Philipp Schnell und Oliver Gruber

SOZIALE BILDUNGSUNGLEICHHEIT IN ÖSTERREICHS SCHULEN: KONTINUITÄTEN UND WANDEL ZWISCHEN 2012 UND 2022

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Beitrag analysiert die Entstehung und Entwicklung von Bildungsungleichheiten in Österreichs Schulen zwischen 2012 und 2022. Dabei stehen Veränderungen der Bildungspartizipation in den letzten drei Jahren im Fokus der empirischen Betrachtung, indem die Folgen der coronabedingten Schulschließungen und der gegenwärtigen Teuerungskrise für Ungleichheitsmuster untersucht werden. Der zweite Teil dieses Beitrags beschreibt darauf bezogene bildungspolitische Reformmaßnahmen im letzten Jahrzehnt sowie im Kontext der jüngsten Krisenbewältigung. Abschließend werden diese Entwicklungsstränge zusammengeführt und die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die gegenwärtige Bildungspolitik diskutiert.

Drei wesentliche Erkenntnisse dieses Beitrags sind:

- Bereits vor den jüngsten Krisenentwicklungen lassen sich für Österreich deutliche und persistente Bildungsungleichheiten nach sozialer Herkunft zeigen.
- Ungünstigere Voraussetzungen für Schüler:innen haben sich im Krisenkontext verstärkt und Bildungsungleichheiten im österreichischen Schulsystem weiter erhöht.
- Trotz bildungspolitischer Bekundung von Chancengleichheit werden Maßnahmen zur nachhaltigen Überwindung sozialer Ungleichheit im Schulsystem in der bildungspolitischen Praxis nicht bzw. nicht mit entscheidendem Nachdruck verfolgt.

ABSTRACT

This chapter analyses origins and developments of educational inequalities in the Austrian school system between 2012 and 2022. In particular, we analyze the educational participation of pupils from different socioeconomic backgrounds within the last three years, paying special attention to the role of school closures during the Corona pandemic as well as the current inflation crisis. The second part of this chapter describes governmental policies regarding this question over this period. Finally, both strands are brought together in an outlook on the persistent challenges for the field of education policy and potential answers to reduce educational inequalities in the Austrian school system. Three key findings of this chapter are:

- Even before the recent crisis, strong and persistent social educational inequalities have characterized the Austrian school system.
- In the crisis context, however, socioeconomic disadvantages of pupils have intensified, leading to a further increase in educational inequalities in the Austrian school system.
- Despite being an often-cited goal, in practice, policy measures to overcome social inequalities in the school system are not pursued and implemented with sufficient emphasis.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 137–149

1 EINLEITUNG

Die österreichische Bundesverfassung formuliert einen herkunftsunabhängigen Zugang zu Bildung und Chancengleichheit im österreichischen Schulsystem als klares Ziel: Schule soll „der gesamten Bevölkerung, unabhängig von Herkunft, sozialer Lage und finanziellem Hintergrund, unter steter Sicherung und Weiterentwicklung bestmöglicher Qualität ein höchstmögliches Bildungsniveau" sichern (Art. 14 B-VG i. d. g. F.). Seit den internationalen Vergleichsstudien der frühen 2000er-Jahre („PISA") ist allerdings wissenschaftlich ersichtlich, dass in Österreich – entgegen diesem Verfassungsziel – Schulleistungen von Kindern und Jugendlichen besonders stark von ihrer sozialen Herkunft abhängen.

Dieser Beitrag greift diese frühen Beobachtungen auf und richtet den empirischen Fokus auf die Entwicklungen von vertikalen und horizontalen Bildungsungleichheiten der letzten zehn Jahre (2012–2022). Besondere Berücksichtigung finden Veränderungen der Bildungspartizipation während der letzten Jahre, die durch eine Vielzahl von gesellschaftlichen Krisen charakterisiert sind. Insbesondere die Folgen der coronabedingten Schulschließungen sowie die gegenwärtig anhaltende Teuerungskrise werden auf die Frage hin analysiert, welche Auswirkungen mit Blick auf Bildungsungleichheiten erwartbar sind. Dabei zeigt sich, dass sich ungünstigere Voraussetzungen für Schüler:innen im Krisenkontext multiplizieren und damit Bildungsungleichheiten im österreichischen Schulsystem verstärkt haben. Der zweite Teil dieses Beitrags schließt unmittelbar an die empirischen Beobachtungen an und beschreibt bildungspolitische Reformmaßnahmen im letzten Jahrzehnt sowie Maßnahmen im Kontext der jüngsten Krisenbewältigung vor dem Hintergrund sozialer Ungleichheit. Abschließend führen wir diese Entwicklungsstränge zusammen und diskutieren, welche Herausforderungen sich für die gegenwärtige Bildungspolitik ergeben.

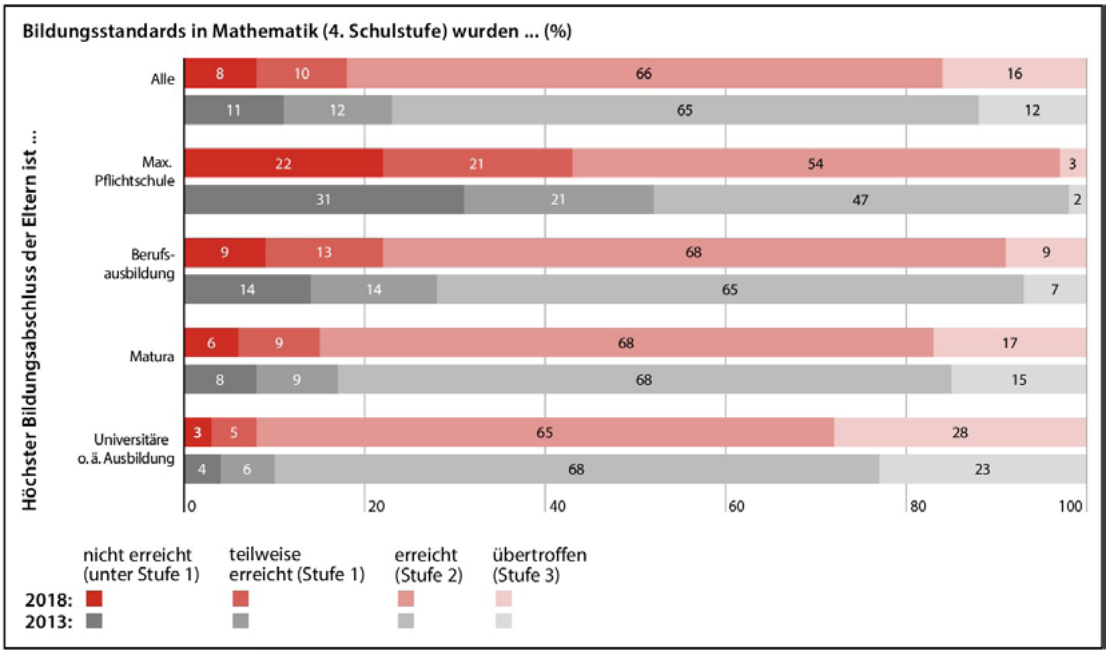
2 VERTIKALE UND HORIZONTALE BILDUNGSUNGLEICHHEITEN SEIT 2012

Eine Vielzahl an Studien belegt seit Jahrzehnten, dass vor allem die soziale Herkunft eine entscheidende Rolle dabei spielt, welche Bildungsabschlüsse Kinder und junge Erwachsene erreichen (vgl. beispielsweise Bruneforth et al. 2012). In der Bildungsforschung wird die soziale Herkunft häufig über die berufliche oder sozioökonomische Stellung der Eltern definiert, d. h. deren Position in der gesellschaftlichen Hierarchie. Dabei wird ebenfalls die Verfügbarkeit von kulturellen und sozialen Ressourcen (ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital) herangezogen, welche die Handlungsmöglichkeiten von Personen erweitern und folglich ihre sozioökonomische Stellung beeinflussen. Soziale Herkunft ist somit grundsätzlich ein mehrdimensionales Konzept. In der vergleichenden empirischen Bildungsforschung stehen diese Aspekte zur Bestimmung der sozialen Herkunft allerdings nicht immer zeitgleich zur Verfügung, weshalb häufig zumindest das Bildungsniveau der Eltern als entscheidender Faktor und zur Bestimmung der sozialen Herkunft herangezogen wird.

Eine geeignete Quelle zur Analyse der Entwicklung von vertikalen Bildungsungleichheiten im letzten Jahrzehnt liefern die seit 2012 flächendeckend in Österreich durchgeführten Überprüfungen der Bildungsstandards (BIST). Sie beinhalten Kompetenzmessungen beinahe aller ordentlichen Schüler:innen eines Schuljahrgangs in einer jährlich wechselnden Testkompetenz (Mathematik, Englisch oder Deutsch). Die Bildungsstandardüberprüfungen wurden in der 4. oder 8. Schulstufe, also jenen Schulstufen vor den für Bildungswege bedeutsamen schulischen Weichenstellungen, durchgeführt und erhalten zudem wertvolle Kontextinformationen über familiäre und schulische Lernumgebungen (George et al. 2019).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 137–149

Abbildung 1: Kompetenzstufenverteilungen (Bildungsstandards) in Mathematik: Vergleich der Jahre 2013 und 2018 nach Bildungshintergrund der Eltern



Quelle: Bundesinstitut BIFIE (2019, 62)

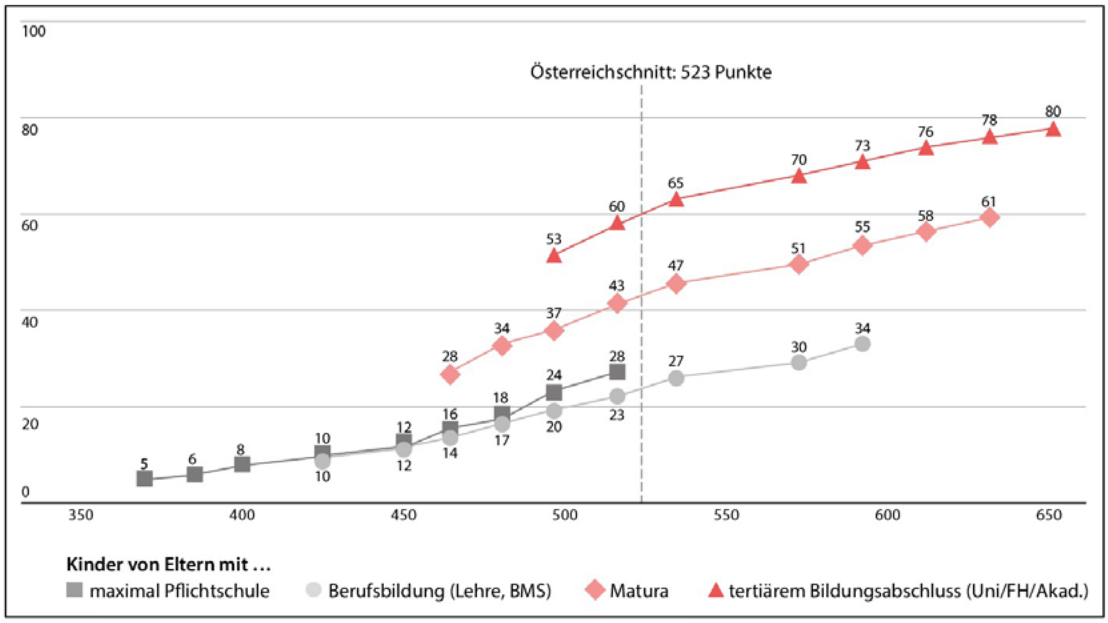
Im Zeitvergleich zeigen die BIST-Ergebnisse deutliche Unterschiede nach sozialer Herkunft: 68 % der Kinder von Eltern mit einem akademischen Bildungshintergrund erreichten im Jahr 2013 etwa im Schulfach Mathematik die Bildungsstandards am Ende der Volksschule. Weitere 23 % übertrafen sogar die definierten Mindeststandards. Unter Kindern von Eltern mit maximal Pflichtschulabschluss hingegen erreichten bzw. übertrafen lediglich 49 % die Bildungsstandards in Mathematik. Fünf Jahre später (2018), bei der erneuten Erhebung von Mathematikkompetenzen in der Volksschule, hatte sich der Abstand lediglich um fünf Prozentpunkte reduziert – ein Hinweis auf die Beharrlichkeit der ungleichen Chancen von Schüler:innen im Volksschulalter mit unterschiedlichem sozioökonomischem Hintergrund. Diese Muster werden dabei nicht von Quereinsteiger:innen beeinflusst, wie beispielweise schulpflichtigen Zuwander:innen, deren Anzahl seit 2015 angestiegen ist, da sie mehrheitlich als außerordentliche Schüler:innen geführt werden, die wiederum von den Bildungsstandardüberprüfungen ausgeschlossen sind. In fünf Jahren wurden die Bildungsungleichheiten also nur geringfügig reduziert. Allerdings haben alle Gruppen relativ gesehen eine höhere Testleistung erzielt – was bei derartigen Testformaten auch auf den möglichen Einfluss eines „Teaching to the Test" verweist.

Unterschiede in schulischen Leistungen von Kindern unterschiedlicher sozialer Herkunft werden in der soziologischen Bildungsforschung auf die sogenannten primären Herkunftseffekte zurückgeführt. Dazu gehören u. a. die ungleiche Verfügbarkeit von Bildungsressourcen und lernförderlichen Bedingungen in den Herkunftsfamilien. Dabei kann es sowohl um *ökonomisches Kapital* gehen, wenn materielle Einschränkungen zum Fehlen von Lernmaterialien, verhinderter Teilnahme an Freizeitangeboten oder schlicht zum Fehlen von Nachhilfe- bzw. Fördermöglichkeiten führen. Sie können auch aus fehlendem *kulturellem Kapital* resultieren, wenn Eltern das Wissen von schulischen Anforderungen und Abläufen fehlt oder sie selbst ihre Kinder bei Lerninhalten nicht unterstützen können. In ihrem Zusammenspiel schaffen diese Elemente ungleiche Ausgangsbedingungen für Kinder, die mit zunehmender Dauer zu Unterschieden in der schulischen Leistung führen. In der Schule werden sozioökonomische Vor- und Nachteile in Bildungschancen „umgewandelt". Bildungsinstitutionen setzen „Wissensformen, Fähigkeiten

und Haltungen der Eltern voraus und diese schulkonforme Bildung der Eltern prägt maßgeblich das kulturelle Kapital von Heranwachsenden" (Schnell/Rothmüller 2021, 85–86). Zusätzlich werden Leistungsdifferenzen durch die sozioökonomische Segregation zwischen Schulstandorten verstärkt. Diese ist in Österreich unter den OECD-Ländern überdurchschnittlich stark ausgeprägt (Gruber 2019b, 149). Damit sind österreichische Schüler:innen in hohem Ausmaß räumlich nach sozialer Herkunft getrennt. Gleichzeitig lässt sich für Österreich ein substanzieller Einfluss zwischen der sozialen Zusammensetzung auf Schulebene und schulischen Leistungen von Schüler:innen feststellen. Je höher der Anteil der sozial benachteiligten Schüler:innen an Schulstandorten, desto niedriger sind die durchschnittlichen Schulleistungen der Schüler:innen an diesen Schulen (Bruneforth et al. 2012).

Allerdings können diese Leistungsunterschiede nach sozioökonomischer Herkunft nicht alleine erklären, warum Kinder von Akademiker:innen in Österreich höhere Bildungswege einschlagen. Denn gälte rein das Leistungsprinzip, so müssten Kinder, die beispielsweise gleich gut lesen können, auch die gleichen Chancen auf eine gymnasiale Bildungslaufbahn haben. Merkmale der Herkunftsfamilie dürften dann keine Rolle mehr spielen. In Österreich wechseln aber selbst bei gleicher Lesekompetenz in der Volksschule Kinder aus Akademiker:innenfamilien mehr als doppelt so oft (nämlich zu 60 %) auf ein Gymnasium wie Kindern, deren Eltern maximal Pflichtschulabschluss aufweisen (28 %).

Abbildung 2: AHS-Übertrittsquoten nach Bildung der Eltern und Leseverständnis (2015)

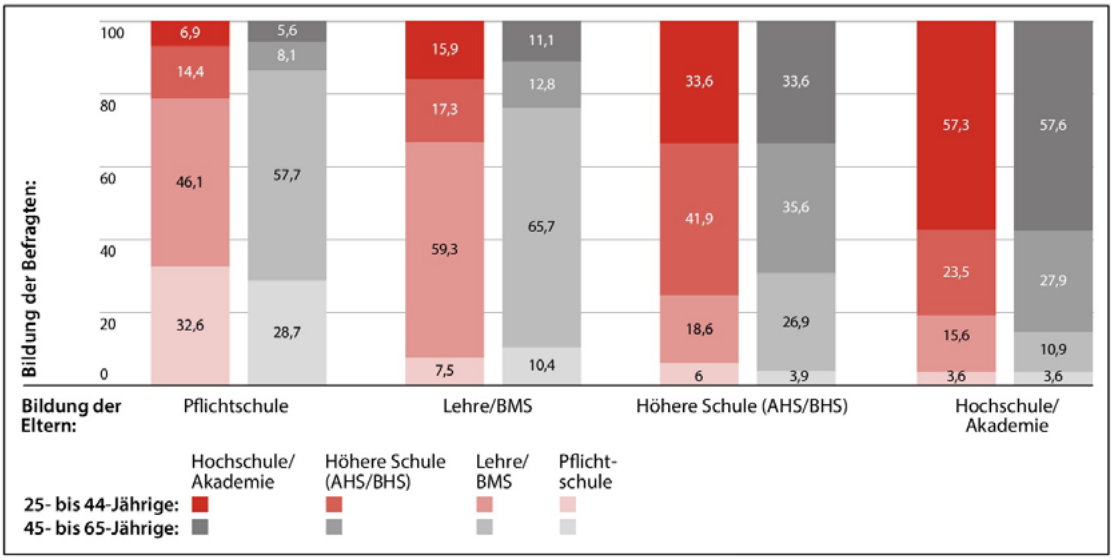


Quelle: Mayrhofer et al. (2019, 147)

Die bildungssoziologische Forschung erklärt dies mit sogenannten *sekundären Effekten der sozialen Herkunft*: Selbst wenn Kinder gleichwertige schulische Leistungen erzielen, fließen in Entscheidungen über Bildungswege zahlreiche inhaltliche und strategische Aspekte der Eltern ein (etwa welche Schule sich die Familie leisten kann, wie viel Wissen über Schulen und Bildungswege besteht oder welche Erfahrungen Eltern auf ihrem eigenen Bildungsweg gemacht haben etc. (Pfeffer 2008). Dazu kommen institutionelle Diskriminierungsfaktoren (wie etwa unausgewogene Förderpraxis, Benotung oder Schulwegempfehlungen), von denen sozioökonomisch schwächere Schüler:innen überdurchschnittlich betroffen sind und die Bildungswegentscheidungen negativ beeinflussen.

Ungleiche Startbedingungen für Schüler:innen bewirken demnach nicht nur Leistungs- und Kompetenzunterschiede (vgl. Abbildung 1), sondern beeinflussen auch die Wahl von Bildungswegen (vgl. Abbildung 2). Die im gegenwärtigen Schulsystem angelegte frühe Selektion bewirkt eine im internationalen Vergleich starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft (Schnell 2014).

Abbildung 3: Intergenerationaler Bildungsvergleich: Bildungsabschlüsse nach Bildungshintergrund der Eltern



Quelle: Statistik Austria (2020, 103)

Die schon früh wirksamen herkunftsspezifischen Ungleichheiten in der Schullaufbahn erklären damit auch die Beharrlichkeit von horizontalen Bildungsungleichheiten, die bei den Bildungsabschlüssen ersichtlich werden (vgl. Abbildung 3): 57 % der Kinder, deren Eltern einen Universitätsabschluss haben, erreichen in Österreich ebenfalls einen Hochschulabschluss. Haben die Eltern maximal Pflichtschulabschluss, gelingt es nur rund 7 % der Nachkommen, in ihrer Bildungsbiografie einen akademischen Abschluss zu erreichen. Im Generationenvergleich hat sich an dieser familiären Prägung der Bildungschancen kaum etwas verändert. Zwar hat sich insgesamt das Bildungsniveau in der Bevölkerung erhöht, doch die Chance auf ein Hochschulstudium hat sich in zwanzig Jahren kaum verbessert.

3 BILDUNGSBETEILIGUNG IN KRITISCHEN ZEITEN

Die zuvor skizzierten Muster der Bildungspartizipation dokumentieren Bildungsungleichheiten, die sich im zeitlichen Verlauf kaum gewandelt haben. Gleichzeitig ist die zweite Hälfte des letzten Jahrzehnts durch vier Krisen gekennzeichnet, deren Auswirkungen für den Bildungsbereich sich in den oben diskutierten statistischen Daten noch gar nicht widerspiegeln. Dazu zählen (1) die Phasen drastischer Anstiege von Fluchtbewegungen nach Österreich ab 2015, die dazu geführt haben, dass sich etwa syrische und afghanische Schüler:innen bis 2020/21 zur viertgrößten (14.000) bzw. sechstgrößten (10.600) Gruppe von Schüler:innen mit ausländischer Staatsbürgerschaft entwickelt haben. Im Jahr 2022 wurde infolge des Krieges in der Ukraine innerhalb eines halben Schuljahres eine ähnlich große Gruppe vertriebener ukrainische Schüler:innen (rund 11.000) eingeschult. Diese Situationen forderten das Schulsystem sowohl im Hinblick auf

verfügbare Schulplätze und Lehrpersonal als auch hinsichtlich der Unterrichtskonzepte und sozialpsychologischer Begleitung heraus.

Als kritischste Phase mit den weitreichendsten Folgen für alle Schüler:innen kann die COVID-19-Pandemie (2) genannt werden. Österreich reagierte im Zuge der Pandemie zwischen dem Frühjahr 2020 und Frühjahr 2021 mit drei „harten Lockdowns", die auch Schließungen von Schulen umfassten. Zwischen Mai 2020 und Mai 2021 waren Pflichtschulen 74 Tage und Schulen der Sekundarstufe 2 insgesamt 105 Unterrichtstage geschlossen (OECD 2021). Durch Quarantänemaßnahmen kamen für viele Schüler:innen weitere Wochen ohne bzw. nur mit reduziertem Präsenzunterricht hinzu. Mit diesen coronabedingten Schulschließungen wurde ein zentraler sozialer Ort im Leben aller Heranwachsenden versperrt.

Die aktuelle Teuerungskrise (3) und die damit sprunghaft gestiegenen Preise bringen seit Sommer 2022 verschärfte Notlagen für viele Haushalte und Familien mit Schulkindern. Die individuelle Bewältigung der Energie- und Teuerungskrise führt zu Einsparungen in vielen Lebensbereichen und beinhaltet auch potenzielle Einschränkungen im Bildungsbereich.

Nicht zuletzt wird in der aktuellen Debatte um die Personalsituation im Bildungsbereich (4) ersichtlich, dass sich das Bildungssystem selbst in einer immanenten Krise befindet. Bis 2030 werden rund 30 % aller aktuellen Lehrkräfte in Pension gehen. Prognosen weisen gleichzeitig darauf hin, dass die Zahl der Schüler:innen weiter wachsen wird (Ning/Reif 2022). Selbst wenn alle Pensionierungen nachbesetzt würden, fehlen laut Schätzungen bis 2030 voraussichtlich mehr als 11.000 Vollzeitkräfte (APA 2022).

Diese externen und internen Krisen haben die Situation für alle Schüler:innen im österreichischen Bildungssystem beeinflusst bzw. werden sie weiter beeinflussen. Allerdings lassen sich insbesondere für die Folgen der COVID-19-Pandemie wie auch für die gegenwärtige Teuerungskrise deutliche Verschärfungen der sozialen Ungleichheiten im Bildungssystem erwarten.

3.1 Kompetenzeinbußen und Lernlücken durch coronabedingte Schulschließungen

Die Frage, wie sich Kompetenzen von Schüler:innen entwickelt haben, während die Schulen pandemiebedingt geschlossen waren und der Unterricht überwiegend digital stattfand, wurde schon bald nach der ersten Schulschließungsperiode in wissenschaftlichen Studien behandelt (Engzell et al. 2021; Helm et al. 2021). In Österreich wurde diese Debatte im ersten „Corona-Jahr" durch Studien gestützt, die auf Befragungen von Lehrkräften, Eltern und Schüler:innen beruhten. Pessl/Steiner (2021) berichten beispielsweise von Sorgen der befragten Pädagog:innen, dass sich im Zuge des Homeschoolings während der ersten Schulschließungen „der Kompetenzunterschied zu Lasten benachteiligter Schüler:innen vergrößert" (Pessl/Steiner 2021, 193) und die bereits „hohe soziale Kluft" noch deutlich zunehmen wird. Schnell/Larcher (2022; 2020) zeigen basierend auf einer Panelbefragung mit 1.234 Eltern, dass die Mehrheit der Eltern nach den Schulschließungen bei ihren Kindern Schwierigkeiten mit dem Lernstoff beobachteten und sie mit deutlich schlechteren Noten im Jahreszeugnis rechneten. In Summe deuten diese ersten Studien auf erhebliche (empfundene) Lernrückstände hin, deren Ausmaß stark vom sozioökonomischen Status der Familien abhängig schien. Allerdings beschränkte sich der Fokus dieser Studien auf Lernrückstände und Veränderungen von Kompetenzentwicklungen als Folge des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020. Jüngere (internationale) Meta-Studien, die auch die Schulschließungen im Winter 2020/21 einbeziehen konnten (Betthäuser et al. 2022; Helbig et al. 2022) sowie die Ergebnisse des IQB-Bildungstrends aus Deutschland (Stanat et al. 2022) mit dem

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 137–149

gegenwärtig größten Sample (26.844 Viertklässler:innen) zur Bestimmung von Kompetenzniveaus nach den Schulschließungen erlauben nun die Ableitung von drei validen Mustern, die insbesondere auf die Primarstufe zutreffen:

- Insgesamt zeigt sich, dass die mit dem sozioökonomischen Status verbundenen Disparitäten heute stärker ausgeprägt sind als in Messungen vor dem Beginn der COVID-19-Pandemie (Betthäuser et al. 2022; Helbig et al. 2022; Stanat et al. 2022).
- Kompetenzrückgänge bzw. das häufigere Nichterreichen von Mindeststandards sind bei Schüler:innen aus weniger privilegierten Familien stärker ausgeprägt als bei Gleichaltrigen aus sozial privilegierteren Familien. Viele Studien beschreiben darüber hinaus einen zusätzlichen „Schereneffekt" für Schüler:innen mit Migrationsgeschichte, der vor allem bei der Betrachtung von sprachlicher Kompetenzentwicklung erkennbar ist (Stanat et al. 2022).
- An sozial belasteten Schulen sind die empirisch beobachtbaren Leistungsrückstände stärker ausgeprägt (Stanat et al. 2022).

Für Österreich liegen bislang noch keine empirischen Leistungsuntersuchungen vor, die nach den coronabedingten Schulschließungen erhoben wurden und somit deren Auswirkungen belegen könnten. Um dennoch annähernd abschätzen zu können, wie sich Kompetenzen von Volksschüler:innen in Österreich im Zeitraum der COVID-19-Pandemie entwickeln haben, nahmen Schnell/Gruber (2022) eine Szenario-Berechnung vor, in der die Ergebnisse der Bildungsstandardüberprüfung in Mathematik, 4. Schulstufe, aus 2018 mit den Ergebnissen der AK-Schulkosten-Studie 2021 (Schnell/Larcher 2022) über Probleme mit dem Lernstoff während der Corona-Pandemie gewichtet wurden. Unter den Viertklässler:innen, die die Bildungsstandards nicht oder kaum erreichen, befinden sich überproportional häufig Kinder aus sozioökonomisch weniger privilegierten Familien. Die Szenario-Berechnungen ergaben, dass sich die Zahl der Risiko-Schüler:innen, die die Bildungsstandards nicht oder nur teilweise erreichten, durch die coronabedingten Schulschließungen zwischen vier und sieben Prozentpunkte erhöhen wird. Diese Erkenntnis unterstreicht, dass sich soziale Disparitäten durch die coronabedingten Schulschließungen in Österreich signifikant verstärkt haben. Empirische Daten für Deutschland zeigen vergleichbare Dimensionen: Ludewig et al. (2022) berichten in ihrer Studie, dass der Anteil an Schüler:innen mit geringen Lesekompetenzen im Zuge der Pandemie um sechs Prozentpunkte angestiegen ist. Auch Stanat et al. (2022) finden, dass sich der Anteil an Schüler:innen, die den Mindeststandard in Mathematik und Lesen nicht erreichen, um sechs Prozentpunkte erhöht hat.

3.2 Teuerungskrise und potenzielle Auswirkungen auf die Bildungsbeteiligung

Die seit Sommer 2022 vorherrschende Inflation verursacht eine stark sinkende Kaufkraft. Familien, insbesondere solche mit niedrigen Haushaltseinkommen, müssen Einsparungen vornehmen, um die Lebenshaltungskosten weiter bezahlen zu können. Erste Untersuchungen aus dem Spätsommer 2022 belegen, dass Eltern auch Einsparungen bei Bildungsausgaben in Betracht ziehen müssen. In einem österreichweit erhobenen Sondermodul der AK-Schulkosten-Studie (809 Haushalte mit 1.387 Schüler:innen) wurde die Frage gestellt, ob sich Familien im kommenden Schuljahr noch bildungsrelevante Dinge leisten können. Rund 10 % der befragten Eltern gaben an, dass sie sich Bildungskosten nicht mehr leisten werden können, die Voraussetzung für die Teilnahme an der Schulpflicht sind. Dazu zählen beispielsweise Schulmaterialien, Bücher oder Schulsachen sowie das Essensgeld für die Schule. Rund 20 % können sich die freiwillige

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 137–149

Bildungsförderung ihrer Kinder, wie beispielsweise die Nachmittagsbetreuung, eher bzw. sicher nicht mehr leisten. Vor allem vulnerable Gruppen, wie Alleinerziehende oder armutsgefährdete Familien, müssen signifikant häufiger Einsparungen im Bildungsbereich in Betracht ziehen (Landau/Larcher 2022).

4 BILDUNGSPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN ZWISCHEN 2012 UND 2022

Die bildungspolitischen Eingriffe der Bundespolitik in das österreichische Schulsystem der letzten zehn Jahre waren geprägt durch verschiedene Regierungskonstellationen mit unterschiedlichen bildungspolitischen Vorstellungen. Bis 2017 war eine „Große Koalition" aus SPÖ und ÖVP mit sozialdemokratischen Bildungsministerinnen (Claudia Schmid, Gabriele Heinisch-Hosek, Sonja Hammerschmidt) verantwortlich. Ab 2018 wechselten mit der türkis-blauen Koalition von ÖVP und FPÖ die Prämissen, wobei die ÖVP einen parteifreien Minister nominierte (Heinz Faßmann). Nach der kurzen Periode einer den Status quo verwaltenden Expert:innenregierung mit der parteifreien Bildungsministerin Iris Rauskala, übernahm ab 2020 in der türkis-grünen Regierungskoalition wieder die ÖVP die Bildungsagenden, zunächst weiter unter Heinz Faßmann, der Ende 2021 vom ebenfalls parteifreien Martin Polaschek als Bildungsminister abgelöst wurde. Im Folgenden gehen wir entlang dieser drei Phasen auf die wesentlichen bildungspolitischen Reformschritte und Maßnahmen in diesem Zeitraum ein. Dabei handelt es sich um eine fokussierte Auswahl jener Maßnahmen, die aus unserer Sicht a) unmittelbaren inhaltlichen Bezug zu Bildungsungleichheit aufweisen und b) von zumindest mittlerer bis hohe Reichweite der Einflussnahme sind.

4.1 Bildungspolitik unter Rot-Schwarz: Anläufe zu einer Ausbildungs- und Schulstrukturreform

Sozioökonomische Ungleichheit stand im Zentrum der im Schuljahr 2012/13 in Kraft getretenen Ersetzung der bisherigen Hauptschulen durch „Neue Mittelschulen" (NMS), die seit dem Schuljahr 2018/19 einheitlich unter der Bezeichnung „Mittelschule" geführt werden. Die Neue Mittelschule war mit dem Anspruch verbunden, von den praktizierten Leistungsgruppen in den Hauptschulen abzurücken, mehr Projektunterricht und Individualisierung statt Frontalunterricht zu praktizieren sowie die Zusammenarbeit von Gymnasien und NMS zu erhöhen (z. B. durch Team-Teaching von NMS- und AHS-Unterstufenlehrkräften). Ein weiters großes Projekt dieser Periode war die Reform der Ausbildung von Schulpädagog:innen aller Schulstufen unter dem Titel „PädagogInnenbildung NEU ab 2009". Mit dem entsprechenden Bundesrahmengesetz 2013 wurde eine weitere Akademisierung des Lehrberufs etabliert, die neben einer längeren Studiendauer und Abschluss auf Master-Niveau für Altersgruppen statt Schultypen auch eine gleichwertige Ausbildung aller Stufen sicherstellen und so den flexibleren Einsatz von Pädagog:innen zwischen Schulstufen und Schularten begünstigen sollte. Daran waren insbesondere Erwartungen einer besseren Unterrichtsqualität und Vorbereitung von Jungpädagog:innen auf die Herausforderungen der schulischen Lehrtätigkeit verknüpft.

Die 2016 in Kraft getretene Ausbildungspflicht bis 18 führte eine Verpflichtung zum Besuch von Bildungs-/Ausbildungsmaßnahmen für eine über die Pflichtschule hinausgehende Ausbildung von Jugendlichen bis 18 ein. Damit sollte die Zahl der „Early School Leaver" nachhaltig reduziert und eine Abschlussperspektive für Jugendliche sichergestellt werden. Sowohl Schulen wie auch Erziehungsberichtigte müssen seitdem an der Ausbildungspflicht mitwirken.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 137–149

Das größte Reformpaket dieser Regierungsphase wurde mit dem Bildungsreformgesetz 2017 auf den Weg gebracht. Dieses setzte weitreichende Veränderungen in der Organisation von Schulverwaltung, Schulstandorten und Unterrichtsgestaltung um: So wurde die Schulautonomie gestärkt und die Besetzung von leitenden Funktionen objektiviert. Schulstandorten wurde zudem größere Flexibilität bei Klassengrößen, Öffnungszeiten und Lehrer:innenauswahl eingeräumt. Zusammenschlüsse von Schulen zu Schulclustern wurden erleichtert, Modellregionen für Schulversuche ausgeweitet, und die Landesschulverwaltung wurde durch die Umstellung der Landesschulräte auf Bildungsdirektionen neu aufgesetzt. Nicht zuletzt wurde sogar die Möglichkeit „zur Berücksichtigung des sozio-ökonomischen Hintergrunds" für die Bewirtschaftung von Lehrpersonalressourcen (d. h. eine sozialindizierte Mittelverteilung) per ministerieller Verordnung als Kann-Regelung festgehalten (§ 5 Z 4 Schulorganisationsgesetz 2018).

4.2 Türkis-blaue Schwerpunkte: zunehmende Differenzierung und Testungsausbau

Mit dem Wechsel zur türkis-blauen Regierungskoalition wurde stärker auf Differenzierung und Standardisierung in den bildungspolitischen Maßnahmen fokussiert. Beispiele dafür waren die mit dem Schuljahr 2019/20 wieder eingeführten verpflichtenden Ziffernnoten (zusätzlich zur alternativen Beurteilung) sowie der Klassenwiederholung bereits ab der 2. Schulstufe. In den Neuen Mittelschulen wurden mit zwei unterschiedlichen Leistungsniveaus („Standard" und „Standard-AHS") ab der 6. Schulstufe wieder die frühere Differenzierung innerhalb der NMS ermöglicht.

Die bisherigen Bildungsstandardüberprüfungen (BIST) wurden durch sogenannte „Individuelle Kompetenzmessungen" (IKM) ersetzt und in der Folge zu IKM Plus erweitert. Statt dem hinter den BIST stehenden Anspruch der „Systembeobachtung" und des „Systemfeedbacks" an Schulen für die eigene Schulentwicklung sehen die IKM das direkte Feedback an Lehrkräfte, einzelne Schüler:innen sowie deren Eltern vor und sollen dadurch die individuelle Förderung unterstützen. Die IKM-Plus-Testungen werden zudem nun neben den wie bisher vor den Übergangsnahtstellen (4. und 8. Schulstufe) auch schon in der 3. und 7. Schulstufe durchgeführt, um auf Bedarfe zusätzlicher Lernunterstützung bzw. auf Berufsorientierung (Sekundarstufe 1) noch früher reagieren zu können. Die ersten IKM-Plus-Testungen in der Sekundarstufe wurden im Herbst 2022 erhoben.

Ein Prestigeprojekt war die Einführung sogenannter Deutschförderklassen, in denen Schüler:innen mit „unzureichender" Deutschkompetenz (beurteilt auf Basis eines 2019 ebenfalls neu eingeführten „Messinstruments zur Kompetenzanalyse – Deutsch") getrennt von Regelschüler:innen ausschließlich in Deutsch unterrichtet werden. Gleichzeitig wurden zu diesem Zeitpunkt die ab 2016 bereitgestellten zusätzlichen Ressourcen der Integrationstöpfe für Sprachförderpersonal, mobile interkulturelle Teams, Schulsozialarbeit/-psychologie gestrichen, was schlechtere Betreuungsschlüssel und reduzierte Bundesmittel für Unterstützungsleistungen in der schulischen Integrationsarbeit zur Folge hatte.

Ein vonseiten der ÖVP lang vorgesehenes Vorhaben, das 2018 im Ministerrat beschlossen wurde, ist eine sogenannte „Bildungspflicht". Ergänzend zu Schulpflicht bzw. Ausbildungspflicht bis 18 soll mit dieser Bildungspflicht nicht nur die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen, sondern das Erreichen festgelegter Grundkompetenzen durch den verpflichtenden Besuch kostenloser Förderangebote auch nach dem Ende der Schulpflicht sichergestellt werden.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 137–149

4.3 Türkis-grüne Bildungspolitik im Krisenbewältigungsmodus

Die ab 2020 amtierende Regierungskoalition aus ÖVP und Grünen sah sich rasch nach ihrer Angelobung mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie konfrontiert, die eine Krise in zahlreichen gesellschaftlichen Systembereichen bedeutete – darunter auch im Bildungssystem. Neben dem Corona-Management der Schulen sah die Regierung für das Schuljahr 2020/21 zunächst keine gesonderten Maßnahmen zur Bewältigung möglicher entstandener Lernrückstände oder pädagogischer Herausforderungen durch Schulschließungen vor. Erst nach dem zweiten und dritten Lockdown und den langen Phasen des Homeschoolings wurde im Januar 2021 ein Corona-Förderpaket in Höhe von 200 Millionen Euro zunächst für ein Jahr aus bestehenden Budgetmitteln für den Schulbereich aufgesetzt. Im Kern umfasst es bis zu zwei zusätzliche Förderstunden pro Klasse in den Hauptgegenständen und Fremdsprachen, um Lernrückstände abzubauen. Dieses Förderstundenpaket wurde im Herbst 2022 noch mal um ein weiteres Schuljahr verlängert.

Neigte sich die akute Belastung der Schulen durch die Pandemie nach zwei Jahren dem Ende zu, so war das Jahr 2022 geprägt von einer neuen Krise, die Einfluss auf sozioökonomische Ungleichheiten im Bildungsbereich hat: Mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine stieg die Zahl an vertriebenen Schüler:innen im österreichischen Schulsystem abrupt an: Bis zum Sommer wurden rund 11.000 Schüler:innen im Alter von 6 bis 18 Jahren an Österreichs Schulen eingeschult. Zur Bewältigung der durch den Ukraine-Krieg entstandenen Zusatzherausforderungen an Österreichs Schulen sieht das Bundesbudget für das Jahr 2023 deshalb insgesamt einmalig rund 180 Millionen Euro vor, insbesondere für Personalmittel.

5 RESÜMEE

Die Entwicklung des österreichischen Schulsystems zwischen 2012 und 2022 ist im Hinblick auf soziale Ungleichheit von einem Spannungsverhältnis zwischen perpetuierten Ungleichheitsmustern bei Schüler:innenleistungen, wechselnden politischen Regierungskonstellationen und bildungspolitischen Paradigmen sowie einer Zunahme von Krisenperioden mit besonderem Einfluss auf das Schulwesen gekennzeichnet. Führt man diese Entwicklungsstränge zusammen, so ergibt sich in der Gesamtschau ein problematisches Bild:

Ein in seiner Grundstruktur konservatives sowie sozioökonomische Verhältnisse und Schichtungen stark reproduzierendes Schulsystem ist in den letzten zehn Jahren Gegenstand wechselnder politischer Eingriffe geworden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Bildungsreformen zwischen 2012 und 2022 eher an der Oberfläche kratzten, als die Grundstruktur des Schulsystems nachhaltig zu verändern. Sie fokussierten bis 2017 eher auf die Schulqualität oder eine erweiterte Autonomie der Schulen, anstatt die grundlegende Struktur des Systems – frühe Selektion, Halbtagsschule, fehlende Schulfinanzierung nach schulischem Herausforderungsgrad etc. – im Hinblick auf mehr Bildungsgerechtigkeit zu reformieren. Zwar wird in der österreichischen Bildungspolitik kontinuierlich an kleineren Stellschrauben gedreht und versucht, die Qualität zu erhöhen, die ausgeprägte Persistenz von Bildungsungleichheiten in Österreich, insbesondere die starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozioökonomischen Lage der Herkunftsfamilien, scheint auf diese Weise jedoch kaum durchbrochen zu werden: So weißt eine unabhängige Evaluierung der NMS-Einführung beispielsweise zwar eine verbesserte Unterrichtsgestaltung und höheres Wohlbefinden der Schüler:innen nach, jedoch keine konsistenten Kompetenzsteigerungen und die Wirkung von Ungleichheitsfaktoren, wie Geschlecht oder familiäre Herkunft, unterschieden sich nicht substanziell von jener in der Hauptschule (Eder et al. 2015,

Sozialpolitik in Diskussion, Band 24/2023: Seiten 137–149

22). Auch die gesetzlich angelegte Möglichkeit zur Vergabe zusätzlicher Bundesmittel für Schulstandorte basierend auf deren sozioökonomischem Herausforderungsgrad wurde in der Praxis bislang nicht umgesetzt.

Im Gegenteil: Neben dem Fehlen grundlegender struktureller Veränderungen des Bildungssystems ließen sich ab 2018 zudem Reformdynamiken identifizieren, die zukünftig sogar eine Verstärkung von Bildungsungleichheiten in Österreich erwarten lassen. Der bildungspolitische Fokus auf Differenzierung (getrenntes Unterrichten in Deutschförderklassen; Wiedereinführung von Leistungsgruppen in der NMS; Ziffernnoten ab der 2. Schulstufe; schultypentscheidende Testungen bereits im Alter von neun Jahren) wird in der Literatur als ungleichheitsverfestigende Tendenz beschrieben und konterkariert teils vorhergehende Eingriffe für mehr Durchlässigkeit. Es fehlt insgesamt an einem „durchkomponierten Bildungsgesamtplan" (Gruber 2019a, 103), um in Österreich Bildungsungleichheiten abzubauen. Dazu wird es auch notwendig sein, Bildungspolitik weniger unter dem Gesichtspunkt parteiideologischer Akzentuierungen zu betreiben, sondern Reformen mit Blick auf die Herstellung von mehr Chancengleichheit zu evaluieren und evidenzbasiert weiterzuentwickeln. Das ermöglicht auch ein genaueres Verständnis, wo praktische Implementierungsprobleme die Entfaltung von Reformansätzen behindern. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der sich häufenden gegenwärtigen Krisen und den Konsequenzen eines beobachtbaren „Schereneffekts" nach sozialer Lage, welche bestehende Ungleichheitsmuster des Schulwesens zusätzlich verstärken. Schließlich stellt die Herstellung von Chancengleichheit eines der expliziten Wirkungsziele der Bildungspolitik der Bundesregierung dar.

Mittelfristig reicht eine rein kompensatorische Bildungspolitik nicht aus, um die im Schulsystem angelegte Konservierungstendenz von Bildungsungleichheiten zu überwinden. Dafür müssten vor allem die Stärkung der Elementarpädagogik als erste Bildungseinrichtung, die Aufhebung der frühen Selektion, eine Qualitätsoffensive durch stärkere Professionalisierung von Lehrkräften und Entlastung von Schulleiter:innen sowie bessere Betreuungsverhältnisse im Zentrum von Reformen stehen. Aus Sicht der Bekämpfung sozialer Ungleichheit braucht es zudem Bemühungen, schulischer Segregation entgegenzuwirken. Orientiert man sich an den erfolgreichen Beispielen und Erfahrungen aus anderen Ländern, so müssten sozioökonomisch stark segregierte Schulen mit besonders gut qualifizierten Lehrkräften, hochwertigen Materialien, einem großzügigen Fortbildungsbudget und Coachingangeboten sowie einer professionellen Schulleitung ausgestattet und in einem mehrjährig angelegten Schulentwicklungsprozess begleitet werden. Diese Empfehlungen sind allesamt nicht neu und prägen selbst die „Nationalen Bildungsberichte" im Auftrag des österreichischen Bildungsministeriums. Ihre fehlende oder mangelnde Berücksichtigung in bildungspolitischen Reformen lässt deshalb darauf schließen, dass das Ziel der Überwindung sozialer Ungleichheitsstrukturen im und durch das Schulsystem zwar oftmals politisch bekundet wird, in der bildungspolitischen Praxis aber nicht die entsprechende Priorität genießt. Wird diese Nachrangigkeit weiter konserviert, ist auch im nächsten Jahrzehnt – im Lichte steigender sozioökonomischer Krisen und Herausforderungen – nicht mit einer Reduktion, sondern einem Anstieg der Ungleichheitsfolgen im Bildungssystem zu rechnen.

BIBLIOGRAFIE

APA (2022). Lehrermangel – Engpässe in einigen Fächern und Regionen verschärft. Online verfügbar unter https://science.apa.at/power-search/259068968530173176 (abgerufen am 21.12.2022).

Betthäuser, Bastian Andreas/*Bach-Mortensen*, Anders/*Engzell*, Per (2022). A systematic review and meta-analysis of the impact of the COVID-19 pandemic on learning. Pre-print. https://doi.org/10.35542/osf.io/d9m4h.

Bruneforth, Michael/*Weber*, Christoph/*Bacher*, Johann (2012). Chancengleichheit und garantiertes Bildungsminimum in Österreich. In: Barbara *Herzog-Punzenberger* (Hg.). Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012. Band 2. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen. Graz, Leykam, 189–228.

Bundesinstitut BIFIE (2019). Standardüberprüfung 2018. Mathematik, 4. Schulstufe. Bundesergebnisbericht. Salzburg.

Eder, Ferdinand/*Altrichter*, Herbert/*Hofmann*, Franz/*Weber*, Christoph (2015). Evaluation der Neuen Mittelschule (NMS). Befunde aus den Anfangskohorten. Graz, Leykam.

Engzell, Per/*Frey*, Arun/*Verhagen*, Mark D. (2021). Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 118 (17). https://doi.org/10.1073/pnas.2022376118.

George, Ann Cathrice/*Schreiner*, Claudia/*Wiesner*, Christian/*Pointinger*, Martin/*Pacher*, Katrin (Hg.) (2019): Fünf Jahre flächendeckende Bildungsstandardüberprüfungen in Österreich. Vertiefende Analysen zum Zyklus 2012 bis 2016. Münster, Waxmann.

Gruber, Karl Heinz (2019a). Gesamtschule. Ein Nachruf. Warum die Demokratisierung der österreichischen Schulstruktur bisher gescheitert ist. In: Günther *Sandner*/Boris *Ginner* (Hg.). Warum Demokratie Bildung braucht. Wien/Berlin, Mandelbaum Verlag, 103–114.

Gruber, Oliver (2019b). Ungleichheit und ethnisch-sprachliche Diversität im österreichischen Schulsystem. In: Mathias *Czaika*/Lydia *Rössl*/Friedrich *Altenburg* et al. (Hg.). Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis. Krems, Edition Donau-Universität Krems, 147–164.

Helbig, Marcel/*Edelstein*, Benjamin/*Fickermann*, Detlef/*Zink*, Carolin (2022). Aufholen nach Corona? Maßnahmen der Länder im Kontext des Aktionsprogramms von Bund und Ländern. Münster/New York, Waxmann.

Helm, Christoph/*Huber*, Stephan Gerhard/*Postlbauer*, Alexandra (2021). Bildungsungleichheiten durch Schulschließungen? Lerneinbußen und Bildungsbenachteiligung durch Schulschließungen während der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020. Eine Übersicht zur aktuellen Befundlage. In: Detlef *Fickermann*/Benjamin *Edelstein*/Julia *Gerick* et al. (Hg.). Schule und Schulpolitik während der Corona-Pandemie: Nichts gelernt?

Landau, Daniel/*Larcher*, Elke (2022). Teuerung gefährdet die Bildungsteilhabe von Kindern und Jugendlichen. A&W-Blog v. 14.09.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/teuerung-gefaehrdet-bildungsteilhabe-von-kindern-und-jugendlichen/ (abgerufen am 21.12.2022).

Ludewig, Ulrich/*Schlitter*, Theresa/*Lorenz*, Ramona/*Kleinkorres*, Ruben/*Schaufelberger*, Rahim/*Frey*, Andreas/*McElvany*, Nele (2022). Die COVID-19 Pandemie und Lesekompetenz von Viertklässler*innen. Ergebnisse der IFS-Schulpanelstudie 2016–2021. Online verfügbar unter https://ifs.ep.tu-dortmund.de/storages/ifs-ep/r/Downloads_allgemein/COVID19-Pandemie_und_Lesekompetenz__IFS-Schulpanelstudie__pass.pdf (abgerufen am 25.01.2023).

Mayrhofer, Lisa/*Oberwimmer*, Konrad/*Toferer*, Bettina/*Neubacher*, Maria/*Freunberger*, Roman/*Vogtenhuber*, Stefan/*Baumegger*, David (2019). Indikatoren C: Prozesse des Schulsystems. In: Konrad *Oberwimmer*/Stefan *Vogtenhuber*/Lorenz *Lassnigg* et al. (Hg.). Nationaler Bildungsbe-

richt Österreich 2018, Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren. Graz, Leykam, 123–196.

Ning, Christine/*Reif*, Manuel (2022). Schulbesuchsprognose 2021. Wien. Online verfügbar unter https://statistik.at/fileadmin/pages/320/Schulbesuchsprognose_2021_Version1907.pdf (abgerufen am 21.12.2022).

OECD (2021). Bildung auf einen Blick 2021: OECD-Indikatoren. Bielefeld, wbv.

Pessl, Gabriele/*Steiner*, Mario (2021). COVID-19 und Distance-Schooling: Folgt aus der Gesundheits- nun auch eine Bildungskrise? In: Günther *Sandner*/Boris *Ginner* (Hg.). Emanzipatorische Bildung. Wege aus der sozialen Ungleichheit. Wien, Mandelbaum Verlag, 180–196.

Pfeffer, F. T. (2008). Persistent Inequality in Educational Attainment and its Institutional Context. European Sociological Review 24 (5), 543–565. https://doi.org/10.1093/esr/jcn026.

Schnell, Philipp (2014). Educational mobility of second-generation Turks. Cross-national perspectives. Amsterdam, Amsterdam Univ. Press.

Schnell, Philipp/*Gruber*, Oliver (2022). Bildungsungleichheiten vor/nach Corona: Zurück an den Start. A&W-Blog v. 02.03.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/bildungsungleichheiten-vor-nach-corona/ (abgerufen am 21.12.2022).

Schnell, Philipp/*Larcher*, Elke (2020). Bildungsgerechtigkeit locked-down. A&W-Blog v. 06.11.2020. Online verfügbar unter https://awblog.at/bildungsgerechtigkeit-locked-down/ (abgerufen am 21.12.2022).

Schnell, Philipp/*Larcher*, Elke (2022). Ein Jahr nach den Schulschließungen: Lernrückstände – quo vadis? A&W-Blog v. 10.02.2022. Online verfügbar unter https://awblog.at/ernrueckstaende-quo-vadis/ (abgerufen am 21.12.2022).

Schnell, Philipp/*Rothmüller*, Barbara (2021). Bildungsungleichheiten: Reproduktionsmechanismen und illegitimes kulturelles Kapital in der Schule. In: Günther *Sandner*/Boris *Ginner* (Hg.). Emanzipatorische Bildung. Wege aus der sozialen Ungleichheit. Wien, Mandelbaum Verlag, 85–100.

Stanat, Petra/*Schipolowski*, Stefan/*Schneider*, Rebecca/*Sachse*, Karoline A./*Weirich*, Sebastian/*Henschel*, Sofie (2022). IQB-Bildungstrend 2021: Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich. Münster, Waxmann.

Statistik Austria (2020). Bildung in Zahlen 2018/19 – Schlüsselindikatoren und Analysen. Wien, Statistik Austria.