

a.Univ-Prof. Dr. Florian H. Müller
Vorstand der ÖFEB
Alpen-Adria-Universität Klagenfurt
Sterneckstr. 15, A-9010 Klagenfurt
phone: (+43 463) 2700 6169
mail: florian.mueller@aau.at

Klagenfurt, am 25. November 2015

Stellungnahme zum Konzept der Bildungsreformkommission Vortrag an den Ministerrat, 17.11.2015

<https://www.bmbf.gv.at/ministerium/vp/2015/20151117.pdf?55kaz6>

Das österreichische Schulwesen schneidet bei internationalen Vergleichstests bestenfalls durchschnittlich ab und weist einen zu hohen Zusammenhang zwischen dem Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler und ihrer sozialen Herkunft auf. Nicht die Qualität der Schule, sondern des Elternhauses entscheidet offenbar darüber, ob anspruchsvolle Bildungsziele erreicht werden. Nicht nur aus diesem Grund ist eine Bildungsreform überfällig. Die pädagogische Unterversorgung im Elementarbereich, aber auch das Vorhandensein kostenintensiver Parallelstrukturen im Bereich der Schulverwaltung sind wichtige Argumente für eine Reform.

Die Österreichische Gesellschaft für Forschung und Entwicklung im Bildungswesen (ÖFEB) begrüßt daher die thematische Stoßrichtung der Reformbemühungen. Dies betrifft vor allem den Ausbau der Frühförderung, die Verschränkung von Kindergarten und Volksschule und die Erweiterung pädagogischer Autonomie. Allerdings fehlt eine schlüssige Ausformulierung der Implementierungsstrategien und der qualitätssichernden Rahmenbedingungen, vor allem für die Reform der Schulautonomie, sodass eine Gesamtstrategie, die den Namen Bildungsreform verdient, derzeit nur in Ansätzen zu erkennen ist. Insbesondere wird zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeführt, wie die Reformen die Qualität von Lernsituationen und Lernprozessen sowie deren Ergebnisse systematisch verbessern sollen.

Wir sehen aber auch die Gefahr, dass durch die vorgeschlagenen Reformen die Qualitätsunterschiede zwischen Bildungsinstitutionen noch größer und die sozialen und kulturellen Disparitäten verschärft werden. Des Weiteren weist die ÖFEB darauf hin, dass ein mit Schulautonomie verbundener Qualitätszuwachs kein Ersatz für die Lösung strittiger bildungspolitischer Fragen sein kann. Die längst anstehenden großen Bildungsreformen (z.B. gemeinsame Schule, Ganztagschule, inklusive Schule etc.) müssen vielmehr politisch entschieden und umgesetzt werden.

Elementarpädagogik und Bildungskompass

Die ÖFEB begrüßt prinzipiell, dass der Elementarpädagogik und insbesondere dem Übergang vom Kindergarten zur Volksschule nun mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird. Damit kommt die Reform der von Bildungsforschung und Bildungswissenschaft seit Langem geforderten Intensivierung von Frühförderung nach. Zu begrüßen sind auch der bundeseinheitliche Qualitätsrahmen, Quereinstiegsmöglichkeiten in den Beruf, der Ausbau eines verschränkten Fort- und Weiterbildungsangebots mit entsprechendem Qualitätsrahmen sowie das Vorhaben, die Forschung zur Elementarpädagogik und frühkindlichen Förderung zu stärken.

Die Reform sieht ferner ein zweites Pflichtjahr im Kindergarten ab 3 ½ Jahren sowie die Einführung eines Bildungskompasses vor. Für diesen sind eine „verpflichtende Potentialanalyse“ und eine „Sprachstands- und Entwicklungsdokumentation“ bis zum Ende der Schullaufbahn geplant, wobei für die Implementierung des „Bildungspasses“ eine entsprechende Aus- und Fortbildung in diagnostischer und entwicklungspsychologischer Hinsicht vorgesehen ist. Auch diese Maßnahmen werden begrüßt, allerdings sind eine Reihe von Punkten zu bedenken:

- Die Möglichkeit, das erste verpflichtende Kindergartenjahr unter bestimmten Bedingungen abzuwählen, schränkt die Schaffung eines zwei Jahre dauernden gemeinsamen Lern- und Entwicklungsraums Kindergarten, der im Sinne von Vielfalt und Inklusion zu wünschen wäre, erheblich ein.
- Bei der Implementierung des Bildungskompasses muss durch entsprechende Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen dafür gesorgt werden, dass Fehleinschätzungen und Stigmatisierungsprozesse, insbesondere beim Übergang in die Volksschule, vermieden werden.
- Die neuen Aufgaben für die Elementarpädagogik sind ohne Verbesserung des Betreuungsschlüssels kaum zu bewältigen.
- Insbesondere aufgrund des erweiterten Anforderungsprofils für Elementarpädagoginnen und -pädagogen, speziell der neuen diagnostischen Anforderungen im Rahmen des Bildungskompasses, ist eine wissenschaftlich fundierte Ausbildung zumindest auf Bachelor-Niveau zu fordern. Es ist schwer vorstellbar, dass psychologisch anspruchsvolle und für das weitere Lernen und Leben der Kinder bedeutsame Diagnoseleistungen (Potentialanalyse, Entwicklungsdokumentation) ohne eine entsprechende wissenschaftliche Ausbildung erbracht werden können.

Schuleingangsphase- und Volksschulpaket, sprachliche Förderung

Die Neugestaltung und die Intensivierung der pädagogischen, organisatorischen und schulaufsichtlichen Kooperation zwischen Kindergarten und Volksschule weist in die richtige Richtung. Dies betrifft im Wesentlichen auch die pädagogische Teilautonomie (Leistungsbeurteilung, jahrgangsübergreifendes Lernen, zeitliche Flexibilität) sowie den Fokus auf sprachliche Förderung.

Allerdings bleiben die Vorschläge insgesamt vage und konzeptionell unverbunden oder begünstigen die Entstehung von Praxisproblemen, wie am Beispiel der Leistungsbeurteilung aufgezeigt werden kann. Wenn beispielsweise Eltern bei der Umstellung auf alternative Beurteilungssysteme weiterhin Ziffern-

noten von den Lehrer/innen einfordern können, dann wird dadurch ein (partei-)politisch ungelöster Konflikt an die Basis delegiert, der dort schwer zu lösen ist und zu Folgeproblemen führen kann.

Schulautonomie

Die Erweiterung der pädagogischen Autonomie und erkennbare Ansätze, den Schulen bzw. Schulleitungen auch im personellen und finanziellen Bereich Mitentscheidungen zu ermöglichen, werden von der ÖFEB ausdrücklich begrüßt. Sie geben den einzelnen Standorten die Möglichkeit, Ressourcen flexibel zu nutzen und ihre Personalentwicklung auf die Anforderungen des Standorts, z.B. auf das jeweilige Schulprofil, abzustimmen.

Vermehrte Autonomie bedeutet aber nicht, dass sich Schulen oder Schulverbünde per se in ihrer Bildungsqualität verbessern. Positive Effekte einer Autonomieerweiterung hängen vielmehr von der Qualität und dem Prozess der Implementierung, den konkreten Rahmenbedingungen sowie von der Konzeption der Qualitätssicherung und der damit verbundenen Berichterstattung ab. Diese Aspekte sind im Reformpapier kaum ausformuliert.

Viele Forschungsbefunde und Praxiserfahrungen zeigen, dass die Erhöhung von Autonomiespielräumen auch dazu führen kann, dass sich Schulen in Konkurrenz zueinander unterschiedlich entwickeln und sich aufgrund ungleicher Schulstruktur- und Standortfaktoren soziale Disparitäten erhöhen. Schulen oder Schulverbünde, die konzeptionell und in ihrer Schulkultur weit entwickelt sind, werden eher von Autonomie profitieren. Für andere mit ungünstigen Standortvoraussetzungen besteht die Gefahr, in der Qualitätsentwicklung nicht Schritt halten zu können, sodass es im Gesamtsystem zu einer Auseinanderentwicklung kommt (Schereneffekt). Deshalb ist bei der Umsetzung von Schulautonomie dafür zu sorgen, dass es durch Autonomiemaßnahmen nicht zu einer weiteren Segregation von Schülerzusammensetzungen an den einzelnen Standorten kommt und dass „Wettbewerbsnachteile“ etwa durch sozialindexbasierte Ressourcenverteilung und Unterstützungssysteme ausgeglichen werden.

Autonomisierung sollte aber auch mit der Stärkung von Partizipation sowie Demokratisierung an den einzelnen Standorten einhergehen; neben der Stärkung der Schulleitungen mit entsprechenden Kompetenzen müssen an den Schulen und Schulverbänden auch Formen der Beteiligung der Schulpartner implementiert werden.

Autonomie erfordert Rechenschaftslegung. In diesem Verständnis werden der geforderte jährliche Rechenschaftsbericht der Schulen sowie die Einführung eines nationalen Schulqualitätsberichts begrüßt.

Modellregionen

Die ÖFEB begrüßt die Ermöglichung von Modellregionen zur Erprobung und Vorbereitung einer gemeinsamen Schule der 6- bis 14-Jährigen. Im Hinblick darauf, dass es für die Erprobung einer gemeinsamen Schule notwendig ist, dass alle Schulen einer Region daran teilnehmen, halten wir allerdings eine formale Beschränkung auf 15% der Standorte und Schülerinnen und Schüler für kontraproduktiv; es sollte vielmehr den einzelnen Bundesländern überlassen bleiben, die Größe ihrer Modellregionen sinn-

voll zu bestimmen. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre es im Gegenteil wünschenswert, wenn ein derartiges Modellprojekt in einem gesamten Bundesland unter Einbezug aller Schulen durchgeführt wird, weil nur so einheitliche Rahmenbedingungen für alle Standorte gewährleistet werden können. Andernfalls besteht ja eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich insbesondere in den Städten die AHS kaum an solchen Modellregionen beteiligen bzw. Schülerinnen und Schüler auf Wunsch ihrer Eltern in außerhalb der Modellregion liegende Schulen oder in Privatschulen ausweichen. Eine generelle Ausnahme der Privatschulen aus der Teilnahmepflicht an Modellversuchen erscheint, vor allem sofern sie in einem erheblichen Ausmaß staatliche Fördermittel erhalten, nicht gerechtfertigt. Angemessen und sinnvoll ist, dass auch das mehrfach privilegierte Privatschulwesen einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Schulwesens leistet.

Des Weiteren ist eine Umsetzung des im Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012–2020 und im Regierungsübereinkommen 2013–2018 festgeschriebenen bildungspolitischen Reformvorhabens der Errichtung inklusiver Modellregionen bis 2020 entsprechend zu berücksichtigen. Sowohl die geplante prozentuale Beschränkung auf 15% als auch der lange Versuchszeitraum für „Modellregionen zur gemeinsamen Schule“ stehen im Widerspruch zum Ziel „inklusive Modellregionen“, die ja eine gemeinsame Schule aller Kinder und Jugendlichen anstrebt.

Im Hinblick auf die vorgesehene – sehr spät angesetzte – Evaluierung wäre jedenfalls sicherzustellen, dass bereits bei Einrichtung der Modellregionen klare Zielsetzungen für den Versuch bzw. für die Evaluierung festgelegt werden und Vorsorge für eine angemessene Datenerhebung getroffen wird, die insbesondere schon die Ausgangslage berücksichtigt.

Bildungsdirektion und Organisation der Schulen

Seitens der ÖFEB wird begrüßt, dass durch die Einrichtung von Bildungsdirektionen die Doppelgleisigkeiten in der Bildungsverwaltung der Länder in einigen Bereichen bereinigt werden können, und sieht in der Verrechnung aller Lehrerinnen und Lehrer über das BRZ eine deutlich höhere Transparenz. Diese Maßnahmen sind ein erster Zwischenschritt zur Reduzierung der Kompliziertheit und Ineffizienz der Schulverwaltung in Österreich, die unter anderem vom Rechnungshof und der Wissenschaft immer wieder angemahnt wurde.

Allerdings sind in den Reformvorschlägen nur Bruchteile der seit Jahren geforderten und bekannten Maßnahmen zur Steigerung der Funktionalität der Schulverwaltung vorgesehen. An dieser Stelle muss dringend nachgebessert werden.

Durch die erhöhte Autonomie der Schulen oder Schulverbände erweitert sich das Anforderungsprofil für Schulleitungen enorm (z.B. durch eine jährliche Berichtslegung, Erstellung von Zielvereinbarungen und Entwicklungsplänen, Finanzmanagement usw.). Es bedarf diesbezüglich dringend einer Strategie zur Professionalisierung von Schulleitungen (inklusive Nachqualifizierung), aber auch Maßnahmen, die dazu beitragen, dass diese Funktion an Attraktivität gewinnt und sich tatsächlich die am besten Geeigneten um sie bewerben.

Bildungsinnovationspaket

Die Einrichtung einer Bildungsstiftung nach internationalem Vorbild kann zur direkten Entwicklung der Bildungseinrichtungen sowie der Gewinnung von Handlungswissen beitragen. Offen bleibt, ob eine inhaltliche Steuerung der Vorhaben durch die beteiligten Ministerien vorgesehen ist (z.B. als Ausschreibung von Themenschwerpunkten) oder ob Einreichungen thematisch völlig frei sind. Ist Letzteres der Fall, entledigt sich das Ministerium einer wesentlichen Steuerungsmöglichkeit bei der Entwicklung von Innovationen.

Auf Seiten der Schulen stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß vor allem kleinere Schulen angesichts der gestiegenen Anforderungen an die Schulleitungen über Kompetenzen und Ressourcen verfügen, sich an dem angedachten Forschungsprozess aktiv zu beteiligen.

Resümee

Aus Sicht der ÖFEB sind die Maßnahmen des Reformkonzepts ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Erhaltung und vor allem zur Verbesserung der Qualität von Schule und Lernen. In wesentlichen Bereichen sind jedoch noch erhebliche Modifikationen erforderlich, die sich insbesondere auf die Ausformulierung eines übergeordneten Gesamtkonzepts beziehen, das Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung – als zwei Seiten der gleichen Medaille – systematisch miteinander in Beziehung setzt.

Die zuständigen Einrichtungen werden daher dringend ersucht, das Konzept im Sinne der oben angeführten Vorschläge weiterzuentwickeln und zu verbessern.

25.11.2015

Der Vorstand der ÖFEB

a.Univ.-Prof. Dr. Florian H. Müller, Alpen-Adria-Universität Klagenfurt (Vorsitzender der ÖFEB)

VR Prof. Dr. Katharina Soukup-Altrichter, Pädagogische Hochschule OÖ (stv. Vorsitzende der ÖFEB)

DDr. Oskar Dangl, Kirchliche Pädagogische Hochschule Wien/Krems

Univ.-Prof. Dr. Ferdinand Eder, Universität Salzburg

Prof. Dr. Ewald Feyerer, Pädagogische Hochschule

Assoc.-Prof. Mag. Dr. Monika Kastner, Alpen-Adria-Universität Klagenfurt

Prof. Mag. Dr. Karin Lauermann, Bundesinstitut für Sozialpädagogik Baden

MMag. Dr. Susanne Schwab, M.A., Karl-Franzens-Universität Graz

Mag. Erich Svecnik, BIFIE Graz

Silvia Kopp-Sixt, MA BEd, Pädagogische Hochschule Steiermark (Vertretung der Emerging Researcher in der ÖFEB)

Mag. Julia Zuber, Johannes Kepler Universität Linz (Vertretung der Emerging Researcher in der ÖFEB)