

# Schulischen Herausforderungen entgegenwirken. Gerechte Schulfinanzierung über das Chancen-Index-Modell

1. Einleitung	112
<hr/>	
2. Bildungsungleichheiten, Bildungsfinanzierung und die Notwendigkeit einer sozialindizierten Mittelverteilung	112
2.1 Bildungsungleichheiten	112
2.2 Schulische Segregation	115
2.3 Modelle sozialindizierter Mittelverteilung und aktuelle Bildungsfinanzierung	115
<hr/>	
3. Das Chancen-Index-Modell	116
<hr/>	
4. Schulstandorte mit erhöhten Herausforderungen	119
4.1 Variation der Lernumgebungen an Pflichtschulen	120
4.2 Herausforderungen an Volksschulen	121
4.3 Städtische Herausforderungen	123
<hr/>	
5. Resümee: Chancen-Index-Modell als bildungspolitische Priorität	124

*Philipp Schnell*

*Referent in der Abteilung Bildungspolitik der AK Wien mit Schwerpunkt Bildungsökonomie*

*Vucko Schüchner*

*Referent für Schulpolitik mit Schwerpunkt Bildungsgerechtigkeit und gemeinsame Schule in der Abteilung Bildungspolitik der AK Wien*

**Auszug aus WISO 1/2019**



Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften  
Volksgartenstraße 40, 4020 Linz, Austria  
Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889  
wiso@isw-linz.at – www.isw-linz.at

## 1. Einleitung

In Österreich wird der Bildungserfolg von SchülerInnen nach wie vor in hohem Maße vom Elternhaus geprägt. Fehlt Kindern und Jugendlichen die elterliche Unterstützungsleistung, weil die Eltern nicht helfen können, bleibt der schulische Erfolg der Kinder oftmals aus. Dies verdeutlicht, dass es österreichischen Schulen im Gegensatz zu anderen Ländern wesentlich seltener gelingt, die soziale Herkunft der SchülerInnen auszugleichen. Allzu oft sind die Lernbedingungen, die Kinder an Schulen vorfinden, nicht an ihre Bedürfnisse angepasst. Erschwerend kommt hinzu, dass die Zusammensetzung der SchülerInnen einer Schule das Lernumfeld maßgeblich mitbestimmt und eine Konzentration von SchülerInnen mit hohem Förderbedarf das Erreichen von Bildungsstandards erschwert. Um diesem Trend entgegenzuwirken, bräuchte Österreich bessere Lernbedingungen für *jedes* Kind – insbesondere an Schulen, die vor großen Herausforderungen stehen. Vor diesem Hintergrund diskutiert dieser Beitrag zunächst aktuelle Befunde zu Bildungsungleichheiten, schulischer Segregation und aktueller Bildungsfinanzierung in Österreich. Im Anschluss daran wird das *Chancen-Index-Modell* vorgestellt. Es ist ein alternatives Schulfinanzierungsmodell, das den bisherigen Missständen entgegenwirken soll. Neben einer gerechten und transparenten Basis-Finanzierung für alle Schulstandorte sieht das Modell die anteilmäßige Vergabe zusätzlicher Mittel je nach Ausmaß der sozialen Herausforderungen des jeweiligen Schulstandorts vor. Die empirische Analyse dieses Beitrags beschreibt den bestehenden Grad der sozialen Herausforderungen an (Volks-)Schulstandorten in Österreich und ermittelt den notwendigen Förderbedarf. Diese Schulstandorte mit großen Herausforderungen brauchen zusätzliche finanzielle Mittel, die über den Chancen-Index verteilt werden sollen. Darüber könnte jedes Kind – unabhängig von seinem sozialen Hintergrund – optimal gefördert werden.

## 2. Bildungsungleichheiten, Bildungsfinanzierung und die Notwendigkeit einer sozialindizierten Mittelverteilung

### 2.1 Bildungsungleichheiten

Chancengerechtigkeit im Bildungssystem bedeutet, dass askriptive Merkmale von SchülerInnen keinen Einfluss auf den Lern- und Ausbildungsprozess nehmen dürfen. Bei gleichen individuellen Voraussetzungen beeinflusst demnach weder das Geschlecht noch

die soziale oder ethnisch/sprachliche Herkunft den Kompetenzerwerb und das erfolgreiche Erreichen von Bildungszertifikaten (Breit/Schreiner 2017; Bruneforth/Weber/Bacher 2012). Die herkunftsunabhängige Chancengleichheit im Bildungssystem wird auch in der österreichischen Bundesverfassung als klares Ziel definiert. Laut Art. 14 (B-VG i. d. g. F.) soll Schule „... der gesamten Bevölkerung, *unabhängig von Herkunft, sozialer Lage und finanziellem Hintergrund*, unter steter Sicherung und Weiterentwicklung bestmöglicher Qualität ein höchstmögliches Bildungsniveau“ sichern.

Entgegen dem postulierten Ziel der Bundesverfassung spielt die *soziale Herkunft* – insbesondere die Bildungsnähe der Eltern – in Österreich allerdings eine entscheidende Rolle dafür, welche Bildungsabschlüsse Kinder und junge Erwachsene erreichen. Für Kinder, deren Eltern einen niedrigen formalen Bildungsabschluss haben, ist es vergleichsweise schwierig, einen Bildungsabschluss einer höheren Schule oder Universität zu erreichen (Statistik Austria 2018, 104). So erreichen 57,3% der Kinder, deren Eltern einen Universitätsabschluss haben, ebenfalls einen gleichwertigen Abschluss. Haben die Eltern jedoch maximal einen Pflichtschulabschluss, gelingt es nur rund 7% der Nachkommen einen akademischen Abschluss zu erreichen (Statistik Austria 2018, 105). Wird die Chance auf intergenerationale Aufwärtsmobilität mit anderen OECD-Ländern verglichen, dann liegt Österreich im unteren Fünftel dieses „Länder-Rankings“ (OECD 2016). Die Bildungsmobilität zwischen den Generationen ist in Österreich also deutlich gebremst.

Auch bei Betrachtung des Kompetenzerwerbs werden diese Ungleichheiten deutlich. Ergebnisse der Standardüberprüfungen, welche die Kompetenzen von SchülerInnen am Ende der 4. und 8. Schulstufe ermitteln, zeigen starke Leistungsdisparitäten nach sozialer Herkunft (Breit/Bruneforth/Schreiner 2016). Am Ende der Volksschule beträgt der Unterschied zwischen Kindern von Eltern mit einem akademischen Bildungshintergrund und Kindern von Eltern mit maximal Pflichtschulabschluss im Schulfach Deutsch 29,8 Schulmonate. Das entspricht ungefähr 3 Schuljahren, die das Kind aufholen müsste, um mit Kindern aus AkademikerInnen-Familien gleichzuziehen. Bis zur achten Schulstufe verringert sich dieser Abstand kaum und bleibt weiterhin signifikant: Zwischen Jugendlichen aus bildungsfernen Haushalten und Akademikerhaushalten beträgt der Mittelwertunter-

*starker Zusammenhang  
zwischen sozialer Herkunft  
und Bildungserfolg*

schied in der Deutsch-Lesekompetenz insgesamt 113 Punkte (Breit/Schreiner 2017, 11), was in etwa 28 Schulmonaten entspricht.

Die empirischen Ergebnisse belegen allesamt, dass der Bildungshintergrund der Eltern ein entscheidender Erfolgsfaktor für den Bildungserfolg der eigenen Nachkommen – und damit auch eine zentrale Ungleichheitsdimension – darstellt. Die Bildungsnähe der Eltern kann über das „inhaltliche Wissen“ sowie über das „strategische Wissen“ als Erfolgsressource wirken (Pfeffer 2008, 545). Höher gebildete Eltern sind häufiger in der Lage, ihre Kinder in ihrem Lernprozess zu unterstützen. Dies kann entweder durch direkte Hilfe, wie z.B. Hausaufgabenhilfe, oder durch die Bereitstellung von bildungsrelevanten Materialien (Bücher, etc.) erfolgen. Die Bildungsgeschichte der Eltern selbst bietet Kindern neben dem inhaltlich wichtigen Wissen auch ein besonderes Maß an strategischem Wissen über die Funktionsweise des Bildungssystems. Höher gebildete Eltern haben selbst viele Nahtstellen im Bildungssystem überwunden und mehrere Qualifikationsprüfungen abgelegt. Fehlen hingegen diese Kenntnisse, wird es in Österreich schwierig, erfolgreich durch das Bildungssystem zu navigieren – wie die zuvor beschriebenen Ergebnisse belegen.

Der Erfolg eines Bildungssystems misst sich auch daran, wie gut Kinder und Jugendliche unabhängig von ihrer *sprachlichen Herkunft* an ein möglichst hohes Kompetenzniveau in der Schule herangeführt werden können (Schnell/Gruber 2018). SchülerInnen mit Migrationshintergrund erreichen in Österreich allerdings ein wesentlich geringeres Kompetenzniveau als SchülerInnen ohne Migrationshintergrund. Im Unterrichtsfach Mathematik betrug beispielsweise die Leistungsdifferenz zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in der Volksschule im Jahr 2013 rund 1,5 Schuljahre (Schnell/Gruber 2018, 156). Ein fast identischer Leistungsunterschied besteht weiterhin in der 8. Schulstufe, wobei die Differenz für Kinder mit Migrationshintergrund in Allgemeinbildenden Pflichtschulen höher war als in der AHS (Schreiner/Breit 2013, 36). Diese Muster verändern sich kaum, wenn anstatt des Migrationshintergrunds die Untersuchungskategorie „eine andere Erstsprache als Deutsch“ verwendet wird (Breit/Bruneforth/Schreiner 2016). Obwohl ein beachtlicher Teil der Leistungsdifferenzen auf Unterschiede im familiären Sozialstatus zurückzuführen ist, bleiben signifikante Disparitäten bestehen (Breit/Bruneforth/Schreiner 2016, 77). Wer aus bildungsfernen Familien kommt und darüber hinaus eine andere

Erstsprache als Deutsch spricht, hat es folglich im österreichischen Bildungssystem schwer, den Schulalltag erfolgreich zu meistern.

## 2.2 Schulische Segregation

Obwohl sich Leistungsunterschiede von SchülerInnen zu großen Teilen durch deren individuellen sozioökonomischen Hintergrund erklären lassen, werden Leistungsdifferenzen durch die sozioökonomische Segregation an Schulstandorten verstärkt. Österreich weist unter den OECD-Ländern ein relativ hohes Ausmaß an sozioökonomischer Segregation zwischen Schulstandorten auf (Gruber 2019, 149). Rund 41% der SchülerInnen in der Sekundarstufe 1 müssten beispielsweise die Schule wechseln, um eine Gleichverteilung zwischen sozioökonomisch besser und schlechter gestellten Eltern zu erreichen (Gutiérrez/Jerrim/Torres 2017). Damit sind österreichische SchülerInnen in hohem Ausmaß räumlich nach sozialer Herkunft getrennt. Gleichzeitig lässt sich für Österreich ein substantieller Einfluss zwischen der sozialen Zusammensetzung auf Schulebene und schulischen Leistungen von SchülerInnen feststellen. Je höher der Anteil der sozial benachteiligten SchülerInnen an den Schulstandorten, desto schwieriger ist es, die SchülerInnen zu einem erfolgreichen Bildungsabschluss zu bringen (Bruneforth et al. 2012; Herzog-Punzenberger 2017). Dabei fällt der Effekt der sozialen Segregation auf Schulleistungen in der Sekundarstufe 1 stärker aus als in der Primarstufe (Biedermann/Weber/Herzog-Punzenberger/Nagel 2016, 156), wobei in der Sekundarstufe 1 ein Großteil der Segregation durch die Schultypen (AHS vs. NMS) – und damit durch die äußere Differenzierung – erklärt werden kann.

Mit dem unterschiedlichen Grad der sozioökonomischen Segregation auf Schulebene gehen auch unterschiedliche schulische Lernumgebungen und Lernmöglichkeiten für SchülerInnen einher (Gruber 2019). Schulstandorte mit hoher sozialer Segregation stehen häufig vor der großen Herausforderung, jedes Kind optimal zu fördern.

*Lernumgebungen variieren stark in Österreich*

## 2.3 Modelle sozialindizierter Mittelverteilung und aktuelle Bildungsfinanzierung

Auf Grund der Persistenz von Bildungsungleichheiten und dem relativ hohen Ausmaß an sozioökonomischer Segregation zwischen Schulstandorten wurde mehrfach auf die Notwendigkeit einer neuen Ressourcensteuerung hingewiesen, die einen Ausgleich für sozial

*OECD empfiehlt eine indexbasierte Mittelverteilung, um soziale Benachteiligungen zu reduzieren*

belastete Schulen vorsieht (Bacher/Altrichter/Nagy 2010; Bruneforth et al. 2012). Auch die OECD empfiehlt die Umstellung auf eine indexbasierte Mittelverteilung als eine entscheidende Maßnahme zur Reduktion von sozialen Benachteiligungen (OECD 2012a, 2012b).

Modelle zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen an Schulstandorten durch gezielte Mittelzuteilung werden bereits in mehreren Schweizer Kantonen, einigen deutschen Bundesländern, Belgien und seit mehr als 25 Jahren in den Niederlanden praktiziert (Morris-Lange 2016; Sugerma/Morris-Lange/McHugh 2017; Kuschej/Schönpflug 2014; Isaac 2016; Schulte/Hartig/Schwanenberg 2016). Die Erfahrungen aus anderen europäischen Städten mit sozialindizierter Mittelverteilung (z. B. in Hamburg) zeigen, dass Schulleistungen von sozial schwächeren SchülerInnen nachweislich verbessert werden können.

*sozioökonomische Unterschiede zwischen Schulstandorten spielen derzeit kaum eine Rolle in der Bildungsfinanzierung*

In Österreich spielen sozioökonomische Unterschiede und die damit zusammenhängende Variation von Lernumgebungen an Schulstandorten derzeit keine systematische Rolle in der Bildungsfinanzierung (Lassnigg 2017). Es zeigt sich im Gegenteil eine starke Streuung in den Ausgaben und LehrerInnenzuteilungen zwischen den Bundesländern und auch zwischen Schulen. Insbesondere bestehen große Unterschiede bei der Klassengröße und in der Verteilung der Lehrkräfte pro Klasse, die vor allem zwischen ländlichen und urbanen Regionen variiert: „Klassengröße sowie Betreuungsrelationen zeigen im Gegenteil, dass Schulen in ländlichen Regionen und mit geringer sozialer Benachteiligung durchgehend besser ausgestattet sind als Schulen in Ballungsgebieten“ (Lassnigg/Bruneforth/Vogtenhuber 2016, 337). Insgesamt wird der österreichischen Bildungsfinanzierung gegenwärtig ein „erhebliches Transparenzproblem“ attestiert, da klare Kriterien für die Verteilung von finanziellen Mittel und der Zielerreichung nicht erkennbar sind (Lassnigg 2017).

### **3. Das Chancen-Index-Modell**

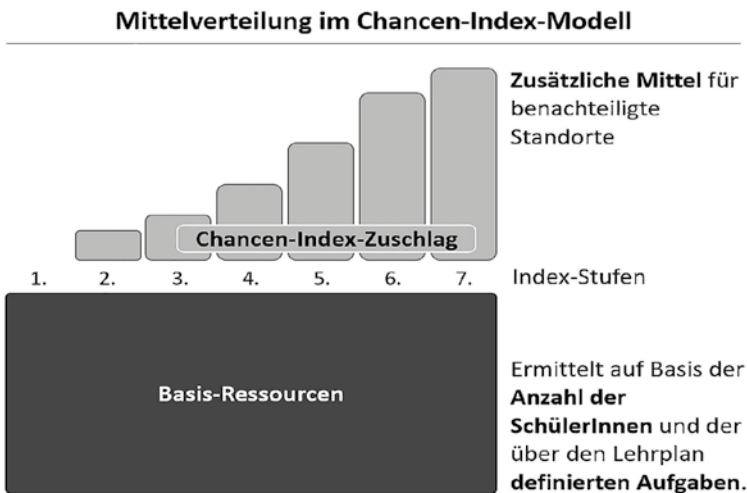
Im Folgenden wird ein alternatives Schulfinanzierungsmodell für Österreich vorgestellt, das den bisher dargestellten Missständen entgegenwirken soll. Orientiert an internationalen Beispielen sozialindizierter Mittelverteilung, besteht das „Chancen-Index-Modell“ erstens aus einer bislang fehlenden gerechten und transparenten Basis-Finanzierung für alle Schulstandorte. Damit soll ein Beitrag zu einer transparenten Bildungsfinanzierung in Österreich

geleistet werden. Zweitens sieht das Chancen-Index Modell die anteilmäßige Vergabe zusätzlicher Mittel je nach Ausmaß der sozialen Herausforderungen am Schulstandort vor. Darüber sollen gerechtere Ausgangsbedingungen für Schulstandorte erreicht und soll Bildungsbenachteiligungen entgegengewirkt werden.

*faire Schulfinanzierung durch Chancen-Index-Modell*

Zunächst erhalten nach dem Chancen-Index-Modell alle Standorte eine definierte Basisfinanzierung. Die Berechnung der zur Verfügung stehenden Basismittel basiert auf der realen Anzahl der SchülerInnen und den im Lehrplan vorgesehenen Unterrichtsstunden pro Schulstufe. Die Basismittel berücksichtigen ebenfalls administrative Personalressourcen sowie Zusatzaufgaben an Schulstandorten, wie den Abbau von Lernschwächen, Legasthenie oder Verhaltensauffälligkeiten (siehe Schüchner/Schnell/Schwarzenbacher 2017 für eine ausführlichere Darstellung der Basismittelberechnung).

Abbildung 1: Das Chancen-Index-Modell im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung

Für Schulen mit großen Herausforderungen sind zusätzliche finanzielle Mittel vorgesehen. Schulen mit vielen SchülerInnen, die großen Förderbedarf haben, können damit strukturellen Ungleichheiten über mehr Förderangebote, pädagogisches Unterstützungspersonal, administrative Supportstrukturen entgegenwirken. Zur Verteilung dieser *Zusatzmittel* wurde auf Basis der Überlegungen von Bacher (2015) und unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen (Kuschej/

*zusätzliche Mittel  
für benachteiligte  
Standorte*

Schöpfflug 2014) eine schlanke und einfach nachvollziehbare Berechnungsformel entwickelt. Als wichtigster Faktor für die Berechnung wird der *Bildungsstand der Eltern* herangezogen und als zweiter, etwas geringer gewichteter Faktor die Umgangssprache Deutsch der SchülerInnen. Beide Indikatoren sind wesentliche Faktoren für Bildungsbenachteiligungen im österreichischen Schulsystem (Bruneforth et al. 2012; Herzog-Punzenberger/Schnell 2012).

Der Chancen-Index wird dann wie folgt berechnet:

*Abbildung 2: Formel zur Berechnung des Chancen-Index-Wertes pro SchülerIn*

$$100 \times \left( 1 + \frac{(x^1 + x^2)/2 + y}{2} \right)$$

Die Indikatoren  $x^1$  und  $x^2$  stehen für den Bildungsstand des Vaters und der Mutter. Der Indikator  $y$  steht für die Umgangssprache des Schülers bzw. der Schülerin. Konzeptionell entsprechen höhere Indexwerte einer größeren Benachteiligung der SchülerInnen. In Summe liegen die besten Voraussetzungen bei Eltern mit Hochschul- oder Akademieabschluss und Deutsch als Umgangssprache vor (Indexwert 100). Von maximaler Benachteiligung kann hingegen gesprochen werden, wenn beide Elternteile höchstens einen Pflichtschulabschluss haben und Deutsch nicht die Umgangssprache der Schülerin oder des Schülers ist (Indexwert 180). Die Einzelwerte werden anschließend für jeden Schulstandort aggregiert, indem der Mittelwert der SchülerInnenwerte berechnet und in sieben Stufen unterteilt wird:

*Tabelle 1: Stufen des Chancen-Index-Modells*

Indexstufe	Indexwerte		Prozentuale Verteilung zusätzlicher Mittel
	Von	bis	
1	100	110	0%
2	110	120	6,25%
3	120	130	12,5%
4	130	140	25%
5	140	150	50%
6	150	160	75%
7	160	180	100%

*Quelle: Eigene Darstellung*



Je nach Indexstufe bekommen die Schulstandorte zusätzliche Ressourcen. Einer Schule in Indexstufe 7 stehen zusätzliche Mittel zu 100% zur Verfügung, da der Förderbedarf als besonders hoch eingeschätzt wird. Ein Schulstandort in Indexstufe 6 erhält 75% der zur Verfügung stehenden Maximalsumme, während Schulstandorte in Stufe 3 und Stufe 2 beispielsweise aufgrund des geringeren Grads der Herausforderung einen niedrigeren Anteil (12,5% bzw. 6,25%) erhalten. Schulen der Stufe 1 werden keine zusätzlichen Mittel zugeteilt, da die Basisfinanzierung als ausreichend einstuft wird.

Die durch den Chancen-Index vergebenen zusätzlichen Mittel müssen mit aktiver Schulentwicklung und pädagogischer Freiheit der Standorte verknüpft werden – beispielsweise in Form von Unterrichtsentwicklung, Schulleiter-Coaching, Fachworkshops, Einsetzen von multiprofessionellen pädagogischen Teams (LehrerInnen, SozialarbeiterInnen, FreizeitpädagogInnen etc.) – um eine nachhaltige Weiterentwicklung der Standorte zu gewährleisten. Internationale Reformprojekte zur Förderung von Schulen in kritischer Lage, wie die „London Challenge“ (Schrodt 2017) oder das deutsche Aktionsprogramm „Schule macht sich stark (SMS)“, haben bewiesen, dass sich über eine effektive Schulentwicklung beispielsweise die Zahl leistungsschwacher SchülerInnen verringern lässt, ohne auf Kosten der leistungsstärkeren SchülerInnen zu gehen. Positive Effekte von effektiver Schulentwicklung lassen sich auch auf der Ebene der Schulen, beispielsweise in mehr Methodenvarianz, mehr Teamarbeit oder erhöhter Verantwortungsübernahme bei SchulleiterInnen und LehrerInnen nachweisen (Köller 2014).

*zusätzliches Budget nur bei aktiver Schulentwicklung*

#### **4. Schulstandorte mit erhöhten Herausforderungen**

Wie würde sich das Chancen-Index-Modell auf das österreichische Bildungssystem auswirken? Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, muss empirisch bestimmt werden, wie hoch der Grad der sozialen Herausforderungen an Österreichs Schulen ist. Wie viele Schulen befinden sich in welchen Chancen-Index-Stufen und haben damit gesteigerten Bedarf an zusätzlichen finanziellen Mitteln für mehr LehrerInnen oder mehr Unterstützungspersonal?

Die Datengrundlage zur Beantwortung dieser Fragen bildet die Schulstatistik des Schuljahrs 2016/17 und das Bildungsstandregister. Aus der Schulstatistik werden die Merkmale Schulstandort, Schulart

und Umgangssprache verwendet, während der höchste Bildungsabschluss der Eltern der SchülerInnen aus dem Bildungsstandregister entnommen wird. In der Berechnung werden nur SchülerInnen berücksichtigt, für die mindestens ein Elternteil identifiziert werden konnte und die im Schuljahr 2016/17 in Österreich eine Pflichtschule besucht haben.

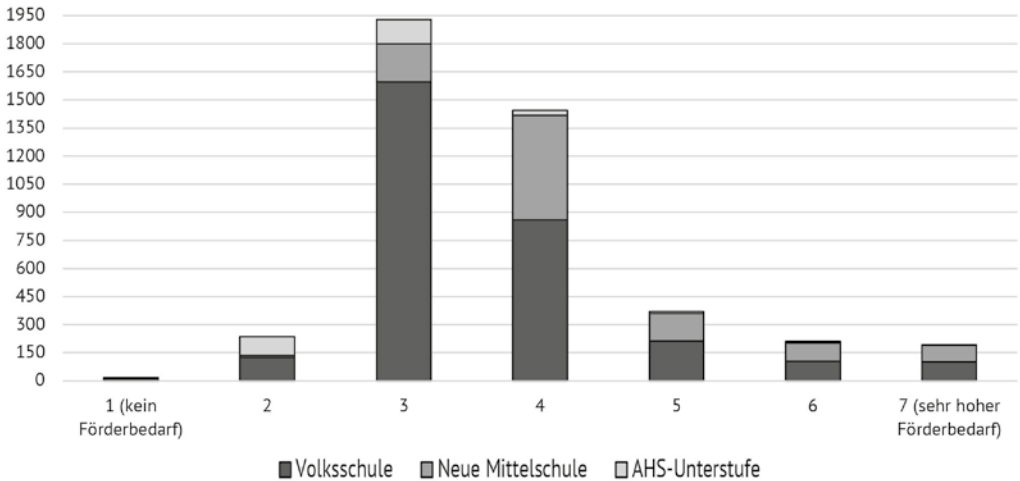
Basis für die Berechnung des Chancen-Index auf Schulstandortebene sind der durchschnittliche Bildungshintergrund der Eltern sowie die Umgangssprache Deutsch. Der durchschnittliche Bildungshintergrund der Eltern umfasst die Kategorien höchstens Pflichtschule (1), höchstens Lehre oder BMS (0,6), höchstens Matura (0,3) und höchstens Hochschul-/Akademieabschluss (0). Der Indikator Umgangssprache besagt, ob SchülerInnen Deutsch als Umgangssprache gemeldet haben (0) oder nicht (0,6). Nach der Berechnung erhält jeder Schulstandort einen Indexwert zwischen 100 und 180 (vgl. Tabelle 1). Die Indexwerte sind in insgesamt 7 Indexstufen unterteilt. Je höher die Indexstufe, desto höher ist der Gesamtförderbedarf an dieser Schule<sup>4</sup>.

#### 4.1 Variation der Lernumgebungen an Pflichtschulen

Lernumgebungen sind in Österreich sehr unterschiedlich verteilt. In vorherigen Analysen auf Basis der Schulstatistik 2014 konnten wir zeigen, dass sich rund 17% aller Pflichtschulen (Volksschulen, NMS, AHS-Unterstufe) in den Chancen-Index-Stufen 5 bis 7 („hoher“ bis „sehr hoher“ Unterstützungsbedarf) befinden (Schüchner et al. 2017). Durch eine Kombination von Schulstatistik, Bildungsstandregister und abgestimmter Erwerbstatistik kann nun erstmals der Chancen-Index für jeden einzelnen *Schulstandort* in Österreich berechnet werden. Diese aktuellen Berechnungen ergeben, dass sich der Anteil mit „hohem“ bis „sehr hohem“ Unterstützungsbedarf in den letzten drei Jahren kaum verändert hat. Auch 2017 befanden sich 17,5% aller Pflichtschulen in den Indexstufen 5 bis 7.

*Fast 1/5 aller Pflichtschulen in Österreich haben „hohen“ bis „sehr hohen“ Unterstützungsbedarf.*

Abbildung 3: Verteilung der Chancen-Index-Stufen nach Schultyp, Pflichtschulen (absolut in Zahlen)



Quelle: Statistik Austria (2018) im Auftrag der AK Wien, eigene Darstellung

Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse, dass sich die überwiegende Mehrheit der österreichischen Schulstandorte in den sozial und alltags-sprachlich gut durchmischten Chancen-Index-Stufen 3 und 4 befindet. Variationen im Lernumfeld zeigen sich entlang der unterschiedlichen Schultypen. Die meisten Volksschulstandorte lassen sich der Indexstufe 3 zuordnen (53%), während die Tendenz bei der Neuen Mittelschule Richtung Indexstufe 4 (50,4%) und bei der AHS-Unterstufe tendenziell in Richtung Indexstufe 2 geht. Aber auch bei AHS-Unterstufen kommt es zu ungleichen Rahmenbedingungen. So finden sich in der AHS-Unterstufe 6,4 Prozent der Schulstandorte in den Stufen 5 bis 7.

#### 4.2 Herausforderungen an Volksschulen

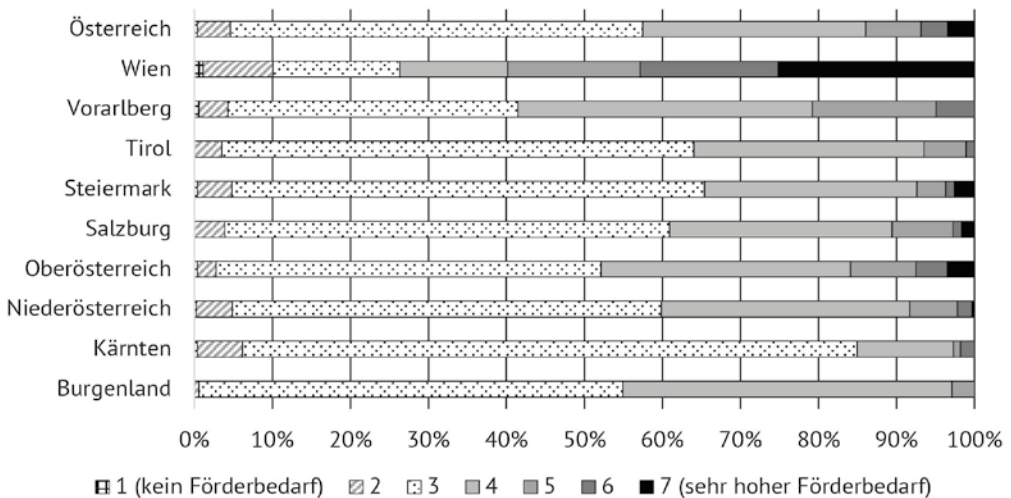
Volksschulen sind im österreichischen Bildungssystem die einzige Schulform, die als „gemeinsame Schule“ bezeichnet werden kann. Alle Kinder besuchen während der ersten vier Jahre ihrer Pflichtschulzeit eine Volksschule. Aufgrund der frühen Trennung in weiterführende Schulformen im Alter von 10 Jahren kommt der vorherigen Volksschulphase eine besondere Bedeutung zu. Der Zeitpunkt, zu dem über den weiteren Bildungsweg entschieden wird, hat großen Einfluss auf den Bildungserfolg der Kinder. In Österreich liegt dieser

sehr früh – an der Spitze aller OECD-Länder (Gruber 2019, 152) – der Einfluss der Eltern und ihrer Bildungsgeschichte ist zu diesem Zeitpunkt noch sehr groß. Kinder, die aus bildungsferneren Familien stammen, müssen deshalb ihren Startnachteil im Laufe der Volksschulzeit mit großer Anstrengung und in kürzester Zeit überwinden, ohne auf die gleichen elterlichen Unterstützungsressourcen zurückgreifen zu können wie Kinder von Eltern mit höheren Bildungsabschlüssen. Damit wird die schulische Betreuung und Unterstützung gerade für Kinder aus sozial benachteiligten Familien besonders wichtig, um tatsächlich alle Kinder erfolgreich zum Bildungsziel zu begleiten.

*fast alle Volksschulen profitieren vom Chancen-Index-Modell*

Ein Blick auf die Volksschulen in Österreich zeigt, dass fast 82% aller Schulstandorte in den beiden Chancen-Index-Stufen 3 und 4 anzutreffen sind (siehe Abbildung 3 und 4). Damit haben 8 von 10 Volksschulen einen mittleren Unterstützungsbedarf. Lediglich 0,4% aller Volksschulen in Österreich befinden sich in Indexstufe 1 und haben damit einen hohen Anteil von Schulkindern ohne zusätzlichen Unterstützungsbedarf. Folglich würden fast alle Volksschulen in Österreich vom Chancen-Index-Modell profitieren, da es zusätzliche Mittel anteilmäßig für Schulstandorte ab Index-Stufe 2 vorsieht (vgl. Tabelle 1).

Abbildung 4: Verteilung der Volksschulen nach Chancen-Indexstufen (in % und nach Bundesländern)



Quelle: Statistik Austria (2018) im Auftrag der AK Wien, eigene Darstellung

Ein detaillierterer Blick auf die Ergebnisse in den Bundesländern (siehe Abbildung 4) verdeutlicht, dass die Verteilung der Volksschulen nach Chancen-Index-Stufen mehrheitlich dem Bundestrend folgt: In 8 von 9 Bundesländern befinden sich die meisten Volksschulen in den gut durchmischten Indexstufen 3 und 4. In Oberösterreich befindet sich beispielsweise fast jede zweite Volksschule in der Indexstufe 3 (49,4%). Ebenfalls weisen lediglich 0,4% aller Volksschulstandorte keinen Unterstützungsbedarf auf. Die stärkste Polarisierung ist in Wien zu beobachten. Rund 10% aller Wiener Volksschulen haben einen hohen Anteil von SchülerInnen ohne bzw. mit sehr geringem Unterstützungsbedarf (Indexstufe 1 bis 2). Das ist der höchste Wert unter den Bundesländern. Gleichzeitig finden sich in Wien die meisten Volksschulen in den Indexstufen 5 bis 7 (fast 60%). Mehr als jede zweite Wiener Volksschule hat einen hohen bis sehr hohen Unterstützungsbedarf.

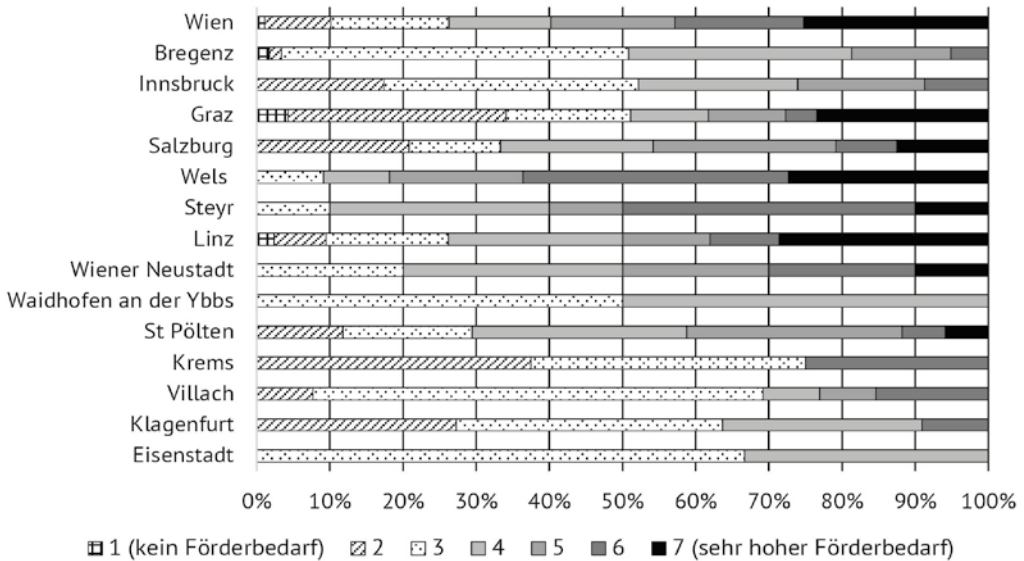
*hoher Unterstützungsbedarf für Volksschulen in Wien*

### 4.3 Städtische Herausforderungen

Was im Bundesländervergleich zunächst primär nach einem „Wiener Phänomen“ aussieht, wird durch den Vergleich des Unterstützungsbedarfs an Volksschulen in Österreichs Städten relativiert (siehe Abbildung 5). Der Städtevergleich verdeutlicht, dass unabhängig vom Bundesland in fast allen Städten viele Volksschulstandorte mit großen sozialen Herausforderungen konfrontiert sind. Die oberösterreichische Stadt Steyr beispielsweise erreicht ähnliche Chancen-Index Werte wie Wien (60% der Volksschulen sind in Indexstufe 5 bis 7). Auch in Linz, Wiener Neustadt und Salzburg steht fast jede zweite Volksschule vor hohen bis sehr hohen Herausforderungen. Die schwierigsten Lernumgebungen sind allerdings in Wels anzutreffen, wo 4 von 5 Volksschulen in Chancen-Index-Stufen fallen, die sehr viel zusätzlicher Unterstützungsleistung bedürften. Die zuvor für Wien beschriebene Polarisierung zwischen Schulstandorten mit wenigen und hohen Herausforderungen findet sich auch in den anderen Universitätsstädten wie Linz, Graz, Salzburg, Innsbruck oder Krems.

*Herausforderungen bestehen vor allem in Städten*

Abbildung 5: Verteilung der Volksschulen nach Chancen-Index-Stufen (in % und nach ausgewählten Städten)



Quelle: Statistik Austria (2018) im Auftrag der AK Wien, eigene Darstellung

### 5. Resümee: Chancen-Index-Modell als bildungspolitische Priorität

In Österreich besteht ein starker Zusammenhang zwischen dem individuellen Bildungserfolg und der familiären sozialen Herkunft eines Kindes. Je höher gebildet und je besser gestellt die Herkunftsfamilien sind, desto wahrscheinlicher ist ein höherer Bildungsabschluss der Kinder. Nicht selten wird in Österreich deshalb auch von einer starken „Bildungsvererbung“ gesprochen (Altzinger/Lamei/Rumplmaier/Schneebaum 2013). Hinzu kommt, dass Kompetenzunterschiede oftmals mit Unterschieden in der sozialen Herkunftskomposition der SchülerInnen am Schulstandort einhergehen (Bruneforth et al. 2012; Biedermann et al. 2015). Diese Unterschiede werden beispielsweise darin sichtbar, dass SchülerInnen vergleichbarer sozialer Herkunft in unterschiedlich belasteten Schulen deutlich verschiedene Chancen haben, bestimmte Lernziele zu erreichen. Deswegen wurde mehrfach auf die Notwendigkeit einer neuen Ressourcensteuerung hingewiesen, die einen Ausgleich für sozial belastete Schulen vorsieht.

neue Ressourcen-  
steuerung  
notwendig

Auf Basis der Rahmenbedingungen in Österreich wurde von uns ein Chancen-Index-Modell entwickelt, das eine bedarfsorientierte Finanzierung bewirken und Bildungsungleichheiten entgegenarbeiten soll. Die erste Säule des Modells ist eine gerechte und transparent ermittelte Basisfinanzierung für jede Schule; die zweite Säule ein bedarfsorientierter Chancen-Index-Zuschlag für Schulstandorte mit erhöhtem Förderbedarf. Als Berechnungsgrundlage für die Höhe dieses Zuschlags wird die soziale Zusammensetzung der SchülerInnen herangezogen – gemessen am Bildungsstand der Eltern und an der Umgangssprache der SchülerInnen. Unsere Analysen zu den bestehenden sozialen Herausforderungen an österreichischen Schulen zeigen, dass 17,5% aller Pflichtschulen einen hohen bis sehr hohen zusätzlichen Unterstützungsbedarf haben. Zweitens ist ebenfalls deutlich geworden, dass unabhängig vom Bundesland in fast allen Städten viele (Volks-)Schulstandorte mit großen sozialen Herausforderungen konfrontiert sind. Drittens, wie am Beispiel der Volksschulen gezeigt wurde, profitieren fast alle Schulstandorte in Österreich vom Chancen-Index-Modell, da es zusätzliche Mittel anteilmäßig für Schulstandorte ab Index-Stufe 2 vorsieht und nur 11 Standorte (0,4%) unterhalb dieser Indexstufe liegen.

Um Schulstandorte entsprechend den Herausforderungen auszustatten, braucht es zusätzliche finanzielle Mittel. Das aktuelle Bildungsbudget 2018/2019 sieht allerdings weder zusätzliche Gelder für einen Chancen-Index vor, noch ist die bedarfsorientierte Mittelzuteilung als Projekt oder Vorhaben definiert (Brait/Feigl/Kranawetter/Marterbauer 2018). Erschwerend kommt hinzu, dass schon jetzt Schulen mit besonders großen Herausforderungen zu wenig Mittel erhalten. Lassnigg und Steiner (2018) haben erst vor Kurzem empirisch nachgewiesen, dass Ungleichheiten in der Ressourcenausstattung einerseits zwischen den Bundesländern vorherrschen. Andererseits kommt eine Schiefelage zwischen ländlichen und stärker belasteten städtischen Standorten hinzu, die über weniger Ressourcen verfügen. Unsere neuen Berechnungen am Beispiel der Volksschulen zeigen jedoch, dass es gerade die Schulstandorte in Österreichs Städten sind, die vor den größten Herausforderungen stehen. Diese Schulen brauchen also nicht weniger, sondern mehr finanzielle Mittel.

*das Chancen-Index-Modell  
fördert jedes Kind optimal  
und unabhängig von seinem  
sozialen Hintergrund*

Dabei ist der zusätzliche finanzielle Bedarf für den Chancen-Index vergleichsweise gering: Für Volksschulen in Österreich beträgt der zusätzliche Budgetbedarf rund 176 Millionen Euro (Schüchner et al. 2017). Das entspricht einem Anstieg des Anteils der VollzeitmitarbeiterInnen um rund 12% (3100 VZÄ). Wären diese zusätzlichen Mittel für den Chancen-Index in der Volksschule beispielsweise im Bildungsbudget berücksichtigt worden, hätte sich der Anteil der österreichischen Bildungsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2016 um insgesamt 0,05 Prozentpunkte auf 1,5 Prozent des BIP erhöht. Das entspräche genau den Ausgaben für das Jahr 2016, die die EU-28 Staaten durchschnittlich für Volksschulen aufwenden (AK Wien 2018)<sup>6</sup>.

*Chancen-  
Index-Modell muss  
bildungspolitisch  
Priorität haben*

Wesentlich ist, dass durch eine ausreichende Anzahl an PädagogInnen und eine gerechte und transparente Berechnung der Basis-Mittel so gut wie jeder Standort profitieren würde. Zusätzlich könnten durch den Einsatz von weiteren MitarbeiterInnen, finanziert über zusätzliche Mittel, an Standorten mit besonderen Herausforderungen benachteiligte SchülerInnen zu besseren Bildungserfolgen begleitet werden. Eine Aufstockung der finanziellen Mittel alleine reicht jedoch nicht aus, um den vielfältigen Herausforderungen des Bildungssystems begegnen zu können. Daher sieht das Chancen-Index-Modell einen nachhaltigen Schulentwicklungsprozess für Schulstandorte vor. Um Chancengerechtigkeit im Bildungssystem zu forcieren, muss die Einführung des Chancen-Index-Modells (zumindest für Pflichtschulen) oberste Priorität haben.

#### **Anmerkungen**

1. Für eine Kritik an der Verwendung der Globalkategorie „Migrationshintergrund“ siehe Schnell und Gruber (2018).
2. Deutliche Differenzen ergeben sich allerdings, wenn mehrsprachige SchülerInnen in einige Sprachgruppen differenziert werden. Hier zeigt sich, dass einige Sprachgruppen (z.B. polnisch-, tschechisch-, slowakisch-, ungarischsprachige SchülerInnen) in der 8. Schulstufe im Unterrichtsfach Englisch sogar über den Ergebnissen ihrer MitschülerInnen mit deutscher Erstsprache liegen (Herzog-Punzenberger 2017; Schnell/Gruber 2018).
3. Die angegebenen Werte beschreiben die Gewichtung der jeweiligen Indikatoren, die basierend auf Ergebnissen der Bildungsstandard-Testungen (BIST) konzipiert wurden. Für detailliertere Ausführungen zum Thema Gewichtung der Indikatoren siehe Schüchner et al. (2017).
4. Auf Grund von Datenschutzbestimmungen wurden die Analysen direkt von der Statistik Austria durchgeführt.



5. Obwohl die größten Herausforderungen in städtischen Gebieten anzutreffen sind, gibt es auch weniger urbane Regionen, die ebenfalls einen vergleichsweise hohen Unterstützungsbedarf aufweisen. Im oberösterreichischen Bezirk Braunau am Inn sind beispielsweise 14% aller Volksschulen in den Chancen-Index-Stufen 5 bis 7 zu verorten und haben damit auch einen hohen bis sehr hohen Unterstützungsbedarf.
6. Die Berechnung des zusätzlichen Budgetbedarfs entstammt den Chancen-Index-Analysen aus dem Jahr 2016 (Schüchner et al. 2017). Entsprechend wurde das BIP 2016 als Referenzwert für die Berechnung herangezogen.

#### Literatur:

- » AK Wien (2018): *Wirtschaft Kompakt*. Verfügbar unter: <https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wirtschaft/wirtschaftkompakt/Chancen-Index.html>
- » Altzinger, Wilfried/Lamei, Nadja/Rumplmaier, Bernhard/Schneebaum, Alyssa (2013): *Intergenerationelle soziale Mobilität in Österreich*, in: *Statistische Nachrichten* 1/2013, S. 48-62.
- » Bacher, Johann / Altrichter, Herbert / Nagy, Gertrud (2010): *Ausgleich unterschiedlicher Rahmenbedingungen schulischer Arbeit durch eine indexbasierte Mittelverteilung*, in: *Erziehung und Unterricht* (3-4), S. 384–400.
- » Bacher, Johann (2015): *Indexbasierte Finanzierung des österreichischen Schulsystems zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen*. Verfügbar unter: [http://www.jku.at/soz/content/e94921/e95831/e96904/e253262/IndexbasierteFinanzierungdesoesterreichischenSchulsystemsVersion4\\_ger.pdf](http://www.jku.at/soz/content/e94921/e95831/e96904/e253262/IndexbasierteFinanzierungdesoesterreichischenSchulsystemsVersion4_ger.pdf)
- » Biedermann, Horst/Weber, Christoph/Herzog-Punzenberger, Barbara/Nagel, Avrid (2016): *Auf die Mitschüler/innen kommt es an? Schulische Segregation – Effekte der Schul- und Klassenzusammensetzung in der Primarstufe und der Sekundarstufe I*, in: Bruneforth, Michael et al. (Hrsg.): *Nationaler Bildungsbericht 2015 - Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen*. Graz: Leykam, S. 133-174.
- » Brait, Romana / Feigl, Georg / Kranawetter, Pia / Marterbauer, Markus (2018): *Budget der vergebenen Chancen? Budgetanalyse 2018-2022*. *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, Nr. 174.
- » Breit, Simone / Bruneforth, Michael / Schreiner, Claudia (2016): *Standardüberprüfung 2015. Deutsch, 4. Schulstufe. Bundesergebnisbericht*. Salzburg.
- » Breit, Simone / Schreiner, Claudia (2017): *Ausgangslage in Österreich – Fakten zur Bildungsgerechtigkeit*, in: *Schulheft* 168, S. 7-16.
- » Bruneforth, Michael / Weber, Christoph / Bacher, Johann (2012): *Chancengleichheit und garantiertes Bildungsminimum in Österreich*. In: Herzog-Punzenberger, Barbara (Hrsg.): *Nationaler Bildungsbericht 2012 - Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen*. Graz, S. 189-228.
- » Gruber, Oliver (2019) *Ungleichheit und ethnisch-sprachliche Diversität im österreichischen Schulsystem*, in: Czaika, Mathias / Rössl, Lydia / Altenburg, Friedrich / Faustmann, Anna / Pfeffer, Thomas (Hrsg.): *Migration & Integration 7 – Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis*. Krems, S. 147-164.
- » Gutiérrez, Gabriel / Jerrim, John / Torres, Rodrigo (2017): *School segregation across the world. Has any progress been made in reducing the separation*

- of the rich from the poor?* (University College, London). Download: [https://johnjerrim.files.wordpress.com/2017/12/working\\_pa-per\\_international\\_segregation1.pdf](https://johnjerrim.files.wordpress.com/2017/12/working_pa-per_international_segregation1.pdf)
- » Herzog-Punzenberger (2017): *Segregation – oder die Vielfalt in den Schulklassen?* MiMe Policy Brief Nr. 5. Verfügbar unter <http://paedpsych.jku.at/dev/wp-content/uploads/2017/09/Policy-Brief-05-Segregation-oder-die-Vielfalt-in-den-Schulklassen.pdf>
  - » Herzog-Punzenberger, Barbara / Schnell, Philipp (2012): *Die Situation mehrsprachiger Schüler/innen im österreichischen Schulsystem – Problemlagen, Rahmenbedingungen und internationaler Vergleich.* In: Herzog-Punzenberger, Barbara (Hrsg.): *Nationaler Bildungsbericht 2012 - Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen.* Graz, S. 229-268.
  - » Isaac, Kevin (2016): *Der Sozialindex und die Vorhersagekraft von Lernstandserhebungen in Nordrhein-Westfalen. Analysen zur Relevanz diagnostischer Testverfahren.* In: Groot-Wilken, Bernd et al. (Hrsg.): *Sozialindices für Schulen. Hintergründe, Methoden und Anwendung.* Münster, New York, S. 141-156.
  - » Köller, Olaf (2014): *Das Bremer Aktionsprogramm „Schule macht sich stark“. Anlage und Befunde der wissenschaftlichen Begleitung.* IPN. <https://www.dipf.de/de/institut/pdf-ueber-uns/HyllaPreis2014FestvortragOlafKller.pdf>
  - » Kuschej, Hermann / Schönplflug, Karin (2014): *Indikatoren bedarfsorientierter Mittelverteilung im österreichischen Pflichtschulwesen.* Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft*, Nr. 128.
  - » Lassnigg, Lorenz (2017): *Bildungsfinanzierung in Österreich: Intransparenz und Irr-rationalität,* in: *Schulheft* 168, S. 17-41.
  - » Lassnigg, Lorenz / Bruneforth, Michael / Vogtenhuber, Stefan (2016): *Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich.* In: Bruneforth, Michael et al. (Hrsg.): *Nationaler Bildungsbericht 2015 – Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen.* Graz, S. 305-352.
  - » Lassnigg, Lorenz / Steiner, Mario (2018): *Die bildungspolitische Herausforderung: Transparente Finanzierung der Governance-Strukturen und -praktiken.* IHS Policy Brief 2/2018.
  - » Morris-Lange, Simon (2016): *Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung.* Policy Brief des SVR-Forschungsberichts. Berlin.
  - » OECD (2012a): *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. Spotlight Report: Austria.*
  - » OECD (2012b): *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools.* Paris.
  - » OECD (2016): *Education at a glance 2016.* Paris.
  - » Pfeffer, Fabian T. (2008): *Persistent Inequality in Educational Attainment and Its Institutional Context,* in: *European Sociological Review* 24 (5), S. 543-565.
  - » Schnell, Philipp / Gruber, Oliver (2018): *Die (Un-)Beweglichkeit des Bildungssystems. Diversität und Unterrichtserfolg an Österreichs Schulen,* in: Fritz, Judith / Tomaschek, Nino (Hrsg.): *In Bewegung. Beiträge zur Dynamik von Städten, Gesellschaften und Strukturen.* University – Society – Industry, Band 7. Münster, S. 151-164.

- » *Schrodt, Heidi (2017): Die Londoner Schulreform – eine Erfolgsgeschichte. Verfügbar unter: <https://awblog.at/londoner-schulreform/>*
- » *Schulte, Klaudia / Hartig, Johannes / Schwanenberg, Jasmin (2016): Berechnung und Weiterentwicklung des Sozialindex für Hamburger Schulen, in Groot-Wilken, Bernd et al. (Hrsg.): Sozialindices für Schulen. Hintergründe, Methoden und Anwendung. Münster, New York, S. 157-172.*
- » *Schüchner, Vucko / Schnell, Philipp, / Schwarzenbacher, Iris (2017): Schulen gerecht finanzieren – Ein Chancen-Index-Modell für Österreich, in: Schulheft 168, S. 67-84.*
- » *Schreiner, Claudia / Breit, Simone (2013): Standardüberprüfung 2013 – Englisch, 8. Schulstufe – Landesergebnisbericht Wien. Salzburg.*
- » *Statistik Austria (2018): Bildung in Zahlen 2016/2017. Schlüsselindikatoren und Analysen. Wien.*
- » *Statistik Austria (2018). Sonderauswertung Analyse zum Chancenindex. Wien.*
- » *Sugerman, Julie / Morris-Lange, Simon / McHugh, Margie (2016): Improving education for migrant-background students. A transatlantic comparison of school funding. Washington, DC.*