



---

b  
UNIVERSITÄT  
BERN

# **Empiriegestützte Steuerung des Bildungssystems**

## **Theoretische Betrachtungen und Analyse des Projekts Schulreports**

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**  
Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Marie-Theres Schönbächler**  
aus Einsiedeln (SZ)  
Zeigerweg 8  
CH-3014 Bern

Bern, 27. November 2013

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei der Autorin.

## Zusammenfassung

Bis weit ins letzte Jahrhundert hinein gehörte Bildungssteuerung nicht zu den Kernfragen der Bildungspolitik. Mit der Verwaltungsreform der 1990er-Jahre wurden in weiten Teilen der Schweiz – auch im Kanton Aargau – bürokratisch inputorientierte Modelle abgelöst durch wirkungsorientierte Steuerungsmodelle. Auch der Bildungsbereich geriet in den Sog dieser Entwicklung. Strategische und operative Steuerung wurde getrennt. Der Staat übernahm die strategische Steuerung und den neu eingeführten Schulleitungen wurde das Qualitätsmanagement der Schulen übertragen. Heute können Grundprinzipien der wirkungsorientierten Verwaltung wie die Lenkung mit Zielen und die Orientierung am Output nicht nur auf der Metaebene der kantonalen Bildungspolitik und -verwaltung beobachtet werden, sondern haben ihren Niederschlag auch auf der organisatorischen Mesoebene der Einzelschulen gefunden.

Ein zentrales Merkmal wirkungsorientierter Bildungssteuerung ist die Untermauerung von Führungsentscheidungen mit empirischen Daten. Daten bilden einerseits die Grundlage für Controlling und Rechenschaftslegung und andererseits für die Weiterentwicklung des Bildungssystems und für das Qualitätsmanagement an den Schulen. Der Kanton Aargau verfügt über vergleichsweise gute statistische Daten im Bildungsbereich. Das Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) nutzt diese zu Steuerungs- und Strategieentwicklungszwecken in vielfältiger Weise. Derzeit ist das Projekt Schulreports in enger Zusammenarbeit der Dienststelle Bildungsplanung und -statistik (Generalsekretariat BKS) und der Sektion Organisation (Abteilung Volksschule BKS) sowie unter Einbezug von Statistik Aargau (Departement Finanzen und Ressourcen) in Erarbeitung. Das Projekt zielt darauf ab, statistische Daten in aufbereiteter Form den Schulleitungen zu Verfügung zu stellen. Die Schulreports sind ein Dienstleistungsangebot und sollen einen Beitrag leisten zum Qualitätsmanagement der Schulen vor Ort und somit auch zur Bildungssteuerung.

Diese Intention entspricht dem breiten Konsens der erziehungswissenschaftlichen Diskussion. Es ist nahezu unbestritten – wenn auch (noch) nicht so klar empirisch belegt –, dass eine Orientierung an den empirischen Fakten die Effizienz im Bildungswesen begünstigt. Die Zielsetzung des Projekts Schulreports passt gut zum kantonalen Steuerungsmodell wie auch zum Leitbild und zur Strategie des BKS. Zudem konnte durch den Einbezug verschiedener Perspektiven während der Entwicklungsphase (Bildungsverwaltung, Statistik, Schulleitung, Bildungspolitik und Bildungsaufsicht) und deren Abstimmung ein inhaltlich kohärenter Prototyp eines Schulreports entwickelt werden.

Das Vorhandensein von Daten ist die Grundvoraussetzung, damit Schulentwicklungsentscheide tatsächlich evidenzbasiert getroffen werden können. Mit den Schulreports werden die Schulleitungen relevante, aufbereitete Kennzahlen erhalten, die ihnen bisher nicht zur Verfügung standen. Damit Daten Wirkung entfalten, sind jedoch auch das Know-How und die Einstellung der Nutzerinnen und Nutzer zu datengestützter Steuerung relevant. Diesem Umstand ist für die Umsetzung des Projekts noch verstärkt Rechnung zu tragen.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	III
Inhaltsverzeichnis .....	IV
Abbildungsverzeichnis .....	VI
Tabellenverzeichnis .....	VI
Abkürzungsverzeichnis .....	VII
Anhangverzeichnis .....	VIII
1 Einleitung.....	1
2 Theoretische Grundlegung .....	3
2.1 Wandel in der Steuerung des Bildungssystems .....	3
2.2 Educational Governance .....	5
2.2.1 Mehrebenensystem .....	5
2.2.2 Akteure, Akteurkonstellationen und Interdependenz .....	6
2.3 Merkmale einer wirkungsorientierten Steuerung des Bildungssystems .....	7
2.3.1 Rolle des Staates .....	7
2.3.2 Rolle der Bildungsinstitution .....	8
2.3.3 Kritik.....	9
2.4 Evidenzbasierte Steuerung des Bildungssystems .....	10
2.4.1 Begründungen für den Einbezug empirischer Evidenz .....	10
2.4.2 Nutzung empirischer Evidenz und Wirkung .....	12
2.4.3 Herausforderungen .....	15
3 Analysemodell und Methode.....	18
3.1 Analysemodell .....	18
3.2 Methodisches Vorgehen.....	19
4 Ausgangslage und Analysegegenstand.....	20
4.1 Wirkungsorientierte Verwaltung im Kanton Aargau.....	20
4.2 Kennzahlen im Bereich Volksschule Aargau .....	21
4.3 Das Projekt Schulreports.....	23
4.3.1 Datenbasierte Schulentwicklung .....	23
4.3.2 Ziel des Projekts .....	25
4.3.3 Ablauf des Projekts.....	25
4.3.4 Inhalte und Form der Schulreports .....	27

---

4.3.5	Aufgaben und Ressourcen .....	28
5	Analyseergebnisse zum Projekt Schulreports.....	29
5.1	Konzept .....	29
5.1.1	Empirische Evidenz .....	29
5.1.2	Logische Kohärenz .....	29
5.2	Geplante Umsetzungsorganisation.....	31
5.3	Ausblick auf die Wirksamkeit des Projekts .....	33
6	Fazit zum Projekt und Folgerungen für die Weiterführung .....	35
	Literaturverzeichnis .....	VIII
	Anhang.....	XI
Anhang 1:	Konzept Projekt Schulreports .....	XI
Anhang 2:	Muster-Schulreport .....	XXI
Anhang 3:	Informationsschreiben an die Schulen .....	XXVII
	Selbständigkeitserklärung.....	XXIX
	Über die Autorin .....	XXX

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Performanzorientierte Verwaltungsreformen in den Kantonen .....	4
Abbildung 2: Erhebung verschiedener Kennzahlentypen .....	13
Abbildung 3: Einfluss verschiedener Faktoren auf die Nutzung von Kennzahlen.....	13
Abbildung 4: Wirkungsmodell staatlichen Handelns .....	18
Abbildung 5: Wirkungs- und Ergebnisorientierte Steuerung .....	20
Abbildung 6: Planungshierarchie und Steuerungsinstrumente.....	21
Abbildung 7: Informationsquellen für das Qualitätsmanagement an Aargauer Volksschulen	24

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kennzahlen für den Bereich Volksschule .....	22
Tabelle 2: Ziele und Indikatoren für den Bereich Volksschule.....	22
Tabelle 3: Meilensteine im Projekt Schulreports .....	26
Tabelle 4: Qualitätsbereiche und Inhalte der Schulreports.....	27

## Abkürzungsverzeichnis

AFP	Aufgaben- und Finanzplan
BFS	Bundesamt für Statistik
BKS	Departement Bildung, Kultur und Sport
DFR	Departement Finanzen und Ressourcen
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
ELB	Entwicklungsleitbild
GAF	Gesetz über wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen
GES BPS	Generalsekretariat, Bildungsplanung und -statistik
ISB	Indikator Soziale Belastung
MiSteL	Ministerielle Steuerung und Leistungsvergleichstudien
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PISA	Programme for International Student Assessment
QUES	Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungsmodell der Aargauer Volksschule
VS SE	Abteilung Volksschule, Sektion Entwicklung
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung
WOV-FIREL	Projekt zur Weiterentwicklung der Führungsinstrumente und Neugestaltung der Rechnungslegung

**Anhangverzeichnis**

Anhang 1: Konzept Schulreports.....	XI
Anhang 2: Muster-Schulreport .....	XXI
Anhang 3: Informationsschreiben an die Schulen .....	XXVII

## 1 Einleitung

Der Kanton Aargau verfügt über eine vergleichsweise gute Datenlage im Bildungsbereich. Das Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) nutzt diese empirischen Daten zu Steuerungs- und Strategieentwicklungszwecken in vielfältiger Weise. Derzeit ist das Projekt Schulreports in enger Zusammenarbeit der Dienststelle Bildungsplanung und -statistik (Generalsekretariat BKS) und der Sektion Organisation (Abteilung Volksschule BKS) sowie unter Einbezug von Statistik Aargau (Departement Finanzen und Ressourcen DFR) in Erarbeitung. Das Projekt zielt darauf ab, statistische Daten in aufbereiteter Form den Schulleitungen zu Verfügung zu stellen. Die Schulreports sollen einen Beitrag leisten zum Qualitätsmanagement der Schulen vor Ort und somit auch zur Bildungssteuerung.

Der Autorin der vorliegenden Arbeit wurde 2011 die Leitung des Projekts Schulreports bis zum Abschluss der Aufbau- und Pilotphase übertragen. Im Rahmen der Zertifikatsarbeit soll das Projekt Schulreports einer vertieften Analyse vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Literatur unterzogen werden. Damit wird ein zweifacher Nutzen angestrebt. Zum einen soll durch die Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Literatur ein fundiertes Wissen erarbeitet werden zu den Chancen und Herausforderungen, die sich aus der Nutzung von empirischer Evidenz für die Bildungssteuerung ergeben. Zum andern wird auch die direkte Umsetzung dieses Wissens angestrebt: Die Schulreports werden im Frühjahr 2014 erstmals in Pilotschulen getestet. Somit besteht die Möglichkeit, Erkenntnisse aus der Arbeit noch vor dieser Projektphase einfließen zu lassen. Die Analyse soll Stärken, aber auch Schwächen des Projekts aufdecken und diesbezüglich auch Hinweise für Optimierungsmassnahmen liefern.

Die Aufarbeitung der wissenschaftlichen Literatur orientiert sich an folgenden Leitfragen:

- In welche Entwicklungen des staatlichen Steuerungs- und Verwaltungsapparats ist die verstärkte Forderung nach Evidenzbasierung von Steuerungsentscheiden eingebettet?
- Wie ist Evidenzbasierung im Konzept einer wirkungsorientierten Verwaltung integriert bzw. welche Funktionen erfüllen empirische Daten für die Führungsakteure auf den verschiedenen Ebenen des Bildungssystem?
- Wie wird der Einbezug von empirischen Daten für Steuerungsentscheidungen begründet?
- Welche wissenschaftlichen Befunde gibt es zur Nutzung von empirischer Evidenz für Steuerungsentscheide?

Vor diesem Hintergrund wird danach das Projekt Schulreports analysiert. In Anlehnung an das Wirkungsmodell von Sager und Hinterleitner (2014) werden folgende Fragestellungen in den Blick genommen:

- Inwiefern ist das Konzept wissenschaftlich abgestützt (empirische Evidenz) und kohärent (Intrapolicy- und Interpolicy-Kohärenz)?
- Wie wird die Umsetzungsorganisation in Bezug auf Eignung und Nachhaltigkeit beurteilt?

- Welche Herausforderungen zeichnen sich in Bezug auf eine wirkungsvolle Umsetzung des Projekts ab?

Zunächst folgt als erster Teil mit Kapitel 2 die theoretische Grundlegung der Arbeit. Einleitend wird der Wandel in der Steuerung des Bildungssystems skizziert (Kapitel 2.1). Danach werden wichtige Grundannahmen der Educational Governance (Kapitel 2.2) sowie Merkmale einer wirkungsorientierten Steuerung vorgestellt (Kapitel 2.3). Schliesslich wird die evidenzbasierte Bildungssteuerung fokussiert (Kapitel 2.4). Mit der Darstellung von Begründungsmustern, von empirischen Ergebnissen zur Nutzung und Wirkung von empirischer Evidenz sowie von den sich daraus ergebenden Herausforderungen für einen wirksamen Einsatz von empirischer Evidenz schliesst das Kapitel ab.

Der zweite Teil beginnt mit einer kurzen Darstellung des Analysemodells und der Methode (Kapitel 3). Anschliessend erfolgt eine Hinführung zum Analysegegenstand (Kapitel 4), wozu die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung im Kanton Aargau (Kapitel 4.1) sowie einige wichtige Kennzahlen zum Bildungsbereich skizziert werden (Kapitel 4.2). Schliesslich wird das Projekt Schulreports vorgestellt (Kapitel 4.3). Kapitel 5 ist den Analyseergebnissen des Projekts Schulreports gewidmet. Dabei werden das Konzept (Kapitel 5.1), die Umsetzungsorganisation (Kapitel 5.2) und Ausblicke auf die Wirksamkeit (Kapitel 5.3) fokussiert. Die Arbeit schliesst mit einem kurzen Fazit zum Projekt sowie Folgerungen für die Weiterführung ab (Kapitel 6).

## 2 Theoretische Grundlegung

### 2.1 Wandel in der Steuerung des Bildungssystems

Seit der Konstituierung der öffentlichen Volksschule bis weit ins letzte Jahrhundert hinein gehörte Bildungssteuerung weder zu den Kernfragen der Bildungspolitik noch der Bildungsforschung. Die Ausgestaltung der Volksschule wurde wesentlich über die Inhalte (Gestaltung der Schulpläne bzw. Lehrpläne, der Lehrmittel und über die Lehrerbildung) und die zur Verfügung gestellten Ressourcen geprägt. Die Hierarchien waren flach. In den 1960er-Jahren wurden – damals unter dem Begriff der „Planung“ – erstmals Steuerungsvorstellungen sichtbar. Dass jedoch Fragen der Steuerung im Zentrum bildungspolitischer Überlegungen und Innovationsankündigungen stehen, ist ein Phänomen der aktuellen Reformphase, die in den 1990er-Jahren einsetzte (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010). Damals konstatierte die Erziehungswissenschaft einen Wandel der Steuerung von der Systemebene zur Ebene der Einzelschule (vgl. Böttcher, 2007). Dabei wird die Einzelschule als „Organisation“ (vgl. Rolff, 1993) oder als „lernende Organisation“ (vgl. Schley, 1998) aufgefasst.

Unter der Wirkung der ersten Ergebnisse der PISA-Studie der OECD<sup>1</sup>, welche in den deutschsprachigen Ländern auf grosses Aufsehen stiessen und – weil die Ergebnisse schlechter ausfielen als erwartet – den sogenannten „PISA-Schock“ auslösten, wuchs zu Beginn dieses Jahrhunderts der Druck nach rasch wirksamen Schulreformen und nach einer effektiveren Steuerung des Bildungswesens (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010). Seither werden Reformen im schweizerischen Bildungswesen stark von bildungspolitischen Zielsetzungen dominiert, die wesentlich auf Denkmodellen aus der Betriebswirtschaft gründen (vgl. Herzog, 2006). Oder anders ausgedrückt: „Der Bildungsbereich gerät in den Sog der wirkungsorientierten Verwaltungsreform“ (Büeler, 2007, S. 141).

Die schweizerische Verwaltungslandschaft war bis weit in die 1980er-Jahre hinein durch eine bürokratische Steuerung mit stark strukturierten Abläufen geprägt. Der bürokratische Ausbau des Sozial- und Dienstleistungsstaates führte zu finanziellen Schwierigkeiten und Schuldenbergen auf allen Ebenen des Staates. So wurden die 1980er-Jahre zum Jahrzehnt, „in dem die Verwaltungen ihr gutes Image einbüssten“ (Hablützel, 2013, S. 97) und ökonomische Perspektiven auch in der Politik Auftrieb erhielten. Im folgenden Jahrzehnt war der öffentliche Sektor in der Schweiz im Aufbruch. Eine weltweite Diskussion unter dem Label „New Public Management“ (NPM) brachte neue Ideen auch zur wirtschaftlichen und finanzpolitischen Funktion des Staates. Obwohl sich NPM in Reinform in der Schweiz nicht wirklich durchsetzen konnte, bewirkte es eine intensive Diskussion, eine breite Selbst-

---

<sup>1</sup> PISA (Programme for International Student Assessment) ist eine Studie der OECD, bei der Leistungen von 15-Jährigen in den Bereichen Lesen, Mathematik sowie Naturwissenschaften erfasst und international verglichen werden. Die PISA-Erhebung wurde erstmals im Jahr 2000 durchgeführt und findet seither im 3-Jahres-Rhythmus statt.

reflexion der Verwaltungskader und schuf somit die Voraussetzungen für den Umbau im Personalrecht und in der Personalpolitik und die Entwicklung in Richtung moderner Verwaltungsführung. Damit wurde ein „Kulturwandel eingeleitet, der die finale Denkweise und das wirkungsorientierte Handeln unterstützt“ (ebd., S. 100) und seit den 1990er-Jahren die Ausbreitung wirkungsorientierter Verwaltung auch in grossen Teilen der Schweiz ermöglichte. So sind heute performanzorientierte Verwaltungsreformen auf der Nord-Süd-Achse praktisch flächendeckend umgesetzt (vgl. Ritz & Sinelli, 2013).

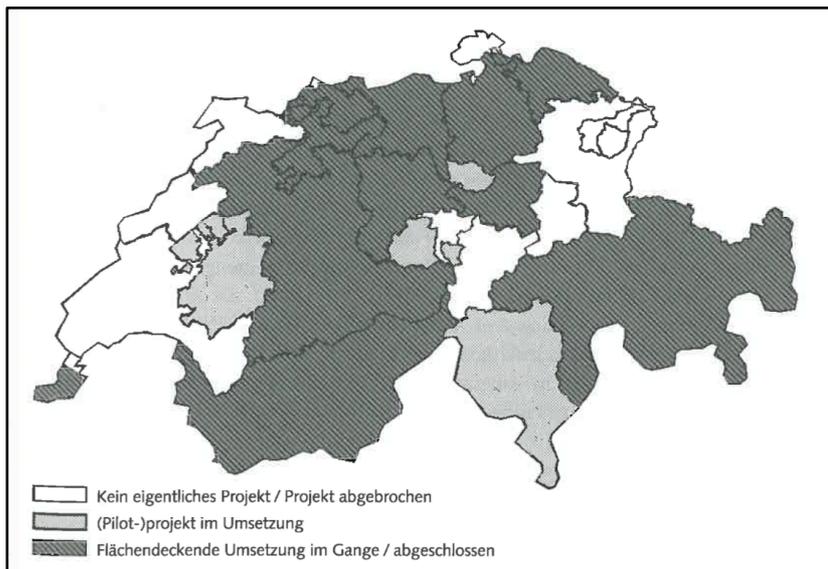


Abbildung 1: Performanzorientierte Verwaltungsreformen in den Kantonen (Ritz & Sinelli, 2013, S. 349)

Das Bildungssystem hat sich also gewandelt von einem traditionell bürokratisch input-orientierten Modell zu einem System mit weitgehend lose miteinander verbundenen strukturellen Elementen (loosely coupled systems) mit beträchtlicher Selbständigkeit seiner Einzelelemente (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia, 2007). Dies wirft Fragen nach der grundlegenden Steuerbarkeit auf. Gemäss Altrichter und Maag Merki (2010) ist eine Steuerung möglich, jedoch nur „unter Berücksichtigung verschiedener Präzisierungen und Einschränkungen“ (ebd., S. 17). Dazu gehören folgende Aspekte, die das Bildungssystem auszeichnen:

- Es gibt viele Steuerungsakteure mit multiplen Interessen.
- Neben den Steuerungs-Subjekten haben auch die Gestaltungs-Objekte Eigenlogiken und Eigendynamiken.
- Anforderungen von aussen werden durch aktive „Übersetzungsvorgänge“ des Systems kontextualisiert.
- Trotz intentionaler Gestaltung treten transintentionale Ergebnisse auf.

Vor diesem Hintergrund ist ein Abschied von „plandeterminierten Vorstellungen von Steuerung“ nötig (ebd., S. 20). Viel nützlicher ist eine Analyse des Handelns der Akteure sowie ihrer gegenseitigen Abhängigkeiten im Mehrebenensystem und damit das Aufdecken von Koordinationsdefiziten oder -leistungen. Hierzu bietet der Ansatz der „Governance“ Chancen.

## 2.2 Educational Governance

Der Governance-Ansatz ist im Zuge einer Veränderung politischer Entscheidungsstrukturen, eines Verschwimmens der Grenzen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Markt, im Rahmen der Politikanalyse entstanden. Das Bild, dass der Staat als Ordnungsmacht im Zentrum der Gesellschaft steht, wurde zunehmend verdrängt durch die Frage, „wie Regelungsstrukturen unter den Bedingungen von Interdependenz zwischen verschiedenen Akteuren absichtsvoll gestaltet werden können“ (Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 18). Es fand eine Wahrnehmungs-Verschiebung der Steuerungsrolle des Staates statt: Von Machtausübung bzw. „power over“ (Government-Ansatz) zu Machtdelegation bzw. „power to“ (Governance-Konzept) (vgl. Sager, 2013).

Der Begriff „Governance“ wird in den Politik- und Sozialwissenschaften breit verwendet. Als konstanten Begriffskern arbeitete Arthur Benz folgende Punkte heraus:

1. „Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren.
2. Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel Verhandlungsregeln) vorliegen.
3. Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).
4. Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt“ (Benz 2004, S. 25).

Zunehmend findet die Governance-Perspektive für die Untersuchung des Bildungssektors Anwendung. Gerade im Bildungssystem werden Leistungen multikausal erzeugt durch politisch-administrative, pädagogische und gesellschaftliche Beiträge. Mit der Governance-Perspektive wird der Blick auf diese Ko-Produktion gelenkt (vgl. Kussau & Brüsemeister, 2007).

### 2.2.1 Mehrebenensystem

Typischerweise werden in der Governance-Perspektive komplexe soziale Systeme als Mehrebenenphänomene betrachtet. So werden auch beim Bildungssystem üblicherweise drei Hauptebenen beschrieben (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010; Büeler, 2007; Kussau & Brüsemeister, 2007). Auf der Mikroebene ist das unterrichtliche Interagieren zwischen Lehrperson und Schülerinnen und Schülern angesiedelt. Die Mesoebene bezeichnet die Ebene

der Einzelschule. Mit der Makroebene wird das gesamte Schulsystem mit seiner politischen Steuerung und Verwaltung gefasst. Dazu kommt eine intermediäre Ebene, welche Stützsysteme wie die Weiterbildung oder die Schulaufsicht umfasst (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010). Wichtig ist, dass die verschiedenen Ebenen als strukturell wie auch funktionell ineinander verschachtelt aufgefasst werden (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia, 2007). Die übergeordneten Ebenen sind als Kontext immer präsent, werden jedoch im Rahmen der ebenenspezifischen Ressourcen und Umfeldbedingungen interpretiert und handlungspraktisch transformiert. Dies bedeutet, dass die übergeordnete Ebene erhalten bleibt, jedoch gleichzeitig verändert wird (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010).

### 2.2.2 Akteure, Akteurkonstellationen und Interdependenz

An der Gestaltung des Bildungssystems wirkt nicht nur die politisch-administrative Ebene mit. Damit Innovationen wirken und die Schule sich entwickeln kann, sind auch die anderen Ebenen gefordert. Lehrpersonen und Schulleitungen müssen die Inputs und Ideen aufgreifen und ihre schulischen Abläufe und unterrichtliche Organisation anpassen. Die Schulaufsicht, Weiterbildungsinstitutionen und Schulbuchverlage sind gefordert, Unterstützung anzubieten (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010). So wirken auf allen Ebenen Akteure mehr oder weniger explizit mit. Ihre Leistungsbeiträge gilt es zu identifizieren. Wobei in der Perspektive der Educational Governance vor allem das Zusammenwirken, die Akteurskonstellation, interessiert (vgl. Kussau & Brüsemeister, 2007).

Zwischen den Akteuren besteht eine wechselseitige Abhängigkeit, die im öffentlichen Schulsystem insbesondere durch die obligatorische Schulpflicht vorgegeben ist. Alle Akteure – Schülerinnen und Schüler, Eltern, Lehrpersonen, Behörden und Bildungspolitik – kontrollieren jeweils nur bestimmte Ressourcen. Keiner kann allein Schule konstituieren und betreiben. Weder sind „die Lehrkräfte in der Lage, die öffentliche Schule zu legitimieren, sie zu finanzieren, zu organisieren oder ihre Ausbildung selbst zu kontrollieren, noch ist der Staat zu einer hinreichenden Kontrolle der Vermittlungs- und Unterrichtsleistungen fähig, die in den Händen von Lehrkräften und Schüler/innen liegen“ (ebd., S. 28).

Die Ausgestaltung des Schulsystems wie auch der Einzelschule ergibt sich aus dem Zusammenwirken, der Transaktion, der verschiedenen Akteure. Dabei kommen explizit und/oder implizit Wertprioritäten zum Vorschein, die auch im Widerspruch zu den Zielen anderer Akteure stehen können (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010). So versuchen denn die Akteure Staat und Schule auch immer wieder, die Interdependenz zu ihren Gunsten zu beeinflussen (vgl. Kussau & Brüsemeister, 2007), auch indem beispielsweise eine Akteurgruppe bestimmte Ziele und Wirkungen strategisch vor anderen Akteuren verbirgt. Solche Ziele und Wirkungen sind für letztere transintentional. Prozesse und Wirkungen können sich zudem aus der Interaktionsdynamik gleichsam „unter der Hand“ ergeben (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010, S. 26). Obwohl Akteure intentional handeln, werden durch ihre Handlungen also auch nicht-intendierte Wirkungen, unerwartete Nebenfolgen oder nicht vorhergesehene Fernwirkungen erzeugt.

## 2.3 Merkmale einer wirkungsorientierten Steuerung des Bildungssystems

In der bildungswissenschaftlichen Literatur zeichnen sich konvergent folgende Hauptmerkmale für die aktuelle Steuerungsreform im Bildungswesen ab (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010; Böttcher, 2007; Büeler, 2007; Ebner & Lehmann, 2008; Kussau & Brüsemeister, 2007; van Buer & Wagner, 2007; Zlatkin-Troitschanskaia, 2007):

- Unterscheidung von strategischer Steuerung und operativer Steuerung,
- Rückbau der staatlichen Feinsteuerung, dafür Steuerung mittels Rahmenbedingungen und Outputkontrolle,
- Erweiterung der Autonomie der Schulen und Übertragung des Qualitätsmanagements an sie sowie
- evidenzbasierte Bildungspolitik und Schulentwicklung.

Dies hat für die Makroebene des Bildungssystems (Staat bzw. die Schulbehörden) andere Implikationen als für die Mesoebene (Schulen).

### 2.3.1 Rolle des Staates

Die strategische Steuerung fällt der Bildungspolitik und den Schulbehörden zu. Gesteuert wird über normative und finanzielle Rahmenbedingungen. Lehrpläne und Schulgesetz, aber auch die zur Verfügung gestellten Ressourcen orientieren die einzelnen Bildungsinstitutionen auf gesellschaftlich wichtige Ziele und grenzen zugleich den operativen Spielraum der Schulen ab (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010; Büeler, 2007). Zentral ist die Vorgabe substanzieller, aber auch realistischer Ziele. Die staatlich festgelegten Bildungsstandards stellen solche Output-Vorgaben dar. Mit den Bildungsstandards haben die kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren erstmals gesamtschweizerische Bildungsziele festgelegt und am 16. Juni 2011 für die obligatorische Schule freigegeben. Dabei handelt es sich um Grundkompetenzen in der Schulsprache, in Fremdsprachen, in Mathematik und Naturwissenschaften (vgl. EDK, 2013). Die Bildungsstandards bilden auch die Grundlage für den Deutschschweizer „Lehrplan 21“, der derzeit in der Vernehmlassung ist. Auch bei diesem, für die Schule entscheidenden, konstitutiven Dokument zeichnet sich die für wirkungsorientierte Verwaltung typische Verschiebung von Input- zu Outputorientierung ab: Es wird nicht länger vorgegeben, welche Inhalte im Unterricht gelehrt werden, sondern was die Schülerinnen und Schüler am Ende des Lernzyklus bzw. am Ende der Schulzeit können sollen (vgl. Künzli et al., 2013).

Realistische Zielvorgaben, die auch auf den Input abgestimmt sind, bilden eine unverzichtbare Bedingung dafür, dass das Output-Modell funktioniert (vgl. Böttcher, 2007). Die Konkretisierung der Ziele vollzieht sich jedoch auf der Ebene der einzelnen Schule. Dafür fährt der Staat die Feinsteuerung zurück, stärkt die Manövrierfähigkeit der Einzelschulen und fordert von ihnen die Entwicklung eigenständiger Profile, um die vorgegebenen Ziele unter den schulspezifischen Rahmenbedingungen bestmöglich umsetzen zu können. Die Autonomisierung soll die Leistungsfähigkeit der Bildungseinrichtungen erhöhen. Gleichzeitig hat der Staat der geforderten und gewährten Individualisierung der Schulen aber auch Grenzen zu

setzen und die Schulbehörden haben die Einhaltung der Ziele zu kontrollieren, damit sich die einzelnen Schulen nicht zu weit auseinander entwickeln und alle Schülerinnen und Schüler vergleichbare Bildungschancen erhalten. Die grössere Freiheit der Schulen rechtfertigt und erzwingt somit gar eine verstärkte Rechenschaftslegung der Schulen und ein Controlling. Der politische Legitimationsbedarf verlangt nach dem Nachweis, dass das Bildungssystem leistungsfähig ist (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010; Böttcher, 2007; Kussau & Brüsemeister, 2007).

### 2.3.2 Rolle der Bildungsinstitution

Mit dem Rückbau der staatlichen Detailsteuerung wurde die Leitungsposition an den öffentlichen Schulen gestärkt und professionalisiert (vgl. Altrichter & Maag Merki, 2010; Büeler, 2007; Kussau & Brüsemeister, 2007). Den neu installierten Schulleitungen wurde das operative Management übertragen, welches die pädagogische, personelle und administrative Führung ihrer Schule umfasst. Die einzelnen Bildungsinstitutionen werden als Organisationen betrachtet, die für ihre eigene Qualität Verantwortung tragen. Das Qualitätsmanagement umfasst folgende Aufgaben:

- „Qualitätssicherung – hier geht es um Maßnahmen, über die versucht wird, sicherzustellen, dass Prozesse und Ergebnisse in der intendierten Weise realisiert bzw. erreicht werden können (,feedforward’/Inputsteuerung).
- Qualitätskontrolle – meint ein permanentes, den Prozess der Leistungserstellung begleitendes Monitoring, das erfordert, dass ständig die für etwaige Korrekturen notwendige Information beschafft wird (,feedback’).
- Qualitätsaudit – steht für die Ermittlung bzw. Prüfung, ob die Organisation dokumentiert und hinreichend belegen kann, dass sie die Maßnahmen durchführt, zu denen sie sich aufgrund des von ihr vertretenen oder ihr vorgegebenen Qualitätsmanagementkonzepts verpflichtet hat bzw. ist.
- Qualitätsprüfung – hiermit ist die kriteriums-basierte Beurteilung der erzielten Ergebnisse gemeint.
- Qualitätsverbesserung – umfasst alle Maßnahmen, die auf die zielgerichtete und ständige Verbesserung sämtlicher an der Leistungserstellung beteiligten Faktoren ausgerichtet sind“ (Böttcher, 2007, S. 141-142; in Anlehnung an Doherty, 1994).

Die Erweiterung der Autonomie der Schulen und die Zuständigkeit für das eigene Qualitätsmanagement sind verbunden mit einer verstärkten Orientierung am Output sowie dem Aufbau von Systemen des Monitorings und der externen Evaluation (vgl. Büeler, 2007). Die Installation solcher Verfahren ist nötig, damit Informationen für externe, aber auch für interne Gütekontrollen verfügbar sind. Um die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Staat zu erfüllen, sind Daten zur Leistung der Einzelschule notwendig. Diese Verfahren sollen darüber hinaus aber auch Hinweise liefern, wie die Schulen weiter verbessert werden können (vgl. Böttcher, 2007; Kussau & Brüsemeister, 2007).

### 2.3.3 Kritik

Die Diskussion zum zuvor beschriebene Wandel in der Steuerung des Bildungssystems erfolgte in „seltener Einmütigkeit zwischen Bildungspolitik, erziehungswissenschaftlichen Überlegungen und empirischer Bildungsforschung bzw. Schulforschung unterschiedlichster ‚Couleur‘“ (Van Buer & Wagner, 2007, S. 12). Der Wandel wird überwiegend positiv betrachtet. Dennoch lassen sich auch kritische Argumente ausmachen.

Eine erste Kritik ist grundsätzlicher Natur und bezieht sich auf „die Dominanz der Wirtschaft in der aktuellen Bildungspolitik“ (Herzog 2006, S. 225). Sie führe nicht nur dazu, dass bestimmte Themen besetzt und andere ausgeschlossen würden, sondern auch zu einem anderen Denken über bildungspolitische Themen. Klassische pädagogische Reformer und Reformerrinnen – z.B. Pestalozzi, Montessori, Steiner; um nur einige zu nennen – bedienten sich Argumenten, die auf das Wohl des Kindes und seiner optimaleren Förderung gerichtet waren (vgl. Scheuerl, 1991). Nun wird – so Herzog – der politische Diskurs zu Bildungsthemen nicht mehr mit Begriffen der Bildungstheorie, sondern mit betriebswirtschaftlichen Konzepten bestimmt. „Kategorien wie Globalbudget, Qualitätssicherung, Zertifizierung, Wirkungsorientierung, Evaluation, Benchmarking, Effizienz, Leistungslohn etc. sind zwar keineswegs unbrauchbar, aber ihr Ansatz ist nicht pädagogischer Art, wenn wir unter Pädagogik den situativen Umgang von Erwachsenen mit Kindern verstehen. Vielmehr setzen sie auf der administrativen und regulativen Ebene der Institutionalisierung von Bildungsprozessen an“ (Herzog 2006, S. 225). Damit wird der Fokus auf die Makroebene der Systemsteuerung und die Mesoebene der Organisation von Bildung gelegt. Dies bewirkt, dass „die Mikroebene des pädagogischen Handelns und der erzieherischen Interaktion in den Hintergrund tritt. Dadurch geraten genuin pädagogische Anliegen in den Schatten der Politik und verlieren in der öffentlichen Auseinandersetzung an Einfluss“ (ebd., S. 225).

Eine weitere Kritik setzt beim wenig kritischen Umgang mit dem Steuerungswandel des Bildungssystems an. Van Buer und Wagner (2007) stellen fest, dass „vor allem positive Befunde betrachtet, während die unerwünschten Nebeneffekte tendenziell in den Hintergrund gedrängt werden“ (S. 12). Es herrsche grosse Einigkeit darin, dass mit der erweiterten Selbstständigkeit der Einzelschule die Qualität der einzelnen pädagogischen Institutionen entwickelt werden könne, gleichzeitig werde aber kaum empirisch geprüft werde, ob tatsächlich ein signifikanter Zusammenhang zwischen Schulautonomie und Qualitätsverbesserung nachweisbar sei. Tatsächlich zeigte bereits die breit angelegte Meta-Meta-Studie von Wang, Haertel und Walberg (1993), dass weniger distale Faktoren wie Merkmale der Schulorganisation als vielmehr proximale Faktoren wie beispielsweise die Klassenführung zu guten Schulleistungen führen.<sup>2</sup> Auch van Buer und Wagner (2007) finden in der Mehrzahl der Studien, welche die Beziehung von Autonomie und einzelschulischer Qualität untersuchen, keinen stabilen Zusammenhang mit hinreichender Effektstärke zwischen diesen Variablen-

---

<sup>2</sup> In der aktuell sehr breit diskutierten und viel beachteten Studie „Lernen sichtbar machen“ von John Hattie (2013), wurde nicht analysiert, inwiefern erweiterte schulische Autonomie ein Einflussfaktor auf das Lernen der Schülerinnen und Schüler darstellt.

bündeln. „Die erweiterte Selbständigkeit der Einzelschule weist dann einen signifikanten, allerdings nach wie vor eher effektschwachen Zusammenhang zur einzelschulischen Qualitätsverbesserung auf, wenn gleichzeitig eine verstärkte, möglicherweise strikte Outputkontrolle hinsichtlich der individuellen und gruppenspezifischen Lern- und Entwicklungsleistungen der Schüler und Schülerinnen vorgenommen wird“ (ebd., S. 13). Eine solche Wirkungserfassung ist auch mit organisatorischem Aufwand verbunden.

Und bei der organisatorischen Belastung setzt die dritte kritische Position an. So beobachtet etwa Büeler (2007, S. 144) am Beispiel des Kantons Luzern, dass mit der Einführung von teilautonomen „Schulen mit Profil“ das Schulsystem „nicht entbürokratisiert oder gar entschlackt“ wurde. Mit der Umstellung und Einsetzung von professionellen Schulleitungen – sowie teilweise zusätzlichen Schulhaus-, Ressort-, Fachschafts- und Stufenleitungen – wurden neue Hierarchieebenen geschaffen. So erzeuge das Schulsystem bei der Erbringung seiner Leistungen heute „beeindruckend lange Interaktionskaskaden“ (ebd., S. 143). Zudem geht die Umstellung mit erheblichem zusätzlichem Bedarf nach Wirkungsmessung einher. Das Qualitätsmanagement an den Schulen benötigt Daten. Es „ist geprägt von der Evaluation durchgeführter Massnahmen, hat die Prüfung der Leistungserstellung auf Effektivität und Effizienz zum Kern“ (Ebner & Lehmann, 2008, S. 153). Evaluationen, Controlling und Monitoring sind jedoch auch mit administrativem Aufwand verbunden. Diese Zunahme von administrativen Anforderungen und die Erhöhung des Anspruchs an die Zusammenarbeit in den Lehrerteams – so ist insbesondere von Seite der Lehrkräfte immer wieder zu hören – benötigen zeitliche Ressourcen, welche zur Beanspruchung für das eigentliche Kerngeschäft Unterricht hinzugekommen sind und dazu beitragen, dass viele Lehrpersonen und insbesondere Schulleitungspersonen deutlich mehr Arbeitszeit leisten als staatlich verordnet (vgl. Landert, 2006).

## **2.4 Evidenzbasierte Steuerung des Bildungssystems**

Ein zentrales Merkmal wirkungsorientierter Bildungssteuerung ist die Untermauerung von Führungsentscheidungen mit empirischen Daten. Dieser Aspekt soll anhand von drei Fragestellungen beleuchtet werden: Warum soll das Bildungssystem evidenzbasiert gesteuert werden? Wie werden Daten und Kennzahlen für Entscheidungsprozesse in der Praxis tatsächlich genutzt? Welche Herausforderungen ergeben sich beim Praktizieren einer evidenzbasierten Steuerung?

### **2.4.1 Begründungen für den Einbezug empirischer Evidenz**

Der Einsatz von Daten und empirischen Belegen zur Steuerung des Bildungssystems ist in zwei unterschiedlichen funktionalen Zusammenhängen relevant: Einerseits im Rahmen von Controlling und Rechenschaftslegung und andererseits als Grundlage für die Weiterentwicklung des Bildungssystems und für das Qualitätsmanagement von Schulen.

Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltung ist evidenzbasierte Steuerung unter dem Begriff Performance Management gefasst. Performance Management definieren Ritz und Sinelli (2013, S. 350) als „Managementprozess, der eine Folge von zielgerichteten Aktivitäten beinhaltet, die Leistungs- und Wirkungsinformationen über das staatliche Handeln systematisch erfassen, aufbereiten, bewerten und für die Entscheidungsfindung nutzbar machen“. Zu einem Performance Management gehören die Definition von Zielen, die Formulierung von Indikatoren, die Datenerhebung, deren Analyse und das Reporting. Letzteres erfüllt die Auflage der Rechenschaftsablage gegenüber dem Bürger und Steuerzahler und dient so in einem demokratischen System indirekt der Vertrauensbildung. Im Vordergrund steht jedoch der Wunsch, dank Performance Management die Effizienz der Organisation zu steigern (vgl. ebd.).

Performance Management stützt sich auf Performance Measurement (vgl. Proeller, 2013b). Dafür werden permanent (im Sinne eines Monitorings) Indikatoren erfasst, die sich über die Zeit oder mit Benchmarks vergleichen lassen und so Informationen betreffend Zielerreichung, – jedoch keine Kausalitätsaussagen – ermöglichen. Differenzierende Aussagen über Wirkungen und Wirksamkeit lassen sich hingegen aus Evaluationen gewinnen. Solche basieren auf singulären, aber umfassenden und systematischen Analysen, die mit wissenschaftlichen Methoden durchgeführt werden. Performance Measurement ist ein wichtiger Bestandteil von Controlling-Kreisläufen; Evaluationen werden hingegen nur in besonderen Fällen dafür verwendet (vgl. ebd.). Für die Funktion der Rechenschaftslegung sind also insbesondere periodisch erfasste Kennzahlen relevant. Sie sollen Trends und Abweichungen von diesen Trends sichtbar machen und so letztlich zu besseren Entscheidungen führen (vgl. Kroll & Proeller, 2012).

Sehr unterschiedliche Arten von Daten und empirischer Evidenz – Kennzahlen, Evaluationsergebnisse, aber zunehmend auch Leistungsstandergebnisse der Schülerinnen und Schüler – werden auf verschiedenen Ebenen für die Weiterentwicklung bzw. das Qualitätsmanagement des Bildungssystems genutzt. „Evidenzbasierung von Bildungspolitik und Schulentwicklung meint, dass Entwicklungsentscheidungen auf der Basis von geprüften Informationen fallen und in ihrer Umsetzung empirisch evaluiert werden müssen“ (Altrichter 2010, S. 220). Dabei sind als Entscheidungsträger Vertreter der Bildungspolitik und der Administration, Schulleitungen und Lehrkräfte eingeschlossen. Die Forderung nach einer evidenzbasierten Bildungspolitik ist in den deutschsprachigen Ländern noch vergleichsweise jung (vgl. Dederich, 2010). Sie gründet auf der Annahme, „dass eine ausschließlich auf dem eigenen Erfahrungs- und Wissenshorizont basierende Information der Politik nicht hinreichend für die Gestaltung des Bildungssystems sei“ (ebd., S. 65). Die Erhebung besserer Informationen über die Ergebnisse der schulischen Tätigkeit und die Datenrückmeldung an relevante Akteure sei nötig, damit „eine zielgerichtete und effiziente Entwicklung in Richtung erhöhter Qualität erreicht werden kann“ (Altrichter 2010, S. 219) und somit auch die Schulleitungen, die eine Schlüsselrolle in Schulentwicklungsprojekten spielen, „Situationen und Probleme besser verstehen und somit gezielter und wirkungsvoller handeln [können]“ (Peek 2007, S. 142). Grundlage dafür ist eine möglichst exakte Datenbasis.

Ver mehrt werden auch Leistungstests bei den Schülerinnen und Schülern als Grundlage evidenzbasierter Steuerung genutzt. Neu daran ist, dass nicht mehr die einzelnen Lehrkräfte die Inhalte auswählen und die Tests produzieren. Die Leistungsstandserhebungen werden schulextern durch übergeordnete Verwaltungseinheiten beauftragt, durch externe Experten und Expertinnen konzipiert, nach der Durchführung gesammelt, analysiert und vorinterpretiert (vgl. Altrichter, 2010). Damit wird erreicht, dass „komplexere, technisch bessere, wissenschaftsförmige Informationen verfügbar“ werden (ebd., S. 224), die sich mit Ergebnissen anderer Klassen vergleichen und – theoretisch<sup>3</sup> – auch mit anderen Daten verknüpfen lassen. Im Kanton Aargau wurde im Schuljahr 2004/05 den Lehrpersonen der fünften Primarstufe erstmals das Angebot unterbreitet, freiwillig mit ihren Klassen an einem standardisierten Leistungstest, dem sogenannten „Check 5“ teilzunehmen (vgl. Tresch, 2007). Das Angebot wurde in der Folge rege genutzt. Derzeit werden im Bildungsraum Nordwestschweiz (Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn) schrittweise obligatorische Leistungstests auf insgesamt vier Stufen eingeführt. Im September 2013 fanden die ersten Tests auf der dritten Primarstufe statt. Die rückgemeldeten Ergebnisse sollen – wie die Checks zuvor – hauptsächlich den Lehrpersonen als Standortbestimmung dienen und damit eine geeignete Ausgangslage bilden für gezieltes Fördern und Lernen sowie für die Unterrichtsentwicklung (vgl. Bildungsraum Nordwestschweiz, 2013). In aggregierter Form können die Ergebnisse aber zudem auf mehreren Ebenen des Schulsystems genutzt werden. Mit den standardisierten Leistungsstandserhebungen und deren Ergebnisrückmeldung „soll eine Dynamisierung und Zielorientierung des Steuerungsmodells geleistet werden: Durch die Rückmeldung der durch Evaluation produzierten ‚Evidenz‘ an die für schulische Qualität entscheidenden Akteure soll einerseits schulische Entwicklungsarbeit stimuliert und motiviert werden und diese Arbeit andererseits auch auf die richtigen Entwicklungsziele – gleichsam als Verstärkung des Akts der Zielvorgabe – ausgerichtet werden“ (Altrichter 2010, S. 222).

#### 2.4.2 Nutzung empirischer Evidenz und Wirkung

Damit empirische Evidenz tatsächlich die unterstellte Wirkung erzeugen kann, müssen die Akteure des Bildungssystems diese auch nutzen. Das bedeutet, sie müssen die Kennzahlen, Daten und Evaluationsergebnisse angemessen interpretieren, Schlussfolgerungen ziehen und diese auch in ihre Entscheidungen und ihr Handeln einfließen lassen. Im deutschsprachigen Raum liegen einige empirische Untersuchungen vor, welche die Frage nach der Nutzung von empirischer Evidenz aufgegriffen haben.

Kroll und Proeller (2012) haben Amtsleiter (Kommunalverwaltung) aus 130 deutschen Städten zur Arbeit mit Kennzahlen befragt. Sie fanden, dass vor allem Finanzdaten und einfache Leistungskennzahlen erhoben wurden, gefolgt von Effizienz- und Prozessdaten (vgl. Abbildung 2). Diese vier Datentypen wurden von den Führungskräften auch regelmässig für die Steuerung verwendet. Qualitäts- und Wirkungskennzahlen hingegen wurden seltener

---

<sup>3</sup> Datenschutzrechtlich sind die Möglichkeiten für Verknüpfungen von Leistungsdaten mit anderen Daten in der Schweiz jedoch stark eingeschränkt.

erhoben und auch weniger genutzt. Das hängt auch damit zusammen, dass das Finden von sinnvollen Wirkungsindikatoren nicht immer einfach ist und die Verwaltung oft nur mittelbar zur Verbesserung der Wirkung beitragen kann.

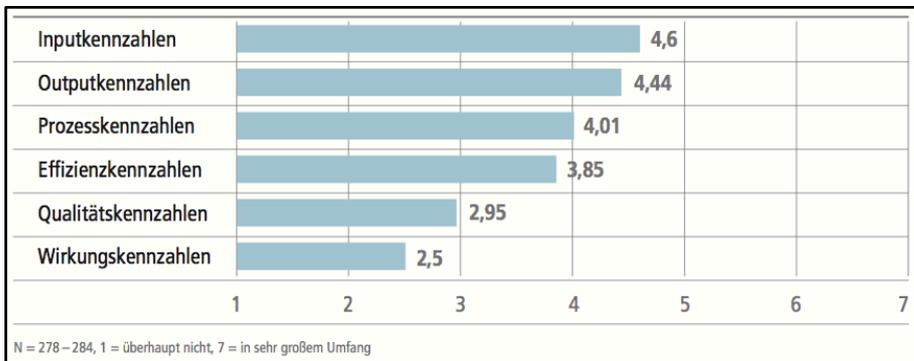


Abbildung 2: Erhebung verschiedener Kennzahlentypen (Kroll & Proeller, 2012, S. 15)

In der Studie wurde auch der „Reifegrad“ des Messsystems untersucht. Diesbezüglich zeigte sich, dass nicht alle Städte im selben Mass die gesammelten Daten adressatengerecht berichteten und an strategische Ziele koppelten. Im Weiteren wurde geprüft, welche Faktoren die Nutzung von Kennzahlen begünstigen (vgl. Abbildung 3).

Faktoren	Einfluss
Reifegrad des Messsystems (Abbildung 4)	+
Datenqualität (Abbildung 5)	++
Effektive Controller/Unterstützungseinheiten (Abbildung 6)	+
Positive Einstellung (Abbildung 10)	++
Skepsis (Abbildung 10)	-
Positive Einstellung des Umfelds (Abbildung 12)	++

Um mögliche statistische Zusammenhänge zu verdeutlichen, nutzen wir folgende Symbole: „0“ = kein Zusammenhang, „+“ oder „-“ = ein schwacher positiver oder negativer Zusammenhang, „++“ oder „--“ = ein starker positiver oder negativer Zusammenhang.<sup>15</sup>

Abbildung 3: Einfluss verschiedener Faktoren auf die Nutzung von Kennzahlen (Kroll & Proeller, 2012, S. 30)

Als nicht relevant erwiesen sich einfache Personen-, Aufgaben- oder Stadtmerkmale. Hingegen spielen „menschliche Faktoren“ wie die Einstellung der Führungskräfte zum Thema Kennzahlen und auch die Einstellung ihres direkten sozialen Umfelds eine wichtige Rolle. Die Amtsleitenden steuern häufiger mit Kennzahlen, wenn sie überzeugt sind, dass diese Daten wichtig sind und zu besseren Entscheidungen führen. Auch eine geringe Skepsis („Datenfriedhöfe“, „Modethema“, „Ziele werden ohnehin erreicht“) wirkt sich positiv auf die Steuerung mit Kennzahlen aus. Ebenfalls bedeutsam sind „technische Faktoren“ wie der Reifegrad des Messsystems, effektive Unterstützung bei der Arbeit mit Kennzahlen und insbesondere die Datenqualität. Damit ist gemeint, dass die Kennzahlen verfügbar, verständlich, verlässlich, von insgesamt guter Qualität und steuerungsrelevant sind. Insgesamt – so kommen Kroll und Proeller (2012) zum Schluss – sind im Hinblick auf die kennzahlenbasierte Steuerung die menschlichen Faktoren letztlich ausschlaggebender als die technischen.

Im Bildungsbereich angesiedelt ist das Projekt „Ministerielle Steuerung und Leistungsvergleichstudien MiSteL“ (Dedering, 2010). In dieser Studie ging es um die Frage, „inwiefern und auf welche Art und Weise die Schulministerien die Ergebnisse der internationalen Leistungsvergleichsstudie PISA 2000 bei der Formulierung von Entscheidungen genutzt haben“ (ebd., S. 70). Dazu wurden qualitative Fallstudien in vier Bundesländern gemacht. Die Bereitstellung von Steuerungs- und Entscheidungswissen für die zentrale Ebene des Bildungssystems stellt explizit das Hauptziel der PISA-Studie dar. Doch im Projekt MiSteL liess sich nur in wenigen Fällen klar erkennen, „dass die Entscheidungen für die auferlegten Programme tatsächlich als Reaktion auf die PISA-Ergebnisse gefallen sind“ (ebd.). Mehrheitlich fanden die Forschenden eine ganz andere zeitliche Abfolge im Entscheidungsfindungsprozess vor. „Die Entscheidung für bestimmte Maßnahmenprogramme [war] schon weit vor der Veröffentlichung der Ergebnisse von PISA getroffen worden“ (ebd.). Somit können diese gar nicht auf der Basis der PISA-Resultate gefällt worden sein. Dennoch wurden die Entscheide als evidenzbasiert ‚verkauft‘, indem in der öffentlichen Diskussion von den Ministerien ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen den Massnahmenprogrammen und PISA-Ergebnissen hergestellt und die Massnahmen als Reaktionen auf PISA kommuniziert wurden. Dedering (2010) stellt fest, dass empirische Befunde vielfach politisch-taktisch verarbeitet werden. Sei dies zur „nachträglichen Bestärkung bzw. Legitimierung bereits getroffener Entscheidungen“, zum „Erhalt oder Gewinn politischer Macht“, zur Stärkung der „öffentlichen Akzeptanz der Regierungspolitik“, zur „Untermauerung politischer Forderungen bzw. Interessen“ oder auch zur „Durchsetzung längerfristig verfolgter Ziele“ (ebd., S. 72). Der Evidenznutzung liegen also oftmals nicht nur eine Sach- oder Problemorientierung zu Grunde, die auf die Verbesserung von Schule und Schulqualität abzielen, sondern auch politisch-taktische Intentionen.

Werden auch Forschungsergebnisse aus dem englischsprachigen Raum herangezogen, ergibt sich ein heterogeneres Bild zur Nutzung empirischer Evidenz durch die Bildungsverwaltung (vgl. Dedering, 2010). Auch hier deuten zwar einige Studien darauf hin, dass das bloße Vorhandensein von Evidenz nicht automatisch dazu führt, dass diese bei der Entscheidungsfindung auch berücksichtigt wird. Das ist häufiger der Fall, wenn – wie im Rahmen von wirkungsorientierter Verwaltung – Verfahren der Evidenznutzung explizit verlangt werden. Eine rege Berücksichtigung von Evidenz lässt sich zum Beispiel auf der unteren intermeditären Ebene der amerikanischen Bildungsverwaltung (Schulbezirke) feststellen. Evidenz beeinflusst Entscheidungen jedoch niemals direkt. „Im Zuge des Bedeutungszuweisungsprozesses passen Individuen und Gruppen neue Informationen in ihre bereits bestehenden Vorstellungen sowie in kognitive und kulturelle Rahmenmodelle (working knowledge) ein“ und dieses working knowledge beeinflusst dann möglicherweise die Entscheidungsfindung (ebd., S. 75). Zudem sind oft viele Personen in die Entscheidungsfindung einbezogen. Es handelt sich also um einen hochgradig sozialen, interaktiven und keineswegs nur linearen, instrumentellen Prozess. Dies führt dazu, dass empirische Evidenz nicht nur in ihrer originalen Form in Entscheidungen einfließt (z.B. Schülerzahlen → Schulbuchbestellungen), sondern auch in umgeformter Weise (z.B. geringe Anwesenheitsraten → Ausweitung des Angebots, im Sinne einer Attraktivitätssteigerung).

### 2.4.3 Herausforderungen

Damit empirische Evidenz tatsächlich eine Wirkung entfalten kann, zeichnen sich eine Reihe von Herausforderungen ab, die grob zwei Hauptbedingungen zugeteilt werden können.

- Die Daten müssen von guter Qualität sein.
- Die potenziellen Nutzer der Daten müssen von deren Nützlichkeit überzeugt sein und die Daten nutzen können.

#### A) Datenqualität

Die Datenverfügbarkeit ist die Ausgangsvoraussetzung. Nur wenn Daten erhoben und aufbereitet werden, können sie auch als Grundlage für Steuerungsentscheide zur Verfügung stehen. Sind Mess- und Beurteilungsstrukturen einmal aufgebaut, begünstigt deren Stabilität und Verlässlichkeit die Akzeptanz und Nutzung (vgl. Ritz & Sinelli, 2013). Die Daten müssen aber auch weiteren Qualitätskriterien genügen. So ist insbesondere relevant, dass sie verständlich sind und aussagekräftige Informationen enthalten (vgl. Dederling, 2010; Kroll & Pröller, 2012).

Es ist jedoch oft nicht einfach, an aussagekräftige Daten zu gelangen. Wirkungsorientierte Verwaltung orientiert sich letztlich an der Wirkung. Wirkung ist jedoch schwer messbar und manchmal sind keine Daten vorhanden, welche gute Indikatoren für die Wirkung darstellen. Insbesondere beim Aufbau von Kennzahlensystemen für Controlling-Prozesse müssen häufig aus pragmatischen Gründen diejenigen Daten herangezogen werden, die vorhanden sind. Ritz und Sinelli (2013, S. 365) stellen denn auch fest, es sei ein Trugschluss zu glauben, dass das, was gemessen wird, auch wirklich das ist, was zählt. Zudem sind gerade im Bildungsbereich auch Prozess- und Kontextinformationen interessant, die nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit outputorientierter Steuerung stehen (vgl. Altrichter, 2010). Es besteht die Gefahr, dass das, was nicht gemessen wird, abgewertet wird. Oder anders ausgedrückt: „Ce qui se ne mesure pas, n'existe pas“ (Proeller, 2013b, S. 5). Gerade bei der Erstellung oder Revidierung von Kennzahlensystemen lohnt es sich, genau zu fragen, welche Informationen relevant sind und wozu sie verwendet werden sollen. Denn mangelhafte oder ungeeignete Daten wirken sich auf die Akzeptanz und den Nutzen von Messsystemen besonders schwerwiegend aus (vgl. Ritz & Sinelli, 2013).

Die Verwaltung und insbesondere auch die Schulen müssen jedoch nicht nur als Nutzer empirischer Befunde betrachtet werden, sondern sie sind zuerst einmal Informationsproduzenten und Datenlieferer. Es finden sich jedoch Hinweise, dass bei den Schulen die Bereitschaft zur Lieferung von Kennzahlen oder die Motivation zur Teilnahme an Evaluationen und Wirkungsmessungen abnimmt (vgl. Altrichter, 2010; Büeler, 2007). „Man kann Evaluation zwar anordnen – aber man kann nicht erzwingen, dass sie funktioniert und wirksam ist. Es ist wenig hilfreich, diese Zurückhaltung als Widerstand zu interpretieren, den es zu bearbeiten gilt. Hilfreicher ist es, diesen Lehrkräften und Schulen offen und nachvollziehbar die möglichen Folgen und insbesondere den Nutzen von Evaluation zu ver-

mitteln“ (Peek, 2007, S. 148). Daher sollte der Aufwand für die Datengenerierung und der Ertrag aus der Datennutzung auch auf der Ebene Schule ausgewogen sein.

## B) Anwendung durch die Nutzerinnen und Nutzer

Die Nutzung empirischer Evidenz ist von einer ganzen Reihe von Voraussetzungen abhängig. Zunächst müssen die empirischen Informationen den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen und dies in einer adressatengerechten, lesbaren, verständlichen und umfangmässig angepassten Form (vgl. Altrichter, 2010; Proeller, 2013a). Datenrückmeldungen an die Schulen sollten sich gemäss Altrichter (2010, S. 238) denn auch durch folgende Merkmale auszeichnen: „Möglichst geringer Umfang und übersichtliche Darstellung mit geringen Ansprüchen an statistische Vorkenntnisse.“

Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Nutzerinnen und Nutzer über die erforderliche Kompetenz zur Rezeption und Verarbeitung der Daten verfügen (vgl. Dederling, 2010). Die Fähigkeit, mit Hilfe empirischer Daten zu steuern „ist nicht angeboren, sondern das Ergebnis von ‚Will & Skill‘“ (Proeller, 2013a, S. 27). Häufig sind Schulungen notwendig. In diesen Angeboten (Workshops, Narratives, Best-Practice-Beispiele von Praktikern für Praktiker) soll die Analyse und Interpretation von Daten näher gebracht werden. In erster Linie jedoch ist bei potentiellen Nutzerinnen und Nutzern die Überzeugung vom Mehrwert entscheidend, den die empirische Absicherung bzw. der Einbezug von Kennzahlen für die Führungsaufgabe bringt. Die persönliche Einstellung wie auch ein ebenfalls positiv eingestelltes Umfeld sind wesentliche Faktoren im Hinblick auf die Nutzung von Daten (vgl. Kroll & Proeller, 2012). Proeller (2013a) weist im Weiteren auch darauf hin, dass eine kritische Masse an Promotoren und Unterstützern wichtig sei, damit mit Kennzahlensystemen gearbeitet werde.

Der Nutzen oder Mehrwert hängt wesentlich davon ab, dass relevante Informationen zur Verfügung stehen. Verschiedentlich wird darauf hingewiesen, dass der Einbezug der Organisationsmitglieder in das Performance-Management-System bzw. die Mitwirkung der Führungskräfte bei der Entwicklung von Kennzahlen deren Nutzung begünstigt (vgl. Kroll & Proeller, 2012; Ritz & Sinelli, 2013). Dies kann auch auf das Anwendungsfeld Schule übertragen werden. Oft ist hier der gewünschte Output nur vage vorgegeben. Altrichter (2010, S. 220) äussert den Wunsch, dass die wesentlichen Ziele den Akteuren im Bildungssystem deutlicher zu signalisieren wären. In dem so abgesteckten Handlungsfeld sollen die Schulen selbst im Vergleich von Zielvorgaben und Ausgangslage Entwicklungslinien für die Schule festlegen und in der Folge bestimmen, welche Indikatoren im Hinblick auf ihr Schulprogramm relevant sind. Eine solche Auswahl der Kennzahlen dürfte deren Steuerungsrelevanz erhöhen.

Schliesslich hängt die Nutzung empirischer Evidenz auch davon ab, ob und in welchem Ausmass eine solche verlangt oder als festes Element in Abläufe und Prozesse integriert ist (vgl. Dederling, 2010; Kroll & Proeller, 2012; Proeller, 2013a). Daten sind relevant, wenn sie mit Konsequenzen verknüpft sind. Dies ist der Fall, wenn sie nachgefragt werden, wenn sie zu Anerkennung führen oder wenn sie in strategische Gesamtpläne integriert sind. Eher

abgeraten wird hingegen von kennzahlenbasierten negativen Sanktionen, weil damit unerwünschte Folgen wie Datenmanipulation oder Fokussierung auf leicht erreichbare Ziele riskiert werden.

Im Folgenden soll nun der Fokus auf das Projekt Schulreports gelegt werden, mit dem eine bessere Nutzung von statistischen Daten angestrebt wird.

### 3 Analysemodell und Methode

#### 3.1 Analysemodell

Die Analyse des Projekts Schulreports orientiert sich an einem Modell (vgl. Abbildung 4), das für das Feld der Analyse öffentlicher Politik entwickelt wurde und als Grundlage für wissenschaftlich fundierte, theoriegeleitete und kontextsensitive Evaluationen dienen soll (vgl. Sager & Hinterleitner, 2014). Evaluationen sind auf die Analyse der Wirkungen und Wirksamkeit staatlichen Handelns ausgelegt (vgl. Proeller, 2013b). Eine solche Analyse kann die vorliegende Arbeit nicht leisten, da sich das zu untersuchende Projekt erst kurz vor der Umsetzung befindet und die Wirkungen noch nicht erfassbar sind. Dennoch stellen das Modell von Sager und Hinterleitner einen hilfreichen Orientierungsrahmen dar. Für die vorliegende Arbeit sind insbesondere die Ausführungen zum Konzept/Input (vgl. dazu auch Ledermann & Sager, 2009) sowie zur Umsetzungsorganisation relevant.

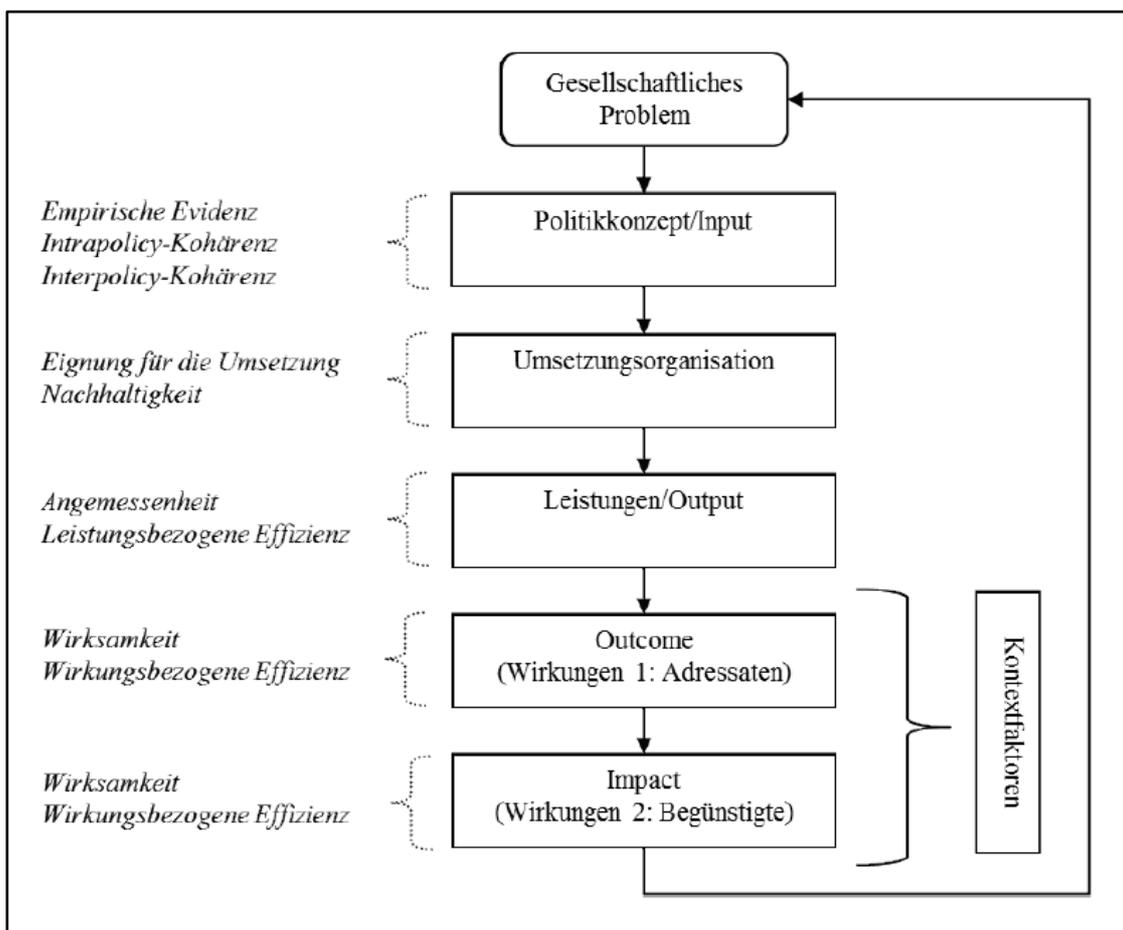


Abbildung 4: Wirkungsmodell staatlichen Handelns (Sager & Hinterleitner, 2014, in Anlehnung an Knoepfel & Bussmann 1997)

In Anlehnung an das Modell soll das Konzept des Projekts Schulreports unter dem Blickwinkel der empirischen Evidenz sowie der logischen Kohärenz untersucht werden.

- Wie die zu Grunde liegenden Zielsetzungen des Projekts in der wissenschaftlichen Literatur beurteilt?
- Passen die Intentionen des Projekts zu den Zielen und Aufgaben des Departements Bildung, Kultur und Sport sowie zu den Zielen und Aufgaben der Schulleitungen an den Aargauer Volksschulen?
- Sind die Ziele, die Umsetzung und inhaltliche Ausgestaltung der Schulreports in sich stringent und kohärent mit Arbeitsgegebenheiten der verschiedenen involvierten Akteure (Schulen, Verwaltung, Statistik)?

Bei der Umsetzungsorganisation werden die existierenden Umsetzungsstrukturen und Umsetzungsprozesse bezüglich Eignung und Nachhaltigkeit in den Blick genommen.

- Sind die Aufgaben zweckmässig verteilt?
- Sind die Vollzugsträger prinzipiell geeignet, mit dem nötigen Know-How und genügend Ressourcen ausgestattet?
- Ist die Umsetzungsorganisation institutionell verankert und finanziell abgesichert?

Die Bereiche Output, Outcome und Impact können derzeit noch nicht evaluiert werden. Dennoch soll ein vorausschauender Blick auf diese Aspekte – insbesondere auf den Bereich des Outcome – gerichtet werden, wobei es insbesondere darum gehen soll, Stolpersteine aufzudecken.

- Welche Verhaltensänderung wird bei den Schulleitungen erwartet?
- Was könnten Hinderungsgründe sein und wie kann diesen entgegen gewirkt werden?
- Welche Massnahmen sind allenfalls vorausschauend in Betracht zu ziehen?

### **3.2 Methodisches Vorgehen**

Bei der Analyse des Projekts Schulreports wird zum einen auf die theoretische Grundlegung (Kapitel 2) Bezug genommen und zum anderen wird auf eine Dokumentenanalyse abgestützt.

Folgende Papiere sind Bestandteil der Dokumentenanalyse:

- Konzept des Projekts Schulreports (Anhang 1)
- Muster-Schulreport (Anhang 2)
- Informationsschreiben an die Schulen (Anhang 3)
- Stellungnahmen zum Konzept von der Departementsleitung, der Abteilung Volksschule, dem Erziehungsrat und den Schulinspektoraten (Aktennotizen, Emails, Protokolle; interne Dokumente der Projektleitung)
- Entwicklungsprotokoll zur technisch-inhaltlichen Ausrichtung der Schulreports (internes Dokument der Projektleitung)

Wichtige Fakten zum Projekt und zu dessen Einbettung in die kantonale (Bildungs-)Politik werden im folgenden Kapitel dargestellt.

## 4 Ausgangslage und Analysegegenstand

### 4.1 Wirkungsorientierte Verwaltung im Kanton Aargau

2006 wurde im Kanton Aargau wirkungsorientierte Verwaltung (WOV) eingeführt. Dies geschah im Rahmen einer umfassenden Staatsleitungsreform, die neben der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch eine Parlamentsreform umfasste (vgl. econcept AG, 2009). Die gesetzliche Grundlage bildet das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 11. Januar 2005 (GAF; SAR 612.100) sowie die dazugehörigen Verordnungen und Dekrete. Seit das GAF 2006 in Kraft getreten ist, werden die staatlichen Aufgaben mit Wirkungs- und Leistungszielen und zugehörigen Globalbudgets und Globalkrediten geführt (vgl. Kanton Aargau, 2013).

Im Gegensatz zur klassischen Steuerung, welche in erster Linie über die Inputs der Finanzen funktioniert, werden bei der wirkungsorientierten Steuerung Ziele sowie zugehörige Produkte und Leistungen definiert, die dann in Verbindung mit Globalbudgets gebracht werden (vgl. Abbildung 5). Dies führt dazu, dass der Grosse Rat durch die Verknüpfung der Aufgaben mit den Finanzen überhaupt erst Einfluss auf die staatlichen Leistungen erhält (vgl. econcept AG, 2009).

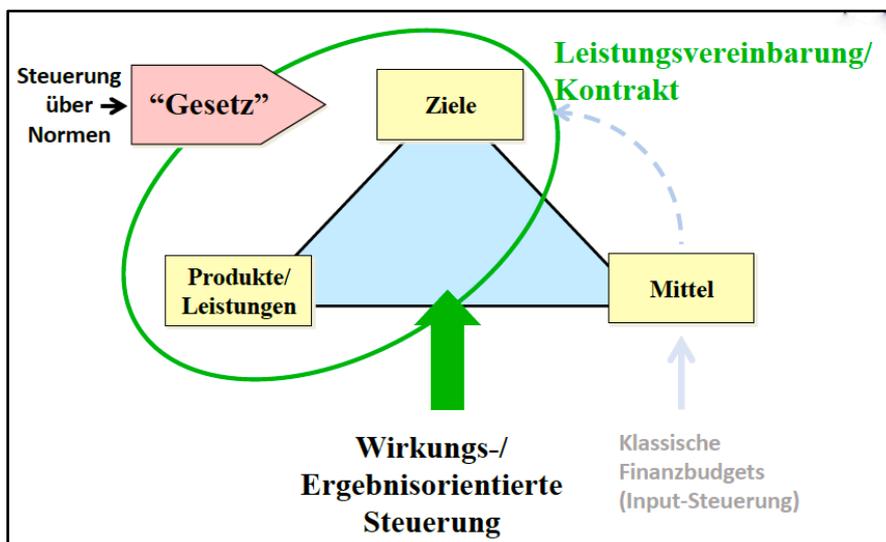


Abbildung 5: Wirkungs- und Ergebnisorientierte Steuerung (Proeller 2013b, S. 3, nach Schedler & Proeller 2009)

Mit WOV wurden verschiedene Steuerungsinstrumente geschaffen: Das Entwicklungsleitbild, der Planungsbericht, der Aufgaben- und Finanzplan, der Jahresbericht inkl. Jahresrechnung und der Auftrag des Grossen Rats. Das Entwicklungsleitbild und der Planungsbericht stellen langfristige strategische Planungsinstrumente des Regierungsrats dar. Für die mittelfristige Planung und Steuerung ist insbesondere der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ein wichtiges Instrument (vgl. Abbildung 6).

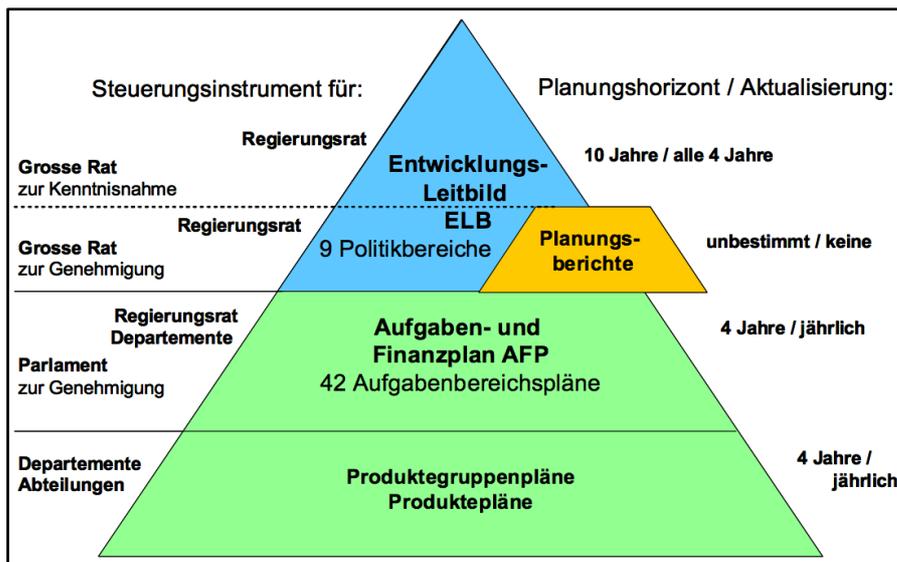


Abbildung 6: Planungshierarchie und Steuerungsinstrumente (econcept AG 2009, S. 19, aus www.ag.ch)

Im AFP werden die Steuerungsbereiche einleitend umschrieben und in Produktgruppen gegliedert. Zu den einzelnen Produktgruppen werden Kennzahlen (Umfeldkennzahlen, Leistungskennzahlen und Finanzkennzahlen) sowie Ziele und dazu korrespondierende Indikatoren aufgeführt. Das Herunterbrechen der strategischen Ziele (vgl. dazu BKS, 2011) in konkrete, mit adäquaten Indikatoren überprüfbare Ziele des AFP ist anspruchsvoll. Der Grosse Rat beschloss 2007 eine Evaluation über die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchführen zu lassen. Sie zeigte, dass die „Aussagekraft und Zweckmässigkeit der Ziele und Indikatoren verbesserungsfähig [ist]. In gewissen Aufgabenbereichen decken die Ziele nur einen Teil der staatlichen Leistungen ab und sind deshalb wenig aussagekräftig für den gesamten Aufgabenbereich“ (vgl. econcept 2009, Seite 2-3).

Im Rahmen des Projekts WOV-FIREL werden nun die Führungsinstrumente weiterentwickelt und das harmonisierte Rechnungslegungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2) eingeführt. Mit der Revision zielt der Kanton u.a. darauf ab, die Lese- und Benutzerfreundlichkeit des Aufgaben- und Finanzplans sowie analog des Jahresberichts mit Jahresrechnung zu erhöhen sowie durch die erhöhte Transparenz über die staatlichen Leistungen die Staatsleitung zu stärken (vgl. Kanton Aargau, 2013).

## 4.2 Kennzahlen im Bereich Volksschule Aargau

Am Beispiel des AFP 2013-2016 sollen Ziele und Indikatoren für den Bereich Volksschule kurz veranschaulicht werden. Die Zielsetzung des Steuerungsbereichs wird folgendermassen umschrieben: „Vermitteln von Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten in einem sinn-schaffenden und motivierenden Lernklima in der leistungsorientierten Volksschule; Schülerinnen und Schüler erwerben die Grundlage für eine weiterführende Ausbildung zu ihrer Integration in die demokratische Gesellschaft und für ihren Berufs- und Lebenserfolg“

(Kanton Aargau, 2012, S. 95). Nach einer Beschreibung der Umfeldentwicklung folgen verschiedene Kennzahlen. Hier einige Beispiele:

<b>Kennzahlentyp</b>	<b>Kennzahlen</b>
Umfeldkennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lernende des Kindergartens und der Volksschule</li> </ul>
Leistungskennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abteilungen (Klassenverbände)</li> <li>• Vollzeitäquivalente (Vollzeitpensen der Lehrkräfte)</li> <li>• Lernende pro Abteilung</li> <li>• Beratungen durch das Inspektorat</li> <li>• Einschulungsklassen</li> <li>• Lernende in Kleinklassen</li> </ul>
Finanzkennzahlen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lohnkosten für Lehrpersonen</li> <li>• Lohnkosten pro Lernender/r</li> </ul>

Tabelle 1: Kennzahlen für den Bereich Volksschule (AFP 2013, S. 96)

Im AFP werden im Weiteren die Entwicklungsschwerpunkte mit den zugehörigen Globalkrediten aufgelistet wie beispielsweise die Einführung von Englisch an der Primarschule, Begabtenförderung oder Zusatzlektionen für Schulen mit übermässiger Belastung. Danach folgen Ziele mit korrespondierenden Indikatoren. Auch hierzu einige Beispiele:

<b>Ziele</b>	<b>Indikatoren (N=Anzahl, %=Quote)</b>
Schülerinnen und Schüler durchlaufen die Volksschule erfolgreich und finden direkt eine Anschlusslösung.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lernende durchlaufen die Volksschule in neun Jahren (%)</li> <li>• Jugendliche treten nach der Volksschule direkt in eine weiterführende Ausbildung oder Mittelschule ein [%]</li> <li>• Erfolgreiche Fortsetzung der Schullaufbahn nach Besuch der regionalen Spezialklasse (%)</li> <li>• Schulausschlüsse bis 6 Wochen (N)</li> <li>• Schulausschlüsse über 6 Wochen (N)</li> </ul>
Die Volksschule Aargau bietet im interkantonalen Vergleich konkurrenzfähige Löhne.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lohn im ersten Praxisjahr Kindergarten (N)</li> <li>• Lohnvergleich Kindergarten mit Referenzkantonen (%)</li> <li>• Lohn im ersten Praxisjahr Primarschule (N)</li> <li>• Lohnvergleich Primarschule mit Referenzkanonen (%)</li> <li>• Lohn im ersten Praxisjahr Sekundarstufe (N)</li> <li>• Lohnvergleich Sekundarstufe mit Referenzkanonen (%)</li> </ul>
Arbeitszufriedenheit des Schulpersonals ist gross.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quote der mit der Arbeit zufriedenen Lehrpersonen Kindergarten und Volksschule (%)</li> <li>• Quote der mit der Arbeit zufriedenen Schulleitungen (%)</li> </ul>

Tabelle 2: Ziele und Indikatoren für den Bereich Volksschule (AFP 2013, S. 102-103)

Die Angaben für die Indikatoren kommen aus verschiedenen Quellen. Einige Zahlen entstammen dem operativen Geschäft der Verwaltung (z.B. Löhne). Weitere sind aus den Ergebnissen der externen Schulevaluation<sup>4</sup> gewonnen (z.B. Zufriedenheitsquoten). Der grosse Teil der Zahlen basiert jedoch auf statistischen Daten. Diese Daten werden im Bundesauftrag durch Statistik Aargau (Departement Finanzen und Ressourcen) erhoben. Statistik Aargau führt zudem im Auftrag des Departements Bildung, Kultur und Sport die jährlichen Schulabgänger-Befragungen durch, deren Ergebnisse ebenfalls im AFP genutzt werden (z.B. Quote der direkten Eintritte in weiterführende Ausbildung oder Mittelschule).

Die Kennzahlen und Indikatoren sind nicht nur Bestandteil des AFP, sondern stellen – zusammen mit weiteren Werten der Bildungsstatistik – auch departementsintern wichtige Kontroll- und Orientierungsgrössen dar. Der Kanton Aargau verfügt über eine vergleichsweise gute Datenlage im Bildungsbereich. Die Individualstatistik, welche derzeit im Bildungsbereich bundesweit umgesetzt wird, wurde im Kanton Aargau bereits 1998 eingeführt. Zudem pflegen das BKS und Statistik Aargau seit Jahren eine sehr gute Zusammenarbeit. Gemeinsam wurde auch eine Analyse realisiert, bei der die Schullaufbahnen einer ganzen Jahres-Kohorte von Aargauer Schülerinnen und Schülern vom Schuleintritt bis zum Verlassen der Volksschule ausgewertet wurden (vgl. Tresch & Zubler, 2009); – eine bislang einzigartige Untersuchung in der Schweiz. Auch die Schulabgänger-Befragungen STEP I (seit 2008) und STEP II (seit 2011) wurden gemeinsam konzipiert<sup>5</sup>. Die enge Zusammenarbeit wirkt sich nicht nur positiv auf die Qualität der empirischen Datengrundlage aus, sie unterstützt auch deren Verwertung. Das BKS nutzt die statistischen Daten nicht nur zum Controlling, sondern auch zu Steuerungs- und Strategieentwicklungszwecken in vielfältiger Weise. Mit dem Projekt Schulreports, soll der Nutzerkreis dieser Daten erweitert werden.

### 4.3 Das Projekt Schulreports

#### 4.3.1 Datenbasierte Schulentwicklung

Wie zahlreiche andere Kantone richtete auch der Aargau nach der Jahrtausendwende geleitete Volksschulen ein, die gegenüber dem vorgängigen Modell über mehr Gestaltungsraum und Autonomie verfügen (Beschluss des Grossen Rats vom 14. November 2001). „Jede einzelne Schule hat damit die Möglichkeit, sich besser auf die lokalen Besonderheiten auszurichten“ (BKS, 2004, S. 3). Der zentrale Baustein auf dem Weg zur geleiteten Schule bildet die

---

<sup>4</sup> Im Kanton Aargau werden die Schulen im Vierjahres-Rhythmus durch das Zentrum Schulqualität des Instituts Forschung und Entwicklung der Pädagogischen Hochschule Nordwestschweiz evaluiert. Im Rahmen dieser Evaluationen finden auch standardisierte Befragungen von Schulpersonal, Lernenden und Eltern statt.

<sup>5</sup> Mit STEP I werden die Anschlusslösungen der Abgängerinnen und Abgänger der Aargauer Volksschule erfasst. Diese Erhebung zeigt, wie gut der Übertritt von der Sekundarstufe I in die nachobligatorische Bildung (Sekundarstufe II) gelingt. Mit STEP II werden die Anschlusslösungen der Abgängerinnen und Abgänger von Aargauer Mittel- und Berufsfachschulen erfasst. Damit werden Hinweise zum Übertritt von der Sekundarstufe II in die tertiäre Bildung bzw. in den Arbeitsmarkt gewonnen.

Einrichtung von schulinternen Qualitätsmanagements. Darin „werden Verfahren und Instrumente angewendet, die es der Schule ermöglichen, ihre Stärken und Schwächen zu erkennen. Stärken können gefestigt, Schwächen verbessert werden“ (BKS, 2004, S. 7). Die Schulen wurden somit gefordert, sich die Kompetenz zur Analyse ihrer Stärken und Schwächen anzueignen und diese für die Entwicklung des Unterrichts und der Schule zu nutzen. Der Kanton unterstützte sie darin mit verschiedenen Instrumenten, Supportangeboten sowie der Finanzierung von personellen Entlastungen an den Schulen (vgl. BKS, 2004). Wie aus den Leitlinien zum schulinternen Qualitätsmanagement hervorgeht, stellen empirische Daten eine wichtige Grundlage für das Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungsmodells der Aargauer Volksschule QUES dar. Die datengestützte Evaluation bildet die Basis für die Planung und Durchführung von geeigneten Entwicklungsmassnahmen für die Schul- und Unterrichtsqualität (Leitsatz 7), für die Weiterentwicklung der eigenen Qualität und des eigenen Profils (Leitsatz 8) sowie für die systematische Dokumentation der Q-Prozesse (Leitsatz 10) (vgl. BKS, 2008). Bereits heute verfügen die Schulleitungen und Lehrpersonen über verschiedene Informationen zur Qualität ihrer Schule. In der Abbildung 7 ist schematisch dargestellt, welche Informationsquellen für das Qualitätsmanagement an den Aargauer Volksschulen genutzt werden.

Qualitätsmanagement				
Externe Durchführung			Interne Durchführung	
Bildungsstatistik	Bildungsverwaltung	Bildungsforschung		Schulinterne Evaluation
Statistische Erhebungen	Kennzahlen aus Bildungsverwaltung	Externe Schulevaluation	Studien und Erhebungen allgemein	Interne Schulevaluation
Zum Beispiel: • Lernendenstatistik • Lehrkräftestatistik • STEP I	Zum Beispiel: • aus dem PULS	Zum Beispiel: • Profilevaluation • Fokusevaluation	Zum Beispiel: • Leistungsmessungen (Check 5, Stellwerk 8, PISA) • Arbeitszeitstudie	Zum Beispiel: • Elternbefragung • Gegenseitige Hospitation • Beschwerdemanagement
→ Schulreports mit Bildungs- und Ressourcenkennzahlen				
↓	↓	↓	↓	↓
Informationen für die Schule vor Ort über ihre Prozesse und Wirkung				
↓				
Datengestützte Schul- und Unterrichtsentwicklung				

Abbildung 7: Informationsquellen für das Qualitätsmanagement an Aargauer Volksschulen (Anhang 1)

#### 4.3.2 Ziel des Projekts

Mit den Schulreports sollen zukünftig auch Daten aus den jährlichen Statistikerhebungen für die schulinterne Qualitätssicherung und -entwicklung erschlossen werden (vgl. Konzept Schulreports, Anhang 1). Die Schulen müssen für die kantonale und nationale Statistik Daten zur Verfügung stellen. Deren Nutzung für das schulinterne Qualitätsmanagement ist bislang jedoch nur unter erheblichem administrativem Aufwand möglich. Die Schulen müssen dazu die Daten selbst aufbereiten und pflegen. Neu soll der Kanton diese Aufbereitung auf Schulebene leisten und den Schulen die Daten in Form von schulspezifischen Tabellen und Grafiken, den Schulreports, zur Verfügung stellen. Die Schulreports sollen einen Beitrag leisten zum Qualitätsmanagement der Schulen vor Ort und somit auch zur Bildungssteuerung. Mit den Reports werden den Schulleitungen wichtige Daten über die Konsequenzen ihrer Handlungen gespiegelt. Die Schulen sollen die enthaltenen Informationen interpretieren und konkrete Handlungsmassnahmen ableiten (vgl. Informationsschreiben an die Schulen, Anhang 3). Es erfolgt jedoch keine Kontrolle der Massnahmenplanung und -umsetzung durch den Kanton.

#### 4.3.3 Ablauf des Projekts

Bereits 2009 wurde am BKS die Grundkonzeption der Schulreports durch Sarah Tresch (Generalsekretariat) und Mirjam Obrist (Abteilung Volksschule) entwickelt und ein erstes Grundlagenpapier erarbeitet. In Folge von Umstrukturierungen im Generalsekretariat blieb das Projekt vorerst liegen. Ende 2010 beauftragte Sarah Tresch, Leiterin Bildungsplanung und -statistik, Marie-Theres Schönbächler mit der Wiederaufnahme und Weiterführung des Projekts. Derzeit ist das Projekt Schulreports in enger Zusammenarbeit der Dienststelle Bildungsplanung und -statistik (Generalsekretariat BKS) und der Sektion Organisation (Abteilung Volksschule BKS) sowie unter Einbezug von Statistik Aargau (Departement Finanzen und Ressourcen) in Erarbeitung. Während der Entwicklungsphase liegt die Leitung des Projekts bei Marie-Theres Schönbächler; mit der Umsetzung in die Praxis wird die Leitung an Mirjam Obrist übergehen. Die folgende Tabelle zeigt wichtige Meilensteine im Projektverlauf auf.

<b>Zeitraum</b>	<b>Meilenstein</b>
2009, Oktober	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erstes Grundlagenpapier (Obrist, Tresch)</li> </ul>
2011, Januar– Februar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Standortbestimmung, Klärung weiteres Vorgehen, Entwicklung eines Konzeptpapiers</li> </ul>
2011, März–Juli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Workshop mit BKS-Kaderleuten, Statistik Aargau und der externen Schulevaluation: Konkretisierung möglicher Inhalte und Erörterung möglicher technischer Lösungen</li> <li>• Aufarbeitung, Weiterentwicklung Konzeptpapier</li> </ul>
2011, August	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treffen mit einer Gruppe von Schulleitenden: Rückmeldungen zum Vorhaben allgemein, zu möglichen Inhalten und Optionen der technischen Umsetzung</li> </ul>
2011, September	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besprechung mit Departementsvorsteher und Generalsekretär: Zustimmung zur Weiterverfolgung des Projekts</li> </ul>
2011, September– Oktober	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abklärungen mit technischen Sachverständigen von BKS und Statistik Aargau</li> <li>• Entscheid für eine einfache technische Lösung</li> </ul>
2012, bis Mai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anpassung Konzeptpapier, Konkretisierung der Inhalte, Programmierung von Datenabfragen, Entwicklung eines Muster-Schulreports</li> </ul>
2012, Juni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treffen mit einer Gruppe von Schulleitenden: Rückmeldungen zum konkretisierten Projekt und zum Muster-Schulreport</li> <li>• Treffen mit Datenschutzbeauftragten Kanton Aargau: Information zum Projekt, Klärung Datenschutz-relevanter Fragen</li> <li>• Abteilungsleitungssitzung Volksschule: Vorstellen des Projekts, Genehmigung des Konzepts (25. 6.)</li> </ul>
2012, August	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information der Geschäftsleitung BKS über das Projekt</li> </ul>
2012, September	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genehmigung des Konzepts durch die Geschäftsleitung BKS (7.9.)</li> </ul>
2012, Oktober	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorstellen des Projekts im Erziehungsrat des Kantons Aargau</li> </ul>
2013, laufend	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhaltliche und technische Weiterentwicklung, Erstellung des definitiven Layouts</li> </ul>
2013, März	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information der Schulinspektorate</li> </ul>
2013, Juli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information des Departementsvorstehers über den aktuellen Stand und über die bevorstehende Information der Schulen</li> </ul>
2013, August	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausschreibung der Teilnahme an Pilotphase für Aargauer Volksschulen über das Schulportal (<a href="http://www.schulen-aargau.ch">www.schulen-aargau.ch</a>)</li> </ul>

Tabelle 3: Meilensteine im Projekt Schulreports

Derzeit werden nun noch die letzten Anpassungen vorgenommen und das begleitende Manual erstellt. Im Frühjahr 2014 erhalten die freiwillig teilnehmenden Schulen der Pilotphase die ersten Schulreports zugestellt. Den Schulleitungen wird eine Weiterbildungsveranstaltung zu Fragen der Interpretation und Nutzung angeboten. Bei den Pilotschulen werden auch

Rückmeldungen eingeholt, um die Schulreports, das Manual und die begleitenden Beratungsangebote optimieren zu können. Im Schuljahr 2014/15 soll dann die flächendeckende Einführung stattfinden, mit der im Frühjahr 2015 alle Aargauer Volksschulen durch Statistik Aargau einen Schulreport zugestellt bekommen werden.

#### 4.3.4 Inhalte und Form der Schulreports

Die Schulreports stützen sich auf drei statistische Quellen: Die Lernendenstatistik, die Abgängerbefragung STEP I und die Lehrkräftestatistik. Die Gliederung der Schulreports orientiert sich an den drei Qualitätsbereichen, die zahlreichen Qualitätsmodellen zu Grunde liegt: Inputqualitäten, Prozessqualitäten und Output-/Outcomequalitäten (vgl. Tabelle 4).

Qualitätsbereiche	Inhalte der Schulreports
Inputqualitäten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Titelblatt mit Angabe der an der Schule unterrichteten Schultypen, der Schulgrösse und der sozialen Belastung der Schule<sup>6</sup></li> <li>• Grunddaten Schülerinnen und Schüler: Geschlecht, Alter, Nationalität der Lernenden sowie Entwicklung der Lernendenzahlen</li> <li>• Grunddaten Lehrkräfte: Geschlecht, Beschäftigungsgrad, Alter sowie Entwicklung der Lehrpersonenstellen</li> </ul>
Prozessqualitäten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuweisungen: Übertritte in Sonderklassen/-schulen, zusätzliche Förderungen in Regelklassen, Übertritte in Privatschulen</li> <li>• Schullaufbahn: Repetitionen, Schultypenwechsel, Dauer der Schullaufbahn</li> <li>• Ressourceneinsatz: Betreuungsverhältnis (mit/ohne Zusatzlektionen)</li> </ul>
Output-/Outcomequalitäten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übertritt Primarstufe–Sekundarstufe I: Aufteilung auf Leistungszüge (Bezirks-, Sekundar-, Realschule)</li> <li>• Übertritt Sekundarstufe I–Sekundarstufe II: Anschlusslösungen nach der Oberstufe, direkte Übertritte in Sekundarstufe II</li> </ul>

Tabelle 4: Qualitätsbereiche und Inhalte der Schulreports

Die Schulen werden die Reports in Form von PDF's erhalten (vgl. Muster-Schulreport, Anhang 3). Zu Grunde liegt eine technische Lösung, die auf einer speziellen Programmierung und Abfrage der Daten von Statistik Aargau basiert und deren Überführung in standardisierte Excel-Files vornimmt.

<sup>6</sup> Anhand der drei Grössen Ausländerquote (ohne deutschsprachige Länder), Sozialhilfequote und der Quote Einkommensschwache wird für die Wohngemeinden ein Indikator Soziale Belastung (ISB) berechnet. Je nach Grösser dieses Indikators erhalten die Schulen der entsprechenden Gemeinden Zusatzlektionen gesprochen (vgl. Volksschule Aargau, 2012).

#### 4.3.5 Aufgaben und Ressourcen

Die Projektleitung wurde der Organisationseinheit Bildungsplanung und -statistik des Generalsekretariats (GES BPS) sowie der Sektion Entwicklung der Abteilung Volksschule (VS SE) übertragen. Zum Aufgabenportfolio von GES BPS gehört die Unterstützung und Beratung der Departementsleitung und der Abteilungen zu Fragen der Gewinnung, Interpretation und Nutzung von empirischen Daten. VS SE ist zuständig für Fragen der schulischen Qualitätsentwicklung und die externe Schulevaluation. Im Rahmen des Projekts Schulreport trägt VS SE insbesondere auch die Verantwortung für die Information der Schulen sowie für die Schulung der Schulleitungen. Von Projektbeginn an erfolgte eine enge Zusammenarbeit mit Statistik Aargau (STAAG). Im Projekt Schulreports ist STAAG insbesondere zuständig für die technische Umsetzung und die Aufbereitung der Daten. GES BPS und VS SE erledigen Arbeiten für das Projekt Schulreports im Rahmen ihres Grundauftrages. Für den Aufwand von STAAG werden 10 Stellenprozent zur Verfügung gestellt. Diese sind während der Aufbau- und Pilotphase befristet und müssen danach im Rahmen der Gesamtplanung von Aufgaben von Statistik Aargau für das BKS geregelt werden.

## 5 Analyseergebnisse zum Projekt Schulreports

### 5.1 Konzept

#### 5.1.1 Empirische Evidenz

Im Konzept des Projekts wird kein expliziter Bezug genommen zu wissenschaftlichen Theorien oder empirischen Studien. Die Hauptintention und der Lösungsansatz des Projekts – mit Hilfe einer breiteren empirischen Datenbasis zu einem optimierten Qualitätsmanagement an den Schulen und einer effektiveren Schulentwicklung beitragen – entsprechen jedoch dem breiten Konsens der erziehungswissenschaftlichen Diskussion (vgl. Kapitel 2). So ist nahezu unbestritten, dass eine Orientierung an den empirischen Fakten eine effiziente Steuerung des Bildungswesens begünstigt. Studien zur Wirksamkeit eines solchen Ansatzes zeigen jedoch auch, dass die Bereitstellung von empirischer Evidenz nicht per se zu deren Nutzung führt. Damit Daten für die Steuerung wirksam werden, sind weitere Faktoren bedeutsam. Das Bereitstellen der Daten ist somit noch kein hinreichender, aber ein erster notwendiger Schritt auf dem Weg zu diesem Ziel.

Mit dem Hinweis auf den Dienstleistungscharakter, den das Projekt haben soll, wird den Schulreports auch eine unterstützende Funktion für die Schulleitungen unterstellt. Die wissenschaftliche Literatur weist jedoch darauf hin, dass mit Evidenzbasierung auch Arbeitsaufwand und Bürokratie verbunden ist. Auch in den Gremien, die während der Entwicklung des Projekts Schulreports konsultiert wurden (Schulleitende, Abteilungsleitung Volksschule, Erziehungsrat) wurde diese Herausforderung erkannt. Die Nutzung der Schulreports durch die Schulleitungen – dies entspricht auch dem ausdrücklichen Wunsch des Departementsvorstehers – soll darum freiwillig sein. Den Schulleitungen soll keine neue Pflicht bzw. Belastung aufgebürdet werden. Da die Schulreports als Dienstleistungsangebot konzipiert sind, sollen sie als mögliche Hilfe und somit Entlastung im Hinblick auf die bestehende Aufgabe des Qualitätsmanagements wahrgenommen werden. Wissenschaftliche Stimmen raten davon ab, Kennzahlen mit Sanktionen zu verknüpfen. Gleichzeitig weisen sie aber darauf hin, dass Daten dann Relevanz gewinnen, wenn sie mit Konsequenzen verknüpft sind und/oder in Abläufe und Prozesse integriert sind. Solche Konsequenzen sind im Konzept der Schulreports nicht ausgeführt, sondern allenfalls am Rande angetönt. Allerdings sind der Verwendung der Schulreport-Zahlen auch aus datenschutzrechtlichen Gründen enge Grenzen gesetzt. Die Zahlen dürfen einzig und allein vom ursprünglichen Datenlieferer, also den Schulen, genutzt werden. Dies verunmöglicht beispielsweise einen Vergleich zwischen den Schulen durch die kantonale Verwaltung.

#### 5.1.2 Logische Kohärenz

Bei der inhaltlichen Entwicklung und Ausgestaltung der Schulreports wurden unterschiedliche Perspektiven einbezogen: Diejenige der Bildungsstatistik (STAAG, Datenschutz), der Bildungsverwaltung (Kader BKS), der Schulaufsicht (externe Schulevaluation, Schul-

inspektorate), der Bildungspolitik (Departementsvorsteher, Erziehungsrat) und der potentiellen Nutzer (Schulleitungen). Dadurch wurde ein möglichst stimmiges Gesamtpaket der verschiedenen Ansprüche angestrebt.

In seiner Zielsetzung passt das Projekt Schulreports gut zur wirkungsorientierten Verwaltung des Kantons. Kennzahlen zeichnen die Steuerung des Bildungssystems auf der kantonalen Metaebene aus. Sie bilden wichtige Orientierungsgrößen im AFP. Ein Teil dieser Kennzahlen soll nun – allerdings herunter gebrochen auf die Einheit der Einzelschule – der organisatorischen Ebene der Bildungsinstitutionen zugänglich gemacht werden. Damit können auf der Mesoebene der Schule Ziele in vergleichbarer Form verfolgt werden wie auf der Metaebene des Kantons. Für die Schulleitungen ist die Nutzung von Schulreport-Daten für Fragen der Schul- und Unterrichtsentwicklung nicht etwas völlig Fremdes. Im Rahmen des Qualitätsmanagements, insbesondere der externen Schulevaluation, ist der Beizug von Daten für den Prozess der Schulentwicklung ein integraler Bestandteil. Auch die Erfahrungen mit Leistungstests tragen zu Knowhow-Gewinn des schulischen Personals in der Nutzung von empirischen Erkenntnissen bei. Der Ansatz der Ziel- und Outputorientierung ist nicht nur konstitutives Element der wirkungsorientierten Verwaltung auf Kantonsebene, er hat auch bereits Einzug gehalten auf der Mesoebene bei der Führung der Einzelschulen. Das Projekt Schulreports kann als ergänzender Baustein betrachtet werden, der diese grundsätzliche Ausrichtung stärkt.

Kohärenz zeigt sich im Weiteren bei der Auswahl der dargestellten Inhalte. Zur Frage, welche Zahlen in den Schulreports abgebildet werden sollen, waren neben der Grundbedingung der technischen Verfügbarkeit vor allem zwei Aspekte relevant: Die dargestellten Daten sollten bedeutsam sein für das Managen der Schulen (Perspektive Schulleitung) und sie sollten Informationen liefern zu Steuerungsaspekten, die mit Blick auf Leitbild und Strategie des BKS wichtig sind (vgl. BKS 2011). So sind in den Schulreports beispielsweise Zahlen zur Dauer der Schullaufbahn aufgenommen. Dieser Aspekt findet sich im AFP wie auch im Leitbild des BKS und ist auch für die Schulen von grossem Interesse. Bisher standen den Schulen jedoch keine Daten zur Dauer der Schullaufbahn ihrer Schülerinnen und Schüler zur Verfügung, da dafür aufwändige Längsschnittberechnungen notwendig sind, die bis anhin lediglich im Rahmen von gesamtkantonalen Analysen erstellt wurden.

Im Entwicklungsprozess des Projekts haben auch bei der Definition von einzelnen Bestandteilen der Schulreports diverse Abstimmungsprozesse mit Rahmenbedingungen und Vorgaben stattgefunden, die auf unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems oder bei unterschiedlichen Akteuren anzusiedeln sind. Dies soll an einigen Beispielen verdeutlicht werden. Die Gliederung des Reports (Einteilung in Inputqualitäten, Prozessqualitäten und Output-/Outcomequalitäten) orientiert sich am Qualitätsmanagementkonzept, mit dem die Aargauer Volksschulen arbeiten. Die Schulleitungen sind daher mit der thematischen Zuordnung und Begrifflichkeit vertraut. Im Weiteren wurde eine möglichst grosse Abstimmung mit den Definitionen und Begrifflichkeiten des Bundesamtes für Statistik angestrebt, die auch von Statistik Aargau in ihren Publikationen verwendet werden. In begründeten Fällen wird jedoch davon abgewichen. So verwendet das BFS die Begriffe „Primarstufe“ und „Sekundarstufe I“;

im Kanton Aargau sind dafür die Bezeichnungen „Primarschule“ und „Oberstufe“ üblich. Für die Schulreports, die ein Instrument zu Händen der Schulen darstellen, werden nun die im Kanton Aargau gebräuchlichen Begriffe verwendet. Abstimmungsbedarf zeichnete sich auch bei der Kategorisierung einzelner Variablen ab, beispielsweise bei der Ausländerquote. In den Schulreports werden den Schulen als Vergleich zu den eigenen Daten auch einige Kennzahlen von anderen Schulen mit vergleichbarer sozialer Belastung angegeben. Die Messung der sozialen Belastung beruht auch auf dem Ausländeranteil der Wohngemeinde der Schülerinnen und Schüler; allerdings sind in diesem Ausländeranteil Staatsangehörige von Deutschland, Österreich und Liechtenstein nicht eingeschlossen. Deshalb wurde zu Gunsten der inneren Kohärenz der Schulreports entschieden, auch bei der in den Schulreports verwendeten Ausländerquote die deutschsprachigen Ausländerinnen und Ausländer nicht einzurechnen. Sie werden aber zahlenmässig ausgewiesen.

## 5.2 Geplante Umsetzungsorganisation

Die technische Umsetzung der Schulreports liegt bei Statistik Aargau. STAAG verfügt über das nötige Know-How und die Infrastruktur, um die Daten schulspezifisch aufzubereiten, in die Reports abzufüllen und dann in Form von PDF's den einzelnen Schulen zuzustellen. Aus Datenschutzgründen muss der Versand direkt von STAAG zu den Schulen erfolgen. Für die Information der Schulen und die Unterstützung in der Nutzung ist das BKS zuständig, insbesondere die Sektion Entwicklung der Abteilung Volksschule. Als Hilfsmittel wird den Schulen ein Manual zur Verfügung gestellt, das Erläuterungen zu möglichen Anwendungen, zu den Kennzahlen der Schulreports sowie datenschutzrechtliche Hinweise (wofür dürfen Schulreports eingesetzt werden und wofür nicht) enthält. Das Manual wird in Zusammenarbeit von GES BPS, VS SE und STAAG erstellt und basiert somit auf dem wissenschaftlichen, verwaltungspraktischen und statistischen Wissenshintergrund der involvierten Expertinnen.

Zunächst wird ein Pilot durchgeführt mit Schulen, die sich freiwillig dafür melden. Diese Schulen werden im Frühling 2014 einen Schulreport und das Manual erhalten. Im August/September 2014 ist ein Workshop mit interessierten Schulleitungen geplant, um Rückmeldungen zu erhalten. Im Frühjahr 2015 sollen dann erstmals alle Schulen einen Schulreport erhalten. Das Projektkonzept sieht vor, die Schulleitungen in der Einführungsphase zu schulen. Dazu sollen entsprechende Weiterbildungsangebote in das ordentliche Weiterbildungsprogramm aufgenommen werden. Dieses Programm wird von der Pädagogischen Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz durchgeführt, welche auch für die Qualität der Weiterbildungen Verantwortung trägt. Die Verwertung der Reports – Interpretation der Daten und Folgerung von konkreten Massnahmen – liegt ausschliesslich in der Zuständigkeit der Schulen und wird durch das BKS nicht kontrolliert. Allerdings zieht der Kanton in Betracht, dass zu einem späteren Zeitpunkt die bereits bestehenden Ampelkriterien der externen Schulevaluation um das Kriterium „Schullaufbahn“ erweitert werden könnten. Damit würden schulspezifische Kennzahlen zur Dauer der Laufbahn, die ausschliesslich in

den Schulreports enthalten sind, deutlich an Relevanz gewinnen und zu relevanten Eckgrössen bei der Beurteilung der Schule.

Die Arbeiten, die für die Entwicklung und Begleitung beim Departement BKS anfallen, sind im Rahmen des Grundauftrages der zuständigen Organisationseinheit GES BPS bzw. Sektion VS SE zu leisten. Für die beiden Zuständigen stellt dies insbesondere während der Entwicklung, der Pilot- und Einführungsphase vor dem Hintergrund stets drängender Tagesgeschäfte eine Herausforderung dar. Derzeit konzentrieren sich am BKS die Arbeiten auf die Vorbereitung der Pilotierung. Zeitlich ferner liegende Arbeitsschritte sind noch kaum in den Blick genommen worden. Die Planung gemäss Konzept reicht bis ins Schuljahr 2014/15. Dann wird mit der flächendeckenden Einführung das Projekt in die Zuständigkeit von VS SE übergehen. Da keine kantonale Kontrolle der Verwendung der Reports durch die Schulen vorgesehen ist, dürfte sich nach der Einführung der Schulreports der Arbeitsaufwand des BKS für das Projekt deutlich reduzieren; es sei denn, weitere – bisher nicht vorgesehene – Massnahmen zur Förderung der Nutzung oder die Anpassung einzelner Reportteile (z.B. zur separativen und integrativen Schulung) seien erforderlich.

Ebenfalls keine zusätzlichen Ressourcen im Sinne zeitlicher Entlastung sind für die Schulleitungen vorgesehen. Die aktive Nutzung der Kennzahlen wird als integraler Bestandteil der Schulleitungsaufgabe Qualitätsmanagement betrachtet. Mit den Schulreports erhalten die Schulen ein aufbereitete Zusammenstellung wichtiger Daten. Damit entfällt für sie entsprechende Aufbereitungsarbeit, die sie sonst selbst leisten müssen. Zudem erhalten sie neue Daten (z.B. Dauer Schullaufbahn) und Vergleichsdaten (z.B. Werte ähnlich grosser Schulen) geliefert, die sie sich bis anhin kaum erschliessen konnten. Mit dem Projekt Schulreports ist somit die Hoffnung verbunden, die Schulleitungen einerseits zu entlasten (Wegfall von eigenen Datenzusammenstellungsarbeiten) und andererseits mit zusätzlichen Informationen auszustatten. Damit diese auch genutzt werden können, müssen die Schulleitungen über genügend Erfahrung und Know-How in der Nutzung von Kennzahlen für Steuerungsfragen verfügen. Derzeit ist schwierig abschätzbar, wie weit dies der Fall ist und in welchen Fragen die Schulleitungen allenfalls Unterstützung benötigen. Rückmeldungen aus der Pilotphase dürften hierzu wertvolle Hinweise liefern. Dennoch wird die Projektleitung gefordert sein, in Zusammenarbeit mit der Pädagogischen Hochschule dafür zu sorgen, dass adäquate Schulungsangebote bereitstehen. Auch diese sollen keine zusätzlichen Kosten verursachen, sondern im regulären Weiterbildungsprogramm integriert werden, welches den Schulleitungen zur Verfügung steht.

Kosten für das Projekt ergeben sich vor allem aus den Arbeiten, die Statistik Aargau für das Projekt leistet. Für den Aufwand von STAAG werden 10 Stellenprocente zur Verfügung gestellt. Diese sind während der Aufbau- und Pilotphase befristet und müssen danach im Rahmen der Gesamtplanung von Aufgaben von Statistik Aargau für das BKS geregelt werden. Derzeit ist noch nicht abschliessend geklärt, wo diese Stellenprocente langfristig eingestellt werden sollen.

### 5.3 Ausblick auf die Wirksamkeit des Projekts

Die Schulen bzw. die Schulleitungen, sind die Adressaten der Schulreports. Sie sollen – so die Intention des Projekts – die Dienstleistung in Anspruch nehmen, die Schulreports konsultieren, die darin enthaltenen Informationen im Rahmen ihres Schulsettings interpretieren und daraus konkrete Handlungsmassnahmen ableiten. Wie wissenschaftliche Studien zeigen, kann von der Bereitstellung von empirischen Daten noch nicht automatisch auf deren Nutzung geschlossen werden. Damit Schulleitungen Informationen aus den Schulreports tatsächlich zur Steuerung der Schulen einsetzen, sind einige kritische Faktoren zu beachten.

Die Schulleitungen müssen über die nötigen Kompetenzen zur Rezeption und Verarbeitung der Daten verfügen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese bei allen Schulleitungen vorhanden sind. Im Konzept ist deshalb mit der flächendeckenden Einführung ein begleitendes Schulungsangebot vorgesehen. Noch ist jedoch offen, wie dieses Angebot konzipiert sein soll: Was sind die Inhalte? Durch wen werden sie vermittelt (Fachpersonen aus der Verwaltung oder der externen Schulevaluation, von Statistik Aargau, durch externe Fachpersonen oder Praktiker)? Welche Form ist am besten geeignet (Workshop, Best-Practice-Beispiele)? Die Erfahrungen in der Pilotphase werden sehr wichtig sein, um diese Fragen zu klären und ein Schulungsangebot zu entwickeln, das dem Vorwissen und den Bedürfnissen der Schulleitungen entspricht.

Im Weiteren werden im Hinblick auf die Wirksamkeit des Projekts der Umfang und die Verständlichkeit der Schulreports wie auch des begleitenden Manuals sehr bedeutsam sein. Zum Schulreport liegen von verschiedenen Gremien und insbesondere auch von Schulleitungen Feedbacks vor. Der Muster-Report wird als übersichtlich und verständlich eingeschätzt. Er enthalte wertvolle Informationen. Wichtig sei auch, dass er nicht zu lang sei. Das Manual hingegen befindet sich noch in Ausarbeitung. Weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Schulleitungen ein Schulungsangebot zum Umgang mit den Schulreports besuchen werden – da die Nutzung der Schulreports freiwillig ist, wird auch der Besuch des entsprechenden Schulungsangebots fakultativ sein – kommt dem Manual eine sehr wichtige Rolle zu: Es muss alle relevanten grundlegenden Informationen zu den dargestellten Daten und zu deren Verwendung kommunizieren und dies auf möglichst wenig Seiten. Auch hierzu werden Rückmeldungen aus der Pilotphase sehr wichtig sein, damit dieses bedeutsame Begleitinstrument für die flächendeckende Einführung möglichst optimal gestaltet werden kann.

Wesentlich für die Nutzung von Daten ist deren Relevanz für Steuerungszwecke. Mit der Lieferung von Kennzahlen zur Laufbahn und zu den Übertritten werden zwei Bereiche abgedeckt, die im strategischen Fokus des BKS liegen. Die Schulen werden mit dem Schulreport für sie neue und sehr relevante Daten erhalten. Noch sind im vorliegenden Muster-Report jedoch nicht alle Themen aufgenommen, die gemäss Konzept geplant sind. In Vorbereitung sind Angaben zum Ressourceneinsatz (Betreuungsverhältnis). Vorerst ausgeklammert wurde die Aufnahme von Kennzahlen zur Personalkonstanz und zur Qualifikation des eingestellten Personals. Hierzu müssen erst grundlegende Klärungen

vorgenommen werden (z.B. Definition von Personalkonstanz). Da derzeit ein neues Tool zur Erfassung der Personaldaten in Entwicklung ist, steht zudem auch noch nicht abschliessend fest, welche Daten für Fragen der Anstellungsdauer oder der beruflichen Qualifikation für allfällige Abfragen zur Verfügung stehen. Auf den Einbezug des Themenfeldes Personal in die Schulreports wird deshalb vorerst verzichtet. Optimierungspotential bezüglich Datenqualität besteht ebenfalls hinsichtlich der Zahlen zu sonderpädagogischen Massnahmen (individuelle Lernziele, verstärkte Massnahmen). Hierzu finden derzeit bundesweit Koordinationsbestrebungen des BFS statt und im Kanton Aargau wird getestet, über das übliche Klassenverwaltungssystem zu zuverlässiger erfassten und einheitlicher definierten Angaben zu gelangen, welche die bisherigen Daten in der Schulstatistik ersetzen sollen. Diese Optimierungen finden im Rahmen der üblichen Aufgaben von STAAG für die Bundesstatistik statt. Die Entwicklung des bis jetzt ausgeklammerten Bereichs zum Personal müsste jedoch mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet werden.

Die Schulen sind verpflichtet, Statistik Aargau die für die Bundesstatistik nötigen Angaben zu liefern. Mit den Schulreports erhalten sie im Gegenzug Daten zurück und können so selbst von den statistischen Angaben profitieren. Diese Gegenleistung kann – quasi als Nebenwirkung – eine positive Einstellung der Schulen zu statistischen Daten generell fördern, was wiederum der Hauptintention, der Nutzung der Zahlen, dient. Denn diese wird auch wesentlich durch die grundsätzliche Einstellung zu evidenzbasierter Steuerung geprägt. Mit den Schulreports setzt der Kanton ein wichtiges Signal, dass die Schulentwicklung datenbasiert erfolgen soll. Allerdings – so zeigten Rückmeldungen der involvierten Schulleitungen – erhofften sich einige Schulleitungen konkretere Hinweise des Kantons zur gewünschten Richtung der Schulentwicklung, indem klare Ziele oder Referenzgrössen kommuniziert würden. Solche sind vorerst in den Schulreports nicht vorgesehen. Von der Seite der Departementsleitung her will man mit Vorgaben für die Schulen zurückhaltend sein. Damit wird auch vermieden, dass die Einhaltung der Vorgaben kontrolliert bzw. die Nichteinhaltung sanktioniert werden muss, was sich letztlich kontraproduktiv auf die angestrebte Nutzung der Daten auswirken könnte.

Wie weit mit den Schulreports bei den Adressaten ein verstärkter Einbezug von empirischer Evidenz in Schulentwicklungsentscheidungen erzielt werden kann, ist derzeit schwer abschätzbar. Noch wesentlich abenteuerlicher wären Prognosen hinsichtlich der Auswirkung auf die Schulqualität und letztlich den Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler. Deshalb wird an dieser Stelle auf Spekulationen dieser Art verzichtet.

## 6 Fazit zum Projekt und Folgerungen für die Weiterführung

Wie in der theoretischen Grundlegung gezeigt wurde, sind Grundprinzipien von wirkungsorientierter Verwaltung wie Lenkung über Ziele oder Output-Orientierung nicht nur auf der Metaebene des Staates leitend, sondern werden auch auf die weiteren Ebenen, insbesondere auf die organisatorische Ebene der Bildungsinstitutionen übertragen. So wird auch von den Schulleitungen die Nutzung von empirischer Evidenz für Steuerungsentscheidungen erwartet. Das Projekt Schulreports unterstützt bestens dieses Grundanliegen einer wirkungsorientierten Verwaltung und passt auch gut zum Leitbild und zur Strategie des BKS. Zudem konnte durch den Einbezug verschiedener Perspektiven und deren Abstimmung ein inhaltlich kohärenter Prototyp eines Schulreports entwickelt werden.

Das Vorhandensein von Daten ist die Grundvoraussetzung, damit Schulentwicklungsentscheide tatsächlich evidenzbasiert getroffen werden können. Wirkung entfalten Daten insbesondere dann, wenn sie von guter Qualität und relevant sind und wenn die Schulleitungen sie nutzbringend interpretieren können. In der Planung des Projekts Schulreports fokussierte man sich bis anhin stark auf die Entwicklung eines Instruments, das den Schulleitungen wichtige Daten ihrer Schulen in guter Qualität und in leicht verständlicher Aufbereitung zurückspiegelt. Wenig Beachtung fand bis anhin dagegen die Frage, wie man die Nutzung der Schulreports durch die Schulleitungen fördern kann.

Im Hinblick auf die Weiterführung des Projekts empfiehlt es sich, diese Frage verstärkt in den Fokus zu nehmen. Dazu sollten die Pilotschulen besser als bisher geplant als Feedback-Lieferanten genutzt und der Planungshorizont inhaltlich und zeitlich erweitert werden.

Konkret sollten folgende Massnahmen geprüft werden:

- Einführungsworkshop für die Pilotschulen (Instrumente, mögliche Anwendungen, wozu ist Feedback speziell erwünscht)
- Organisation einer Anlaufstelle für Fragen während der Pilotphase; Sammlung der Fragen und Anliegen der Pilotschulen
- Auswertungsworkshop mit den Pilotschulen (Erfahrungen, Optimierungshinweise, Einschätzung des Schulungsbedarfs; ist bereits in bestehender Planung vorgesehen)
- Zeitliche Ausdehnung der Projektplanung bis 2018
- Langfristige Sicherstellung der Projekt-Ressourcen für STAAG
- Planung des Schulungsangebots und/oder eines Beratungsangebots für die flächendeckende Einführung
- Evaluation bzw. Einholung eines Feedbacks bei den Schulen nach der Einführung
- Planung einer Zwischenbilanz
- Planung, wann eine thematische Erweiterung der Schulreports geprüft und allenfalls umgesetzt werden soll

Der Beizug von Fachleuten der externen Schulevaluation, die bereits über grosse Erfahrung im Umgang mit den Schulleitungen und datengestützter Bildungssteuerung verfügen, könnte für die Diskussion und Planung dieser Massnahmen sehr hilfreich sein.

## Literaturverzeichnis

- Altrichter, H. (2010): Schul- und Unterrichtsentwicklung durch Datenrückmeldung. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 219-254). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrichter, H.; Maag Merki, K. (2010). Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In H. Altrichter; K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 15-39). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 11-28). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bildungsraum Nordwestschweiz (2013). *Leistungstests für 3. Primarschulklassen* (Medienmitteilung vom 2. September 2013). [PDF]. URL: <<http://www.bildungsraum-nw.ch/medien/medienmitteilungen/#medienmitteilung-2.-september-2013>> [5.11.2013].
- BKS, Departement Bildung, Kultur und Sport (2011). *Leitbild und Strategie des Departements Bildung, Kultur und Sport*. Aarau: Departement Bildung, Kultur und Sport.
- BKS, Departement Bildung, Kultur und Sport (2008). *Instrumente zur Schulevaluation und zur Schulentwicklung. Leitsätze zum schulinternen Qualitätsmanagement an der Aargauer Volksschule*. [PDF]. URL: <[https://www.schulen-aargau.ch/kanton/Dokumente\\_offen/externe%20schulevaluation%20bewertungsraster%20qm.pdf](https://www.schulen-aargau.ch/kanton/Dokumente_offen/externe%20schulevaluation%20bewertungsraster%20qm.pdf)> [10.09.2013].
- BKS, Departement Bildung, Kultur und Sport (2004). *Geleitete Schulen. QUES Aargau – Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung an der Aargauer Volksschule*. [PDF]. URL: <<http://edudoc.ch/record/618/files/ques-1.pdf>> [10.09.2013].
- Böttcher, W. (2007). Zur Funktion staatlicher "Inputs" in der dezentralisierten und output-orientierten Steuerung. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 185-206). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften..
- Büeler, X. (2007). School Governance – Die Fallstudie Luzern. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 131-155). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dederling, K. (2010). Entscheidungsfindung in Bildungspolitik und Bildungsverwaltung. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 63-80). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ebner, H. G.; Lehmann, B. (2008). Qualitätsmanagement an Schulen: Konzepte und Analysen. In R. Voss (Hrsg.), *Innovatives Schulmanagement. Ansätze für ein effizientes Managen von Schulen* (S. 140-155). Gernsbach: Deutscher Betriebswirte-Verlag.

- econcept AG (2009). *Evaluation der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)*. (Schlussbericht). Aarau: Kanton Aargau, Büro des Grossen Rats.
- EDK, Eidgenössische Erziehungsdirektorenkonferenz (2013). *Nationale Bildungsziele*. [on-line]. URL: <<http://www.edk.ch/dyn/12930.php>> [2.11.2013].
- Hablützel, P. (2013). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 93-106). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Hattie, J. (2013). *Lernen sichtbar machen* (überarbeitete deutschsprachige Ausgabe von Visible Learning). Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Kanton Aargau (2012). *Aufgaben- und Finanzplan 2013-2016 mit Budget*. [PDF]. URL: <[https://www.ag.ch/media/kanton\\_aargau/dfr/dokumente\\_3/finanzen/planung\\_und\\_berichterstattung/aufgaben\\_\\_und\\_finanzplan/AFP\\_13-16\\_genehmig\\_GR.pdf](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/finanzen/planung_und_berichterstattung/aufgaben__und_finanzplan/AFP_13-16_genehmig_GR.pdf)> [19.08.2013]
- Kanton Aargau (2013). *Weiterführung der Führungsinstrumente (WOV-FIREL)* (Staatskanzlei Kanton Aargau). [on-line]. URL: <[https://www.ag.ch/de/sk/ueber\\_uns\\_sk/dossiers\\_sk/wov\\_firel/wov\\_firel.jsp](https://www.ag.ch/de/sk/ueber_uns_sk/dossiers_sk/wov_firel/wov_firel.jsp)> [02.07.2013].
- Kroll, A.; Proeller, I. (2012). *Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten. Ergebnisse einer empirischen Studie* (Bertelsmann Stiftung). [PDF]. URL: <[http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Steuerung\\_Kennzahlen\\_2012.pdf](http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Steuerung_Kennzahlen_2012.pdf)> [10.09.2013].
- Kussau, J.; Brüsemeister, T. (2007). Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 15-54). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Künzli, R.; Fries A.-V.; Hürlimann, W. (2013). *Der Lehrplan – Programm der Schule*. Weinheim: Juventa Verlag.
- Landert, C. (2006). *Die Arbeitszeit der Lehrpersonen in der Deutschschweiz. Ergebnisse einer einjährigen Erhebung bei 2'500 Lehrerinnen und Lehrern verschiedener Schulstufen und Kantone* (2., aktualisierte Auflage; LCH Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer). [PDF]. URL: <[http://www.lch.ch/dms-static/d61e184b-a1ad-4c35-8f6c-a153ae85da91/arbeitszeiterhebung\\_2006.pdf](http://www.lch.ch/dms-static/d61e184b-a1ad-4c35-8f6c-a153ae85da91/arbeitszeiterhebung_2006.pdf)> [2.11.2013].
- Ledermann, S.; Sager, F. (2009). Problem erkannt, aber nicht gebannt – Der Nutzen einer Verknüpfung von Konzept- und Umsetzungsevaluation am Beispiel der Strategie “Migration und Gesundheit”. *Zeitschrift für Evaluation*, 8 (1), 7-25.
- Peek, R. (2007). Interne Evaluation und einzelschulische Entwicklung – Spagat zwischen Mindeststandards und Machbarem. In J. van Buer & C. Wagner (Hrsg.), *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch* (S. 141-149). Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Proeller, I. (2013a). *Umgang mit Managementinformationen* (Skript zum CeMaP Modul 5, 30.08.2013). Potsdam: Universität Potsdam, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management.

- Proeller, I. (2013b). *Wirkungsorientierte Steuerung durch Performance Management und Evaluation* (Skript zum CeMaP Modul 5, 29.08.2013). Potsdam: Universität Potsdam, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management.
- Ritz, A.; Sinelli, P. (2013). Performance Management in der öffentlichen Verwaltung. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel & F. Varone (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 347-367). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Rolff, H.-G. (1993). *Wandel durch Selbstorganisation: theoretische Grundlagen und praktische Hinweise für eine bessere Schule*. Weinheim: Juventa.
- Sager, F. (2013). Entscheidungsprozesse öffentlicher Politik. (Skript zum CeMaP Modul 1, 05.04.2013). Bern: Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management.
- Sager, F. & Hinterleitner, M. (2014). Evaluation. In N. Bandelow & K. Schubert (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München/Wien: Oldenbourg, im Druck.
- Scheuerl, H. (1991) (Hrsg.). *Klassiker der Pädagogik I und II*. München: Verlag C.H. Beck.
- Schley, W. (1998). Change Management: Schule als lernende Organisation. In H. Altrichter, W. Schley & M. Schratz (Hrsg.), *Handbuch zur Schulentwicklung* (Bibliothek Schulentwicklung, Band 1, S. 13-53): Innsbruck Österreichischer Studienverlag..
- Tresch, S. (2007). *Potenzial Leistungstest. Wie Lehrerinnen und Lehrer Ergebnismeldungen zur Sicherung und Steigerung ihrer Unterrichtsqualität nutzen*. Bern: h.e.p. verlag.
- Tresch, S. & Zubler, C. (2009). *Schullaufbahnen quer durch die Volksschule* (Lehrmittelverlag des Kantons Aargau). [PDF]. URL: <[https://www.ag.ch/media/kanton\\_aargau/bks/dokumente\\_1/01\\_ueber\\_uns/publikationen\\_1/BKS\\_2009\\_schullaufbahnen.pdf](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/bks/dokumente_1/01_ueber_uns/publikationen_1/BKS_2009_schullaufbahnen.pdf)> [10.09.2013].
- Van Buer, J.; Wagner, C. (2007). Qualität von Schule – Warum ein kritisches Handbuch zu einer wünschbaren Entwicklung? In J. van Buer & C. Wagner (Hrsg.), *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch* (S. 11-20). Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Volksschule Aargau (2012). *Umsetzungshilfe Stärkung Volksschule. Zusatzlektionen soziale Belastung*. [PDF]. URL: <[https://www.schulen-aargau.ch/kanton/Dokumente\\_offen/umsetzungshilfe%20zusatzlektionen.pdf](https://www.schulen-aargau.ch/kanton/Dokumente_offen/umsetzungshilfe%20zusatzlektionen.pdf)> [10-9-2013].
- Wang, M. C.; Haertel, G. D.; Walberg, H. J. (1993). Toward a Knowledge Base for School Learning. *Review of Educational Research*, 63 (3), S. 249-294.
- Zlatkin-Troitschanskaia, O. (2007). Steuerungsfähigkeit des öffentlichen Schulwesens versus Steuerbarkeit der Schule – Paradigmenwechsel? In J. van Buer & C. Wagner (Hrsg.), *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch* (S. 67-81). Frankfurt/Main: Peter Lang.

## Anhang

### Anhang 1: Konzept Projekt Schulreports



Departement  
Bildung, Kultur und Sport

Mirjam Obrist VS, Marie-Theres Schönbächler GES  
Aarau, 20. August 2012

#### **Schulreports mit Bildungskennzahlen als Informationsquelle für das schulinterne Qualitätsmanagement an den Aargauer Volksschulen**

##### **Ausgangslage**

Gemäss Beschluss des Grossen Rats vom 14. November 2001 wurde den Aargauer Schulen mehr Gestaltungsraum und Autonomie zugesprochen. Eine wichtige Zielsetzung der geleiteten Schulen ist es, die Eigenverantwortung vor Ort zu stärken. Dies bedeutet, dass die Schulen und insbesondere die Schulleitungen in grossem Mass selbstverantwortlich für die Qualität ihrer Schule sorgen. Sie sind damit verpflichtet, ein schulinternes Qualitätsmanagement umsetzen. Zur Ergänzung der schulinternen Qualitätssicherung und -entwicklung werden die Schulen auch von externer Seite auf ihre Qualität geprüft. Mit den beiden Instanzen Inspektorat und Externe Schulevaluation schafft das BKS die nötige Voraussetzung, um die Umsetzung der kantonalen Zielsetzungen der Volksschule Aargau in der Schule vor Ort zu überprüfen.

Der Professionalisierungsgrad der Schulen und die Eigenverantwortung soll weiter erhöht und gefördert werden. Den Schulen sollen zusätzliche Daten zur Verfügung gestellt werden, die sie für ihr Qualitätsmanagement nutzen können. Im Rahmen der Diskussion des Massnahmenpapiers zur Optimierung der Schullaufbahnen vom 17. November 2009 in der GL wurde beschlossen, einen ausführlichen Antrag zum Projekt "Schulreports" auszuarbeiten und diesen im Frühjahr 2012 der GL vorzulegen. In einem Gespräch am 22. September 2011 wurden der Departementsvorsteher und der Generalsekretär über das Vorhaben informiert.

##### **Daten als Informationsquelle**

Die Schulleitungen und Lehrpersonen verfügen bereits heute über verschiedene Informationen zur Qualität ihrer Schule. In Tabelle 1 ist schematisch dargestellt, welche Informationsquellen für das Qualitätsmanagement an den Aargauer Volksschulen genutzt werden.

Zum einen besitzen sie Steuerungsinformationen, die sie selbst gewonnen haben. Im Rahmen des schulinternen Qualitätsmanagements sind sie aufgefordert, systematisch Informationen über die Qualität der eigenen Schule einzuholen, sei dies z.B. durch eine Elternbefragung oder regelmässige Befragungen der Schülerinnen und Schüler.

Zum anderen erhalten die Schulen Informationen von externen Instanzen. Seit 2008 werden alle Schulen an der Aargauer Volksschule systematisch extern evaluiert. Pro Schuljahr sind es rund 50 Schulen, die durch die Fachstelle Externe Schulevaluation der PH FHNW beurteilt werden. Zudem werden im Auftrag des BKS verschiedene Forschungsstudien durchgeführt, deren Ergebnisse den Schulen zurückgemeldet werden.

- 2 -

Ebenfalls stehen Daten zur Überprüfung der Erreichung der Bildungsziele mit den jährlichen Schulleistungsmessungen Check 5 und Stellwerk 8 zur Verfügung. Die Lehrpersonen der teilnehmenden Klassen erhalten im Anschluss an die Durchführung eine Rückmeldung mit den detaillierten Testergebnissen. Für die Lehrpersonen besteht ein spezifisches Weiterbildungsangebot, worin sie unter Anleitung von Fachpersonen die Testergebnisse analysieren, reflektieren und konkrete Handlungsschritte planen. Künftig werden die Aargauer Schülerinnen und Schüler während ihrer Volksschulzeit vier Checks absolvieren: in der Unterstufe, in der Mittelstufe und zwei während der Oberstufe. Die flächendeckende Einführung der Checks im Bildungsraum Nordwestschweiz beginnt schrittweise im Schuljahr 2013/14.

Als weitere Informationsquelle zur Qualitätssicherung und -entwicklung sollen zukünftig neu auch Daten aus statistischen Erhebungen genutzt werden können. Geplant ist die Bereitstellung einer Auswahl an schulspezifischen Bildungs- und Ressourcenkennzahlen (Schulreports), die aus den jährlichen Statistikerhebungen gewonnen werden. Mit diesen Schulreports sollen die Schulen ohne eigenen administrativen Aufwand neu über diese Informationen zu ihrer eigenen Schule verfügen. Den Schulen werden damit wichtige Daten über die Konsequenzen ihrer Handlungen im Unterricht gespiegelt. Die Schulen konnten die Daten, die sie für die kantonale und nationale Statistik zur Verfügung stellen müssen, bislang für ihre eigene Planung nur nutzen, wenn sie von den Schulen selbst aufbereitet und gepflegt wurden. Diese Aufbereitung auf Schulebene soll künftig der Kanton leisten.

Auf den folgenden Grundlagen bauen die Schulen ihre Schulentwicklung auf:

Qualitätsmanagement				
Externe Durchführung				Interne Durchführung
Bildungsstatistik	Bildungsverwaltung	Bildungsforschung		Schulinterne Evaluation
Statistische Erhebungen	Kennzahlen aus Bildungsverwaltung	Externe Schulevaluation	Studien und Erhebungen allgemein	Interne Schulevaluation
Zum Beispiel: • Lernendenstatistik • Lehrkräftestatistik • STEP I	Zum Beispiel: • aus dem PULS	Zum Beispiel: • Profilevaluation • Fokusevaluation	Zum Beispiel: • Leistungsmessungen (Check 5, Stellwerk 8, PISA) • Arbeitszeitstudie	Zum Beispiel: • Elternbefragung • Gegenseitige Hospitation • Beschwerdemanagement
→ Schulreports mit Bildungs- und Ressourcenkennzahlen				
↓	↓	↓	↓	↓
<b>Informationen für die Schule vor Ort über ihre Prozesse und Wirkung</b>				
↓				
<b>Datengestützte Schul- und Unterrichtsentwicklung*</b>				

\* vgl. Bewertungsraster zum schulinternen Qualitätsmanagement an der Aargauer Volksschule Dimension 7 und 8

- 4 -

### Inputqualitäten

Gemäss dem Basisinstrument zur Schulqualität (nach Q2E) gehören dazu:  
«Schulische Rahmenvorgaben und strategische Vereinbarungen», «Personelle und strukturelle Voraussetzungen» und «Materielle und finanzielle Ressourcen».

In den Schulreports werden bezüglich Inputqualitäten folgende Daten abgebildet:

Titelblatt	ganze Schule
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Schulstufen</b> alle Schulstufen und -typen der Schule</li> </ul>	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Schulgrösse</b> Gesamtanzahl Schülerinnen und Schüler; Zuteilung zu Kategorie</li> </ul>	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Soziale Belastung der Schule</b> ISB der Schule; Zuteilung zu Kategorie</li> </ul>	X

Grunddaten Schülerinnen und Schüler	Kiga	Prim	OS
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Geschlecht der Lernenden</b> Anzahl Jungen/Mädchen und Mädchenanteil pro Stufe/Schultyp</li> </ul>	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Nationalität der Lernenden</b> Anzahl Lernende nach Nationalität (6 Gruppen) pro Stufe/Schultyp</li> </ul>	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Alter der Lernenden</b> Anteil pro Altersgruppe (regulär/jünger/älter) eingangs und ausgangs Primarschule sowie ausgangs Oberstufe</li> </ul>		X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Zeitliche Entwicklung der Lernendenzahlen</b></li> </ul>		X	X

Grunddaten Lehrkräfte	Kiga	Prim	OS
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Geschlecht der Lehrkräfte</b> Anzahl Lehrkräfte und Anzahl Vollzeitäquivalente nach Geschlecht pro Stufe/Schultyp</li> </ul>	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Beschäftigungsgrad der Lehrkräfte</b> Anteil Lehrkräfte nach Beschäftigungsgrad (bis 50% / 50-89% / ab 90%) pro Stufe/Schultyp</li> </ul>	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Alter der Lehrkräfte</b> Anzahl Lehrkräfte pro Altersgruppe (bis 29 / 30-39 / 40-49 / ab 50) pro Stufe/Schultyp</li> </ul>	X	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Zeitliche Entwicklung der Lehrpersonenstellen</b> Anzahl Vollzeitäquivalente pro Stufe/Schultyp</li> </ul>	X	X	X

### Prozessqualitäten

Im **Bereich Schule** sind damit Aspekte wie «Schulführung», «Schulorganisation und Schuladministration» und «Kollegiale Zusammenarbeit und Schulkultur» gemeint. In den Schulreports werden hierzu keine Daten abgebildet:

Im **Bereich Unterricht** gehören dazu «Lehr- und Lernarrangement», «Soziale Beziehungen» und «Prüfen und Beurteilen».

In den Schulreports werden bezüglich Prozessqualitäten folgende Daten abgebildet:

Zuweisungen	Kiga	Prim	OS
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Übertritte von Regelklassen in Sonderklassen/-schulen</b> Total der Lernenden (Vorjahreszahlen); Anzahl Übertritte in eine Einschulungsklasse / in eine Sonderschule oder HPS / in eine Kleinklasse; jeweils für Kindergarten (2. Jahr), Primarschule und Oberstufe</li> </ul>	X 2. Jahr	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Zusätzliche Förderung in Regelklassen</b> Total der Lernenden (Vorjahreszahlen) mit individuellen Lernzielen (unterschieden nach IHP / Fremdsprachigkeit) und mit verstärkten Massnahmen; jeweils für Kindergarten (2. Jahr), Primarschule und Oberstufe</li> </ul>	X 2. Jahr	X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Übertritte von Regelklassen in Privatschulen</b> Total der Lernenden (Vorjahreszahlen); Anzahl Übertritte in eine private Schule; jeweils für Kindergarten (2. Jahr), Primarschule und Oberstufe</li> </ul>	X 2. Jahr	X	X

Schullaufbahn	Kiga	Prim	OS
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Repetitionen</b> Anzahl Lernende mit Repetition nach Stufe/Schultyp sowie Repetitionsquote nach Stufe/Schultyp</li> </ul>		X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Schultypwechsel ohne Repetition</b> Anzahl Lernende mit Schultypwechsel nach Stufe/Schultyp</li> </ul>		X	X
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Dauer Schullaufbahn</b> Anteil Lernende mit regulärer Laufzeit nach Stufe/Schultyp</li> </ul>	X	X	X

- 6 -

<b>Ressourceneinsatz<sup>1</sup></b>	<b>Kiga</b>	<b>Prim</b>	<b>OS</b>
• <b>Betreungsverhältnis total</b> Verhältnis Vollzeitäquivalente der Schule pro Schüler/-in	X	X	X
• <b>Betreungsverhältnis ohne Zusatzlektionen</b> Vollzeitäquivalente ohne Zusatzlektionen pro Schüler/-in	X	X	X

<b>Personal</b>	<b>Kiga</b>	<b>Prim</b>	<b>OS</b>
• <b>Durchschnittliche Personalkonstanz</b> Wie viele der am Stichtag 1. Nov. beschäftigten Lehrpersonen waren schon im Vorjahr in der gleichen Organisationseinheit beschäftigt; Durchschnitt der letzten 5 Jahre	X	X	X
• <b>Personalqualifikation des eingestellten Personals</b> Anteil VZÄ, die von Lehrpersonen mit stufenadäquater Qualifikation erteilt werden, an allen VZÄ	X	X	X

Eine Aufnahme des Indikators «Personal» verlangt zeitaufwändige Festlegungen und Klärungen. Möglicherweise reicht die Datenqualität auch nicht für eine fundierte Auswertung aus. Ob der Bereich Personal wie abgebildet umgesetzt werden kann, ist noch nicht abschliessend geklärt. Sicher muss in einer ersten Fassung der Schulreports auf diesen Indikator verzichtet werden..

#### **Output-/Outcomequalitäten**

Dazu gehören «Zufriedenheit der Leistungsempfängenden», «Lern- und Sozialisations-ergebnisse» und «Schul- und Laufbahnerfolg».

In den Schulreports werden bezüglich Output-/Outcomequalitäten folgende Daten abgebildet:

---

<sup>1</sup> Die durchschnittlichen Betreuungskosten – Betreuungsverhältnis mal durchschnittlicher Lehrpersonenlohn – können aus dem Betreuungsverhältnis errechnet werden und werden nicht explizit dargestellt.

- 7 -

Übertritte	Kiga	Prim	OS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Aufteilung auf Leistungszüge</b> Verteilung der Lernenden 5. Primar auf Leistungszüge in Sekundarstufe I (Bez / Sek / Real)</li> </ul>		X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Anschlusslösungen nach der Oberstufe</b> Anzahl Übertritte in eine allgemeinbildende Schule / in die berufliche Grundbildung (berufl. Vollzeitschulen, duale berufliche Grundbildung) / in Brückenangebote, Zwischenlösungen / in Praktikum, Erwerbsarbeit / ohne Anschlusslösung; pro Schultyp</li> </ul>			X
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Direkte Übertritte in Sekundarstufe II</b> Anteil direkter Übertritte in Sekundarstufe II (Allgemeinbildende Schulen und berufliche Grundbildung); pro Schultyp</li> </ul>			X

#### Aufbereitung der Daten zu Schulreports

Die von den Schulen gelieferten Lernendendaten werden heute ausschliesslich auf Kantonebene ausgewertet. Auf der Ebene der politischen Gemeinden sind zwar die Schülerzahlen, nicht jedoch vertiefende Analysen (z.B. zur Schullaufbahn) publiziert. Neu sollen die Schulen ihre gelieferten Daten in Form von stufenspezifischen Bildungskennzahlen zurückerhalten (für Kindergarten, Primarstufe, Oberstufe). Durch die Aufbereitung der Daten zu Bildungskennzahlen erhalten die Schulen eine wertvolle zusätzliche Informationsgrundlage über ihre Schule.

Bei den Indikatoren wird in der Regel der kantonale Durchschnitt als Vergleichsgrösse angegeben. Zusätzlich werden zu ausgewählten Indikatoren auch weitere Vergleichsgrössen angegeben wie der Durchschnitt der Schulen vergleichbarer Grösse oder der Durchschnitt der Schulen mit ähnlicher sozialer Belastung.

Damit die Reports auch für die Schul- und Unterrichtsentwicklung genutzt werden, gilt es folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Die Reports sind selbsterklärend (klare Tabellen und Grafiken).
- Zur Erläuterung der dargestellten Daten, zu Einsatzmöglichkeiten und -grenzen (z.B. Datenschutzbestimmungen) wird ein Manual zur Verfügung gestellt.
- Die Schulleitungen werden über die Schulreports gut informiert und in der Einführungsphase geschult. Es werden ordentliche Weiterbildungsangebote in das Weiterbildungsprogramm aufgenommen.
- Die Schulen erhalten in regelmässigen Abständen einen Report. Der Schulreport wird jährlich zugestellt.
- Die Reports sind ausschliesslich Bestandteil des schulinternen Qualitätsmanagements. Die darin enthaltenen Informationen werden von den Schulen so interpretiert, dass daraus konkrete Handlungsmassnahmen resultieren. Eine Kontrolle der Massnahmenpla-

nung und - umsetzung durch den Kanton erfolgt nicht. Es handelt sich bei den Schulreports um eine Dienstleistung des Kantons für die Schulen.

- Um die Reports im Qualitätsprozess auch auf kantonaler Ebene zu verankern, ist es denkbar, dass zu einem späteren Zeitpunkt die bereits bestehenden Ampelkriterien um das Kriterium "Schullaufbahn", das sich aus den verschiedenen statistischen Kennzahlen zusammensetzt, erweitert wird.

Bei den zurückgemeldeten Kennzahlen handelt es sich um die eigenen Schuldaten. In diesen Reports werden keine Individualdaten enthalten sein.

### **Datenschutz**

Der Umgang mit personenbezogenen Daten ist heikel. Deshalb wurde ein Prototyp eines Schulreports sowie das Konzept einem Datenschutzbeauftragten des Kantons Aargau zur Stellungnahme vorgelegt. Die Schulreports können gemäss seiner Aussage im Sinn des Konzepts wie geplant und vorgelegt realisiert werden.

Seine Stellungnahme lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Schulreports enthalten keine schützenswerten Daten (z.B. zu Straftaten, Religionszugehörigkeit), es braucht daher keine Regelung auf Gesetzesstufe.
- Der Schulreport verunmöglicht Merkmalkombinationen, die Herleitung von (individuellen) Profilen ist aufgrund der Schulreports deshalb nicht möglich.
- Eine Erleichterung einer Mitarbeitenden-Beurteilung durch die zusätzlichen Informationen im Schulreport ist nicht gegeben.
- Daten dürfen nur für den Zweck verwendet werden, für den sie erhoben wurden. Die Schulreports stellen ausschliesslich eine Dienstleistung an die Schulen dar. Das BKS hat keine Einsichtnahme in die Schulreports. Der Datenaustausch erfolgt ausschliesslich zwischen den einzelnen Schulen und Statistik Aargau. Dem Inspektorat kann eine Schule Einsicht gewähren, ein Recht auf Einsichtnahme besteht hingegen nicht. Das BKS wird mit Daten auf aggregierter Ebene bedient, welche keine Rückschlüsse auf einzelne Schulen zulassen.
- Besonders sensibel ist der korrekte Umgang mit den Schulreports. Im Manual wird deshalb auf verschiedene Aspekte des korrekten Umgangs mit den Daten hingewiesen:
  - o Die Schulreports dürfen nicht publiziert werden (z.B. auf der Webseite der Schule)
  - o Adressat der Schulerports sind die Schulleitungen. Die Schulreports dienen ausschliesslich als Datenquelle für das schulinterne Qualitätsmanagement. Einziger Zweck der Schulreports ist die Information der Schule.
  - o Die Schulleitung legt den Schulreport beispielsweise zusammen mit dem Rechenschaftsbericht der Schulpflege vor. Die Schulleitung kann den Schulreport zusammen mit den Lehrpersonen als Diskussionsgrundlage nutzen und den Schulreport im Lehrerteam analysieren.

### Technische Umsetzung

Statistik Aargau entwickelt in enger Zusammenarbeit mit der Projektleitung die notwendigen Datenanalysen und -abfragen für die verschiedenen Indikatoren. Parallel wird durch Statistik Aargau das Layout des Schulreport-Prototyps (als Excel-File) programmiert. Statistik Aargau ist im weiteren um die technische Lösung besorgt, die es erlaubt, die Daten möglichst automatisiert in die Excel-files abzufüllen und die Schulreports in Form von PDF's daraus zu erstellen. Vorgesehen ist auch der Aufbau eines möglichst automatisierten Versandes. Allerdings müssen auch bei einem automatisierten Vorgehen gewisse spezifische Anpassungen in Einzelarbeit vorgenommen werden.

Zudem sind verschiedene Anpassungen des Tools einzukalkulieren. So ist der Basis-Prototyp, der Informationen zur Primarschule und Oberstufe enthält, für Schulen anzupassen, die nur eine Primarschule bzw. nur eine Oberstufe führen. Im weiteren werden mit der Anpassung des Schulsystems 5/4 auf das neue Schulsystem 6/3 auch Anpassungen in den Datenabfrageskripts für die Schulreports, im Layout-File und in den Abfüllungsprogrammen nötig.

### Zuständigkeiten

Die Projektleitung liegt bei der Sektion Entwicklung der Abteilung Volksschule (Mirjam Obrist) sowie bei der Organisationseinheit Bildungsplanung und -statistik des Generalsekretariats (Marie-Theres Schönbächler). Die Konzept- und Planungsphase erfolgt in enger Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Personen der Externen Schulevaluation und von Statistik Aargau. Für die technische Umsetzung und die Aufbereitung der Daten ist Statistik Aargau zuständig. Für die Information der Schulen sowie für die Schulung der Schulleitungen ist die Sektion Entwicklung der Abteilung Volksschule verantwortlich.

### Zeitplan für das weitere Vorgehen

Wann	Was	Wer
<b>Entwicklung Prototyp - Klärungen</b>		BKS BPS Marie-Theres Schönbächler
bis Juni 2012	Erarbeiten des Konzepts, Festlegen der Indikatoren, Entwickeln eines Prototyps	BKS BPS / BKS SE STAAG
25. Juni 2012	AL	BKS SE / BKS BPS / STAAG
31. August 2012	GL	BKS BPS / BKS SE
19. Oktober 2012	ER	BKS BPS / BKS SE

- 10 -

Wann	Was	Wer
<b>Entwicklung Prototyp - Fertigstellung</b>		BKS BPS Marie-Theres Schönbächler
Anfang 2013	Kommunikation an Schulen (Schulportal), Wer möchte mitmachen in Testphase?	BKS BPS / BKS SE
Frühling 2013	Entwicklung der noch fehlenden Programmierungen (insb. zu Betreuung) Erstellung der Endfassung Layout	STAAG unter Beizug BKS BPS / BKS SE
März-Mai 2013	Fertigstellung technisches Tool für Abfüllung der Daten ins Excel, für Herstellung PDF's	STAAG
März-Mai 2013	Erstellung Manual	BKS BPS / BKS SE / STAAG
Mai-Juli 2013	Planung der Einführung	BKS SE / BKS BPS / STAAG
<b>Einführung</b>		BKS SE Mirjam Obrist
Schuljahr 2013/14 (erster Versand Frühjahr 2014)	Test- und Optimierungsphase mit freiwilligen Schulen	STAAG / BKS SE / BKS BPS
Schuljahr 2013/14	Technische Anpassungen für Struktur-Wechsel (im SJ 2014/15)	STAAG
Schuljahr 2014/15 (Versand Frühjahr 2015)	flächendeckende Einführung Weiterbildungsangebote für Schulleitungen	STAAG / BKS SE / BKS BPS

Der Schulreport soll in der ersten Version für 4 Jahre in der gleichen Form erstellt werden. Anpassungen sind aufwendig, sie sollen deshalb nur sporadisch erfolgen.

#### Finanzielle Auswirkungen

Die anstehenden Arbeiten im BKS (GES, VS) werden im Rahmen des Grundauftrags erfüllt. Hier werden keine zusätzlichen Kosten ausgelöst. Die Aufgaben, die künftig bei Statistik Aargau anfallen, benötigen ein Pensum von 10 Stellenprozenten.

Folgende Aufgaben sind im Rahmen dieser 10 Stellenprocente für den Aufbau und den Betrieb der Schulreports bei Statistik Aargau zu leisten:

Während der Aufbauphase (August 12 bis Ende 14)

- Ausarbeitung und Fertigstellung einer technischen Lösung zur Aufbereitung der einzelnen Schulreports
- Anpassungen von Programmierung und Layout aufgrund der Rückmeldungen
- Weitere Entwicklung der Auswertungsprogramme für die Berechnung der Kennzahlen
- Aufbereitung von Kennzahlen zur Überprüfung; z.B. unterstützende Massnahmen oder Betreuungsverhältnisse
- Entwicklung von drei verschiedenen Schulreports "Oberstufe"; "Primarstufe", "alle Schultypen"; dazu separate Entwicklung der Programmierung und der drei verschiedenen Layouts
- Mitwirkung bei der Erstellung eines Manuals für die Schulen
- Mitwirkung bei der Kommunikation gegenüber den Schulen

- 11 -

- Mitwirkung bei der Schulung
- Aufbau eines Systems zur Bearbeitung der Veränderungen in der Struktur der Schulverbände und bei Gemeindefusionen
- Ausarbeitung einer technischen Lösung zur automatisierten Aufbereitung einzelner Schulreports
- Durchführung der Erprobungsphase
- Anpassungen aufgrund der Rückmeldungen der Testschulen von Auswertungsprogrammen, Layout, des technischen Tools und des Manuals
- Anpassung aller Bereiche auf das Schulsystem 6/3
- Entwicklung der definitiven Lösung

In der Betriebsphase (Ab Januar 2015)

- Aufbereiten der Daten
- Jährliches Cleaning der Schüler-, Lehrkräfte- und STEP-Daten
- Abfüllen in die verschiedenen Report-Typen
- Umsetzen der nicht automatisierbaren Handarbeiten
- Versenden der Reports
- Anpassen des Manuals
- Anpassen von Layout und Tabellen
- Anpassen der sich verändernden Schulstrukturen (z.B. Kreisschulbildungen)
- Anpassen der Programmierung (z.B. durch Änderung eines Angebotes)
- nach Bedarf Kommunikations- und Beratungsleistungen

Zurzeit wird der gesamte Aufgabenkatalog von Statistik Aargau im Auftrag des BKS überprüft und angepasst. Bis Ende 2013 ist in diesem Rahmen eine befristete Anstellung von 10 Stellenprozenten für das Projekt Schulreports durch das GES BKS sichergestellt.

Im Frühjahr 2013 wird eine erneute Planung betreffend Stellenressourcen ab 2014 vorgenommen, in die auch die langfristige Sicherstellung der nötigen Stellenprozente für das Projekt Schulreports einfließen soll.

#### **Anträge**

1. Das Konzept Schulreports wird genehmigt.
2. Die 10 Stellenprozente von Statistik Aargau ab 2014 für die Einführung und den Betrieb der Schulreports wird im Rahmen der Gesamtplanung der Aufgaben von Statistik Aargau für das BKS geregelt.

## Anhang 2: Muster-Schulreport



Departement

Finanzen und Ressourcen  
Statistik Aargau

### Schulreport 2011/12 Kreisschule Muster

<b>Schulstufen</b>	Kindergarten (Kiga) Primarschule (Primar) Realschule (Real) Sekundarschule (Sek) Bezirksschule (Bez) andere z.B. Kleinklasse (KK), Einschulungsklasse (EK)
<b>Schulgrösse</b>	1389 Schülerinnen und Schüler (15. September 2011) Grössen-Kategorie D (1001 bis 1500 Lernende)
<b>Soziale Belastung</b>	Primarschule: Indikator Soziale Belastung (ISB) 1.18 ISB-Kategorie 1 (ISB bis ) Oberstufe: Indikator Soziale Belastung (ISB) 1.23 ISB-Kategorie 2 (ISB bis )
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<p><b>1) Inputqualitäten</b> Grunddaten Schülerinnen und Schüler Grunddaten Lehrkräfte</p> <p><b>2) Prozessqualitäten</b> Zuweisungen Schullaufbahn Ressourceneinsatz (in Vorbereitung) Personal (Realisierbarkeit wird BKS-Intern abgeklärt)</p> <p><b>3) Output-/Outcomequalitäten</b> Übertritte</p>
<b>Quellen</b>	Schulstatistik Lehrkräftestatistik Schulabgängerbefragung STEP I erhältlich unter <a href="http://www.ag.ch/statistik">www.ag.ch/statistik</a>
<b>Kontaktperson</b>	Charlotte Zubler, Statistik Aargau DFR (062 835 13 04; <a href="mailto:charlotte.zubler@ag.ch">charlotte.zubler@ag.ch</a> )

### Grunddaten Schülerinnen und Schüler

#### Schülerinnen und Schüler nach Geschlecht (2011/12)

Schulstufe/Schultyp	Total	Schüler	Schülerinnen	Anteil Schülerinnen	
				Ihre Schule	AG
<b>Total</b>	<b>2 084</b>	<b>1 047</b>	<b>1 037</b>	<b>49.9%</b>	<b>48.6%</b>
Kindergarten	241	123	118	49.0%	48.2%
Einschulungsklasse	29	16	13	44.8%	40.8%
Primarschule	703	352	351	49.9%	48.6%
Realschule	117	62	55	47.0%	46.3%
Sekundarschule	269	133	130	48.3%	48.7%
Bezirksschule	677	335	348	51.4%	52.4%
Andere <sup>1)</sup>	48	26	22	45.8%	1.5%

<sup>1)</sup> Setzt sich z.B. zusammen aus Kleinklasse, Sprachheilkindergarten, HPS, Berufswahjhr, Werkjahr.

#### Schülerinnen und Schüler nach Nationalität (2011/12)

Schulstufe/Schultyp	Total	Nationalität						Ausländeranteil <sup>3)</sup>		
		Schweiz	Deutschl. <sup>2)</sup>	Italien	Ehem. YU	Türkei	Andere	Ihre Schule	AG	ISB-Kat. 1
<b>Total</b>										
Kindergarten										
Einschulungsklasse										
Primarschule										
Realschule										
Sekundarschule										
Bezirksschule										
Andere <sup>1)</sup>										

<sup>1)</sup> Setzt sich z.B. zusammen aus Kleinklasse, Sprachheilkindergarten, HPS, Berufswahjhr, Werkjahr.

<sup>2)</sup> inkl. Österreich und Liechtenstein

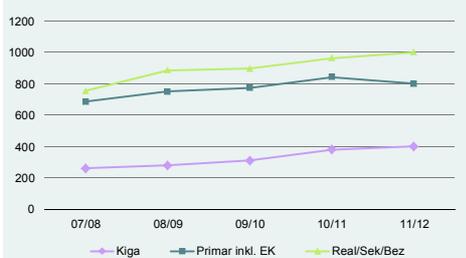
<sup>3)</sup> ohne Deutschland, Österreich und Liechtenstein

#### Schülerinnen und Schüler nach Alter (2011/12)

Schulstufe/Schultyp	Total	Ø-Alter in Jahren	Altersgruppe absolut			Anteil im regulären Alter		
			Regulär	Älter	Jünger	Ihre Schule	AG	ISB-Kat. 1
1. Kl. Primarschule <sup>4)</sup>								
5. Kl. Primarschule								
4. Kl. Realschule								
4. Kl. Sekundarschule								
4. Kl. Bezirksschule								

<sup>4)</sup> älter -> verspätet eingeschult / jünger -> vorzeitig eingeschult (inkl. EK)

Entwicklung der Zahl der Schülerinnen und Schüler (2007-2011)



Schülerinnen und Schüler nach Altersgruppe (2011/12)



**Grunddaten Lehrkräfte**

**Lehrkräfte nach Geschlecht (2011/12)**

Schulstufe/Schultyp	Vollzeitäquivalente			Lehrkräfte			Frauenanteil	
	Total	Lehrer	Lehrerinnen	Total	Lehrer	Lehrerinnen	Ihre Schule	AG
<b>Total</b>	<b>154.6</b>	<b>49.1</b>	<b>105.7</b>	<b>280</b>	<b>73</b>	<b>207</b>	<b>73.9%</b>	<b>72.7%</b>
Kindergarten	17.9	0.0	17.9	32	0	32	100.0%	99.3%
Einschulungsklasse	2.7	0.0	2.7	7	0	7	100.0%	96.6%
Primarschule	52.2	10.6	41.6	93	15	78	83.9%	87.2%
Realschule	15.6	6.9	8.8	36	12	24	66.7%	57.7%
Sekundarschule	19.9	7.6	12.4	40	13	27	67.5%	57.0%
Bezirksschule	42.0	22.2	19.8	58	26	32	55.2%	54.2%
Sprachheilkindergarten								
HPS								
Andere <sup>1)</sup>	4.3	1.8	2.5	14	7	7	50.0%	50.0%

Zusätzlich x Lehrkräfte im Werkjahr und y Lehrkräfte im Berufswahljahr  
<sup>1)</sup> Setzt sich z.B. zusammen aus Kleinklasse, Berufswahljahr, Werkjahr.

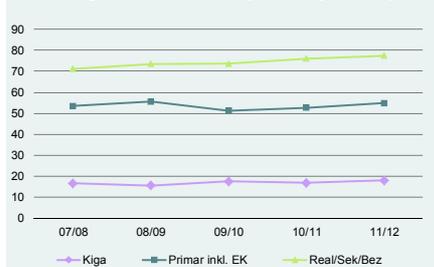
**Lehrkräfte nach Beschäftigungsgrad (2011/12)**

Schulstufe/Schultyp	Total	Beschäftigungsgrad			Ø-Beschäftigungsgrad		Ø-Beschäftigungsgrad	
		unter 50%	50–89%	90–100%	Lehrer	Lehrerinnen	Ihre Schule	AG
<b>Total</b>								
Kindergarten								
Einschulungsklasse								
Primarschule								
Realschule								
Sekundarschule								
Bezirksschule								

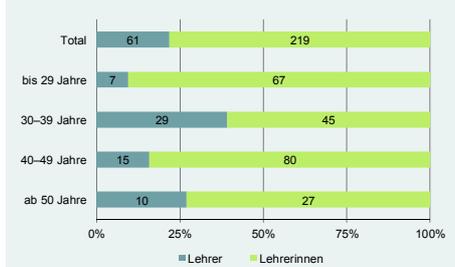
**Lehrkräfte nach Altersgruppen (2011/12)**

Schulstufe/Schultyp	Altersklassen							
	bis 29 Jahre		30–39 Jahre		40–49 Jahre		ab 50 Jahre	
	Ihre Schule	AG	Ihre Schule	AG	Ihre Schule	AG	Ihre Schule	AG
<b>Total</b>								
Kindergarten								
Einschulungsklasse								
Primarschule								
Realschule								
Sekundarschule								
Bezirksschule								

**Entwicklung der Zahl der Vollzeitäquivalente (2007-2011)**



**Lehrkräfte nach Altersgruppen und Geschlecht (2011/12)**

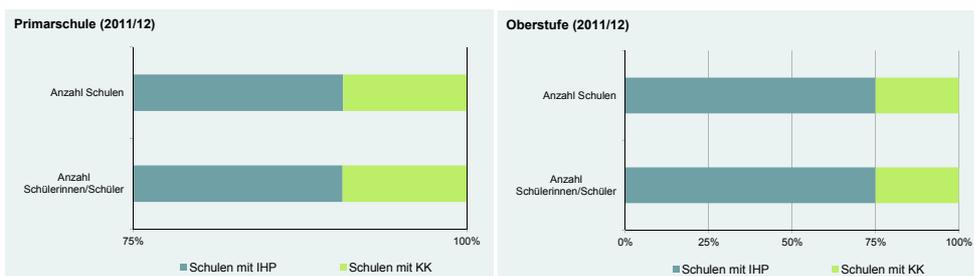


**Zuweisungen**

**Angebote für Schülerinnen und Schüler mit besonderen schulischen Bedürfnissen**

**Übersicht der Schulen mit IHP und Schulen mit Kleinklassen (2011/12)**

Primarschule		Schulen mit IHP	Schulen mit KK
Anzahl Schulen AG		186	19
Total Schülerinnen und Schüler AG		26 647	2 732
Oberstufe		Schulen mit IHP	Schulen mit KK
Anzahl Schulen AG		57	19
Total Schülerinnen und Schüler AG		20 018	6 673



**Kindergarten und Primarschule (2011/12)**

	Ihre Schule		Schulen mit IHP	Schulen mit KK
	Kindergarten <sup>1)</sup>	Primarschule	Primarschule	Primarschule
Übertritt in Sonderschule/HPS				
Übertritt in Einschulungsklasse				
Übertritt in Kleinklasse				
mit individuellen Lernzielen in Regelklasse	IHP	Für eine kantonale Auswertung ist die Datenqualität noch nicht von allen Schulen ausreichend.		
Lernzielen in Regelklasse mit verstärkten Massnahmen (VM)	Fremdsprachige			

<sup>1)</sup> 2. Kindergartenjahr

**Oberstufe (2011/12)**

	Ihre Schule	Schulen mit IHP	Schulen mit KK
Übertritt in Sonderschule/HPS			
Übertritt in Kleinklasse			
mit individuellen Lernzielen in Regelklasse	IHP	Für eine kantonale Auswertung ist die Datenqualität noch nicht von allen Schulen ausreichend.	
Lernzielen in Regelklasse mit verstärkten Massnahmen (VM) in Regelklasse	Fremdsprachige		

**Übertritte in Privatschulen (2011/12)**

	Kindergarten <sup>1)</sup>		Primarschule		Oberstufe	
	Ihre Schule	AG	Ihre Schule	AG	Ihre Schule	AG
Übertritt in Privatschule						

<sup>1)</sup> 2. Kindergartenjahr

Version für Oberstufen

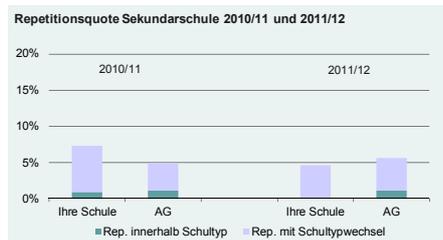
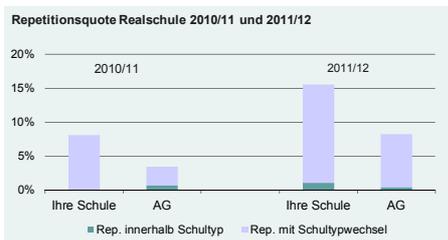
**Schullaufbahn**

**Repetitionen und Durchlässigkeit (2011/12)**

Schulstufe/ Schultyp	Total Lernende	Repetition innerhalb Schultyp			Repetition mit Schultypwechsel			Schultypwechsel ohne Repetition		
		↻			↗			↘		
		absolut	in %	AG in %	absolut	in %	AG in %	absolut	in %	AG in %
Primarschule	703	10	1.5%	1.1%						
Realschule	117	1	1.1%	0.4%	16	14.4%	7.8%			
Sekundarschule	269	0	0.0%	1.1%	11	4.6%	4.5%	2	0.8%	1.7%
Bezirksschule	677	18	2.9%	2.6%				18	2.8%	2.0%

**Erläuterung**

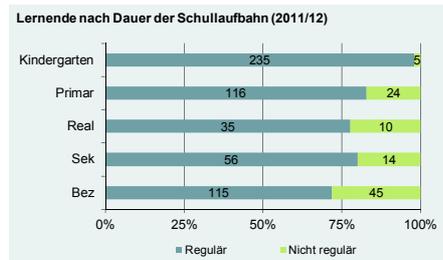
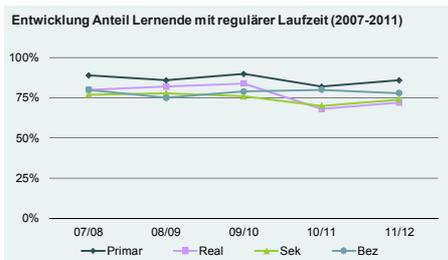
↻ Repetition innerhalb desselben Schultyps; z.B. Repetition der 3. Primarklasse  
 ↗ Wechsel in anspruchsmässig höheren Schultyp; z.B. Wechsel von der 1. Klasse Real- in die 1. Klasse Sekundarschule  
 ↘ Wechsel in anspruchsmässig tieferen Schultyp; z.B. Wechsel von der 2. Klasse Bezirks- in die 3. Klasse Sekundarschule  
 Die gesamte Repetitionsquote setzt sich zusammen aus den Repetitionen innerhalb desselben Schultyps und den Repetitionen mit Schultypwechsel.



**Abschluss in regulärer Laufzeit<sup>1)</sup> (2011/12)**

Schulstufe/ Schultyp	Ihre Schule <sup>2)</sup>	AG	Grössen- Kat. D	ISB- Kat. 1
Kindergarten	99.1%	99.5%		
Primarschule	83.5%	80.6%		
Realschule	77.3%	91.0%		
Sekundarschule	82.4%	77.1%		
Bezirksschule	71.6%	77.3%		

<sup>1)</sup> Die reguläre Laufzeit beträgt für den Kindergarten 2 Jahre, für die Primarschule 5 Jahre und für die Real-, Sekundar- und Bezirksschule 4 Jahre.  
<sup>2)</sup> Gemessen an Anzahl Schülerinnen und Schüler in Abschlussklasse vgl. Seite 1



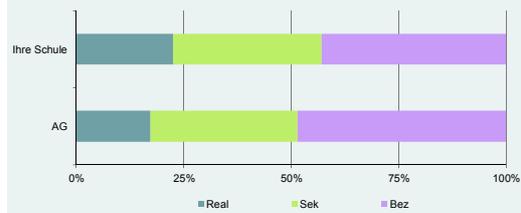
**Übertritte**

**Übertritt Primarschule – Oberstufe (2011/12)**

	absolut	in %	Kanton AG %	Grössen-Kat. D	ISB-Kat. 1
5. Kl. Primar <sup>1)</sup>	142	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Real	32	22.5%	21.3%	22.1%	23.2%
Sek	49	34.5%	37.5%	35.6%	34.0%
Bez	61	43.0%	41.2%	42.3%	42.8%

<sup>1)</sup> Primarschule (Schuljahr 2010/11)

**Aufteilung der Leistungszüge im Vergleich (2011/12)**



**Übertritt Oberstufe – Sekundarstufe II gemäss STEP I (2011)**

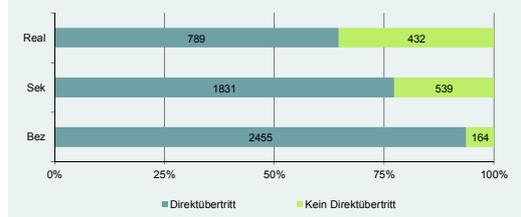
Schulstufe/ Schultyp	Total	Allgemein- bildende Schulen	Berufliche Grundbildung Duale Vollzeit- schulen Berufsbildung	Brücken- angebot/ Zwischenlösung	Praktikum/ Erwerbsarbeit	Ohne Anschluss- lösung
<b>Total</b>						
Realschule						
Sekundarschule						
Bezirksschule						

**Direktübertritte in die Sekundarstufe II gemäss STEP I<sup>2)</sup> (2011)**

Schulstufe/ Schultyp	Anteil Direktübertritte			
	Ihre Schule	Kanton AG %	Grössen-Kat. D	ISB-Kat. 1
<b>Total</b>	<b>79.6%</b>	<b>80.6%</b>		
Realschule	69.6%	64.6%		
Sekundarschule	77.3%	79.4%		
Bezirksschule	93.4%	93.7%		

<sup>2)</sup> entspricht der Summe der Eintritte in allgemeinbildende Schulen und berufliche Grundbildung

**Direktübertritte in die Sekundarstufe II (2011/12)**



**Direktübertritte in die Sekundarstufe II 2010/11 und 2011/12**



Anmerkung: Der Muster-Schulreport basiert auf rein hypothetischen Zahlen

## Anhang 3: Informationsschreiben an die Schulen



**DEPARTEMENT  
BILDUNG, KULTUR UND SPORT**  
Abteilung Volksschule

27. August 2013

### INFORMATION

#### Schulreports für die Aargauer Volksschulen

#### Was sind Schulreports?

Ein Schulreport ist ein kurzes Dokument, in dem die statistischen Daten einer Schule – in lesefreundlicher Form aufbereitet – übersichtlich dargestellt werden. Diese schulspezifischen Daten werden mit kantonalen Durchschnittswerten und/oder mit Durchschnittswerten der Schulen ergänzt, die ähnliche Merkmale ausweisen. Die Schulreports werden von Statistik Aargau erstellt und den Schulleitungen von Statistik Aargau direkt zugestellt.

Die dargestellten Tabellen und Grafiken basieren ausschliesslich auf Daten, die von den Schulen im Rahmen von bestehenden jährlichen Erhebungen an Statistik Aargau geliefert werden. Die Datenquellen sind die Bundeserhebungen der Lernenden- und der Lehrkräftestatistik sowie der Abgängerbefragung STEP I. Beispielsweise werden Daten zur Dauer der Schullaufbahn von Schülerinnen und Schülern oder Daten zum Übertritt von der Volksschule in die Sekundarstufe II abgebildet.



#### Welche Zwecke erfüllen die Schulreports?

##### 8. Evaluationsbasierte Schul- und Unterrichtsentwicklung

Die Schule ist darum bemüht, die eigene Qualität und das eigene Profil mit Hilfe von geeigneten Massnahmen weiterzuentwickeln – einerseits mit Bezug auf die strategischen Zielsetzungen und andererseits mit Bezug auf die Ergebnisse von Evaluationen und Leistungsmessungen. Grössere Entwicklungsvorhaben werden systematisch mit Hilfe der Instrumente des Projektmanagements angegangen und auf ihre Zielerreichung bzw. ihre Wirksamkeit hin überprüft.



Die Schulreports unterstützen die Schulen bei ihrer datengestützten Schulentwicklung. Den Schulen werden wichtige Daten zu ihren Rahmenbedingungen sowie zu einigen ausgewählten Wirkungen ihrer Handlungen im Unterricht und an der Schule gespiegelt.

Die Reports sind Grundlagen des schulinternen Qualitätsmanagements. Die darin enthaltenen Informationen werden von den Schulen so interpretiert, dass daraus konkrete Handlungsmaßnahmen resultieren. Eine Kontrolle der Massnahmenplanung und -umsetzung bezüglich der Schulreports erfolgt nicht durch den Kanton. Die Schulreports ergänzen andere Grundlagen wie beispielsweise Erkenntnisse aus internen und externen Evaluationen oder Resultate von Leistungstests. Es handelt sich bei den Schulreports um eine Dienstleistung des Kantons für die Schulen.

**Welchen Nutzen haben die Schulen durch die Schulreports?**

- Den Schulen werden die eigenen statistischen Daten in professioneller Form aufbereitet zur Verfügung gestellt. Der bisherige Aufwand der Schulen zur Aufbereitung und Zusammenstellung der Daten entfällt.
- Die Schulen erhalten neue Daten (z.B. Dauer der Schullaufbahnen ihrer Schülerinnen und Schüler) oder Informationen, die sie bisher nur mit erheblichem Aufwand selbst erschliessen konnten (z.B. Vergleich mit anderen Schulen oder mit kantonalen Durchschnittswerten).
- Bei Stufenübergängen und bei Wechseln von einer Schule in eine andere können mit den Schulreports Datenlücken geschlossen werden.
- Die Entwicklungsplanung der Schule kann mit den Schulreports auf weiteren zuverlässigen Daten aufgebaut werden. Die Daten stehen ausschliesslich den Schulen zur Verfügung, das BKS hat keine Einsicht.

**Wie werden die Schulreports eingeführt?**

Im Schuljahr 2013/14 wird ein Testlauf der Schulreports durchgeführt.

**Dazu können sich interessierte Schulen bei der untenstehenden E-Mail Adresse bis Ende September anmelden.** Die angemeldeten Schulen erhalten im Frühjahr 2014 erstmals einen Schulreport. Mit einer Einführungsveranstaltung werden die Schulreports vorgestellt.

Um eine Rückmeldung über die abgegebenen Schulreports zu erhalten, führt die Abteilung Volksschule im August/September 2014 einen kurzen Workshop mit interessierten Schulleitungen der Erprobungsschulen durch. Die Teilnahme daran ist freiwillig.

Im Frühjahr 2015 erhalten erstmals alle Schulen einen Schulreport.

Der Kanton wird die Schulleitungen bei der Nutzung der Schulreports durch entsprechende Angebote unterstützen, beispielsweise Einführungsveranstaltungen oder Weiterbildungsangebote.

---

**Kontakt**

Bei Fragen wenden Sie sich bitte per Mail an die Abteilung Volksschule, Sektion Entwicklung:  
se.volksschule@ag.ch

## **Selbständigkeitserklärung**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 27. November 2013

Marie-Theres Schönbächler

## Über die Autorin



**Marie-Theres Schönbächler**, geboren 1961. Mehrjährige Berufstätigkeit als Primarlehrerin. 1996–2001 Studium der Erziehungswissenschaften, Soziologie und Allgemeinen Ökologie an der Universität Bern. 2006 Promotion in Erziehungswissenschaft. Wissenschaftliche Assistentin an der Universität Bern, Dozentin in der Lehrerbildung (PH FHNW), wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Bildungsforschung (Uni Bern und PH FHNW). Seit 2009 am Generalsekretariat des Departements Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau, Fachspezialistin für Bildungsplanung und -statistik.