

Symposium der Österreichischen Gesellschaft für Schule und Recht, 22. 1. 2014 Schulautonomie – ein Rechtsvergleich im deutschsprachigen Raum

Der Präsident der ÖGSR, **Univ. Doz. HR Dr. Markus Juranek**, zitiert bei seinen Begrüßungsworten einen Artikel von Mag. Dr. Oskar Mayer aus dem Jahr 1991, der in der Zeitschrift „Elternhaus – Höhere Schule“ des Wiener Elternverbandes der höheren Schulen erschien und sich mit der Autonomie befasste. Damals war die Freiheit in der Studentafel ein Diskussionspunkt, bei der finanziellen Autonomie wurde eine Mangelverwaltung befürchtet. Heute verstehe jeder etwas anderes unter dem Begriff Schulautonomie.

Dr. Christine Mann, Leiterin des erzbischöflichen Amtes für Unterricht und Erziehung, verweist auf die Bürgerschule von St. Stefan als erste und 1237 einzige höhere Schule Wiens, die auf dem Platz stand an dem die Tagung stattfindet. Privatschulen hätten immer etwas mehr Autonomie als öffentliche Schulen, das treffe auch auf die kirchlichen Pädagogischen Hochschulen im Vergleich zu den öffentlichen zu.

SC Kurt Nekula, MA, spricht den Wandel des Begriffes Autonomie im Lauf der Zeit an. In der Pädagogik reiche das Spannungsfeld von totaler Freiheit bis zu Einsparung. Man müsse ein ausgewogenes Maß zwischen einem vorgegebenen Rahmen und den Entscheidungsmöglichkeiten am Standort finden. Derzeit sei aber schon viel mehr möglich als die Schulen nützen, z.B. im Bereich Sprachförderung.

SC Mag. Wolfgang Stelzmüller meint ebenfalls, dass bereits viel mehr an den Schulen autonom geregelt werden könne als tatsächlich gemacht oder gewollt werde, weil nicht jeder bereit sei die Verantwortung zu übernehmen. Was den Schulwechsel betrifft, müsse man auch Rücksicht auf die Eltern und Schüler/innen nehmen und im finanziellen Bereich haushaltsrechtliche Vorschriften beachten. An Kleinstschulen werde es kaum Autonomie geben können.

Der **Schulrechtspreis 2013** wird nicht vergeben.

Dr. Hans Ambühl, Generalsekretär der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, stellt die Entwicklung der Schulautonomie in der Schweiz vor.

Die Schweiz zeichnet sich durch Föderalismus und direkte Demokratie aus. Die Kantone haben die Schulhoheit und die Kulturhoheit, die direkte Demokratie wird auf Bundesebene, kantonaler Ebene und Gemeindeebene ausgeübt. Es gibt vier Landessprachen (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rätoromanisch) und etwa 10% der Bevölkerung sprechen eine Migrantensprache. Die französische Schweiz ist stark vom französischen Schulsystem geprägt, in der deutschen Schweiz dominiert die Berufsbildung. Die Zahl der Privatschulen ist gering. Die Maturaquote ist sehr unterschiedlich und reicht von 15% in St. Gallen bis zu 40% in Genf. Die Löhne der Lehrpersonen sind kantonal verschieden, ebenso die Didaktik des Unterrichts. Es sollen aber die gleichen Ziele erreicht werden. Die Gemeinde entscheidet im Bereich Pflichtschule über Schulbudget, Infrastruktur, Schulbehördenbesetzung, der Kanton im Bereich der höheren Schulen. Die staatlich – demokratische Partizipation der Bürger/innen steht über einer ökonomisch motivierten Kunden – Zentrierung. Das zeigt sich am Beispiel der demokratisch gewählten Schulpflege im Gegensatz zu den betrieblich etablierten Elternräten.

Für die Schweiz möchte **Ambühl** an Stelle von Autonomie eher den Begriff „selbständig geleitete, eigenverantwortliche Schulen“ verwenden. Als Merkmale einer guten Schule gelten ein hohes Schulethos, eine eigene Schulkultur, Lehrpersonen die sich und die Schule weiterentwickeln möchten und deshalb zusammenarbeiten, gute Disziplin und Ordnung, Leistungsorientierung und gute Führung. Jede Schule muss diese Eigenschaften individuell entwickeln, die rechtliche Umsetzung ist in den Kantonen unterschiedlich.

Kernaufgabe der Schulleitung ist die Personalauswahl, -führung und -entwicklung, sie verfügt auch

über die Betriebsmittel, die ihr auf ihren Antrag durch die Schulpflege zugewiesen werden. Reine Lehrplanautonomie gebe es nicht, aber viel Freiheit bei der Anwendung des Lehrplans und beim Einsatz der Unterrichtsmittel. Die Schulleitung in der Schweiz umfasst die Bereiche Schulmanagement und Schulentwicklung.

Die selbständig geleitete eigenverantwortliche Schule führt Selbstevaluierung durch und wird gelegentlich durch die kantonale Behörde evaluiert. Schulrankings sind nicht vorgesehen, Testungen der Schüler/innen spielen eine untergeordnete Rolle. Im Lauf der letzten Jahre hat sich die Berufszufriedenheit der Lehrkräfte kontinuierlich und signifikant verbessert. Kritik, die in Schweizer Medien an der Schulorganisation geübt wird, kann **Ambühl** nicht nachvollziehen.

Zum Abschluss meint er, dass die kantonalen Systeme alle auf gutem Weg seien, wenn auch in unterschiedlichem Tempo. Der Hauptakzent liege in der Schweiz in der Prozessautonomie als Voraussetzung für eine gute Schule. Offen bleibt, wie weit es zu Schulvergleichen kommen wird.

Dr. Peter Höllrigl, Leiter des deutschen Schulamtes der autonomen Provinz Bozen, stellt das Autonomiemodell Südtirols vor. Das Land ist in acht Bezirksgemeinschaften gegliedert, gibt drei Landessprachen (Deutsch, Italienisch, Ladinisch), etwa 8,8% der Bevölkerung hat Migrationshintergrund. Die Anzahl dieser Personen nimmt seit 2000 ständig zu, diese Schüler/innen besuchen zur Hälfte die italienische und zur Hälfte die deutsche Schule. Es gibt eine 10jährige Schulpflicht und eine Ausbildungspflicht bis zum 18. Lebensjahr. Auf den dreijährigen Kindergarten, für den es das Recht auf einen Platz gibt, folgt eine 5jährige Grundschule, auf diese seit 50 Jahren eine dreijährige Mittelschule mit einer Prüfung. Die Oberstufe besteht aus dem Gymnasium (30% der Schüler/innen), der Fachoberschule (30%) und der berufsbildenden Schule (40%), die sich ihrerseits in die Vollzeitschule und das Duale System gliedert. 1977 wurden die Sonderschulen abgeschafft. Es gibt drei Schulämter. Innerhalb Italiens hat Südtirol eine rechtliche Eigenständigkeit im Schulbereich. Die primäre Zuständigkeit liegt in den Bereichen Kindergarten, Berufsbildung, Schulverwaltung, Schulbauten, Schulfürsorge, die sekundäre Zuständigkeit im Bereich der Schulordnung aller Schultypen. Innerhalb bestimmter Vorgaben sind die Schulen autonom. Ab 1991 wurde das zentralistische System als immer weniger praktikabel angesehen, viele Regierungswechsel führten aber zu häufigem Stillstand bei Reformen. Ende der 90er Jahre erhielten die Schulen Rechtspersönlichkeit und Autonomie im Bereich Organisation, Didaktik, Forschung, Schulversuche, Schulentwicklung, Verwaltung und Finanzen. Die optimale Schulgröße wurde mit 500 – 900 Schüler/innen festgelegt. 2001 erhielt die Autonomie der Schulen Verfassungsrang. Die Autonomie gilt für alle Schulen, auch die Kindergärten sollten sich daran orientieren.

Ziel und Zweck der Autonomie ist es den Schüler/innen den Bildungserfolg zu garantieren und die Wirksamkeit des Lernens und Lehrens zu erhöhen. Kernstück ist die didaktische Autonomie mit dem Recht auf Bildung und Erziehung und der Gewährleistung von Inklusion. Auch im Bereich der Organisation wird Autonomie gewährt. Der Unterricht kann den Bedürfnissen der Schule entsprechend eingeteilt werden. Die Schule erhält ein Kontingent von Lehrpersonen und kann frei darüber verfügen, die Teilung der Klasse bestimmt die Schule. Die Schulordnung ist Sache der Schule, das Landesschulamt prüft nur die formale Richtigkeit. Schulen haben auch die Möglichkeit sich zu Schulverbänden zusammenzuschließen.

Jede Schule ist verpflichtet ein Schulprogramm unter Einbeziehung der Schulgemeinschaft zu erstellen. Es umfasst die curriculare, außercurriculare, erzieherische und unterrichtsorganisatorische Planung. Der Schulrat gibt die Kriterien vor. Er besteht aus Direktor, Sekretärin, sechs Lehrern und sechs Eltern, bei der Oberschule sind es drei Eltern und drei Schüler). Das Lehrerkollegium erarbeitet das Schulprogramm, dann werden alle am Schulleben beteiligten Personen/Institutionen involviert, nach der Genehmigung durch den Schulrat wird es veröffentlicht und ist gültig. Jede Schule ist zur Selbstevaluation verpflichtet. Es gibt auch eine verpflichtende externe Evaluation zur Überprüfung der Wirksamkeit des gesamten Schulwesens. Der Direktor ist vom Verwalter zum Gestalter geworden. Die Schulinspektoren sind keine Schulaufsichtsbeamte, sie koordinieren und beraten, bewerten die Arbeit der Schulleitung und führen Inspektionen im Auftrag des Schulamtsleiters durch. Die derzeitige Situation in Italien bezeichnet **Höllrigl** als durchwachsen, die Ressourcen wurden

dramatisch gekürzt, das Nord- Südgefälle ist groß. In Südtirol ist es besser, hier steigen auch die Schülerzahlen. 2008 wurde die Unterstufe, 2010 die Oberstufe neu geordnet. Die PISA Ergebnisse 2012 waren sehr gut.

MR Dr. Wolfgang Bott, Referatsleiter im Hessischen Kultusministerium, stellt das Modell im Bundesland Hessen vor. In Deutschland ist die Bildungspolitik Ländersache. Hessen hat 4, 5 Mill. Einwohner, 21 Landkreise und fünf kreisfreie Städte, 850 000 Schüler/innen, ca. 2000 Schulen, davon 105 berufliche Schulen. Der Begriff Schulautonomie wurde aus Hessen verbannt, man spricht von einer „selbständigeren Schule“ und betreibt in diesem Bereich eine Schritt für Schritt Politik. In den 1990er Jahren wurde das Schulprogramm verpflichtend eingeführt, die Umsetzung verlief unterschiedlich, in Frankfurt wurde ein Gymnasium geschlossen. Auslöser für die selbständigere Schule waren die ersten PISA Ergebnisse. Man hoffte mit mehr Verantwortung am Standort zu besseren Schülerleistungen zu kommen. Alles beruht aber auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

Zunächst erhielten die Schulleiter eindeutig definierte Entscheidungsbefugnisse bei der Beurteilung ihres Lehrerteams und auch eine gewisse Sanktionskompetenz.

2006 wurde die Entscheidung über die Lehrereinstellung an die Schule übertragen, es wurde festgelegt, dass die Schüler/innen bei Unterrichtsentfall nicht nach Hause geschickt werden.

In weiterer Folge wurde eine gewisse finanzielle Autonomie im Rahmen des kleinen Schulbudgets gewährt und den Schulleitern weitere Kompetenzen ihr Lehrerteam betreffend übertragen. Außerdem können sie auch Arbeitsverträge für zusätzliches Personal im pädagogischen Bereich und für Nichtlehrer-Personal abschließen. Etwa ein Drittel der berufsbildenden Schulen machten von dieser Art von Selbständigkeit Gebrauch, die allgemeinbildenden Schulen waren zurückhaltender. Im Bereich Finanzen wurde das große Schulbudget eingeführt.

2014 erhielten drei berufsbildende Schulen die Genehmigung zur rechtlichen Selbständigkeit.

Der Staat ist nach wie vor für das gesamte Schulwesen verantwortlich. Er muss gewährleisten, dass keine Schule zu Lasten einer anderen agiert.

Folgen für die selbständigere Schule sind die Übernahme von mehr Verantwortung, die Notwendigkeit der Rechenschaftslegung, die Verpflichtung ein Qualitätsmanagementsystem aufrecht zu erhalten. Hauptziel ist die Verbesserung der Schul- und Unterrichtsqualität. Auch die selbständigere Schule unterliegt der Schulaufsicht, die aber eine stärkere Ratgeberfunktion erhalten hat und das System durch pädagogische und finanzielle Zielvorgaben steuert.

MR Dr. Felix Jonak bezeichnet sich als begeisterter Anhänger der Schulautonomie, da dadurch den regionalen Bedürfnissen besser entsprochen werden könne. Er schildert die Situation in Österreich, beginnend mit der SchUG Novelle 1974 (Einführung des Schulgemeinschaftsausschusses). 1986 wurden die Rechte dieses Gremiums erweitert und für die Pflichtschulen das Klassen- und Schulforum eingeführt. 1993 – 95 folgten die autonomen Lehrplanbestimmungen, die die Kreation neuer Fächer ermöglichten. Es folgte die Eröffnungs- und Teilungszahlenverordnung, die Freigabe von fünf schulfreien Tagen durch die Schulpartnergremien, die Mitsprache bei Schulversuchen, bei der Einrichtung ganztägiger Schulformen, der Erstellung von Reihungskriterien für die Aufnahme neuer Schüler/innen, beim Erwerb und der Wiederverwendung von Unterrichtsmitteln, bei der zeitlichen Gestaltung der Wiederholungsprüfungen. Im finanziellen Bereich wurde die Teilrechtsfähigkeit eingeführt. Die pädagogische Freiheit der Unterrichtsgestaltung wurde durch die Bildungsstandards und die teilzentrale Reifeprüfung eingeschränkt. Die Lehrerauswahl durch Direktoren, wie sie derzeit in den Medien diskutiert wird, sieht er skeptisch. Seit Mitte der 1990er Jahre gibt es einen Kriterienkatalog für ein Reihungsverfahren. Schulleiter/innen können nur Gutachten abgeben.

HR Mag. Heidi Schrodt erzählt über den Verlauf der Bildungsdiskussion wie sie diese in ihrer Zeit als AHS Direktorin erlebte. Es gab Initiativen, Expertenkommissionen, Arbeitsgruppen. Ausschüsse – und alle Ergebnissen landeten in Schubladen. In letzter Zeit habe die Regelungsdichte wieder zugenommen und die Schulen drohen daran zu ersticken. Durch Bundes- und Länderzuständigkeiten herrsche ein Kompetenzwirrwarr, das Schulwesen sei geprägt von einer Verordnungs- und Befehls-

kultur, alles werde bis ins kleinste Detail geregelt. Als Beispiel nennt sie die in der Praxis völlig unbrauchbare „Schulschwänzregelung“.

Der diskutierten Rolle der Schulleitung bei der Lehrerauswahl steht sie auch skeptisch gegenüber und kann sich nur eine Mitsprache vorstellen. Aufgrund der vielen Management- und pädagogischen Aufgaben, sei eine kompetente Führung kaum möglich. International einmalig sei die Tatsache, dass APS-Schulen kein Sekretariat haben.

Bei der Autonomie müsste es zu einer Systemänderung kommen. „Nicht die obere Behörde denkt sich etwas aus, das die Schule umsetzen muss, sondern die Schule erarbeitet ihr Modell für ihren Standort und ihre Schüler/innen“.

Schrodt wünscht sich eine Zielvorgabe durch den Staat, dessen Erreichung dieser auch durch nationale Standards kontrolliert, wobei ein sozialer Ausgleich durch gerechte Ressourcenzuteilung geschaffen werden muss. Die Schulen erhalten Globalbudgets und haben die Ergebnisverantwortung. Es gibt ein mittleres Management, für die Verwaltung gibt es andere Beamte (keine Lehrer) Fortbildung wird am Standort gesteuert. Jährlich gibt es eine interne und externe Evaluierung, die Schulen stehen in enger Verbindung mit den Kommunen.

Die Schüler/innen hätten viele Vorteile, denn es wäre eine wesentlich bessere individuelle Förderung möglich. Es müsste wöchentliche Teambesprechungen über jedes Kind geben. Evaluierung des Unterrichts und Rückmeldungen sollten eine Selbstverständlichkeit sein. Lehrer/innen müssten von ihren administrativen Aufgaben entlastet werden um mehr Zeit für den Unterricht und ihre Schüler/innen zu haben.

Die Veranstaltung schließt mit einer **Podiumsdiskussion** an der **SC DI Dr. Christian Dorninger** vom Bildungsministerium, **Dr. Susanne Schmid** vom Bundeselternverband, **LSI HR Mag. Dr. Thomas Plankensteiner** vom LSR Tirol, **HR Mag. Stefan Böck**, ehem. Direktor einer Wiener AHS, **Thomas Gaar** als Schülervertreter teilnehmen. Moderation **Mag. Ute Brühl** vom Kurier.

Für **Böck** sind Unterrichts- und Schulorganisation ein Problem. Vieles was der Standort möchte, sei nicht möglich, z. B. Stundenblockungen, Überspringen von Schulstufen in einzelnen Fächern. Beim Schulschwänzen traue man den Schulen nicht zu, dass sie damit fertig werden. Direktoren bekämen ständig zu hören: „Das steht nicht im Gesetz, das kommt vom Ministerium“.

Dorninger entgegnet, dass seiner Wahrnehmung nach vom Ministerium fast gar nichts käme, das gelte zumindest für den BHS Bereich. Eine Werkstättenordnung wurde z.B. von den Direktoren gefordert um es bei den Schulpartnern leichter zu haben. Die Schulen würden bestenfalls in der vorletzten Schulstufe beginnen sich mit der Matura zu befassen. Überspringen von Einzelfächern werde es in der neuen Oberstufe geben.

Plankensteiner meint, vieles sei möglich, es müsse aber Rechtssicherheit, Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit geben. Der LSR Tirol fördere alles, was an den Schulen verantwortungsbewusst geschieht. Er hat eine Koordinierungsaufgabe. Bei Bau- und Ausstattung sei die Mitsprache der Schulen allerdings wirklich gering.

Für **Schmid** müsste man klären, ob es eine Direktoren- oder eine Schulpartnerautonomie sein solle. Die Eltern sollten besser eingebunden werden. Man suggeriere ihnen, sie könnten ihre Kinder in der Schule abgeben und dort werde alles geregelt. Die Unterschiede zwischen Stadt und Land seien groß und bei den Direktorenbestellungen wären die Schulpartner weniger eingebunden als früher.

Gaar beklagt, dass die Schüler/innen zu wenig im Zentrum stehen, es gebe ein großes Motivationsproblem. Er bestätigt Schmid's Meinung zur Direktorenbestellung, beklagt dass Lehrerfeedback nicht funktioniere und man schlechte Lehrer/innen nicht los werde.

Auf die Frage nach Reiserechnungen für Dienstreisen außerhalb der Unterrichtszeit antwortet

Dorninger, dass öffentliches Auftreten und das Anknüpfen von Schulpartnerschaften Voraussetzung

dafür sei eine Rechnung legen zu können. Der SGA erhalte seiner Meinung nach immer mehr Möglichkeiten und Feedback werde vom Ministerium unterstützt. Alles brauche aber Zeit.

Böck bekennt, dass Autonomie nicht an allen Schulen auf Begeisterung stoße, manche hätten Angst. „Alle wollen Autonomie, aber keiner will sie machen“. Problemlerher seien ein echtes Problem.

Maria Smahel, Elternvertreterin, fragt nach den nicht vorhandenen Ressourcen. Ohne diese sei Autonomie nicht umsetzbar.

Mag. Johannes Theiner, Vorsitzender des Wiener Elternverbandes der höheren und mittleren Schulen, kritisiert, dass keine echten Schulleiterprofile vorhanden wären. Die Bestellungsverfahren für Direktorenposten seien teuer und intransparent.

Plankensteiner spricht sich für eine Aufwertung der Stellungnahme der Schulpartner aus, allein entscheiden könnten sie aber nicht. Feedback werde in Tirol ab der 7. Schulstufe eingesetzt.

Schmid wünscht sich das bundesweit. Für Direktorenposten gebe es manchmal überhaupt nur eine Bewerbung.

Auch **Dorninger** ist für mehr Einfluss der Schulpartner. In der unter Ministerin Gehrler eingeführten Leadership Academy sieht er einen guten Ansatz, Schulleiter/innen sollten aber nicht überfordert werden. Das Bildungsbudget bezeichnet er als desaströs, in der Erwachsenenbildung wurde viel gestrichen, die Schule bekomme nicht mehr als bisher.

Auf die Frage von **Gaar**, warum sich nicht mehr Personen für einen Direktorsposten bewerben, antwortet **Schrodt**, dass AHS und APS furchtbar überlastet seien und unter diesen Umständen wenig Menschen Interesse an diesem Job hätten.

HR Dr. Juranek schließt die Veranstaltung und kündigt für das nächste Jahr das Thema „IT und Recht in der Schule“ an. Am 29. April geht es um das Thema Gesundheit und Schule.

Dr. Christine Krawarik