll auszunutzen (z. B. Finanzgebarung, Personalauswahl).

Schulaufsicht

In Folge der Autonomiebestimmungen veränderte sich die Rolle der Schulinspektor/inn/en, was sich in der neuen Aufgabenbeschreibung niederschlug (Aufgabenprofil der Schulaufsicht [Erlass des BMBWK], Ministerialverordnungsblatt Nr. 20/2000). Dadurch hat sich ihre Rolle – abgesehen von aktuellen Anlässen – von der Beurteilung einzelner Lehrpersonen zum Systemmonitoring der Schulen im Bezirk (BSI) bzw. Land (LSI) gewandelt.

Als „Regionale Bildungsmanager/innen" sollten sie stärker zu einer regionalen Bildungsplanung beitragen, was allerdings in der vorgesehenen Form nur ansatzweise gelang, was folgendes Zitat aus dem Rechnungshofbe icht (2007, S. 133) nahelegt: „Die Schulaufsicht war nicht in der Lage, ihre Aufgaben effizient wahrzunehmen. Bei der Erfüllung von Kernaufgaben, insbesondere bei der regionalen Bildungsplanung bestanden erhebliche Defiz te. Vielfach fehlten Schulprogramme der einzelnen Schulen."

Die genannten Studien zur Rolle der Schulaufsicht in der Autonomisierung des österreichischen Schulwesens lassen zusammenfassend folgende Tendenzen erkennen:

- Die neuen Aufgaben des regionalen Schulmanagements konnten nicht immer umgesetzt werden, da die gesetzlichen Vorgaben auf Schulebene nicht kompatibel waren (z. B. kein verpfli htend vorgegebenes Schulprogramm).
- Der Rollenmix in der Aufgabe der Schulaufsicht zwischen Beratung und Kontrolle führt zu einem nicht immer leistbaren Balanceakt, der einer dringenden Entkopplung bedarf.
- Der Übergang von der bisherigen Form der Einzelbeurteilung von Lehrpersonen zur Systembeurteilung der Einzelschule bzw. des Schulbezirks erweist sich als schwierig, wenn die strukturellen Bedingungen nicht „passen". Besonders in großen Aufsichtsbezirken erweist sich die Aufgabe des Systemmonitoring aufgrund der Anzahl von Schulen schwer umsetzbar.
- Die Neustrukturierung des regionalen Bildungsmanagements läuft in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich, was zu unterschiedlichen Ausprägungen von Entwicklungsszenarien führt (z. B. externe Evaluation durch „Schulinspektion").
- Lange Phasen von Übergängen aus einem „alten" System in ein „neues" System führen zur Verunsicherung in der Wahrnehmung der Aufgaben von Schulaufsicht („alt" versus „neu").

Altrichter und Heinrich (2007, S. 94–95) heben hervor, dass die neuen Steuerungsmodelle neue Rollen für alte „Mitspieler" vorsehen. Am meisten betrifft dies die „Einzelschule", die Schulleitung und die Schulaufsicht. Gleichzeitig wurden „keine klaren sozialen Orte und Instrumente für bindende Koordination innerhalb und zwischen den Systemebenen geschaffen". Der Versuch, die Schulpartnerschaftsgremien „zum Angelpunkt der Handlungskoordination zu machen, wurde durch die reale Entwicklung von Lehrerdominanz der Entscheidungen überholt. […] Auch die spätere Betonung der hierarchischen Selbststeuerung durch aufgewertete Schulleitung, Schulprogramme und Qualitätsmanagement scheint ‚unvollendet'" (S. 95).

2.1.4 Ausblick

Die Entwicklung der Schulautonomie in Österreich kann insgesamt gesehen sehr begrenzt und gebremst gesehen werden, die aufgrund fehlender Kohärenz an vielen Stellen Konfl kte und einzelne reaktive Handlungsbedarfe deutlich macht. Da es inzwischen zahlreiche Konzepte von Kommissionen zur Bildungsreform, aber noch keine gesamtösterreichische Policy einer forcierten Weiterentwicklung gibt, sind einzelne Subsysteme (Bundesländer, Schulbezirke) aktiv geworden und haben eigene Maßnahmen gesetzt. Dadurch entsteht die

Gefahr einer unkoordinierten Entwicklung lose gekoppelter Subsysteme, die bei künftigen gesamtstaatlichen Bemühungen zur Harmonisierung zu Problemen führen könnten. Es stellt sich die Frage nach einer grundsätzlichen, forcierten Weiterentwicklung der Schulautonomieidee, sei es durch weitere Maßnahmen der Dezentralisierung, die Einführung von Instrumenten der Rechenschaft legung und zur Unterstützung der hierarchischen Selbststeuerung oder der Einführung von Wettbewerbs- und Marktelementen.

2.2 Internationale Befunde

Schulautonomie ist weltweit ein sehr heterogenes Reformprogramm, zu dem zwar vielfältige Befunde vorliegen, die aber aufgrund der Unterschiedlichkeit der dahinter liegenden Länderkonzepte schwer vergleichbar sind (vgl. Eurydice, 2007). Aus einer *historisch-politischen und kulturvergleichend differenzierenden Perspektive wird deutlich,* dass Schulautonomie abhängig von historischen und kulturellen Konstellationen unterschiedliche Wirkungen auf schulische Lernergebnisse hat. Demnach hat jede politische Sondersituation auch eine kulturelle Tradition, in der der Stellenwert von Lernen und Bildung zum Ausdruck kommt (Fend, 2003), weshalb auch eine Übertragung von internationalen Forschungsergebnissen auf den österreichischen Kontext schwer möglich ist. Im Folgenden beschränken wir uns daher auf einzelne Befunde zu zentralen Zielsetzungen und Konzepten von Schulautonomie, die neuralgische Punkte der Entwicklung in einzelnen Ländern sichtbar machen.

2.2.1 Schulautonomie und Schülerleistungen

Ein hoher Grad an Schulautonomie ist eine wichtige Bedingung für überdurchschnittliche Schüler/innen/leistungen, so der Schluss einer Vielzahl von Studien (vgl. Wößmann, 2007, Sutherland & Price, 2007). Schulautonomie an sich stellt jedoch keine Garantie für hohe Schüler/innen/leistungen dar. Es gibt Länder, die trotz einer hohen Ausprägung an Schulautonomie (z. B. Dänemark, USA) keine überdurchschnittlichen Schüler/innen/leistungen aufweisen. Es gibt allerdings kein Land mit niedrigen Schulautonomiegraden (Deutschland, Österreich, Portugal, Italien), das zu den PISA-Top-Performern zählt (vgl. Gonand et al., 2007).

In einer vergleichenden Aufarbeitung der schulautonomiebezogenen Steuerungsstrukturen innerhalb der OECD-Länder kommen Gonand et al. (2007, S. 14) zu einem für Österreich insgesamt ungünstigen Befund. Sowohl was die Effizien der Ressourcenzuweisung (dezentralisierte Verantwortlichkeiten, bedarfsorientierte Mittelzuweisung), des Budgetmanagements (outputorientierte Steuerung, Managementautonomie der Schulen) und des Bildungsmarktes (klare Standards bzw. Benchmarks, Wahlfreiheit) angeht: Österreich erreicht nur unterdurchschnittliche Werte. (vgl. Abbildung 1; die durchgezogene Linie zeigt den OECD-Durchschnitt).

Hohe Schülerleistungen können scheinbar eher dann erreicht werden, wenn die innere Flexibilität des Systems durch Dezentralisierung (bei gleichzeitiger Senkung des Verwaltungsaufkommens) erhöht wird, so die Arbeitsgruppe Internationale Vergleichs-

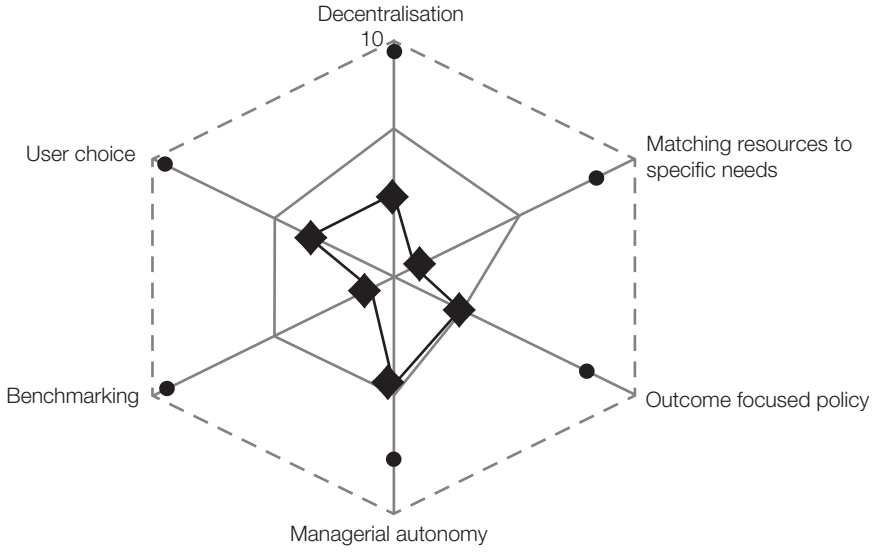

Abbildung 1: Effizienzindikatoren für das österr. Bildungssystem
Quelle: Gonand et al. (2007, S. 23)

studien, 2007, verbunden mit der Berücksichtigung, „dass die deutliche Vergrößerung des einzelschulischen Entscheidungs- und Verantwortungsspielraums mit einer regelmäßigen Evaluation auf systemischer wie institutioneller Ebene einhergehen muss, deren Ergebnisse zum Teil auch öffentlich gemacht werden" (ebd., S. 256).

Nach Wößmann, Lindemann, Schütz und West (2007) führen Bildungssysteme zu besseren Schüler/innen/leistungen, wenn sie dafür sorgen, dass auf allen Ebenen (Schüler/innen, Lehrer/innen, Schule als Handlungseinheit) Verpfli htungen zur Rechenschaft legung eingeführt sind. Allerdings argumentieren weitere Autor/inn/en (Adams & Kirst, 1999; Darling-Hammond & Ascher, 1991; O'Day, 2002), dass dies nur der Fall sei, wenn ein bürokratisch organisiertes Rechenschaft legungsmodell mit professionsbezogener Verantwortungsübernahme verbunden wird, d. h. dass es zu einer Zusammenarbeit innerhalb der Profession auf unterschiedlichen Ebenen kommt (vgl. Pont, Nusche & Moormann, 2008).

2.2.2 Wettbewerb und marktförmige Mechanismen

Jene schulischen Veränderungen, die Wettbewerb, Autonomie und Rechenschaftslegung in ihren Bildungssystemen sicher stellen, scheinen ein Schlüssel zu höheren Schülerleistungen zu sein (vgl. Wößmann, 2007). Was marktförmige, auf Wettbewerb und Konkurrenz basierende Mechanismen der Schulsystementwicklung anbelangt, mahnen die Befunde aus den internationalen Studien zur Vorsicht, da sich verstärkter Wettbewerb negativ auf die Ergebnisqualität auswirken kann. „Wettbewerb ist offensichtlich kein uneingeschränkt einsetzbares Universalmodell; zumindest für den Schulbereich steht bislang ein überzeugender Wirksamkeitsnachweis aus" (Weiß, 2004, S. 5).

2.2.3 Partizipation und Demokratisierung von Schule

Die UNESCO (2007a und b) gab eine Studie in Auftrag, um zu untersuchen, wieweit auch benachteiligten Gruppierungen der Zugang zur Bildung garantiert wird. Trotz prinzipieller Vorbehalte gegenüber einer Dezentralisierung bestünde eine hohe Übereinstimmung darüber, dass Dezentralisierung das Ziel, Bildung für alle zu ermöglichen, unterstützt, da die Kreise der Partizipation größer würden.

In einer Langzeitstudie über 20 Jahre haben Blossing und Ekholm (2005, S. 51) für Schweden herausgefunden, dass der Aufb u einer organisationsbezogenen Leistungsfähigkeit über gemeinsame demokratische Arbeit sehr stark von der Führung der Schulleitung abhängt: Es „wird ein Schulleiter gebraucht, der Wissen darüber besitzt, wie eine partizipierende und demokratische Organisation aufgebaut wird, der gute Kommunikationsfähigkeiten besitzt und dazu in der Lage ist, Entscheidungen zu treffen und durchzuführen. Wenn die Lehrer darüber hinaus eine offene Einstellung gegenüber Veränderungen haben und das Zusammenspiel zwischen der Schulleitung und dem Personal funktioniert, sind dies gute Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung".

2.2.4 Lehrplanautonomie

In der österreichischen Tradition von Schulautonomie erhalten Schulen erweiterte Handlungsspielräume zur curricularen Ausgestaltung ihres Angebots (siehe Tabelle 1). Da sich internationale Studien vor allem mit Effizien ragen des Mitteleinsatzes oder den Wirkungen von Bildungsmärkten auseinandersetzen, liegen kaum Forschungsergebnisse zur Lehrplanautonomie vor. Clausen, Winkler und Neu-Clausen (2007, S. 755) haben sich in einer Studie an baden-württembergischen Gymnasien mit der Frage auseinandergesetzt, ob und in welchem Umfang die Schulen die strukturell gewährten Freiräume in der Festlegung der Stundentafeln für Belange der psychosozialen Entwicklung der Schüler/innen einsetzen. Sie fi den „einen substanziellen Anteil von Schulen, die ihre pädagogische Autonomie für Lernarrangements nutzen, die jenseits der Fachleistungen für die soziale und Persönlichkeitsentwicklung der Jugendlichen, aber auch für die fächerübergreifende Vorbereitung auf die Anforderungen einer modernen Berufswelt von Bedeutung sind".

2.3 Konsequenzen für Erziehungswissenschaft und Bildungsforschung

Eine umfassende Erforschung des Status quo im Bereich Schulautonomie auf den unterschiedlichen Systemebenen steht in Österreich noch aus. Aufgrund der fehlenden Kontraktkultur und des fehlenden Controlling liegen noch keine Daten über die mittel- oder langfristige Wirksamkeit der autonomen Schulentwicklung vor, die valides Steuerungswissen ermöglichen. Während (Fall-)Studien über Einzelschulen Einblicke in die mikropolitische Situation und die Entwicklungsdynamik in Autonomieprozessen an einzelnen Standorten ermöglichen, ist die Erfassung des Gesamtsystems sehr schwierig, da sich die „Autonomielandschaft" in Österreich nicht als konsistente „Landkarte" vermessen lässt. Da die Daten der einzelnen PISA-Untersuchungen nur wenig Aussagekraft über Fragen

der Schulautonomie haben, sind zur Weiterentwicklung des Bildungssystems in der gegenständlichen Thematik weiter führende Forschungsbefunde erforderlich. Dabei sollte es nicht nur um Einzelstudien zu einzelnen Aspekten gehen, sondern um mittel- und langfristige Verlaufsstudien, die Trends und mögliche Wirkungen als Steuerungswissen verfügbar machen, wie sie etwa aus Schweden bekannt sind und Auskunft über Langzeiteffekte geben (vgl. Blossing & Ekholm, 2005).

3 Konsequenzen und Entwicklungsoptionen

3.1 Aktuelle Reformherausforderungen

Durch die Veröffentlichung internationaler Vergleichsdaten (wie PISA) stellen sich in Österreich immer wieder Fragen nach der besten Bildungspolitik und deren Auswirkungen auf die Lernprozesse der Schüler/innen. Diese „Globalisierung" von Leistungsmessungen führte bei Verantwortlichen in der Bildungspolitik zu einem stärkeren Anpassungsdruck, der sich nicht zuletzt im „Abschauen" bzw. ungeprüften Übernehmen von *t*in der Bildungspolitik zeigt (vgl. Møller & Schratz, 2008).

Auf der Grundlage der vorliegenden Daten wird deutlich, dass österreichische Schulen die vorhandenen Möglichkeiten im Rahmen der Teilautonomie in unterschiedlicher Form und Intensität ausnützen. Wie tief greifend die dadurch entstehenden Veränderungen sind und ob es zu einer Steigerung der Qualität und Effizien des Bildungswesens kommt, kann aufgrund der mangelnden Daten nicht dargestellt werden. Im aktuellen Reformdiskurs ist einerseits immer von der Entwicklung der (Einzel-)Schule die Rede, allerdings scheint dabei die Weiterentwicklung der Schulautonomie eine untergeordnete Rolle zu spielen. Im Zentrum steht die Entwicklung eines weiten Spektrums an Instrumentarien zur Evaluierung und Sicherstellung von Standards sowie die Entwicklung neuer Steuerungsmodelle (Educational Governance) (vgl. Eder & Altrichter, 2009).

3.2 Erste Schritte zur Verbesserung der Situation

Eine detaillierte Aufl stung von erforderlichen Konsequenzen erbrachten bereits die Ergebnisse der ersten Studien zur Autonomie in Österreich, die auch heute noch Gültigkeit haben (vgl. Bachmann et al., 1996, S. 145–150):

- Erweiterung der autonomen Spielräume
- Ausbau der Unterstützungsmechanismen für innovative Schulen
- Garantie eines stabilen Handlungsrahmens für konsolidierte Schulen
- Stärkung der Vertrauensbasis zwischen Schulen und Bildungspolitik
- Erweiterung von Möglichkeiten des Erfahrungsaustauschs über gelungene Beispiele, welche Anregungen für Selbstreflexi n und Zielorientierung in den Schulen geben
- Schaffung von Arbeitsbedingungen für Lehrer/innen und Schulleiter/innen, die deren Motivation unterstützen
- Verbesserung der internen Entscheidungsprozesse auf der Schulebene

- Aufb u von Lösungsmustern für den Umgang mit Interessensgegensätzen und Konfl kten auf der Schulebene
- Aufb u einer Kultur professioneller (Selbst-)Evaluation
- Institutionalisierung von Ansätzen des System-Monitoring
- Einführung von Möglichkeiten, Gelder noch flex bler zu verwenden.

Reformvorschläge formulierten in den letzten Jahren der *Österreich-Konvent,* der ein *regionales Bildungsmanagement* und die *Forcierung der autonomen Schule* vorschlug, oder auch der Rechnungshof, der 2003 eine Weiterentwicklung von Schulautonomie und Dezentralisierung als eine Neudefin tion der *Schnittstellen* zwischen Schule, Landesschulrat und BMUKK sowie die Evaluierung von Maßnahmen zur Qualitätssicherung anregte. Der Rechnungshof kritisierte 2007 die fehlende Umsetzung der Rolle von Schulaufsicht, die 1999 in einer Weisung neu definie t wurde, in folgenden Bereichen: Zersplitterung der Zuständigkeiten im Bereich der obersten Ebene der Schulaufsicht, keine strategischen Ziele und Kontrollmaßstäbe, keine Evaluation der Umsetzung der allgemeinen Weisung, kein regionaler Bildungsplan, schulbezogene Aufgaben wurden wegen des Fehlens der Schulprogramme und der darauf basierenden schulischen Selbstevaluation nur teilweise erfüllt.

Sowohl die Berichte der Zukunftskommission (2003; 2005) als auch die der ExpertInnenkommission (2007; 2008) enthalten bildungspolitische Konsequenzen im Hinblick auf die Autonomisierung des österreichischen Bildungswesens. Letztere forderte u. a. in ihrem 2. Zwischenbericht (2008, S. 110):

- die Neugestaltung der Gesamtsteuerung „Governance" des Bildungs- und Schulwesens, die gegenwärtig nicht zufrieden stellend ist;
- die Reduktion der Verwaltungs- und Kompetenzebenen; es soll einen Schulerhalter statt bisher drei geben;
- eine radikale Kompetenzvereinfachung: Der Bund ist zuständig für die Gesetzgebung, die Länder sind für die Vollziehung zuständig;
- die Verringerung der Verwaltungs- und Kompetenzebenen im Pfli htschulbereich von drei auf zwei;
- die Dezentralisierung der operativen Aufgaben: Die Schulen übernehmen von den Bezirks- und Landesschulräten bzw. den Landesschulabteilungen alle operativen Aufgaben, die sie selbst bewältigen können; insbesondere stellen sie selbst ihre Lehrer/innen an;
- zur besseren Verbindung von Schulwelt und Lebenswelt werden an den Schulen School Boards nach Vorbild der Uni-Räte errichtet;
- die Regionalisierung des Verwaltungsmanagements: Alle nicht operativen Schulagenden wie insbesondere regionale Zielvorgaben, Service und Controlling werden im regionalen Schulmanagement erledigt;
- Reduktion des Landesschulmanagements auf typische „Konzernaufgaben": Zielsetzung, Service und Überprüfung der Zieleinhaltung.

Die in 2.2 referierten internationalen Forschungsbefunde zeigen allerdings, dass die bloße Umsetzung einzelner Handlungsoptionen durch politische Vorgaben nicht automatisch zu einer Qualitätssteigerung von Schule und Unterricht führen muss. Erfolgt beispiels-

weise der wünschenswerte Aufbau einer neuen Evaluationskultur in einer Form, die zu einer Verbürokratisierung des Schulalltags führt, können sich damit zusammenhängende Nebenwirkungen kontraproduktiv auswirken. Hier gilt es aus den Forschungsergebnissen vergleichender Analysen zu lernen, dass bestimmte Konstellationen von Maßnahmen erforderlich sind, um unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden.

3.3 Entwicklungsoptionen

Für die Entwicklung des österreichischen Bildungswesens bestehen mehrere Optionen, die allerdings einer weiteren Ausdifferenzierung bedürfen, wie etwa:

- *Reformpause*
  Die Beibehaltung des Status quo ist – nicht zuletzt aufgrund der Erkenntnisse aus den Befunden der internationalen Vergleichsstudien – für das österreichische Schulwesen aktuell keine wirkliche Option. Diesbezügliche Äußerungen, die in den letzten Jahren immer wieder laut wurden und auf eine überhandnehmende Zahl von „Reformpaketen" zurückzuführen sind, stellen die Frage nach der Intensität und notwendigen Schnelligkeit des Schulsystemumbaus. Irritationen schaffen insbesondere nicht aufeinander abgestimmte Reformschritte, deren Einzellogik aus der Sicht der Politik zwar Sinn macht, von den Betroffenen vor Ort aber nicht als Teil einer Gesamtstrategie wahr genommen wird.

- *Erweiterung der Autonomie*
  Die Ausweitung der Autonomie vor allem in Budget- und Personalfragen wird aktuell immer wieder gefordert. Eine schrittweise Erweiterung der Autonomie in den unterschiedlichen Bereichen stellt eine vorsichtige Systemoptimierung und Defiz tbeseitigung der bestehenden Schulautonomie dar. Sie kann möglicherweise die unmittelbaren Erfordernisse an der „Basis" befriedigen. Wie weit sie sich auf die Gesamtsystemleistung auswirkt, hängt von zahlreichen Voraussetzungen ab.

- *Autonomie als Teil eines neuen Schulgovernance-Modells*
  Die Einbettung der Autonomie in ein neues Governance-Modell stellt eine „radikale" Umsteuerung dar, die eine Veränderung der Schulverwaltung und Lösung der Strukturprobleme anstrebt (siehe Forderungen Rechnungshofbe icht, 2003; Altrichter, Brüsemeister & Wissinger, 2007; Schmid, 2005; Heinrich, 2007; Zukunft kommission, 2005; ExpertInnenkommission, 2008 u. a.).

Angesichts des aktuellen Reformdiskurses lassen sich vor allem die beiden letzten Entwicklungsvarianten favorisieren, die prinzipiell in dieselbe Richtung weisen, allerdings unterschiedlich schnelle und umfassende Reformen anregen: Einzelschulische Gestaltungsspielräume sollen – mehr oder weniger vorsichtig – weiter erweitert bzw. sinnvoller austariert und durch intensivere zentralstaatlich einheitliche Standardsetzungen und systematische Evaluationen der Schulqualität begleitet werden.

Die im internationalen Kontext entstandenen Studien, Berichte und Expertisen, an denen sich Österreich intensiv beteiligt (z. B. PISA, OECD School Leadership, EU-Expertengruppen und Cluster) beinhalten hilfreiche Referenzdaten, die in der zukünftigen Arbeit stärker genutzt werden sollten (vgl. auch die jüngste McKinsey-Studie (2007) „How the world's best-performing school systems come out on top"). Dazu ist ein österreichweiter Diskurs erforderlich, der zur Stärkung der autonomen Entwicklung des Bildungswesens über möglichst viele Akteure/Akteurinnen (inkl. außerschulischer Stakeholder) erfolgen sollte. Je breiter die Schuldebatte als entwicklungsorientierter Diskurs geführt wird, umso größer ist erfahrungsgemäß die öffentliche Akzeptanz für erforderliche Reformschritte.

Da sich bei allen (größeren) Reformen im Bildungsbereich die Frage nach der Finanzierung stellt, zumal derzeit ein Großteil des Budgets Personalkosten beinhaltet, sollte bei künftigen Entwicklungen im Bereich der Schulautonomisierung frühzeitig eine Kalkulation für Investitionsbedarfe im Hinblick auf die Finanzierungshöhe und -formen erstellt werden, um dem entwicklungshemmenden Mechanismus eines „kostenneutralen" Systemumbaus rechtzeitig entgegenzuarbeiten. Der Investitionsbedarf wird insbesondere dort unterschätzt, wo es um ausreichende Unterstützungsmaßnahmen einer (Maximal-)Reform geht, was in der Konsequenz zu Teil- bzw. Minimalvarianten führt, die eine zeitnahe Umsetzung des Gesamtanliegens verhindern und die erwartete Wirksamkeit vermindern.

Literatur

Adams, J. E. & Kirst, M. (1999). New Demands for Educational Accountability: Striving for Results in an Era of Excellence. In J. Murphy & K. S. Louis (Eds.), *Handbook of Research in Educational Administration* (2nd ed.) (p. 463–489). San Francisco: Jossey-Bass.

Altrichter, H., Brüsemeister, T. & Wissinger, J. (Hrsg.). (2007). *Educational Governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungswesen.* Wiesbaden: VS Verlag.

Altrichter, H. & Heinrich, M. (2007). Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance* (S. 55–103). Wiesbaden: VS.

Altrichter, H. & Posch, P. (1995). Austria: System of Education. In T. N. Postlethwaite (Ed.), *International Encyclopedia of National Systems of Education* (S. 45–58). Oxford: Pergamon Press.

Altrichter, H., Prexl-Krausz, U. & Soukup-Altrichter, K. (2005) (Hrsg.). *Schulprofilierung und neue Informations- und Kommunikationstechnologien.* Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie (Hrsg.) (2007). *Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat. Kanada und Deutschland im Vergleich.* Münster, New York: Waxmann.

Bachmann, H., Iby, M., Kern, A., Osinger, D., Radnitzky, E. & Specht, W. (1996). *Auf dem Weg zu einer besseren Schule. Evaluation der Schulautonomie in Österreich. Auswirkungen der 14. SchOG-Novelle. Forschungsbericht im Auftrag des BMUK.* (Bildungsforschung des Bundesministeriums für Unterricht und Kulturelle Angelegenheiten, 11). Innsbruck, Wien: StudienVerlag.

Bitschnau, K. & Schratz, M. (1999). Wirksamkeit von Managementbildung am Prüfstand. Die Evaluation des Schulmanagementlehrgangs für BSI. *Erziehung und Unterricht, 149* (2/8), 599–612.

Blossing, U. & Ekholm, M. (2005). Wirkungsanalyse der Schulentwicklung – eine Langzeitstudie aus Schweden. *Journal für Schulentwicklung, 9* (3), 43–52.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) (2000). *Informationsblätter zum Schulrecht. Teil 4: Schulautonomie.* Wien: BMBWK. Abgerufen von https://pubshop.bmbwf.gv.at/index.php?rex_media_type=pubshop_download&rex_media_file=209_schulrecht4_5823.pdf.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (BMBWK) (2005). *Evaluierung der Schulmanagement-Lehrgänge für Schulleiter/innen und Identifizierung neuer Bedürfnisse bei der Qualifizierung von Schulleitung in Österreich.* Unveröffentlichte Studie, BMBWK Wien.

Clausen, M., Winkler, Ch., Neu-Clausen, M. (2007). Die Förderung psychosozialer Entwicklung durch Schulprofile? Eine Analyse der Kontingentstundentafeln von Gymnasien in Baden-Württemberg. *Zeitschrift für Pädagogik, 53* (6), 744–757.

Darling-Hammond, L. & Ascher, C. (1991). *Creating Accountability in Big City School Systems.* Urban Diversity Series 102. New York: Columbia University.

Eder, F., Posch, P., Schratz, M., Specht, W. & Thonhauser, J. (2002) (Hrsg). *Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im Österreichischen Schulwesen.* Innsbruck: StudienVerlag.

Eder, F. & Altrichter, H. (2009). Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen: Bilanz aus 15 Jahren. Diskussion und Entwicklungsperspektiven für die Zukunft. In W. Specht (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009. Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 305-322). Graz: Leykam.

Eurydice (2007). *School Autonomy in Europe: Policies and Measures. Comparative Study.* Brüssel: Eurydice.

ExpertInnenkommission zur Erarbeitung von Strategien und Modellen für die Schulorganisation (2007). *Zukunft der Schule. Erster Zwischenbericht.* Wien: BMUKK. Abgerufen von https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/bw/nms/ek_zwb_01_15690.pdf?6a8qf7.

ExpertInnenkommission (2008). *Zukunft der Schule. Zweiter Zwischenbericht.* Wien: bmukk. Abgerufen von https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/bw/nms/ek_zwb_02_16253.pdf?6a8qf8.

Fankhauser, R. (o. J.). *Rechtliche Verankerung der Schulautonomie in Österreich.* Wien: BMUK [unveröffentlichtes Manuskript].

Fend, H. (2003). Beste Bildungspolitik oder bester Kontext für Lernen? Über die Verantwortung von Bildungspolitik für pädagogische Wirkungen. *TIBI, 3* (6). Abgerufen von

https://www.pedocs.de/volltexte/2012/5101/pdf/tibi_2003_6_Fend_Beste_Bildungspolitik_D_A.pdf.

Friedrich, G. (1993). *Autonomie der Schule. Ein Organisationsentwicklungskonzept.* Bildungsforschung des BMUK, Band 3. Wien: BMUK.

Gonand, F., Joumard, I. & Price, R. (2007). *Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education.* OECD Economics Department Working Papers, No 543. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Gutknecht-Gmeiner, M. (2007). *Autonomie und Profilbildung im berufsbildenden Schulwesen in Österreich – ein vernachlässigtes Forschungsfeld? bwp@ Österreich-Spezial 3. (Berufs- und Wirtschaftspädagogik Online).* Abgerufen von http://www.bwpat.de/ATspezial/gutknecht-gmeiner_atspezial.pdf.

Gutknecht-Gmeiner, M., Lachmayr, N., Strasser, C., Gottwald, R. (2007). *Profilbildung in der Sekundarstufe. Bundesweite Erhebungen und Befragung von Schulleitungen.* Unveröffentlichter Bericht. Wien: öibf i.A. der AK.

Haider, G. (2006). Schulqualität und Qualitätsentwicklung. In G. Haider & C. Schreiner (Hrsg.), *Die PISA-Studie* (S. 353–366). Wien: Böhlau.

Havlicek, K. (2007). *Rolle, Selbstverständnis und Professionalisierung der Bezirksschulaufsicht in Österreich.* Wien: BMUKK [unveröffentlichter Bericht].

Heinrich, M. (2007). *Governance in der Schulentwicklung. Von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung.* (Educational Governance, Band 3). Wiesbaden: VS Verlag.

Krainz-Dürr, M., Krall, H., Schratz, M., Steiner-Löffl , U. (Hrsg.) (1997). *Was Schulen bewegt. Sieben Blicke ins Innere der Schulentwicklung.* Weinheim u. a.: Beltz.

Lattinger, H. & Schratz, M. (1996). Schulaufsicht in Österreich. In Ministerie van Onderwijs en Cultuur en Wetenschappen & Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (Hrsg.), *Verwaltungsqualität – Unterrichtsqualität* (S. 149-168). Innsbruck/Wien: Studienverlag.

Maroy, C. (2008). The New Regulation Forms of Educational Systems in Europe: Towards a Post-bureaucratic Regime. In C. Soguel & P. Jaccard (Eds.), *Governance and Performance of Education Systems* (pp. 13–33). Dordrecht: Springer.

McKinsey & Company (2007): *How the world's best-performing school systems come out on top.* Abgerufen von https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Industries/Social%20Sector/Our%20Insights/How%20the%20worlds%20best%20performing%20school%20systems%20come%20out%20on%20top/How_the_world_s_best-performing_school_systems_come_out_on_top.ashx.

Møller, J. & Schratz, M. (2008). Leadership Development in Europe. In J. Lumby, G. T. Crow, P. Pashiardis (Eds.). *International Handbook on the Preparation and Development of School Leaders* (p. 341–366). London: Routledge.

O'Day, J. (2002). Complexity, Accountability, and School Improvement. *Harvard Educational Review, 72* (3), 293–329.

OECD (1993). *What works in Innovation?* Bericht des Governing Board. mimeo.

OECD (2001). *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der Internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000.* Paris: OECD.

OECD/CERI (1994). *School: A Matter of Choice.* Paris: OECD.

Pont, B., Nusche, D., Moorman, H. (2008). *Improving School Leadership. Policy and Practice.* Paris: OECD.

Pool, S. (2007). Leadership auf dem Prüfstand. *Journal für Schulentwicklung, 11* (1), 42–53.

Posch, P. & Altrichter, H. (Hrsg.) (1993). *Schulautonomie in Österreich* (2., aktualisierte und erw. Aufl.). Bildungsforschung des BMUK, Band 1. Wien: BMUK.

Rauscher, E. (1999). *Schul-Autonomie-Handbuch.* Wien: BMUK. Abgerufen von https://www.ph-noe.ac.at/fileadmin/root_phnoe/rektor/Schulautonomie-Handbuch/Schul-_Autonomie_Handbuch_gesamt.pdf.

Rechnungshof (2003). *Bericht des Rechnungshofes.* Reihe Bund 2003/2.

Rechnungshof (2007). *Lehrerfortbildung.* 19. 04. 2007. Abgerufen von http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Teilberichte/Bund/Bund_2007_04/Bund_2007_04_ Bd4_5.pdf.

Rürup, M. (2007). *Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie" im Ländervergleich.* Wiesbaden: VS.

Schmid, K. (2005). *Schulgovernance im internationalen Vergleich. Schulautonomie und Schulverwaltung, Lehrergehälter und Lehrerweiterbildung* (IBW-Forschungsbericht, 127). Wien: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

Schmid, K., Hafner, H. & Pirolt, R. (2007). *Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern.* ibw-Schriftenreihe Nr. 135. Wien: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

Schratz, M. (1996). *Autonomie in der Praxis: Chancen und Probleme der Schulautonomie in Österreich. Teilstudie der Evaluation der Auswirkungen von Schulautonomie in Österreich auf der Basis der 13. SchOG-Novelle.* Wien: BMBWK [unveröffentlichter Bericht].

Schratz, M., Iby, M. & Radnnitzky, E. (2002). *Qualitätsentwicklung. Verfahren, Methoden, Instrumente.* Weinheim: Beltz.

Schratz, M. & Petzold, K. (2007). *Improving School Leadership: Country Background Report Austria.* Innsbruck/Wien: ILS/BMUKK.

Schratz, M., Pisek, R. & Wopfner, G. (2002). *Verändertes Aufgabenprofil Schulleitung. Ergebnisse einer Recherche in den deutschen Bundesländern.* Unveröffentlichter Bericht ILS/BMBWK, Innsbruck/Wien.

Schrittesser, I. (2007). *Bildung organisierter Widerspruch? Über die Möglichkeiten und Grenzen der Organisationsentwicklung im Bildungssystem.* Frankfurt a. M.: Lang.

Sertl, M. (1993). Kurze Geschichte der Autonomiediskussion in Österreich. In P. Posch & H. Altrichter (Hrsg.), *Schulautonomie in Österreich* (S. 88–124). Wien: BMUK.

Soukup-Altrichter, K., Altrichter, H., Feyerer, E., Gierlinger, E., Prammer-Semmler, E., Prexl-Krausz, U. (2007). *Was verändert sich durch Schulprofilierung? 4 Fallstudien profilierter Hauptschulen.* Linz: Trauner.

Specht, W. (1997). *Autonomie und Innovationsklima an Schulen. Rezeption und Wirkungen der Schulautonomie an Hauptschulen und allgemeinbildenden höheren Schulen* (Forschungsbericht, ZSE, Abt. 2, 26). Graz: BMUK.

Stoll, L., Moorman, H. & Rahm, S. (2007). *School leadership development strategies: The Austrian Leadership Academy.* Paris: OECD. Abgerufen von http://www.oecd.org/dataoecd/27/23/39883466.pdf.

Sutherland, D. & Price, R. (2007). *Linkages Between Performance and Institutions in the Primary and Secondary Education Sector.* OECD Economics Departments Working Papers No. 558. Paris: OECD. Abgerufen von https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/170826717775.pdf?expires=1563971854&id=id&accname=guest&checksum=0809E0C42C97BD48C5AD172C3BB0C3ED.

Tanzer, N. K., Grogger, G. & Maier, E. (2000). *Ergebnisse der Erhebung. In Gestaltung von Freiräumen an österreichischen Hauptschulen*. ZSE-Report 49. (S. 61–154). Graz: BMBWK.

UNESCO (2007a). *Educational Governance at Local Level. Modules for Capacity Building.* Paris: UNESCO.

UNESCO (2007b). *Educational Governance at Local Level. Policy Paper & Evaluation Guidelines.* Paris: UNESCO.

Weiß, M. (2004). Wettbewerb, Dezentralisierung und Standards im Bildungssystem. *TIBI, 4* (8). Abgerufen von https://www.pedocs.de/volltexte/2012/5095/pdf/tibi_2004_8_Weiss_Wettbewerb_Dezentralisierung_und_Standards_D_A.pdf.

Wößmann, L. (2005). Ursachenkomplexe der PISA-Ergebnisse. Untersuchungen auf Basis internationaler Mikrodaten. *Tertium comparationis, 11* (2), 152–176.

Wößmann, L. (2007). International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability: A Review. *Peabody Journal of Education, 82* (2), 473–497.

Wößmann, L., Lüdemann, E., Schütz, G. & West M. R. (2007). *School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003.* OECD Education Working Paper 13. Paris: OECD. Abgerufen von https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/246402531617.pdf?expires=1563972131&id=id&accname=oid009547&checksum=5AB89226502CD85AC5A6FB653104EB0C.

Zukunft kommission (2003). *Zukunft Schule. Das Reformkonzept der Zukunftskommission – Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung.* Wien: BMBWK.

Zukunft kommission (2005). *Abschlussbericht der Zukunftskommission.* Wien: BMBWK.

Lesehinweise: Beiträge in den österreichischen Nationalen Bildungsberichten zu Schulautonomie und Schulleitung

Die österreichischen Nationalen Bildungsberichte sind frei verfügbar über die angegebene DOI im Internet abrufb r.

Nationaler Bildungsbericht 2009

Eder, F., & Altrichter, H. (2009). Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen: Bilanz aus 15 Jahren Diskussion und Entwicklungsperspektiven für die Zukunft. In W. Specht (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (Bd. 2, S. 305–322). Graz: Leykam. doi:10.17888/nbb2009-2-C1

Schratz, M., & Hartmann, M. (2009). Schulautonomie in Österreich: Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule. In W. Specht (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (Bd. 2, S. 323–340). Graz: Leykam. doi:10.17888/nbb2009-2-C2 (Reprint in diesem Sammelband)

Nationaler Bildungsbericht 2012

Schober, B., Klug, J., Finsterwald, M., Wagner, P., & Spiel, C. (2012). Ergebnisorientierte Qualitätsentwicklung von Schule: Spezifische Kompetenzen von Lehrkräften, Schulleiterinnen und Schulleitern. In B. Herzog-Punzenberger (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (Bd. 2, S. 111–142). Graz: Leykam. doi:10.17888/nbb2012-2-3

Nationaler Bildungsbericht 2015

Altrichter, H., Brauckmann, S., Lassnigg, L., Moosbrugger, R., & Gartmann, G. B. (2016). Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel, & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht 2015. Fokussierte Analysen und bildungspolitische Schwerpunktthemen* (Bd. 2, S. 263-304). Graz: Leykam. doi:10.17888/nbb2015-2-7

Moosbrugger, R., Altrichter, H. & Brauckmann, S. (2016). Regelungsstrukturen in verschiedenen Schulsystemen – Fallbeispiele. Zusatzmaterial zum Kapitel „Schulautonomie". [Onlinedokument]. doi:10.17888/nbb2015-2-7-1 (Reprint in diesem Sammelband)

Schratz, M., Wiesner, C., Kemethofer, D., George, A. C., Rauscher, E., Krenn, S., & Huber, S. G. (2016). Schulleitung im Wandel: Anforderungen an eine ergebnisorientierte Führungskultur. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel, & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht 2015. Fokussierte Analysen und bildungspolitische Schwerpunktthemen* (Bd. 2, S. 221–262). Graz: Leykam. doi:10.17888/nbb2015-2-6

Nationaler Bildungsbericht 2018

Brauckmann, S., Lassnigg, L., Altrichter, H., Juranek, M., & Tegge, D. (2019). Zur Einführung von Schulclustern im österreichischen Bildungssystem – theoretische und praktische Implikationen. In S. Breit, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel, & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018. Fokussierte Analysen und Zukunftsperspektiven für das Bildungswesen* (Bd. 2, S. 363–402). Graz: Leykam. doi:10.17888/nbb2018-2-9

Schratz, M., Wiesner, C., Rößler, L., Schildkamp, K., George, A. C., Hofb uer, C., & Pant, H. (2019). Möglichkeiten und Grenzen evidenzorientierter Schulentwicklung. In S. Breit, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel, & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018. Fokussierte Analysen und Zukunftsperspektiven für das Bildungswesen* (Bd. 2, S. 403–454). Graz: Leykam. doi:10.17888/nbb2018-2-10

Christian Wiesner & Petra Heißenberger

Schulautonomie in Österreich: Einwirkungen und Auswirkungen

1 Einleitung

„Vielfältig sind nicht nur die ideengeschichtliche Verankerung von ‚*Schulautonomie*', sondern auch die mit dieser Idee konkret verbundenen Reformmaßnahmen", schreiben Schratz & Hartmann (2009, S. 324; Herv. d. Verf.; siehe Reprint in diesem Sammelband) zu Beginn der 2010er-Jahre. Im Ergebnis erscheint die österreichische Schulautonomie-Diskussion der letzten Jahrzehnte von vielfältigen Herangehensweisen und unterschiedlichen Denkmodellen geprägt, in denen Schulautonomie (immer wieder) gegensätzlich konzipiert und mit verschiedenen Instrumenten und Konzepten der Steuerung verbunden wurde. Im Kontext der *Schulautonomie* werden seit Jahrzehnten auch unterschiedliche Strategien diskutiert, die sich mit Autonomie als Innovation beschäftigen, aber vor allem auch mit der Verantwortlichkeit und Rechenschaft legung, einer Standardisierung, einer Dezentralisierung und Regionalisierung, Delegation und der Erweiterung oder Erhöhung von Gestaltungs- und Wahlmöglichkeiten.

Der vorliegende Beitrag greift diese Themen und Aspekte mit Blick auf ihre geschichtliche *Entstehung in Österreich* auf und zeigt die ideengeschichtliche Verwendung und Umsetzung dieser Konzepte sowie deren Grundprinzipien. Zuvor werden in dem Beitrag bedeutende Begriffe geklärt und übergreifende Modelle zur Betrachtung, Beobachtung und Analyse von Schulautonomie vorgestellt.

2 Schulautonomie: Modelle, Perspektiven und Ausblicke

> „Ein so umfassender und teurer gesellschaftlicher Bereich wie das Bildungswesen wird selbstverständlich immer genau beobachtet, wie gut er funktioniert und wo Schwachstellen sind. [...] Eine rationale Gestaltung des Bildungswesens verlangt auf allen Ebenen eine solide Informationsbasis. Je mehr wir über die Realitäten im Bildungswesen wissen, je besser wir die Wirkungszusammenhänge verstehen, umso rationaler und gezielter können wir diese Wirklichkeit auch verbessern. Auf diesem Hintergrund wird einsichtig, dass eine umfassende Bildungsforschung eine der wichtigsten Ressourcen ist, das Bildungswesen informiert zu gestalten." (Fend, 2008, S. 114)

Die Idee einer Schulautonomie wird daher vielfältig und kontrovers diskutiert, dabei verzweigt sich die Auslegung des Begriffs in reichhaltige Möglichkeiten. Je nach Perspektive und Gestaltungsmodell ergeben sich Ausformungen von Schulautonomie, die mit unterschiedlichen Interessen und andersgearteten, oftmals auch gegensätzlichen theoretischen Bezügen innerhalb einer Herangehensweise begründet werden.

Autonomie, ein Begriff mit Geschichte, entstammt aus der griechischen Staatslehre und setzt sich zusammen aus *autos* (selbst) und *nomos* (Gesetz) (Brugger & Schöndorf, 2016). Autonomie (griech. αὐτονόμος, αὐτονομία, lat. autonomia) beschreibt die Eigengesetzlichkeit und war für die Griechen eine zentrale politische Kategorie, in der es um das Recht der Selbstbestimmung von inneren Angelegenheiten unabhängig von einer anderen Macht ging (Kirchner, 2012; Faust, 2016; Pohlmann, 2017). Im späteren Verlauf verwendete der in der Antike vorherrschende Wortgebrauch den Begriff der Autonomie im Gegensatz zur Autokratie in einem beschränkten Sinne, indem er den Terminus von der eigenen Gerichtsbarkeit und eigenen Finanzhoheit im Sinne einer bedingten Selbstbestimmung unterscheidet (Pohlmann, 2017). Autonome Einheiten verfügen somit vor allem über „Freiheit und Souveränität" (Brugger & Schöndorf, 2016, S. 52) gegenüber anderen.

Die *Autonomie von Schule* bedeutet nach Jonak (2014, S. 33), „dass das jeweils zuständige Organ im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen generelle Maßnahmen eigenständig entscheiden kann". Da die Schule in Österreich als unselbstständige Anstalt durch ihre Organe handelt, muss bei Regelungen zur Schulautonomie das jeweils zuständige Organ festgelegt werden. Schulautonomie als *verstärkte Selbstverwaltung* am Standort soll also „die Regelung bestimmter Aufgaben in Eigenverantwortung unter weitgehender Weisungsfreiheit gegenüber staatlichen Organen" (Rauscher, 1999, S. 11) ermöglichen. *Dezentralisierung* im Zusammenhang mit der Autonomie der Schule bedeutet, dass „ein übergeordnetes Organ […] Aufgaben, Befugnisse und fi anzielle Mittel an untergeordnete öffentliche Organe […] überträgt, wodurch diese im Stande sind, mit relativer Selbstständigkeit eigene Entscheidungen zu treffen" (ebd., S. 17). Unter *Deregulierung* wird in diesem Kontext verstanden, dass Freiräume geschaffen werden, „innerhalb derer Schulen eigene Entscheidungen treffen" (ebd., S. 17) können. Deregulierung und Dezentralisierung „führen zu einer Reduktion von Vorschriften insgesamt, sie bauen nicht bloß Normen auf der obersten Ebene ab" (ebd., S. 19; siehe Abbildung 1). Als *Reformen* des Systems bezeichnet Oelkers (2003) „staatliche Maßnahmen, die politisch entschieden werden, ohne öffentlich abgestimmt zu sein" (S. 58).

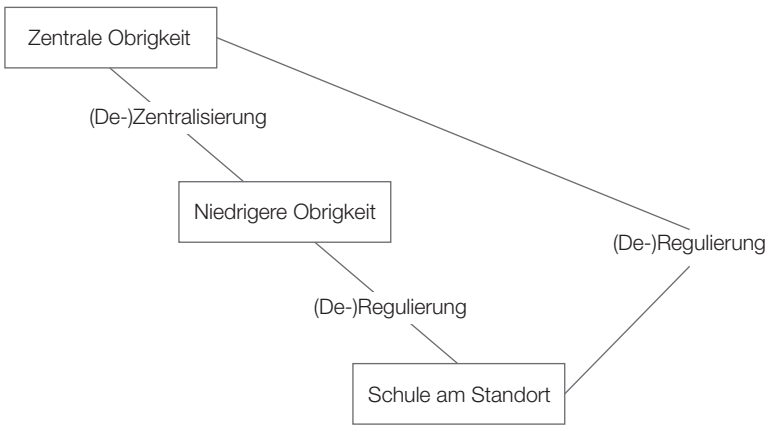

Abbildung 1: Das Zusammenwirken von Dezentralisierung und Deregulierung (Eigene Darstellung in Anlehnung an Marx & van Ojen, 1993, S. 165)

Grundsätzlich ist jeglicher Grad von Schulautonomie unter den Gesichtspunkten und Ebenen

- der *Haushalts- und Finanzautonomie* (Personal-, Investitions- und Betriebskostenautonomie),
- der *Schulorganisationsautonomie* (schulindividuelle Gestaltung von Entscheidungsprozessen, Strukturierung der Zeit u. a. m.),
- der *Lehrplanautonomie* (pädagogische Autonomie; Entscheidungen bezüglich des schulinternen Lehrplans, Profilbildung u. a. m.) und
- der *inneren Schulverfassungsautonomie* (Zusammensetzung und Aufgabenbestimmung schulischer Beratungs- und Entscheidungsgremien; Festlegung demokratischer Teilhabe u. a. m.)

zu betrachten (Dubs, 2002; Maritzen, 2003; Altrichter, Rürup & Schuchart, 2016; Schratz & Hartmann, 2009).

> „Zudem ist der Diskurs zur ‚Schulautonomie' sehr heterogen. Dies gründet nicht allein auf der bloßen Vielfalt der Akteure, Interessen, Einzelvorschläge und Perspektiven. Hinzu kommt, dass die einzelnen Perspektiven und Ansätze der ‚Schulautonomie' nicht in einem durchgängigen gegenseitigen Ergänzungsverhältnis stehen, das die vollständige Integration der Einzelperspektiven unter einem Leitansatz erlauben würde" (Rürup, 2007, S. 114 f.).

Auch der Begriff der Steuerung kann aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden. Im Kontext der „empirischen Policy-Forschung" (Tegge, 2014, S. 21) kann nach Mayntz (2006, S. 12) Steuerung definie t werden als

> „[…] ein zielgerichtetes Handeln, das von der Wirkung des Handelns analytisch zu unterscheiden ist; Steuerungshandeln bemisst sich nicht am Steuerungserfolg. Wie jedes Handeln muss Steuern einem Subjekt zuschreibbar sein: Steuerungshandeln impliziert die Existenz von Steuerungsakteuren. Steuerungsobjekt sind existente soziale (Teil-) Systeme, deren autonome Dynamik oder Entwicklung durch das Steuerungshandeln in eine bestimmte Richtung gelenkt werden soll".

Aus der Steuerungstheorie sind wiederum drei Grunddimensionen des Steuerns zu betrachten: „Steuerung über Vorgaben, Steuerung über die Beeinflussung von Prozessen, Steuerung über die Kontrolle von Ergebnissen" (Maritzen, 2004, S. 33).

Steuerungsebenen	*Steuerungsdimensionen*		
	Vorgabensteuerung	Prozesssteuerung	Ergebnissteuerung
Unterricht			
Schule			
Region			
Unterstützungssystem			
Schulaufsicht			
Ministerium			
Politik			

Tabelle 1: Steuerungsebenen und -dimensionen für die Analyse von Schulautonomie (Erweiterte Darstellung von Maritzen, 2004, S. 33)

Eine Möglichkeit, um die jeweilige Ausprägung der Schulautonomie analysieren zu können, ist in Anlehnung an Maritzen (2004) die Bestimmung der jeweiligen *Steuerungsdimensionen* in Bezug zur jeweiligen *Steuerungsebene* (siehe Tabelle 1). Also:

- Welches sind im Hinblick auf die Steuerungsdimensionen die jeweiligen Steuerungsaktivitäten der Ebenen?
- Welche Steuerungsimpulse gehen von welcher Steuerungsebene aus und zu welchem Zweck?
- Inwiefern und zu welchem Zweck werden die jeweiligen Ebenen Empfänger von Steuerungsimpulsen?
- Welche Steuerungsinstrumente werden auf den jeweiligen Ebenen und Dimensionen eingesetzt, damit ein stimmiges Gesamtkonzept entsteht?

Durch die Freiheitsgrade und Zielsetzungen auf den unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems und durch die Orchestrierung der Steuerungsdimensionen lassen sich die jeweilige historisch-politische Entwicklung und kulturelle Tradition der aktuellen Umsetzung von Schulautonomie und deren Steuerung erkennen und verstehen, in der „der Stellenwert von Lernen und Bildung zum Ausdruck kommt“ (Fend, 2003, S. 1) und sich „Weltbilder und Menschenbilder auf die Gestaltung“ (Fend, 2008, S. 150) des schulischen Lebensraumes für die heranwachsenden jungen Menschen auswirken.

2.1 Strukturmodelle der Schulautonomie

Um aktuelle Ausprägungen und Formen von Schulautonomie international vergleichen zu können, sind *Systematisierungen* notwendig, die das Analysieren von Schulsystemen und ihren Ansätzen der Steuerung und Verwaltung ermöglichen und um Entwicklungen im nationalen Schulsystem innerhalb eines Rahmens beobachten und beschreiben zu können. Specht (1994) schrieb vor knapp einem Vierteljahrhundert in einer Tischvorlage zur Schulautonomie:

> „Erweiterte Handlungs- und Entscheidungsspielräume für die Schulen stellen eine notwendige, keinesfalls aber hinreichende Bedingung für mehr Qualität schulischer Bildung und Erziehung in der modernen Gesellschaft dar. Dies gilt insbesondere angesichts der nur schwach ausgebildeten Traditionen für schulautonome Entscheidungsprozesse und standortbezogene Schulentwicklung in Österreich.“ (ebd., S. 1)

Die Governance von Schule führt differenziert (und idealtypisch) betrachtet weltweit zu *Grundvarianten von Steuerungsmodellen* und dementsprechend zu groben Logiken, Strategien und *Strukturen* (Sertl, 1993; Glatter, Mulford & Shuttleworth, 2003; Pont, Nusche, Moorman & Hopkins, 2008; Schmid & Pirolt, 2005, S. 11; siehe Tabelle 2). Glatter et al. (2003) beschreiben vier Modelle, die sich durch unterschiedliche Konfigur tionen unterscheiden.

2.1.1 Das Bürokratie- und Überwachungsmodell

Ein Kernmerkmal dieses Modells („quality control", Glatter & Woods, 1995, S. 158; Glatter et al., 2003, S. 68; „proving quality", Terhart, 2002, S. 63; „quality assurance model", Woods, 1992, S. 210) ist, dass das Schulsystem „in staatlicher Verantwortung" (Fend, 2003, S. 4) steht und die „Träger in eine hierarchisch gestaltete Beamtenstruktur eingebunden sind. […] Alle Vorgänge gilt es rechtlich abzusichern, sie schriftlich zu dokumentieren und damit justiziabel zu machen" (ebd.). Reformen gehen immer durch die „Ausübung von Macht" (Sertl, 1993, S. 111) aus, „wobei die politische Administration häufig die Machtzentrale darstellt" (ebd.). Gemäß den Regeln der traditionellen, hierarchisch geprägten Bürokratie wird Veränderung als Reformen zentral von oben nach unten implementiert. Auch Formen von Teilautonomie werden durch Gesetze und Verordnungen gewährt. Das Bürokratie-Modell ist von klaren Vorgaben und von der Idee eines zentralen Steuerungsansatzes gekennzeichnet, dabei ist eine Schule gegenüber allen höheren Verwaltungsebenen verantwortlich. In diesem Modell wird von einem „traditionellen Steuerungsbegriff" (Tegge, 2014, S. 21) ausgegangen, bei dem der „Staat als zentrale Ordnungsmacht" (ebd.) einzuordnen ist. Leistungs- und Kompetenzmessungen dienen dem System-Monitoring als Ganzes, also der Systementwicklung (durch Gesetze, Verordnungen, Vorgaben u. a. m.) sowie der Kontrolle des einzelnen Schulstandortes. Die vor- bzw. übergeordneten Behörden fungieren dabei in einem Verständnis einer kontrollierenden Hierarchieebene. Diese „Bildungssysteme sind vor allem verfahrensorientiert; das richtige Vorgehen steht im Vordergrund. Kennzeichnend ist dabei die hochgradige Verrechtlichung aller Vorgänge" (Fend, 2003, S. 4, Fend, 2008). Windzio, Sackmann & Martens (2005) charakterisieren diese Form von Schulsystemen als „state based governance" (S. 14). Altrichter, Brauckmann & Lassnigg (2018) sehen darin das idealtypische Beispiel einer „zentralistisch-bürokratischen Schulsteuerung" (S. 24), eingebettet in einer historisch-politischen Entwicklung und kulturellen Tradition.

2.1.2 Das Modell der Netzwerke bzw. der Region

Ein wichtiges Merkmal dieses Modells („local empowerment", Glatter et al., 2003, S. 67) besteht darin, dass Impulse und Entscheidungen vor allem von Regionen und Lokalitäten als Netzwerke und Cluster ausgehen. Das Denken mit Bezug auf eine Schulautonomie am Standort ist dabei gering ausgeprägt. Zwar liegt in diesem Modell eine Rahmengesetzgebung für eine Kommune bzw. einer Region (z. B. Gemeinde, Bezirk) vor, jedoch besteht kaum ein weiterer Einfluss des Bundes außerhalb dieses Rahmens. Das Ressourcen- und Personalmanagement erfolgt daher regional bzw. lokal durch eine strategische Koordination innerhalb einer sogenannten *Community* und responsiv zu Gremien in der Region oder zur lokal-regionalen Behörde (Glatter et al., 2003; Schmid & Pirolt, 2009). Veränderungen entstehen über die Region nach oben. Kompetenz- und Leistungsmessungen dienen der Schul- und Unterrichtsentwicklung durch den Vergleich der Schulen z. B. innerhalb einer

Region und überregional gegenüber anderen Clustern im Sinne von Netzwerken. Die Form der Autonomie kann „als konsultativ" (Schmid & Pirolt, 2005, S. 31) bezeichnet werden, da die Schulen kooperativ zusammenwirken. Die vorgeordneten Behörden haben die Aufgabe der strategischen Ausrichtung und die Koordination der sehr eigenständigen Cluster als System wahrzunehmen.

2.1.3 Das Modell der Einzelschule

Dieses Modell („school empowerment", Glatter & Woods, 1995, S. 158; Glatter et al., 2003, S. 66) beschreibt, dass unter einer Rahmengesetzgebung vor allem ein hohes Ausmaß an tatsächlicher Schulautonomie und höchstmöglicher Eigenverantwortung an den Standorten besteht (Schmid & Pirolt, 2009). Die Impulse gehen von den „unmittelbar Betroffenen" (Sertl, 1993, S. 111), also von der „Basis" (ebd.) aus. Veränderungen entstehen von unten nach oben. Das Ressourcen- und Personalmanagement wird in diesem Modell an den Schulen responsiv gegenüber den direkten Schulpartnern am Standort erfolgen (Glatter et al., 2003). Kompetenz- und Leistungsmessungen dienen als entwicklungsförderliche Information und im Besonderen als Impuls der Unterrichts- und Schulentwicklung vor Ort. Die vorgeordneten Behörden nehmen eine Beratungs- und Unterstützungsfunktion ein (Glatter et al., 2003; Schmid & Pirolt, 2009). Die Schulen untereinander sind in diesem Modell nicht „als Konkurrenten" (Schmid & Pirolt, 2005, S. 31) zu verstehen, sondern als „partizipierende Einheit" (ebd.). Die Idee folgt der Ermächtigung (Empowerment) von Schulen an einem Standort und als Handlungseinheit.

2.1.4 Das Wettbewerbsmodell

Dieses Modell („competitive market model", Woods, 1992, S. 210; Glatter & Woods, 1995, S. 158; Glatter et al., 2003, S. 66) orientiert sich an Markt- und Kundeninteressen, dabei stehen Schulen im Wettbewerb und in Konkurrenz zueinander, es bestehen nur sehr geringe formale Abhängigkeiten von staatlichen Behörden. Glatter et al. (2003, S. 66) schreiben dazu: „The school is viewed as a small- or medium-sized business with a high degree of autonomy and few formal links with the governmental structure". Schulen werden in diesem Modell in der Regel auf Basis von Indices (z. B. Schülerzahlen) fi anziert. Dieses Modell der „Markt- und Wettbewerbsorientierung" (Sertl, 1993, S. 92) hat seit Beginn an ab den 1990er-Jahren „in der österreichischen bildungspolitischen Diskussion [und; Erg. d. Verf.] bis dato kaum einen Niederschlag gefunden" (ebd.).

In jedem der vier Modelle entstehen nach Glatter et al. (2003) jeweils spezifische Ausprägungen und Modi von Verantwortlichkeit (accountability) sowie der Rechenschaft - legung. Besonders der Zweck der Rechenschaft kann bedeutend variieren, ist es bei einem Modell der Einzelschule eher eine Messung und Analyse für Management & Leadership der Schule am Standort selbst, entstehen bei dem Modell der Netzwerke eher übergreifende Benchmarks als Information für die Regionen. Beim Bürokratie-Modell ist der Zweck die Überwachung, Kontrolle und Steuerung des gesamten Schulsystems, hingegen beim Wettbewerbsmodell die Kundenzufriedenheit und die Angebote zu verbessern.

2.2 Schulautonomie: Modelle, Perspektiven und Evaluationsformen

Die vier Modelle zur Schulautonomie fi den sich als Reinform in keinem der weltweiten Schulsysteme, daher darf und soll die Darstellung der Modelle nicht zu einer naiven Schematisierung verführen, dennoch sind schwerpunktmäßige Zuordnungen von Ländern und Systemen zu einem dieser Modelle mit Bezug zur *Struktur, Strategie und Dynamik des Schulwesens* und der dadurch entstehenden (inneren) Logik für ein tieferes Erkennen und Verstehen höchst gewinnbringend (siehe Tabelle 2). Trotzdem, eine einzige, richtige Lösung der Schulgovernance liegt für Schmid und Pirolt (2005) aktuell noch nicht vor.

Österreich wird nach Schmid und Pirolt (2005) in die Gruppe des Bürokratiemodells eingeordnet, und die Autoren zeigen auf, dass zum Zeitpunkt ihrer Befunde internationale Vergleichsstudien vorliegen, die betonen, „dass Schulsysteme, die sich an Elementen des

Governance	**Bürokratie-Modell**	**Modell der Region**	**Modell der Einzelschule**	**wettbewerbs-orientiertes Modell**
Autonomie	Schule wird gesteuert; hierarchische Anleitung	Schule wird beraten; kooperativ mit anderen	Schule entwickelt sich; maximal im System	Schule hat substanzielle Gestaltungsräume
Charakteristik	systematische Inspektion und Kontrolle, detaillierte Vorgaben	finanzielle, personelle und curriculare Hoheit bei einer regionalen Einheit	finanzielle, personelle und curriculare Hoheit bei der Einzelschule	indexbasierte Finanzierung (wie Schülerzahlen); Schulverfassungsautonomie
Verantwortung	vertraglich, hierarchisch	responsiv, gemeinschaftlich	responsiv, partizipativ	vertraglich, kundenorientiert
systemischer Fokus	zentral-staatlich	Region als soziale Bildungseinheit	Einzelschule als pädagogische Handlungseinheit	Wettbewerb
behördliche Funktion	überwachend, kontrollierend	strategisch, koordinierend	unterstützend, beratend	minimal
Fokus auf die Schule	örtliche Einheit	Netzwerk einer Schul-Familie	partizipative Gemeinschaft	Kleinunternehmen
Überwachung	System-Monitoring und externe Kontrolle	Benchmarking für einzelne Schuleinheiten; regionales Controlling	Informationen und Indikatoren für ein schulinternes Controlling	Kundeninformationen, Schulwahlentscheidung
Bildungsstandards	Kontrollinstrument	Entwicklungsinstrument	Entwicklungsinstrument	Vergleichsinstrument
Schulleitung	Verwalter/in	Netzwerker/in	Direktor/in, Koordinator/in	Entrepreneur

Tabelle 2: Schulgovernance-Modelle (eigene Darstellung; in Anlehnung an Glatter et al., 2003; Schmid, Hafner, & Pirolt, 2007)

ew Public Management orientieren (Stichwort Kompetenzdevolution von der Behörde zur Schule: Schulautonomie, Leistungsstandards), bessere Schülerleistungen hervorbringen können als Schulsysteme, die sich bürokratischer Steuerungsstrukturen bedienen" (Schmid & Pirolt, 2005, S. 7). Zwei Jahre später beschreiben Gonand, Joumard und Price (2007) den institutionellen Rahmen des österreichischen Bildungswesens als unvorteilhaft für alle Arten der Effizienz Daher beschreiben Schmid und Hafner (2011) das österreichische Schulsystem im Jahr 2011 im Vergleich zum internationalen Kontext als „föderalistisch geprägtes und vergleichsweise hochgradig bürokratisiertes, stark reguliertes und hierarchisches System der Schulverwaltung" mit einer „geringen Schulautonomie" (S. 114). Als erfolgreiche Länder in internationalen Studien führen Schmid und Pirolt (2009) sowie Schmid und Hafner (2011) u. a. Neuseeland (school empowerment), Kanada (local empowerment), Finnland (local empowerment), Australien (school empowerment) an, die nach umfassenden Reformen nunmehr von einer dezentralen Schulgovernance geprägt sind und ein hohes Ausmaß „an Entscheidungskompetenz und Verantwortung in personeller, fi anzieller und curricularer Hinsicht direkt auf Schulebene (Schulautonomie) und/oder bei lokalen Behörden" (Schmid, 2004, S. 1; Schmid & Hafner, 2011) ermöglichten.

Die Unterschiedlichkeit der Modelle „spiegelt sich auch im jeweiligen Potential für rechenschaft orientierte Evaluation einerseits und entwicklungsorientierte Evaluation andererseits wider" (Heise, 2010, S. 226). In allen vier Schulgovernance-Modellen kann daher zwischen unterschiedlichen Ansätzen von Schulevaluationen und Interessen durch externe Evaluationsformen (zentrale Leistungstests und Prüfungen, Bildungsstandardüberprüfungen, Lernstandserhebungen, Schulinspektion u. a. m.) unterschieden werden (van Ackeren, 2003; Berkemeyer, 2010). Auch wenn die „Qualitätssteigerung das übergeordnete Ziel" (Fend, 2008, S. 124) in jedem der Ansätze ist, kann entweder die externe Kontrolle und Rechenschaftslegung oder die Schaffung und Unterstützung von Grundlagen zur Entwicklung und internen Qualitätssicherung im Vordergrund stehen (Fend, 2008). Die drei möglichen Evaluationsformen im Kontext der Schulautonomie nach van Ackeren (2003) werden in der Folge beschrieben.

2.2.1 Der ‚pressure'-Ansatz

Dieser Ansatz legt den Schwerpunkt auf die Rechenschaft legung, entweder gegenüber der Obrigkeit, der Öffentlichkeit oder zur „Initiierung eines Wettbewerbs zwischen Einzelschulen" (van Ackeren, 2003, S. 276). Auch zur „Unterstützung der elterlichen Schulwahlentscheidung" (ebd.) kann er für die Rechenschaft legung herangezogen werden. Schulen geraten im Rahmen dieses Ansatzes unter Druck

2.2.2 Der ‚support'-Ansatz

Durch eine „vertrauliche Rückmeldung von Informationen an Schulen" (van Ackeren, 2003, S. 276) setzt dieser Ansatz den Schwerpunkt auf die eigenständige Schul- und Unterrichtsentwicklung vor Ort. Die Evidenz(en) gehören den Schulen und dienen als Impuls für Schul- und Unterrichtsprozesse an den Schulen, dabei können weitere und zusätzliche

Beratungs- und Unterstützungssysteme z. B. im Umgang mit dem Datenmaterial (u. a. Rückmeldemoderator/innen; Schulberater/innen) angeboten werden.

2.2.3 Der ‚pressure and support'-Ansatz

Dieser dritte Ansatz kombiniert die beiden vorangegangenen Konzepte, wodurch Schulen möglichst „ohne Einsichtsmöglichkeit der Öffentlichkeit schulbezogene Informationen" (van Ackeren, 2003, S. 276) erhalten, aber nach „außen Rechenschaft" (ebd.) gegenüber einer „zentralen Obrigkeit" (Marx & van Ojen, 1993, S. 165) ablegen müssen. Schulen erhalten „bei erkannten Defiz ten besondere Unterstützung, etwa in Form fi anzieller Mittel oder durch professionelle Beratung und Unterstützung" (ebd.; z. B. GRUKO – Projekt *Grundkompetenzen absichern*[1]).

„It is now widely accepted that this works best when there is the optimum blend of all three – support and pressure, bottom-up and top-down change, internal and external evaluation", schreibt MacBeath (1999, S. 2) dazu zu Beginn des neuen Jahrtausends. Auch in Anlehnung an den Innovationswürfel von Schratz und Steiner-Löffle (1997; siehe Abbildung 2) können

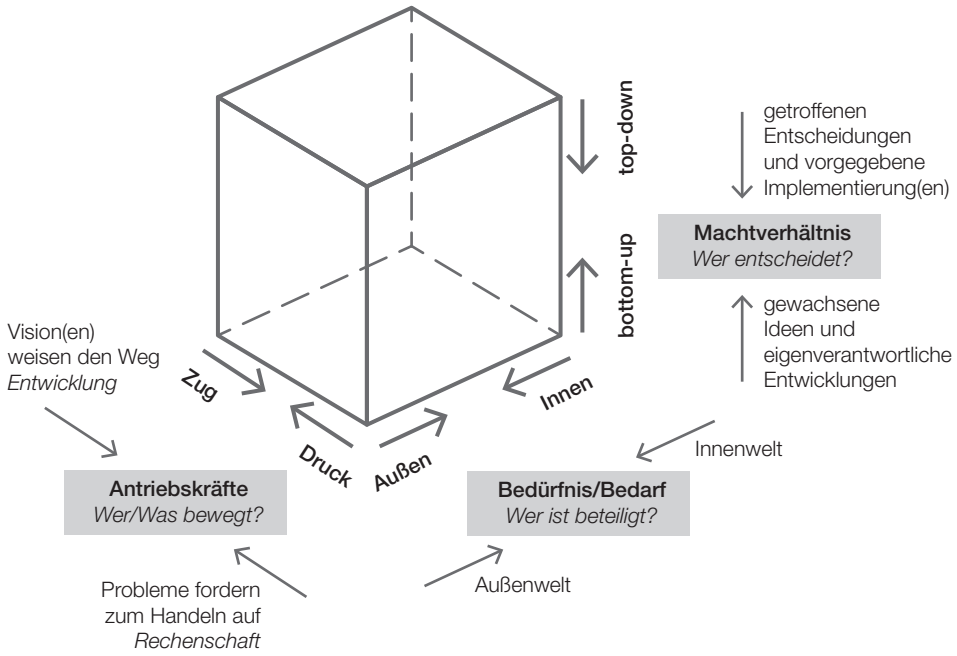

Abbildung 2: Der Innovations- und Autonomiewürfel (Wiesner, Schratz & Rößler, 2019, in Druck in Anlehnung an Schratz & Steiner-Löffler, 1997)

1 Im Projekt *Grundkompetenzen absichern* (GRUKO) sollen Schulen in Österreich unterstützt werden. GRUKO befasst sich mit Pfli htschulen, deren Schüler/innen bei den Bildungsstandardüberprüfungen zu mindestens 20 % die Bildungsstandards nicht erreicht haben und deren Schulergebnis unter ihrem Erwartungswert liegt. Das Projekt startete im Schuljahr 2017/18 mit etwa 150 Schulen.

die Modelle der Schulautonomie (Glatter et al., 2003) und die Ansätze von Schulevaluationen und ihre Bedeutung innerhalb von Modellen der Schulautonomie verortet werden. Das von Wiesner, Schratz und Rößler (2019, in Druck) modifizie te Modell des Innovations- und Datenwürfels stellt in seiner Dimensionalität die unterschiedlichen Steuerungsdimensionen dar: a) Innen (Bedürfnis) und Außen (Bedarf), b) Druck und Zug als Antriebskräfte (bzw. zugrundeliegende Motivation) und c) top-down und bottom-up als Machtverhältnisse (Schratz & Steiner-Löffler 1998

Die *erste Dimension* (↑↓) beschreibt das Verständnis von Veränderung (durch Machtverhältnisse), wodurch eine Beziehung zwischen *bottom-up* (Aushandlung, Vereinbarung, Mehrheitsentscheid) und *top-down* (Hierarchie, Anordnung, Weisung) entsteht (Schratz, Steiner-Löffler 1997; MacBeath 1999; Näpfli, 2019). Die *zweite Dimension* (↗↙) bewegt sich zwischen *Innen* und *Außen* auf der Ebene der Bedürfnisse (der Innenwelt; der Schule) und Bedarfe (der Außenwelt; der Obrigkeit). Die Bedürfnisse stehen für die eigenen Impulse, Zielbilder und Entwicklungsvisionen (Selbstevaluierung), die Bedarfe beschreiben die Ansprüche und vorgegebene Korridore (Fremdevaluierung). Die *dritte Dimension* (←→) bezieht sich im Besonderen auf den Antrieb und die Motivation und beschreibt sowohl das Reagieren-müssen (Druck: formaler oder informeller Druck) als auch die eigene Entwicklung vor Ort (Zug: pädagogische, ideelle, soziale Gründe). Das Würfelmodell von Schratz und Steiner-Löffle (1997) stellt ein sehr brauchbares Analyseinstrument für den Blick auf Schul-, Unterrichts- und Qualitätsentwicklung im Kontext der Schulautonomie und als „theoretischer Rahmen für die Educational Governance" (Näpfl , 2019, S. 125) dar.

3 Phasen der Schulautonomie und deren Wirkung auf die aktuelle Situation in Österreich

„In trying to understand where to go, it is usually valuable to consider where we have come from" (Evans, 1982, S. 239). Die jeweilige Idee von Schulautonomie resultiert daher aus der historisch und politisch zu erklärenden Situation eines Landes und hängt meist stark an der kulturellen Tradition (Fend, 2003). Dadurch ergeben sich sowohl Chancen und Probleme als auch Rahmenbedingungen für Gestaltungsprozesse, die letztendlich zu gravierenden Unterschieden in der Ausgestaltung und dem Verständnis von Schulautonomie führen.

> „Jedes Bildungswesen einer Nation repräsentiert eine je individuelle Konstellation von Gestaltungsmerkmalen auf der nationalen und regionalen Systemebene mit Gestaltungsmerkmalen auf der lokalen Schulebene und je einmaligen Persönlichkeiten von Lehrern und ihrem Repertoire an Möglichkeiten des Schule-Haltens. Ferner kann die Qualität der Schule auf verschiedenen Ebenen nur bei Kenntnis der jeweiligen Randbedingungen für das gestalterische Handeln auf den jeweiligen Ebenen richtig eingeschätzt werden" (Fend, 1996, S. 93).

Schulen und deren Entwicklung spielen in der Betrachtung und dem Verständnis von Bildungssystemen und Autonomie eine zentrale Rolle, können jedoch „nicht unabhängig von den systemischen Rahmenbedingungen" (Fend, 1996, S. 86) betrachtet werden.

Um die Besonderheiten der jeweiligen Idee von Schulautonomie sichtbar zu machen, ist daher ein Rückgriff auf die Geschichte und die Lebensspanne eines Schul- und Bildungssystems hilfreich. Erst durch die Kenntnis von Umbrüchen, Ereignissen und Meilensteinen sind Orientierungen und Akzentuierungen in den aktuellen Diskussionen verständlich, warum und wozu Schulautonomie mit welchem Stellenwert assoziiert wird und welche jeweiligen Formen von Umsetzungen bislang stattgefunden haben.

3.1 Der anfängliche Rahmen

Ein erstes für das österreichische Schulwesen zuständige Unterrichtsministerium („Ministerium für den öffentlichen Unterricht"; Seel, 2010, S. 42; Juranek, 1999, S. 66) wurde bereits im Jahre 1848 errichtet. Die allmähliche Überführung der bis dahin kirchlichen Schulen in die staatliche Aufsicht führte ab 1849 auch ein „leistungsorientiertes Schulsystem" (Engelbrecht, 2015, S. 129; Kövesi, 1975) ein. Bereits im Jahr 1867 wurde unter dem Ministerium für Kultus und Unterricht das „Recht der obersten Leitung und Aufsicht über das gesamte Unterrichts- und „Erziehungswesen" (Kövesi, 1975, S. 14; Engelbrecht, 2015, S. 131) durch das Staatsgrundgesetz als „Gesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger" (Seel, 2010, S. 46) etabliert. Die jeweilige Kirche oder die Religionsgemeinschaften waren ab diesem Zeitpunkt „nur noch für den Religionsunterricht in den Schulen zuständig" (Engelbrecht, 2015, S. 131). Diese Rechtsgrundlage bestand „über den staatsrechtlichen Übergang von der Monarchie zur Republik im Jahre 1918 und vom Einheitsstaat zum Bundesstaat im Jahr 1920 hinaus mit einer Änderung der bundesgesetzlichen Grundlage im Jahr 1935 weiter bis zum Jahre 1938" (Kövesi, 1975, S. 15; Juranek, 1999; Engelbrecht, 2015).

Bei der „Wiedererrichtung der Republik Österreich im Jahre 1945" (Hengstschläger, 1980, S. 606) wurde das frühere System des österreichischen Schulwesens wieder hergestellt. Durch Art. 1 des Verfassungs-Überleitungsgesetzes vom 1.5.1945 wurden das „Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 sowie alle übrigen Bundesverfassungsgesetze und in einfachen Gesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen nach dem Stande der Gesetzgebung vom 5.3.1933 wieder in Wirksamkeit gesetzt" (Hengstschläger, 1980, S. 606). Das 1945 wieder in Kraft gesetzte Schulrecht führte erneut „das Mittelschulgesetz 1927, das Hauptschulgesetz 1927 und das Reichsvolksschulgesetz 1869 (mit Ausnahme der Bestimmungen über die Bürgerschule), die Regelungen im berufsbildenden Schulwesen (Zuständigkeit des Unterrichtsministeriums mit Ausnahme des landwirtschaftlichen Schulwesens) und das Gesetz über die Bundeserziehungsanstalten" (Seel, 2010, S. 64) ein (vgl. Leitner, 1975; Hengstschläger, 1980; Engelbrecht, 2015). Damit wurde „auf dem Gebiet des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens die aus der Monarchie stammende […] weitgehend versteinerte Rechtslage auch in die Zweite Republik übernommen" (Hengstschläger, 1980, S. 606).

Mit dem *Schulgesetzwerk* von 1962 wurde im Wesentlichen das „bestehende und aus der Ersten Republik überkommende Schulsystem legalisiert" (Seel, 2010, S. 78) und zusätzlich festgelegt, dass für eine Beschlussfassung im Nationalrat „über Fragen der Schulpfli ht,

der Schulaufsicht, der Schulorganisation und des Religionsunterrichtes“ (Seel, 2010, S. 77) nunmehr eine Zweidrittelmehrheit notwendig war. Diese verfassungsrechtliche Fundierung des Schulsystems (bis 2007) „bedeutet für die folgenden Jahrzehnte eine Periode der Stagnation in der Schulentwicklung“ (Seel, 2010, S. 78). Durch die Schulgesetzerneuerung 1962 wurde damals zum großen Teil die Struktur der heute geltenden Gesetzgebung für das österreichische Schul- und Unterrichtswesen geschaffen (Kövesi, 1975; Engelbrecht, 2015). Geistesgeschichtlich standen die Orientierung an der *Person* und die Lehrperson im Sinne einer personenzentrierten Pädagogik als „Entwicklungshelfer“ (Fend, 1996, S. 85) im Vordergrund. Das Schulsystem ist dabei durch eine „bürokratisch-professionelle Doppelsteuerung“ (Brauckmann, Lassnigg, Altrichter, Juranek & Tegge, 2019, S. 372) gekennzeichnet, also durch eine hierarchisch-bürokratische Verwaltungsstruktur und eine „relativ große Autonomie der Lehrperson im Kern der schulischen Tätigkeit“ (ebd.).

„Das Kernmerkmal der deutschsprachigen Konfigur tion ist damit zweifellos, dass die Bildungssysteme in staatlicher Verantwortung stehen und ihre Träger in eine hierarchisch gestaltete Beamtenstruktur eingebunden sind“ (Fend, 2003, S. 4; Fend, 2008, S. 102). Die Idee einer *guten Schule* bzw. eines guten Unterrichts war zu diesem Zeitpunkt „von dem Dreieck ‚gute‘ Lehrperson, kulturell hochwertige Inhalte und Wissen verarbeitende Schüler/innen geprägt“ (Wiesner & Schreiner, 2019a, S. 33; vgl. Fend, 1988a). Die Schulleitung als pädagogische Führung war geprägt durch „die hierarchische Positionierung innerhalb eines zentralistisch gesteuerten Schulsystems“ (Wiesner & Schreiner, 2019a, S. 34) und diente vor allem der reibungslosen Umsetzung behördlicher Vorgaben und Implementierungen (Schratz, 1998; Schratz et al., 2016). Die damalige gesellschaft theoretische Ausrichtung führte vor allem zu Strukturmerkmalen, „die sich in Organisationsformen niederschlugen“ (Fend, 1996, S. 93) als primäre Quelle „für ein akzeptierbares Schulsystem“ (ebd.). Die sogenannte Input-Steuerung über „administrative Ketten“ (Altrichter & Heinrich, 2007, S. 82) galt „als Garant für Gleichförmigkeit und Vergleichbarkeit“ (Terhart, 2002, S. 60), in der als Systemlogik eine *hierarchische Beeinflussung* zu beobachten ist, die nicht immer exekutiert wird, sondern sich „stark auf Traditionen und Routinen“ (Altrichter & Heinrich, 2007, S. 82) beruft

3.2 Zu ersten Krisen und Impulsen und der inneren Demokratisierung von Schule

Durch den aufkommenden *„Zweifel an der Wirksamkeit der Schule“* (Specht, 1991, S. 4, Herv. d. Verf.) sowie die zunehmende Missbilligung der eher (aus heutiger Sicht) naiven Idee des Dreiecks einer guten Schule entstanden zunächst im angloamerikanischen Raum durch kritische Beiträge und empirisch „wegbereitende Studien“ (Wiesner & Schreiner, 2019a, S. 33) ab Mitte der 1960er-Jahre neue Sichtweisen auf die Schule. Coleman (1968) und Jencks et al. (1972) versuchten damals aufzuzeigen, dass zwischen „den materiellen Ausgaben für die Schule und deren Leistungsfähigkeit bestenfalls schwache und inkonsistente Zusammenhänge bestanden“ (Specht, 1991, S. 4) und die Wirksamkeit von Schule nicht auf die Merkmale einer Schule, sondern auf die Eltern der Schüler/innen rückführbar sind (im Sinne von „schools don’t make a difference“, Fend, 1988a, S. 538). Gerade zum Beginn

der Geschichte der empirischen Schulforschung schreiben Rutter, Maughan, Mortimore und Ouston (1980, S. 25):

> „Von erziehungswissenschaftlicher Seite wurde dagegen in der Anfangszeit unseres Projekts die weitgehend unangefochtene Ansicht vertreten, daß die Effekte der Beschulung eher gering zu veranschlagen seien. […] Coleman et al. [1966; Anm. d. Verf.] verglich[en] in einer breit angelegten Untersuchung die Schulleistung von rund 645 000 Schülern aus 4000 Elementar- und Sekundarschulen und zog aus den Ergebnissen die Schlußfolgerung, der Lernerfolg sei weitgehend unabhängig von Art und Umfang des Schulunterrichts".[2]

Jencks et al. (1972) fassten eine Fülle von Daten aus Statistiken zusammen und hielten zu Beginn der 1970er-Jahre dazu zusammenfassend fest: „We have shown that the most important determinant of educational attainment is family background. […] Except for family background, the most important determinant of educational attainment is probably cognitive skills" (ebd., S. 159 f.).

> „The character of a school's output depends largely on a single input, namely the characteristics of the entering children. Everything else – the school budget, its policies, the characteristics of the teachers – is either secondary or completely irrelevant. […] Instead of evaluating schools in terms of long-term effects on their alumni, which appear to be relatively uniform, we think it wiser to evaluate schools in terms of their immediate effects on teachers and students, which appear much more variable. Some schools are dull, depressing, even terrifying places, while others are lively, comfortable, and reassuring. If we think of school life as an end in itself rather than a means to some other end, such differences are enormously important. Eliminating these differences would do a great deal to make the quality of children,s (and teachers,) live more equal. Since children are in school for a fi h of their lives, this would be a signifi ant accomplishment" (ebd., S. 256).

Damals weit verbreitet war eine „pessimistische Einschätzung der Möglichkeiten der Schule, auf die Entwicklung der ihr anvertrauten Kinder Einfluß" (Rutter et al., 1980, S. 26) nehmen zu können. Solche Studien und Perspektiven führten im Laufe der Zeit zu einem *ökonomischeren Blick auf die Schule* sowie auf neue Steuerungsmöglichkeiten und verstärkten im Besonderen den Zweifel am gesellschaftlichen „Wert von Bildungsinvestitionen" (Specht, 1991, S. 4). Gleichzeitig wurden dadurch aus einer sozialpolitischen Perspektive eine bis heute andauernde Debatte zur *Chancengerechtigkeit* und *Chancenungleichheit* sowie ein Diskurs über die gesellschaftliche Aufgabe der Schule eröffnet und auch über eliteorientierte Konzeptionen von Bildung und umstrittene Thesen zum Scheitern der kompensatorischen Bildung geführt (z. B. die Jensen-Debatte; Jensen, 1969; 1973; Sowell, 1973; Rutter, Maughan, Mortimore & Ousten, 1979). Seither gehört die Forderung nach Chancengleichheit „zu

2 „Spätere Untersuchungen konnten jedoch zeigen, daß der Effekt des Schulbesuchs unterschätzt wird, wenn die Messung des Lernerfolgs über allgemeine kognitive Fähigkeiten, d. h. unabhängig von den jeweils unterrichteten Fächern erfolgt […] Noch ein weiterer Gesichtspunkt verdient in diesem Zusammenhang Erwähnung: Die für die Untersuchung von Schuleffekten jeweils ausgewählten Fächer sollten der untersuchten Altersgruppe entsprechen. So dürften sich z. B. mittels eines Lesetests nennenswerte Einflüsse der Sekundarschule schon deshalb kaum feststellen lassen, weil die meisten Kinder in der Primarschule lesen lernen" (Rutter et al., 1980, S. 28).

den verbreitetsten Maximen bildungspolitischer Programme" (Heid, 2003, S. 149), wobei „nicht Gleichheit an sich, sondern eben Chancengleichheit" (ebd.) und Chancengerechtigkeit eingefordert wurden.

Grundsätzlich waren die 1960er-, 1970er- und auch der Beginn der 1980er-Jahre in Österreich zwar gezeichnet durch eine „Stagnation auf der bildungspolitischen Ebene" (Schratz & Hartmann, 2009, S. 324; Altrichter, Brüsemeister & Heinrich, 2005; Altrichter & Heinrich, 2007) und im deutschsprachigen Raum wurde ab Mitte der 1960er-Jahre von einer *Bildungskatastrophe* (Picht, 1964; Eder & Altrichter, 2009; Wiesner & Schreiner, 2019a) gesprochen. Die großen politischen Lager in Österreich hatten sich „in antagonistischen Positionen festgebissen, die ihnen auch dort wenig Spielraum für Weiterentwicklung ließen, wo keine parlamentarische Zwei-Drittel-Mehrheit notwendig gewesen wäre, wie es das Schulorganisationsgesetz für schulstrukturelle Fragen vorsah" (Altrichter, Brüsemeister & Heinrich, 2005, S. 9).[3] „Neue Sichtweisen mit neuen Hoffnungen und Handlungsperspektiven näherten sich auf verschiedenen Wegen", stellte Fend (1996, S. 86) im Kontext der folgenden Entwicklungen fest.

Coleman (1975) schrieb Mitte der 1970er-Jahre:

> „In the attempt to discover effects of school factors on achievement, perhaps the principal villain is the fact that student populations in different schools differ at the outset, and because of this difference, it is not possible merely to judge the quality of a school by the achievements of the students leaving it. It is necessary to control in some way for the variations in student input with which the teachers and staff of the school are confronted. In some way, it is the increment in achievement that the school provides, which should be the measure of the school's quality. If we had good measures of that increment, as well as good measures of the level of various school resources in the same school, it would be possible to establish a relation between the size of the increment and the level of certain resources, and thus to determine which school resources were most important to learning." (S. 359)

Der Zweifel an der Wirksamkeit von Schule führte nun zu vielfältigen, weiten Untersuchungen und detaillierten Analysen sowie zu einer *produktiven Gegenbewegung* durch reichhaltige Beiträge und Übersichten über mehrere Forschungsstudien einerseits zum Forschungsparadigma *school effectivness,* aber andererseits auch zu einem Ansatz in Richtung *value-based school improvement and development,* einem *Mehrebenenverständnis* von (Schul-)Systemen und jedenfalls zu dem Motto „schools do make a difference"[4] (Specht, 1991, S. 5; siehe dazu Tanner & Tanner, 1974; Brookover et al., 1978; Bronfenbrenner, 1979; Chapman, 1979;

3 Altrichter & Heinrich (2007) bezeichnen die Entwicklungen in Österreich bis in die 1980er-Jahre hinein als „Grauzonenautonomie" (Heinrich, 2007, S. 57).

4 Schreiner & Wiesner (2019b, in Druck) zeigen für Österreich auf Basis von Daten aus der Standardüberprüfung 2017 in Mathematik auf der 8. Schulstufe, dass die Varianz in den Kompetenzergebnissen verschiedenen Ebenen zuordenbar ist: 27 % der Varianz der Schülerkompetenzen fi den sich als Unterschiede zwischen Einzelschulen, 33 % der Varianz gehen auf Unterschiede zwischen Klassen innerhalb von Schulen zurück (Unterricht) und die restlichen 40 % der Varianz kennzeichnen Unterschiede zwischen Schülerinnen und Schülern als Einzelpersonen innerhalb von Klassen (vgl. Schreiner et al., 2019).

Edmonds, 1979; Austin, 1979; ERIC Clearinghouse on Educational Management, 1981; Edmonds, 1982; Purkey & Smith, 1983; Good & Weinstein, 1986; Proudford & Baker, 1995; Conduit, Brookes, Bramley & Fletcher, 1996; Rutter & Maughan, 2002).

Diese Herangehensweisen fokussierten die *Schule am Standort* und die *Ermutigung an die Beteiligten vor Ort,* „ihre Entwicklung selbst in die Hand zu nehmen, neue Wege zu erproben" (Von der Groeben, 2003, S. 168). Nunmehr sollten die Beteiligten vor Ort ihre eigene Entwicklung selbst fördern und steuern (z. B. systemische Unterrichtsentwicklung, um alle Lernenden zu erreichen), anstatt ausschließlich der traditionellen Sichtweise weiter nachzugehen und dabei nur auf die individuellen Bedürfnisse der Schüler/innen als Einzelpersonen einzugehen. Den Lehrpersonen und Schulleitungen wurde durch die Beiträge und Studien vor allem Mut zugesprochen, ihre Verantwortung (als Konzept von „subjective responsibility", Kernaghan, 1978, S. 398) wahrzunehmen und „ihre Autorität zu nutzen" (Fend, 1996, S. 92), um eine „Kultur der Kooperation" (ebd.) und der vertrauensvollen Kollegialität zu gestalten (siehe dazu in diesem Sammelband den einleitenden Beitrag von Rauscher). Im Zentrum der Betrachtung standen nun nicht mehr die Diagnose und Behandlung einzelner Schüler/innen („Beyond the Microsystem"; Bronfenbrenner, 1979, S. 209 ff.), sondern vielmehr der Beitrag einer ganzen Schule für die Entwicklung des Selbst und der Persönlichkeit der Lernenden und Lehrenden.

Schulautonomie wird verstanden als „pädagogische Reform der Organisation des Lehrens und Lernens, bei der die Stärkung der Professionalität der Lehrerschaft im Mittelpunkt steht" (Rürup, 2007, S. 112; Schratz & Hartmann, 2009, S. 323). Besonders die englische Studie von Rutter et al. (1979, 1980; die sogenannte *Rutter-Studie)* über das *Innenleben* von zwölf Londoner Schulen über vier Jahre hinweg zeigte methodisch beeindruckend die klare und unterscheidbare Individualität von Einzelschulen – wofür der Begriff *Ethos einer Schule* („school ethos or atmosphere", Rutter et al., 1979, S. 18) verwendet wurde. Rutter et al. (1979; 1980) kritisierten die Defiz te von Makrostudien, bei denen meist nur eine geringe Anzahl von untersuchten Schulvariablen vorliegen und (wie z. B. bei Jencks et al., 1972) Einstellungen, Werte sowie das „Innenleben von Schulen" (Rutter et al., 1980, S. 29) ignoriert wurden – was nach ihrer Meinung „zu erheblichen Fehlinterpretationen" (ebd.) führt. Ethos einer Schule meinte hingegen ein spezifisches, „zusammenhängendes Muster von Struktur- und Prozessvariablen" (Specht, 1991, S. 6; Rutter et al., 1979; 1980) einer *Schule an einem Standort,* die je nach Ausprägung einen sehr unterschiedlichen, jedoch wirkkräftigen Einfluss auf die Lehrer/innen, Schüler/innen und Schulleitung haben. Ethos beinhaltet u. a. die Kooperation und den Wertekanon und -konsens der Lehrperson und Schulleitung, die vorhandene schülerorientierte Atmosphäre, die Möglichkeit der Mitsprache und der Mitverantwortung der Schüler/innen, die Strukturierung des Unterrichts, Leistungen der Schüler/innen usw. Von besonderer Bedeutung erschien die mehrfache Feststellung, dass positive Auswirkungen „nicht mit Merkmalen der Schulausstattung oder äußerlichen Aspekten der Schulorganisation" (Specht, 1991, S. 6; Rutter et al., 1979; 1983) zusammenhängen, sondern mit Bedingungen, die durch Lehrpersonen und Schulleitung am Standort geschaffen und verändert werden können. Abschließend hielten Rutter et al. (1980, S. 211) fest: „Durch die Erfahrungen mit der Schule, insbesondere mit der Schule

als einer sozialen Institution, werden Kinder in ihren Verhaltensweisen und Einstellungen nachhaltig beeinflußt".

Die Studie zeigte, dass nach Rutter et al. (1979) Schule als (relativ geschlossene) *„soziale Organisation"* (Rutter et al., 1980, S. 217) betrachtet werden kann, die „eigene Regeln, Wertesysteme und Verhaltensnormen" (ebd., S. 217) und „Unterrichtsstile" (ebd.) gestaltet, die in „der Art der Unterrichtsgestaltung und an der Frage der Disziplinierungsstrategie" (ebd.) unterscheidbar sind und im Sinne von Subkulturen ein Schulethos an einem Standort entwickeln. Der „Geist der Schule" (Haenisch, 1994, S. 36), die *„gesamte Lebensumwelt,* das gesamte Lernfeld einer Schule" (Fend, 1994, S. 17) wird nunmehr als förderlich für das Werden und die Entwicklung Heranwachsender angesehen. Diese Herangehensweisen haben im weiteren Verlauf auch einen Einfluss auf die Ideen und Konzepte von Schulautonomie.

Im deutschsprachigen Raum haben im Besonderen die *Konstanzer Arbeiten* und Evaluationsstudien von Fend (1977; 1980; 1982; 1988a) die *Schule als pädagogische Handlungsebene* hervorgehoben, etabliert und zusätzlich die Überzeugung gefestigt, dass das *Schulklima* (Fend, 1977) und „die *Schulebene* eine wichtige Rolle" spielen (Fend, 1996, S. 86, Herv. d. Verf.). Vielfältige Befunde konnten aufzeigen, dass unter „gleichen systemischen (ökonomischen, sozialen, administrativen) Rahmenbedingungen einzelne Schulen sehr unterschiedliche Eigenarten entwickeln können" (Terhart, 2002, S. 61). Daneben kristallisierte sich zusätzlich auch „die Klassenebene" (Fend, 1988, S. 539; ähnlich der Unterrichtsstile bei Rutter et al., 1979; 1980) als eine zentrale pädagogische Einheit im schulischen Lebensraum heraus. Die Befunde zeigten eindringlich, dass die „Unterschiede zwischen den Schulen einer bestimmten Schulform oft erheblich bedeutsamer waren als jene zwischen verschiedenen Systemvarianten[5]" (Wiesner & Schreiner, 2019a, S. 34; Fend, 1988; Specht, 1991). Diese Ansätze und Herangehensweisen rückten über die Zeit im Besonderen die Einzelschule und deren Einfluss auf die Schüler/innen in den Vordergrund und begründeten damit auch die Erforschung der Qualität und Effektivität von Schulen. Es zeigten sich „deutliche Zusammenhänge zwischen der Mentalität des Lehrkörpers (Menschenbild und pädagogische Theorien) und der Wahrnehmung unterschiedlicher Zuwendungsmuster bei den Schülern" (Fend, 1988, S. 544). Die „Bedeutung der gemeinschaftlichen Anstrengung eines Lehrerkollegiums an einer Schule" (Fend, 1996, S. 87) wurde durch die Befunde nunmehr sichtlich gewürdigt und deutlich betont. Spätestens ab den 1980er-Jahren etablierte sich im deutschsprachigen Raum dann auch die Debatte um die gute Schule und „die Rolle des Schul- und Qualitätsmanagements" (Wiesner & Schreiner, 2019a, S. 35) als interne „Steuerung von Qualität durch Maßnahmen, Aktivitäten und Prozesse" (ebd.; Schratz et al., 2016). Die *gute Schule als pädagogische Handlungseinheit* avancierte zum Hoffnungsträger.

In Österreich führten diese Impulse zunächst zu ersten Schritten in Richtung *Demokratisierung des inneren Schullebens:* Der Schulgemeinschaft ausschuss und das Schul-

5 Für Österreich: Die Unterschiede zwischen den Gymnasien *oder* zwischen den Neuen Mittelschulen als Schulformen sind hinsichtlich ihrer Ergebnisse bedeutsamer als die Unterschiede zwischen den Gymnasien *und* den Neuen Mittelschulen (vgl. Schreiner et al., 2018, S. 57).

forum als Gremien einer schulpartnerschaftlichen Mitwirkung und Mitbestimmung im Schulunterrichtsgesetz 1974 (BGBl. Nr. 139/1974) wurden geschaffen (Seel, 2010; Jonak, 2014). Eine Ausweitung der Schulpartnerschaft erfolgte dann durch die Novelle zum Schulunterrichtsgesetz 1986 (BGBl. Nr. 211/1986). Diese ersten Bemühungen in Richtung eigenständiger Entscheidungs- und Beratungsrechte führten dazu, dass in Österreich erstmals „die Partnerschaft von Lehrern, Eltern und Schülern an Stelle der bisher fast generellen Zuständigkeit des Schulleiters alleine oder der Schulkonferenz der Lehrer" (Jonak, 2014, S. 33), also ein Schulgemeinschaft ausschuss und Schulpartnerschafts remien vorgesehen wurden.

3.3 Zum Zusammenhang von Schulqualität und Ansätzen zur Schulautonomie

Zum ersten Mal wurde in Österreich der Begriff der „Autonomie der Schule" (Sertl, 1993, S. 89) anlässlich einer Pressekonferenz des Wiener Stadtschulrats am 30. Juni 1988 durch ein Ergebnispapier der Arbeitsgruppe Bildung im Rahmen der „Aktion 95" (ebd., S. 90) in die bildungspolitische Diskussion eingeführt. Damit wurde nach Sertl (1993) das österreichische Bildungswesen relativ spät von dieser „internationalen Tendenzwende" (ebd., S. 89) hin zu einer autonomeren Schule erfasst. Specht (1991) erstellte im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst zu Beginn der 1990er-Jahre erstmals ein umfassendes Diskussionspapier zur *Schulqualität* mit Bezug auf die internationale Diskussion und Folgerungen für die Schulentwicklung in Österreich. Dabei forderte er eine bessere Praxis durch das „Lernen am Modell guter Schulen" (ebd., S. 4) und beschrieb, dass das Bildungswesen infolge gesellschaftlicher Entwicklungen insgesamt unter einem Reformdruck steht sowie Strukturprobleme bestehen, deren Bewältigung aber vorwiegend einer erhöhten Anstrengung auf regionaler Ebene und auf der Ebene der einzelnen „Schule als pädagogische Handlungseinheit" (ebd., S. 12) bedarf und Problemlösungen „in hohem Maße für die spezifischen Bedürfnisse von Regionen oder Einzelstandorten maßgeschneidert" sein sollten.

Specht (1991) schreibt über den „Zusammenhang zwischen Autonomie und Qualität von Schule" (ebd., S. 13) und stellt fest, dass „ein zentral gelenktes und administratives Schulwesen, das den einzelnen Schulen, Schulleitern und Lehrern nur begrenzte Spielräume offen lässt" (ebd.), zwar in der Regel „relativ gleichbleibende, von den konkreten Standortbedingungen in gewissem Maße unabhängige Qualitätsstandards garantieren" (ebd.) kann. Diese liegen jedoch „auf niedrigem Niveau" (ebd.), weil „(a) regionale und lokale Probleme und Bedürfnisse nicht hinreichend berücksichtigt werden, und (b) die übergeordneten Tendenzen der Bürokratie das kreative Potential von Schulleitern, Lehrern und in der Folge auch Schülern beschneiden" (ebd.). Gleichzeitig wird eine Autonomie der Einzelschule „zunächst fast zwangsläufig eine Vergrößerung der Varianz der pädagogischen Qualität der dort geleisteten Arbeit nach sich ziehen" (ebd.). Autonomie stellt somit „keine hinreichende Bedingung für die Herausbildung pädagogisch wertvoller und wünschenswerter Schulkulturen" (ebd., S. 14) dar. Hajek (1991) deutete damals Autonomie als „Verländerung" (ebd., S. 32), die nicht zentral verordnet werden kann, sondern „mit den Betroffenen" (ebd., S. 33) entwickelt werden soll. Es sollte zu einem „Ausbau der fi anziellen Unabhängigkeit

mit dem Fernziel einer Teilrechtsfähigkeit der Schule“ führen und „zur Ausweitung der pädagogischen Entscheidungsfreiheit, hin zu möglichst umfassender Autonomie“ (ebd.).

Diese Phase der „Schulmodernisierung“ (Altrichter et al., 2005, S. 10) war durch Schlagworte wie „Schulautonomie“, „Dezentralisierung/Deregulierung“ (vgl. Marx & van Ojen, 1993) und „Erhöhung schulischer Gestaltungsspielräume“ gekennzeichnet (ebd.). Zu Beginn der 1990er-Jahre wurde u. a. durch Posch und Altrichter (1991) die „Inflex bilität des Bildungssystems“ (ebd., S. 11) in Österreich kritisiert, welches „mit einer einseitig legistischen Auffassung des Bildungsprozesses“ (ebd.) zusammenhänge, da „die Schule und letztlich die Lehrer primär als Ausführungsorgane für Gesetze“ (ebd.) betrachtet werden. Vielmehr sollten nach Posch und Altrichter (1991) „gesetzliche Spielräume kreativ, verantwortungsbewusst und situationsgemäß interpretiert“ (ebd., S. 11) werden, wobei die Gesetze diese erforderlichen Spielräume ermöglichen müssen. Zu beachten sei, dass jede Stärkung der Autonomie der einzelnen Schule „eine entsprechende, darauf abgestimmte regionale Autonomie“ (ebd., S. 14) voraussetzt. Die Ausgangsfrage von Autonomie im Schulwesen wäre demnach: Welche Verantwortungen sollen an der Schule am Standort verankert werden, um eine möglichst hohe Qualität von Unterricht zu gewährleisten? Dadurch ergeben sich dann die Kompetenzen auf einer Bezirks-, Landes- und Bundesebene entsprechend einem „Zwiebelschalenmodell“ (ebd., S. 14), um die Realisierung zu unterstützen. Besonders in „den Reformprojekten jener Zeit wurde das Bewusstsein über die ‚zentralistische Ineffizie ‘ besonders spürbar: So waren in Österreich viele, oft relativ geringfügige Veränderungen der schulischen Organisation nur auf dem Wege zentral zu genehmigender Schulversuche möglich“ (Altrichter et al., 2005, S. 10).

Spielräume können nach Posch und Altrichter (1991) nicht „ausschließlich zentral verordnet werden“ (ebd., S. 17), weil dadurch „ihre Glaubwürdigkeit und wahrscheinlich ihre Wirksamkeit voraussichtlich stark verringert“ (ebd.) werden. Autonomie erfordere eine „Stärkung der pädagogischen Professionalität“ (ebd.). Auch zwei Jahre später argumentieren Posch und Altrichter (1993, S. 58) in ihrem Gutachten zur *Schulautonomie in Österreich* erneut mit dem Bild einer „Zwiebel“ (Bolte & Hradil, 1984, S. 347). In dieser Phase sollte nach Posch und Altrichter (1993) zunächst nur „die Verordnungs- und Erlassdichte zurückgenommen und durch allgemeinere Regelungen ersetzt werden, damit die Spielräume, die an sich (d. h. durch die bestehenden Gesetze) bereits bestehen, besser handbar werden und zur lokalen Ausgestaltung ermutigen“ (ebd., S. 59), und forderten einen dienstrechtlich „weisungsfreien Raum für Lehrer“ (ebd., S. 49) für die Erhöhung der beruflichen Flexibilität. Autonomie ist daher nicht als *„bloße Delegation von oben nach unten“* (Posch & Altrichter 1991, S. 14; Herv. d. Verf.) zu denken, sondern als Neuverteilung von Aufgaben vom *„Inneren der Zwiebel“* (ebd.; Herv. d. Verf.) her.

Die erstmalige Nennung des Terminus *Schulautonomie* in einem Gesetz erfolgte dann durch die 14. Schulorganisationsgesetz-Novelle (BGBl. Nr. 323/1993), in der vor allem eine schulautonome Lehrplangestaltung und mögliche inhaltliche Änderungen durch die Schaffung von Unterrichtsgegenständen in Österreich implementiert wurden. Schulen „durften (mussten aber nicht) 5–10 % ihres Curriculums nach eigenen Vorstellungen ge-

stalten, wobei sie bestehende Fächer erweitern, kürzen oder zusammenlegen sowie neue Fächer in ihren ‚schulautonomen Lehrplan' aufnehmen konnten" (Altrichter, Rürup & Schuchart, 2016, S. 116; Rauscher, 1999; siehe dazu in diesem Sammelband den Reprint von Schratz & Hartmann, 2009). Im Besonderen wurde damit die Möglichkeit geschaffen, nunmehr vom „Profil der Schule" (Jonak, 2014, S. 34) zu sprechen und eine praktische Umsetzung für ein Schulprofil wurde ermöglicht. Gerade diese Entwicklung eines Schulprofils half nun Schulen, „in ein Konkurrenzverhältnis mit Nachbarschulen" (Altrichter et al., 2005, S. 11) zu treten. Ferner konnten durch die Novelle beispielsweise auch die Eröffnungs- und Teilungszahlen schulautonom festgelegt werden, wodurch generelle Entscheidungen an die Schulen übertragen wurden, und erste Schritte in Richtung Teilrechtsfähigkeit der Schulen sowie Schulsponsoring und andere Drittmitteleinnahmen wurden etabliert (Juranek & Lassnigg, 2018). Die Gesetzgebung zur Autonomisierung von 1993 war eine grundlegende Richtungsvorgabe, die bis in „die Gegenwart durch weitere Gesetzesänderungen und Verordnungen ausdifferenziert wurde" (Schratz & Hartmann, 2009, S. 325). Diese Herangehensweise an Schulautonomie kann im Sinne einer Gestaltungsautonomie (als gemäßigte Lehrplanautonomie) und „Mikropolitik der Schulentwicklung" (Altrichter & Posch, 1996) am Standort verstanden werden.

Für Altrichter und Heinrich (2007) beginnt die Phase der Schulautonomie in Österreich mit dem Slogan der „Erhöhung schulischer Gestaltungsspielräume" (ebd., S. 83), welche ab Mitte der 1990er-Jahre vor allem durch die Suche nach neuen Steuerungsinstrumenten (interne Steuerung, *Schulprogramm,* Qualitätsrahmen und -evaluation u. a. m.) geprägt war. Die Entwicklungen dieser Zeit schöpften ihre Impulse zunächst aus der „Kritik an der Ineffizien der vorherrschenden zentralistischen Steuerung" (Altrichter & Heinrich, 2007, S. 83), der Kritik „an der bürokratischen Formierung von Schule und Unterricht" (Schratz & Hartmann, 2009, S. 324) und den „Uniformitätszwängen am Schulstandort" (Dorninger, 1991, S. 23) sowie aus der Idee der partizipativen Entscheidungsfi dung im Sinne von „Beisteuern" (Loth, 1998, S. 42) und in Form einer „Demokratisierung des Bildungswesens" (Schratz & Hartmann, 2009, S. 324) durch die Einbindung der Schulpartner und die Mitbestimmung der an den Schulen Beteiligten (Hajek, 1991; Rauscher, 1999; Seel, 2010; Jonak, 2014) sowie aus der neuen Idee des Qualitätsmanagements im Schulwesen. Die Verfahrensvorschriften und deren Erfüllung als „Anordnungskultur"[6] (Rauscher, 2003, S. 6) treten in den Hintergrund, eine „Aushandlungskultur"[7] (ebd.), „Vereinbarungskultur"[8] (ebd.) und eine „Schulkultur im Dialog" (ebd., S. 1) vor Ort treten in den Vordergrund.

6 „Im Rahmen einer Anordnungskultur wird einseitig von einem oder von den dazu Bevollmächtigten (= Erziehungsberechtigte; Lehrerin oder Lehrer; Gesetzgeber) bestimmt, welche Normen für wen gelten und welche Konsequenzen sich daraus ergeben" (Rauscher, 2003, S. 6).

7 „Im Rahmen von Aushandlungskultur werden Übereinkünfte für Regeln und Bestimmungen erzielt, die unter ausgehandelten Bedingungen in einem einzelnen Fall oder fortan gelten" (Rauscher, 2003, S. 6).

8 Im Rahmen einer Vereinbarungskultur „besteht Gleichwertigkeit von Rechten und Pfli hten unter gleichwertigen Personen. Sie schaffen sich selbst einen Ordnungsrahmen, der ihr Zusammenleben konfl ktfrei oder die Konfl kte im Dialog bereinigend garantiert und es ihnen dabei ermöglicht, selbst verantwortlich und nicht bloß fremdbestimmt zu agieren. Die Kultur des Vereinbarens geht nämlich davon aus, dass sie Betroffene beteiligt: Demokratie besteht in der Mitwirkung der Betroffenen an der Lösung sie betreffender Fragen und in der Mitverantwortung der Konsequenzen aus den gemeinsam gefundenen Antworten" (Rauscher, 2003, S. 6).

Schulautonomie ist als Versuch „deutbar, den Bürgern direktere Teilhabe an der konkreten Gestaltung des sozialen Miteinanders – z. B. oder gerade in der Schule – zu ermöglichen, weil einerseits größere Teilhabe und bürgerschaftliches Engagement ein eigenständiger Wert sei und zum anderen als Mittel der Demokratieerziehung und Legitimationsstärkung der demokratisch verfassten Gesellschaft dienen könne" (Rürup, 2007, S. 112). „Hierzu gehören u. a. Bewegungen zur Öffnung der Schule, zur Community School, zur Demokratieerziehung, aber auch die Förderung des Privatschulwesens" (Schratz & Hartmann, 2009, S. 323). Zu dieser Zeit hatte sich die Schulebene als Analyseeinheit bereits „einen festen Platz in der Forschungsliteratur erobert" (Fend, 1988, S. 537), jedoch eröffnete spätestens 1989 der OECD-Bericht *School and Quality* (Lowe & Istance, 1989) eine intensive Diskussion um die schulische Qualität und die Bestimmung von Qualitätsindikatoren, -kriterien und Benchmarks (Wiesner & Schreiner, 2019a). Es etablierte sich das Denkgebäude der „Verbesserung der internen Steuerungsmöglichkeiten" (Eder & Altrichter, 2009, S. 309) in Schulen durch Selbstevaluierungen sowie durch die Generierung von standortspezifischen Indikatoren. Diese Entwicklungen wurden als ein „Trend der Schulreform von unten" (Dobart, 1997, S. 328) bzw. als „Ermöglichung von pädagogischen Initiativen von unten" (Schratz & Hartmann, 2009, S. 324) betrachtet, um am Schulstandort eine „möglichst hohe Qualität zu erreichen" (Rauscher, 1999, S. 11).

Schulautonomie sollte „die Qualität und Effizien schulischer Arbeit steigern" (Altrichter et al., 2005, S. 10) und Schulqualität wurde dabei im Sinne von „improving quality" (Terhart, 2002, S. 63) zum „Leitkonzept" (Eder & Altrichter, 2009, S. 307). Qualitätsmanagement durch Qualitätsmodelle und Orientierungsrahmen (TQM, Töpfer & Mehdron, 1994; PDCA, Moll, 2012; EFQM, Arnold & Faber, 2000; Jäger, 2004 u. a. m.) sowie formalisierte Qualitätsverbesserung durch (Selbst-)Evaluierung war nunmehr ein Bestandteil schulischer Gestaltung (Posch & Altrichter, 1997; Schratz, Iby & Radnitzky, 2000; Schratz et al., 2019). Diese Entwürfe und Ideen hatten eine nachhaltige Wirkung auf die Umsetzungen von internen Selbstbewertungen von Schulen durch Indikatoren, solche Modelle liegen durch SQA (Schulqualität Allgemeinbildung ab 2011/12; Altrichter, Helm & Kanape-Willingshofer, 2012) oder QIBB (Qualitätsinitiative Berufsbildung ab 2004; Gramlinger, Jonach & Wilbers, 2010) aktuell als Orientierungsrahmen in Österreich (Wiesner & Schreiner, 2019, S. 36) vor und wurden bereits ab 1998/99 durch QIS (Qualität in Schulen; Haider, 1998) eingeführt. Qualität in Schulen (QIS; Haider, 1998; Rauscher, 1999; Iby, Radnitzky & Schratz, 2004; Hug, 2004) wurde als Qualitäts- und Orientierungsrahmen (freiwillig) eingeführt. Qualität in Schulen (QIS) bedeutete, „die Beteiligten einbinden und Schritt für Schritt vorgehen – eigenverantwortlich und auf freiwilliger Basis. […] Qualität soll ins Gespräch kommen – mit einem konkreten Ergebnis: Entwicklungsziele und praktische Maßnahmen für die Umsetzung festzulegen" (Rauscher, 1999, S. 57).

> „Insgesamt haben die wichtigsten Ergebnisse immer wieder darauf verwiesen, daß Schulqualität keine ein für allemal fixier are, historisch unwandelbare und unverlierbar etablierbare Größe ist. Sie ist immer das Ergebnis aktiven Gestaltungsbemühens, das auch immer wieder historisch gefährdet ist. Schulqualität ist somit Ausdruck einer permanenten Gestaltungsintensität, die einer positiven Atmosphäre bedarf." (Fend, 1988a, S. 547)

Ab Mitte der 1990er-Jahre wurde die Frage der Systemsteuerung in Österreich gestellt und erprobt (Altrichter & Heinrich, 2007). Der Motor war das „Zauberwort" (Specht, 1991, S. 13) und der „Breitband-Problemlöser" (Hajek, 1991, S. 29) Schulautonomie, welcher argumentativ verwendet wurde, um über die Erhöhung der Qualität der Schule bzw. des Bildungssystems zu diskutieren. Sertl (1993) schrieb dazu:

> „Im Verlauf der vergangenen zwei bis drei Jahre hat die Diskussion relativ rasch verschiedene, schon vorher diskutierte ‚Stränge' zusammengefasst und eine österreichische Note entwickelt. Die Stränge sind im Einzelnen: Eine Neuorientierung des Bildungswesens nach den Kriterien der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs […] und die Demokratisierung des Bildungswesens, wobei hier zu unterschieden ist zwischen einer inneren Demokratisierung, d. i. im Wesentlichen die inhaltliche Orientierung auf demokratische Ziele wie Chancengleichheit u. a., und einer äußeren Demokratisierung, d. i. die Mitentscheidung der betroffenen Lehrerinnen, Eltern, SchülerInnen" (ebd. 90 f.)[9].

Es wurde ein Zurückdrängen des „Parteieinflusses im Bildungswesen" (ebd., S. 91) gefordert und im Besonderen eine „Kritik an der bürokratischen Formierung von Schule" (ebd.) durch die ausgeprägten „pädagogischen Initiativen von unten" (ebd.) geübt. Im Zuge der Suche nach neuen Entwürfen und Ideen der Deregulierung, Dezentralisierung und einer effizi ten sowie effektiven Qualitätssicherung sowie eines *ökonomischeren Blicks auf die Schule* wurde das Konzept des *New Public Managements* (NPM; Brückner & Tarazona, 2010) zunächst als „*Leitbild der Binnenmodernisierung*" (Naschold & Bogumil, 1998, S. 77; Herv. d. Verf.) diskutiert. Es wurden Instrumente zur inneren Steuerung (Schulprogramm, Selbstevaluation, Dialog und Feedback u. a. m.) und für das (Qualitäts-)Management der Einzelschulen geschaffen und in Modellprojekten erprobt (Fischer & Schratz, 1999; Schratz et al., 2000).

Autonomisierung, Dezentralisierung und Deregulierung forderten nach Rauscher (1999) am Schulstandort nun primär „als Antwort […] die Entwicklung und Verbesserung von Standort- und Qualitätsbewusstsein" (S. 11). Unter dem Motto „Schule in Bewegung" wurden in dieser Zeit umfangreiche Modellprojekte umgesetzt, um autonome Spielräume und standortbezogene Organisations- und Qualitätsentwicklung in die Alltagspraxis der Schulen zu integrieren (ebd., S. 18). Als Befund konnte damals festgehalten werden, dass jene Schulstandorte, an denen diese Innovation versucht wurde, ein „besonders hohes Ausmaß an Standortbewusstsein" (ebd.) entwickelten und dabei eine Fächerverbindung, Teamorientierung und Begabungsförderung stattfand. In dieser Phase der Schulautonomie wurde auch von einer *neuen Lernkultur* gesprochen, die sich durch Dialog sowie Prozess- und Produktorientierung auszeichnet (ebd., S. 27). Das Prinzip des „Helfenden Unterrichts" (ebd., S. 27) als pädagogische Kultur des Vorbilds, ein „Forschendes Lernen" (ebd., S. 28) und die „Individualisierung des Unterrichts" (ebd., S. 29) werden nunmehr eingefordert. Auch die Lehrplanreform '99, welche 1995 als Reformprojekt gestartet wurde (Kern, 1997), geht auf den formulierten Gesetzesauftrag der 14. SchOG-Novelle zurück und greift im Be-

9 Im Sinne des „Konzepts der Demokratisierung" (Sertl, 1993, S. 95) versucht die *innere Demokratisierung* eine Chancengleichheit herzustellen, eine *äußere Demokratisierung* hingegen kann als Mitbestimmung und Beteiligung der Betroffenen verstanden werden.

sonderen die „Eröffnung von Autonomiespielräumen für die Schulen im Lehrplanbereich" (Dobart, 1997, S. 326) auf. Den „umfassende[n] methodisch-didaktische[n] Handlungsanleitungen" (ebd.) der Lehrplanreform 1985 sollte die Lehrplanreform '99 entgegenwirken, die Vorgaben sollten nun „auf wenige, notwendige Ziel- und Verfahrensangaben, den Kernbereich" (ebd., S. 326) beschränkt werden. Im Sinne von „Lehrplan als Prozess" (Kern, 1997, S. 335) sollte in Österreich erstmals ein „Mischungsverhältnis" (ebd.) zwischen „zentralen Vorgaben und standortbezogenen Entscheidungsräumen" (ebd.) durch die Möglichkeit der eigenverantwortlichen Erstellung schulinterner Lehrpläne geschaffen werden. In einem Erweiterungsbereich sollte „die jeweilige Schwerpunktsetzung durch die Lehrkräfte bzw. Lehrerteams erfolgen"[10] (Dobart, 1997, S. 327), um zu „einer neuen Balance zwischen staatlichen Rahmenvorgaben und standortorientierten Entwicklungen" (ebd., S. 328) zu führen. Das erklärte Ziel der Lehrplanreform '99 war „die Hebung der Schulqualität" (Kern, 1997, S. 339) durch die Erweiterung der standortbezogenen Freiräume und als „Innovationsimpuls" (ebd.) in Richtung einer Autonomie vor Ort.

Als zentrale Akteurinnen und Akteure trat nun die Schulleitung als pädagogische Führung und als Vorbild für die pädagogische Positionierung und Steuerung der Schule in Erscheinung (Fischer & Schratz, 1999; Rauscher, 1999; Schratz et al., 2016). Schratz (1997) stellte aus einer systemtheoretischen Perspektive damals bereits sehr wegweisend fest, dass wichtige Steuerungskriterien für die Qualität in einem komplexen System wie Schule vor allem der *Sinn* und die *Identität der Schule* darstellen (und als Rückgriff uf das Ethos der Schule; Schratz, 1997, S. 378). Im Besonderen wird dies nach Schratz (1997) durch ein *Schulprogramm* (Schratz, 1997; Holtappels, 2004; Maritzen, 2004; Schratz et al., 2016) als verbindliche Aussage über die Identität einer Schule unterstützt. Das *Schulprogramm* soll als „Kristallisationspunkt" (Rauscher, 1999, S. 57) und als „internes Arbeitspapier" (Holtappels, 2004, S. 11) die Ziele und Maßnahmen in verschiedenen Qualitätsbereichen an Schulen als „primären Ort von Entwicklungs- und Veränderungsarbeit" (ebd.) verbindlich festschreiben sowie durch Visionen, Grundsätze, Leitbild, Schwerpunkte und (Aktions-)Pläne als *Orientierung für das pädagogische Handeln* dienen. Das Schulprogramm ist demnach eine „Vereinbarung, die mehr Verbindlichkeit schafft" (Rauscher, 1999, S. 69). Das Schulprogramm „kann Steuerungsanlass, Steuerungsinstrument oder Steuerungsergebnis sein, je nachdem, welchen Blick man als Akteur im Schulwesen einnimmt" (Maritzen, 2004, S. 32). Es „soll im Kern zur Verbesserung der pädagogischen Arbeit der Schule beitragen und ihre Schulkultur entwickeln helfen" (Holtappels, 2004, S. 17). Auch die Schulaufsicht sollte durch die Autonomisierung eine Neugestaltung erfahren, nämlich von „Kontrollinstanzen zu Beraterinnen und Beratern" (Rauscher, 1999, S. 105) der einzelnen Schule.

Diese Phase der *Qualitätsverbesserung* von Schule („Paradigma der Verbesserung", Wiesner & Schreiner, 2019a, S. 36) basierte auf der Ermöglichung der Selbststeuerung der Einzelschule durch neuartige Formen und Instrumente (Qualitätsmanagement, Selbstevaluation, Schulprofil und -programm, Dialog und Feedback u. a. m) (Posch & Altrichter,

10 Die Kernanliegen werden nun „knapp benannt, die Auswahl und Gewichtung der konkreten Stoffe obliegt der Lehrkraft zw. Fachgruppen oder Teams" (Kern, 1997, S. 346).

1997; Schratz, 1997; Rauscher, 1999; Altrichter & Heinrich, 2007). Kurz vor dem neuen Jahrtausend erschien in Österreich das erste *Schulautonomie-Handbuch* von Rauscher (1999).

3.4 Neue Orientierungen und New Public Management

Im Zuge dieser begonnenen *Deregulierungs- und Dezentralisierungsbewegung* und in Verbindung mit den Konzepten der *Qualitätssicherung* wurden die damals *neuen* Idee des *New Public Managements* (NPM; Brückner & Tarazona, 2010; Schedler & Proeller, 2011; Langer, 2019) und die Konzepte „im Umkreis des New Public Managements" (Fend, 2008, S. 108) als „wirkungsorientierte Verwaltungsführung" (Posch & Altrichter, 1997, S. 99), als „Neubestimmung öffentlicher Aufgaben" (Naschold & Bogumil, 1998, S. 37) hin zu einem „schlanken Staat" (Tegge, 2014, S. 22) und als Rückbau „bürokratischer Detailsteuerung" (Brüsemeister, 2019, S. 36) in Österreich ausgiebig diskutiert. Einem „ehemals bürokratischen und zentralistischen Steuerungsverständnis" (Tegge, 2014, S. 22) wurde nun eine Vorstellung von dezentraler und eigenverantwortlicher Steuerung vor Ort gegenübergestellt. Die neue Vorstellung ist geprägt durch einen „aktivierenden Staat" (Tegge, 2014, S. 23), dabei geht es „um neue Formen der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die nicht mehr nur einer rein hierarchischen Logik folgen, sondern stark von horizontalen, netzwerkartigen Beziehungen geprägt sind" (ebd.). NPM kann als eine spezifische Ausprägungsform der „Verwaltungsführung" (Buschor, 2003, S. 232) bezeichnet werden, die sich im „anglo-amerikanischen Raum seit Mitte der 1980er-Jahre entwickelt hat und in der Folge auch durch die Verwaltungswissenschaft aufgenommen" (ebd.) wurde. Das Konzept des NPM als „neues Steuerungsparadigma" (Radtke, 2003, S. 133) baut auf der Annahme einer Schule „in Richtung Selbstorganisation" (Hurni & Ritz, 2002, S. 295) auf und vor allem darauf, dass „die traditionellen, vertikal bürokratischen Strukturen Innovation, Flexibilität und Reaktionsfähigkeit – und damit auch das Erreichen bildungspolitischer Ziele wie Bildungsgerechtigkeit und der Bereitstellung eines effizi ten, hochwertigen Bildungsangebots – hemmen" (Tarazona & Brückner 2010, S. 83). Maßgebliche Teile dieser Argumentationen greifen neuerlich auf die Debatte zur Chancengerechtigkeit, Chancenungleichheit sowie zum Wert von Bildungsinvestitionen und ökonomischen Notwendigkeiten ab Mitte der 1960er-Jahre zurück. Gleichzeitig sollte eine „bürokratisch-administrative Regelungsdichte" (Dorninger, 1991, S. 23) durch eine *Reorganisation der Steuerung* nach dem NPM verändert werden, da das NPM das Ziel verfolgt, eine höhere „Effizien und Effektivität in der Aufgabenerfüllung" (Dubs, 1996, S. 331) zu erreichen. Nach Hermann (1996) ging es darum, dass „die Erwartungen an das System steigen, während gleichzeitig seine Ressourcen sinken und die Rahmenbedingungen sich verschlechtern" (ebd. S. 315 f.). „Schulautonomie erscheint im Diskurs der 1990er-Jahre darüber hinaus auch als Anwendung allgemeiner Organisationsreformen der öffentlichen Verwaltung auf Schule – mit stark betriebswirtschaftlich-effizienzorientierten Bezügen" (Rürup, 2007, S. 113).

Nach Posch und Altrichter (1997) ging es um die Steuerung mittels einer *Output-Orientierung* statt der „Verwaltung von Inputs (Zuweisung und personelle Ressourcen)" (ebd., S. 100) und

vor allem um eine *operative Autonomie* für die Einheiten vor Ort. „Die politische Führung greift nicht in die einzelnen Verwaltungshandlungen ein, sondern gibt strategische Ziele vor" (ebd.). Als bedeutende Einzelinstrumente nennen beide *Globalbudget* und *Aufträge,* „konkrete Leistungsanforderungen, die jedoch nicht Wege zu deren Erfüllung beschreiben" (ebd., S. 100; Dubs, 2002; Buschor, 2003; Fend, 2008; Schedler & Proeller, 2011). Stotz (1996) schreibt im Sinne der Output-Orientierung des NPM: „Voraussetzung für die neue Steuerung ist die Kundenorientierung". Als *Output* werden von Ritz (2002) gemäß den Ausführungen von Haenisch (1994) in einem umfassenden Konzept im Kontext des NPM u. a. Lernleistungen, Ausfallraten (drop-out), Minderheitenintegration, Selbstkonzept, Zufriedenheit mit der Schule und Klasse, moralische Urteilsfähigkeit als Produktqualität in Richtung einer „Kundenorientierung" (ebd., S. 145) neben Input-Qualitäten (Lehrerfortbildungsveranstaltungen, Abwesenheit, Leitbild, Unterrichtsmaterial u. a. m.) und Prozessqualität (Beurteilung der Lehrkräfte durch die Schülerschaft, Innovationen im Unterricht, Beurteilung der Schulleitung durch die Lehrkräfte, Wohlbefi den von Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern u. a. m.) beschrieben. Die „Führung erfolgt output-orientiert und nicht mehr input-orientiert, d. h. für die Aufgabenerfüllung sind die Zielvorgaben und nicht wie im traditionellen kameralistischen System Budgetvorgaben maßgeblich" (Dubs, 2002, S. 38). Die „Verlagerung der Verantwortung auf die Schulebene gehört zum Konzept des New Public Managements" (Fend, 2008, S. 108), das Modell der Einzelschule vor Ort („school empowerment", Glatter et al., 2003, S. 66) bzw. ein Support-Ansatz (van Ackeren, 2003) bzw. ein Ansatz in Richtung „Zug" (Schratz & Steiner-Löffl , 1997, S. 25) stehen hier im Vordergrund. Steuerung ist hier auch im Sinne von „Beisteuern" (Loth, 1998, S. 42; Molter, 1999, S. 168) zu verstehen.

Eine Regulierung durch Vorgaben soll beim NPM daher auf das für das Ziel Erforderliche begrenzt werden, wodurch die Steuerungsfunktion in der Trennung zwischen einer *„strategischen und operativen Führung"* (Buschor, 2003, S. 233; Dubs, 2002; Schedler & Proeller, 2011) besteht. Strategische Ziele werden durch politische, staatliche und schulbehördliche Vorgaben und durch Festlegung von Erwartungen und Zielen (Aufträge) bestimmt, jedoch erfolgt eine Auslagerung der Aufgaben durch Leistungsbeauftragung und -vereinbarung („Kontraktmanagement", Naschold & Bogumil, 1998, S. 79) und durch eine Überwachung der Umsetzung der festgelegten Ziele durch Indikatoren und Benchmarks im Sinne einer Ergebnis- bzw. Outputorientierung (Dubs, 2002; Thom & Ritz, 2002; Ritz, 2002). *Indikatoren* sind als Messgrößen zu verstehen, die nach dem Verständnis des Controllings als Bestandsaufnahme eine Auskunft über pädagogische und wirtschaftliche Wirksamkeit einer Schule bzw. einer Region geben. *Controlling* darf dabei nach Dubs (2002) nicht mit Kontrolle verwechselt werden, da Controlling nicht in einem operativen Sinn verstanden werden soll, „d. h. auf welchem Weg die Ziele erreicht und wie dazu die fi anziellen Mittel eingesetzt werden, ist nicht Gegenstand des Controllings" (ebd., S. 59). Benchmarks dienen wiederum als Zielvorgaben und als Formulierung von Erwartungen, die Schulen in pädagogischer und wirtschaftlicher Hinsicht als Herausforderung dienen sollen. Der Erfolg wird vor allem „über Evaluationsverfahren an der *Zufriedenheit der ‚Kunden'* festgemacht" (Fend, 2008, S. 109), demgemäß „wird die Kundenzufriedenheit zu einem Kernkriterium" (ebd.) der Qualitätssicherung.

Das Konzept des NPM setzt vor allem auf die Idee der Selbstorganisation und von (teil-) autonomen, möglichst selbstständigen Schulen bzw. Regionen und dem damit verbundenen Abbau von Zentralismus und wachsender Bürokratie, auf einen „Wettbewerb statt Regelsteuerung" (Buschor, 2003, S. 232) und auf die öffentliche Verwaltung als „Dienstleistungsunternehmen mit kunden- und bürgergerechtem Profil" (Hermann, 1996, S. 318). In diesem Konzept der *Ermöglichung* kommt den „Dezentralisierungs-, Entfl chtungs- und Verselbstständigungsstrategien" (Naschold & Bogumil, 1998, S. 80) eine besondere Bedeutung zu, wie auch dem Aufb u eines Qualitätsmanagementsystems vor Ort. Dabei entstehen je nach Ausformung einer Autonomie unterschiedliche Aufgaben der Schulbehörden und der einzelnen Schulen (Dubs, 1996). Die Schule als „öffentlicher Dienstleistungsbetrieb" (Hermann, 1996, S. 327) erhält durch das Konzept des NPM *Entfaltungsmöglichkeiten* abseits eines „staatlichen Vollzugsapparates" (Dubs, 1996, S. 332), wodurch die Schulleitungen und Lehrpersonen vor Ort „ihre Schulen im Rahmen weniger staatlicher Zielvorgaben gestalten" (ebd.) könn(t)en und sie „für ihr Tun selbstverantwortlich" („subjective responsibility", Kernaghan, 1978, S. 398) wären. Die Schule wird als „öffentlicher Dienstleistungsbetrieb" (Hermann, 1996, S. 327) betrachtet, wobei das Interesse der Gesellschaft in der „Erzeugung von Zertifikaten" (ebd.) und der „Optimierung der Zielerreichung" besteht. Die Idealvorstellung des NPM beruht dabei grundlegend auf einer Verknüpfung von *Effizienz, Effektivität und finanziellen Anreizen,* d. h. gute Schulen sollten belohnt werden, wodurch Schulen zu ständigen Qualitätsverbesserungen angeregt werden und Lehrpersonen „Leistungslöhne" (Dubs, 1996, S. 335; Posch & Altrichter, 1997) erhalten sollen. Schulleitungen würden in diesem Konzept nach Thom und Ritz (2002, S. 8) eine umfassende „Führungs- und Förderungsverantwortung für den Lehrkörper", eine „Strategieverantwortung im Sinne der betrieblichen (nicht politischen) Strategie- und Zielfi dung für die Schule", eine „Ergebnisverantwortung für die Erreichung der vereinbarten Outputs" und eine „Finanzverantwortung über die Einhaltung der Budgetvorgaben" wahrnehmen.

Der „Schulstandort als Ganzes" (Dorninger, 1991, S. 22) wird auf seine „Leistungsfähigkeit" (ebd.) hin umfassend evaluiert, primär durch Selbstevaluationen und zusätzlich von einer „unabhängigen, externen Instanz" als Impulsgeber für eine selbstständige Qualitätsoptimierung. Die „Neuorientierung des Bildungswesens" (Schratz & Hartmann, 2009, S. 324) sollte sich zwar „nach den Kriterien der Marktwirtschaft und des Wettbewerbs" (ebd.; hier als „pressure-Ansatz", van Ackeren, 2003, S. 276 und „Druck"-Modell, Schratz & Steiner-Löffl , 1997, S. 25) ausrichten, um den „Parteieneinfluss im Bildungswesen" (ebd.) zurückzudrängen. Gleichzeitig merkte Oelkers (2003) dazu kritisch an, dass Schulkulturen nicht beliebig Angebotstraditionen unterschreiten können „und alles Mögliche für relevant erklären, nur weil zufällig Nachfrage besteht" (ebd., S. 61). In diesem Sinne konnte aus diesen Ideen und Ansätzen heraus im Gegensatz zu einem traditionellen Verwaltungsmodell oder einem Marktmodell ein „Vertragsmodell" (Richter, 2003, S. 81) in anderen Ländern (Kanada, Neuseeland, Australien, Finnland u. a. m.) etabliert werden, welches den Rahmen und die Bedingungen der Kooperation von Schulen als öffentliche Organisationen mit dem Staat festlegt und sowohl Formen eines Autonomiemodells der Einzelschule („school empowerment", Glatter et al., 2003, S. 66) als auch der Region („local empowerment", Glatter et al., 2003, S. 67) ermöglichte.

Die *Effizienz* wird im Konzept des NPM durch den Output der Schule festgestellt (im Sinne, *ob die Dinge richtig getan werden)*. Dubs (1996) verwies bereits Mitte der 1990er-Jahre darauf, dass nicht bloß Schülerleistungen als Output einer Schule gemessen werden sollen, weil mit Leistungstests „nur traditionelle Schulleistung" (ebd., S. 333) erfasst wird und zur Beurteilung von *guten Schulen* unbedingt weitere pädagogisch bedeutsame Faktoren (kritisches Denken, soziale Kompetenzen, Minderheitenintegration, Selbstkonzept u. a. m.) herangezogen werden müssen (Haenisch, 1994; Ritz, 2002). Es etablierte sich hierzu eine weitere, spezifische Forschungsrichtung, die sich seither vor allem mit „Bedingungen eines hohen Schulleistungsniveaus" (Fend, 1988, S. 545) beschäftigt. Für die Effektivität der Schule wird der Outcome herangezogen (im Sinne von *die richtigen Dinge tun)*, dabei müssten nach Dubs (1996) jedoch vorab noch die tieferen Ziele von Schule sowohl pädagogisch als auch kulturell-gesellschaftlich geklärt werden. Eine wichtige Voraussetzung für das NPM sieht Dubs (2002) darin, dass Behörden bereit sein müssen, „zwischen *strategischer und operativer Führung* zu unterscheiden und den Schulen mittels Leistungsaufträgen bzw. Leistungsvereinbarungen Ziele" (ebd., S. 61; Herv. d. Verf.) vorgeben und dann die „Controllingaufgabe im richtigen Sinne wahrnehmen" (ebd.).

„Die politische Führung greift nicht in die einzelnen Verwaltungshandlungen ein, sondern gibt strategische Ziele vor" (Posch & Altrichter, 1997, S. 100). Zentral war auch das Konzept der „*Selbstevaluation der Schule* durch ihre LehrerInnen" (Altrichter et al., 2005, S. 11; Herv. d. Verf.), welches „als Voraussetzung für produktive Entwicklung angesehen wurde und auf Kompetenz und Loyalität der Berufstätigen aufb uen sollte" (ebd.). Die Ideen führten in Österreich zunächst zu einem Zusammenwirken zwischen einem „support-Ansatz" (van Ackeren, 2003, S. 276) durch die Selbstevaluierung der Schule sowie der Einbeziehung der Zufriedenheit der Betroffenen (siehe dazu das EFQM-Modell; Schratz et al., 2019 in diesem Sammelband) im Sinne von „Zug" (Schratz & Steiner-Löffl , 1997, S. 25 ff.) im Vordergrund und einem „pressure-Ansatz" (van Ackeren, 2003, S. 276) durch einen gewünschten Wettbewerb zwischen den Schulen, z. B. durch Schulprofile und -programme im Hintergrund.

Zur tieferen Etablierung und Verankerung der Qualitätssicherung schrieben Eder und Altrichter (2009, S. 318) Ende der 2000er-Jahre zusammenfassend:

> „Es gibt seit etwa 15 Jahren explizite Bemühungen um QEQS [Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung S; Anm. d. Verf.] im Schulwesen, allerdings ohne verbindliches Gesamtkonzept und ohne klar geregelte personelle Zuständigkeiten. […] Die Halbherzigkeit in der Umsetzung betrifft besonders das Schulprogrammkonzept, dessen Funktionsbedingungen theoretisch und praktisch gut erprobt sind, dessen verbindliche Einführung – für die ein ausführlicher Projektplan vorliegt – jedoch immer wieder zurückgestellt wurde. […] Letzten Endes können Qualitätskonzepte nur dann in einem Gesamtsystem erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie von den einzelnen Personen vor Ort, aber auch von der Gesellschaft m tgetragen werden".

Die besonderen Errungenschaften dieser Phase durch Konzepte der *internen Qualitätssicherungssysteme* und die Idee des *Rückbaus bürokratischer Steuerung* erfuhren in Österreich eine deutliche Stagnation durch die *Ergebnisse der internationalen Schulleistungsstudien,* der

anschließenden Diskussion zur *Wirksamkeit der Schule,* durch die *geforderte Ausrichtung auf externe schulübergreifende Steuerungselemente* sowie die *starke Fokussierung nur auf Schülerleistungen* bis zur Einführung von Bildungsstandards und einer neuerlichen, weiteren Phase der Etablierung von Qualitätsmanagementsystemen (aktuell: SQA und QIBB[11]).

3.5 Von der Ernüchterung zur Rechenschaftslegung der Neuen Steuerung

Die ernüchternde Ergebnisrückmeldung der TIMS-Studie (damals noch: Third International Mathematics and Science Study) im Jahr 1998 bereitete den österreichischen PISA-Schock im Jahr 2003 vor (Wiesner & Schreiner, 2019a). TIMSS (später: Trends in International Mathematics and Science Study) führte (erneut) zu einer ausgeprägten „Debatte um die Leistungsfähigkeit der Schule" (Rauch & Krainer, 2002, S. 3; Weinert, 2001; Eder & Altrichter, 2009). Besonders die enttäuschenden Ergebnisse von PISA 2003 bewirkten in Österreich eine deutliche Umorientierung auf eine sogenannte Output-Steuerung. In Deutschland wurde diese Debatte als „alarmierendes Ergebnis" (Gräsel, 2015, S. 18) für ein Schulsystem bereits mit PISA 2000 und der Veröffentlichung der Ergebnisse 2001 ausgelöst (Baumert et al., 2001). Vor allem Länder, die schlecht abgeschnitten hatten, standen „in einer beträchtlichen Rechtfertigungsnot" (Fend, 2003, S. 1). Zusätzlich begann sich ab den 2000er-Jahren auch als Reaktion auf TIMSS das Konzept der Kompetenzorientierung („competence-performance model", Weinert, 2001, S. 47 ff.) zu etablieren. Im Mittelpunkt des Interesses standen über viele Jahrzehnte hinweg die Struktur und Organisation der Schule, aber bislang „nur selten der Unterricht" (Weinert, 2001, S. 19). Eine wesentliche Frage stellte sich nach Weinert (2001) nun bei der Zurechenbarkeit und der „Verantwortlichkeit für Erfolge und Misserfolge, für Defiz te und Vorzüge, für Stärken und Schwächen in den Leistungen von Schulen und Schülern" (ebd., S. 22).

Die erziehungswissenschaftliche Forschung beschäftigte sich nun noch „intensiver mit den Wirkungen der Schule auf die Entwicklung der Schüler und mit der Wirksamkeit bestimmter schulischer Faktoren auf das Erreichen unterschiedlicher Bildungs- und Lernziele" (Weinert, 2001, S. 22). Der Trend wurde fortan als „empirische Wende" (Lange, 2003, S. 175; Buchhaas-Birkholz, 2009, S. 28) bezeichnet. Das Aufzeigen von Defiz ten, Schwächen und Misserfolgen durch die internationalen Schulleistungsstudien öffnete – auch aus internationaler Perspektive – die Schule für Ideen des NPM und nun für eine neue, veränderte Idee von Steuerung (Wiesner & Schreiner, 2019a). Hinzu kamen weiterhin die immerwährenden Hinweise „auf die Kostenkrankheit und Ineffizien traditionell gesteuerter Schulsysteme" (Brückner & Tarazona, 2010, S. 85). Zunehmend wurde „von Seiten der Administration nach Ergänzungen gerufen: Die innerschulische Evaluationskultur, die sich offenbar nicht allein durch interne Impulse in befriedigendem Maße entwickelt hatte, sollte durch externe Vorgaben […] und externe Evaluationen" (Altrichter et

11 Den etablierten Qualitätssicherungssystemen (SQA für die allgemeinbildenden Schulen, QIBB für die berufsbildenden Schulen) kommt im Bildungsreformgesetz 2017 ein bedeutender Stellenwert zu. „Zugleich gilt es, die bestehenden Qualitätsmanagementinstrumente dem geänderten Gesamtrahmen anzupassen und sie entsprechend weiter zu entwickeln" (BGBl. I Nr. 138/2017; Erläuterungen, S. 13).

al., 2005, S. 11) überprüft werden. Von der Idee des Steuerungsmodells des NPM hin zu einem Markt- und Wettbewerbssystem aber auch zurück zu einer neuen Ausprägung des Bürokratiemodells liegt jeweils „nur ein kleiner Schritt" (Fend, 2008, S. 109).

> Schulautonomie ist auch „als Vorschlag einer generellen Neugewichtung bildungspolitischer Gestaltungsstrategien von Schule deutbar, bei der über eine dezentrale Verantwortungserweiterung, die emotional-kognitive Einbindung der Einzelakteure in die Interessen und Zwecke der Gesamtorganisation optimiert werden soll. Wiederum stehen hier verwaltungswissenschaftlich-ökonomische Theoriebezüge im Hintergrund. Diese beziehen sich nunmehr allerdings weniger auf eine Detailoptimierung betrieblicher Handlungsvollzüge (die Mikroorganisation von Schule), sondern thematisieren neue staatliche Steuerungskonzepte (die Makroorganisation), mit denen vor allem auch Legimitationsverluste der Politik angesichts beschränkter Handlungsspielräume und Wirkungsmöglichkeiten verarbeitet werden können" (Rürup, 2007, S. 113).

Die *Neue Steuerung* etablierte sich nun seit etwa der Jahrtausendwende als Idee und „Paradigma der Kontrolle" (Terhart, 2002, S. 63) und kann von den grundlegenden Ideen und dem Accountability-Verständnis eher als ein „pressure-Ansatz" (van Ackeren, 2003, S. 276) bzw. „Druck-", „Außen-" und „top-down"-Modell (Schratz & Steiner-Löffl , 1997, S. 25 ff.) verstanden werden. War die Neue Steuerung anfänglich noch als alternative Bezeichnung für das NPM zu verstehen (Stotz, 1996; Buschor, 2003; Heise, 2010; Schreiner & Wiesner, 2019a), referieren Altrichter und Maag Merki (2010), Maag Merki (2016) oder auch Altrichter, Kemethofer et al. (2018) im Kontext der Neuen Steuerung „an keiner Stelle unmittelbar und explizit auf das New Public Management. Vielmehr führen sie die Etablierung der ‚Neuen Steuerung' und eines die Schulreformdebatte ablösenden Steuerungsdiskurses auf die Diskussion der PISA-Studien zurück" (Dietrich, Heinrich & Thie e, 2011, S. 13; vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010, S. 16 f.).

Diese Argumentation folgt damit einer additiven (Kausal-)Verbindung der PISA-Studie und dem Konzept der Neuen Steuerung im Sinne eines *Paradigmas der Evidenzbasierung* oder der Annahme einer Governance-Modernisierung erst ab den 2000er-Jahren. In diesem Sinne müssten auch die Teilnahme an und die Ergebnisse von vorausgehenden internationalen Studien (z. B. Twelve-Country Study, TIMSS u. a. m.; Foshay, Thorndike, Hotyat, Pidgeon & Walker, 1962; Postlethwaite, 1971; Husén & Postlethwaite, 1996) „im Kontext der bereits in den 1990er-Jahren dominanten Programmatik des New Public Managements gedeutet werden" (Dietrich, Heinrich & Thie e, 2011, S. 13), wodurch auf den ersten Blick eine Differenzierung v. a. durch ein Paradigma der Evidenzbasierung zwischen der Neuen Steuerung und dem NPM als kaum möglich erscheint. Ein „verbindendes Merkmal" (Brauckmann et al., 2019, S. 363) dieser beiden Modelle besteht jedenfalls darin, „dass die bestehende Inputsteuerung die notwendige Leistungsfähigkeit nicht mehr gewährleisten kann" (ebd.).

Der Ansatz der sogenannten *Neuen Steuerung,* welcher in „den deutschsprachigen Ländern" durch Altrichter und Maag Merki (2016b, S. V) scheinbar zu beobachten ist, wird in Fach-

beiträgen vielfach hinsichtlich einer „schulischen Modernisierung" (Brüsemeister & Eubel, 2003, S. 15) erwähnt (Dietrich et al., 2011; Altrichter & Maag Merki, 2016a; Brauckmann et al., 2019 u. a. m.), jedoch liegt aktuell weder eine theoretisch umfassende Fundierung zu diesem Konzept noch eine klare Abgrenzung zum NPM vor, wodurch eine verständliche Differenzierung zu anderen neuen Konzepten (bisher) ausbleibt. Um das Neue in diesem Steuerungsansatz erfassen zu können, ist ein Verstehen durch den Ansatz der Abgrenzung und Angrenzung (Petzold, 2004) zu anderen Konzepten erforderlich: Die *Neue Steuerung* wird nach Brüsemeister und Eubel (2003), Altrichter und Maag Merki (2016a) u. a. m. im Sinne einer begriffl hen Netzwerkkarte dem Konzept der (ebenfalls) *Neuen Governance* als Hyperonym zugeordnet, also dem „Steuern von sozialen Systemen" (ebd., S. 7) oder den Phänomenen von „Regieren oder Steuern" (Altrichter, Brüsemeister & Heinrich, 2005. S. 7) bzw. noch etwas präziser der „Bezeichnung von Regulierungs- und Steuerverhältnissen in Mehrebenensystemen"[12] (ebd., S. 12; vgl. Altrichter, Kemethofer & George, 2018). Governance ist dabei als ein „Modernisierungskonzept" (Altrichter et al., 2005, S. 8) zu verstehen, das „ältere Formen sozialer Koordination, wie z. B. hierarchische Steuerung" (ebd.), durch neue und moderne Konzepte ersetzen soll. Der Steuerungsbegriff bleibt jedoch „untheoretisch und somit eher an alltagssprachliche Vorstellungen von Steuerung" (Berkemeyer, 2010, S. 144) gebunden. Zum Begriff der *Neuen Steuerung* fällt auf, „dass ‚Neue Steuerung' allein qua Abgrenzung gegenüber einer ‚alten Steuerung' bestimmt wird" (Dietrich et al., 2011, S. 12) und das Adjektiv *neu* „etwas noch nicht Dagewesenes impliziert" (Rupp, 2018, S. 17). Wird der Begriff vor allem zur Unterscheidung von *alten* und *neuen* Steuerung(en) verwendet, dann ist der Terminus jedenfalls als „normativ akzentuiert" (Altrichter & Maag Merki, 2016a, S. 13) und als Gegenbegriff zu älteren Steuerungssystemen zu verstehen. Insofern kann z. B. das Konzept des NPM vor den 2000er-Jahren in den deutschsprachigen Ländern ebenfalls der Neuen Governance zugerechnet werden. Das *Neue* soll einen *Sammelbegriff* für unterschiedliche Steuerinstrumente und -vorstellungen im Sinne von „neuen Steuerungsmodellen" (Altrichter, 2010, S. 219) im Plural darstellen, wodurch vor allem die Gefahr der Beliebigkeit des Konzepts sowie ein „theory shopping" (Hartley, 2004, S. 145) entstehen.

Altrichter, Kemethofer und George (2018) argumentieren im Kontext der *Neuen Steuerung*, dass die „unerwarteten schlechten Ergebnisse von PISA 2000 und der daraus entstandene mediale Druck" eine *Modernisierung der Steuerung* stimulierten. Auch Maag Merki (2016) führt die Entwicklung und Implementation von Bildungsstandards, standardbezogenen Lernstandserhebungen oder zentralen Abschlussprüfungen als die *„Kernbereiche dieser Output-Steuerung"* (ebd., S. 151; Herv. d. Verf.) an, deren „Einführung mit internationalen Entwicklungen und dem erwartungswidrig schlechten Abschneiden der deutschsprachigen Länder in den internationalen Leistungsvergleichsstudien in einen Zusammenhang gebracht werden kann" (ebd.). *Neue Steuerung* im Schulsystem und in der Bildungswissenschaft ist scheinbar eine *Breitband-Aktivierung* zwischen *Selbstständigkeit, Eigengesetzlichkeit* einerseits und *Kontrolle, Rechenschaftslegung* andererseits. Altrichter und Maag Merki (2010,

12 Inwiefern bislang ältere Steuerungsmodelle nicht in einem Mehrebenensystem (Schulsystem) eingebettet waren, sollte aus Sicht der Neuen Steuerung in einem theoretisch fundierten Beitrag diskutiert werden.

S. 35) beschreiben die Aspekte der Neuen Steuerung als eine „Erhöhung einzelschulischer Gestaltungsspielräume" im Sinne der Schulautonomie, als eine „Vertrieblichung der Einzelschule", die Etablierung verschiedener Einzelelemente einer „evidenzbasierten Bildungspolitik und Schulentwicklung" sowie ausgearbeitete Ziele durch eine zentrale Verwaltung und eine „Output-Steuerung bzw. evidenzbasierte Steuerung" (Altrichter & Maag Merki, 2016b, S. V). Diese Charakterisierung der Neuen Steuerung zeigt, dass diese noch im Kontext des umfassenderen Konzepts des NPM zu verorten ist (Dubs, 1996; Brückner & Tarazona, 2010 u. a. m.), aber es aufklärungsbedürftig scheint, wie sich die Konzepte unterscheiden oder ob nicht einfach „eine alternative Bezeichnung eines nicht mehr ganz so neuen Gegenstandes vorliegt" (Dietrich et al., S. 13).

Jedenfalls anders als das NPM propagiert die *Neue Steuerung* neben der *Erhöhung von einzelschulischen Gestaltungspielräumen* im Besonderen die Einführung von *Schulinspektionen,* also die Verknüpfung mit einer ausgeprägten „*Accountability-Politik*" (Altrichter et al., 2016, S. 114; Herv. d. Verf.) und eine „spezifische Version" (Altrichter & Kanape-Willingshofer, 2012, S. 356) von Bildungsstandards als *Leistungsstandards* – meist als (bloße) kognitive Leistungstests verstanden (ebd.; Schratz et al., 2019) – als *Output-Steuerung* („quality control", Glatter et al., 2003, S. 68), wodurch die Erreichung von zentral vorgegebenen Zielen durch regelmäßige *externe Überprüfung* „kontrolliert" (Altrichter, Kemethofer et al., 2018, S. 3; Altrichter et al., 2016) werden soll. Zugleich werden zentrale Elemente des Konzepts des NPM kaum erwähnt, wie z. B. eine möglichst autonome, selbstständige Einzelschule (im Gegensatz zu einer Erhöhung von Gestaltungsspielräumen innerhalb eines Bürokratiemodells der Schulautonomie), welche mit einem Globalbudget ausgestattet wird und Erhebungen von Bildungsstandards oder Lernstandsfeststellungen stattfi den, die im Verständnis des Controllings als interne Bestandsaufnahme verstanden werden und als Impuls förderlich auf die eigenständige Qualitätsentwicklung vor Ort wirken sollen.

Aus dieser Perspektive gibt es analytisch betrachtet einen wesentlichen und zentralen Unterschied zwischen der Idee der Neuen Steuerung und dem Konzept des NPM: Das *New Public Management* richtet sich historisch am Paradigma der Qualitätsverbesserung *vor Ort* aus und begründet sich auf der Schaffung einer möglichst *hohen lokalen Autonomie der Einzelschule* oder *regionalen Autonomie* von Schulen in einem Netzwerk bzw. Cluster und damit auf einer *persönlichen Verantwortung* und *eigener Verpflichtung* vor Ort im Sinne einer *accountability* als „subjective responsibility" (Kernaghan, 1978, S. 398; Cooper, 1998, S. 68) und „personal liability" (Gregory, 2012, S. 684) (siehe z. B. in diesem Sammelband den Beitrag zur Schulautonomie und Evaluation in Südtirol von Pulyer & Stuppner, 2019). Die *Neue Steuerung* hingegen basiert durch ihre Charakterisierung (Altrichter & Maag Merki, 2010; Maag Merki, 2016; Altrichter, Kemethofer et al., 2018 u. a. m.) vielmehr auf einem formalen Ordnungsrahmen und „Regulierungsvorgaben" (Fend, 2008, S. 15) im Sinne einer *accountability* als „objective responsibility" (Kernaghan, 1978, S. 398; Cooper, 1998, S. 66). Verantwortung und Aufgaben werden zugewiesen, *kontrolliert* und sichergestellt, wodurch in diesem Konzept vor allem eine „answerability" (Gregory, 2012, S. 683) sowie eine „imposed obligation" (Cooper, 1998, S.66) durch *Rechenschaftslegung* vertreten und eingefordert werden.

Die Accountability-Politik der *Neuen Steuerung* wurde vermutlich tatsächlich von den unerwarteten schlechten Ergebnissen der internationalen Schulen (zusätzlich) beeinflusst, wenngleich nicht unbedingt durch die Etablierung einer Evidenzbasierung und empirischen Schulforschung durch vergleichende Studien als vielmehr dadurch, dass die Ergebnisse zu einem neuerlichen und vehementen *Zweifel an der Wirksamkeit der Schule* führten, trotz der Qualitätssicherungssysteme an den Schulen (in Österreich z. B. QIS). Dieses *Misstrauen in die Leistungsfähigkeit des Schulsystems* führte vermutlich dazu, dass diejenigen Steuerungsinstrumente, die zur innerschulischen Koordination genutzt werden könn(t)en, jedoch auch Potenziale für die *Kontrolle über Ebenen* hinweg anbieten, nun im Besonderen forciert wurden und ein vielfältiges Verstehen von Maßnahmen und Prozessen zuließen (Altrichter & Heinrich, 2007). Die Neue Steuerung charakterisiert sich selbst zwar durch eine Erhöhung von einzelschulischen Gestaltungsspielräumen vor Ort, jedoch nicht ausreichend durch die Umsetzung einer möglichst autonomen Einzelschule oder eines autonomen regionalen Schulnetzwerks (z. B. Globalbudget). Aus diesem Blickwinkel heraus eignet sich die Neue Steuerung weitgehend für eine bürokratische, stark regulierte, hierarchische und input-orientierte *Neue Governance* mit geringen Autonomietendenzen bzw. -ausprägungen unter einem „*Paradigma der Kontrolle*" (Terhart, 2002, S. 63; Herv. d. Verf.) *und Rechenschaftslegung.* Auch Wirkungsmodelle im Kontext der Neuen Steuerung wie z. B. für die „Erforschung von Bildungsstandard-Politiken" (Altrichter & Gamsjäger, 2019, S. 45) verengen die Sicht auf den Output und beschreiben diesen ausschließlich als „verbesserte Ergebnisse (Schülerkompetenzen, Chancengerechtigkeit)" (ebd., S. 61). In dem Konzept der *Neuen Steuerung* können Akteurinnen und Akteure daher vor Ort nun „zwar zur Rechenschaft gezogen werden, sie müssen sich jedoch nicht zwangsläufig verantwortlich fühlen" (Rupp, 2018, S. 39). Altrichter et al. (2005, S. 19) schreiben dazu:

> „Steuerung durch Bildungsstandards und Systemmonitoring betont die Expertisierung von Steuerungsentscheidungen. Energien und Ressourcen gehen in die Entwicklung von Mess- und Erhebungsstrategien für die Tätigkeit von SchülerInnen und LehrerInnen, ohne dass diese sehen, dass Verwaltung und Infrastruktureinrichtungen ähnlichen Evaluationen unterworfen würden und ohne dass mit gleicher Energie an Input- und Kontext-Maßen gearbeitet würde, die die Bedingungen thematisierten, unter denen sie ihren ‚Output' erbringen sollen."

Dieses „neue Paradigma einer evaluationsbasierten Steuerung" (Schratz & Hartmann, 2009, S. 329) fand sich ebenfalls im Abschlussbericht der Zukunft kommission (2005) des Bildungsministeriums: „Jede Erhöhung von Autonomie bedeutet allerdings gleichzeitig eine *vermehrte Rechenschaftspflicht der Schulen* über die erzielte Schulqualität" (ebd., S. 19; Herv. d. Verf.). Die Schulen sollten daher nun „für die Leistung der SchülerInnen stärker als bisher verantwortlich" (Zukunft kommission, 2005, S. 61) gemacht werden. Die österreichische Zukunft kommission (2005) forderte einerseits „standortbezogene Nutzung der Spielräume in den Lehrplänen" (ebd., S. 61) im Sinne von Kern- und Erweiterungsbereichen und die Möglichkeiten von Profilbildung, eine Autonomie hinsichtlich innerer Organisation, den Abbau zentraler Regelungen für Klassen-/Gruppengrößen sowie eine Autonomie hinsichtlich personeller Fragen und hinsichtlich der „fi anziellen Ressourcen-

verwendung (Globalbudget)“ (Zukunft kommission, 2005, S. 61). Andererseits forderte die Zukunft kommission nach der Idee der Neuen Steuerung nun eine „vermehrte Rechenschaft pfli ht“ (ebd., S. 19; als „objective responsibility“, Kernaghan, 1978, S. 398) durch Schulqualitätsberichte sowie alle drei Jahre eine Zertifizie ung der Einzelschule durch externe Evaluatoren „im Rahmen einer umfassenden Qualitätsinspektion“ (ebd., S. 67) sowie eine gesetzliche Verankerung von Mindeststandards (ebd., S. 66).

Auch wenn diese Herangehensweisen bislang in Österreich nicht umgesetzt wurden, sollten Standards nach den damals diskutierten Prinzipien und im Verständnis dieser Neuen Steuerung im Besonderen der Strategie dienen, *„bessere Leistungen der Schüler/innen durch regelmäßige Rechenschaftslegung“* (Altrichter & Kanape-Willingshofer, 2012, S. 357; als „answerability“, Gregory, 2012, S. 683; Herv. d. Verf.) zu erzielen. Eine neue „Akzentuierung in Richtung schulübergreifender Steuerungselemente und einer Form der „Externalisierung von Steuerung“ (Altrichter et al., 2005, S. 13; van Ackeren, 2003) wurde propagiert. Die Ermöglichungskonzepte (Schulprogramm, Selbstevaluation, Qualitätsmanagement u. a. m.) der 1990er-Jahre wurden in den Diskussionen ab Beginn der 2000er-Jahre durch Anforderungskonzepte ersetzt, um „Zugriffsi strumente“ (Altrichter et al., 2005, S. 12) zu schaffen und gegenüber „autonomen Einzelschulen der ersten Phase wiederum dichtere Modi der Handlungskoordination zu forcieren und den Stellenwert übergeordneter Systemebenen darin zu sichern“ (ebd.). Qualität wurde in den vorgeschlagenen Ansätzen vor allem durch Prüfung von Schülerleistungen (Tests) als vergleichende Erhebungen definie t („proving quality“, Terhart, 2002, S. 63; Zukunft kommission, 2004). Eine „Wirkungskontrolle“ (Terhart, 2002, S. 63) und Ergebnisbasierung sowie Output-Steuerung wurden eingefordert. Diese Änderung wurde nicht als Rücknahme von Gestaltungsoptionen interpretiert, sondern als *Ergänzung* bzw. *Erweiterung* in den Begründungen und Debatten forciert, um „neue Kontroll- und Interventionsoptionen für obere und intermediäre Instanzen des Bildungssystems“ (Altrichter et al., 2005, S. 12) zu schaffen.

Eine erweiterte Autonomie und (etwas) mehr Selbstverantwortung der Einzelschule oder einer Region werden im Kontext dieser angedachten Rezentralisierung „verbunden mit einer empirischen Effektkontrolle, die wiederum von übergeordneten Ebenen durchgeführt wird und Folgen haben kann. Erweiterte Autonomie und intensivere externe Wirkungskontrolle gehören in diesem Steuerungsmodell unauflö lich zusammen“ (Terhart, 2002, S. 60). Mit diesem Verständnis fand zunächst in den Vorschlägen zur Gestaltung von Autonomie eine Abkehr vom Konzept der accountability als „subjective responsibility“ (Kernaghan, 1978, S. 398) und im Sinne einer *Schulreform von unten* statt. Ein neueres Steuerungskonzept als accountability im Sinne von „objective responsibility“ (Kernaghan, 1978, S. 398) etabliert sich als mögliche Herangehensweise in Österreich (Zukunft kommission, 2005), wodurch erneut das Äußere der Zwiebel hierarchisch das Innere steuern, kontrollieren und (bürokratisch) überwachen sollte.

Das Problem und die Wirkung dieser Konstruktion von Steuerung beschreiben Posch und Altrichter (1991) bereits zu Beginn der 1990er-Jahre als *„Hierarchie der Glaubwürdigkeit“* (ebd., S. 15; Herv. d. Verf.), die besagt, dass die jeweils übergeordnete Ebene „als

prinzipiell glaubwürdiger gilt als die untergeordnete: der Lehrer gilt glaubwürdiger als die Schüler, der Schulleiter ist glaubwürdiger als der Lehrer, der Inspektor glaubwürdiger als der Schulleiter usw." (ebd.). Diese Konzeption von Autonomie „drückt ein grundsätzliches Misstrauen" (ebd.) aus, insofern wird die Schule als ein zu steuerndes Glied in einer „Reglungskette" (ebd.) betrachtet. Das Wachsen eines eigenen Verantwortungsbewusstseins als „personal liability" (Gregory, 2012, S. 684) würde damit erheblich erschwert und die lokale Verantwortung würde nach Posch und Altrichter (1991) durch zentrale Regulierungen und Problemlösungen maßgeblich reduziert. Diese Grundprinzipien und Annahmen wurden zwar – auch durch Fachpublikationen – ausführlich diskutiert, entsprachen jedoch nicht der weiteren Entwicklung des österreichischen Schulwesens bzw. dessen Ausrichtung durch neuerliche Weichenstellungen (Fend, 2018; Schratz et al., 2019; Schreiner & Wiesner, 2019a).

Im Gegenentwurf wurde darauf hingewiesen, dass „externe Reformen, etwa in Form verstärkter überregionaler Leistungskontrollen" (van Ackeren, 2007, S. 197), die *individuelle schulische Situation* sowie die „Vielzahl personaler und situativer Rahmenbedingungen" (ebd.) nicht ausreichend berücksichtigen, daher wäre im Sinne der *Schulentwicklung* ein förderlicher „Dialog zwischen zentral gesteuerter Politik und lokaler Schulpraxis" (van den Akker & Letschert, 2002, S. 50) unbedingt erforderlich.

3.6 Neu- und Kompetenzorientierung und Ansätze einer entwicklungsorientierten Steuerung

Die Idee eines „Paradigmas der Entwicklung" (Terhart, 2002, S. 63) etablierte sich nun in Österreich spätestens ab Mitte der 2000er-Jahre, ohne auf die Wirkungskontrolle und die Zugriffs öglichkeiten der Neuen Steuerung zurückzugreifen. Wurden Schulen im NPM und in den neuen Steuerungsformen zu einer „betrieblichen Steuerungsebene" (Thom & Ritz, 2002, S. 8), also zum „Schulbetrieb" (Hurni & Ritz, 2002, S. 295 u. a. m.), dann sollten Schulen und Regionen nun im Sinne von „lernende[n] Organisationen" (Wiesner & Schreiner, 2019b, S. 97) zu reflex ven „Sinngemeinschaften" (Terhart, 2002, S. 62) führen und ihre Qualität zyklisch sowie wendelförmig entwickeln (als *developing quality)*. Im Hinblick auf die Schul- und Unterrichtsentwicklung erscheint „die alleinige interne Evaluation von Schule ebenso wenig wünschenswert, wie die rein externe Evaluation durch großflächige Tests" (van Ackeren, 2007, S. 199). „Optimale schulische Evaluation ist standardisiert und spezifisch zugleich, indem das Besondere der Schule, wie es etwa im Schulprogramm festgehalten ist, Berücksichtigung fi det" (ebd.). Bildungsstandards als nationale Vergleichsstudien sollten nun vor allem „Orientierungswissen" (Weinert, 2001, S. 28) für Schulen und den Unterricht schaffen, da das Konzept großflächiger Tests nach Weinert (2001) eben nicht geeignet ist, um „bildungspolitische Entscheidungen – seien sie schulorganisatorisch, curricular oder schullaufb hntypischer Art – direkt zu fundieren oder zu steuern" (ebd., S. 29; Trier, 1995). Der Trend der „empirischen Wende" (Lange, 2003, S. 175) erforderte eine „Korrektur mit Hilfe qualitativer Methoden und Studien, die ‚unten' ansetzen, auf der Ebene der Schulwirklichkeit, und das in den Blick nehmen, was quantitative Vergleichsstudien nicht ermitteln können" (Von der Groeben, 2003, S. 169).

> „Da Erfolge bekanntlich viele Väter haben, der Misserfoig aber in der Regel vaterlos ist, weil auch die Zuschreibung von Verantwortlichkeit bei unbefhedigenden Lernergebnissen der Schüler schneii zur wechselseitigen Schuldzuweisungen und vielfältigen Rechtfertigungen oder Immunisierungsreaktionen führt, wird dieser Forschungsansatz neuerdings in eine konstruktive Verbindung mit Fragen der qqualitativen Schulforschung gebracht",

schrieb Weinert (2001, S. 22; Creemers, 2001; Creemers & Kyriakides, 2015) bereits zu Beginn des neuen Jahrtausends.

> „Zentrale systemische Strategien können zwar die Bedingungen für Lernergebnisse schaffen, diese aber nicht direkt beeinflussen. Es wird vielmehr in der Einzelschule entschieden, wie externes Intervenieren beantwortet wird. Evaluation erweist sich damit als ein sozialer Prozess, der von einer Vielzahl personaler und situativer Rahmenbedingungen geprägt ist" (van Ackeren, 2007, S. 197).

Das Fundament dieser *entwicklungsorientierten* Steuerung, welche dem ‚support'-Ansatz (van Ackeren, 2003) mit einer möglichst hohen „bottom-up-"Ausprägung (Schratz & Steiner-Löffl , 1997, S. 25 ff.) zuzurechnen wäre und in dem Steuerung als ein Navigieren definiert wird, ist „die Arbeit der Schulen selbst" (Von der Groeben, 2003, S. 169; Schreiner & Wiesner, 2019). Daher ist diese Phase nun gekennzeichnet von dem Motto, dass eine *förderliche Schul- und Unterrichtsentwicklung* ein *erweitertes Verständnis* von *Profession* und deren Qualifizierung benötige. Um dieses zu etablieren, entstand die Idee, dass die „Trennlinie des Denkens" (Brüsemeister, 2019, S. 41) verlagert werden sollte. Ein gemeinsames, förderliches und produktives Wirken von Schulaufsicht, Schulleitung und Lehrpersonen in und über Schulen hinweg über professionelle Lerngemeinschaften und Lernnetzwerke als Arbeitskreise *(learning communities)* soll zur Entwicklung und Verbesserung von Schulen und Regionen führen. Die Profession der Beteiligten und die Zusammenarbeit mit anderen werden dadurch maßgeblich aufgewertet und „professionelle Lerngemeinschaften" (Schratz et al., 2019, S. 432; Wiesner & Schreiner, 2019b) sollten das Risiko einer Deprofessionalisierung durch Vorgaben und Reglementierungen abwenden und wiederum eine *Schulentwicklung von unten* durch eine kollektive Verantwortung (als *collective liability)* ermöglichen. Vor dem Hintergrund des schulinternen, lokalen und regionalen Wissens sollten Evidenzen aus Kompetenzmessungen, Leistungsvergleiche und Kontexte (Schul- und Klassenklima, Freude am Fach, Selbstkonzept u. a. m.) mit Evidenzen aus (Selbst-) Evaluationen und informelle Daten am Standort refl ktiert werden, um reflex ve Schul- und Unterrichtsentwicklung vor Ort und ein „rekontextualisiertes Nacherfi den" (Schreiner & Wiesner, 2019a, in Druck) umzusetzen (vgl. Wiesner & Schreiner, 2019b).

Die „Replizierbarkeit" (Bryk, 2015, S. 474; Schratz et al., 2019, S. 426) von Gelingensbedingungen und produktiven Schul- und Unterrichtsprozessen rückt in den Vordergrund. Eine österreichische Leadership Academy (LEA) wurde ab 2004 als „mutige, kreative und zukunft orientierte Initiative mit systemischer Perspektive zur Weiterqualifizie ung" (Schratz et al., 2016, S. 238; Stoll, Moorman & Rahm, 2008) von pädagogischer Führung mit Bezug auf eine ausgeprägte, autonom denkende „Führungskultur" (Schratz et al., 2016,

S. 232) zur Stärkung dieser systemischen Professionalisierung[13] eingeführt (vgl. Schley & Schratz, 2007, 2010; Schratz, Hartmann & Schley, 2010).

Anders als beim NPM setzt die Idee einer *entwicklungsorientierten Steuerung* nicht auf die Konkurrenz einzelner Schulen (nun als lernende Organisationen) oder wie bei der Neuen Steuerung nicht auf eine ausgeprägte Accountability-Politik, sondern auf die Vernetzung von Professionellen, von Regionen und Bildungslandschaften sowie auf den Ausbau der Professionalität und Qualifizierung (Brüsemeister, 2019; Schratz et al., 2016, 2019). Im Vordergrund stehen vor allem die *Reflexion und Proflexion* (vgl. Wiesner & Schreiner, 2019b), die *Arbeit mit Wissen* und im Besonderen die *Bewusstseinsprozesse,* also „wer man als Einrichtung ist, und wie Ziele kollektiv erreicht werden können" (Brüsemeister, 2019, S. 47). Entwicklungsorientierung wird in dieser Phase im Sinne von professionellen Lerngemeinschaften verstanden, wenn Lehrpersonen einer Schule „versuchen, aus den Ergebnissen eines standardisierten Leistungstests Maßnahmen zur Verbesserung des Unterrichts abzuleiten. […] Dabei führt der Austausch ihres unterschiedlichen Wissens und ihrer persönlichen Expertise zu einem Prozess der Ko-Konstruktion" (Bonsen, 2016, S. 317) und der selbstständigen Professionalisierung durch die Arbeit mit Evidenzen vor Ort (Wiesner, Pacher, George, Breit & Schreiner, 2018; Wiesner, Schreiner, Breit & George, 2018).

Es geht nunmehr „um die Entwicklung und ständige Verbesserung von objektiven Maßstäben und fairen Messinstrumenten zur Erfassung wichtiger fachlicher, fachübergreifender und handlungsrelevanter Kompetenzen" (Weinert, 2001, S. 28). Der „Abstand zum Zielkriterium wird zur Grundlage von Beurteilungen" (Terhart, 2002, S. 58) und rückt in das Zentrum des Steuerungsinteresses vor Ort. Systematische Qualitätsentwicklungsprozesse sollen nun am Schulstandort „zu einer zyklischen Bewegung" (Schratz et al., 2019, S. 417) führen, die, „so sie erfolgreich ist, in Form einer Spirale aufwärts" (ebd.) führt. Eine günstige Konfigur tion entsteht nach Bähr (2003), „wenn die Testverfahren innerhalb der Ebenen des Bildungswesens nicht im Kontext von Kontrolle und Beurteilung eingesetzt, sondern im Kontext der Optimierung von Lernen und Förderung situiert werden" (S. 223). Die Zielsetzungen der Bildungsstandards in Österreich *(„educational standards",* Schreiner & Wiesner, 2019, S. 13) waren daher ab 2008 die an Daten orientierte Unterrichts- und Schulentwicklung und die Einführung des kompetenzorientierten Unterrichts (Specht & Lucyshyn, 2008; Wiesner & Schreiner, 2017), wodurch eine deutliche Unterscheidung zum Konzept der Neuen Steuerung und deren Rechenschaft legung besteht (Brägger, Bucher & Landwehr, 2005; Wiesner et al., 2016; siehe Tabelle 3).

Flächendeckende Überprüfungen durch Bildungsstandards stellen Schulen neben ihren Ergebnissen und Daten über Kompetenzstufen, Schülerleistungen, Freude am Fach, Selbstkonzept der Schüler/innen u .a. m. auf Schul-, Klassen- und Lerngruppenebene nun Referenz- und Vergleichsdaten als Impulsgeber und Reflexi nsanreize für eine standort-

13 Die Leadership Academy (LEA) existierte in Österreich von 2004 bis 2018 unter der wissenschaftlichen Leitung von Wilfried Schley und Michael Schratz. Die LEA-Netzwerke bestehen aktuell noch und werden gepflegt

	Überprüfung von Bildungsstandards	
Hauptfunktion	**Rechenschaftslegung**	**Qualitätsentwicklung**
Steuerungsparadigma	datengetriebene Fremdsteuerung	datenorientierte Selbststeuerung
Steuerungsfunktion	Rückmeldung als Kontrolle verbindlicher Festlegungen	Rückmeldung als Feedback und zur Unterstützung
Steuerungsaspekte	Vorgaben, Quoten, Schwellenwerte	Zielbilder und Visionen
Accountability	answerability	personal liability
Evaluationsform	Pressure	Support
Positionierung	erreichte Ergebnisse	an Zielen orientiert
Vergleichsüberprüfung	leistungsbezogene Rückmeldung (v. a. der soziale Bezugswert)	kompetenz- und kontextbezogene Rückmeldung (v. a. der kriteriale Bezugswert)
Rückmeldungsziel	Maßnahmen und Konsequenzen setzen	Reflexionsarbeit und Zielvereinbarungen
Hauptziel	Kontrolle über die Qualität der Schule bzw. des Unterrichts	fördernde Schul- und Unterrichtsentwicklung
Fokus	proving quality	developing quality

Tabelle 3: Formen von Rückmeldungen durch Standardüberprüfungen (eigene Darstellung; in Anlehnung an Wiesner et al., 2016, S. 20)

bezogene Entwicklung zur Verfügung (Specht, 2002; Mürwald-Scheifi ger, 2014; Schratz et al., 2019), um lokale Evidenzen in einen weiteren, regionalen und systemischen Kontext zu stellen. Aufb uend auf die Befunde von Fend (1988b) wurde davon ausgegangen, dass „eine hohe Motivation und ein hohes Wohlbefi den sowie ein hohes Leistungsniveau in der gleichen Schule kumulieren" (ebd., S. 546). Die Ergebnisse von „Kompetenzmessungen sollen als Basis von Entscheidungen und als Grundlage pädagogischer Entwicklungsarbeit vor Ort an den Schulen und für den Unterricht dienen" (Schreiner & Wiesner, 2019, S. 14). Evidenzen sollen „als Teil eines Reflexi nsprozesses verwendet werden, der auf Verstehen, Anleitung und Mobilisierung von Prozessen und Handlungen abzielt, um die Schule im Laufe der Zeit zu verbessern und zu entwickeln" (Schratz et al., 2019; Firestone & González, 2007). Bloße Leistungsstudien sind in der Entwicklungsorientierung nur noch „beschränkt hilfreich. Es geht um ihre Verarbeitung zu Erklärungswissen, es geht um weiterführende Forschung. Das Monitoring ist erweiterungsfähig um Kontextdaten" (Fend, 2018, S. 23). Eine wichtige Steuerungsfunktion dieser Entwicklungsorientierung liegt darin, dass jede Ebene nur über diejenigen

> „Daten verfügt, die den eigenen Handlungsmöglichkeiten und dem eigenen Handlungsraum entsprechen, und, dass jeder Ebene grundsätzlich ein Eigentumsrecht der Daten (ownership) zugestanden wird. Dies ist keineswegs lapidar, denn es bedeutet beispielsweise, dass Behördenorganisationen keinen Zugriff auf Daten von/über Schulklassen haben" (Bähr, 2003, S. 223).

Mit diesem Verständnis von Bildungsstandards wurde in Österreich ab den flächendeckenden Erhebungen seit 2012 vor allem der Anspruch verbunden, dass „die Rückmeldungen von den jeweiligen Adressatinnen und Adressaten (Lehrende, Schulleitung, Schulaufsicht) als produktiver Beitrag für Entwicklungsprozesse am jeweiligen Standort genutzt werden" (Wiesner et al., 2016, S. 19; vgl. BMUKK, 2012).

In Summe und zu diesem Zeitpunkt

> „ist in Österreich ein System der Informationsgewinnung über die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens auf allen Systemebenen entstanden, das keine internationalen Vergleiche zu scheuen braucht. In Deutschland gibt es verschiedene Systeme, die aber in der ausgefeilten Rückmeldelogistik nicht das Niveau des österreichischen Modells erreichen" (Fend, 2018, S. 22)[14].

Die Kompetenzorientierung in besonderer Verbindung mit Bildungsstandards sollte den Unterricht wegbewegen von einem „*Angebotsparadigma*" (Altrichter & Posch, 2007, S. 11; Herv. d. Verf.) und einem „passive[n], gelenkte[n] Lernen" (Krainer, 2004, S. 47; Änd. d. Verf.) und hinbewegen auf eine *Kompetenzkultur* (Steinkellner & Wiesner, 2017, S. 256 ff.) und „den Fokus des Unterrichts vom durchzunehmenden Stoff auf die zu vermittelnden Kompetenzen" (Specht & Lucyshyn, 2008, S. 2) verlagern. Auf der Schulebene sollte durch den „Einsatz von Verfahren wie beispielsweise einen kontinuierlichen Qualitätsdiskurs, der sich auf Daten aus den Klassen stützen kann", ein *förderlicher Bewusstseins- und Reflexionsprozess* für die Schul- und Unterrichtsentwicklung mit Blick auf das Schulsystem im Ganzen etabliert werden. Besonders das Rahmenmodell von Helmke (2004) zeigt dabei den pädagogischen Nutzen von Daten. Dieses Modell wurde von Wiesner, Schreiner & Breit (2015) für Österreich und seine Kontexte weiterentwickelt (Wiesner & Schreiner, 2019b; Schratz et al., 2019 u. a. m.). Auch im Unterricht sollten kompetenzbezogene Rückmeldungen für Schüler/innen unter Verwendung von Kompetenzstufenmodellen verwendet werden. Gerade kompetenzorientiertes Feedback wird im Unterricht als besonders nützlich wahrgenommen. Diese

> „wahrgenommene Nützlichkeit ist wiederum positiv mit der Leistungsänderung und der anschließenden Testmotivation der Schüler(innen) assoziiert. Dementsprechend hat kompetenzbezogene Rückmeldung, vermittelt über ihre wahrgenommene Nützlichkeit, einen positiveren Effekt auf Motivation und Leistungsänderung als Rückmeldung in Form von Noten" (Harks, Rakoczy, Klieme, Hattie & Besser, 2014, S. 183).

Die entwicklungsorientierte Steuerung würde mittel- und langfristig entweder auf die Umsetzung vom Modell der Einzelschule oder dem Modell der Region (Glatter et al., 2003; Schmid et al., 2007) zielen bzw. auf eine Mischvariante aus diesen beiden genannten Ansätzen.

Die Schulaufsicht, Schulleitung und die Lehrkräfte sowie die Wirkung von „Führungskultur" (Schratz u. a., 2016, S. 232) und „persönlicher Könnerschaft (Personal mastery; ebd., S. 245)

14 Auch die Einschätzung von Fend (2018) zeigt, dass Studien und Forschungsbefunde immer auf Grundlage von den Strukturen, Funktionen und der Systemkultur und im direkten Bezug betrachtet werden sollten, d. h. die Konzepte von z. B. Bildungsstandards differieren maßgeblich selbst in den deutschsprachigen Ländern. Daher sollten Aussagen und Verallgemeinerungen über ihre Wirkweise über die Länder hinweg nur mit der gleichzeitigen reflex ven Betrachtung der jeweils spezifischen Implementation und Integration sowie der jeweiligen Werthaltung (z. B. support oder pressure) erfolgen.

sowie eine „evaluative Grundhaltung" (Schober, Klug, Finsterwald, Wagner & Spiel, 2013, S. 115) und „vertiefende Reflexi n" (Schratz et al., 2019, S. 419) werden im Kontext der Entwicklungsorientierung im Besonderen hervorgehoben. Neue Instrumente der Selbstverantwortung und internen Schul- und Unterrichtsentwicklung wie z. B. der Classroom Walkthrough (Schwarz, 2011), die Orientierung an Data-Teams (Schildkamp & Ehren, 2013), die Konzeption von Research Learning Communities (Brown, 2017; Wiesner & Schreiner, 2019b) oder kollaborative Unterrichtsentwicklungen wie der Ansatz der „Lessons Study" (Mewald & Rauscher, 2019) sowie alte bewährte Konzepte wie professionelle Lerngemeinschaften (Wenger, McDermott & Snyder, 2002; Senge, 1990) soll(t)en an den österreichischen Schulen in dieser Phase zu einem Wandel in der Bedeutsamkeit und in der Aktivierung professionell gelebter Reflexions- und Feedbackkultur durch Evidenzen am Standort führen (Krainz-Dürr, 2012; Wiesner et al., 2016). Auch wenn durch diese Gestaltung einer *neueren, moderneren* und autonom gedachten Schulkultur die Einzelschule im System (erneut) als das Instrument der Entwicklung wahrgenommen wurde, war die direkte Weiterentwicklung der Schulautonomie in Österreich in dieser Zeit dennoch von einer Stagnation geprägt.

4 Das Bildungsreformgesetz 2017: Neue Ausrichtung oder Auswirkung vorangegangener Wirkungen?

Ein neuerlicher Anlauf zu einer weiteren Ausprägung von Schulautonomie fand begleitet mit mehreren Debatten und Auseinandersetzungen in den Jahren 2015 bis 2017 statt. Das „Autonomie-Paket" in Österreich (Bildungsreformgesetz 2017; BGBl. I Nr. 138/2017) wurde im Herbst 2017 beschlossen und trat ab 2018 in Kraft. Bereits ab 2015 wurde über Möglichkeiten im Rahmen der Autonomie für die Schulen als Teil einer Bildungsreform öffentlich diskutiert (Heißenberger, 2016). Das Bildungsreformpaket 2017 kann nach Brauckmann et al. (2019, S. 365) durch „die Erweiterung der Schulautonomie, die Möglichkeit zur Bildung von Schulclustern, die Verbesserung des Qualitätsmanagements sowie die Transparenz durch Neuordnung einer gemeinsamen einheitlichen Bildungsbehörde" charakterisiert werden. Die tatsächlichen Auswirkungen dieses Reformpaktes können durch die Kürze des Inkrafttretens in diesem Beitrag noch nicht abgeschätzt werden. Konkrete Auswirkungen auf das österreichische Schulsystem müssen erst realisiert werden. Gleichwohl bei einer tieferen Analyse jedenfalls zu bedenken ist, dass „die Steuerung eines sozialen Systems" (Heißenberger, 2016, S. 74), wie eines Schulwesens, grundsätzlich „nicht von außen (fremd)bestimmt" (ebd.) werden kann, da Veränderungen meist von innen erfolgen. Diese Einschätzung von Heißenberger (2016) greift sowohl auf die Idee der Binnensteuerung als auch auf die möglichst selbstständige Entwicklung einer (teil-) autonomen Einzelschule zurück.

Das Szenario von Änderungen ist jedoch in ersten Ansätzen auf Grundlage der Erläuterungen zum Gesetz fassbar: „Für jedes Bundesland wird eine Bildungsdirektion als gemeinsame Bund-Länder-Behörde eingerichtet" (Erläuterungen zum BGBl. I Nr. 138/2017, S. 2), deren Aufgabe auch ein „umfassendes Bildungscontrolling" (ebd.) ist. Durch den

„Ausbau der Schulautonomie" (ebd.) sollen an „den Schulen bessere Lernergebnisse sowie ein effizi terer Ressourceneinsatz erreicht werden" (ebd.).

> „Im Rahmen des Qualitätsmanagements ist eine durchgehende, alle Ebenen des Schulsystems berücksichtigende Optimierung des Bildungsmonitorings und Bildungscontrollings vorgesehen. Die Notwendigkeit dafür ergibt sich aus dem erweiterten schulautonomen Gestaltungsspielraum der Schulen und den damit in Zusammenhang stehenden neuen Steuerungsinstrumenten, die alle Führungs- und Verwaltungsebenen sowie die Schulaufsicht unmittelbar oder mittelbar betreffen" (ebd., S. 56).
>
> Die „neu geschaffene Bildungsdirektion nimmt im Hinblick auf die Entwicklung des österreichischen Schulwesens die zentrale Steuerungsfunktion auf der regionalen Ebene wahr. Sie ist jedoch eingebettet in ein umfassendes Bildungscontrolling, das nicht nur alle Ebenen der Verwaltungsführung (zentral, regional, lokal) umfasst, sondern auch alle für die Steuerung relevanten Inhalte, wie insbesondere Output- und Outcome-Variablen und -kennwerte der Schulen" (ebd., S. 13).
>
> „Neben einer aussagekräftigen Datenevidenz sind im Bildungscontrolling als wesentliche Elemente einheitliche Steuerungsprozesse (periodisches Planungs- und Berichtswesen) und einheitliche Steuerungsinstrumente (Entwicklungspläne, Zielvereinbarungen, Selbst- und Fremdevaluation, Qualitätsaudits) verankert. Auf dieser Basis verfügen zukünftig alle Steuerungsebenen über einen abgestimmten, verbindlichen Katalog an qualitativen Kriterien, Kennzahlen, Parameter und Benchmarks, die die Qualität von Schulen beschreiben, damit allen Akteuren der Fokus des jeweiligen Wirkens bewusst ist. Diese evidenzbasierte Qualitätssicherung erfolgt zentral durch eine eigens einzurichtende Geschäft stelle für Qualitätsentwicklung. Das Bundesministerium für Bildung erhebt zentral wesentliche Indikatoren, die Aussagekraft über den Erfolg der Tätigkeit einzelner Schulen und Schulcluster geben. Die Geschäft stelle für Qualitätsentwicklung bereitet die gewonnenen Daten auf, vergleicht die Ergebnisse mit Umfeldfaktoren und zeigt Abweichungen auf. Die individuellen Daten werden der jeweiligen Schule bzw. der jeweiligen Schulaufsicht zur Verfügung gestellt" (ebd.).

Das Reformpaket weist der Schulaufsicht neue Rollen in der Qualitätssicherung zu und eröffnet die Möglichkeit, Schulcluster von bis zu acht Schulstandorten in geografisch benachbarter Lage zu implementieren sowie Cluster- und Standortleitungen (Bereichsleitungen) an den einzelnen Standorten einzurichten (siehe dazu ausführlich Brauckmann et al., 2019). Im Bereich der Ausschreibungen für die Übernahme schulischer Führungsfunktionen gibt es ebenso Neuerungen: Für einer Bewerbung ab dem 01. Jänner 2023 muss im Vorfeld der Hochschullehrgang „Schulen professionell führen – Vorqualifikation" absolviert werden.[15]

Mit dem Autonomiepaket 2017 (BGBl. I Nr. 138/2017) wird sowohl ein „erweiterter Handlungsspielraum der Einzelschule in der pädagogischen, organisatorischen und personellen Steuerung" (Brauckmann et al., 2019, S. 365) angestrebt als auch eine „Veränderung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche" (ebd.) der Schulleitung, durch die Neuausrichtung der Schulaufsicht nach Bildungsregionen und durch eine Neuordnung der Schulver-

15 Dieser Hochschullehrgang wird bereits seit dem Studienjahr 2018/2019 an einigen Pädagogischen Hochschulen in Österreich (z. B. Niederösterreich, Steiermark, Oberösterreich) angeboten.

waltung in Bildungsbehörden. Erneut besteht das Ziel einer Reform in „der Verbesserung der Bildungsqualität und der Erhöhung der Chancen- und Geschlechtergerechtigkeit" (ebd.). Im Besonderen wird (angeblich) der Blick auf die regionale und lokale Steuerung gerichtet und daher auch die Möglichkeit zur Bildung von Schulclustern von zwei bis maximal acht Schulen geschaffen (siehe dazu ausführlich Brauckmann et al., 2019 und Altrichter, Brauckmann, Lassnig, Moosbrugger & Gartmann, 2016). Die Bildungsreform soll folgenden Zielen dienen (BMBWF, 2018a; BMBWF, 2018b; zusammengefasst in Altrichter, Brauckmann & Lassnigg, 2018, S. 27): •) einer „maximalen pädagogischen Gestaltungsfreiheit am einzelnen Schulstandort zur Erstellung innovativer Bildungsangebote bei gleichzeitiger Planungs- und Ressourcensicherheit", •) einer „Ermöglichung regionaler Bildungskonzepte, in denen Schulprofile sinnvoll aufeinander abgestimmt und Übergänge für SchülerInnen optimal gestaltet werden" können, •) einer „besseren Qualifizie ung von SchulleiterInnen und einer bedarfsgerechten, autonom am Schulstandort ausgerichteten Fort- und Weiterbildung für LehrerInnen" sowie •) einer „Erhöhung der Transparenz und einer verbesserten Steuerung des Schulsystems durch eine gemeinsame einheitliche Bund-Länder-Bildungsbehörde" und •) einer „gezielten Qualitätsentwicklung durch besseres Qualitätsmanagement und einheitliches Bildungscontrolling".

Die im Autonomiepaket erweiterten Freiräume und Veränderungen sollen „die Voraussetzungen für eine selbstverantwortete, chancengebende Schule" (BMBWF, 2018a) schaffen. Dabei sollen die Schulstandorte „selbstverantwortlich und eigenständig – auf dem Stand der neuesten Wissenschaft – pädagogische Konzepte und Organisationsformen" (BMBWF, 2018a) auswählen, um a) „den Bedürfnissen der SchülerInnen, b) der Ausbildung und den Stärken der Pädagoginnen und Pädagogen und c) den Besonderheiten der Standorte und der Region gerecht zu werden".

Die „gelebte Autonomie an Schulen" (ebd.) soll innerhalb von vier Feldern autonome Entscheidungsfreiheiten gewähren (BMBWF, 2018a, 2018b): Erwähnt werden die 1) *Unterrichtsorganisation* (Nutzung der flex bilisierten Unterrichtszeit und Öffnung der 50-Minuten-Einheiten; liberal festgelegte Öffnungszeiten), die 2) *Organisationsentwicklung* (Erarbeitung eines pädagogischen Konzepts und Gestaltung der Unterrichtsorganisation; professionelle Kommunikation und Abstimmung aller Pädagoginnen und Pädagogen einer Klasse/in Fächern, mit den Schulpartnerinnen und Schulpartnern und anderen Akteurinnen und Akteuren; nutzenstiftende Kooperation z. B. mit (über)regionalen/internationalen (außer-) schulischen Partnern; Zusammenschluss von Schulen, 3) die *Personalauswahl und -entwicklung* (professionelle Personalauswahlverfahren durch Ausschreibungen, strukturierte Auswahlgespräche, geplante Induktionsphase; gelebte Personalentwicklung an Schulen durch Entwicklungsgespräche, Unterrichtsplanung entlang von Stärken & Potenziale der Lehrkräfte; Fortbildung als Personalentwicklungsinstrument durch gezielte Bedarfsmeldungen direkt an PHs zur Organisation maßgeschneiderter Lehrveranstaltungsangebote & Workshops) und 4) die *individualisierte Unterrichtsentwicklung* (Einsatz von Diagnoseinstrumenten wie Sprachkompetenzdiagnose, Lernfortschrittsgespräche; Einsatz erweiterter Unterrichtsformen durch Projektunterricht, offene Lernformen, Freiarbeit, Technologieeinsatz, Peer-Learning, vernetzte aufeinander abgestimmte Inhalte; kompetenzorientierte Leistungsbeurteilung).

Vermutlich werden durch die ab 01. Jänner 2023 geltende gesetzliche Vorgabe der Ausbildung für an schulischer Führung interessierte Personen vor der Bewerbung andere Persönlichkeiten für Führungspositionen angesprochen als bisher. Professionelle Vorbereitung auf eine neue Herausforderung und jahrelange Begleitung on the job stellen einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung des Habitus von Führungspersonen dar. Dies kann in der Umsetzung von Möglichkeiten im Rahmen der Schulautonomie herausfordernd, unterstützend und hilfreich sein.

5 Ausblicke

> „Je klarer in den letzten Jahren gesehen wurde, dass die politisch-administrative Steuerung des Bildungswesens für dessen Qualität bedeutsam ist, umso intensiver wurde diskutiert, was auf dieser Ebene gestaltet und geändert werden sollte. Implizit oder explizit gehen dabei alle Bemühungen, die Verfassung des Bildungswesens zu ändern, von dem Wunsch aus, den Schulen einen unternehmerischen Spielraum zu geben, der sie von den als starr wahrgenommenen Fesseln einer staatlichen Einrichtung zumindest ein Stück weit befreit“ (Fend, 2008, S. 108).

Was in der Diskussion um *Autonomie von Schulen* oder der Selbstständigkeit der einzelnen Schulen beobachtet werden kann, hat Radtke (2003) bereits zu Beginn des neuen Jahrtausends festgehalten: Es „ist ein gigantisches semantisches Ringen um die immer gleiche Frage, wer die Defin tionsmacht über die Probleme und Aufgaben erlangt oder behält, die sich dem Bildungssystem heute und in der absehbaren Zukunft stellen“ (ebd., S. 132). Ein solcher Ansatz

> „richtet die Aufmerksamkeit darauf, dass es in bildungspolitischen Gestaltungsfragen, hier in der Diskussion um schulische Autonomie, immer auch um Machtfragen, also um die Spannung zwischen politischer Defin tionshegemonie einerseits und gerechter Teilhabe an Gestaltung ebenso wie an Nutznießung gesellschaftlicher Einrichtungen anderseits geht“ (Maritzen, 2003, S. 139).

Die künftigen Auswirkungen und nachfolgenden Entwicklungen durch das Reformpakt 2017/18 können im Augenblick noch nicht umfassend abgeschätzt werden, tendieren aktuell eher zu einem ‚pressure and support‘-Ansatz (van Ackeren, 2003) innerhalb eines bürokratischen Modells (Glatter & Woods, 1995) und in Richtung einer „answerability“ (Gregory, 2012, S. 683). Innerhalb der vier Grundmodelle von Governance (Glatter et al., 2003) hat Österreich bislang das Bürokratiemodell der Steuerung im Vergleich zu anderen Ländern (siehe dazu den Beitrag zu Südtirol in diesem Sammelband) wenig verändert, die Errungenschaften und Bemühungen in der Schulautonomie bestehen vor allem durch eine Erweiterung der sogenannten schulischen Gestaltungsspielräume am Standort.

Gerade bei „*Schulen als soziale Organisationen*“ (Rutter et al., 1980, S. 216) lassen sich im Kontext der Schulautonomie nach Haenisch (1994, S. 32) im Besonderen und

> „global gesehen, zwei Merkmalkomplexe unterscheiden: Einmal sind es Ergebnisse, die Merkmale der Atmosphäre und des Klimas sowie Erwartungen und Einstellungen

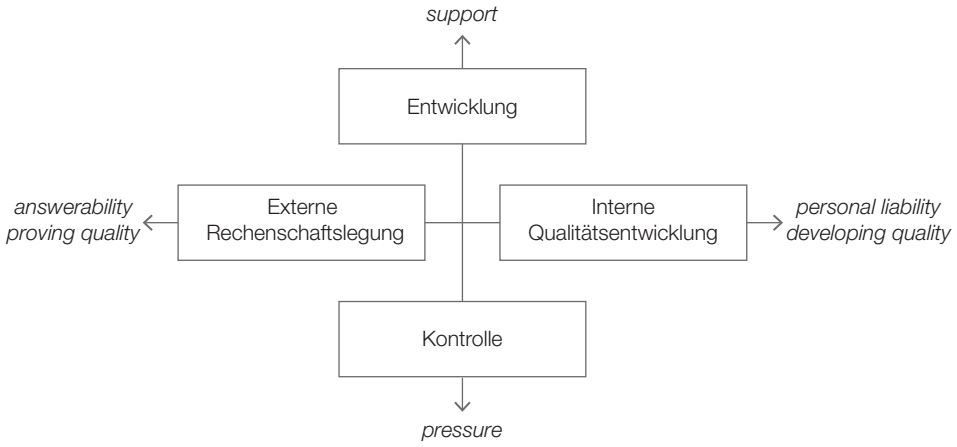

Abbildung 3: Schulautonomie – zwischen Kontrolle und Entwicklung (eigene Darstellung in Anlehnung an Fend, 2008, S. 124)

betreffen und zum anderen kann man Bezug nehmen zu Ergebnissen, die sich auf organisatorische, curriculare und strukturelle Faktoren beziehen."

Beide Merkmalkomplexe wirken je nach Ausprägung und Gewichtung innerhalb der Steuerungsdimensionen maßgeblich auf die jeweiligen Steuerungsebenen. Sie prägen, beeinflussen, gestalten und halten den „Kompass" (Steinkellner & Wiesner, 2017, S. 254) bzw. die „Zielbilder" (Schratz et al., 2019) für die Schul- und Unterrichtsentwicklung aufrecht (siehe Abbildung 3) – mehr oder weniger entwicklungs- oder kontrollorientiert, mehr oder weniger durch Rechenschaft legung oder interne Qualitätsentwicklung. Die jeweilige Betonung formt und prägt die jeweilige *Kultur der Schulautonomie.*

„In particular, once a new concept is ‚produced', conceptual and empirical work is needed to develop it" (Evans, 1982, S. 241). Hajek stellte vor rund 30 Jahren fest, dass die Entwicklung von Schule, deren Autonomie als auch Schulversuche primär keine „zentralistisch gesteuerte[n] Vorgänge" (Hajek, 1991, S. 31) sein sollten. Bei dem Thema Schulautonomie sind am Standort „viele kleine Schritte, Ausdauer und Zählebigkeit" (Dorninger, 1991, S. 28) gefragt. „Große Reformen entscheiden sich im Kleinen, vor Ort, nach etlichen Jahren" (ebd.). *Gelingende Modelle* für eine *moderne, gegenwärtige und effektive Steuerung und Führung von Mehrebenensystemen* benötigen nach Burns und Cerna (2016; Burns & Köster, 2016) vor allem Ansätze, die *flexibel* und *zeitsensibel* an Bedürfnisse angepasst werden können und keine linearen, reduktionistischen und den jeweiligen Gegebenheiten unangemessenen Umsetzungen von Schulautonomie. Gegenwärtige, moderne Governance ermöglicht *komplexen Systemen,* sich durch Ziele und Zielbilder auf Dynamiken und die *Vielfältigkeit, Multidimensionalität* und *Verflochtenheit* einzustellen, arbeitet mit Wissen, Fakten und Evidenzen sowie Gemeinschaften und unterstützt eine systemweite Vision von Schule und Bildung (Burns & Cerna, 2016; siehe Abbildung 4).

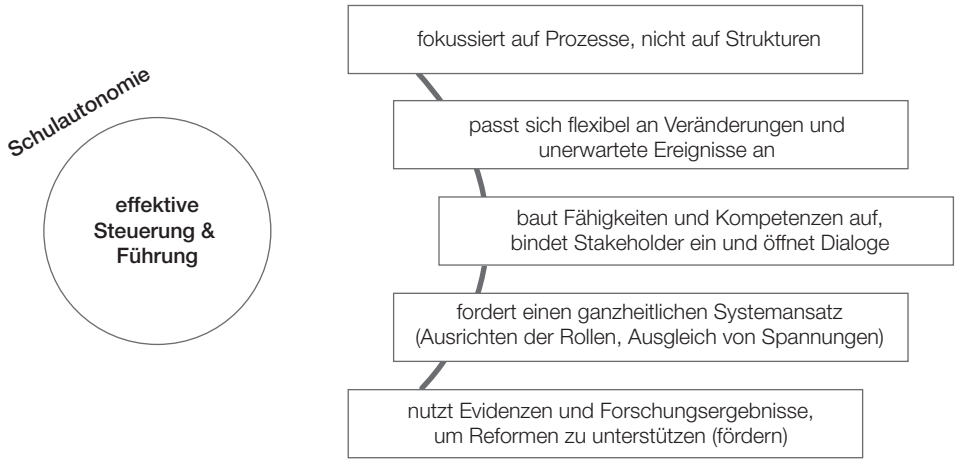

Abbildung 4: Dimensionen effektiver Governance (eigene Darstellung in Anlehnung an Burns & Köster, 2016, S. 230)

Abschließend sollen mit Blick auf Schulautonomie die bereits im Jahre 1968 formulierten Kriterien für Schulreformen von Gould, dem Generalsekretär der nationalen Lehrervereinigung von England und Wales, erwähnt werden (zitiert nach Leitner, 1975, S. 54):

„Der Fortschritt in Fragen der Bildungsplanung und Bildungsorganisation sollte mit Hilfe der folgenden Kriterien überprüft erden:

1. Vermindert die geplante Bildungsreform die Bildungsmöglichkeiten eines Teiles der Bevölkerung? Wenn ja, dann ist sie abzulehnen.
2. Bleiben die Bildungsmöglichkeiten der Bevölkerung insgesamt unberührt? Wenn ja, dann besteht kein Grund, die geplante Reform durchzuführen.
3. Ist die geplante Reform geeignet, die Bildungsaussichten für viele zu steigern, ohne sie dabei für irgendjemanden anderen zu verringern? Wenn ja, dann ist die Änderung zu begrüßen und durchzusetzen."

Bildungssysteme und die jeweilige Ausprägung der Schulautonomie repräsentieren spezielle historisch gewachsene „Konfigur tionen von rechtlichen Regelungen, Praktiken und kulturellen Traditionen, die unterschiedliche Wege zum Erfolg, aber auch zu Problemen anzeigen können" (Fend, 1995, S. 183). Isolierte Systemmerkmale der Schulautonomie zu untersuchen, ohne die jeweiligen Kontextbedingungen und deren Ein- und Auswirkung auf die jeweilige Konfigur tion aller Ebenen (Mehrebenen) mitzudenken, erweist sich wenig zielführend. Bildungssysteme und ihre Autonomien hängen in einem deutlichen Maße von den jeweiligen Kontextbedingungen ab. In der Regel stehen wir auch zwei Forschungstraditionen gegenüber, die oftmals unabhängig voneinander agieren. Einerseits die der Politik und Bildungsverwaltung nahestehenden Analysen, welche auf die „Faktoren der optimalen Gestaltung" (Fend, 1995, S. 189) von Konfigur tionen und vor allem von Strukturen und „Vorgaben auf lokaler, regionaler und zentraler Entscheidungsebene" (ebd.)

abzielen und sich auf die Systemebene (Makroebene) konzentrieren. Andererseits die der pädagogischen Psychologie und der entwicklungsorientierten Forschung nahestehenden Analysen, die sich auf die optimalen Gelingensbedingungen für die Schule und für den Unterricht, also sich systemisch betrachtet auf die Individualebene (Schüler/innen; Mikroebene), Unterrichtsebene (Lehr-Lernsituation, Mesoebene) und Schulebene (Schule an einem Standort, Exoebene) konzentrieren. Die Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Bildungssystemen und deren Autonomien werden erst im Vergleich sichtbar, jedoch immer unter der Berücksichtigung der jeweils spezifischen Konfigur tionen und der historisch gewachsenen Kontexte.

Literatur

Altrichter, H. (2010). Schul- und Unterrichtsentwicklung durch Datenrückmeldung. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 219–254). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H., Brauckmann, S. & Lassnigg, L. (2018). Schulautonomie in Österreich. *Journal für Schulentwicklung, 3* (22), 24–28.

Altrichter, H., Brauckmann, S., Lassnigg, L., Moosbrugger, R. & Gartmann, G. B. (2016). Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen.* (Bd. 2, S. 263–304). Graz: Leykam.

Altrichter, H., Brüsemeister, T. & Heinrich, M. (2005). Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des österreichischen Schulwesens. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 30* (4), 6–28. doi:10.1007/s11614-006-0063-0

Altrichter, H. & Gamsjäger, M. (2019). Ein Wirkungsmodell für die Erforschung von Bildungsstandard-Politiken. In J. Zuber, H. Altrichter & M. Heinrich (Hrsg.), *Bildungsstandards zwischen Politik und schulischem Alltag* (Bd. 42, S. 45–78). Wiesbaden: Springer VS.

Altrichter, H. & Heinrich, M. (2007). Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem.* (S. 55–103). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H., Helm, C. & Kanape-Willingshofer, A. (2012). *Landkarte Unterrichts- und Schulqualität.* 1–18. Verfügbar unter: http://www.sqa.at/course/view.php?id=49

Altrichter, H. & Kanape-Willingshofer, A. (2012). Bildungsstandards und externe Überprüfung von Schülerkompetenzen: Mögliche Beiträge externer Messungen zur Erreichung der Qualitätsziele der Schule. In B. Herzog-Punzenberger (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012. Band 2. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 40). Graz: Leykam.

Altrichter, H., Kemethofer, D. & George, A. C. (2018). Schulleitungen und evidenzbasierte Bildungsreform im Schulwesen. *Zeitschrift für Bildungsforschung, 1–19*. doi:10.1007/s35834-018-0228-5

Altrichter, H. & Maag Merki, K. (2010). Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 15–39). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H. & Maag Merki, K. (2016a). Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, S. 1–28). Wiesbaden: Springer VS.

Altrichter, H. & Maag Merki, K. (2016b). Vorwort: Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, S. V–VI). Wiesbaden: Springer VS.

Altrichter, H. & Posch, P. (Hrsg.). (1996). *Mikropolitik der Schulentwicklung: förderliche und hemmende Bedingungen für Innovationen in der Schule.* Innsbruck: Studien-Verlag.

Altrichter, H. & Posch, P. (2007). Analyse erster Erfahrungen mit der Implementation von Bildungsstandards. *Erziehung und Unterricht, 157* (7–8), 654–671.

Altrichter, H., Rürup, M. & Schuchart, C. (2016). Schulautonomie und die Folgen. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, S. 107–149). Wiesbaden: Springer VS.

Arnold, R. & Faber, K. (2000). *Qualitätsmanagement – aber wie? Qualitätssysteme und ihre Relevanz für Schule: Einführung und Überblick.* Seelze: Friedrich Verlag.

Austin, G. S. (1979). Exemplary Schools and the Search for Effectiveness. *Educational Leadership, 37* (1), 10–14. Abgerufen von https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED213068.pdf

Bähr, K. (2003). Die Rolle von Schulleistungstests für das Qualitätsmanagement im Bildungswesen, in Schulen und Klassenzimmern. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure; ein Überblick* (S. 217–224). Abgerufen von https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/eb/f1/0a/oa9783839401200.pdf

Baumert, J., Klieme, E., Neubrand, M., Prenzel, M., Schiefele, U., Schneider, W., Stanat, P., Tillmann, K-J. & Weiß, M. (Hrsg.). (2001). *PISA 2000: Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich.* Opladen: Leske + Budrich.

Berkemeyer, N. (2010). *Die Steuerung des Schulsystems: theoretische und praktische Explorationen.* Abgerufen von http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=747706

BMBWF (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung). (2018a). *Informationen zum Schulrecht. Handbuch. Erweiterung der Schulautonomie durch das Bildungsreformgesetz 2017.* Abgerufen von https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/autonomiehandbuch.pdf

BMBWF (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung). (2018b, April 6). *Autonomiepaket.* Abgerufen von Bildung: Das Autonomiepaket der Bildungsreform: https://bildung.bmbwf.gv.at/schulen/autonomie/index.html

BMUKK (Hrsg.). (2012). *Rundschreiben Nr. 6/2012.*

Bolte, K. M. & Hradil, S. (1984). *Soziale Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bonsen, M. (2016). Schulleitung und Führung in der Schule. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2. Aufl., S. 301–323). Wiesbaden: Springer.

Brägger, G., Bucher, B. & Landwehr, N. (2005). Voraussetzungen für eine gute Praxis der externen Schulevaluation. In G. Brägger, B. Bucher & N. Landwehr (Hrsg.), *Schlüsselfragen zur Externen Schulevaluation* (S. 21–50). Bern: h.e.p.-Verlag.

Brauckmann, S., Lassnigg, L., Altrichter, H., Juranek, M. & Tegge, D. (2019). Zur Einführung von Schulclustern im österreichischen Bildungssystem – theoretische und praktische Implikationen. In S. Breit, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018. Fokussierte Analysen und Zukunftsperspektiven für das Bildungswesen.* (Bd. 2, S. 363–402). Graz: Leykam.

Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: experiments by nature and design.* Cambridge: Harvard University Press.

Brookover, W. B., Schweitzer, J. H., Schneider, J. M., Beady, C. H., Flood, P. K. & Wisenbaker, J. M. (1978). Elementary School Social Climate and School Achievement. *American Educational Research Journal, 15* (2), 301–318. doi:10.3102/00028312015002301

Brown, C. (2017). Research learning communities: How the RLC approach enables teachers to use research to improve their practice and the benefits for students that occur as a result. *Research for All, 1* (2), 387–405. doi:10.18546/RFA.01.2.14

Brückner, Y. & Tarazona, M. (2010). Finanzierungsformen, Zielvereinbarung, New Public Management, Globalbudgets. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 81–109). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Brüsemeister, T. (2019). Vergleichende Analyse mittels Governance-Regler. Eine Synopse. In R. Langer & T. Brüsemeister (Hrsg.), *Handbuch Educational Governance Theorien* (S. 35–49). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Brüsemeister, T. & Eubel, K.-D. (2003). Einleitung. Facetten schulischer Modernisierung. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure; ein Überblick* (S. 15–36). Abgerufen von https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/eb/f1/0a/oa9783839401200.pdf

Brugger, W. & Schöndorf, H. (2016). *Philosophisches Wörterbuch.* Abgerufen von http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201608201687

Bryk, A. (2015). *Accelerating How We Learn to Improve. 2014 AERA Distinguisted Lecture. 44,* 467–477.

Buchhaas-Birkholz, D. (2009). Die „empirische Wende" in der Bildungspolitik und in der Bildungsforschung. Zum Paradigmenwechsel des BMBF im Bereich der Forschungsförderung. *Erziehungswissenschaft, 39* (20), 27–33.

Burns, T. & Cerna, L. (2016). Enhancing effective education governance. In T. Burns & F. Köster (Hrsg.), *Governing education in a complex world.* Paris: OECD.

Burns, T. & Köster, F. (Hrsg.). (2016). *Governing education in a complex world.* Paris: OECD.

Buschor, E. (2003). Schulen in erweiterter Verantwortung - Die Schweizer Anstrengungen und Erfahrungen. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure; ein Überblick* (S. 232–240). Abgerufen von https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/eb/f1/0a/oa9783839401200.pdf

Chapman, B. L. M. (1979). Schools do Make a Difference. *British Educational Research, 5* (1), 115–124.

Coleman, J. (1968). The Concept of Equality of Educational Opportunity. *Harvard Educational Review, 38* (1), 7–22. doi:10.17763/haer.38.1.m3770776577415m2

Coleman, J. S., Campbell, E. Q., Hobson, C. J., McPartland, J., Mood, A. M., Weinfeld, F. D. & York, R. L. (1966). *Equality of Educational Opportunity.* (S. 1). Washington, DC: US Department of Health, Education & Welfare. Offic of Education (OE-38001 and supp.).

Coleman, J. S. (1969). Equality of educational opportunity, reexamined. *Socio-Economic Planning Sciences, 2* (2–4), 347–354. doi:10.1016/0038-0121(69)90029-9

Coleman, J. S. (1975). Methods and Results in the IEA Studies of Effects of School on Learning. *Review of Educational Research, 45* (3), 355–386. doi:10.3102/00346543045003355

Conduit, E., Brookes, R., Bramley, G. & Fletcher, C. L. (1996). The Value of School Locations. *British Educational Research Journal, 22* (2), 199–206.

Cooper, T. L. (1998). *The responsible administrator: an approach to ethics for the administrative role* (4th ed.). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Creemers, B. P. M. (2001). School Improvement. In N. J. Schmelser & P. B. Baltes (Eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (S. 13572–13576). doi:10.1016/B0-08-043076-7/02344-5

Creemers, B. P. M. & Kyriakides, L. (2015). School Improvement. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (S. 91–95). doi:10.1016/B978-0-08-097086-8.92081-6

Dietrich, F., Heinrich, M. & Thie e, N. (2011). Neue Steuerung – alte Ungleichheiten? Überlegungen zu einer relevanten und dennoch wenig diskutierten Fragestellung. In F. Dietrich, M. Heinrich & N. Thie e (Hrsg.), *Neue Steuerung – alte Ungleichheiten? Steuerung und Entwicklung im Bildungsystem* (S. 9–22). Münster: Waxmann.

Dobart, A. (1997). Schule macht Lehrplan. Grundsätzliches zum Lehrplan '99. *Erziehung und Unterricht, 147* (4), 324–333.

Dorninger, C. (1991). „Surfen auf dem Zeitgeist". Wer sich was von der autonomen Schule erwartet. *Schulheft, Schulautonomie* (64), 21–28.

Dubs, R. (1996). Schule und New Public Management. *Beiträge zur Lehrerbildung, 14* (3), 330–337.

Dubs, R. (2002). Finanzautonomie, Globalhaushalt und Globalbudget an Schulen: Ziele, Probleme und Erfolgsvoraussetzungen. In N. Thom, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Effektive Schulführung: Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen* (S. 37–63). Bern: Haupt.

Eder, F. & Altrichter, H. (2009). Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen: Bilanz aus 15 Jahren Diskussion und Entwicklungsperspektiven für die Zukunft. In W. Specht (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen.* (Bd. 2, S. 305–322). Graz: Leykam.

Edmonds, R. (1979). Effective Schools for the Urban Poor. *Educational Leadership, 37* (1), 15–27.

Edmonds, R. (1982). Programs of school improvement: An overview. *Educational Leadership, 40* (3), 4–11.

Engelbrecht, H. (2015). *Schule in Österreich: die Entwicklung ihrer Organisation von den Anfängen bis zur Gegenwart.* Wien: New Academic Press.

ERIC Clearinghouse on Educational Management (1981). *Schools – and Their Principals – Do Make a Difference. Research Action Brief No. 20.* Abgerufen von https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED213068.pdf

Evans, J. (1982). After Fifteen Thousand Hours: Where Do We Go From Here? *School Organisation, 2* (3), 239–253. doi:10.1080/0260136820020303

Faust, J. (2016). Autonomie. In D. Frey (Hrsg.), *Psychologie der Werte: von Achtsamkeit bis Zivilcourage – Basiswissen aus Psychologie und Philosophie* (S. 25–35). Berlin, Heidelberg: Springer.

Fend, H. (1977). *Schulklima: Soziale Einflußprozesse in der Schule.* Weinheim: Beltz.

Fend, H. (1980). *Theorie der Schule.* München: Urban und Schwarzenberg.

Fend, H. (1982). *Gesamtschule im Vergleich. Bilanz der Ergebnisse des Gesamtschulversuchs.* Beltz: Weinheim.

Fend, H. (1988a). Schulqualität. Die Wiederentdeckung der Schule als pädagogische Gestaltungsebene. *Neue Sammlungen, 28* (4), 537–547.

Fend, H. (1988b). *Sozialgeschichte des Aufwachsens: Bedingungen des Aufwachsens und Jugendgestalten im zwanzigsten Jahrhundert.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Fend, H. (1994). Was ist eine gute Schule? In K. J. Tillmann (Hrsg.), *Was ist eine gute Schule?* (2. Aufl., S. 14–25). Hamburg: Bergmann + Helbig.

Fend, H. (1995). Von Systemmerkmalen des Schulsystems zur Qualität des Unterrichts und Lernens in Schulklassen. Mehrebenenanalytische Konzepte der Qualität des Bildungswesens. In U. P. Trier (Hrsg.), *Wirksamkeitsanalyse von Bildungssystemen: Symposium Bern 1995 = Analyse de l'efficacité des systèmes de formation = Analysing the effectiveness of education systems* (S. 182–195). Bern: NFP 33 [u. a.].

Fend, H. (1996). Schulkultur und Schulqualität. *Zeitschrift für Pädagogik, 34. Beiheft: Die Institutionalisierung von Lehren und Lernen. Beiträge zu einer Theorie der Schule,* 85–97.

Fend, H. (2003). Beste Bildungspolitik oder bester Kontext für Lernen? Über die Verantwortung von Bildungspolitik für pädagogische Wirkungen. *Trends in Bildung international, Kultureller/soziokultureller Kontext in PISA und anderen Large Scale Untersuchung* (6), 1–11.

Fend, H. (2008). *Schule gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fend, H. (2018). Bildungsforschung und Schulentwicklung in Österreich. Eine persönliche Geschichte von Distanz und wieder gewonnener Nähe. In H. Altrichter, B. Hanfstingl, K. Krainer, M. Krainz-Dürr, E. Messner & J. Thonhauser (Hrsg.), *Baustellen in der österreichischen Bildungslandschaft. Zum 80. Geburtstag von Peter Posch* (S. 14–25). Münster, New York: Waxmann.

Firestone, W. A. & González, R. A. (2007). *Chapter 6 culture and processes affecting data use in school districts. 106,* 132–154. doi:10.1111/j.1744-7984.2007.00100.x

Fischer, W. A. & Schratz, M. (1999). *Schule leiten und gestalten: mit einer neuen Führungskultur in die Zukunft.* Innsbruck, Wien: Studienverlag.

Foshay, A. W., Thorndike, R. L., Hotyat, F., Pidgeon, D. A. & Walker, D. A. (1962). *Educational achievements of thirteen-year-olds in twelve countries; results of an international research project,* 1959–61. Hamburg.

Glatter, R., Mulford, B. & Shuttleworth, D. (2003). Governance, Management and Leadership. In Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hrsg.), *Schooling for tomorrow. Networks of innovation: towards new models for managing schools and systems.* (S. 65–84). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Glatter, R. & Woods, P. (1995). Parental Choice and School Decision Making: Operating in a Market-like Environment. In K. C. Wong & K. M. Cheng (Hrsg.), *Educational Leadership and Change: An International Perspective* (S. 155–172). Hong Kong: Hong Kong University Press.

Gonand, F., Joumard, I. & Price, R. (2007). *Public Spending Efficiency: Institutional Indicators in Primary and Secondary Education.* (OECD Economics Department Working Papers Nr. 543; S. 1–51). https://doi.org/10.1787/315010655867

Good, T. L. & Weinstein, R. S. (1986). Schools make a difference: Evidence, criticism, and new directions. *American Psychologist, 41* (10), 1090–1097. doi:10.1037/0003-066X.41.10.1090

Gramlinger, F., Jonach, M. & Wilbers, K. (2010). Qualität in der berufli hen Erstausbildung. In P. Schlögl & K. Dér (Hrsg.), *Berufsbildungsforschung. Alte und neue Fragen eines Forschungsfeldes* (S. 180–193). Bielfeld: transcript.

Gräsel, C. (2015). Was ist Empirische Bildungsforschung? In H. Reinders, H. Ditton, C. Gräsel & B. Gniewosz (Hrsg.), *Empirische Bildungsforschung. Strukturen und Methoden* (2. Aufl., S. 15–30). Wiesbaden: Springer VS.

Gregory, R. (2012). Accountability in Modern Government. In G. B. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (2nd ed., pp. 681–697). doi:10.4135/9781848608214.n45

Haenisch, H. (1994). Gute und schlechte Schulen im Spiegel der empirischen Schulforschung. In K. J. Tillmann (Hrsg.), *Was ist eine gute Schule?* (2. Aufl., S. 32–46). Hamburg: Bergmann + Helbig.

Haider, G. (1998). *Die fünf Qualitätsbereiche. Qualität in Schulen (Q.I.S.) – Feedback-Materialien des BMBWK.* BMBWK.

Hajek, A. (1991). Autonome Schulen: Fragen und Antworten. *Schulheft, Schulautonomie* (64), 29–41.

Harks, B., Rakoczy, K., Klieme, E., Hattie, J. & Besser, M. (2014). Indirekte und moderierte Effekte von schriftlicher Rückmeldung auf Leistung und Motivation. In H. Ditton & A. Müller (Hrsg.), *Feedback und Rückmeldungen. Theoretische Grundlagen, empirische Befunde, praktische Anwendungsfelder* (S. 163–194). Münster: Waxmann.

Hartley, J. (2004). *Communication, cultural and media studies: the key concepts.* Abgerufen von http://www.myilibrary.com?id=2160

Heid, H. (2003). Chancengleichheit unter den Bedingungen sozialstruktureller Ungleichheit. Zur gesellschaftlichen Funktion eines Legitimationsmusters. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure; ein*

Überblick (S. 149–154). Abgerufen von https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/eb/f1/0a/oa9783839401200.pdf

Heinrich, M. (2007). *Governance in der Schulentwicklung: von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heise, H. (2010). *Chancengleichheit durch „neue Steuerung"? Konzepte, Wirkungsprozesse und Erfahrungen am Beispiel des englischen Schulsystems.* München: Utz.

Heißenberger, P. (2016). Schulautonomie. Die Zukunft wartet nicht – sie ist längst da! *SchulVerwaltung, 3,* 74–75.

Helmke, A. (2004). Von der Evaluation zur Innovation: Pädagogische Nutzbarmachung von Vergleichsarbeiten in der Grundschule. *Seminar, 2,* 90–112.

Hengstschläger, J. (1980). Das Bildungswesen. In H. Schambeck (Hrsg.), *Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung* (S. 597–628). Berlin: Dunker & Humblot.

Hermann, U. (1996). Die Schule – eine Herausforderung für das New Public Management (NPM). *Beiträge zur Lehrerbildung, 14* (3), 314–329.

Holtappels, H. G. (2004). Schulprogramm – ein Instrument zur systematischen Entwicklung der Schule. In H. G. Holtappels (Hrsg.), *Schulprogramme – Instrumente der Schulentwicklung: Konzeptionen, Forschungsergebnisse, Praxisempfehlungen* (S. 11–28). Weinheim: Juventa.

Hug, M. (2004). *Evaluationsansatz von Österreich. Allgemein bildende Schulen in Österreich: Q. I. S. (Qualität in Schulen).* Luzern: SE LU.

Hurni, R. & Ritz, A. (2002). Wirkungsorientierte Führungsstrukturen zur Umsetzung von New Public Management an Schulen. In N. Thom, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Effektive Schulführung: Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen* (S. 291–316). Bern: Haupt.

Husén, T. & Postlethwaite, T. N. (1996). A Brief History of the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (TEA). *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice, 3* (2), 129–141. doi:10.1080/0969594960030202

Iby, M., Radnitzky, E. & Schratz, M. (2004). *Q. I. S. – Verfahrensvorschläge.* Wien: bm:bwk-Initiative.

Jäger, M. (2004). *Transfer in Schulentwicklungsprojekten.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jencks, C., Smith, M., Acland, H., Bane, M., Cohen, D., Gintis, H., Heyns, B. & Michelson, S. (1972). *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America.* New York: Basic Books.

Jensen, Arthur R. (1969). How much can we boost IQ and scholastic achievement? *Harvard Educational Review, 39* (1), 1–123. doi:10.17763/haer.39.1.l3u15956627424k7

Jensen, Arthur Robert. (1973). *Educability and group differences* (1st U.S. ed.). New York: Harper & Row.

Jonak, F. (2014). Entwicklung der Schulautonomie in Österreich. *S&R Newsletter (Schule und Recht),* (1), 33–35.

Juranek, M. (1999). *Schulverfassung und Schulverwaltung in Österreich und in Europa: Das österreichische Schulrecht.* (Bd. 1). Wien: Verl. Österreich.

Juranek, M. & Lassnigg, L. (2018). Übersicht über Reformschritte der Dezentralisierung, Deregulierung, Regionalisierung/Föderalisierung, Selbstverwaltung, Autonomie 1993–2017 (Onlinedokument). In S. Breit, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018. Fokussierte Analysen und Zukunftsperspektiven für das Bildungswesen. Online-Dokumentation.* (Bd. 2, S. 1–9). Abgerufen von https://www.bifi .at/nbb2018/

Kern, A. (1997). Von der Reformidee zum Weißbuch. Der Beginn des Reformprojekts. *Erziehung und Unterricht, 147* (4), 334–347.

Kernaghan, K. (Hrsg.). (1978). Changing concepts of power and responsibility in the Canadian public service. *Power and Responsability in the Public Service = Pouvoir et Responsabilité Dans La Fonction Publique, 3* (21), 389–406.

Kirchner, F. (2012). *Wörterbuch der philosophischen Grundbegriffe.* Abgerufen von http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2012090310275

Kövesi, L. (1975). Das österreichische Schulrecht. Überblick über Geschichte und Gegenwart. In O. Spachinger, H. Spreitzer & K. Sretenovic (Hrsg.), *Die österreichische Schule 1945 bis 1975.* (S. 11–34). Wien: Jugend & Volk.

Krainer, K. (2004). Das Projekt IMST2 als Impulsgeber für das österreichische Bildungssystem – Eine Bilanz. In IMST (Hrsg.), *Ergebnisbericht zum Projekt IMST2 2000–2004* (S. 1–35). Klagenfurt: Universität Klagenfurt.

Krainz-Dürr, M. (2012). Ergebnisse der Standardüberprüfungen: Stolpersteine und Handlungsstrategien. In Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) (Hrsg.), *Bildungsstandards und Qualitätsentwicklung an Schulen. Impulse für Schulleiter/innen.* (S. 25–37). Abgerufen von https://www.bifi .at/wp-content/uploads/2017/06/bist_impulse_schulleiterinnen_2012-12-28.pdf

Lange, H. (2003). Qualitätssicherung in Schulen. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure; ein Überblick* (S. 176–183). Abgerufen von https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/eb/f1/0a/oa9783839401200.pdf

Langer, R. (2019). A Multi Purpose Tool? On the genesis of the "governance" concept and some consequences for theorizing Educational Governance. In R. Langer & T. Brüsemeister (Hrsg.), *Handbuch Educational Governance Theorien* (S. 15–33). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Leitner, L. (1975). Das allgemeinbildende Schulwesen (1945 bis 1975). In O. Spachinger, H. Spreitzer & K. Sretenovic (Hrsg.), *Die österreichische Schule 1945 bis 1975.* (S. 35–59). Wien: Jugend & Volk.

Loth, W. (1998). *Auf den Spuren hilfreicher Veränderungen.* Dortmund: Modernes Lernen.

Lowe, J. & Istance, D. (1989). *Schools and quality: an international report.* Paris, OECD.

Maag Merki, K. (2016). Theoretische und empirische Analysen der Effektivität von Bildungsstandards, standardbezogene Lernstandserhebungen und zentralen Abschlussprüfungen. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, S. 151–181). Wiesbaden: Springer VS.

MacBeath, J. (1999). *Schools must speak for themselves. The case for school self-evaluation.* London: Routledge.

Maritzen, N. (2003). Schule zwischen Staat und Markt? Für kritische Genauigkeit beim Reden über Schulautonomie – eine Antwort auf Frank-Olaf Radtke. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure; ein Überblick* (S. 138–145). Abgerufen von https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/eb/f1/0a/oa9783839401200.pdf

Maritzen, N. (2004). Steuerungsansprüche: Vom Über-Ich des Schulprogramms. In H. G. Holtappels (Hrsg.), *Schulprogramme – Instrumente der Schulentwicklung: Konzeptionen, Forschungsergebnisse, Praxisempfehlungen* (S. 29–43). Weinheim: Juventa.

Marx, E. C. H. & van Ojen, Q. H. J. M. (1993). Dezentralisation, Deregulierung und Autonomisierung im niederländischen Schulsystem. In P. Posch & H. Altrichter (Hrsg.), *Schulautonomie in Österreich* (S. 162–185). Wien: Bundesministerium für Unterricht und Kunst.

Mayntz, R. (2006). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In G. F. Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien.* (2. Aufl., S. 11–20). Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft

Mewald, C. & Rauscher, E. (2019). *Lesson Study: Das Handbuch für kollaborative Unterrichtsentwicklung und Lernforschung.* Innsbruck: Studienverlag.

Moll, A. (2012). Das neue EFQM-Excellence-Modell 2010. In H. Schnauber & A. Schuster (Hrsg.), *Erfolgsfaktor Qualität. Einsatz und Nutzen des EFQM-Excellence-Modells.* (S. 53–78). Düsseldorf: Symposion.

Molter, J. J. (1999). Das Gehen ist der Weg. *System Familie, 12* (4), 165–169.

Mürwald-Scheifi ger, E. (2014). In BIST-Rückmeldung steckt mehr als reines Leistungsergebnis!? Wohlfühlen, Selbstkonzept, Freude am Lernen – einige Aspekte genauer betrachtet für das Bundesland NÖ. *R&E Source: Open Online Journal for Research and Education,* (2), 97–111.

Näpfl , J. (2019). Akteurzentrierter Institutionalismus und der Innovationswürfel als theoretischer Rahmen für die Educational Governance. In R. Langer & T. Brüsemeister (Hrsg.), *Handbuch Educational Governance Theorien* (S. 125–145). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Naschold, F. & Bogumil, J. (Hrsg.). (1998). *Modernisierung des Staates New Public Management und Verwaltungsreform.* Abgerufen von http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:1111-201302153088

Oelkers, J. (2003). Schulen in erweiterter Verantwortung. Eine Positionsbestimmung aus erziehungswissenschaftlicher Sicht. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure; ein Überblick* (S. 54–63). Abgerufen von https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/eb/f1/0a/oa9783839401200.pdf

Petzold, H. G. (2004). Angrenzungen, Abgrenzungen, Ausgrenzungen – Convergent and Divergent Concepts – Teil I Vorbemerkung (2014) zu Teil II „Erklärungen zum Verhältnis von Gestalttherapie und Integrativer Therapie 2006/7". *POLYLOGE,* (9).

Picht, G. (1964). *Die deutsche Bildungskatastrophe: Analyse und Dokumentation.* Olten [u. a.]: Walter.

Pohlmann, R. (2017). *Autonomie.* doi:10.24894/HWPh.367

Pont, B., Nusche, D., Moorman, H. & Hopkins, D. (2008). *Improving school leadership.* Paris: OECD.

Posch, P. & Altrichter, H. (1991). Thesen zur Schulautonomie-Diskussion. *Schulheft, Schulautonomie* (64), 8–17.

Posch, P. & Altrichter, H. (1993). Autonomie im österreichischen Schulwesen – Gutachten. In P. Posch & H. Altrichter (Hrsg.), *Schulautonomie in Österreich* (2., aktualisierte und erw. Aufl, S. 15–61). Wien: Bundesministerium für Unterricht und Kunst.

Posch, P. & Altrichter, H. (1997). Evaluation und Entwicklung von Schulqualität – Dimensionen, Modelle und strategische Vorschläge. In P. Posch & H. Altrichter (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen der Qualitätsevaluation und Qualitätsentwicklung im Schulwesen.* (S. 1–155). Innsbruck: Studienverlag.

Postlethwaite, T. N. (1971). International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA): The Mathematics Study. *Journal for Research in Mathematics Education, 2* (2), 69. doi:10.2307/748638

Proudford, C. & Baker, R. (1995). Schools do Make a Difference. *British Journal of Sociology of Education, 16* (3), 277–292. Abgerufen von https://www.jstor.org/stable/1501076

Purkey, S. C. & Smith, M. S. (1983). Effective Schools: A Review. *Elementary School Journal, 83* (4), 27–52.

Radtke, F.-O. (2003). Schulautonomie: Bildungspolitisches Ringen um Defin tionsmacht. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure; ein Überblick* (S. 131–138). Abgerufen von https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/eb/f1/0a/oa9783839401200.pdf

Rauch, F. & Krainer, K. (2002). Grenzgänge zwischen Professionalisierung und Schulentwicklung. Begründung, Erfahrungen und Reflexi nen zum Universitätslehrgang „Professionalität im Lehrberuf (ProFiL). In K. Eckstein & J. Thonhauser (Hrsg.), *Einblicke in Prozesse der Forschung und Entwicklung im Bildungsbereich* (S. 267–282). Innsbruck: Studienverlag.

Rauscher, E. (1999). *Das Schulautonomie-Handbuch.* Wien: BMBWK.

Rauscher, E. (2003). *Verhalten vereinbaren: Schulkultur im Dialog.* Wien: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft u d Kultur.

Richter, I. (2003). Entscheidungsstrukturen für Bildungsfragen in offenen Gesellschaften. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure; ein Überblick* (S. 76–84). Abgerufen von https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/eb/f1/0a/oa9783839401200.pdf

Ritz, A. (2002). Qualitätsentwicklung: Konzeptionelle Überlegungen am Beispiel der Elternbefragung der Primarschule Aarberg. In N. Thom, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Effektive Schulführung: Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen* (S. 135–173). Bern: Haupt.

Rupp, C. (2018). *Der schulische Rechenschaftsprozess im internationalen Vergleich: Professionalisierung im Horizont neuer Steuerung.* Wiesbaden: Springer VS.

Rürup, M. (2007). *Innovationswege im deutschen Bildungssystem: Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie" im Ländervergleich.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rutter, M. (1983). School Effects on Pupil Progress: Research Findings and Policy Implications. *Child Development, 54* (1), 1. doi:10.2307/1129857

Rutter, M. & Maughan, B. (2002). School Effectiveness Findings 1979–2002. *Journal of School Psychology, 40* (6), 451–475. doi:10.1016/S0022-4405(02)00124-3

Rutter, M., Maughan, B., Mortimore, P. & Ouston, J. (1979). *Fifteen Thousand Hours: Secondary Schools and their effects on children.* London: Open Books.

Rutter, M., Maughan, B., Mortimore, P. & Ouston, J. (Hrsg.). (1980). *Fünfzehntausend Stunden: Schulen und ihre Wirkung auf die Kinder.* Weinheim: Beltz.

Schedler, K. & Proeller, I. (2011). *New Public management* (5., korr. Aufl). ern: Haupt.

Schildkamp, K. & Ehren, M. (2013). From "Intuition"- to "Data"-based Decision Making in Dutch Secondary Schools? In K. Schildkamp, K. K. Lai & L. Earl (Hrsg.), *Data-based decision making in education: Challenges and opportunities* (S. 49–67). Dordrecht: Springer.

Schley, W. & Schratz, M. (2007). Leadership-Kompetenz aufb uen: Zwei Workshop-Einheiten. *Journal für Schulentwicklung 11* (1), 54–59.

Schley, W. & Schratz, M. (2010). Developing leaders, building networks, changing schools through system leadership. In J. MacBeath & T. Townsend (Hrsg.), *International handbook on leadership for learning* (S. 267–296). New York: Springer.

Schmid, K. (2004). Österreichs Schulgovernance im internationalen Vergleich. *ibw-research brief,* (9), 1–4. Abgerufen von https://www.ibw.at/bibliothek/id/195/

Schmid, K. & Hafner, H. (2011). *Reformoptionen für das österreichische Schulwesen. Internationaler Strukturvergleich und notwendige Reformen aus Sicht der Unternehmen.* Wien: Ibw.

Schmid, K., Hafner, H. & Pirolt, R. (2007). *Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern.* Wien: Ibw.

Schmid, K. & Pirolt, R. (2005). *Schulgovernance im internationalen Vergleich: Schulautonomie und Schulverwaltung, Lehrergehälter und Lehrererweiterung.* Wien: Ibw.

Schmid, K. & Pirolt, R. (2009). *Lehrerdienst- und Besoldungsrecht. Internationaler Vergleich anhand ausgewählter Länder & Reformoptionen für Österreich.* Wien: Ibw.

Schober, B., Klug, J., Finsterwald, M., Wagner, P. & Spiel, C. (2013). Ergebnisorientierte Qualitätsentwicklung von Schule: Spezifische Kompetenzen von Lehrkräften, Schulleiterinnen und Schulleitern. In B. Herzog-Punzenberger (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen.* (Bd. 2, S. 111–142). Graz: Leykam.

Schratz, M. (1997). Vom Schulprofil zum Schulprogramm. Markierungen am Weg zur autonomen Schule. *Erziehung und Unterricht, 147* (4), 378–391.

Schratz, M. (1998). Schulleitung als change agent: Vom Verwalten zum Gestalten von Schule. In H. Altrichter, W. Schley & M. Schratz (Hrsg.), *Handbuch der Schulentwicklung* (S. 160–189). Innsbruck: Studienverlag.

Schratz, M. & Hartmann, M. (2009). Schulautonomie in Österreich: Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule. In W. Specht (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen.* (Bd. 2, S. 323–340). Graz: Leykam.

Schratz, M., Hartmann, M. & Schley, W. (2010). *Schule wirksam leiten. Analyse innovativer Führung in der Praxis.* Münster: Waxmann.

Schratz, M., Iby, M. & Radnitzky, E. (2000). *Qualitätsentwicklung. Verfahren, Methoden, Instrumente.* Weinheim: Beltz.

Schratz, M. & Steiner-Löffl , U. (1997). Der Innovationswürfel. Ein Analyseinstrument zur Schulentwicklung, angewandt auf innere Visionen und hausgemachte Zwänge. *Journal für Schulentwicklung,* (1), 22–36.

Schratz, M. & Steiner-Löffl , U. (1998). *Die lernende Schule.* Weinheim: Beltz.

Schratz, M., Wiesner, C., Kemethofer, D., George, A. C., Rauscher, E., Krenn, S. & Huber, S. G. (2016). Schulleitung im Wandel: Anforderungen an eine ergebnisorientierte Führungskultur. In M. Brunefort, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht 2015. Fokussierte Analysen und bildungspolitische Schwerpunktthemen.* (S. 221–262). doi:10.17888/nbb2015-2

Schratz, M., Wiesner, C., Rößler, L., Schildkamp, K., George, A. C., Hofb uer, C. & Pant, H. (2019). Möglichkeiten und Grenzen evidenzorientierter Schulentwicklung. In S. Breit, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2018. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen.* Graz: Leykam.

Schreiner, C., Breit, S., Pointinger, M., Pacher, K., Neubacher, M. & Wiesner, C. (2018). *Standardüberprüfung 2017. Mathematik, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht.* Abgerufen von https://www.bifi .at/material/ueberpruefung-der-bildungsstandards/ergebnisberichte.

Schreiner, C. & Wiesner, C. (2019). Die Überprüfung der Bildungsstandards in Österreich: der erste Zyklus als Meilenstein für die Schul- und Unterrichtsentwicklung – eine gelungene Innovation im österreichischen Schulsystem. In A. C. George, C. Schreiner, C. Wiesner, M. Pointinger & K. Pacher (Hrsg.), *Fünf Jahre flächendeckende Bildungsstandardüberprüfungen in Österreich. Vertiefende Analysen zum Zyklus 2012 bis 2016.* (S. 13–54). Münster, New York: Waxmann.

Schreiner, C. & Wiesner, C. (2019a, in Druck). Evidenzorientierte Qualitätsentwicklung: Datenreichtum nutzen – Datenqualitäten kritisch beurteilen. *Journal für Schulentwicklung, 3/2019.*

Schreiner, C. & Wiesner, C. (2019b, In Druck). Vielfalt in Österreichs Klassenzimmern: eine datenbasierte Anamnese und ein evidenzorientierter Ausblick. In F. Gmainer-Pranzl, U. Greiner & B. Brandstetter (Hrsg.), *Von „schöner Vielfalt" zu prekärer Heterogenität. Bildungsprozesse in pluraler Gesellschaft.* Frankfurt a. M.: Peter Lang.

Schreiner, C., Wiesner, C., Kiefer, T., Helm, C., Ivanova, M., Kemethofer, D., … Paasch, D. (2019). Merkmale des fachlichen Unterrichts und Schülerkompetenzen. In A. C. George, C. Schreiner, C. Wiesner, M. Pointinger & K. Pacher (Hrsg.), *Fünf Jahre fl ächendeckende Bildungsstandardüberprüfungen in Österreich. Vertiefende Analysen zum Zyklus 2012 bis 2016.* (S. 113–132). Münster, New York: Waxmann.

Schwarz, J. (2011). Über den Classroom Walkthrough mit dem Kollegium ins Gespräch kommen. *Lernende Schule, 14* (53), 28–31.

Seel, H. (2010). *Einführung in die Schulgeschichte Österreichs.* Innsbruck: Studienverlag

Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization.* New York: Broadway Business.

Sertl, M. (1993). Kurze Geschichte der Autonomiediskussion in Österreich. In P. Posch, H. Altrichter, M. Sertl & H. Bachmann (Hrsg.), *Schulautonomie in Österreich* (2., aktualisierte und erw. Aufl., S. 88–124). Wien: Bundesministerium für Unterricht und Kunst.

Sowell, T. (1973). Arthur Jensen and His Critics: The Great IQ Controversy. *Change: The Magazine of Higher Learning, 5* (4), 33–37. doi:10.1080/00091383.1973.10568506

Specht, W. (1991). *Schulqualität. Die internationale Diskussion um ein Konzept und einige Folgerungen für die Schulentwicklung in Österreich. Diskussionspapier.* Graz: Zentrum für Schulversuche und Schulentwicklung – Abteilung II.

Specht, W. (1994). *Folgerungen zur Schulautonomie. Konsequenzen aus den Ergebnissen der Autonomie-Evaluation.* Tischvorlage. Graz.

Specht, W. (2002). Überlegungen zur Institutionalisierung zentraler Funktionen der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung auf nationaler Ebene. In F. Eder (Hrsg.), *Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen. (Bildungsforschung des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Band 17)* (Bd. 17, S. 423–441). Innsbruck: Studienverlag.

Specht, W. & Lucyshyn, J. (2008). Einführung von Bildungsstandards in Österreich – Meilenstein für die Unterrichtsqualität? *Beiträge zur Lehrerbildung, 26* (3), 318–325.

Steinkellner, H. & Wiesner, C. (2017). Anforderungen an eine zielorientierte Führungskultur: Die „wachsame Sorge" als Prozessmodell für eine evidenzorientierte Schul- und Unterrichtsentwicklung. In W. Schönangerer & H. Steinkellner (Hrsg.), *Neue Autorität macht Schule.* Horn: Berger.

Stoll, L., Moorman, H. & Rahm, S. (2008). Building leadership capacity for system improvement in Austria. In B. Pont, D. Nusche & D. Hopkin (Hrsg.), *Improving School Leadership. Case Studies on System Leadership* (Bd. 2, S. 215–252). Paris: OECD.

Stotz, H. (1996). Dezentrale Ressourcenverantwortung und Eigenverantwortung der Schule – zwei Seiten einer Medaille. *Pädagogische Führung, 7* (3), 132–137.

Tanner, L. N. & Tanner, D. (1974). Schools do make a difference. *Educational Leadership, 31* (5), 471–479.

Tegge, D. (2014). Steuerung von Bildung. In H. Döbert & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen – Ein Handbuch.* Münster, New York: Waxmann.

Terhart, E. (2002). *Nach PISA: Bildungsqualität entwickeln.* Hamburg: Europ. Verl.-Anst.

Thom, N. & Ritz, A. (2002). Innovation, Organisation und Personal als Merkmale einer effektiven Schulführung. In N. Thom, A. Ritz & R. Steiner (Hrsg.), *Effektive Schulführung: Chancen und Gefahren des Public Managements im Bildungswesen* (S. 3–35). Bern: Haupt.

Töpfer, A. & Mehdron, H. (1994). *Total Quality Management. Anforderungen und Umsetzung im Unternehmen.* Neuwied: Luchterhand.

Trier, U. P. (Hrsg.). (1995). *Wirksamkeitsanalyse von Bildungssystemen: Symposium Bern 1995.* Bern: Schweizerische Koordinierungsstelle für Bildungsforschung.

van Ackeren, I. (2003). *Evaluation, Rückmeldung und Schulentwicklung: Erfahrungen mit zentralen Tests, Prüfungen und Inspektionen in England, Frankreich und den Niederlanden.* Münster, New York, München, Berlin: Waxmann.

van Ackeren, I. (2007). *Nutzung großflächiger Tests für die Schulentwicklung.* Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), (Hrsg.). Bonn, Berlin: BMBF.

van den Akker, J. & Letschert, J. (2002). Schulentwicklung in den Niederlanden. *Pädagogik, 2* (10), 47–51.

Von der Groeben, A. (2003). Wo liegen die Wurzeln von Schulqualität? Eine Antwort auf Hermann Lange. In T. Brüsemeister & K.-D. Eubel (Hrsg.), *Zur Modernisierung der Schule: Leitideen – Konzepte – Akteure; ein Überblick* (S. 162–170). Abgerufen von https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/eb/f1/0a/oa9783839401200.pdf

Weinert, F. E. (2001). Vergleichende Leistungsmessung in Schulen – eine umstrittene Selbstverständlichkeit. In *Leistungsmessungen in Schulen* (S. 17–31). Weinheim, Basel: Beltz.

Wenger, E., McDermott, R. A. & Snyder, W. (2002). *Cultivating communities of practice: a guide to managing knowledge.* Boston, Mass: Harvard Business School Press.

Wiesner, C., Pacher, K., George, A. C., Breit, S. & Schreiner, C. (2018). Professionalisierung der Unterrichtsentwicklung durch die Informelle Kompetenzmessung (IKM). *R&E. Open Online Journal for Research and Education,* 1–16.

Wiesner, C., Schratz, M. & Rößler, L. (2019, in Druck). Evaluation braucht Evidenz, aber welche? In C. G. Buhren, G. Klein & S. Müller (Hrsg.), *Handbuch Evaluation in Schule und Unterricht.* Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

Wiesner, C. & Schreiner, C. (2017). Genese der Bildungsstandards in Österreich. *Online BIFIE-Journal,* (1), 17–21.

Wiesner, C. & Schreiner, C. (2019a). Einwirkungen auf Leadership und Auswirkungen für Leadership – Ein österreichisch geprägter Blick auf die Anforderungen an eine pädagogische Führung. In S. G. Huber (Hrsg.), *Jahrbuch Schulleitung 2019. Befunde und Impulse zu den Handlungsfeldern des Schulmanagements.* (S. 33–51). Köln: Wolters Kluwer.

Wiesner, C. & Schreiner, C. (2019b). Implementation, Transfer, Progression und Transformation: Vom Wandel von Routinen zur Entwicklung von Identität. Von Interventionen zu Innovationen, die bewegen. Bausteine für ein Modell zur Schulentwicklung durch Evidenz(en). In C. Schreiner, C. Wiesner, S. Breit, P. Dobbelstein, M. Heinrich & U. Steffens (Hrsg.), *Praxistransfer Schul- und Unterrichtsentwicklung.* (S. 79–140). Münster: Waxmann.

Wiesner, C., Schreiner, C. & Breit, S. (2015). *Rahmenmodell zur pädagogischen Nutzung der Kompetenzorientierung durch die Bildungsstandardüberprüfung.* Unveröffentlichtes Typoskript.

Wiesner, C., Schreiner, C., Breit, S. & George, A. C. (2018). Evidenzorientierte Schul- und Unterrichtsentwicklung: Preflectioning als Voraussetzung für Entwicklung. In C. Juen-Kretschmer, K. Mayr-Keiler, G. Örley & I. Plattner (Hrsg.), *Transfer Forschung <-> Schule 4 (2018): Schule 21st – Perspektiven der Schulentwicklung im 21. Jahrhundert.* Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Wiesner, C., Schreiner, C., Breit, S., Kemethofer, D., George, A. C. & Angerer, S. (2016). Die Bedeutsamkeit der professionellen Reflexi n und Rückmeldekultur für eine evidenzorientierte Schulentwicklung durch Bildungsstandardüberprüfungen. *Journal für Schulentwicklung, 20* (4), 18–26.

Windzio, M., Sackmann, R. & Martens, K. (2005). *Types of governance in education: a quantitative analysis. TranState working papers,* (25), 1–27. Abgerufen von http://hdl.handle.net/10419/28275

Woods, P. (1992). Empowerment through Choice? Towards an Understanding of Parental Choice and School Responsiveness. *Educational Management and Administration, 4* (20), 204–211.

Zukunft kommission. (2004). *Entwicklung, Einführung, Überprüfung und Nutzung von Bildungsstandards im österreichischen Schulsystem. Positionspapier. Im Auftrag des BM:BWK.* Wien.

Zukunft kommission. (2005). *Abschlussbericht der Zukunftskommission an Frau Bundesministerin Elisabeth Gehrer. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur.* Wien.

Daniel Paasch, Claudia Schreiner & Christian Wiesner

Erste Ergebnisse aus dem Projekt INNOVITAS: Deutschland, Österreich und die autonome Region Südtirol im Vergleich

In dem durch die Europäische Union geförderten ERASMUS+ Projekt „Innovative Schulautonomie als Chance für pädagogische Standortentwicklung" (Projekt INNOVITAS) arbeiten verschiedene Organisationen[1] aus Österreich, Hessen und Bayern in Deutschland sowie der autonomen Region Südtirol in Italien im Zeitraum von 2017–2021 zusammen. INNOVITAS hat sich zum Ziel gesetzt, in einem gemeinsamen Diskussions- und Arbeitsprozess an einem konstruktiv-kritischen Vergleich von Schulautonomie zu arbeiten. Wesentliches Ziel des INNOVITAS-Projektes ist es, länderrelevante Instrumentarien im Kontext von Schulautonomie und Schulentwicklung zu entwickeln, das Wissen in diesem Bereich sowohl aus juristischer als auch pädagogischer Sicht zu erweitern und in Form von Handreichungen anzubieten sowie in wissenschaftlichen Beiträgen darzustellen und mit Good- und Best-Practice-Beispielen konkrete Entwicklungen an Schulen anzustoßen. In der länderübergreifenden Zusammenarbeit sollen Möglichkeiten zur Umsetzung von Schulautonomie sowie innovative Ansätze identifizie t und auch weiterentwickelt werden. Die unterschiedlichen Entwicklungen in den Partnerländern ermöglichen ein Voneinander-Lernen und einen Erfahrungsaustausch auf europäischer Ebene.

Das Projekt besteht aus verschiedenen Teilbereichen mit jeweils unterschiedlichen Outputs. Im Rahmen des Projektes werden u. a. Situationsanalysen, wissenschaftliche Beiträge zum Thema Schulautonomie (wie der vorliegende Sammelband), ein Handbuch zum Thema Schulautonomie, Ansätze für ein Curriculum für einen Lehrgang im Bereich Leadership und Management von autonomen Schulen[2] sowie eine Handreichung zur Führung autonomer Schulen mit Praxisbeispielen aus den Partnerländern erstellt.

Im vorliegenden Beitrag werden wesentliche Befunde aus einem im INNOVITAS-Projekt erarbeiteten Fragebogen zur Schulautonomie vorgestellt, um einige Schlaglichter auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Bayern, Hessen, Österreich und der autonomen Region Südtirol zu werfen (Paasch & Wiesner, 2018). Zunächst wird kurz der Aufb u des eingesetzten Fragebogens skizziert. In der Online-Befragung wurde die bestehende Autonomiesituation an Schulen in Deutschland, Österreich und Italien/Südtirol im Fokus der Schule (d. h. aus Sicht der für die jeweilige Schule verantwortlichen Leitungen) erhoben.

---

1 Stadtschulrat für Wien, HLP-Bildungsmanagement in Hessen, Autonomous Province of Bolzano/Bozen, Pädagogische Hochschule Niederösterreich, Landesschulrat Salzburg, Bundesinstitut BIFIE, Bayerisches Staatsministerium für Bildung, Amt der Salzburger Landesregierung, Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung (Bayern), Österreichische Gesellschaft für Schule und Recht, Landesschulrat Steiermark

2 Für das Berufsbild Schulleiter/in wurden z. T. ähnliche Fragen gestellt wie im Fragebogen, der im vorliegenden Beitrag vorgestellt wird.

Weiterführendes Ziel der Fragebogenerhebung ist es, Material zur Verfügung zu stellen, das unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten von eigenverantwortlichem Handeln an den Schulen in den teilnehmenden Regionen aufzeigt. Der Fragebogen soll Anregung zu einer gegenseitig nutzbringenden Diskussion zu Fragen schulischer Entscheidungs- und Verantwortungsbereiche im europäischen Raum geben.

1 Aufbau und Ziele des Fragebogens

Eine besondere Herausforderung bei der Konzeption des Fragebogens waren die doch unterschiedlichen Gesetze und rechtlichen Grundlagen in Zusammenhang mit den Möglichkeiten von Schulautonomie, durch welche in den einzelnen Ländern der jeweilige Rahmen für autonome Entscheidungen an den Schulen gesteckt wird (vgl. Juranek, 2019 in diesem Band; Juranek, Bott, Fresner, Graf & Sporer, 2018a; 2018b; Höllrigl, 2012). Der Fragebogen orientiert sich an diesen Rahmenbedingungen, greift darüber hinaus aber auch weitere Aspekte von Autonomie und Partizipation in der Schule, unabhängig von aktuell bestehenden gesetzlichen Bestimmungen, auf. Die Fragen beziehen sich vor allem auf folgende Themenbereiche:

- Welche eigenverantwortlichen Handlungsmöglichkeiten bestehen für die Schule in Bezug auf Budgets für die Sachmittelausstattung, im personellen Bereich oder zu pädagogischen Inhalten?
- Wie wird Schulautonomie bzw. Eigenverantwortung an den einzelnen Schulen tatsächlich gelebt?
- Welche Einstellungen und Einschätzungen haben Schulleiter/innen zu Eigenverantwortung bzw. Schulautonomie?

Der Fragenkatalog wurde grundsätzlich einheitlich für alle Partnerländer gestaltet, um eine vergleichende Auswertung der Antworten zu ermöglichen. Dies hat allerdings zur Folge, dass die Fragen für die Schulen in den drei Ländern zum Teil unterschiedliche Relevanz haben. An vielen Stellen wurden Frageformulierungen und Beispieltexte, jeweils länderspezifisch, vor allem dann adaptiert, wenn es sinnvoll und notwendig für die Verständlichkeit war. Beispielsweise verwenden Österreich und Südtirol den Begriff „Schulautonomie", in Hessen gibt es „selbstständige Schulen", während in Bayern die „eigenverantwortliche Schule" im Schulrecht verankert ist (vgl. in diesem Band: Juranek, 2019; Bordon & Leist, 2019; Pulyer & Stuppner, 2019). Diese drei Begriffe haben zwar ähnliche Zielrichtungen, unterscheiden sich aber deutlich in ihrem rechtlichen Gehalt. Entsprechend wurde jeweils der Titel des Fragebogens angepasst.

Die Konzeption des Fragebogens fußt auf unterschiedlichen Recherchen:

- Fachliteratur zu Schulautonomie (z. B. Leithwood & Jantzi, 2006; Sparka, 2008; Böttcher, 2007; Kussau, 2007; Schratz & Hartmann, 2009 [Reprint in diesem Band]; Höllrigl, 2012; Wiesner, George, Kemethofer & Schratz, 2015; Altrichter, Brauckmann, Lassnig, Moosbrugger & Gartmann, 2015; Altrichter, Rürup & Schuchart, 2016; Altrichter & Brauckmann, 2018)

- Nationale und internationale Fragebögen (z. B. DIPF, 2003; Ditton & Merz, 2000; Friedman, 1999; OECD & BIFIE, 2009; Quellenberg, 2009)
- Informationen von Ministerien, Behörden und öffentlichen Einrichtungen (z. B. BMBWF 2018; BMB, 2017; Eurydice 2007)
- Presseartikel (z. B. Kurier, 27.04.2017; Stern, 17.10.2010)

Ziel der Recherchen war es, zentrale Merkmale und Aspekte der Schulautonomie zu identifizie en und darauf aufb uend Struktur und Inhalte für den Fragebogen zu entwickeln. Erprobte Instrumente (vgl. OECD & BIFIE, 2009; Ditton & Merz, 2000) wurden auf ihre Nutzbarkeit hin analysiert und in adaptierter Form übernommen.

2 Strukturierung der Ergebnisse

Im Folgenden werden exemplarisch erste Ergebnisse der Befragung präsentiert. Die Struktur orientiert sich dabei an der von Rürup (2007) sowie Schratz & Hartmann (2009, Reprint in diesem Band, S. 109 f.) vorgeschlagenen Systematisierung der Diskussion zur Schulautonomie; Schulautonomie als …

1. … „pädagogische Reform der Organisation des Lehrens und Lernens“ (Rürup, 2007, S. 112),
2. … Möglichkeit für Bürger/innen, direkter „an der konkreten Gestaltung des sozialen Miteinanders“ (Rürup, 2007, S. 112) teilzuhaben,
3. … „Anwendung allgemeiner Organisationsreformen der öffentlichen Verwaltung auf Schule“ (Rürup, 2007, S. 113),
4. … „Vorschlag einer generellen Neugewichtung bildungspolitischer Gestaltungsstrategien von Schule“ (Rürup, 2007, S. 112).

Diese Strukturierungselemente werden u. a. im Sammelband auch von Wiesner und Heißenberger (2019) aufgegriffen und in den österreichischen Kontext eingebettet. Nach den einführenden Auswertungen zu Schulautonomie erfolgt die weitere deskriptive Auswertung strukturiert anhand dieser etablierten Systematisierung exemplarisch für einzelne Fragestellungen im Vergleich der europäischen Regionen/Länder Österreich, Bayern, Hessen und der autonomen Region Südtirol.

3 Methode

Die Online-Erhebung wurde im Zeitraum von Juni–Juli 2018 durchgeführt. Für Bayern erfolgte zusätzlich eine Nacherhebung im November 2018. Die Teilnahme war über Online-Links in diesen Zeiträumen möglich. Die Online-Befragung wurde mit dem Progamm LimeSurvey (Version 2.50) am Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) umgesetzt. Der Fragebogen bestand insgesamt aus 26 Fragen, diese waren anhand der Themenbereiche „Umsetzung von Schul-

autonomie", „Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit an der Schule", „Dezentralisierung der Schulverwaltung", „Einstellung zu Schulautonomie" und „Erwartungshaltung zu Schulautonomie" gegliedert. Eingangs wurden Fragen zu allgemeinen Rahmenbedingungen der Schule (z. B. Schulart, Öffentlichkeitsrecht der Schule, Anzahl der Schüler/innen, Berufserfahrung der Schulleitung) erhoben.

Insgesamt nahmen 440 Schulleiter/innen an der freiwilligen Befragung teil. Davon waren 137 Schulleiter/innen aus Bayern, 32 aus Hessen, 199 aus Österreich und 72 aus Südtirol. In Bayern waren fast ausschließlich Gymnasien an der Befragung beteiligt, in Hessen ausschließlich berufli he Schulen, in Österreich gab es eine sehr breite Abdeckung der Schulformen (Volksschulen, Neue Mittelschulen, Polytechnische Schulen, allgemeinbildende höhere Schulen, Berufsschulen, berufsbildende höhere Schulen) und in Südtirol nahmen Schulleiter/innen aus Oberschulen, Berufs- oder Fachschulen, Mittelschulen und Schulsprengeln (Grund- und Mittelschulen) teil. Die Teilnahme- bzw. Rücklaufquoten waren in Hessen, Bayern und Südtirol bezogen auf die Gesamtzahl aller in Frage kommenden Schulen sehr hoch und in Österreich insgesamt sehr gering. Eine exakte Bezifferung der Rücklaufquote gestaltet sich dabei etwas schwierig, da nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann, wie viele Schulen insgesamt die Information zur Befragung tatsächlich erhalten haben. In Österreich und Südtirol sollte die Information an alle Schulen gegangen sein, in Hessen an alle berufli hen Schulen und in Bayern an alle Gymnasien sowie einige Schulleitungen anderer Schularten. In Österreich, Südtirol und Hessen wurden offene Zugangslinks verschickt, in Bayern personalisierte Zugangslinks für die Schulleitungen. In Bayern liegen die auf dieser Basis geschätzten Rücklaufquoten bei ca. 45 % (137 SL), bei mehr als 50 % in Südtirol (72 SL) und Hessen (32 SL) sowie bei ca. 4 % in Österreich (199 SL). Die Umfrage ist als nicht repräsentativ einzuschätzen, jedoch sind die Tendenzen unter Berücksichtigung der Kontexte, der unterschiedlichen Begriffe und juristischen Rahmenbedingungen (siehe in diesem Sammelband: Juranek, 2019) dennoch höchst interessant und für die jeweilige Region stimmig.

Zunächst erfolgt die Präsentation der Ergebnisse zweier offener Fragen, die themenzentriert ausgewertet wurden (vgl. Legewie, 1994). Anschließend werden für exemplarisch ausgewählte Fragen Häufi keitsverteilungen im Vergleich der vier Regionen (Bayern, Österreich, Hessen, Südtirol) dargestellt. Aufgrund der Freiwilligkeit der Befragung und der teilweise geringen Stichprobengrößen wurde auf weitere Gruppenvergleiche (z. B. Signifikanztests) im vorliegenden Beitrag verzichtet. Die Prozentzahlen in den Auswertungen beziehen sich dabei jeweils nur auf alle Schulleiter/innen, die die Frage beantwortet haben.

4 Ergebnisse

Die folgenden Ergebnisse müssen vor dem Hintergrund der jeweils gültigen rechtlichen Situation und der jeweils befragten Stichprobe interpretiert werden (vgl. in diesem Band: Juranek, 2019, Pulyer & Stuppner, 2019; Bordon & Leist, 2019; Wiesner & Heißenberger, 2019; Rürup, 2019). D. h. zusammengefasst, dass …

- Südtirol auf einen langen Zeitraum (zum Zeitpunkt der Befragung 19 Jahre) mit, im europäischen Vergleich, sehr weitreichender Schulautonomie im Sinne einer „personal liability" (Gregory, 2012, S. 684) zurückblicken kann, welche in der Steuerung nach Glatter, Mulford und Shuttleworth (2003) eher dem Modell der Einzelschule entspricht;
- an den befragten bayerischen Gymnasien die Rechte der „Eigenverantwortung an der Schule" nur in ausgewählten Bereichen innerhalb eines bürokratischen Modells gelten;
- neue Regelungen zur Schulautonomie in Österreich zum Zeitpunkt der Befragung gerade in Kraft getreten sind und aktuell auf eine Answerability-Umsetzung (Gregory, 2012) innerhalb eines Bürokratie-Modells (Glatter et al., 2003; Schmid, Hafner & Pirolt, 2007; Wiesner & Heißenberger, 2019) hinweisen;
- Berufsbildende Schulen in Hessen im Vergleich zu Österreich und Bayern ebenso über eine weitreichendere Schulautonomie verfügen.

Ein Vergleich der unterschiedlichen Systeme auch im Bezug zur Accountability-Politik erscheint daher ohne ausführliche nähere Auseinandersetzung mit sowohl den rechtlichen Voraussetzungen als auch der etablierten Accountability-Kultur (liability und answerability als Pole; Wiesner & Heißenberger 2019, S. 178) schwierig. Um einer verkürzten Interpretationen und naiven Beantwortung von Forschungsfragen im Bereich der Schulautonomie und Accountability entgegenzuwirken, sollten die Ergebnisse durch eine analytische Differenzierung und in Verbindung mit dem jeweiligen Kontext im zeitlichen Verlauf verstanden und betrachtet werden. Im Besonderen ist Südtirol von Österreich und Bayern zu unterscheiden wie auch Hessen, durch eine ebenso anders gelagerte rechtliche wie auch kulturelle Ausprägung im Bereich der pädagogischen Führung von Schulen.

In einer *offenen Frage* wurden die Schulleiter/innen der Länder gefragt: „Was sind für Sie wesentliche Merkmale von Schulautonomie?" Antworten hierauf waren z. B.:

- „Verantwortung von Personal und Budget"
- „Lehrkräfte als Experten in die Gestaltung des pädagogischen Arbeitsumfeldes aktiv einbinden zu können"
- „Entscheidungsbefugnisse zugunsten der Schüler/innen an der jeweiligen Schule – in organisatorischer, didaktischer, fi anzieller, personeller Hinsicht"
- „Kein Egoismus"
- „Mut und Zeit auszuprobieren, langfristige Planung"

Alle Aussagen wurden themenzentriert zusammengefasst und sind in Abbildung 1 grafisch dargestellt. Als wesentliche Merkmale von Schulautonomie werden von den Schulleiterinnen und Schulleitern Budgetentscheidungen, Personalorganisation, Entscheidungen in der Führungsposition als Schulleiter/in zu treffen und der Themenbereich Qualitätssicherung und Unterrichtsgestaltung genannt[3]. Nur vergleichsweise wenige Schulleiter/innen (zwischen 7 % in Südtirol und 11 % in Österreich) führten als Merkmal die Orientierung an den Bedürfnissen der Schüler/innen an. Auff llig ist, dass von den hessischen Berufs-

3 Da in einer offenen Antwort mehrere Kategorien/Themen genannt werden können, ergibt die Summe der Prozentwerte innerhalb der Regionen mehr als 100 %.

schulleiterinnen und Berufsschulleitern Budgetentscheidungen (71 %) und Personalorganisation (62 %) im Vergleich zu den Schulleiterinnen und Schulleitern der anderen Regionen besonders häufig genannt werden. Qualitätssicherung und Unterrichtsgestaltung werden von den hessischen Schulleiterinnen und Schulleitern (52 %) und den bayerischen Schuleiterinnen und Schulleitern (44 %) häufig als Merkmale der Schulautonomie benannt, in Österreich ist das mit einem Anteil von 14 % vergleichsweise selten der Fall. Entscheidungen in der Führungsposition als Schulleiter/in zu treffen, wird mit Abstand am häufig ten von den Schulleiterinnen und Schulleitern in Südtirol (59 %) als wichtige Eigenschaft der chulautonomie angesehen.

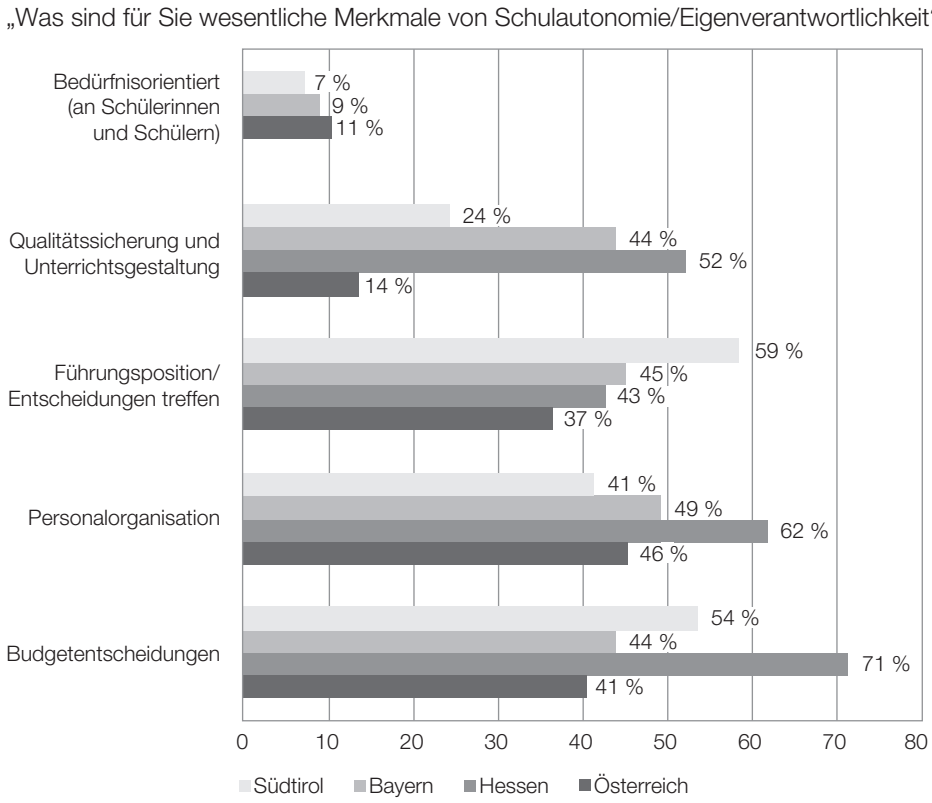

Abbildung 1: Wesentliche Merkmale von Schulautonomie/Eigenverantwortung aus der Sicht der Schulleiter/innen

Die offene Frage „Gibt es gewisse Entscheidungen, die Sie als Schulleiter/in nicht treffen wollen?“ wurde in einigen Regionen (z. B. Hessen) von nur sehr wenigen Schulleiterinnen und Schulleitern beantwortet. Daher erfolgt die Auswertung hier länderübergreifend. Rund ein Drittel aller Schulleiter/innen, die die Frage beantwortet haben, vertreten die Ansicht, dass es keine Entscheidungen gibt, die sie nicht treffen wollten (Beispielaussage: „Ich bin Schulleiter/in und fühle mich in dieser Position fähig, alle Entscheidungen zu treffen.“). Personalentscheidungen und Kündigungen sind Entscheidungen, die nicht so gerne von

den Schulleiterinnen und Schulleitern getroffen werden (Beispielaussage: „Entlassung von Lehrerinnen und Lehrern"). Ein Fünftel der Schulleiter/innen nennt die Entlohnung der Lehrpersonen (Beispielaussage: „Ich möchte mit der Entlohnung der Lehrer/innen nichts zu tun haben, aber bin der Meinung, dass Lehrer/innen leistungsgerecht entlohnt werden sollten."). Ca. ein Zehntel der Schulleiter/innen möchte keine Entscheidungen zum Lehrplan und Unterricht treffen (Beispielaussage: „Erstellung eines Lehrplans"). Über das Budget wollen 8 % nicht selbst entscheiden (Beispielaussage: „Ich würde nicht über das Budget verhandeln wollen, weil ich da schlimme Streitereien und Buhlereien befürchte. Das Budget sollte den Bedürfnissen des Standortes gerecht und objektiv zugeteilt werden."). Rechtliche Entscheidungen wurden nur sehr selten genannt (Beispielaussage: „Entscheidungen, die eine profunde Rechtskenntnis voraussetzen: ohne Beratung externer Stellen kaum möglich."). Unter Sonstiges sind weitere nur sehr selten genannte Entscheidungen, die die Schulleiter/innen nicht treffen wollen (z. B. „Qualitätskontrolle"), und sonstige Aussagen (Beispielaussagen: „Nicht jede Entscheidung – und sei sie noch so gut durchdacht und den Richtlinien entsprechend – fällt leicht.", „Kann ich so nicht pauschal beantworten!", „Mir fällt keine ein, aber es braucht manchmal Mut zu einem neuen Weg, zu Wagnissen und Furchtlosigkeit.") zusammengefasst.

„Gibt es gewisse Entscheidungen, die Sie als Schulleiter nicht treffen wollen?" (in %)

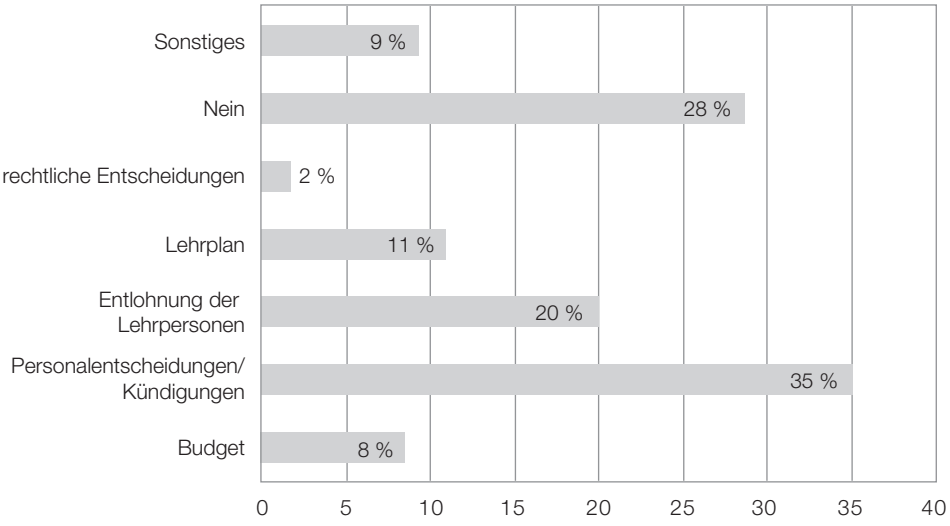

Abbildung 2: Entscheidungen, die Schulleiter/innen nicht treffen wollen[4]

Die zweite allgemeine Frage betraf die mit autonomen Gestaltungsspielräumen zusammenhängenden Ziele. Die Schulleiter/innen wurden gebeten einzuschätzen, wie leicht eine Einigung über Ziele im Kollegium zustande kommen könnte. Dass eine Einigung im Kollegium über die Ziele von Schulautonomie leicht möglich wäre, sehen vor allem die

4 Da diese offene Frage nur von einer geringen Zahl von Schulleiterinnen und Schulleitern beantwortet wurde, wird die Auswertung nur insgesamt und nicht differenziert nach Regionen dargestellt.

Schulleiter/innen in Österreich (zusammen 62 % in den beiden höchsten Zustimmungskategorien). Am skeptischsten sind die Schulleiter/innen aus Bayern (nur 37 % Zustimmung in den beiden höchsten Kategorien und zusammen 8 % Ablehnung in den beiden niedrigsten Kategorien) und Südtirol (46 % Zustimmung, 7 % Ablehnung, jeweils bezogen auf die zwei höchsten bzw. niedrigsten Antwortkategorien).

„Wenn man sich in unserem Kollegium über die Ziele zur Eigenverantwortung an unserer Schule verständigen sollte, wäre eine Einigung leicht möglich." (in %)

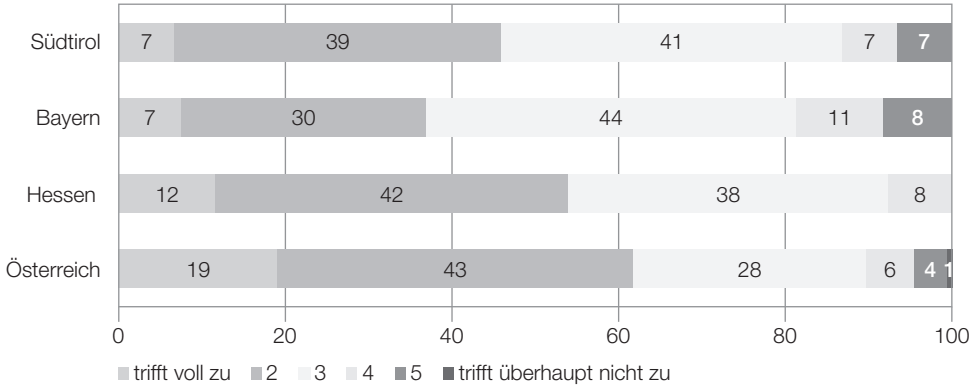

Abbildung 3: Einschätzung zu Einschätzungsmöglichkeiten im Kollegium bei der Verständigung über die Ziele zur Eigenverantwortung an der Schule[5]

4.1 Schulautonomie als pädagogische Reform der Organisation des Lehrens und Lernens

Als Beispiele im Kontext der Schulautonomie als pädagogische Reform des Lehrens und Lernens werden die Zustimmung zu der Aussage „An unserer Schule wird das pädagogische Konzept eigenverantwortlich entwickelt." sowie die gewählten Antworten auf die Frage „Wer trägt bei Ihnen in der Schule die Verantwortung für die Umsetzung des Lehrplans in Unterrichtsplanung und -gestaltung?" dargestellt.

Der Aussage „An unserer Schule wird das pädagogische Konzept eigenverantwortlich entwickelt." stimmte die Mehrheit aller Schulleiter/innen in allen Ländern zu (Abbildung 4). Am deutlichsten ausgeprägt ist die Zustimmung in Hessen. Die Unterschiede zwischen den Regionen sind diesbezüglich allerdings sehr gering.

5 In der Regel wurden die angegebenen Kennwerte (Punktwerte, Prozentangaben etc.) unter Berücksichtigung entsprechender Nachkommastellen berechnet und dann auf ganze Zahlen gerundet. Daher kann es vorkommen, dass die Summe der gerundeten Prozentangaben nicht exakt 100 ergibt oder Summen von Werten inkonsistent erscheinen mögen.

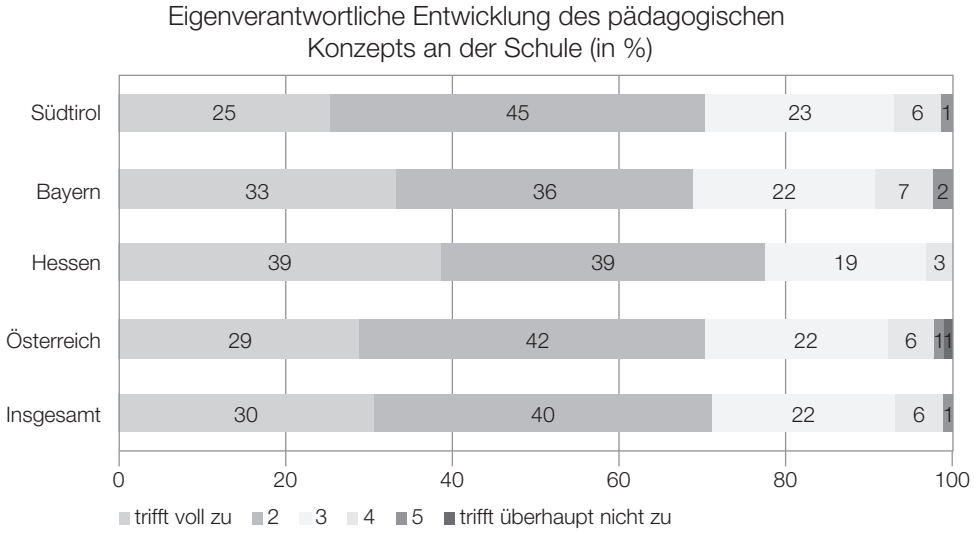

Abbildung 4: Eigenverantwortliche Entwicklung des pädagogischen Konzepts an der Schule

Auf die Teilfrage „Wer trägt bei Ihnen in der Schule die Verantwortung für die Umsetzung des Lehrplans in Unterrichtsplanung und -gestaltung?“ konnten Mehrfachantworten in den angeführten Antwortkategorien gegeben werden (Abbildung 5). Eine weitere Antwort-

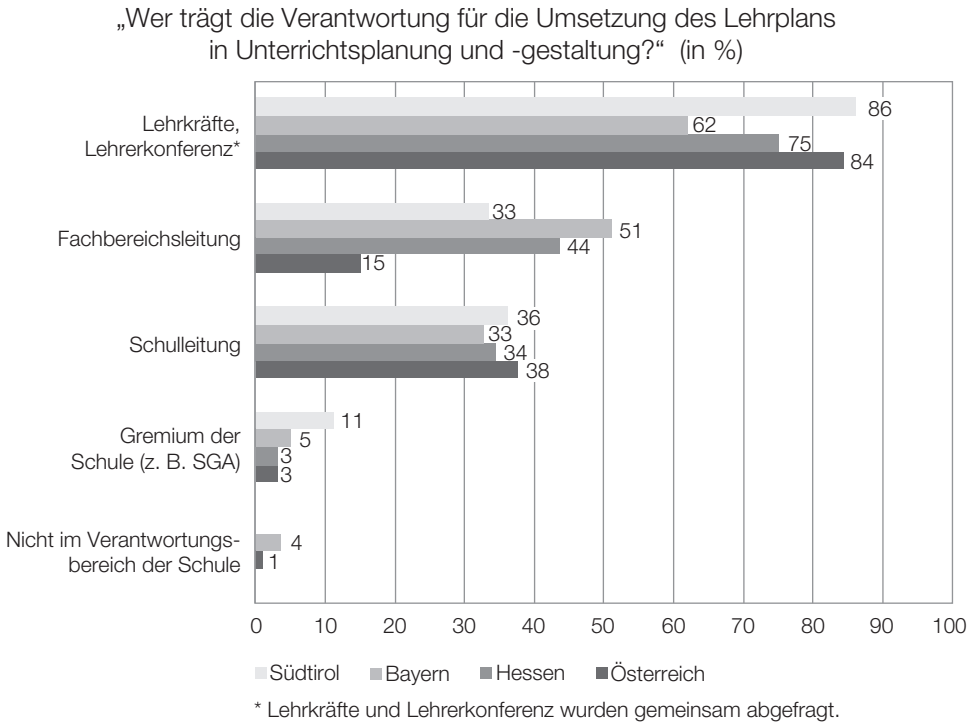

Abbildung 5: Verantwortung für die Umsetzung des Lehrplans in Unterrichtsplanung und -gestaltung

alternative war „Nicht im Verantwortungsbereich der Schule“. Diese Antwortalternative wurde nicht gewählt und ist deswegen in der Abbildung nicht dargestellt. Am häufig ten wird die Verantwortung für die Umsetzung des Lehrplans bei den Lehrerinnen und Lehrern gesehen. In allen Ländern/Regionen geben das jeweils deutlich mehr als die Hälfte der befragten Schulleiter/innen an. Am wenigsten werden die Lehrer/innen dabei in Bayern (62 %) in der Verantwortung gesehen, dafür wird dort deutlich häufi er die Fachbereichsleitung als mitverantwortlich für die Umsetzung des Lehrplans im Unterricht eingestuft. In Südtirol werden vergleichsweise häufig die schulischen Gremien als verantwortlich benannt (11 % vs. 3 bis 5 %). Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund der rechtlichen Gegebenheiten in Südtirol, die den schulischen Gremien im Vergleich zu den Schulsystemen anderer Länder viele Mitbestimmungsrechte einräumen, plausibel und zeigen Möglichkeiten von anderen Steuerungsansätzen auf (vgl. in vorliegendem Band: Juranek, 2019 sowie Pulyer & Stuppner, 2019). Besonders die geringe Ausprägung der Fachbereichsleitung in Österreich im Vergleich tritt hier deutlich zutage. Hier scheint es also noch Potenzial für eine strukturiertere Zusammenarbeit auf Fachebene z. B. als möglicher Ansatz für Lerngemeinschaften zu geben (Wiesner & Schreiner, 2019a).

Der Aussage, dass die pädagogische Schwerpunktbildung am Schulstandort bereits selbstverantwortlich gestaltet werden kann, stimmt die Mehrheit der befragten Schulleiter/innen in allen Regionen zu. Die beiden höchsten Zustimmungskategorien zusammengenommen sind die zwischen 74 % in Bayern bzw. 75 % in Hessen und 80 % in Österreich sowie 81 % in Südtirol (vgl. Abbildung 6). Gerade diese Beantwortung muss trotz Ähnlichkeiten auf den ersten Blick auf der Basis der jeweiligen rechtlichen Lage und der gewachsenen Tradition betrachtet und verstanden werden.

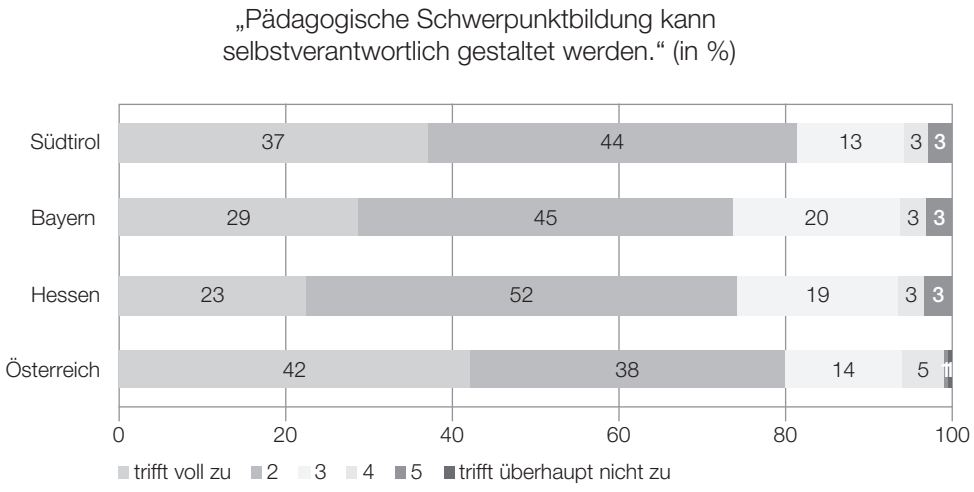

Abbildung 6: Selbstverantwortliche pädagogische Schwerpunktbildung

4.2 Schulautonomie als direktere Teilhabe an der Gestaltung des sozialen Miteinanders

Im nächsten Fragenblock geht es um die Einstellungen der Schulleiter/innen zum Zusammenhang zwischen Schulautonomie und dem sozialen Miteinander an der Schule. Dargestellt werden hierfür die Einschätzungen zu den Aussagen „Eigenverantwortliches Gestalten führt zu einer engeren Zusammenarbeit mit den Lehrerinnen/Lehrern" und „Eigenverantwortliches Gestalten führt zu einem besserem Schulklima".

In allen Regionen ist die Mehrheit der befragten Schulleiter/innen der Ansicht, dass Schulautonomie bzw. eigenverantwortliches Gestalten zu einer engeren Zusammenarbeit mit den Lehrerinnen und Lehrern führt (Summe der beiden höchsten Zustimmungskategorien; Abbildung 7). Am geringsten fällt dabei mit 63 % die Zustimmung in Südtirol aus, in einer Region, in der eine sehr weitreichende Schulautonomie besteht. Den höchsten Anteil an Schulleiterinnen und Schulleitern, die umgekehrt dieser Aussage nicht zustimmen, weisen Südtirol und Österreich auf (jeweils mit 4 % in den beiden niedrigsten Zustimmungskategorien). Insgesamt fällt die Zustimmung in Südtirol damit am vergleichsweise geringsten aus. Die Antworten in Österreich sind relativ gesehen am heterogensten.

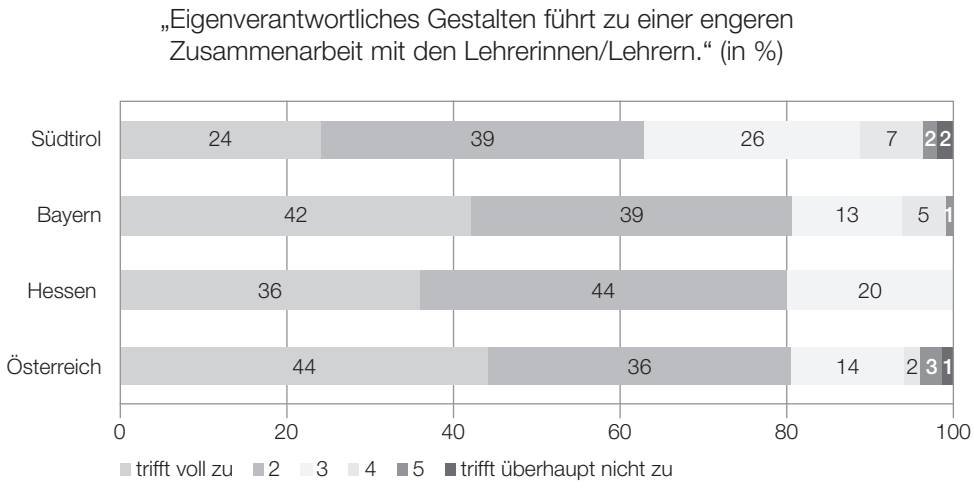

Abbildung 7: Zum Zusammenhang zwischen eigenverantwortlichem Gestalten und der Intensität der Zusammenarbeit mit den Lehrerinnen und Lehrern

Ähnlich große Zustimmung wie in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Lehrkräften in Abbildung 7 erfährt die Aussage „Eigenverantwortliches Gestalten führt zu einem besseren Schulklima". Auch hier stimmt die Mehrheit der Schulleiter/innen im Wesentlichen der Aussage zu. Allein in Südtirol gibt es eine kleine Gruppe von Schulleiterinnen und Schulleitern, die der Ansicht sind, dass diese Aussage nicht zutrifft (zusammen 4 % in den beiden niedrigsten Antwortkategorien). Vor allem die Schulleitungen in Österreich erwarten sich durch ein eigenverantwortliches Gestalten ein besseres Schulklima.

„Eigenverantwortliches Gestalten führt zu einem besseren Schulklima." (in %)

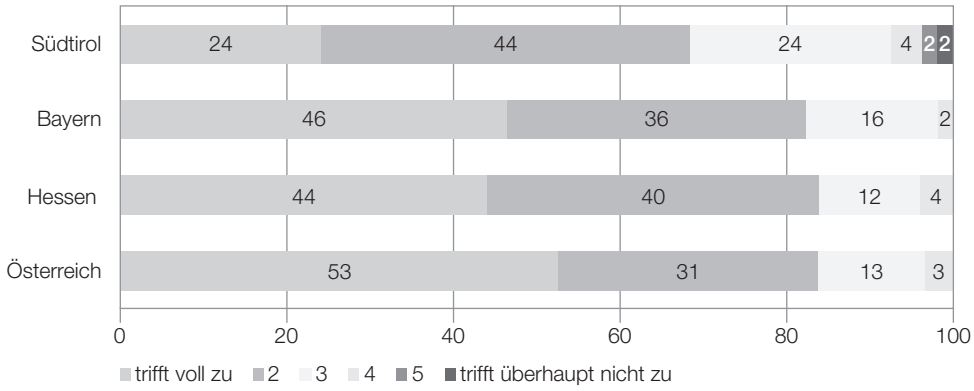

Abbildung 8: Zum Zusammenhang zwischen eigenverantwortlichem Gestalten und der Qualität des Schulklimas

4.3 Schulautonomie als Anwendung allgemeiner Organisationsreformen der öffentlichen Verwaltung auf Schulebene

Schulautonomie kann an den Schulstandorten dazu führen, dass sich der Wettbewerb zwischen den Schulen erhöht. Im Folgenden werden die Einschätzungen der Schulleiter/innen zu den Aussagen „Wettbewerbsdenken im Schulwesen implementiert wirtschaftliche Mechanismen in das Schulsystem" und „Wettbewerbsdenken führt zu einer Vergrößerung der Schere zwischen ‚guten' und ‚schlechten' Schulen" dargestellt. Eingeleitet wurden die Einschätzungen im Fragebogen mit „Ein Aspekt von Schulautonomie ist der Wettbewerb zwischen Schulen. Inwiefern stimmen Sie folgenden Punkten zu?".

„Wettbewerb implementiert wirtschaftliche Mechanismen in das Schulsystem." (in %)

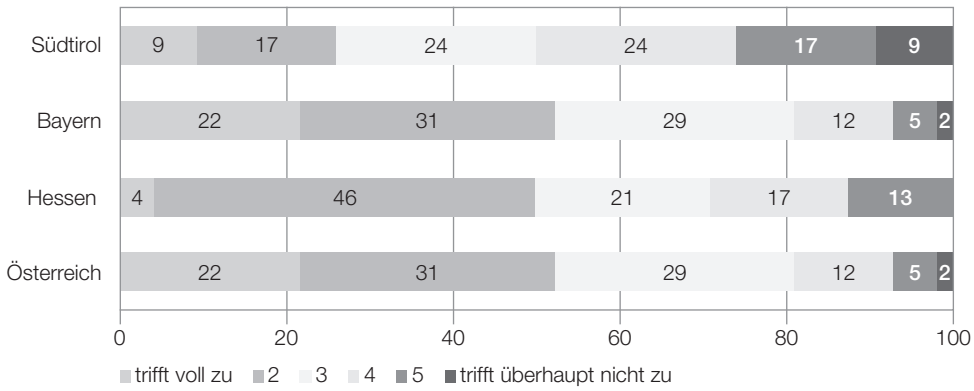

Abbildung 9: Zum Zusammenhang zwischen Wettbewerb und der Implementierung wirtschaftlicher Mechanismen im Schulsystem

Der Aussage „Wettbewerb implementiert wirtschaftliche Mechanismen in das Schulsystem" in Richtung und im Sinne eines wettbewerbsorientierten Modells nach Glatter et al. (2003) stimmen in Bayern, Hessen und Österreich ca. die Hälfte der Befragten im Wesentlichen zu (wiederum die beiden höchsten Zustimmungskategorien zusammengenommen), in Südtirol mit einer sehr weitreichenden Schulautonomie sind es hingegen nur 26 %. Dort ist die Ablehnung dieser Aussage mit 26 % (die beiden niedrigsten Zustimmungskategorien zusammengenommen) ebenso mit Abstand am höchsten.

In Bayern und Österreich sind jeweils ungefähr die Hälfte der befragten Schulleiter/innen der Ansicht, dass Wettbewerb zu einer Vergrößerung der Schere zwischen „guten" und „schlechten" Schulen führt, in beiden Regionen lehnen jeweils 12 % diese Aussage ab. In Südtirol stimmen der Aussage mit 17 % die wenigsten Schulleiter/innen zu und mit 38 % lehnen gleichzeitig die meisten Schulleiter/innen diese Aussage ab. Ein ähnliches Bild wie in Südtirol zeigt sich in etwas abgeschwächter Form auch bei den hessischen Berufsschulleiterinnen und -leitern, welche ebenso über eine weitreichendere Schulautonomie verfügen.

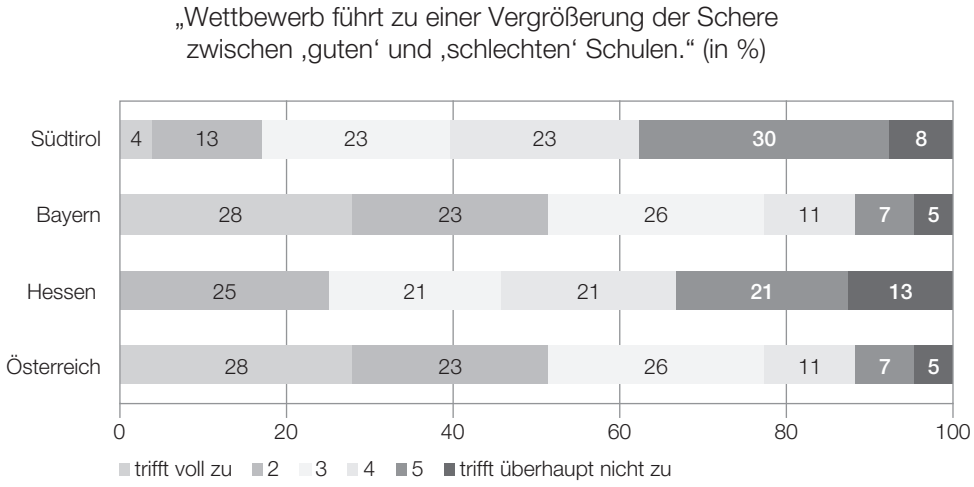

Abbildung 10: Zum Zusammenhang zwischen Wettbewerb und der Unterschiedlichkeit zwischen „guten" und „schlechten" Schulen

4.4 Schulautonomie als Vorschlag einer Neugewichtung bildungspolitischer Gestaltungsstrategien von Schule

Ein wesentlicher Aspekt für Überlegungen zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Schulautonomie in einem Land sollten Haltungen der Schulleitungen dazu sein, in welchen Bereichen am Schulstandort autonom entschieden werden sollte. Im Folgenden werden die Einschätzungen der Schulleiter/innen zu den Aussagen „Über die Besetzung von Lehrkraft tellen sollten die Schulen selbst entscheiden." und „Bei der Besetzung von Stellen in der Schulleitung sollten die schulischen Gremien ein stärkeres Mitspracherecht haben."

In allen Regionen sind über 70 % (die beiden höchsten Zustimmungskategorien zusammengenommen) der befragten Schulleiter/innen der Ansicht, dass die Schulen selbst über die Personalbesetzung, d. h. die Lehrkraft tellen entscheiden sollten (Abbildung 11). In Bayern ist die Zustimmung mit 71 % am geringsten und gibt es eine Gruppe von knapp 10 %, die dies überhaupt ablehnt. In Hessen stimmen über 95 % der Schulleitungen dieser Aussage hingegen zu. Demgegenüber sind weit weniger Schulleiter/innen der Meinung, dass die schulischen Gremien bei der Besetzung von Stellen in der Schulleitung ein stärkeres Mitspracherecht haben sollten (Abbildung 12). In Österreich und Hessen befürwortet dies ca.

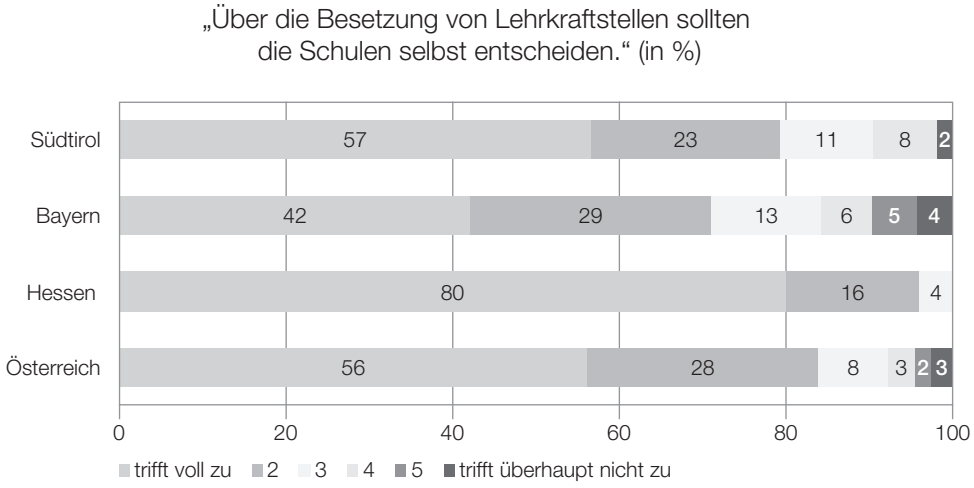

Abbildung 11: Einstellung der Schulleiter/innen, ob sie selbst über Stellenbesetzungen von Lehrkräften entscheiden sollten

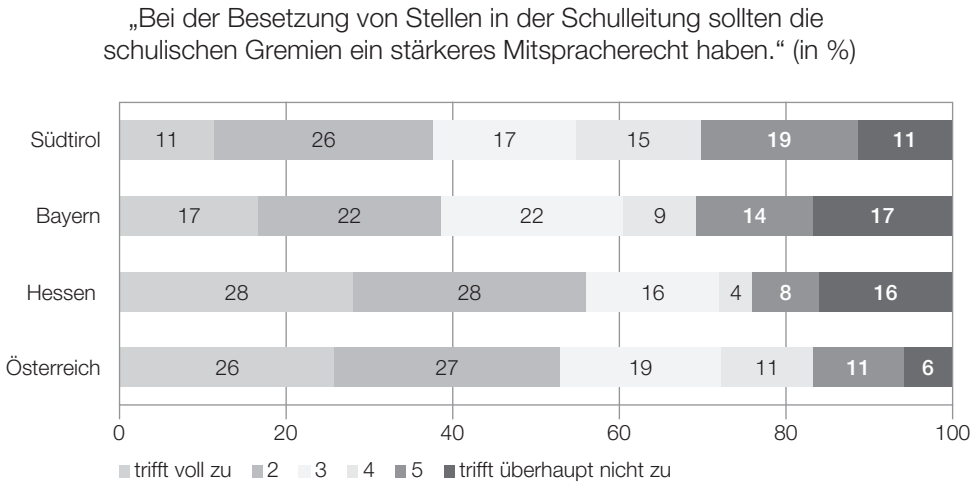

Abbildung 12: Einstellung der Schulleiter/innen zu einem stärkeren Mitspracherecht der schulischen Gremien bei der Besetzung der Schulleitung

die Hälfte der Schulleiter/innen, in Südtirol und Bayern sind es unter 40 %. Gleichzeitig lehnen dort mit ca. 30 % auch vergleichsweise viele der befragen Schulleitungen es ab, dass die Gremien ein stärkeres Mitspracherecht bei der Besetzung von Stellen in der Schulleitung haben. Anzumerken ist für das Verständnis der Gemeinsamkeiten und Unterschiede, dass die schulischen Gremien in Südtirol in vielen Bereichen schon ein weitreichendes Mitbestimmungsrecht haben (vgl. in diesem Band: Juranek, 2019; Pulyer & Stuppner, 2019).

5 Diskussion und Fazit

Ein Zweck des vorliegenden Beitrags ist es, einige Impulse für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Schulautonomie in verschiedenen Schulsystemen aufzuzeigen. In der Diskussion der Ergebnisse wird als zentrale Rahmenbedingung der Grad der Erfahrung im Schulsystem mit Schulautonomie (Dauer, Reichweite) einbezogen, der sich zwischen den untersuchten Regionen recht deutlich unterscheidet.

Bei einigen Aspekten zeigt sich, dass die Schulsysteme mit vergleichsweise weitreichenden Entscheidungsrechten an den Schulstandorten (vor allem Südtirol und in abgeschwächter Form Hessen) doch ein etwas anderes Antwortmuster aufweisen als bürokratische Systeme mit wenig Erfahrung mit ausgeprägter Schulautonomie (Bayern und Österreich). Zusammenfassend lässt sich für die positiven Aussagen zur Schulautonomie („Eigenverantwortliches Gestalten führt zu einer engeren Zusammenarbeit mit den Lehrerinnen und Lehrern.“, „Eigenverantwortliches Gestalten führt zu einem besseren Schulklima.“) festhalten, dass in Südtirol die Zustimmung im Vergleich zu den anderen Regionen insgesamt etwas geringer ausfällt und auf eine zeitlich bereits lange Erfahrung mit weitreichender Schulautonomie zurückgreift. Umgekehrt zeigt sich, dass bei eher negativ konnotierten Aussagen („Wettbewerb implementiert wirtschaftliche Mechanismen in das Schulsystem.“, „Wettbewerb führt zu einer Vergrößerung der Schere zwischen ‚guten‘ und ‚schlechten‘ Schulen“) die Südtiroler Schulleiter/innen ebenso nicht so häufig zustimmen, wie dies die Schulleiter/innen in den anderen Regionen tun, deren Befürchtungen vor allem durch Erwartungen und weniger durch Erfahrungen geprägt sind. Diese insgesamt moderateren Einstellungen könnten daher auf die längere Erfahrung mit gelebter schulischer Autonomie zurückzuführen sein. Eine Erklärung könnte auch sein, dass diese längere Erfahrung mit Schulautonomie, so wie sie in Südtirol implementiert wurde, zu insgesamt realistischeren und moderateren Einschätzungen in Bezug auf Kosten und Nutzen von weitreichender Schulautonomie im Sinne von „subjective responsibility“ (Cooper, 1998, S. 68) führt.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist außerdem zu beachten, dass die befragten Schulleiter/innen nach 19-jähriger Erfahrung mit weitreichender Schulautonomie in Südtirol kaum mehr eine Referenz zu einer Schule mit wenig autonomen Entscheidungsspielräumen haben. Demgegenüber ist Schulleiterinnen und Schulleitern in Bayern und Österreich ein Schulsystem mit geringer Schulautonomie innerhalb eines stark bürokratischen Modells präsenter (Schmid & Pirolt, 2005). Ihre Einschätzungen der Auswirkungen weitreichender Entscheidungsrechte und -pfli hten aufseiten der Schule bzw. Schulleitung fußen vor allem

auf den damit verbundenen Erwartungen, während die Südtiroler Schulleitungen und im geringeren Maß die hessischen Kolleginnen und Kollegen ihre Einschätzung der aktuellen Situation als Basis heranziehen können. Die Wahrnehmung bei den Südtiroler Schulleiterinnen und Schulleitern liegt nach dieser Überlegung auf der autonomen Schule im länder- und regionsspezifischen Kontext und Kontinuum, während die Wahrnehmung bei den Schulleiterinnen und Schulleitern aus den anderen Ländern und Regionen stärker auf dem Unterschied zwischen einem System ohne Schulautonomie vs. den Erwartungen an ein System mit einem ausgereifteren Grad an schulischer Autonomie liegt.

Für Bayern könnte man Unterschiede im Vergleich mit den anderen Schulsystemen erwarten, da die „Selbstverantwortung" dort insgesamt weniger Rechte umfasst, als das in Österreich, an den hessischen Berufsschulen und an den Schulen in Südtirol der Fall ist. Tatsächlich spiegelt sich bei einigen Aspekten von Schulautonomie eine vergleichsweise etwas höhere Skepsis bei Schulleiterinnen und Schulleitern in Bayern wider (zu sehen bei folgenden Aussagen: „Wenn man sich in unserem Kollegium über die Ziele zur Eigenverantwortung an unserer Schule verständigen sollte, wäre eine Einigung leicht möglich.", „Über die Besetzung von Lehrkraft tellen sollten die Schulen selbst entscheiden.", „Bei der Besetzung von Stellen in der Schulleitung sollten die schulischen Gremien ein stärkeres Mitspracherecht haben."). Die vergleichsweise geringeren autonomen Rechte könnten zur Folge haben, dass die Antizipation einer funktionierenden autonomen Schule bzw. „selbstverantwortlichen Schule" schwerer fällt, als wenn solche Schulen mit hoher Selbstverantwortung bereits über längere zeitliche Perioden der Regelfall sind.

Diese Ergebnisse sind ein Hinweis auf die Prämisse, dass die eigenen Erfahrungen und das Vorwissen zur Schulautonomie einen wesentlichen Bezug für das autonome Handeln an den Schulstandorten darstellen. Praktisch implizieren die Ergebnisse aus dieser INNOVITAS-Befragung, dass Umsetzungen und Maßnahmen sowie andere Formen der Autonomie/Selbstverantwortung an den Schulen umsetzbar sind und ein Mehr an Schulautonomie im Sinne von Rauscher (2019; in vorliegendem Sammelband) gewagt werden sollte.

Grundsätzlich ist eine förderliche Schulkultur gekennzeichnet von einem hohen Grad an Zusammenarbeit, verbunden mit einem starken Fokus auf das Lernen der Schüler/innen (Wiesner & Schreiner, 2019b; Schratz et al., 2016). Autonome Handlungsspielräume der Schulleitung können genutzt werden, um sich so einer wirkkräftigen Kultur zu nähern. Alles, was dazu beiträgt, kann dementsprechend als erstrebenswert eingeschätzt werden. Die Strategie und das Zielbild, Schulen größere autonome Handlungsspielräume zu geben und sie von bürokratischen Zwängen zu befreien im Austausch mit strikter Rechenschaft legung im Sinne einer „answerability" (Gregory, 2012, S. 683), bezeichnet Fullan allerdings als „deal with the devil" (2014, S. 42). Eine Befreiung von der Partnerschaft mit dem bürokratischen Steuerungssystem ist nur dann erstrebenswert, wenn dies eine schlechte Partnerschaft ist; besser als autonomes Vorgehen sei, eine gute Partnerschaft zu haben (ebd.). Ein Verantwortungsgefühl für die Ergebnisse des Handelns entsteht unter solchen Bedingungen aus dem kollegialen Anspruch heraus, als „subjective responsibility" (Kernaghan, 1978, S. 398), also als Rechenschafts erpfli htung sich selbst (der Schule und den Lernenden) gegenüber.

Literatur

Altrichter, H. & Brauckmann, S. (2018). Schulautonomie, Systemgovernance und Schulleitung. In H. Altrichter, B. Hanfstingl, K. Krainer, M. Krainz-Dürr, E. Messner & J. Thonhauser (Hrsg.), *Baustellen in der Österreichischen Bildungslandschaft* (S. 161–177). Münster: Waxmann.

Altrichter, H., Brauckmann, S., Lassnigg, L., Moosbrugger, R. & Gartmann, G. B. (2015). Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 263–303). Graz: Leykam.

Altrichter, H., Rürup, M. & Schuchart, C. (2016). Schulautonomie und die Folgen. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 107–149). Wiesbaden: Springer VS.

Böttcher, W. (2007). Zur Funktion staatlicher „Inputs" in der dezentralisierten und outputorientierten Steuerung. In H. Altrichter, T. Brüsemeister, & J. Wissinger. (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 185–200). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bordon, F. & Leist, N. (2019). Schulautonomie und innovative Schulaufsicht in Hessen. In E. Rauscher, C. Wiesner, D. Paasch & P. Heißenberger (Hrsg.), *Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS* (S. 79–94). Münster, New York: Waxmann.

Bundesministerium für Bildung (BMB) (2017). *Update Schule – Eine Information zum Autonomiepaket der Bildungsreform.* Wien.

Bildungsministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF) (2018). Blog zur Schulautonomie – FAQ. Abgerufen von https://www.schulautonomie.at/faq/

Cooper, T. L. (1998). *The responsible administrator: an approach to ethics for the administrative role* (4th ed). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) (2003). *Fragebogen für Schulleiterinnen und Schulleiter.* Eingesetzt im BLK-Programm Demokratie lernen und leben.

Ditton, H. & Merz, D. (2000). *Fragebogen für Lehrerinnen und Lehrer. Fragen zur Schule.* Eingesetzt im Projekt Qualitätssicherung in Schule und Unterricht (QuaSSU) in der Erhebung 2000.

Eurydice (2007). *Schulautonomie in Europa – Strategien und Maßnahmen.* doi:10.2766/27231.

Friedman, I. A. (1999). Teacher-Perceived Work Autonomy: The Concept and its measurement. *Educational and Psychological Measurement, 59* (1), 58–76.

Fullan, M. (2014). *The Principal. Three Keys to Maximizing Impact.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Glatter, R., Mulford, B., & Shuttleworth, D. (2003). Governance, Management and Leadership. In Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hrsg.), *Schooling for tomorrow. Networks of innovation: towards new models for managing schools and systems.* (S. 65–84). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Gregory, R. (2012). Accountability in Modern Government. In G. B. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (2nd ed., pp. 681–697). doi:10.4135/9781848608214.n45

Höllrigl, P. (2012). *Schulautonomie – ein Rechtsvergleich im deutschsprachigen Raum.* Symposium der Österreichischen Gesellschaft ür Schule und Recht am 22. Jänner 2014.

Juranek, M. (2019). Eigenverantwortlich – selbstständig – autonom. Was wir aus einem Rechtsvergleich hinsichtlich schulischer Entscheidungsfreiräume lernen können. In E. Rauscher, C. Wiesner, D. Paasch & P. Heißenberger (Hrsg.), *Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS* (S. 21–60). Münster, New York: Waxmann.

Juranek, M., Bott, W., Fresner, M., Graf, S. & Sporer, W. (2018a). *Innovitas. Innovative Schulautonomie als Chance für pädagogische Standortentwicklung.* In ÖGSR, Schule & Recht, 2/2018, 38–70. Internet: https://www.oegsr.at/downloads/newsletter-2018-2.pdf.

Juranek, M., Bott, W., Fresner, M., Graf, S. & Sporer, W. (2018b). *Rechtsvergleichende Analyse im Hinblick auf mögliche Gestaltungs- und Entscheidungsfreiräume von Schulen in Bayern, Hessen, Italien/Südtirol und Österreich.* In ÖGSR, Schule & Recht, 2/2018, 71–119. Internet: https://www.oegsr.at/downloads/newsletter-2018-2.pdf.

Kernaghan, K. (Hrsg.). (1978). Changing concepts of power and responsibility in the Canadian public service. *Power and Responsability in the Public Service = Pouvoir et Responsabilité Dans La Fonction Publique, 3* (21), 389–406.

Kurier (27.04.2017). *Schulautonomie: Kritiker sehen nur Strukturpaket statt mehr Autonomie.* Abgerufen von https://kurier.at/politik/inland/schulautonomie-kritiker-sehen-nur-strukturpaket-statt-mehr-autonomie/260.727.481

Kussau, J. (2007). Schulpolitik und Schule: Facetten aus Sicht der Governanceanalyse. In J. Kussau & T. Brüsemeister (Hrsg.), *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation* (S. 123–152). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Legewie, H. (1994). Globalauswertung von Dokumenten. In A. Boehm, A. Mengel & T. Muhr (Hrsg.), *Texte verstehen: Konzepte, Methoden, Werkzeuge* (Schriften zur Informationswissenschaft 14. usg., S. 177–182). Konstanz: UVK.

Leithwood, K. & Jantzi, D. (2006). Transformational School Leadership for Large-Scale Reform: Effects on students, teachers, and their classroom practices. *School Effectiveness and School Improvement 17* (2), 201–227.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) & Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) (2009). *PISA 2009: Internationaler Schulfragebogen.* Abgerufen von https://www.bifi . at/material/internationale-studien/pisa/pisa-2009/

Paasch & Wiesner (2018). *Daten aus dem INNOVITAS-Projekt zu Deutschland, Österreich und Südtirol.* Vortrag in Salzburg vom 15. 10. 2018.

Pulyer, U., & Stuppner, I. (2019). Schulautonomie und Evaluation in Südtirol. In E. Rauscher, C. Wiesner, D. Paasch & P. Heißenberger (Hrsg.), *Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS* (S. 95–108). Münster, New York: Waxmann.

Quellenberg, H. (2009). *Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG). Ausgewählte Hintergrundvariablen, Skalen und Indices der ersten Erhebungswelle.* (Materialien zur

Bildungsforschung, Bd. 24). Frankfurt am Main: Gesellschaft zur Förderung Pädagogischer Forschung/Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung.

Rauscher, E. (2019). Schulautonomie – Kant'sche Aufklärung 5.0. Ein Gedankenexperiment. In E. Rauscher, C. Wiesner, D. Paasch & P. Heißenberger (Hrsg.), *Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS* (S. 11–18). Münster, New York: Waxmann.

Rürup, M. (2007). *Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie" im Ländervergleich.* Wiesbaden: VS.

Rürup, M. (2019). *Schulautonomie in Deutschland – ein Dauerthema der Schulreform.* In E. Rauscher, C. Wiesner, D. Paasch & P. Heißenberger (Hrsg.), *Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS* (S. 63–78). Münster, New York: Waxmann.

Schmid, K., Hafner, H. & Pirolt, R. (2007). *Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern.* Wien: Ibw.

Schmid, K. & Pirolt, R. (2005). *Schulgovernance im internationalen Vergleich: Schulautonomie und Schulverwaltung, Lehrergehälter und Lehrererweiterung.* Wien: Ibw.

Schratz, M. & Hartmann, M. (2009). Schulautonomie in Österreich: Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule. In W. Specht (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 323–340). Graz: Leykam.

Schratz, M., Wiesner, C., Kemethofer, D., George, A. C., Rauscher, E., Krenn, S. & Huber, S. G. (2016). Schulleitung im Wandel: Anforderungen an eine ergebnisorientierte Führungskultur. In M. Brunefort, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht 2015. Band 2: Fokussierte Analysen und bildungspolitische Schwerpunktthemen* (S. 221–262). doi:10.17888/nbb2015-2

Sparka, A. (2008). *Schulautonomie in der Bewährung. Ein Vergleich: Das Bundesland Nordrhein-Westfalen und die Niederlande.* doi:10.17877/DE290R-8522

Stern (17.10.2010). *NRW hat die unabhängigsten Lehrer – Schulautonomie in Deutschland.* Abgerufen von https://www.stern.de/panorama/gesellschaft/ chulautonomie-in-deutschland-nrw-hat-die-unabhaengigsten-lehrer-3569278.html

Wiesner, C., George, A. C., Kemethofer, D. & Schratz, M. (2015). School leadership in German speaking countries with an emphasis on Austria. A re-version. *Ricercatione, (7)* 2, 65–90.

Wiesner, C. & Heißenberger, P. (2019). Schulautonomie in Österreich: Einwirkungen und Auswirkungen. In E. Rauscher, C. Wiesner, D. Paasch & P. Heißenberger (Hrsg.), *Schulautonomie – Perspektiven in Europa. Befunde aus dem EU-Projekt INNOVITAS* (S. 137–194). Münster, New York: Waxmann.

Wiesner, C. & Schreiner, C. (2019a). Implementation, Transfer, Progression und Transformation: Vom Wandel von Routinen zur Entwicklung von Identität. Von Interventionen zu Innovationen, die bewegen. Bausteine für ein Modell zur Schulentwicklung durch Evidenz(en). In C. Schreiner, C. Wiesner, S. Breit, P. Dobbelstein, M. Heinrich & U. Steffens (Hrsg.), *Praxistransfer Schul- und Unterrichtsentwicklung* (S. 79–140). Münster: Waxmann.

Wiesner, C., & Schreiner, C. (2019b). Einwirkungen auf Leadership und Auswirkungen für Leadership – Ein österreichisch geprägter Blick auf die Anforderungen an eine pädagogische Führung. In S. G. Huber (Hrsg.), *Jahrbuch Schulleitung 2019. Befunde und Impulse zu den Handlungsfeldern des Schulmanagements* (S. 33–51). Köln: Wolters Kluwer.

Einblicke in internationale Umsetzungen von Schulautonomie

Robert Moosbrugger, Herbert Altrichter & Stefan Brauckmann

Regelungsstrukturen in verschiedenen Schulsystemen – Fallbeispiele[1]

Hintergrundbericht zum Kapitel „Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem" im Band 2 des Nationalen Bildungsberichts Österreich 2015[2]

In der bildungspolitischen Debatte steht der Begriff Schulautonomie für komplexe Steuerungsvorgänge, die sich im Kern mit der Frage nach der Verteilung von Entscheidungsrechten und -fähigkeiten zwischen verschiedenen Akteuren auf verschiedenen Ebenen befassen. Mit der Stärkung von Entscheidungsrechten auf hierarchisch niedrigeren Ebenen – meist der Einzelschule – wird eine Verbesserung der „Qualität und Effektivität von Schulbildung" und „ein besseres Eingehen auf lokale Belange" (OECD, 2008, S. 524) assoziiert. Schulautonomie bezieht sich damit auf die Governance eines Schulsystems und tangiert hinter der (Neu-)Verteilung von Entscheidungsmöglichkeiten liegende Strategien und Ziele, Adressaten von Entscheidungsmöglichkeiten sowie Entscheidungsfelder und -inhalte (Altrichter, Brüsemeister & Wissinger, 2007).

Aus Steuerungsperspektive betrachtet handelt es sich bei Schulsystemen um Regelungsstrukturen, welche Handlungen von Akteuren koordinieren, um Leistungen zu erstellen (Schimank, 2007). Akteuren werden innerhalb dieser Strukturen Entscheidungsrechte zugeordnet. Zusammen mit verfügbaren Ressourcen werden so Handlungsmöglichkeiten bestimmt (Giddens 1992). Welche Entscheidungsmöglichkeiten wem und wie auf welcher Ebene zugestanden werden, beeinflusst die Praxis in der Einzelschule (Döbert & Sroka, 2004; Radtke & Weiß, 2000).

Rürup (2007) unterscheidet zwischen drei mit Autonomisierungsbestrebungen verbundenen Strategien: *Deregulierung* (Entfall oder Verallgemeinerung von Regelungen), *Dezentralisierung* (Verlagerung von Entscheidungsrechten von einer hierarchisch höheren zu einem Akteur auf niedrigerer Ebene) und *Delegation* (Überlassung von Entscheidungsmöglichkeiten unter Verantwortung übergeordneter Akteure). Gegenstand können dabei Entscheidungsrechte hinsichtlich *Finanzen* (z. B. Budgetrahmen), *Personal* (z. B. Einstellung von Lehrkräften), *Organisation* (z. B. Angebotsmerkmale) oder *pädagogische Entscheidungen* (z. B. Curriculum) sein (vgl. Altrichter, Rürup & Schuchart, 2016, S. 110 f.).

---

1 Erstmals erschienen in: Moosbrugger, R., Altrichter, H. & Brauckmann, S. (2016). Regelungsstrukturen in verschiedenen Schulsystemen – Fallbeispiele. Zusatzmaterial zum Kapitel „Schulautonomie". [Onlinedokument]. doi:10.17888/nbb2015-2-7-1

2 Siehe Altrichter, Brauckmann, Lassnigg, Moosbrugger und Gartmann (2016).

Auf Grund unterschiedlicher Bezüge – steuerungstheoretisch, pädagogisch, politisch – ergibt sich „kaum […] ein einheitliches Konzept der (neuen) schulischen Steuerung" (Kimmig & Brauckmann, 2009, S. 262). Unterschiedliche Länder verteilen Entscheidungsrechte in verschiedenen Bereichen in unterschiedlicher Weise auf die Akteure und Ebenen ihrer Schulsysteme (Brauckmann, Döbert, Fuchs, Sroka, 2007; Döbert & Geißler, 1997). Im Rahmen des Nationalen Bildungsberichts Österreich 2015 (NBB 2015) analysierten Altrichter, Brauckmann et al. (2016) die Verteilung von Entscheidungsrechten innerhalb des österreichischen Schulsystems. Ergänzend wurden sieben internationale Beispiele mit unterschiedlichen Regelungsstrukturen skizziert, um so einerseits die Unterschiedlichkeiten der Verteilung von Entscheidungsrechten herauszustellen und andererseits auch Optionen für Veränderungen aufzuzeigen. Diese Beispiele werden folgend dargestellt und beruhen auf Fallstudien, die im Jahr 2015 für den NBB 2015 erstellt wurden.

Die Auswahl der Fälle folgte dabei der Idee möglichst großer Kontraste, indem Länder für die Analyse der Ausgestaltung von Schulautonomie ausgewählt wurden, die unterschiedlichen Steuerungsparadigmen zuordenbar sind. Für die Fallstudien wurden Expertinnen und Experten für die jeweiligen Bildungssysteme der Niederlande (wettbewerbsorientierte Steuerung), Schweden (traditionell Steuerung über Partizipation und Verhandlung, doch dynamische Entwicklung in den letzten Jahren), Polen (dezentrale Verwaltung und zentrale Aufsicht), England (wettbewerbsorientierte Steuerung), Zypern (zentral organisierte Steuerung) sowie Ontario (demokratisch legitimierte Steuerung) angefragt. Die Fallstudien wurden auf Basis eines Leitfadens verfasst, welcher die Dimensionen wissenschaftliche Begleitung, involvierte Akteure und Entscheidungsbefugnisse in verschiedenen Bereichen sowie Rahmenbedingungen (bspw. Accountability- bzw. Unterstützungssysteme) sowie intendierte/nichtintendierte Auswirkungen und Trends/Veränderungen enthielt. Ergänzt wurden die Fallstudien durch eine aus der Literatur ausgearbeitete Fallstudie zu Niedersachsen (föderalistisch-bürokratische Regelung).

Die folgenden Darstellungen fokussieren darauf, unter Berücksichtigung des jeweils spezifischen Kontextes darzulegen, welchen Akteuren auf welcher Ebene welche Entscheidungsbefugnisse zukommen sprich: wie Autonomie ausgestaltet ist.

1 Deutschland/Niedersachsen: föderalistisch-bürokratische Regelung, Schulautonomie als Optimierung

Deutschland wird oft als Beispiel für Österreich herangezogen. In Anlehnung an die Unterscheidung von Steuerungsregimen nach Schmid, Hafner und Pirolt (2007) ordnen van Ackeren, Brauckmann und Klein (2016) Österreich und Deutschland tatsächlich einem gemeinsamen Regelungstyp zu, der durch bürokratisch-hierarchische Steuerung gekennzeichnet ist. Im Gegensatz zum österreichischen zentralistisch-bürokratischen Typus handelt es sich hier jedoch um eine föderalistisch-bürokratische Regelungsstruktur, weil der dominante Entscheidungsakteur das Bundesland ist (zu beachten ist jedoch der Größenunterschied: Die deutschen Bundesländer sind [gemessen an den Einwohner-

zahlen] zum Teil deutlich größer, im Durchschnitt jedenfalls nicht viel kleiner als die gesamte Republik Österreich). Die föderale Bildungsstruktur Deutschlands ist damit als eine Addition von traditionell häufig zentralistischen und relativ unabhängigen Einzelsystemen der Bundesländer zu verstehen. Die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes trifft die Bildungspolitik der Länder indirekt, wenn es um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie wirtschaftlicher und sozialstruktureller Rahmenbedingungen geht. Das wirtschaftliche Leistungsgefälle etwa zwischen west- und ostdeutschen Ländern kann nicht ohne Auswirkungen auf die Bildungssysteme bleiben. Trotz Kulturhoheit sind die bildungspolitischen Handlungsspielräume der Länder aber auch begrenzt. Von zentraler Bedeutung ist die föderale Selbstkoordinierung durch die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK). In deren Rahmen hat sich ein System der Selbstbindung der Länder entwickelt. Deren Regelungen konzentrieren sich auf Tatbestände, die insbesondere das Zertifizie ungssystem und die Anerkennung von Abschlüssen berühren (vgl. Baumert & Füssel, 2012).

Die Ausgestaltung von Autonomiepolitiken ist wie in Österreich gekennzeichnet durch eine gewisse lokale Verwaltungsübernahme, mit dem Fokus auf Verbesserung von Prozessen und Ergebnissen des Bildungswesens. Beispielhaft sei hier die Schulautonomie im Bundesland Niedersachsen dargestellt.

Im Rahmen verschiedener Reformen wurden in Niedersachsen (von 2005 bis 2011) Verantwortungsbereiche von staatlichen Akteuren an untergeordnete Ebenen delegiert („geliehene Entscheidungsrechte"). Schulen blieben dabei weiterhin keine rechtsfähigen öffentlichen Anstalten (vgl. Hanßen, 2013, S. 45). Von Detailsteuerung wurde allerdings Abstand genommen, mit Rückgriff auf Rechenschaftslegung als Maßnahme der Qualitätssicherung (ebd., S. 45 f.). Der Schulaufsichtsbehörde obliegt die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, Rechenschaftslegung und die Dienstaufsicht über das sowie die Finanzierung des Lehrpersonals, den Schulträgern die Ausgestaltung und Zurverfügungstellung von Sachmitteln. Das Expertenranking von 2010 verortet Niedersachsen in der Kategorie mittlere Schulautonomie (ebd., S. 49).

Die Einzelschule hat in Niedersachsen wenig *finanzielle Autonomie.* Ressourcen werden vom Schulträger bzw. der Schulaufsichtsbehörde zur Verfügung gestellt, deren Einsatz vor Ort vor allem die Schulleitung regelt. Die Einwerbung von Drittmitteln – sofern diese nicht dem Bildungsauftrag widersprechen – ist grundsätzlich möglich (Hanßen, 2013, S. 28, S. 42). Die Kosten für das *Personal* (Lehrkräfte, Assistentinnen und Assistenten, pädagogische Mitarbeiter/innen und Betreuungspersonal) werden vom Land getragen und die Einstellung wird vom Land geregelt. In Ausnahmefällen kann diese an die Schulen delegiert werden, „soweit erwartet werden kann, dass dadurch die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit in der Verwaltung der Schulen verbessert wird" (ebd., S. 33). Das Auswahlverfahren und die Entscheidung, wer eingestellt wird, wurden überwiegend an den Akteur Schule übertragen (ebd., S. 25, S. 39). Nichtsdestotrotz tritt die Schule in erster Linie als Verwalter von zur Verfügung gestellten Mitteln auf. Die Regelstundenzahl der Lehrkräfte ist festgelegt, die Schule befasst sich nur mit der ‚Verteilung' der vorhandenen Stundenkontingente (ebd., S. 33).

Dienstrechtliche Befugnisse haben grundsätzlich übergeordnete Behörden inne, allerdings besteht die Möglichkeit, deren Ausführung der Schulebene zu übertragen (ebd., S. 39).

Organisatorische Entscheidungen fallen unterschiedlichen Akteuren zu: Der Schulträger errichtet – entsprechend der Entwicklung der Schülerzahlen – Schulen, erweitert, schränkt ein, legt zusammen oder teilt diese. Die Schulbehörde übt die Aufsicht über die Schulträger aus und die beiden Akteure „arbeiten in Schulangelegenheiten (...) vertrauensvoll zusammen" (ebd., S. 31). Die Schulleitung handelt im Auftrag des Schulträgers. Dessen Anordnungen sind für die Schulleitung verbindlich (ebd., S. 29). Mit der Abkehr von traditionellen Steuerungsformen geht eine gewisse Demokratisierung einher. Entscheidungen selbstständiger Schulen bedürfen der Beteiligung und Zustimmung unterschiedlicher schulischer Gremien (ebd., S. 37). In Niedersachsen hat sich als neues Entscheidungsgremium der Schulvorstand entwickelt. Dieser setzt sich aus der Schulleitung sowie Vertreterinnen und Vertretern der Lehrer-, Schüler- und Elternschaft zusammen, hat Entscheidungsrechte und Steuerungsakteure und Entscheidungsrechte im niedersächsischen Schulsystem, macht Vorschläge für das Schulprogramm und die Schulordnung (ebd., S. 24). *Pädagogische Entscheidungen* fallen in die Zuständigkeit verschiedener Akteure (Sache der Lehrkräfte, Konferenzen, des Schulvorstandes usw.). Der Schulleitung obliegt die Verantwortung für die Erfüllung des Bildungs- und Erziehungsauftrags (ebd., S. 36). Unterricht und pädagogische Innovationen sind vorrangig Sache der Schulen, auch wenn die Gesamtverantwortung des Staates bestehen bleibt. Über die Ausgestaltung der Stundentafel entscheidet bspw. der Schulvorstand (Hanßen, 2013, S. 28). Den Schulleiterinnen und -leitern kommt die Rolle einer unternehmerisch/strukturierenden Führungskraft zu, die die ‚Leistungserbringung' der Schule quasi managen soll. Der Schulaufsichtsbehörde obliegt neben der Beratung und Unterstützung von Schulen und Schulträgern auch die Fachaufsicht über die Schulen, angelehnt an die Leitmotive Qualitätssicherung, -entwicklung und -kontrolle (ebd., S. 31 f.). Mit dem „Ziel der zukünftigen eigenverantwortlichen Schule" sollten per Entschluss vom 23. Juni 2005 (Inkrafttreten 1. August 2007) Schulen „die Verantwortung für die Qualitätsentwicklung der eigenen Arbeit übernehmen" (ebd., S. 22), allerdings auf Grundlage staatlicher Vorgaben im Orientierungsrahmen Schulqualität Niedersachsen und Ergebnissen aus interner und externer Evaluation. Schulen sind auch verpfli htet, Daten für Rechenschaft legung und Systemmonitoring zu liefern (ebd., S. 42).

2 Niederlande: Autonomie der schoolboards, Schulautonomie als Wettbewerb

Die Verfassung der Niederlande garantiert die Freiheit, Schulen einzurichten, Lehren und Lernen zu organisieren und Prinzipien festzulegen, nach denen die jeweilige Schule organisiert ist.[3] Eltern haben freie Schulwahl und können aus dem vorhandenen Angebot auswählen. Qualität von Bildung und Lehre soll durch Wettbewerb unter den einzelnen Schulstandorten entstehen, aber durch ein ausgeprägtes System der externen staatlichen

3 Der gesamte Abschnitt basiert auf Lugthart (2015).

Qualitätskontrolle sichergestellt werden. Zentraler Akteur sind die *schoolboards,* eine Art Aufsichtsbehörde, die einer oder mehreren Schulen vorsteht. Ihnen obliegt die Entscheidungshoheit in fast allen Bereichen (Organisation der Schule, Mittelverwendung, Organisation von Unterricht, pädagogische Prinzipien, Personal etc.), aber auch die Übertragung von Entscheidungsrechten an bspw. die Schulleitung. Sie sind auch die Adressaten der staatlichen Qualitätskontrolle.

Finanzielle Entscheidungen: Schulen sind nach einem System der Pro-Kopf-Zuweisung staatlich fi anziert. Für vulnerable Gruppen mit besonderen Ansprüchen sind zusätzliche ausgleichende Zahlungen vorgesehen. Den Schulen steht zudem offen, alternative Wege der Mittelaufb ingung zu beschreiten. Art und Weise des Mitteleinsatzes (bis zur Klassengröße und dem Beginn und Ende des Schultages) wird von den schoolboards bestimmt. *Personalentscheidungen* – Anzahl, Einstellung, Arbeitsinhalte, Evaluation und Bezahlung von Lehrpersonal – bewegen sich innerhalb arbeitsrechtlicher Gesetzgebung, werden aber letztlich vom schoolboard (bzw. von Personen, an denen dieses die entsprechende Verantwortung delegiert hat) verantwortet.

Organisatorische Entscheidungen: Schulen sind verpflichtet, alle vier Jahre ein Schulprogramm zu erarbeiten, in dem sie ihre pädagogische Ausrichtung, aber auch die geplanten Wege der Zielerreichung darlegen. Die Ausgestaltung des organisatorischen Rahmens (Kompetenzverteilungen zwischen schoolboard, Schulleitung, Lehrkräften; Evaluation und Qualitätssicherung; Partizipation etc.) obliegt den Akteuren vor Ort. Eltern wählen frei aus dem zur Verfügung stehenden Pool an Angeboten. Schulen stehen in einem Wettbewerb um Schülerzahlen, auf denen das Schulbudget beruht. *Pädagogische Entscheidungen:* Die Regierungsbehörde setzt die generellen Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Ausgestaltung der pädagogischen Arbeit vor Ort vorgenommen werden kann. „The ministry determines the overall curriculum, details of compulsory subjects and the minimum number of hours taught a year. Curriculum decisions e.g. content, learning methods, textbooks, additional course offers are made by the school or schoolboards" (Lughtart, 2015). Demgegenüber steht ein *Inspectorate of Education,* das für die Qualitätsprüfung zuständig ist. Auf Basis fixie ter Indikatoren wird der Outcome von Schulen gemessen und bewertet. Schulen mit schlechten Ergebnissen werden dem Bildungsministerium gemeldet; ihre schoolboards sind für die Einleitung von Verbesserungsprozessen verantwortlich (vgl. Ehren, Honingh, Hooge & O'Hara, 2015).

3 Schweden: Autonomie der lokalen Ebene, Schulautonomie als lokale Partizipation und Verhandlung

Entscheidungsrechte innerhalb des schwedischen Schulsystems lassen sich am ehesten auf lokaler Ebene verorten und sind gekennzeichnet durch den Einbezug verschiedener Akteure, die miteinander in Aushandlung treten und sich gegenseitig kontrollieren.[4] Der

4 Der gesamte Abschnitt basiert auf Johansson (2015) und Schwedisches Institut (2012).

allgemeine Rahmen des Bildungswesens – Richtlinien, Lehrpläne und Ziele – wird vom Zentralstaat festgelegt. Wie die Arbeit der öffentlichen Schule[5] erfolgen soll, fällt innerhalb des übergeordneten Rahmens in die Zuständigkeit der Gemeinden. Diese erhalten zur Erfüllung ihrer Ausgaben Transferzahlungen aus dem Staatshaushalt (ca. 40 % des Gemeindebudgets werden für Bildung aufgewendet – vgl. Schwedisches Institut, 2012, S. 2). Die Kommunen sind somit Träger der Schulen und Arbeitgeber des Personals und legen einen kommunalen Schulplan fest, der Auskunft darüber gibt, wie die Gemeinde die zentral gesetzten Ziele zu erreichen gedenkt. Auf Basis der landesweiten Ziele und des Schulplans der Kommune obliegt es den Schulleitungen, für die einzelne Schule in Abstimmung mit dem übrigen Personal Arbeitspläne zu erstellen.

Auch wenn eher *soft* ausgestaltet, ist übergeordnetes Monitoring im System verankert. Gemeinden und Schulen sind in der Pflicht, jährliche Erfolgskontrollen durchzuführen. Die Aufsicht und Begleitung von Schulen und Gemeinden bei der Qualitätskontrolle hat das Zentralamt für Schule und Erwachsenenbildung (Skolverket) inne. Der Zentralstaat gibt Ziele und Rahmen für Bildung vor, innerhalb derer die nachgeordneten Akteure – Kommune und Einzelschule – unter Einbezugnahme verschiedener Gruppen den Bildungsprozess ausgestalten.

Finanzielle Entscheidungen: Für die Finanzierung der Schulen – öffentliche als auch private – ist in erster Linie die Kommune (im Rahmen der zentralstaatlich zugewiesenen Ausgleichszahlungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben) zuständig. Je Schüler/in ist ein bestimmter Betrag vorgesehen, der ins Budget der Einzelschule eingeht. Beiträge von Eltern sind nicht vorgesehen. „Das schwedische Schulgesetz legt fest, dass alle Kinder und Jugendlichen ungeachtet ihres Geschlechts, ihres Wohnorts oder sozioökonomischer Faktoren gleichen Zugang zu Bildung haben müssen" (Schwedisches Institut, 2012, S. 2), die freie Schulwahl wird als Anrecht betrachtet. Über die Art und Weise der Mittelverwendung entscheidet die Schulleitung, die gegenüber der Aufsichtsbehörde rechenschaft pfli htig ist. Aspekte der *Personal*planung fallen unter die Zuständigkeit der Schulleitung. Formal entscheidungsberechtigt ist die Kommune als Träger der Schulen, die Personaladministration erfolgt durch die zentrale Schulbehörde. Für die *organisatorische* Ausgestaltung (Schulprofile, Organisationsstruktur, Schulordnung, interne Evaluation etc.) zeichnet grundsätzlich die Schulleitung verantwortlich. Die praktische Ausgestaltung erfolgt unter Miteinbeziehung der kommunalen Ebene und kann so in der Praxis unter variierenden Bedingungen stehen. *Pädagogische Entscheidungen* werden in Kooperation zwischen Lehrpersonal und der Schulleitung unter Einbezug der Schüler/innen getroffen. Die Verantwortung für die Qualität und Ergebnisse der pädagogischen Arbeit wird von staatlicher und kommunaler Ebene überprüft

5 Das schwedische Schulsystem weist darüber hinaus auch einen großen Sektor an Privatschulen auf, der gewinnorientiert arbeitet.

4 Polen: Schulautonomie als Optimierung im Kontext fragmentierter Aufsicht

Seit 1989 ist Schulautonomie in Polen im Steigen begriffen.[6] Hintergedanke war jener der Optimierung: „schools operate in different circumstances and know their needs best" (Wasilewska, 2015). Die Dezentralisierung im Bildungswesen war begleitet von der Etablierung von Maßnahmen der Qualitätssicherung (Kernlehrpläne, externe Leistungsüberprüfungen, Evaluationssysteme). Charakteristisch für das polnische Schulsystem ist die Trennung zwischen Schulmanagement (dezentral) und administrativer als auch pädagogischer Supervision. Akteure der Steuerung im Schulsystem lassen sich auf vier Ebenen identifizie en:

(1) die Regierung auf nationaler Ebene bzw. das Bildungsministerium

Auf dieser Ebene wird Bildungspolitik formiert und koordiniert. Das Ministerium kooperiert sowohl mit anderen Institutionen des Bildungswesens als es auch die Aufsicht über diese innehat. Ihm obliegen Regulatorien, die Einfluss darauf haben, wie Schulen operieren. Darunter:

- Festlegen von Kerncurricula,
- Regelungen zur Schulpfli ht und zur Zuteilung von Schülerinnen und Schülern zu Schulen,
- Rahmenlehrpläne,
- Regelungen zur Schülerbewertung, zum Übertritt in höhere Schulformen sowie die Erstellung und Durchführung der zentralen Leistungsüberprüfungen,
- Akkreditierung von verwendbaren Lehrbüchern,
- Vorgabe von Dokumentationserfordernissen,
- Festlegung von notwendigen Kompetenzen für Schulleitungen und deren Anstellung,
- Bestimmungen zu Rechten und Pfli hten von Lehrkräften,
- Kompetenzfestlegung und -verteilung von verschiedenen Akteuren,
- Regelungen zur Finanzierung des Schulsystems usw.

(2) auf lokaler Ebene: Kommunen *(Gmina)* und Bezirke *(Powiat)*

Die Akteure des Schulsystems auf lokaler Ebene setzen, in Anlehnung an die Vorgaben von zentraler Stelle, Prioritäten und haben die Aufsicht über Einzelschulen bezüglich organisatorischer, administrativer und fi anzieller Belange inne. Deren Zuständigkeiten erstrecken sich auf:

- die Ausgestaltung der Schullandschaft in ihrem Zuständigkeitsbereich (Neugründungen von Schulen, Schließung von Schulen, Schultyp, Standort etc.),
- die Annahme von Schulbudgets sowie die Überwachung der effizienten Mittelverwendung,
- die Bereitstellung adäquater Infrastruktur und Ausstattung,
- Ausschreibung von Schulleitungsstellen sowie Evaluation der Arbeit von Schulleitungen usw.

6 Der gesamte Abschnitt basiert auf Wasilewska (2015).

Für die Aufgabenbewältigung zur Verfügung stehende Mittel werden von der übergeordneten zentralstaatlichen Ebene zugewiesen. Diese sind von der Anzahl der Schüler/innen sowie Ausgleichszahlungen (bspw. für bestimmte vulnerable Gruppen von Schüler/innen) abhängig. Der Großteil der Ausgaben betrifft die Gehälter der Lehrkräfte, die von zentraler Stelle geregelt sind. Die Akteure auf lokaler Ebene, aber auch Einzelschulen, können über die Zuwendungen hinausgehende Mittel aufb ingen und verwenden: „many oft them spend much more on education than they receive from the central budget for educational tasks" (Wasilewska, 2015).

(3) auf regionaler Ebene: 16 Provinzen *(Województwo)*

Integriert in die regionale Verwaltung sind Einheiten der Bildungsverwaltung *(kuratoria oświaty),* die von Inspektoren *(kurator oświaty)* geleitet werden. Ihnen obliegt die pädagogische Supervision über öffentliche wie auch private Schulen als auch die Aufsicht und Evaluation. Aufsicht und Evaluation folgen dabei vom Bildungsministerium definie ten Vorgaben. Inhalte sind neben der Erfolgsbeurteilung auch die Beurteilung der Arbeit unter Berücksichtigung der spezifischen Situation der Schulstandorte. Sollten gesetzte Anforderungen nicht erfüllt werden, obliegt es der regionalen Verwaltung, die Schulleitung mit Maßnahmen zur Schulentwicklung zu betreuen und als letzte Konsequenz auch die Schulleitung zu entlassen. Essenziell für die Bewertung der Leistung von Schulen sind die nationalen externen Leistungsüberprüfungen. Direkte Sanktionen sind mit den Ergebnissen allerdings nicht verbunden. Unterstützungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Lehrkräfte sind ebenfalls bei der regionalen Verwaltung angesiedelt.

(4) die Einzelschule

Den Schulleitungen obliegt das operative Management der Schulen. Sie sind Vorgesetzte der Lehrerschaft, repräsentieren die Schule nach außen und sind für die Ausgestaltung der konkreten Rahmenbedingungen verantwortlich. Autonome Entscheidungsspielräume der Einzelschule sind vor allem im pädagogischen Bereich vorhanden (Schwerpunktsetzung, Wahl von Unterrichtsmethoden, -materialien, außercurriculare Aktivitäten usw.).

Der Schulleitung obliegen zudem die Personalentscheidungen (Anstellung, Beurteilung, Beförderung von Lehrkräften) im Rahmen der zentralen Vorgaben. Sie/Er verfügt über das Schulbudget und die Finanzplanung – ratifizie t werden muss dieses von den übergeordneten Akteuren auf lokaler Ebene. Auch auf Schulebene können zusätzliche Mittel eingeworben werden.

5 England: Ausgeprägte Schulautonomie, Konkurrenz als Anreiz für Schulentwicklung

Relevante Akteure im englischen Bildungssystem sind die Zentralregierung, die lokale Verwaltung (152) und die Einzelschule.[7] Allgemein verfügen Schulen in England über ein hohes Ausmaß an Autonomie. Öffentliche Schulen werden für gewöhnlich von der lokalen Verwaltung erhalten. Es besteht allerdings für Schulen die Möglichkeit, den Status einer Akademie zu erhalten, was zur Konsequenz hat, dass Schulen sich außerhalb der lokalen demokratischen Kontrolle autonom und unter Eigenverantwortung bewegen. Die Anzahl von Schulen mit Akademie-Status ist im Steigen begriffen (von 203 Schulen 2010 auf 4676 im Jahr 2015). Schulen mit Akademie-Status erhalten ihre Mittel direkt von zentralstaatlichen Stellen. Deren Management obliegt der Schulleitung, auch wenn viele unter der Aufsicht nichtstaatlicher Gremien (governing bodies) stehen (bspw. Glaubensgemeinschaften, Wohlfahrtsorganisationen, Universitäten, Unternehmen etc.).

Personalentscheidungen (Anstellung, Entlassung, Beförderung von Lehrkräften, deren Gehalt und Arbeitsleistung) obliegen – unter Berücksichtigung nationaler Standards – den Schulleitungen bzw. den übergeordneten Leitungsgremien. Die Finanzierung von Schulen erfolgt über Pro-Kopf-Zuweisungen – mit Ausgleichssätzen für Schüler/innen vulnerabler Gruppen – von einerseits staatlicher Stelle (Akademien) oder andererseits den jeweils zuständigen lokalen Autoritäten. Ein Attraktivitätsmerkmal von Schulen mit Akademie-Status ist, dass die der Schule zur Verfügung stehenden Mittel im Schnitt zwischen 15 und 20 % höher sind, da die lokale Verwaltung Mittel zur Finanzierung von Leistungen und Services einbehält. Akademien können sich solche Leistungen bei Bedarf zukaufen.

Da das Schulbudget von der Anzahl der Schüler/innen abhängig ist, haben Einzelschulen Interesse daran, alle verfügbaren Plätze zu belegen, was zu Konkurrenz unter Schulen um Schüler/innen führt. Jede Schule hat eine festgelegte Höchstschülerzahl. Erfolgreiche Schulen (‚outstanding' bei Ofsted-Inspektionen) sind, in einem System freier Schulwahl, übernachgefragt und in der Lage, Aufnahmekriterien zu definie en.

Die Art und Weise der Mittelverwendung wird von der Einzelschule bzw. von den *governing bodies* bestimmt. Schulen sind dazu angehalten, sich als Wirtschaft unternehmen zu verstehen und zusätzliche Mittel zu allokieren. Ob neue Schulen eröffnet bzw. bestehende geschlossen werden, richtet sich nach dem Bedarf. Sollten zu wenig verfügbare Plätze vorhanden sein, wird von der lokalen Verwaltungsebene eine neue Schule ausgeschrieben und Anbieter können sich mit einem Konzept (Schulart, -typ usw.) für die Einrichtung einer Schule bewerben. Die Ausgestaltung von internen Regulatorien, Partizipationsmöglichkeiten von verschiedenen Akteuren (Eltern, Schüler/innen usw.), zusätzlichen Angeboten und internen Evaluationsmaßnahmen obliegt der Einzelschule.

7 Der gesamte Abschnitt basiert auf Early und Bubb (2015).

Akademien und Privatschulen sind nicht an die Vorgaben des nationalen Curriculums gebunden und können ihr Angebot frei ausgestalten, stehen aber unter Aufsicht einer zentralen Agentur, *Ofsted,* der die Inspektion und das zentrale Assessment von Schülerleistungen obliegt. Mit zunehmender Dezentralisierung wurde auch der Fokus verstärkt auf externe Inspektionen gelegt. Diese sollen gewährleisten, dass Schulen kosteneffektiv arbeiten: „offering the tax-payer value for money" (Early & Bubb, 2015).

Zwar können Schulen in England, eingebettet in nationale Richtlinien, Entscheidungen in den meisten Bereichen autonom fällen, der (informelle) Einfluss von Ofsted auf Entscheidungen von Schulleitungen ist allerdings beträchtlich: „schools and headteachers/ governing bodies will usually ask what will the inspectors be looking for and act accordingly" (Early & Bubb, 2015). *Accountability* kommt im englischen Schulsystem eine große Bedeutung zu. Ergebnisse externer Inspektionen werden veröffentlicht und mit schlechten Ergebnissen sind Konsequenzen – bis hin zur Schließung der Schule – verbunden. Schulleitungen sind „only as good as their last Ofsted inspection" (Early & Bubb, 2015).

6 Zypern: zentral organisiertes Schulsystem

Das Bildungssystem Zyperns ist im aktuellen als auch historischen Kontext als ein hoch zentralisiertes System zu beschreiben.[8] Seit drei Jahrzenten schwillt eine Diskussion darüber, wie das System verbessert, modernisiert und ausgestaltet werden könnte, um Responsitivität gegenüber den Bedürfnissen von Schülerinnen und Schülern zu erhöhen. Vorschläge von Expertinnen und Experten gehen vermehrt in die Richtung, speziell was das operative Management anbelangt, Entscheidungsrechte hin zur Einzelschule zu verlagern. Auf Grund der relativ geringen Größe Zyperns und des historisch gewachsenen, zentral verwalteten Bildungssystems sei Schulautonomie aber, was strategische Entscheidungen anbelangt, weniger sinnvoll.

Die zentralen Akteure im zypriotischen Bildungssystem sind

- auf zentraler Ebene: das MOEC (Ministry of Education and Culture) sowie die ESC (Educational Service Comission);
- auf Ebene der lokalen Administration: die DEOs (District Education Offices sowie die lokalen schoolboards (LSB) und
- auf Ebene der Einzelschule: das Teachers Board (TB) und die Schulleitungen (HT – Headteachers).

Entscheidungsrechte sind vor allem bei den Institutionen auf zentralstaatlicher Ebene verortet:

8 Der gesamte Abschnitt basiert auf Pashiardis (2015).

Entscheidung	MOEC	ESC	DEO	LSB	TB	HT
Personal						
Personalentscheidungen Lehrpersonal	grau	schwarz	grau			
Bezahlung und Umfang der Arbeitsleistung	schwarz					
Berufung von Schulleitungen	grau	schwarz				
Schulbudget						
Festlegen des Budgets	schwarz					
Verwendung des Budgets	schwarz			grau		grau
Organisation						
Zuteilung von Schülerinnen und Schülern	schwarz		schwarz	grau		
Entscheidungen über Schulstandort, -typ, -profil	schwarz					
Unterricht						
Beurteilung von Schülerinnen und Schülern; Lehrmaterialien	schwarz				grau	
Curricula	schwarz					

Anmerkung: schwarz: hauptsächlich entscheidungsberechtigt; grau: teilweise entscheidungsberechtigt.

Tabelle 1: Entscheidungsrechte auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems

Die Einzelschule hat in Zypern kaum autonomen Entscheidungsspielraum. Fragen der Mittelverwendung, der Lehrplaninhalte sowie im Bereich des Lehrpersonals werden in erster Linie zentral geregelt. Ebenfalls werden Inspektionen von zentraler Stelle durchgeführt, welche die Effektivität von Schulen gewährleisten sollen.

7 Ontario: Demokratisch legitimierte schoolboards auf lokaler Ebene als Koordinatoren zw. zentraler Verwaltung und Einzelschulen; Schulentwicklung durch Aushandlung von Zielvorgaben und Evaluation

Bildung fällt in Kanada unter die Zuständigkeit der Provinzen.[9] Auf nationalstaatlicher Ebene gibt es keine Regulatorien, das Curriculum, die Lehre sowie die Organisation und die Finanzierung von Schulen betreffend. In allen 13 Provinzen sind es die jeweiligen Departments oder Ministerien, die für die Organisation, Bereitstellung und Beurteilung von Bildung verantwortlich zeichnen. Entscheidungsrechte in Ontario sind dreigeteilt. Zuständigkeiten betreffen die Ebenen: Provinzregierung, schoolboards[10] und Einzelschule.

9 Der gesamte Abschnitt basiert auf Campbell, Anderson und Osmond-Johnson (2015).
10 Schoolboards sind ein Gremium auf der Ebene des Distrikts, dessen Mitglieder gewählt werden.

Bezahlung und Arbeitsumfang von *Lehrpersonen* werden auf zentraler Ebene kollektiv ausgehandelt. Involviert dabei sind die Lehrergewerkschaft sowie die lokalen *(schoolboards)* und zentralen Akteure *(Provinzregirung)*. Personalentscheidungen fallen unter die Zuständigkeit des *schoolboards*. Lehrkräfte bewerben sich für gewöhnlich für die Schule ihrer Wahl und werden, nach Annahme ihrer Bewerbung seitens der *schoolboards,* von den Schulleitungen auf Basis ihrer Qualifikationen eingesetzt.

Schulleitungen werden für die Dauer von jeweils fünf Jahren eingesetzt und sind der Schulentwicklung verpfli htet. Ihr Erfolg oder Misserfolg wird am Ausmaß der Zielerreichung gemessen, welches gegenüber den *schoolboards* zu verantworten ist. Schulen sind dazu angehalten, sich im Bereich Schulentwicklung zu engagieren und diesbezüglich Ziele und Maßnahmen zur Zielerreichung zu definie en. Grundlage für die Ausarbeitung von Entwicklungszielen basieren auf durch zentrale Assessments von Schülerleistungen aufgedeckten Lücken und zentralen Vorgaben im zentralen Curriculum.

Die *Finanzierung* der Schulen erfolgt über das Bildungsministerium, welches den schoolboards Mittel zur Verfügung stellt, die an die Einzelschulen weitergegeben werden. Zuwendungen *(Grants for Student Needs – GSN)* unterteilen sich in Mittel für den Lehrbetrieb (Lehrergehälter, Assistenzpersonal, Unterrichtsmaterialien usw.), die Schulerhaltung (für Schulleitungen und administratives Personal) sowie in sogenannte Special Grants (für besondere, vulnerable Gruppen, Schulprogramme usw.).

Die groben Rahmenbedingungen für die Organisation der Einzelschule und für den Unterricht werden von provinzieller Ebene vorgegeben. *Pädagogisch,* was den Unterricht in den Klassenzimmern angeht, sind die Lehrkräfte in ihren Handlungen autonom.

Literatur

Ackeren, I. v., Brauckmann, S. & Klein, E. D. (2016). Internationale Diskussions-, Forschungs- und Theorieansätze zur Governance im Schulwesen. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch neue Steuerung im Schulsystem* (2. Aufl., S. 29-51). Wiesbaden: Springer VS.

Altrichter, H., Brauckmann, S., Lassnigg, L., Moosbrugger, R. & Gartmann, G. B. (2016). Schulautonomie oder die Verteilung von Entscheidungsrechten und Verantwortung im Schulsystem. In M. Bruneforth, F. Eder, K. Krainer, C. Schreiner, A. Seel & C. Spiel (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (S. 263–304). Graz: Leykam.

Altrichter, H., Brüsemeister, T. & Wissinger, J. (Hrsg.). (2007). *Educational Governance.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Altrichter, H., Rürup, M. & Schuchart, C. (2016). Schulautonomie und die Folgen. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (2. Aufl., S. 107–149). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Baumert, J. & Füssel, H. P. (2012). Kooperation im föderalen Bildungssystem. Zwischen Wettbewerb und Qualitätssicherung. In I. Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Entfaltungsbereiche des Föderalismus* (Bd. 3, S. 247–273). Heidelberg: Springer.

Brauckmann, S., Döbert, H., Fuchs, H.-W. & Sroka, W. (2007). Steuerung der Schulsysteme in den kanadischen Provinzen und den deutschen Ländern. In Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie (Hrsg.), *Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat. Kanada und Deutschland im Vergleich* (S. 105–120). Münster: Waxmann.

Campbell, C., Anderson, S. & Osmond-Johnson, P. (2015). *The governance system of Ontario.* Unveröffentlichte Fallstudie für den Nationalen Bildungsbericht Österreich 2015.

Döbert, H. & Geißler, G. (Hrsg.). (1997). *Schulautonomie in Europa. Umgang mit dem Thema, Theoretisches Problem, Europäischer Kontext, Bildungshistorischer Diskurs.* Baden-Baden: Nomos.

Döbert, H. & Sroka, W. (Hrsg.). (2004). *Features of successful school systems. A comparison of schooling in six countries.* Münster: Waxmann.

Early, P. & Bubb, S. (2015). *Guiding questions for the international mini case studies – ENGLAND.* Unveröffentlichte Fallstudie für den Nationalen Bildungsbericht Österreich 2015.

Ehren, M., Honingh, M.E., Hooge, M.E. & O'Hara, J. (2015). Changing school board governance in primary education through school inspections. *Educational Management Administration & Leadership,* 1–19.

Giddens, A. (1992). *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung.* Frankfurt: Campus.

Hanßen, K. (2013). *Rechtliche Regelungen zu Tätigkeitsfeldern von Schulleiterinnen und Schulleitern bei erweiterter Eigenverantwortung von Schule. Eine Untersuchung der Rechtslage in den Ländern Berlin und Niedersachsen (Ergänzung zu der Untersuchung der Rechtslage in den Ländern Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen sowie in den Ländern Brandenburg und Hamburg).* Verfügbar am 15.10.2015 unter http://www.dipf.de/de/forschung/projekte/pdf/steubis/projekt-sharp-pdf/Endfassung_BE_NI.pdf

Johansson, O. (2015). *Educational governance issues in Sweden.* Unveröffentlichte Fallstudie für den Nationalen Bildungsbericht Österreich 2015.

Kimmig, T. & Brauckmann, S. (2009). Eigenständige Mittelbewirtschaftung der Schulen: Zwischen Verwaltungsreform und Qualitätskriterium pädagogischer Arbeit. In F. Prüß (Hrsg.), *Die Ganztagsschule – von der Theorie zur Praxis* (S. 261–272). Weinheim: Juventa.

Lugthart, E. (2015). *The educational governance system of the Netherlands.* Unveröffentlichte Fallstudie für den Nationalen Bildungsbericht Österreich 2015.

OECD (2008). *Bildung auf einen Blick 2008. OECD-Indikatoren.* Paris: OECD Publishing.

Pashiardis, P. (2015). *A case study on the educational governance system of Cyprus*. Unveröffentlichte Fallstudie für den Nationalen Bildungsbericht Österreich 2015.

Radtke, F.-O. & Weiß, M. (Hrsg.). (2000). *Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Ein Studienbuch.* Opladen: Leske + Budrich.

Rürup, M. (2007). *Innovationswege im deutschen Bildungssystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schimank, U. (2007). Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance* (S. 231–260). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schmid, K., Hafner, H. & Pirolt, R. (2007). *Reform von Schulgovernance-Systemen. Vergleichende Analyse der Reformprozesse in Österreich und bei einigen PISA-Teilnehmerländern* (ibw-Schriftenreihe, Nr. 135). Wien: ibw.

Schwedisches Institut (2012). *Tatsachen Schulsystem.* Stockholm: Schwedisches Institut. Verfügbar am 18.10.2015 unter https://sweden.se/other-languages/german/Das-Schwedische-schulsystem-high-resolution.pdf

Wasilewska, O. (2015). *School autonomy. Mini case study – Poland.* Unveröffentlichte Fallstudie für den Nationalen Bildungsbericht Österreich 2015.

Peter Earley

School autonomy and accountability in England: The rhetoric and the reality?

Th s paper considers school autonomy and the related issue of accountability in the English education system. It begins with a discussion of the context in which English schools and their leaders are currently operating and the challenges they face. A brief historical account of the development of school autonomy and accountability is then offered which follows closely the historical analysis provided for English schools by Trevor Male in his chapter. The part that leadership – more specifi ally school headteachers – play in school improvement is next discussed which in turn leads, partly as a result of the unintended consequences of accountability, to the more philosophical question of leadership for what educational purpose. The growth of academies and school-led improvement – or what has been referred to as the self-improving school system – is further considered in the penultimate section. Lastly the question raised in the paper's title about the rhetoric and the reality of school autonomy is discussed along with some concluding comments.

1 The work of school leaders – the context and the challenges

The role of school leaders in England and elsewhere, especially headteachers or principals, has changed considerably over recent decades, in particular with regard to the levels and patterns of accountability, the nature of their responsibilities and the extent of institutional autonomy (Schleicher, 2012). An interest in school leadership has grown globally as there has been a growing recognition of its impact on the performance of schools and national educational systems. Increasingly this leadership is defi ed in terms of learning-centred leadership or leadership for learning. It is suggested by OECD and others that leaders will need to become more focused on learning and to give it priority over other matters.

School leadership has changed over time to meet the ever-growing and changing demands of policy-makers and other stakeholders (Earley, 2013), yet the constant factor over this period has been the need for schools continuously to raise standards and improve the quality of teaching and learning. Th s period has been described by Cranston (2013, p. 131) as "an era of standards-based agendas, enhanced centralized accountability systems where improved student learning, narrowly defi ed, becomes the mantra for school leaders, who themselves are subject to enhanced accountabilities".

The well-known Finnish educationist, Pasi Sahlberg, has coined the acronym GERM – the Great Education Reform Movement – to describe the process of global borrowing and system reform which he has identifi d taking place in so many education systems throughout the world, both developed and less-developed (Sahlberg, 2011a, 2011b). Although he makes

no specific reference to leadership, he refers to the growth of accountability in education systems along with other common themes such as competition, testing, standardisation and choice; they are all part of the GERM. For Sahlberg, for education systems to become high performing ones, they need to move from 'test-based accountability' to 'trust-based responsibility' and to stress the importance of professional capital and its development. He argues that high-performing jurisdictions give teachers "agency, moral purpose and autonomy and have accountability systems based on trust" (Earley & Greany, 2017, p. 223).

In England and elsewhere, policy makers have continued the trend towards decentralisation and institutional autonomy, devolving decision-making power and resources to schools in the belief that this will improve quality and increase innovation (OECD, 2011). In order to incentivise these outcomes they have put in place accountability systems that combine quasi-market pressures (such as parental choice of school coupled with funding following the learner) with central regulation and control. Such policies around school autonomy have placed huge power in the hands of, and pressure on the shoulders of, school leaders. In England they sit at the fulcrum of 'high-autonomy-high-accountability' systems and are expected to resolve the policy paradoxes of competition and collaboration. So they should:

> exercise their autonomy to innovate in response to parental needs, whilst at the same time meeting centrally prescribed targets and requirements; improve literacy and numeracy scores every year, whilst maintaining a broad and balanced curriculum; close attainment gaps, while pushing the brightest and the best; and collaborate with their peers to develop skills and capacity, while competing to ensure that they move up the local hierarchy. (Greany & Earley, 2017, p. 4)

The policy paradox is not the only challenge however. The challenges faced by heads and other school leaders are many and as noted by Kellerman (2015, p. 263) "(L)eading has become a high wire act that only the most skilled are able to perform successfully over a protracted period of time". Being able to maintain a high level of performance over a number of years is a considerable challenge and is unlikely to be maintained by school leaders without suffici t opportunities for support, development and refreshment (Earley & Weindling, 2007; Earley and Bubb, 2018).

Educational leadership is often discussed in terms of a changing and challenging environment where heads and schools are being given an even bigger job to do either on their own or, increasingly, working with others in multi-academy trusts (MATs), collaboratives and alliances (Earley, 2013; Greany, 2014). The growth of school autonomy and its associated accountability mechanisms has added to this challenging environment.

The term 'work intensifi ation' is often used to describe the state of aff irs where there is "increasing pressure to do more in less time, to be responsive to a greater range of demands from external sources and to meet a greater range of targets, accompanied by impatient deadlines to be met" (MacBeath, O'Brien & Gonn, 2012, p. 422). The work of school leaders has intensifi d and become all-consuming. It is more complex than ever with many

challenges to be met. Gronn (2003) refers to this as 'greedy work'. The challenges for school leaders are many and although they may change they are unlikely to disappear. School leaders, regardless of phase or sector, will continue to operate in what's been termed a VUCA environment – volatile, uncertain, complex and ambiguous.

In view of these challenges leaders in English schools need to guard against the implicit pressure that such high stakes accountability systems can exert on them to narrow the curriculum and adopt instrumental improvement approaches that do not build sustainable human capacity. As will be argued later this has not always proved possible.

2 A short history – how did we get here?

Th s question is considered in detail in Male's chapter so mention will be made here mainly to the 1988 Education Reform Act. Th s Act along with the 1944 Education Act were both seminal pieces of legislation which considerably changed the English educational landscape, as did the more recent 2010 Schools Academies Act which promoted the growth of academies and multi-academy trusts.

The 1988 Education Reform Act (ERA) stated that local education authorities (LEAs) were responsible for provision and quality of state maintained schools but more signifi antly it began to introduce elements of competition and the market into the system. Schools in England were given (almost) total control of the student related budget, including the costs of staffing (teaching and support staff) which often constituted over 70 per cent of the overall budget. The Act also introduced 'open enrolment' whereby student admissions and charging for activities were transferred to the school level. Open enrolment firmly placed schools into a market environment as the basis of funding was student numbers. Each child entering the school came with a sum of money so if schools failed to attract students the number on roll would decline with serious implications for school budgets. The government of the day, keen to follow a neo-liberal agenda, felt that 'successful' schools could thus recruit more students and 'poor' schools would close. Signifi antly, the ERA also established Grant Maintained schools which were independent state-funded schools, separate from LEAs and the precursors to academies.

A series of Acts of Parliament were passed over the next decades (see Male's chapter for further details) with the Academies Act passed in 2010 devised to facilitate the further expansion of academies and multi-academy trusts. The rate of expansion of academies and MATs has been phenomenal and further details of the growth of academisation are provided by Male (2017)[1]. The National Audit Offic (2018) notes there are 6996 academies (and this figu e accounts for 72 per cent of secondary schools and 27 per cent of primary schools). By July 2018 there were 1082 MATs overseeing 5850 academies in England. With

1 Male (2017). *Multi-academy trusts (MATs): A background briefing paper.* London: London Centre for Leadership in Learning. Available at: http://www.lcll.org.uk/publications.html

the current rate of academy conversions it is possible that almost all state schools will become academies by 2022. Signifi antly the percentage of students enrolled in academies in 2018 was approximately 50 per cent of the total school population.

3 Making an impact: leadership matters

As noted above school autonomy has signifi antly enhanced the role of school leaders. It is now widely acknowledged that high-quality leadership is one of the key requirements of autonomous organizations and that leaders can have a significant positive impact on organizational goals, or in the case of education, student outcomes (Day et al., 2009, 2011; Robinson, 2011). Day and Sammons (2013, p. 3), in a review of successful leadership, note that "international examples of original research provide consistent evidence that demonstrates the impact of leadership on school organisation, culture and teachers' work". Such research they state offers substantial empirical evidence that the quality of leadership can be a crucial factor in explaining variation in student outcomes between schools. Their earlier study into the impact of school leadership found that school leaders "improve teaching and learning and thus pupil outcomes indirectly and most powerfully through their influence on staff motivation, commitment, teaching practices and through developing teachers' capacities for leadership" (Day et al., 2009, p. 2). They also refer to the importance of school culture and trust. It is suggested that school leadership influences student outcomes more than any other factor, bar socioeconomic background and quality of teaching. Although perhaps it is unwise to attempt to quantify the exact effect size, there is little doubt that the research evidence suggests that leadership matters. What's more it is suggested that leadership for learning or learning centred leadership matters most.

An important study by Robinson and her colleagues in New Zealand (Robinson, Hohepa & Lloyd, 2009; Robinson, 2011) has convincingly demonstrated how leadership related to teacher development has by far the greatest impact on student outcomes. In their meta-analysis of the five factors underpinning effective leadership 'Promoting and participating in teacher learning and development' was found to have the greatest influence on student outcomes. Such leaders ensure an intensive focus on teaching-learning relationships; promote collective responsibility and accountability for student achievement and well-being; and provide useful advice about how to solve teaching problems (Robinson et al., 2009). The central message of the research was clear: "The more leaders focus their relationships, their work and their learning on the core business of teaching and learning the greater their influence on student outcomes" (Robinson et al., 2009, p. 201).

Similarly, Hattie (2015, p. 2) concludes that the "the greatest influence on student progression in learning is having highly expert, inspired and passionate teachers and school leaders working together to maximize the effect of their teaching on all students in their care". Developing teachers and teaching makes the biggest contribution to student learning outcomes – school leaders' actions are crucial for creating that 'learning atmosphere' for both pupils and adults. Effective leaders empower teachers and other staff to reach their

potential because it is through teachers and high quality teaching that students will be helped to reach theirs. However, it begs the question of the purpose of learning and it is to this more philosophical question that we next turn.

4 Leading learning for what?[2]

School leadership, especially learning-centred leadership, matters even more in education systems, like England's which operate within a 'high-autonomy-high-accountability' culture where failure and under-performance are not tolerated. Within such systems there is a danger that learning becomes very narrowly defi ed and the overall purpose of education lost. It is easy in a time of measurement, targets and league tables to lose sight of what the primary purpose of schools should be. The question needs to be asked: What are the core purposes of learning and education, and hence of school leadership? Smythe and Wrigley have remarked: "in the discourse of the new leadership, even the term 'leading learning' has been reduced into monitoring attainment; the complexities of social justice are viewed very narrowly through the lens of reducing attainment gaps" (2013, p. 156). For others the global testing culture permeates all aspects of education, "from fi ancing, to parental involvement, to teacher and student beliefs and practices' which has led 'to an environment where testing becomes synonymous with accountability, which becomes synonymous with education quality" (Smith, 2016, p.x).

Currently, in England there is growing evidence that the narrow focus on exam results and league tables is corrupting the education system; dubious behaviours among school leaders and teachers seeking the best results is relatively widespread (Ofqual, 2017) and malpractice increasingly common. For example, a report published in 2018 by the Standards and Testing Agency (STA) showed that 599 schools (3.5% of approx. 16,000 schools) were investigated for maladministration in either the key stage 1 or key stage 2 tests and assessments in 2017 – a rise on the 524 investigations carried out in 2016. Maladministration covers cheating by pupils, over-aiding by teachers and changes to test papers, as well as inflation or deflation of teacher-assessment judgements (Ward, 2018). Heads and teachers have been dismissed for such activities.

Hutchings (2015, p. 37) notes the "intense pressure on school leaders and teachers to raise attainment as measured by tests and exams" and this pressure to achieve good results and gain positive inspection grades has led to 'gaming the system' in numerous ways, for example a focus on borderline children, massaging exam results by 'off- olling' students who are unlikely to achieve, removing difficult children during inspections, and 'borrowing' effective teachers. Also leading English schools in a 'high-autonomy-high-accountability' culture has resulted in some being seen as little more than 'exam factories' where pupils' emotional health and wellbeing suffers due to 'high-stakes testing'. The terms toxic leaders and toxic organisations have increasingly been used to describe this state of aff irs (Craig, 2017).

2 Th s section is adapted from Earley, 2017

In high-stakes, low-trust systems, only those things that get measured tend to get done. However, we know from OECD data that high achieving school systems not only achieve high test scores but are also improving non-cognitive qualities or the 'soft' domains (e.g. pupil engagement, interest, enjoyment, persistence, social skills, self-perception and growth mindset). Also high test scores are not a good predictor of the future success of students or national educational systems. Similarly, although effective teachers might be defi ed in terms of the high test scores achieved by their pupils there is a danger that such teaching may promote a negative attitude towards the subject taught or indeed learning more generally (lifelong non-learners?).

For Dimmock (2012, p. 46) discussion about learning-centred or instructional leadership is meaningless in a high-autonomy-high-accountability culture, where:

> government policy priorities are measured by league tables and inspection regimes that are nationally defi ed and unresponsive to local circumstances, since the principalship is increasingly defi ed by the extent to which these outcome measures are achieved. There is little scope for much else.

The challenge is therefore to create an education system whose success is not just assessed by exam results, but by how it is helping to develop children's and young people's character, resilience and well-being (Earley & Greany, 2017). As noted earlier, Sahlberg (2015) notes how in high performing education systems 'test-based accountability' has given way to 'trust-based responsibility' where accountability systems are based on trust.

Yet in England currently there is often a difference between leaders' visionary rhetoric and the prosaic reality experienced by staff, students and parents. Also visions have to conform to centralised expectations and to satisfy inspectors. As Hoyle and Wallace (2007, p. 139) noted school leaders can have 'any vision you like, as long as it's central government's'. Some school leaders however are attempting to show some agency and autonomy in the way they operate and examples of such schools are shown in a recent report published by the Royal Society of Arts. Th s report (Astle, 2017) is about a group of 12 English state schools 'that are bucking a growing and concerning trend: that of schools narrowing their focus, and hollowing out their teaching, in their desperation to meet the constantly shifting demands of the government's accountability system'. It found that some school leaders 'simply refuse to play this bureaucratic education-by-numbers game; leaders whose decisions are shaped, not by the government's agenda, but by their own sense of mission – by the higher purpose to which they have dedicated themselves and their schools'(p. 2). Such autonomous schools are attempting to bring back a more holistic or rounded defin tion of what education means and what learning is for.

Possible future changes in the inspection framework for English schools may also help. It is often said that 'what gets inspected gets done' so the Chief Inspector's recent statement that judgements on the breadth and depth of a school's curriculum will be placed at the

core of the new Ofsted inspection framework from September 2019 is most welcome. The intention is to move away from 'headline data' (exam results) with a new focus on 'how schools are achieving these results and whether they are offering a curriculum that is broad, rich and deep, or simply teaching to the test'. The new inspection framework aims 'to see which schools are really focused on giving children the very best education' (Sec Ed, 10 January 2019).

5 A self-improving school system – the route to self-improvement

The 2010 Education Act focused on releasing schools from local authority control and since that time the growth of academies (both sponsored and convertor) has been rapid. At the beginning of 2018 approximately 7000 were in existence (including Free Schools and University Technical Colleges, both types of autonomous institutions free of local council control). Since the election in Britain of the coalition government in 2010 the preferred direction of travel of English schools has been academisation and the creation of multi-academy trusts. By 2018 just over 60 per cent of academies were single academy trusts with the remainder (approx. 40%) in MATs varying in size from two to over 40 academies. Of the almost 1,400 multi-academy trusts, three quarters (76%) have between 1 to 5 schools, working together to share best practice.

At the same time as this phenomenal growth in academies and MATs, the government in England has been implementing a 'self-improving school-led system' (SISS) policy agenda, which according to one of its main architects has meant 'a shift from vertical to horizontal ways of working' (Hargreaves, 2010, p. 5). Th s has manifested itself in a variety of ways including: a growing number of school federations (hard and soft); the emergence of Executive Headteachers; the appointment and deployment of National Leaders of Education (NLEs) and Local Leaders of Education (LLEs); establishing Teaching Schools and Teaching School Alliances; and perhaps most signifi antly, academisation and the creation of multi-academy trusts. As argued by central government, these reforms 'will dismantle the apparatus of central control and bureaucratic compliance' (DfE, 2010, p. 66) by 'moving control to the frontline' (DfE, 2016, p. 8).

6 Rhetoric and reality

The government has argued that the above SISS policy agenda is premised on 'high autonomy' and 'high accountability' for schools, with a promise to 'trust' the profession, reduce bureaucracy and 'roll back' the state (DfE, 2010; 2016). The rhetoric however has been found to be quite different from the reality. Recent research conducted at the UCL IOE has found that 'any increase in operational autonomy for schools is more than balanced out by changes to the accountability framework, which have allowed the state to continue to steer

the system from a distance and to increasingly intervene and coerce when and where it deems necessary' (Greany & Higham, 2018, p. 6). The research study concludes that rather than 'moving control to the frontline', the SISS agenda in England has:

> intensifi d hierarchical governance and the state's powers of intervention, further constraining the professionalism of school staff and steering the system through a model we term 'coercive autonomy'. Our fi dings are unambiguous in illustrating the importance of Ofsted and the wider accountability framework in influencing the behaviour of schools, suggesting that hierarchical governance is more influential than market or network co-ordination in England (op cit., p. 11).

What is more the research found that:

> … while a minority of our respondents were optimistic about the potential for their local school system to become 'self-improving', the majority view was that the SISS agenda is creating a system of 'winners and losers'. Many saw the contemporary policy framework as problematic, not least because of the incentives to act 'selfishly' in a highly regulated marketplace. There was also a prevailing view that the system has become increasingly incoherent (op cit., p. 12).

Over half (53%) of survey respondents reported that they did not support the overall trajectory of current policy, while only 20 per cent did. They were also clear about the tensions, paradoxes and ironies that exist (Greany & Earley, 2017). For example:

> current reforms were seen to be *moving the system away from the original promise of increased school autonomy and towards a model of MATs in which school-level autonomy is reduced.* Further, as MATs get larger, the number of managerial levels often increases, meaning that the 'bureaucracy' of the LA is replaced by another, potentially more complex and less accountable bureaucratic form – which develops hierarchical authority without a local democratic mandate (Greany & Higham, 2018, p. 13, my italics).

Th s research-based view of the current English educational landscape is very much at odds with that of the current Secretary of State who has recently proclaimed that the freedom and autonomy of the academies programme has driven innovation and raised standards. The Education Secretary speaking at the launch of the Confederation of School Trusts, pointed to the many successes of the academies system and the increasing number of schools making the positive choice to convert, as examples of the benefits of backing school leaders (11 October, 2018). He said:

> It's when you give good people the power to make their own decisions that you unleash their creativity and allow them to drive improvements based on what they know works. Today I want to re-make the case for freedom … for diversity … and for accountability in our school system … for going forwards not backwards, as we strive to achieve a world-class education for every child, whatever their background.

He argued that it was a 'fundamental point' that heads and school leaders should have the freedom to make decisions in the best interests of their schools and pupils. Yet there appears to be quite a contrast with continued government rhetoric about school autonomy and the power afforded school headteachers and the reality being experienced on the ground. Some practitioners have argued that the growth of MATs has signifi antly curtailed school leader autonomy (e.g. Breslin, 2018) however, others have argued the opposite to be the case (e.g. West, 2018).

The most recent research (Greany, 2018) has shed further light on the issue of perceived autonomy for school leaders in academy trusts. It notes that while the majority of MATs have an agreed approach across pupil assessment and data reporting, most do not have a standardised approach to curriculum and pedagogy (although the report states many are working to do so in some areas). "Several of the 'above average MAT performers' were 'consciously resisting' standardisation in these areas, based on the argument that schools need a good level of autonomy to meet contextual needs and drive continuing improvement and innovation" (op cit, p. 87). Trusts working with underperforming schools tended however to be more prescriptive in an attempt to bring about school improvement.

However, it must be said that compared to 30 years ago and prior to the Education Reform Act, schools – both academies and LA-maintained schools - are signifi antly more autonomous in their decision-making, and increasingly held to account for their results, which are made public and widely available. As schools have gained more autonomy, the more important the role of school leaders has become. However, for the Australian academic Cranston (2013, p. 131), "the rhetoric of self-management and devolution … has not resulted in schools and school leaders … determining and driving educational priorities". For him many school leaders have become the 'doers' of the bidding of others rather than "playing a lead role in shaping school leadership professionalism and education more broadly for the 21st century".

7 Conclusion

As schools in England have become more autonomous, the more important the role of school leaders has become, especially headteachers, and more recently, chief executive offic s and directors of multi-academy trusts. A key question is how can educational leaders lead in autonomous and accountable systems in ways which recognise and resolve, or at least mitigate, the tensions that they face? A challenge found in all devolved education systems with increasingly autonomous schools has been how to design and implement accountability systems which provide clarity for schools, parents and government funders on what success 'looks like'. Also is there a clear assessment of whether or not schools are offering a quality service without descending into an unhealthy 'performativity' regime led by toxic leaders (Craig, 2017)? As noted elsewhere:

> Overly tight accountability systems can flatten the very freedom and autonomy that governments want to encourage; schools can narrow learning by teaching to the test;

> they can look up to second guess what they think the inspectorate wants to see (rather than at the evidence base); and they can game the system through 'cream-skimming' or by massaging their exam performance through various subtle tricks (Greany & Earley, 2017, p. 4).

The title of this paper 'School autonomy and accountability in England', asks whether autonomy is largely rhetorical or an on-the-ground reality. However, the answer is not clear cut and further research is required to shed light on this issue, especially in relation to school autonomy and agency within an increasingly academised system with a growing number of MATs. For some commentators headship in multi-school settings is about anything but autonomy. "It is line-managed and bound by group rules that can drill deep into the identity and independence of individual schools" (Breslin, 2018). As Cousin (2019, p. 206) notes "the new role of 'head of school' has emerged to signify a headteacher working as the operational head of a school answerable to an executive head or MAT CEO", adding that one result of the reduced autonomy is the increasing reluctance of senior leaders to apply for such headships. What is clear however is that the 'high-autonomy-high-accountability' culture in which English schools have operated since the 1988 Education Reform Act has led to unintended consequences not all of which have been positive.

References

Astle, J. (2017). *The Ideal School Exhibition,* London: RSA.

Breslin, T. (2018). The broken promise of autonomy for heads in multi-academy trusts, *Schools Week,* 8 December.

Cousin, S. (2019). *System Leadership: Policy and Practice in the English Schools System,* London: Bloomsbury.

Craig, I. (2017). Toxic leadership. In P. Earley & T. Greany (Eds.), *School Leadership and Education System Reform* (pp. 182–190). London: Bloomsbury.

Cranston, N. (2013). School leaders leading: professional responsibility not accountability as the key focus, Educational Management, *Administration and Leadership, 41* (2), 129–142.

Day, C., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q., Brown, E., Ahtaridou, E. & Kington, A. (2009). *The impact of school leadership on pupil outcomes: Final report.* Nottingham: Department for Education.

Day, C. Sammons, P. Leithwood, K. Hopkins, D. Gu, Q. Brown, E. & Ahtaridou, E. (2011). *Successful school leadership: linking with learning and achievement,* Maidenhead: Open University Press.

Day, C. & Sammons, P. (2013). *Successful leadership: a review of the international literature.* CfBT. Available from https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED546806.pdf.

Department for Education (2010). *The Importance of Teaching: the Schools White Paper,* DfE, London.

Department for Education (2016). *Educational Excellence Everywhere,* DfE, London.

Dimmock, C. (2012). *Leadership, Capacity Building and School Improvement: concepts, themes and impact,* London: Routledge.

Earley, P. (2013). *Exploring the School Leadership Landscape: Changing demands, changing realities,* London: Bloomsbury.

Earley, P. (2017). Conceptions of leadership and leading the learning, Chapter 9. In P. Earley & T. Greany (Eds.) *School Leadership and Education System Reform,* London: Bloomsbury.

Earley, P. & Bubb, S. (2018). Leader development – it's personal! *Professional Development Today,* Issue 20.1, 14–23.

Earley, P. & Greany, T. (Eds.) (2017). *School Leadership and Education System Reform,* London: Bloomsbury.

Earley, P. & Weindling, D. (2007). Do school leaders have a shelf life? Career stages and headteacher performance, Educational Management, *Administration and Leadership, 35* (1), 73–88.

Greany T. (2014). *Are we nearly there yet?: progress, issues and possible next steps for a self-improving school system,* IOE Press, London.

Greany, T. (2018). *Sustainable improvement in multi-school groups,* London, DfE.

Greany. T. & Earley, P. (2017). Introduction. In Earley, P. & Greany, T. (Eds.) (2017). *School Leadership and Education System Reform.* London: Bloomsbury.

Greany, T. & Higham, R. (2018). *Hierarchy, Markets & Networks: Analysing the 'self-improving school-led system' in England and the implications for schools,* London: UCL IOE Press.

Gronn, P. (2003). *The new work of educational leaders: changing leadership in an era of school reform,* London: Sage.

Hargreaves, D. (2010). *Creating a self-improving school system,* Nottingham: National College for School Leadership.

Hattie, J. (2015). *The politics of collective expertise,* London: Pearson.

Hoyle, E. & Wallace, M. (2007). *Education reform: an ironic perspective,* London: Sage.

Hutchings, M. (2015). *Exam factories? The impact of accountability measures on children and young people,* London: NUT.

Kellerman, B. (2012). *The end of leadership,* New York: Harper Collins.

Kellerman, B. (2015). *Hard Times: Leadership in America.* Standford, CA: Stanford Business Books.

MacBeath, J, O'Brien, J. & Gronn, P. (2012). 'Drowning or waving? Coping strategies among Scottish head teachers', *School leadership and management, 32* (5), 421–37.

Male, T. (2017). *Multi-academy trusts (MATs): A background briefing paper.* London: London Centre for Leadership in Learning. Available at: http://www.lcll.org.uk/publications.html

National Audit Offic (2018). *Converting maintained schools to academies.* London: National Audit Commission.

OECD (2011). *School autonomy and accountability: Are they related to student performance?* Paris: OECD Publishing.

Ofqual (2017). *Annual Report, 2017,* London: Offic for Qualifi ations and Examinations.

Robinson, V. (2011). *Student-centred Leadership,* San Francisco: Jossey Bass.

Robinson, V., Hohepa, M. & Lloyd, D. (2009). *School leadership and student outcomes: identifying what works and why: Best evidence synthesis.* Wellington, New Zealand: Ministry of Education.

Sahlberg, P. (2011a). The Fourth Way of Finland, *Journal of Educational Change, 12* (2), 173–185.

Sahlberg, P. (2011b). *Finnish Lessons, What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* New York: Teachers College Press.

Sahlberg, P. (2015). *Finnish Lessons 2.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* (2nd edition), New York: Teachers College Press.

Schleicher, A. (Ed.) (2012). *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World,* Paris: OECD Publishing.

Smith, W. C. (Ed.) (2016). *The Global Testing Culture: shaping education policy, perceptions, and practice,* Oxford: Symposium Books.

Smythe, J. & Wrigley, T. (2013). *Living on the Edge: Rethinking Poverty, Class and Schooling,* NY: Peter Lang Publishing.

Ward, H. (2018). Almost 600 primaries investigated for cheating, *Schols Week,* 27 November.

West, C-L. (2018). Not all multi-academy trusts reduce autonomy, *Schools Week,* 8 December.

Trevor Male

Towards school autonomy in England: A troubled and far from complete journey

1 Introduction

Th s chapter focuses on the journey towards autonomy for state-maintained schools in England. Firstly, it is important to recognise that a total of four national school systems exist within the United Kingdom as both Northern Ireland and Scotland have their own regulations, whilst Wales has devolved powers which allow for different policy enactments. Secondly, it is necessary to understand the complexity of provision within England that gives legitimacy to independent fee paying, independent state-funded and local authority-maintained schools. The notion of independent state-funded schools has been manifested in the current century through the creation of academies, which are corporatised entities funded directly from central government. At the time of writing independent fee-paying schools account for some seven per cent of the relevant student population (i.e. those of compulsory education ages – currently 5 to 16 years), with the remainder being almost equally split between local authority schools and academies. Academy trusts will be explored more fully later in this chapter, but the story starts with the prolonged attempts between 1870 and 1970 to establish a national school system.

2 The journey begins

Universal basic education did not become a state policy until the latter stages of the nineteenth century when attempts were made to rationalise the range of previous initiatives, largely led by churches, into a managed system of schools. The centrality of the churches to the early development of schools has never been seceded, meaning that the system today is a mix of secular and religious schools. By the end of the century there were over 2500 school boards governing and managing schools, but these were abolished by the 1902 Education Act which gave responsibility for the provision and management of education to local councils as part of a unifi ation of the control of schooling. Th s democratically elected tier of local government was to establish local education authorities (LEAs) which were given authority over the secular curriculum of voluntary (church) schools (Ball, 2018). The LEAs provided grants for school maintenance, but if a school wanted to provide denominational teaching the buildings had to be paid for by the church.

Th s attempt to create a national school system operated with only partial success as it did not include secondary education and did little to address social inequality. A key feature of the coalition government in place during the Second World War (1939–45) was to plan for peace time, a process which included addressing social welfare, health and education. For schools the key point was the 1944 Education Act which, for the most part of subsequent

history has been the bedrock of a national system. The act abolished the existing system of elementary schools for children aged 5–14, raised the school leaving age to 15 and introduced state-funded secondary education for the first time. This led to the classification of primary schools for 5–11 year olds and the introduction of compulsory secondary education for 11–15 year olds. Governance and management of schools was a compromise between local and church authorities with most religious denominated schools becoming part of the state sector. LEAs were responsible for the provision and quality of state-maintained provision which included church schools, although some chose the status of Voluntary Aided (VA) which provided enhanced state subsidies, but retained autonomy over admissions, curriculum and teacher appointments. Overall, however, the system was a national one that was locally delivered with the LEAs being the major controller.

3 School control in the 1950s & 1960s

Education in England during the subsequent period from 1944 to 1970 was considered a private matter where the state had only a limited role to play (Syriatou, 2009), with most teachers believing that the freedom to teach what they wanted in the way they wanted was a matter of safeguarding democracy itself (Gillard, 2018a). The independence of the headteacher and teaching staff in the sphere of curricula was large and considered "not likely to be diminished" (Barker, 1947, p. 229) and to be working to a professional consensus (Bassey, 2005).

During this period central government determined the structure and financing of schools, but did not intervene in the curriculum, pedagogy or assessment. Indeed, it is said that when, during that war, Churchill asked the President of the Board of Education, *'Can't you ensure that the schools are more patriotic?',* R A Butler replied, *'I have no say in what is done in schools'* (Bassey, 2005, p. 8). Derek Morrell from the department confirmed this autonomy for defining and delivering learning in schools:

> We reaffirm the importance of the principle that the schools should have the fullest measure of responsibility for their own work, including responsibility for their own curricula and teaching methods, which should be evolved by their own staff to meet the needs of their own pupils. (quoted in Simon 1991, p. 313).

The first attempt at intervention from central government was made in 1959 by the Secretary of State for Education, Sir David Eccles, who commented:

> I regret that so many of our educational debates have had to be devoted almost entirely to bricks and mortar and to the organisation of the system. We hardly ever discuss what is taught to seven million boys and girls in the maintained schools. (cited in Taylor, 1989, p. 62)

His concern was probably based on anecdotal evidence of a 'cosy consensus' between the local authorities, teacher unions and departmental officials which seemingly excluded the

Secretary of State for Education, with many policy initiatives emerging and subsequently being implemented without central government involvement:

> It was believed that many policy decisions in education were taken over lunch at the National Liberal Club by a troika consisting of Sir William Alexander, Secretary of the Association of Education Committees, Sir Ronald Gould, the General Secretary of the NUT and the Permanent Secretary at the Department of Education. If these three agreed on some item of educational policy, it would, more often than not, be implemented. Such at least was the general belief and, even if it was caricature, it is at least signifi ant that it was widely held. (Bogdanor, 2006, p. 96)

Although Sir David Eccles had signalled an intention to "sally into the secret garden of the curriculum" (Taylor, 1989, p. 62), what followed in 1960s was a period of great excitement and creativity, especially in primary education with the publication of the report of the Central Advisory Council for Education for England (CACE) (1967), commonly known as the 'Plowden Report' after the chair of the enquiry. The 1944 Education Act had aimed to set up a tri-partite system of secondary education with the ambition for children to be provided with the type of education which most suited their needs and abilities and underpinned by the principle that 'the nature of a child's education should be based on his capacity and promise and not by the circumstances of his parent' (Board of Education, 1943, p. 7). Each category of state-run secondary schools was thus designed with a specific purpose in mind, aiming to impart a range of skills appropriate to the needs and future careers of their pupils. *Grammar* schools were intended to teach a highly academic curriculum, with a strong focus on intellectual subjects, whilst *Secondary Technical* schools were designed to training children adept in mechanical and scientific subjects (although very few were ever opened). Most children were to attend *Secondary Modern* schools, however, where they would be trained in practical skills, aimed at equipping them for less skilled jobs and home management. Gaining entry to a grammar school required success in a standard examination known as the *Eleven Plus* (11+), an end which too often tended to dominate the primary school curriculum and learning process. When it became clear that the selection system was failing most of the nation's children the government asked CACE 'to consider primary education in all its aspects, and the transition to secondary education' (Gillard, 2018b).

> By this time, the abolition of the 11+ in many areas was enabling the primary schools to develop a more informal, child-centred style of education with an emphasis on individualisation and learning by discovery: in short, a 'progressive' style of education, which Plowden largely endorsed. (Gillard, 2018b)

The transition to a child-centred approach took place under a Labour government through the now infamous Circular 10/65 (Department of Education and Science, 1965) which had signalled, amongst other things, an expectation that the 11+ was to be abolished. With most LEAs taking account of this guidance primary schools tended to be freed from the constraints imposed by the need to 'get good results' and teacher-led curriculum innovation became actively encouraged.

A further development that corresponded to the government enquiry into inequity (published as The Newsom Report) which made several recommendations for secondary education that were designed to improve the life chances for children who did not go to grammar schools (Central Advisory Council for Education for England, 1963). The key recommendations included a raising of the school leaving age to 16 (later implemented in 1972), a broader curriculum and consideration to reorganising schools. The notion of comprehensive schools as an alternative to the organisation of secondary education had grown in the early 1950s due mainly to the determination of socialist political fi - ures to move toward the concept of meritocracy in a society that stubbornly continued to favour a privileged few. Grammar schools were considered divisive and the province of the middle classes, with senior figu es in the Labour party setting themselves the goal of removing them from the state system of secondary education. In addition to seeking abolition of the 11+ the new Labour government signalled an expectation, also through Circular 10/65, that LEAs were to prepare plans to deliver secondary education in their areas on comprehensive lines.

Experiments with comprehensive schools in England and Wales had begun earlier than this in the late 1940s with some LEAs having banished tri-partite secondary education in the 1950s. Comprehensive schools were developed because:

> there were many who believed that educating all local children in a single school, where they would have equal physical facilities and equal access to high quality teachers, would raise the aspirations of all children and teachers, bringing about greater equity within the schools and lead to greater opportunities outside in the world of work (Pring & Walford, 1997, p. 2).

By 1970, 115 LEAs had had their reorganisation plans approved, whilst 13 had had theirs rejected, and a further 10 had defi d the government and refused to submit any plans at all. In 1970, Margaret Thatcher, the Secretary of State for Education in the new Conservative government, ended the compulsion on LEAs to convert to comprehensive schooling, however, although ironically more comprehensive schools opened during her time as Secretary of State than any other.

1970 was also the year that the basis for universal access was legally established in England when the Education (Handicapped Children) Act was introduced making local education authorities responsible for the education of severely handicapped children, previously considered to be 'unsuitable for education at school'. Th s, according to Margaret Thatcher was:

> … the fi st time in history all children without exception are within the scope of the educational system. The act is the last milestone, along the road starting with the Education Act of 1870, which set out to establish a national system of education. (Ball, 2018, p. 218)

Th s can thus be considered as the point where there was a national school system in England and a scenario where the LEAs and the teaching workforce were in control of fi ance,

curriculum and pedagogy. As can be seen above, however, this was also the year in which the Secretary of State exerted her authority to stop the development of comprehensive schooling and since then schools in England can be considered to have moved from being the least to the most state-controlled system in the world by the second decade of the current century.

4 The tide turns

As can be judged from the comments of Sir David Eccles (above), there was a growing sense of frustration in central government that, despite funding a huge increase of state-maintained schools, they had little impact on desired outcomes. The first crack in the armour of local government and teacher unions, however, was the establishment of a Curriculum Study Group (CSG) by the Ministry of Education in 1962 consisting of government officials and other experts, but excluding teacher representation. The idea of having a body intervening in the work of the teacher in the classroom was a blow to "the purely twentieth-century English dogma that the curriculum is a thing to be planned by teachers and other educational professionals alone and that the state's first duty in this matter is to maximise teacher autonomy and freedom" (Bell & Prescott, 1975, p. 2). The CSG had too little time to make an impact, however, before it was replaced by the Schools Council in 1964 by the incoming Labour government, with the new body staffed in a more democratic and representative way and including people from the whole educational spectrum. The council was set up to establish the official intervention of central state in the curricula, whilst ensuring this process was to be safeguarded by the professionals themselves (Syriatou, 2009). Although the CSG never really gained any momentum because of its limited tenure and the sustained power of the LEAs and teacher unions, nevertheless the seeds were sown for future intervention into the 'secret garden' by central government and the department.

Dissatisfaction with the 'cosy consensus' and the liberal attitude underpinning progressive education and comprehensive schools led a number of conservative activists seeking to exert influence through the publication between 1969 and 1977 of a series of 'Black Papers' (a descriptor deliberately chosen to contrast with government White Papers which are advanced proposals for an Act of Parliament). The Black Papers were strongly critical of what they saw as the excesses of an education system largely focused on individual learning needs, which they dismissively labelled as 'progressive', and demanded a return to education of 'the pursuit of choice', with LEAs to choose how to organise their schools, of parents to choose the school they felt appropriate for their children and of pupils to choose subjects and areas of study within schools (Cox & Dyson, 1969, 1970a, 1970b; Cox & Boyson, 1975, 1977). This period was also one of national financial crisis which led in many ways to education being considered to be one of the culprits for the weak economy and, at times, the scapegoat for decline. According to Phillips (2001, p. 13) "some claimed that this new discourse about education ended the educational consensus and the relative autonomy of education from the state". Indeed, the focus of government attention became more acute when confronted with findings from a report commissioned by the Inner London Education Authority (ILEA) in 1976 on the William Tyndale School. From 1974 this junior school in the London Borough

of Islington had been offering a progressive approach to education which, controversially, had included an element of free choice for children as to what lessons they attended and which parts of the school they used. Th s resulted in a lack of control, poor behaviour and, ultimately, not only parental complaints, but also withdrawal of large numbers of children from the school. Subsequently ILEA sacked the headteacher and some senior staff, but faced strong criticism itself for its inability to control the school.

Th s combination of events most probably kick started the increase in government authority over education and a reduction in the autonomy of the local education authorities. The populist view at the time was that state-maintained schools were overly liberal in their interpretation of progressive education and were considered to be not producing a capable workforce during a period of economic depression. What happened next was that Prime Minister James Callaghan commissioned an internal government report which gave the view of the department and HMI on the 'health' of the education system, commonly known as the 'Yellow Book'. Th s document was a classifi d document which few have seen and it remains shrouded in mystery. Riley reports that she was not able to gain access to a copy but was able to report the comments of several of her interviewees who had been privy to its contents. One described it in the following terms:

> One of the things you don't hear about is what 'The Yellow Book' contained. Overall it was very positive, it recognised the achievements of education, such as the fact that schools had made a reality of secondary education for all, and that educational achievement had been mobilized. There had been a massive and successful rebuilding and restructuring programme after the war. 'The Yellow Book' said to the Prime Minister that "things are not as bad as you thought, although there obviously are issues that need pushing forward". For example, perhaps the Schools Council needed greater clarity. There are also issues in relation to preparation for work. Teachers were not layabouts, but the problem was that they did not necessarily understand the standards … to be achieved by children. (Riley, 1998, p. 60)

Despite the positive nature of the report, however, Callaghan argued for the setting of national standards, the monitoring of increasingly scarce resources and a core curriculum of basic knowledge in his famous speech at Ruskin College in October 1976, although the authors of the Black Papers also claimed the credit for shaping his thinking:

> In October, 1976, Mr. Callaghan, the Prime Minister, attempted to steal our clothes, which have always been freely available. He repeated our assertions that money is being wasted, standards are too low and children are not being given the basic tools of literacy and numeracy. (Cox & Boyson, 1977, p. 5)

During the speech, the PM attacked the 'educational establishment' and signalled an intention to launch a 'Great Debate' on education. The signifi ance of the speech is that it once again raised questions about curriculum and suggested that teachers were not the only legitimate group to have an interest in the curriculum:

> Ruskin undoubtedly signalled a political change in that national government indicated that it wished to set policy objectives for education and to apply criteria to the public sector. (Riley, 1998, p. 70)

Callaghan thus seized the educational initiative from the teacher unions and moved the debate to notions of accountability and value for money from schools. In this way it challenged professional control and autonomy and the authority of teachers' unions.

5 Control moves toward central government

Despite this the government took no decisive action and even signalled an intent to maintain the status quo in a letter from the Secretary of State to the Chairman of a parliamentary committee of enquiry (the Taylor Report) in November, 1976:

> There is no question of the government contemplating the introduction of a detailed central control of the school curriculum which would deny teachers reasonable flex - bility or diminish the contribution which local education authorities and the managers or governors should make to the conduct of the schools. (Department of Education and Science, 1977)

Instead of confronting and changing the school system, it seems the Labour government had "prepared the soil for a breakthrough by the radical right" (Simon, 1991, p. 454), led by Margaret Thatcher who had been elected as Prime Minister of a Conservative government in 1979. The next eleven years fundamentally shifted the locus of power towards central government. As discussed above, the incoming Prime Minister had previously served as Secretary of State for education and, from unfolding events, seemed determined to adopt a neoliberal approach to policy. Th s populist approach to running the nation was based on the principle of a market driven capitalist economy under the guidance and rules of a strong state. In truth, Margaret Thatcher did not take much in the way of direct action on the state-maintained school system, other than to abolish the Schools Council which she described as "a lousy organisation" in the 1970s, a move which many educationists marked as "the end of an important experiment in co-operation and pluralism" (Simon, 1991, p. 405). Instead, she appointed Sir Keith Joseph as Secretary of State in 1981, "a post that he wanted and to which he devoted deep thought, preparing the ground for many changes introduced by his successors" (Bassey, 2005, p. 22). He was a keen supporter of free-market Conservatism and had worked with the new Prime Minister to set up the Centre for Policy Studies during the 1970s, a think tank to develop policies for a market-driven economy.

His most obvious intervention into mainstream schooling was to introduce the Technical and Vocational Education Initiative (TVEI) in 1982, essentially a curriculum aimed at promoting the capability of the bottom 50 per cent of the school student population to contribute to the nation's economic growth by training them in work-related skills. Importantly, this was the fi st time funding for education was managed by a separate government

department, in this case the Manpower Services Commission (MSC). The signifi ance of this move was that it brought specific accountability to schools who were required to perform according to precise contractual criteria and demonstrated a determination by central government to direct the curriculum.

Following his failure to resolve a long running pay dispute with teachers Joseph was replaced by Kenneth Baker in 1986, who on the strength of subsequently settling the dispute (and getting extra funding for this from the Treasury), set about redesigning the school education system, culminating in the Education Reform Act (ERA) 1988. Th s was:

> … the most massive intervention in the education system of the twentieth century and, in terms of curriculum and assessment, totally reversed earlier political notions that these should be left o the teachers, schools and local authorities. (Bassey, 2005, p. 24)

The act had several key features which radically changed the nature of schooling, as well as endorsing central government control over local authorities. ILEA was abolished, for example, with each of the 13 local councils in central London being required to establish their own LEA. Th s was part of a wider agenda, driven by Thatcher, to limit the ability of local government to modify policies. The main elements of the act, however, were to establish a national curriculum and assessment system and to free schools from local authority fi ancial control. Control of the learning process in the nation's schools was now fi mly in the hands of central government who set up two bodies to oversee curriculum and assessment: The National Curriculum Council (NCC) and the Schools Examination and Assessment Council (SEAC). In terms of fi ance, schools were either to remain with local councils, yet have almost total control over decision making as part of the Local Management of Schools (LMS), or be directly responsible to central government as a Grant Maintained School (GMS). Tomlinson (2005, pp. 26–27) suggests at this stage "education was to return to its role as an allocator of occupations, a defender of traditional academic values, teaching respect for authority, discipline, morality and 'Englishness' and preparing a workforce for the new conditions of flex ble, insecure labour markets".

Th s was the defini g moment of the struggle for control of the nation's schools and was evidence of neo-liberalism, the so-called 'freedom' under the guidance of a strong government:

> The 1988 Education Act laid the foundations of an education market system of education or what we might call neoliberal education […] driven by a factory-based model of performance management […] that is predominantly defi ed publicly and politically by concerns about underperformance. (Ball, 2018, pp. 220–221)

6 Reorganising local control and school funding

At the beginning of Margaret Thatcher's tenure as Prime Minister of successive Conservative governments between 1979 and 1990 contemporary legislation allowed only one per cent

of total spend on education to be directed by central government. Subsequent policy initiatives sought to limit both the power of local government and to direct control of funding to the end users, in this case schools. Various large local authorities were either reduced in size through abolition or reorganisation to increase central government control over local decision making, whilst seemingly providing a strong steer as to which decisions could be enacted – the paradox of the 'rhetoric and reality' which Peter Earley explores elsewhere in this book.

Reorganisation of local authorities included abolition of large local authority conurbations such as the Greater London Council and Humberside, plus the Metropolitan Counties of Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands and West Yorkshire was included in the 1985 Local Government Act. It was clear that this action was taken by a Conservative government which considered these local authorities as opposing and preventing their policies, based as they were on free market principles.

Reorganisation of funding for schools had begun in 1982 for specific, curriculum based, initiatives with the introduction of TVEI (see above) and was followed in 1984 with the introduction of Education Support Grants (ESG). By 1986 funding was identifi d for teacher development through TVEI related in-service training (TRIST) which fundamentally changed the nature of LEA in-service education, allowing for the appointment of co-ordinators of training and development to direct and fund school-based activities. By 1987 the government had removed the barriers to specific funding for in-service training and development with the introduction of the Local Education Authority Training Grant Scheme (LEATGS), although spending was very controlled through a system whereby National Priorities (i.e. defi ed by central government) were supported at a higher rate (70 per cent) than Local Priorities (50 per cent), with specifi d amounts being defi ed in the grant for certain activities. ESG and LEATGS were combined in 1990 to become Grant for Education Support & Training (GEST) which funded compulsory teacher appraisal from 1991. Thus, we saw a radical shift in the control of school funding over the course of the decade which culminated in almost total devolution to schools following ERA in 1988.

7 Redefining schools

The fi st step in the process of redefini g schools was the shift of power towards greater parental engagement and choice of schools through amending the governance structures through the 1980 and 1986 Education Acts. Each school was required to have its own governing body, responsible for decision-making on key issues, which demonstrated a balance between LEAs, parents and the teacher workforce. Following ERA such decisions included most recurrent expenditure, including staffing. By 1994 this control of expenditure was embedded in all state-maintained schools, following completion of the abolition of ILEA and the inclusion of special schools in LMS. It soon became evident, however, that central government was still dissatisfi d with the way in which LEAs maintained their schools and were held accountable. Two actions followed which are still being manifested today as

core to the management of the nation's schools; the first, in chronological terms, was the classification of some schools to deliberately take them out of LEA control and the second was the introduction of a national system of school inspection – the Office for Standards in Education (Ofsted).

At the same time Kenneth Baker was planning ERA he also announced intentions to open a chain of 'City Technology Colleges' which were to be science-focused inner-city schools owned and governed by autonomous governing bodies rather than LEAs. The first school was announced in 1987 and fifteen were built in total. Although this did not in its own right constitute a significant increase in the autonomy of the school system it did pave the way for further reforms which steadily reduced the influence of local education authorities over schools (Institute for Government, 2012, p. 4). Meanwhile, the measure of school accountability was extended beyond the National Curriculum and examination results to include mandatory inspection of schools on a much more comprehensive scale than the previous regime of Her Majesty's Inspectorate (HMI). The oversight of school performance was still the responsibility of Her Majesty's Chief Inspector (HMCI), but determined by much greater rigour and regularity than the previous system which had resulted in episodic national inspection and was more reliant on LEA inspectors and advisers. The impact of this new national agency on schools is well documented elsewhere, but in basing their reports on outcomes and contributory factors, Ofsted established a model of operation and management to which all schools were expected to subscribe (Bolam, 1997).

The transition to a national policy agenda continued with a New Labour government, elected in 1997, which seemed determined to effect improvement in the performance of underperforming schools in England. Their first attempt to improve schools was through the 1998 School Standards and Framework Act, another major intervention into curriculum and assessment which led initially to directed activities such as the Literacy and Numeracy Hour in primary schools. Although this was later adapted and amended by practitioners, the underlying requirement of improvement in test scores is still evident.

In terms of school provision, however, the government seemed obsessed by a perception that business partners were vital to school improvement. In 1998 Education Action Zones (EAZ) were designated in deprived areas to cover clusters of around twenty schools for which government wanted leadership by a business partner who, it was claimed, had a better understanding of how to prepare students for the world of work. By 2000, however, it was clear that business partners were not engaging in the way envisaged, so the scheme was not renewed and a different attempt was made to enact this policy desire with the introduction of the Fresh Start scheme in which the weakest schools were closed and then re-opened under new management. This was not a success either, however, and in May 2000 Education Secretary David Blunkett said the Government had decided "a more radical approach" was needed and "substantial resources" would now be provided for the establishment of City Academies (politics.co.uk, n.d.). This new strategy was to build upon the previous Conservative government initiative of City Technology Colleges (CTC) with the opening of City Academies in deprived areas, to be sponsored by business partners, with

CTCs to be encouraged to convert into academies. Th ee such academies were opened by 2002 and legislation was subsequently applied that allowed 'City' to be removed from the title so that schools in non-city areas could join the programme.

At the same time secondary schools were encouraged to become specialist schools and by 2008 some 90 per cent were operating with specialism in technology, arts, sport, languages, business and enterprise, sciences, mathematics & computing and engineering and receiving additional funding from central government. The schools were to be supported by the Specialist Schools and Academies Trust (SSAT) which had been created as a non-departmental government body to be responsible for the delivery of the programme and to support the growing numbers of academies which had grown to a total of 46 by 2006. Growth of academies was not as fast as central government would have preferred, however, and despite changes in regulations about who could act as a sponsor and a public determination to increase the numbers just 207 were established by 2010 when a new Coalition government was elected. Under the determined direction of the new Secretary of State for Education, Michael Gove, there was a much more aggressive drive towards academisation with less emphasis on business involvement and a greater focus on releasing schools from local authority control. Conversion was now to be open to all schools and by January, 2011 there were already 407 academies, with a further 254 applications in place.

The Academies Act 2010 further allowed for the Secretary of State to require the academisation of any school that was deemed to be underperforming, for which subsequently there were schools which were forced to become academies often against the will of governors, parents and teachers (Elton & Male, 2015). The number of academies or other types of schools 'liberated' from local authority control grew rapidly for the rest of the decade and by May, 2018 there was a total of over 8000 which were open or in the application process. Overall the ratio of state-funded schools no longer under local authority control (academies) was 32 per cent, although the greater proportion were secondary schools which meant that just about half the primary and secondary school population of England were in organisations that were directly accountable to central government (National Audit Commission, 2018).

8 Conclusions

A truism of successive government policies since 1979 is that "school-type diversity, following market ideology, would improve the system" (Courtney, 2015, p. 799). Whilst that ideology has driven the changes it is difficult to demonstrate school autonomy as an outcome. The one element within individual school control is recurrent expenditure which is directly related to student numbers, yet almost all other issues relating to objectives, organisation and management have been driven by central government. Recent research concluded that:

> … any increase in operational autonomy for schools is more than balanced out by changes to the accountability framework, which have allowed the state to continue to steer the system from a distance and to increasingly intervene and coerce when

> and where it deems necessary […] we conclude that rather than 'moving control to the frontline', the [government] agenda has intensifi d hierarchical governance and the state's powers of intervention, further constraining the professionalism of school staff and steering the system through a model we term 'coercive autonomy' (Greany & Higham, 2018, pp. 6, 11).

Th s outcome is far from the claim made that government policy agenda "is premised on 'high autonomy' and 'high accountability' for schools, with a promise to 'trust' the profession, reduce bureaucracy and 'roll back' the state" (Department for Education, 2010, p. 216). Rather, what we have in England is a charade of school autonomy, a paradox of liberty and control and a huge difference between the rhetoric and the reality.

References

Ball, S. (2018). The tragedy of state education in England: Reluctance, compromise and muddle – a system in disarray. *Journal of the British Academy, 6,* 207–238.

Barker, E. (1947). *The character of England.* Oxford: Clarendon Press.

Bassey, M. (2005). *Teachers and government: A history of intervention in education.* London: Association of Teachers and Lecturers.

Bell, R. & Prescott, W. (Eds.) (1975). *The Schools Council: A second look.* London: Ward Lock.

Board of Education (1943). *White paper: Educational reconstruction.* Cmd. 6458 London: HMSO.

Bogdanor, V. (2006). 'Power and participation'. In D. Philips & G. Walford (Eds.), *Tracing education policy: Selections from the Oxford review of education* (pp. 90–105). London: Routledge.

Bolam, R. (1997). Management development for headteachers: Retrospect and prospect. *Educational Management and Administration, 25* (3), 265–283.

Central Advisory Council for Education for England (1963). *The Newsom Report: Half Our Future.* London: Her Majesty's Stationery Offi .

Central Advisory Council for Education for England (1967). *Children and their primary schools – Volume 1.* London: Her Majesty's Stationery Offi .

Courtney, S. (2015). Mapping school types in England. *Oxford Review of Education, 41* (6), 799–818.

Cox, C. & Boyson, R. (Eds.) (1975). *Black Paper 1975: The fight for education.* London: Temple Smith.

Cox, C. & Boyson, R. (Eds.) (1977). *Black Paper 1977.* London: Temple Smith.

Cox, C. & Dyson, E. (Eds.) (1969). *Black Paper One – The fight for education.* London: The Critical Quarterly Society.

Cox, C. & Dyson, E. (Eds.) (1970a). *Black Paper Two – The crisis in education.* London: The Critical Quarterly Society.

Cox, C. & Dyson, E. (Eds.) (1970b). *Black Paper Three – Goodbye Mr. Short.* London: The Critical Quarterly Society.

Department of Education and Science (1965). *Circular 10/65: The organisation of secondary education.* London: HMSO.

Department of Education and Science (1977). *A new partnership for our schools.* London: HMSO.

Department for Education (2010). *The importance of teaching: The schools White Paper,* Cm 7980. London: Department for Education.

Elton, J. & Male, T. (2015). The impact on a primary school community in England of failed inspection and subsequent academisation. *School Leadership and Management, 35* (40), 408–421.

Gillard D (2018a). *Education in England: A history.* Available at: www.educationengland.org.uk/history, accessed 2 January, 2019.

Gillard D (2018b). *The Plowden Report (1967): Children and their primary schools – Notes on the text.* Available at: http://www.educationengland.org.uk/documents/plowden/, accessed 3 January, 2019.

Greany, T. & Higham, R. (2018). *Hierarchy, markets and networks: Analysing the 'self-improving school-led system' agenda in England and the implications for schools.* London: UCL Institute of Education Press.

Institute for Government (2012). *The development of quasi-markets in secondary education.* London: Institute for Government.

National Audit Commission (2018). *Converting maintained schools to academies.* London: National Audit Commission.

Phillips, R. (2001). Education, the state and the politics of reform: The historical context, 1976–2001'. In J. Furlong (Ed.), *Education, reform and the state: Twenty five years of politics, policy and practice* (pp. 12–28). London: Routledge.

Politics.co.uk (n.d.). *Academies.* Available at: http://www.politics.co.uk/reference/academies, accessed 8 January, 2019.

Pring, R. & Walford, G. (Eds.) (1997). *Affirming the comprehensive ideal.* London: Falmer Press.

Riley, K. (1998). *Whose school is it anyway?* London: Falmer.

Simon, B. (1991). *Education and social order, 1940–1990.* London: Lawrence and Wishard.

Syratiou, A. (2009). British education and the defamation of the sixties. *Historien,* 9.

Taylor, W. (1989). 'Continuity and change: HMI 1945–1989'. In *DES/HMI 1839–1989, Public Education in England: 150th Anniversary.* London: HMSO (pp. 57–80).

Tomlinson, S. (2005). *Education in a post-welfare society,* Buckingham: OUP.

Autorinnen und Autoren

Univ.-Prof. Dr. Herbert Altrichter, Professor für Pädagogik und Pädagogische Psychologie an der Johannes-Kepler-Universität Linz; Direktor der Linz School of Education; Vorstandsmitglied der European Educational Research Association (EERA); Forschungsschwerpunkte: Bildungsreform und Governance des Bildungswesens, Schulentwicklung, Evaluation, qualitative Forschungsmethoden, Lehrerbildung

Dr. Frida Bordon, Leitende Regierungsdirektorin i. R.; zuvor Leiterin eines Staatlichen Schulamtes in Hessen, Deutschland; Tätigkeit als Schulaufsichtsbeamtin für Gymnasien; Lehr- und Leitungstätigkeit an Gymnasien; wissenschaftliche und publizistische Tätigkeit

Univ.-Prof. Dr. Stefan Brauckmann, Universitätsprofessor für Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im Bildungsbereich am Institut für Unterrichts- und Schulentwicklung (IUS) an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt; Arbeits-/Forschungsschwerpunkte: Schulentwicklungsforschung, Schulleitungsforschung, Schulorganisationsforschung, Bildungsmanagement und -monitoring, Schulautonomie, politisch-administrative Rahmenbedingungen von Bildungssystemen, Educational Leadership

Prof. Dr. Peter Earley holds the Chair of Educational Leadership and Management at the London Centre for Leadership in Learning, Department of Learning and Leadership, UCL Institute of Education, University College London

MMag. Martin Hartmann, Bildungsplaner und Projektmanager in der Bildungsdirektion für Vorarlberg; zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Innsbruck: Schwerpunkte: Schul- und Systementwicklung, Leadership

HS-Prof. Mag. Dr. Petra Heißenberger, BEd MSc, Studium der Pädagogik und Sonder- und Heilpädagogik an der Universität Wien; Diplomstudium Volksschullehramt an der Pädagogischen Akademie in Baden/NÖ; Human Ressource Managerin; Hochschulprofessur Schulmanagement und Leiterin des Zentrums Leadership an der Pädagogischen Hochschule NÖ

Univ.-Doz. DDDr. Markus Juranek, MSc, Schulrechtsexperte in der Bildungsdirektion Salzburg sowie Hochschullehrer an der Pädagogischen Hochschule Tirol; Lehrtätigkeit an der Universität Innsbruck und verschiedenen Pädagogischen Hochschulen; vorher (Gründungs-)Rektor der Pädagogischen Hochschule und Direktor des Landesschulrates Tirol

Norbert Leist, Oberstudiendirektor; Leiter einer Selbstständigen Beruflichen Schule in Hessen; zuvor Referent im Hessischen Kultusministerium mit dem Aufgabenschwerpunkt Selbstständige und Rechtlich Selbstständige Berufliche Schulen (SBS/RSBS)

Dr. Trevor Male is Director of Academic Studies in the London Centre for Leadership in Learning within UCL Institute of Education. He has been a full-time academic since 1993 in four universities (Brunel, Lincoln, Hull and UCL) as well as previously part-time in two others (Open and Leicester). In previous careers he was an officer in the Education Department of London Borough of Harrow and a schoolteacher.

Mag. Robert Moosbrugger, BSc, Universitätsassistent an der Abteilung für empirische Sozialforschung, Institut für Soziologie der Johannes-Kepler-Universität Linz.

Dr. Daniel Paasch, Researcher am Bundesinstitut für Innovation & Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) im Referat Nationale Kompetenzmessungen; dzt. Vertreter des BIFIE im ERASMUS+ Projekt „Innovative Schulautonomie als Chance für pädagogische Standortentwicklung“ (INNOVITAS); Lehrtätigkeit an verschiedenen Universitäten; zuvor wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Nürnberg und akademischer Rat an der Universität Augsburg

Ursula Pulyer, Schuldirektorin; vormals Leiterin der Evaluationsstelle für das deutsche Bildungssystem; Dozentin in der Lehrerausbildung; Autorin verschiedener Fachbeiträge

Univ.-Prof. Hofrat MMag. DDr. Erwin Rauscher, seit 2006 (Gründungs-)Rektor der Pädagogischen Hochschule Niederösterreich; seit 1977 Administrator und seit 1989 Direktor an Gymnasien; Lehrbeauftragter am IUS der Universität Klagenfurt; Mitglied der Europäischen Akademie der Wissenschaften; Lehrerfortbildner inter/national; zahlreiche Publikationen u. a. zu Schulinnovation und Schulmanagement

Dr. Matthias Rürup, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Bergischen Universität Wuppertal; zahlreiche Publikationen zu Fragen der Educational Governance und zu Innovationen im deutschen Schulwesen

Univ.-Prof. i. R. Dr. Michael Schratz, Gründungsdekan der School of Education an der Universität Innsbruck; Arbeitsschwerpunkte: Bildung, Gesellschaft und Lernen, Schulentwicklung und Leadership

Mag. Dr. Claudia Schreiner, Universität Innsbruck; Institut für LehrerInnenbildung und Schulforschung; Arbeitsschwerpunkte: pädagogische Diagnostik und Kompetenzmessung, Kompetenzorientierung und Bildungsstandards, Chancengerechtigkeit und evidenzorientierte Qualitätsentwicklung

Ivan Stuppner, Mitarbeiter an der Evaluationsstelle für das deutsche Bildungssystem; zuvor Oberschullehrkraft für Philosophie und Geschichte; Dozent und Lektor an einer Hochschule; Autor verschiedener Fachbeiträge

MMag. Christian Wiesner, Studium der Erziehungswissenschaft und Kommunikationswissenschaft an der Paris-Lodron-Universität Salzburg; Studium der Integrativen Therapie an der Donau-Universität Krems; Arbeits-/Forschungsschwerpunkte: Lehr-Lern-Forschung, Beziehungspädagogik, Beratungs- und Therapietheorien in der Professionalisierung, zwischenmenschliche Kommunikation, Führungskultur und Leadership, Innovationsforschung, evidenzorientierte Schul- und Unterrichtsentwicklung, Schulmanagement, Leadership, Führung, Führungspersönlichkeit, Personalentwicklung