

Symposium der Österreichischen Gesellschaft für Schule und Recht

Schulautonomie im Vergleich - Das EU Projekt Innovitas

22. Jänner 2022, Online

Der Präsident der ÖGSR Univ. **Doz. HR DDDr. Markus Juranek** skizziert in seinen Eröffnungsworten zunächst die Geschichte des Autonomiebegriffs allgemein. Er verweist auf die Anfänge der Schulautonomie in den 1980er Jahren als diese als Start in die große Freiheit bezeichnet wurde und stellt dann kurz das EU Projekt Innovitas vor, das sich 2017 - 2020 der Schulentwicklung widmete und an dem Bayern, Hessen, Südtirol und Österreich (Wien, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark) beteiligt waren. Auf der Homepage der PH NÖ sind die Ergebnisse veröffentlicht¹, es erschien auch ein Handbuch. Das Thema Autonomie ist für Juranek sehr aktuell, im Regierungsprogramm kam es aber nicht vor.

SC Mag. Margareta Scheuringer, Leiterin der Sektion II im BMBWF, sieht in der Autonomie auch einen zentralen Punkt bei der Lehrerbildung. Sie verweist auf die Bildungsreform 2017, die die Rahmenbedingungen schuf um das Bildungssystem zukunftsfit zu machen. Regionale Bildungskonzepte seien erwünscht, Qualitätskontrolle erforderlich. In der Schaffung der Bildungsdirektionen sieht sie einen Meilenstein, das stehe nicht im Widerspruch zur Autonomie, denn eine zentrale Schulverwaltung bedeute eine wichtige strategische Steuerung. Die Gestaltung liege dann bei den Schulen. Derzeit stehe noch zu sehr was man nicht dürfe im Vordergrund, die Freiräume sollten stärker betont werden. Hier müsse die Kommunikation verstärkt werden. Vieles liege an den Schulleitungen, die die nötige Qualifikation haben müssten und deren Ausbildung daher sehr wichtig sei.

Univ. Prof. HR MMag. DDr. Erwin Rauscher, Gründungsrektor der PH Niederösterreich, hält einen sehr philosophischen und mit vielen Zitaten von Goethe und Schiller bis Kant gespickten Vortrag zum Thema „Führung ist Kultur - autonome Schulleitung im Anthropozän“. Er sieht die Autonomie in der Dialektik von Sicherheit versus Freiheit als Synthese von Normativität und Freiheit beziehungsweise Mitverantwortung in Selbstverantwortung. Die Verwirklichung der Freiheit erfolge im Gesetz. Schulautonomie könne nicht verordnet werden, sie müsse selbst erworben werden. Sie dürfe auch kein Wunschkonzert der Beliebigkeit sein.

Sehr kritisch geht **Rauscher** auf einige echte oder von den Medien ernannten Bildungsexperten ein: Kolumnisten im Dienst der Empörung sind jene Schulkritiker der Empörung, die sich von den Medien gerne zu Schulexperten hochstilisieren lassen.

„Politiker-Beschimpfer sind meistens Politiker“ (Brandstätter, 2017), doch Schul-Beschimpfer sind fast immer Nicht-Lehrer, von Andreas Salcher über Gerald Hüther und Richard David Precht bis hin zu Stefan Hopmann: Deren Teacherbashing reicht vom Vorwurf der ewigen Feinde von talentierten Schülern (Salcher, 2019) über den Zitronen ausquetschenden statt Zitronenbäume pflanzenden Unterricht (Hüther, 2011), über den „Verrat des Bildungssystems an unseren Kindern“ (Precht, 2015) bis hin zur aktuell jüngsten Forderung nach temporärem Streichen von Unterricht und Matura angesichts der durch die Covid-19-Problematik über Nacht notwendig gewordenen Umstellung des Unterrichts auf digitale Online-Methoden (Hopmann, 2020). Einem Bildungsminister, der durch spontanes und intensives Bemühen alles tut, um rund um dermaßen außergewöhnliche und in den letzten Jahrzehnten unvergleichbare Umstände den Bildungsauftrag der Schule lebendig zu erhalten und positiv zu konnotieren, „Hurra-Optimismus“ vorzuwerfen und medial einzufordern, den Unterricht auszusetzen und nur zuhause auszusitzen, ist ein Leerplan und eine Hoppla-Demagogie. Dann auch noch pauschal den Schülerinnen und Schülern „traumatisierende Erfahrungen“ zu unterstellen, ist viruskonforme Angstmacherei. Leistungsanstiftende Fernlehre gegensätzlich zum Kindeswohl zu propagieren, ist „Fernleere“.²

¹ <https://www.ph-noe.ac.at>

² Nachzulesen auf:

https://www.ph-noe.ac.at/fileadmin/root_phnoe/Forschung/Innovitas/innovitas-handbuch_Internet.pdf

Rauscher nennt 10 Angebote für erfolgreiches autonomes Führen:

Achtsamkeit - Ermächtigung - Subsidiarität - schwarzes Loch der Physik (kein Denken in Spiralen) - Würde - Güte - Pädagogischer Imperativ (Aufklärung durch Autonomie und Mensch durch Schule ersetzen) - Autonomie als Aufklärung 5.0 - Anthropozänkompetenz - Übernahme der Hauptverantwortung durch die Schule

Schule müsse mit den Begriffen Neugier, Ehrfurcht, Emanzipation, Dialog, Umwelt, „Mitwelt“ und „Wirwelt“ in Verbindung gebracht werden.

In der Schulpädagogik müsse eine Führungskultur Eingang finden um Autonomie erfolgreich umsetzen zu können.

Es folgt eine Darstellung der Schulautonomie im Rechtsvergleich durch Vertreter der am Projekt Innovitas beteiligten Länder. Ministerialrat **Dr. Wolfgang Bott** (Hessen), Ministerialdirektor **Stefan Graf** (Bayern), **Dr. Werner Sporer** (Südtirol) werden von **DDDr. Markus Juranek** interviewt.

Zunächst beschreibt **Juranek** die Schwierigkeiten, die man mit einzelnen Begriffen hatte obwohl es sich nur um deutschsprachige Länder handelt. Gleiche Begriffe haben in den einzelnen Ländern unterschiedliche Bedeutungen. So gibt es den Begriff Schulautonomie in Bayern nicht, dort heißt es Eigenverantwortung. In Hessen ist Schulautonomie sogar verpönt, man spricht von selbständiger Schule. In Südtirol ist der Ausdruck Autonomie sehr positiv besetzt, man spricht von Autonomie der Schulen.

Unter Schule versteht man in Hessen und Bayern rechtlich nicht selbständige Anstalten öffentlichen Rechts. In Südtirol wurde den Schulen am 1. 9. 2000 Rechtspersönlichkeit zuerkannt, im Unterstufenbereich werden meist fünf - zehn Schulen zu einem Schulsprengel zusammengefasst. Die Schulverwaltung wird durch drei Bildungsdirektionen wahrgenommen, diese haben aber nur mehr begrenzte Eingriffsmöglichkeiten und sind in Landesdirektionen nach Schultypen unterteilt.

In Hessen sind die Schulträger beim Landkreis angesiedelt und für die Beschaffungen zuständig. Es gibt 15 Schulämter, die die Aufsicht über alle Schulen haben.

In Bayern ist es ähnlich. Es gibt Schulämter auf Landkreisebene, das Kultusministerium ist oberste Schulbehörde. Die Schulträger sind für Beschaffungen zuständig. Qualitätssicherung findet alle fünf Jahre, auch durch Personen von außen, statt.

In Hessen müssen sich die Schulen selbst ein Programm geben und dieses evaluieren, eine Schulinspektion von außen gibt es nicht mehr.

In Südtirol gibt es den Begriff Schulaufsicht nicht, es gibt aber Schulinspektoren. Eine externe Evaluation findet im Siebenjahresrhythmus statt.

In Südtirol werden immer mehrere Schulen gleichzeitig ausgeschrieben wenn Schulführungskräfte gesucht werden. Nach mündlichen und schriftlichen Auswahlverfahren absolvieren die als geeignet qualifizierten Personen einen Ausbildungslehrgang von einem Jahr und bestreiten dann noch ein Ausbildungsgespräch als weitere Prüfung.

In Hessen war geplant zunächst einen Ausbildungslehrgang durchlaufen zu müssen, das wurde aber noch nicht flächendeckend umgesetzt. Derzeit wird noch jede Schulleiterstelle einzeln ausgeschrieben. Grundschulen müssen aus Mangel an Bewerbungen oft mehrfach ausgeschrieben werden.

In Bayern ist das Verfahren ähnlich. Bei den grundsätzlich Geeigneten geht es streng nach vorgegebenen Kriterien, dabei sind auch Einzelmerkmale wichtig. Eine echte Auswahlentscheidung gibt es nicht, auch keinen Persönlichkeitstest.

Auf die Auswahl der Lehrkräfte hat die Schulleitung in Bayern keinen Einfluss, das wird von der Schulaufsicht entschieden. In Hessen dürfen die Schulen zum Teil selbst ausschreiben, etwa die Hälfte macht davon Gebrauch. In Südtirol gibt es nur in Ausnahmefällen ein Mitspracherecht der Schulleitungen beim Lehrpersonal. Das Verwaltungspersonal ist Landespersonal.

Nach der Mittagspause stellen **Mag. Dr. Petra Heißenberger** und **Dr. Michaela Tscherne** von der

PH NÖ zwei Bücher vor, die im Rahmen des Projekts Innovitas verfasst wurden.

Im Buch „Berufsbild Schulleiter/in“ werden die Ergebnisse einer Fragebogenaktion präsentiert und vier Leitsätze dazu formuliert:

- a) Anforderungsprofil: je nach Standort und Schulart verschieden
- b) europäisches Berufsbild: eine einheitliche Aufgabenstellung ist nicht möglich
- c) Auswahlverfahren: Persönlichkeit und Kompetenz müssen im Fokus stehen
- d) Führungskultur: Die fünf Dimensionen des Begriffes Führungskultur sollen ineinandergreifend zur Schulkultur werden

Im Buch „Selbst ist die Schule“ findet man Beispiele direkt aus der Praxis. Subsidiarität, Dialog, Profil, Partizipation und Vereinbarungskultur sind wesentliche Elemente. Da Schulen im Wettbewerb stehen, sollte das Schulprofil Alleinstellungsmerkmale aufweisen, die aber auf regionale Gegebenheiten Rücksicht nehmen. Die Schule muss demokratisch als partizipatives System ausgerichtet sein. Die Schulpartner sollen sich anerkannt fühlen, sie dürfen mitwirken und übernehmen dadurch Mitverantwortung. Das Vereinbaren wird über das Anordnen gestellt.

Dr. Werner Sporer spricht über 20 Jahre Schulautonomie in Südtirol. Südtirol unterscheidet zwischen Schulautonomie und Autonomie der Schulen. Schulautonomie umfasst die autonome Zuständigkeit Südtirols im Schulbereich, Autonomie der Schulen die autonomen Zuständigkeiten der Schulen als eigenständige Institutionen.

Die Schulautonomie fußt auf den Autonomiestatuten von 1948 und 1972. Es gibt das Recht auf Unterricht in Muttersprache und den verpflichtenden Unterricht in der Zweitsprache. Das bezieht sich aber nach wie vor nur auf Deutsch und Italienisch und nicht auf die Sprache der Migranten. Die primäre Zuständigkeit besteht beim Kindergarten, der Berufsbildung, dem Schulbau, der Schulfürsorge und dem Verwaltungspersonal, die sekundäre Zuständigkeit bei der Grund-, Mittel- und Oberschule. 2001 wurde die Autonomie der Schulen, 2010 die Autonomie der Berufsschulen gesetzlich verankert. Aber erst 2018 wurde die entsprechende Durchführungsverordnung verlautbart. Die Arbeit der Schulleiter/innen wird in einem Probejahr regelmäßig bewertet, dann jährlich und umfassend in einem Vierjahreszyklus.

FH Professor Thomas Lustig erläutert die schulische Autonomie in der Schweiz.

In der Schweiz erfüllen Bund und Kantone die bildungspolitischen Aufgaben gemeinsam. Als 3. Ebene fungieren die Gemeinden, die auch selbst Gesetze erlassen können. Es gibt kein zentrales Ministerium sondern die EDK³. Die Schulpflicht dauert bis zum 9. Schuljahr, in dieser Zeit sind nur die Kantone zuständig, danach der Bund. Jede Sprachregion hat eigene Lehrpläne. Zwischen den Regelungen in den einzelnen Kantonen gibt es oft große Unterschiede. Manche formulieren auch einen Erziehungsauftrag der Schule, andere nur einen Bildungsauftrag. Eine Schulleitung gibt es erst seit den 90 er Jahren, das bedeutete einen Paradigmenwechsel auf allen Ebenen. Früher gab es nur die Schulpflege, ein von der Bevölkerung auf Gemeindeebene gewähltes Laiengremium mit übergeordneten Aufgaben. In Schaffhausen gibt es bis heute keine Schulleitungen weil die Bevölkerung das ablehnt.

Die Schule wird als Anstalt gesehen, die ein hoheitliches Verhältnis zu ihren Benützern (Schüler/innen) hat. Die Schulpflege fungiert als Exekutivgremium, sie setzt die Schulleitung ein. Die Schulpflege hat die strategische, die Schulleitung die operative Führung. Die Kommunikation mit den Eltern erfolgt durch die Schulleitung, mit der Bevölkerung allgemein kommuniziert die Schulpflege.

In einigen Kantonen ist auch Homeschooling möglich.

2007 wurde ein Konkordat (interkantonale Vereinbarung) über die Zusammenarbeit im Bereich Sonderpädagogik geschlossen. Es gibt sowohl Sonderschulen als auch eine Integrationsklassen.

Als Kennzeichen der Autonomie der Schweizer Schulen bezeichnet **Lustig** die direkte Demokratie auf allen Ebenen, die flache Hierarchie, die Subsidiarität und die individuelle Verantwortung.

³ Schweizerische Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren

Univ. Doz. Mag. Dr. Friedrich Losek, Schulqualitätsmanager i.R. der BIDI NÖ, spricht zum Thema „Die Autonomie der Autonomie - europäisch und regional, innovativ und paradox“. Er verweist zunächst nochmals an Hand einer Karte auf die unterschiedlichen Bezeichnungen verschiedener Institutionen im Schulwesen. Die Bundesschülervertretung in Österreich heißt in Bayern und Hessen Landesschülerrat, in Südtirol Landesbeirat für Schüler. Die österreichische Versammlung der Schülervertreter am Schulstandort heißt in Bayern Schülersausschuss, in Hessen Schülervertretung und in Südtirol Schülerrat. Das Gremium Elternbeirat (Bayern, Hessen) und Elternrat (Südtirol) als gesetzlich anerkannte Elternvertretung gibt es in Österreich gar nicht, denn der Elternbeirat ist nur ein Beratungsgremium.

Losek gibt dann einen Überblick über die Geschichte der Autonomie, die in Griechenland ihren Ursprung hatte, bei den Römern und im Mittelalter nicht vorkam und erst in der Neuzeit wieder an Bedeutung gewann. Schule war bei den Griechen ein Ort der Muße, erst im Lateinischen wird sie zu einem Ort wo Unterricht stattfindet. Schon Seneca verwies auf die Diskrepanz zwischen dem, was in der Schule gelehrt wird und dem, was man im Leben braucht.

Das Wort Schulautonomie wurde in Österreich zum ersten Mal am 30. 6. 1988 bei einer Pressekonferenz im Wiener Stadtschulrat verwendet.

Bei einer Umfrage unter Schulleiter/innen zum Thema Schulautonomie gaben 80% der Befragten positive Assoziationen an. Bei einer neuerlichen Umfrage während der Pandemie zeigten sich aber mehr Probleme, der Rücklauf war auch sehr gering..

Losek verweist auf die manchmal falsche Verwendung des Begriffes „autonom“, z.B. bei den sogenannten autonomen Tagen, die sich im Schulzeitgesetz finden. Tage könnten aber nicht autonom schulfrei sein, sondern nur im Rahmen der Schulautonomie schulfrei erklärt werden, unterliegen aber auch da den Bestimmungen des Bundesgesetzes. Kritisch betrachtet er auch das Autonomiepaket, das z. B. die Freiheit einräumt, Klassen oder Gruppen autonom zu vergrößern wenn Ressourcen nicht mehr ausreichen. Er fragt, ob Schulautonomie überhaupt stattfinden könne, wenn sie nicht selbständig und unabhängig von gesetzlichen Vorgaben mit „pädagogischer Muße“ umgesetzt werden kann und fordert, dass die Politik mehr den Betroffenen vertrauen und ihnen die nötigen Ressourcen zur Verfügung stellen solle.

Präsident **Juranek** schließt die Veranstaltung mit einer kurzen Zusammenfassung. Freiräume müssten gegeben sein, sie müssten aber auch genutzt werden. Wohin sich die Schulautonomie entwickeln wird, werde eine interessante Frage. Auf jeden Fall bräuchten die Schulen mehr Budget über das sie autonom verfügen können.

Der **Schulrechtspreis** wird dieses Jahr mangels entsprechender Einreichungen nicht vergeben.