

# Bildungsbudget: Die Tücke der strukturellen Lücke

Das Geld fehlt nicht aufgrund höherer Gewalt,  
sondern wegen politischer Fehlentscheidungen  
in der jüngeren Vergangenheit

**Wolfgang Feller**

Think Tank



**Agenda**  
Austria

Herausgegeben von der Denkfabrik



[www.agenda-austria.at](http://www.agenda-austria.at)

Autor: Dr. Wolfgang Feller

Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn

November 2015

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Gestaltung und Satz: Agenda Austria

Grafiken: Mag. (FH) Alexander Lehner

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

# Einleitung

Bildungsministerin Gabriele Heinisch-Hosek hat für 2015 ein Nachtragsbudget in Höhe von 300 Millionen Euro erhalten, um die „strukturelle Lücke“ im Bildungsbudget des laufenden Jahres auffüllen zu können. Entstanden sei diese Lücke, so die Bildungsministerin, durch „zu niedrigen Ausgleich der Gehaltserhöhungen in vergangenen Jahren“ sowie durch einen „Überzug der Länder bei den Lehrerpunkten“. Die „Bewältigung“ dieser strukturellen Lücke sieht Heinisch-Hosek als „positiven Tag für unser Bildungssystem“.<sup>1</sup>

Ist das Reparieren eines überzogenen Ausgabenrahmens durch ein Nachtragsbudget tatsächlich eine „Bewältigung“? Sollte – in Zeiten knapper Budgets – nicht vielmehr versucht werden, eine „strukturelle Lücke“ durch eine Reform jener Strukturen zu schließen, welche die Lücke herbeigeführt haben? Also eine nachhaltige Lösung des Problems, statt jedes Jahr auf ein Nachtragsbudget zu hoffen? Denn die Strukturen, aufgrund derer das Personalbudget im Schulbereich jährlich aus dem Ruder läuft, sind das Ergebnis bewusster politischer Entscheidungen.

---

<sup>1</sup> Bildung: Nachtrags-Budget für „strukturelle Lücke“, vom 14.10.2015, siehe [science.apa.at](http://science.apa.at) (abgerufen am 3.11.2015).

# Lückenreißer Nummer eins: Weniger Schüler pro Klasse

Für den ersten Lückenreißer empfiehlt sich ein Blick zurück ins Jahr 2007. In diesem Jahr entstand im Auftrag des Unterrichtsministeriums eine Studie zur *„Ökonomischen Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung“*.<sup>2</sup> Darin wurden u.a. verschiedene nationale und internationale Forschungsergebnisse zur Frage ausgewertet, was denn die Hauptfaktoren sind, die im Schulwesen als Kostentreiber und Verursacher der vergleichsweise hohen Personalkosten identifiziert werden können:

*„Als bedeutendster kostentreibender Faktor“, so die Experten des IHS, „hat sich in Simulationsrechnungen die Verringerung der KlassenschülerInnenzahl herausgestellt, deren Effizienz aber keineswegs bewiesen ist (...)“*<sup>3</sup>.

Beobachter der österreichischen Schulpolitik wissen, was im Herbst 2007 folgte: Eine Initiative der neuen Unterrichtsministerin Claudia Schmied zur Senkung der Klassenschülerzahlen, genannt *„Klassenschülerhöchstzahl 25“*. Beginnend mit dem Schuljahr 2007/08 wurden in den ersten Klassen der Volksschulen, Hauptschulen und der Unterstufe der Gymnasien die Teilungsziffern auf 25 herabgesetzt und dies in den nächsten Jahren auch in den höheren Klassen eingeführt.

Nun war es keineswegs der Fall, dass die österreichischen Schüler bis zu diesem Zeitpunkt in völlig überfüllten Klassen unterrichtet worden wären. Laut Statistik Austria lag die durchschnittliche Klassengröße im Schuljahr 2006/07 in der Primarstufe (Volksschule) bei rund 20 Kindern und in der Sekundarstufe I (Hauptschule und Unterstufe Gymnasium) bei rund 24 Kindern. Damit lag Österreich bereits vor der Reform leicht besser als der Durchschnitt der EU-Staaten.<sup>4</sup>

Die Reform wurde dennoch umgesetzt. Ein Rechnungshofbericht aus dem Jahr 2011 merkt diesbezüglich an, dass *„die pädagogischen Beweggründe“* dafür *„nicht transparent“* waren. Überlegungen zur pädagogischen Wirksamkeit wurden dabei nicht angestellt.<sup>5</sup> Die kleineren Klassen werden zwar von Lehrern, Eltern und Schülern positiv beurteilt, die wissenschaftliche Forschung konnte jedoch bisher keinen eindeutigen Zusam-

<sup>2</sup> Lassnig, et al.: *Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung*, Studie im Auftrag des BMUKK, IHS 2007.

<sup>3</sup> Ebd. S. 59.

<sup>4</sup> Statistik Austria: *Bildung in Zahlen 2007/08*, S.72-73.

<sup>5</sup> Rechnungshof 2011: *Bericht des Rechnungshofes. Klassenschülerhöchstzahl 25*, S.153.

menhang zwischen Klassengröße und Unterrichtsqualität nachweisen. Laut OECD wirkt sich die Klassengröße eher auf die Arbeitsbedingungen und die Zufriedenheit der Lehrpersonen als auf die Qualität des Unterrichts aus.<sup>6</sup>

### Entwicklung der Klassengrößen 2006-2013

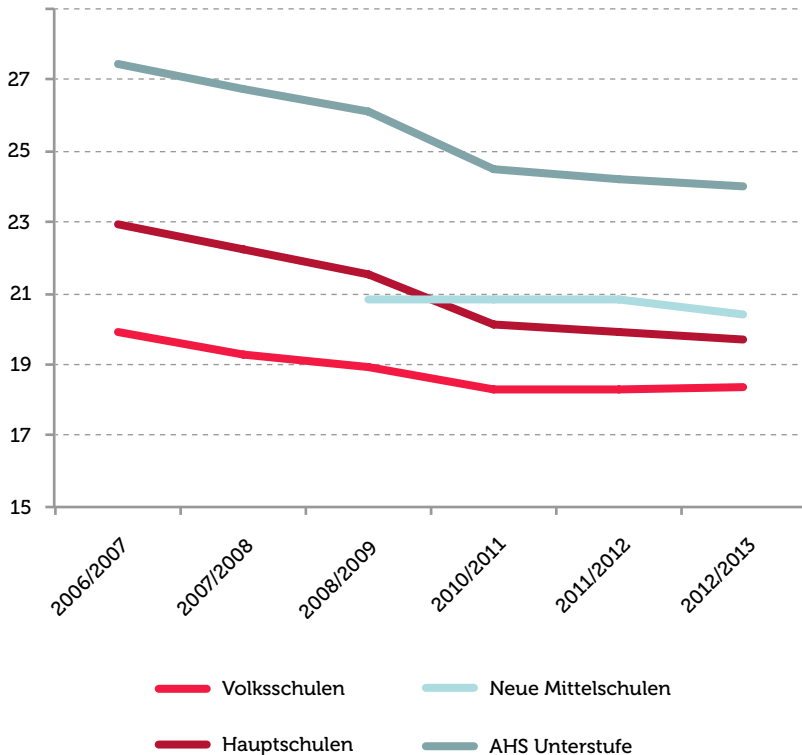


Abbildung 1  
Quelle: Statistik Austria: Schulstatistik.

Die Reform zeigte unmittelbar Wirkung: So kam es im Schuljahr 2007/08 zu einer Senkung der durchschnittlichen Größe der ersten Volksschulklassen auf 18,1 Kinder und der ersten Hauptschulklassen auf 20,4 Kinder.<sup>7</sup> Seither hat sich dieser Trend auf alle Schulstufen ausgeweitet. Der aktuellste Bericht der Statistik Austria für das Schuljahr 2013/14 zeigt für Volksschulklassen einen Durchschnittswert von 18,5 Schülern, für Haupt-

<sup>6</sup> Ebd. S. 159.

<sup>7</sup> Ebd. S. 74.

schulen und Neue Mittelschulen einen Wert von rund 20 Schülern und für die Unterstufe der Gymnasien einen Wert von 24 Schülern pro Klasse. Mit diesen Werten liegt Österreich nun im internationalen Vergleich auf den vordersten Rängen: Von 21 EU-Staaten weisen lediglich vier Länder niedrige Werte auf.<sup>8</sup>

### Klassengrößen im EU-Vergleich

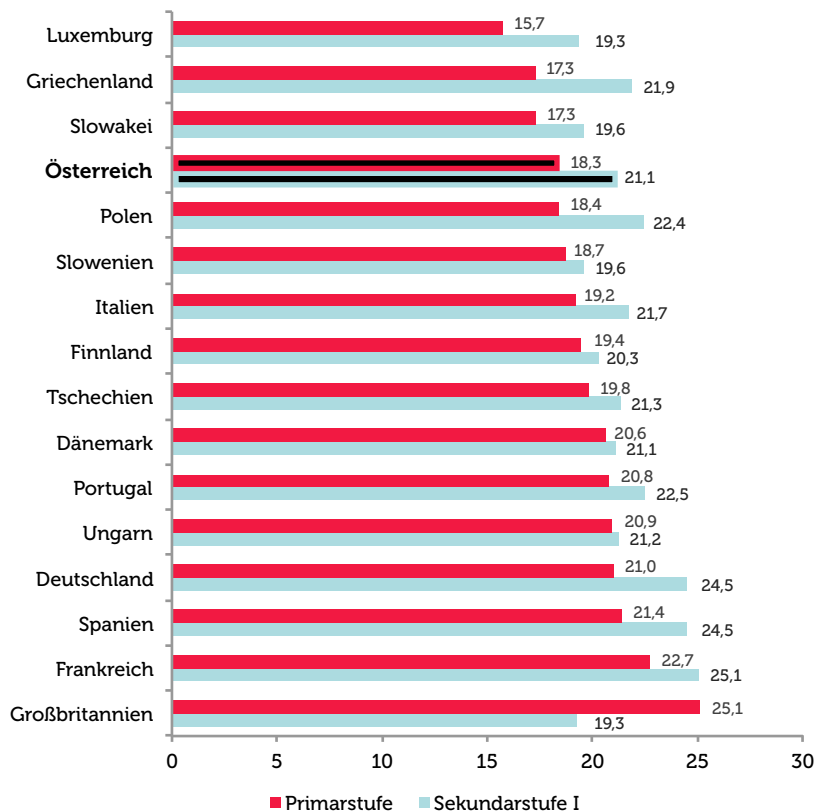


Abbildung 2

Quelle: OECD, Bildung auf einem Blick 2014, Durchschnittliche Klassengröße.

Und die Kosten? Bereits für das Schuljahr 2008/09 stellte der Rechnungshof zusätzliche Personalkosten von rund 146 Millionen Euro fest.<sup>9</sup> Seit

<sup>8</sup> Statistik Austria: Bildung in Zahlen 2013/14, S.81.

<sup>9</sup> Rechnungshof 2011, S. 153.

der Umsetzung der Reform auf allen Schulstufen werden jährlich über 330 Millionen Euro für die Senkung der Klassenschülerhöchstzahlen aufgewendet.<sup>10</sup> Die Wirksamkeit dieser Maßnahme für die Qualität des Unterrichts oder die Schülerleistungen wurde nie überprüft.

---

<sup>10</sup> Auskunft des Bildungsministeriums, siehe: Der Standard vom 29.Juli 2013: Sebastian Pumberger: „Wie viele Schüler wirklich in einer Klasse sitzen“.

# Lückenreißer Nummer zwei: Die Neue Mittelschule

Ein Herzstück der Reformbemühungen der damaligen Unterrichtsministerin Schmied war auch die Einführung der Neuen Mittelschule. Von Seiten der SPÖ als Ersatz von Hauptschule und gymnasialer Unterstufe geplant, konnte diesbezüglich jedoch kein Konsens mit dem Koalitionspartner erreicht werden. Daher blieb es in der praktischen Umsetzung bei einer Parallelführung von Neuer Mittelschule und AHS-Unterstufe.

Auch der Entschluss zur Einführung der Neuen Mittelschule wurde ohne wissenschaftliche Entscheidungsgrundlage getroffen. Ursprünglich sollte ein vierjähriger Schulversuch in einigen Modellregionen die praktischen Erfahrungen mit dem neuen Unterrichtsmodell liefern. Noch bevor die gesetzlich vorgesehene Evaluierung der Versuchsschulen stattfinden konnte, wurde im März 2012 die sukzessive Einführung der Neuen Mittelschule in ganz Österreich beschlossen. Mit dem Schuljahr 2018/19 werden die Hauptschulen vollständig vom neuen Schultyp abgelöst sein.

Mit beträchtlichen finanzielle Konsequenzen: Laut Rechnungshof stiegen die durchschnittlichen Lehrpersonalkosten von 6.600 Euro pro Schüler und Schuljahr an Hauptschulen auf rund 7.200 Euro pro Schüler und Schuljahr an Neuen Mittelschulen.<sup>11</sup> Dadurch entsteht für das Unterrichtsbudget im Jahr 2016 eine Mehrbelastung von über 200 Millionen Euro, die sich bis zum Vollausbau auf jährlich rund 230 Millionen Euro ausweiten wird.

Ein Großteil dieser Zusatzkosten sind höhere Personalkosten durch den Einsatz von Teamteaching (Zwei-Lehrer-System) in den Fächern Mathematik, Deutsch und Englisch. Damit soll der Unterricht besser auf die unterschiedlichen Lernvoraussetzungen der einzelnen Schüler abgestimmt werden. Das pädagogische und didaktische Konzept der Neuen Mittelschule umfasst zwar weit mehr an Strategien und Methoden zur intensiveren individuellen Förderung der Schüler. Das Teamteaching ist jedoch sein teuerster Bestandteil. Und an der Ausweitung dieses teuren pädagogischen Modells auf ganz Österreich entspann sich berechtigte Kritik:



## Zusatzausgaben für die Neue Mittelschule (Planung laut Regierungsvorlage)

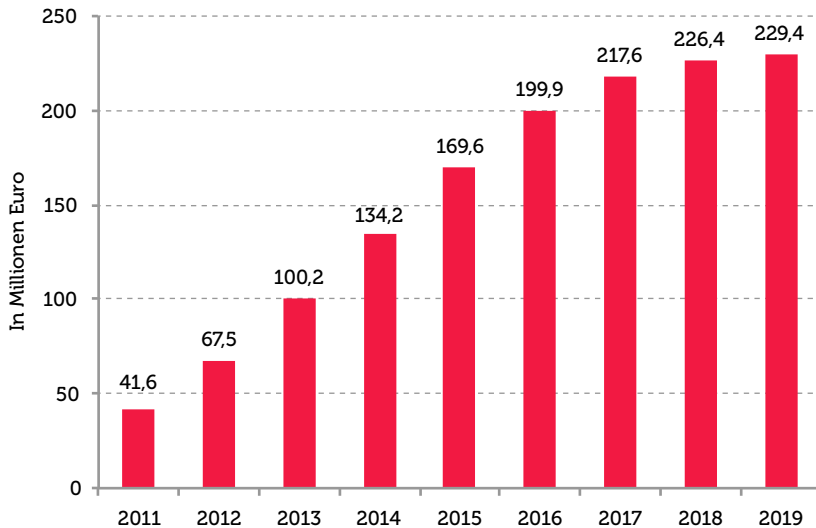


Abbildung 3

Quelle: RV 1631 BLgNR 24. GP: 1631 der Beilagen XXIV. GP.

*„Wir haben in Österreich ja in den Neuen Mittelschulen bzw. in den Hauptschulen ungefähr die Hälfte der Schüler, die eigentlich AHS-reif sind. Die zweite Hälfte, das sind überwiegend Schüler, die verstärkt Unterstützung brauchen. Und derzeit haben wir die Situation, dass über die Schüler, die eigentlich AHS-reif sind und die, die es nicht sind, ganz gleichmäßig dieses Füllhorn der zusätzlichen Stunden ausgeschüttet wurde.“<sup>12</sup>*

Durch die flächendeckende Ausweitung der Neuen Mittelschulen wurden die vergleichsweise teuren zusätzlichen Ressourcen für das Team-teaching nach dem Gießkannenprinzip an alle Schüler und alle Schulen in Österreich pauschal verteilt. Aus den Ergebnissen der im März 2015 veröffentlichten Evaluierung ergab sich, dass das neue pädagogische Modell zwar im Bereich einer neuen Lernkultur positive Auswirkungen hat und generell mit einer Verbesserung der Unterrichtsqualität und der Schulkultur einher geht. Aber die Neue Mittelschule leistet keinen Beitrag zu mehr Chancen- und Bildungsgerechtigkeit. Im Vergleich der Schülerleistungen

<sup>12</sup> Ferdinand Eder, Leiter des Evaluierungsteams der Neuen Mittelschule, ZIB 2 vom 4. März 2015.

zeigt sich keine Verbesserung der fachlichen Leistung insbesondere der leistungsschwächeren Schüler. Entsprechend fordern viele Experten einen zielorientierteren Einsatz der zusätzlich aufgewendeten Ressourcen.

Zusammenfassend ergibt sich also folgendes Bild: Alleine durch die Absenkung der Klassenschülerzahlen und die Einführung der Neuen Mittelschule entstanden jährlich zusätzliche Personalkosten im Bildungsbudget von knapp 560 Millionen Euro. Für beide Reformen gab es zum Zeitpunkt der Umsetzung keine ausreichende wissenschaftliche Grundlage. Bei beiden Reformen wurden und werden hohe jährliche Summen nach dem Gießkannenprinzip österreichweit an allen Schulen ausgeschüttet. Unabhängig vom tatsächlichen Bedarf.

Was hätte zu geschehen? Eine Erhöhung der Klassenschülerzahlen in den Volks-, Haupt- und Neuen Mittelschulen auf den Durchschnittswert der EU-Staaten sowie eine Reform der undifferenzierten Verteilung der Zusatzstunden für das Teamteaching könnte einen Großteil der Mittel einsparen, ohne die Qualität der Schulbildung zu beeinflussen. Die Hälfte des gesparten Gelds sollte gezielt an Schulen gehen, die wegen ihres hohen Anteils an Risikoschülern mehr Förderung brauchen als der Durchschnitt. Und mit der anderen Hälfte könnte das Defizit im Bildungsbudget, die sogenannte „strukturelle Lücke“ geschlossen werden.

# Literatur

Lassnig, Felderer, Paterson, Kuschej, Graf: Ökonomische Bewertung der Struktur und Effizienz des österreichischen Bildungswesens und seiner Verwaltung. Studie im Auftrag des BMUKK. IHS 2007.

Rechnungshof (2011): Bericht des Rechnungshofes. Klassenschülerhöchstzahl 25. Bund 2011/1.

Rechnungshof (2013): „Modellversuche Neue Mittelschule.“ Bericht des Rechnungshofes. Bund 2013/12.

Statistik Austria: Bildung in Zahlen 2007/08. Schlüsselindikatoren und Analysen. Wien 2009.

Statistik Austria: Bildung in Zahlen 2013/14. Schlüsselindikatoren und Analysen. Wien 2015.

[www.agenda-austria.at](http://www.agenda-austria.at)

