

Kopp, Botho von
Bildungssteuerung im föderalen Kanada: PISA zwischen Zentralismus und Dezentralisierung

Trends in Bildung international (2005) 9, S. 1-29

urn:nbn:de:0111-opus-50919

Nutzungsbedingungen / conditions of use

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft
Informationszentrum (IZ) Bildung
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Bildungssteuerung im föderalen Kanada: PISA zwischen Zentralismus und Dezentralisierung

Botho von Kopp

Vorbemerkung

Der folgende Beitrag entstand im Zusammenhang mit der Teilnahme des Autors an dem vom DIPF koordinierten Projekt "Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat: Kanada und Deutschland im Vergleich" (Arbeitsgruppe internationale Vergleichsstudie, 2005). Diese Untersuchung unterzieht PISA-Ergebnisse beider Länder einem vertiefenden Vergleich und schenkt dabei deren föderaler Struktur besondere Beachtung. Der vorliegende Beitrag ist jedoch nicht Bestandteil des genannten Projekts. Er thematisiert die, historisch gesehen: labile, Spannung zwischen Zentralismus und Dezentralismus in föderalen Systemen als Kontextbedingungen von Steuerung am Beispiel Kanadas.

Sich abzeichnende Unterschiede zwischen Bundesländern schon in früheren Leistungsvergleichen wurden in Deutschland lange als politisch problematisch behandelt und entsprechenden Hinweisen ist offiziell nicht weiter nachgegangen worden. Auch in PISA-2000 präsentierte sich Deutschland in den OECD-Publikationen (Deutsches PISA-Konsortium: 2001), als ein einheitliches Bildungsland, obwohl z.B. bei einem gesamtdeutschen Durchschnitt des Leseverständnisses von 484 Punkten (= mittlere Leistungswerte) die Länder-Durchschnittswerte stark variierten und von 448 Punkten in Bremen bis 510 in Bayern¹ reichten (Arbeitsgruppe internationale Vergleichsstudie, 2005, Abschn. 7).² Kanada, das seit Beginn der 90er Jahre interprovinzielle Leistungstests anwendet, betonte dagegen schon in den ersten Kommentaren zu PISA 2000 die unterschiedlichen Ergebnisse seiner Provinzen/Territorien³ – deren Varianz sogar wesentlich größer war als die der deutschen Bundesländer (vgl. von Kopp, 2002b); sie bewegte sich im Leseverständnis (bei einem gesamtkanadischen Durchschnitt von 534 Punkten) zwischen 501 Punkten in New Brunswick und 550 Punkten in Alberta. Nur Bayern lag damit übrigens vor der letztplatzierten kanadischen Provinz aber hinter der zweitletzten (Prince Edward Island). In Kanada selbst wurde hervorgehoben, dass die Provinz Alberta im internationalen Vergleich sogar an erster Stelle aller Teilnahmeländer lag.

Im Vorliegenden wird davon ausgegangen, dass die jeweils spezifische föderal verfasste Staatlichkeit von Ländern wie Kanada und Deutschland, im Verein mit einer entsprechenden unterschiedlichen Steuerungsphilosophie und -praxis sich auf alle Steuerungsebenen auswirkt und für die PISA-Ergebnisse eine Rolle spielt. Dieser Frage wird hier jedoch nicht weiter nachgegangen. Zu erwähnen sei an dieser Stelle, dass sie in einem Vorläuferprojekt "Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten", in das auch Kanada einbezogen war, thematisiert wurde (Arbeitsgruppe internationale Vergleichsstudie, 2003 und: Döbert, Klieme, Sroka, 2004). In ihr wurden sowohl für die einzelnen Länderexposés wie auch für den abschließenden Vergleich neben anderen Indikatorenfeldern wie "kultureller Hintergrund", "Reform- und Innovationsstrategien", "Standards und Ressourcen" usw. die fraglichen Länder auch im Hinblick auf die Steuerung des Bildungswesens untersucht.⁴ "Steuerung" wird dort zunächst weit gefasst: Sie schließt die grundlegenden Strukturmerkmale der jeweiligen Bildungssysteme wie Schulpflicht, Stufung und Gliede-

¹ Berlin und Hamburg sind wegen der zu geringen Zahl der Stichproben nicht in der entsprechenden Liste enthalten.

² Ähnlich, allerdings unter Berücksichtigung der kantonalen Verfasstheit und einer größeren sprachlich-kulturellen Differenzierung, stellte sich die Problematik für die Schweiz dar. Auch dort begann man nach PISA, kantonale Unterschiede hinsichtlich schulischer Leistungsbefunde systematischer als zuvor nachzufragen (von Kopp, 2002c).

³ Hier wird nicht auf die historisch bedingten ehemals verwaltungstechnischen Unterschiede zwischen Provinzen und Territorien eingegangen. Der Einfachheit halber wird im nachfolgenden Text lediglich von "Provinzen" die Rede sein, wobei zu beachten ist, dass im Hinblick auf eine korrekte Bezeichnung der kanadischen föderalen Struktur immer von Provinzen und Territorien zu sprechen ist.

⁴ Die Untersuchung betraf, neben Deutschland, die folgenden Länder: Schweden, Niederlande, Frankreich, Finnland, Kanada, Vereinigtes Königreich.

zung, Zeitpunkte und Arten der Differenzierung von Bildungsangeboten, Halb- und Ganztagschulmodelle mit ein. Steuerung im engeren Sinne dagegen rekurriert auf, wie es heißt "... die in der Literatur anzutreffenden zwei Grundmodelle für die Steuerung des Bildungswesens in modernen dynamischen Gesellschaften". Gemeint ist damit zum einen das Modell einer "planungsorientierten, technokratisch-zentralistischen Globalplanung" begleitet von einer "starken Machtkonzentration beim nationalen Ministerium", für das vor allem Frankreich ein Modell abgibt. Aber auch von Kanada heißt es, dass es "trotz seiner föderalen Struktur diesem Modell zugerechnet werden [muss], denn die einzelnen Gliedstaaten folgen in sich durchaus dem zentralistischen Modell mit starker Steuerungsmacht der jeweiligen zentralen Entscheidungsebene". Und: "Gegenüber diesen beiden Systemen lässt sich in den anderen Referenzstaaten ein klarer Dezentralisierungstrend zusammen mit einem Wechsel von input-orientierter Steuerung durch Regulierung zu output-orientierter Steuerung durch Ziele und Ergebnisse feststellen" (Arbeitsgruppe ... 2003: Abschnitt 5.2.2.). Dabei wird aber auch festgehalten, dass in vielen Fällen verschiedene Maßnahmen der Kompetenzverschiebung bei gleichzeitiger Stärkung von Kontrollinstanzen in gewissem Maße die Marktmetapher relativierten und die Gestaltungsautonomie wesentlich einschränkten, was eigentlich der Logik der Marktmechanismen widerspreche. Mit anderen Worten: "Offensichtlich misstraut man der qualitätssteigernden Wirkung von Wettbewerbsregulativen; ihre praktische Relevanz ist jedenfalls weit geringer als ihre Bedeutung in der politischen Rhetorik" (Arbeitsgruppe ... 2003: Abschnitt 5.2.2.).

Im vorliegenden geht es vorrangig um eine Beschreibung der Rahmenbedingungen von Steuerung im zweiten Sinne. Hierbei wird hypothetisch die Spannung zwischen Zentralismus und Dezentralisierung bzw., noch abstrakter, zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt als ein für föderale Systeme besonders konstitutives Moment thematisiert. Diese Thematisierung ist relevant nicht nur im Hinblick auf die summarische Effizienz von Schulleistungssteuerung, sondern, so die These, auch etwa im Hinblick auf die durch die empirischen Daten gestützte Annahme, dass Kanada offenbar mit sozialer und kultureller Heterogenität besser umgehen kann als Deutschland, für das eine international gesehen besonders hohe Bedingtheit sozioökonomischer Situation der Schüler und ihrer schulischen Leistungen nachgewiesen wurde.

Zweierlei scheint mir im Hinblick auf Kanada unter der vorliegenden Fragestellung bemerkenswert:

- Obwohl die kanadischen Provinzen eine formal größere bildungspolitische Steuerungshoheit über das Schulwesen haben als die meisten anderen föderalen Systeme, z.B. Kanada über keinerlei Bundesbildungsministerium verfügt und die kanadische "Bildungsministerkonferenz" (Council of Ministers of Education Canada - CMEC) einen viel unverbindlicheren Charakter hat als die deutsche KMK, lässt sich, bei aller nominellen, strukturellen und inhaltlichen Diversität zwischen den Provinzen, eine beeindruckende "Einheitlichkeit" von relevanten Steuerungsprinzipien und -maßnahmen in bestimmten Bereichen beobachten.
- Die Vergangenheit Kanadas, insbesondere die Antagonismen zwischen den Anglophonen, die den Traum vom homogenen (englischen) Kanada träumten einerseits, sowie den First Nations, den Frankophonen, und den lange als zweitklassig geltenden Einwanderern anderer Länder, gibt wenig Hinweise darauf, wie relativ konsensisch und innerhalb kurzer Zeit es zur heute weithin akzeptierten Philosophie der kulturellen Pluralität und ihrer Umsetzung auch in Bildungs- Steuerungsprinzipien und -strukturen kommen konnte.

Im folgenden wird, *erstens*, kurz auf das gewandelte Verständnis von Steuerung in der vergleichenden Bildungsforschung eingegangen. Diesem Teil folgt, *zweitens*, ein Überblick über historische Grundzüge der Bildungsentwicklung unter dem Gesichtspunkt der genannten Spannung insbesondere im Hinblick auf den historischen Antagonismus zwischen frankophoner und anglophoner Schulpolitik. Ein allgemeiner historischer Überblick der Schulentwicklung ist hier nicht intendiert. Ein solcher ist im übrigen schon im genannten Projekt geleistet worden (Arbeitsgruppe internationale Vergleichsstudie 2005, Abschn. 2) und soll hier nicht dupliziert werden. Danach wird, *drittens*, die Spannung zwischen Zentralismus und Dezentralisierung im Hinblick auf die grundsätzliche Struktur des kanadischen Föderalismus anhand einer politisch-kulturellen Skizze unter dem Titel "Canada Decentralized?" nachgezeichnet. Dieser Abschnitt stützt sich in Teilen auf eine jüngere kanadische Publikation (Davie, 2000) und dient, insbesondere im Hinblick auf sein Resümee, als besonders prononciertes Beispiel der innerkanadischen Diskussion. Schließlich folgt, *viertens*, ein Teil, der die gegenwärtige Situation der Bildungssteuerungsagenturen auf den verschiedenen Ebenen: Gesamtstaat, Provinzen, Bezirk/Gemeinde und Schule hinsichtlich der Spannung zwischen Zentralisierung und De-

zentralisierung skizziert. Die Zusammenfassung formuliert die Schlussfolgerungen, die hypothetisch aus den behandelten vier Abschnitten gezogen werden.

Steuerung

Steuerung wird oft umfassend und undifferenziert verwendet, was sich - wie auch im vorliegenden Text - dann als praktikabel erweist, wenn mit diesem Begriff der Gesamtkontext von Schule angesprochen wird, der ihre Rahmenbedingungen festlegt. Diese Festlegung kann durch speziell hierfür beauftragte Agenturen (Institutionen) der Bildungspolitik (Ministerien, Bildungs- und Schulverwaltung) also explizite Steuerungsagenturen im engeren Sinne, wie auch weitere unmittelbar oder mittelbar an Schulsteuerung beteiligte und intervenierende Agenturen wie Lehrer- und Elternverbände, internationale Agenturen wie EU, World Bank, OECD usw. erfolgen. Schließlich wird hier davon ausgegangen, dass Steuerung im weitesten Sinne auch über solche Strukturmerkmale verläuft, die als Folgen früherer Interventionen oder als Interventionen anderer, nicht primär mit Bildung befasster, Steuerungsagenturen zu spezifischen Kontextbedingungen geronnen sind. In diesem Sinne werden Grundbedingungen der föderalen Struktur Kanadas als relevanter Kontext von Steuerung beschrieben.

Die Annahme über den Zusammenhang zwischen Steuerung einerseits und Qualität von Schule im Sinne von Schülerleistung wie sie von PISA gemessen wurde, andererseits, scheint auf den ersten Blick durchaus plausibel, ist aber im einzelnen empirisch (noch) nicht nachgewiesen. Vergleichende Erziehungswissenschaft bzw. vergleichende Bildungsforschung in (West-) Deutschland hatten zudem seit den 60er Jahren des 20. Jh. der Steuerung von Bildungsvorgängen - insbesondere auf der Makro- und Mesoebene - überwiegend Skepsis entgegengebracht. Diese Skepsis speiste sich aus unterschiedlichen Quellen. Zum einen setzte sich in den sechziger und siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts eine radikal ideologiekritische Sichtweise als dominant durch - die ihrerseits ideologisch fixiert war. Sie stellte fest, dass es nicht die "Strategien der Bildungsproduktion" (Becker, Jungbluth 1972) seien, "aus denen sich das reale Zustandekommen der gesamtgesellschaftlichen Funktionen des Bildungssystems" ablesen lasse, also die Aktivitäten von "Parteien, Verbänden, Kultusministern, Schulverwaltungen, Haushaltsausschüssen, Beratungskommissionen usw. ... und damit auch nicht die strategischen Absichten von Individuen und Gruppen, sondern die Struktur- und Funktionsprobleme, die sich aus der konkreten Verfassung und Organisation des gesellschaftlichen Gesamtsystems und der Weise, in der es sich reproduziert ergeben" (Offe, 1972: 218-219).

Noch zugespitzter gesagt, seien es nicht "finalistische Handlungsvorstellungen... die nur den Einbildungen ihrer Träger nach den gesellschaftlichen Strukturen und Prozessen zugrunde liegen", sondern diese seien lediglich als "Interpretation oder subjektiver Reflex von 'apersonalen strukturellen Verknüpfungen'"⁵ zu verstehen. Eine solche Grundannahme schreibt Steuerung nicht nur keine rationale, strukturschaffende Rolle zu: Eine Übereinstimmung zwischen den steuerungspolitisch deklarierten Zielen einerseits und den Resultaten staatlichen Handelns andererseits sei ein "ganz unwahrscheinlicher, selbst erklärungsbedürftiger Fall" (Offe, S. 248), bzw. die "prognostischen und operativen Defizite von Bildungsplanung lassen die Behauptung nicht als übertrieben erscheinen, dass sie nur unter Bedingungen funktionsfähig wäre, die so wenig komplex sind, dass ein Bedarf an Bildungsplanung nicht ernstlich aufkommen würde." (Offe, 1972: 230).

In einem anderen theoretischen Zusammenhang, und unter Verweis auf eine gewachsene Zahl von Forschungsergebnissen, nicht zuletzt auch der vergleichenden Bildungsforschung, ist diese grundsätzliche Skepsis gegenüber gesellschaftlicher Steuerung, auch in jüngeren erziehungswissenschaftlichen Argumentationen weitergeführt worden. Angriffspunkte sind hier etwa modernisierungstheoretische Modelle, wie das von Inkeles und Smith⁶, aus denen implizit oder explizit konkrete Steuerungsstrategien abgeleitet werden: Diesen wurde entgegengehalten: "In each dimension relevant to developmental policy - education and economic growth, education and sociopsychological modernization, education and political mobilization -

⁵ Dieser Begriff von Offe zitiert nach Berstecher, Spree, 1971, S.4.

⁶ Unter Bezug auf deren Arbeit von 1974. Allerdings hat Inglehart in seinem jüngeren Modernisierungsansatz die früheren naiven Annahmen über diese Zusammenhänge wesentlich differenziert (Inglehart, 2000) bzw. überhaupt versucht, den Modernisierungsansatz selbst zu modernisieren.

these connections are neither direct nor linear, nor do they produce the same effects in different societies. Instead, they are as a rule not very pronounced, only partially effective, basically dysfunctional, or purely and simply counter-productive. In any case, they are 'highly problematic' and can only be understood in terms of relationships." (Schriewer, 2000: 319).

Aber auch weniger komplexe Zusammenhänge, deren Plausibilität bis heute kaum in Frage gestellt wird, wie die gewollte und gesteuerte globale quantitative Bildungsexpansion der letzten Jahrzehnte, sind auf ihre Steuerungseffektivität hin in Zweifel gezogen worden. Dies ist jedenfalls das Ergebnis einer Studie, die aufgrund der Analyse reichhaltigen Datenmaterials zu dem Schluss kommt, dass die steuernde Rolle des Staates für die quantitative Entwicklung der Bildungssysteme, sowohl im allgemeinen als auch speziell in Form variierender expliziter Steuerungsmodi für die "Bildungsexpansion" der letzten Jahrzehnte "relativ unbedeutend, jedenfalls nicht ausschlaggebend" gewesen sei. (Jönasson, 2003, Fuller, Rubinson, 1992)

Auf einer metatheoretischen Ebene könnte man die verschiedenen Positionen auch dahingehend zusammenfassen, dass sie - jede auf ihre Weise - auf das wachsende Bewusstsein zunehmender Komplexität der spätmodernen Gesellschaft reagieren. Das Thema der Komplexität wird ja auch meist explizit angesprochen: bei Offe in einem tautologischen steuerungs-skeptischen Zirkel: was sich nicht steuern lässt ist zu komplex zum Steuern und vice versa, bei Schriewer als Komplexität, angesichts derer (zumindest bisherige) Steuerungsansprüche sich als "basically dysfunctional", mindestens aber "highly problematic" erweisen.

Inzwischen hat die radikale Wende, die durch die "neoliberale Revolution"⁷ im allgemeinen und durch die Konzepte der *new governance* im besonderen herbeigeführt wurde, Verständnis und Funktionszuweisung von Steuerung wesentlich gewandelt. Es war nicht zuletzt die - von theoretisch unterschiedlichen Positionen her bestätigte - Skepsis gegenüber simplizistischen oder zu Überregulierung neigenden Steuerungsvorstellungen, die die Wende hin zu Modellen indirekter Steuerung erleichterte. Die Modelle von "Dezentralisierung" und "Marktregulierung", "*new government*", "*new governance*", "*new management*" usw. sind inzwischen - zumindest auf der semantisch-symbolischen Ebene auf eine umfassende Akzeptanz gestoßen. Makro- und mikropolitische Steuerungsaktionen werden weitestgehend mit Bezug auf diese Modelle begründet, Bildung und Schule sind umfassend in das Netzwerk der "*new governance*" eingebunden. Der Wandel zu Deregulierung und Liberalisierung, von Input- zu Outputsteuerung usw., all dies ist auch im Bildungswesen integraler und markanter Bestandteil der neuen Steuerung. Nicht zuletzt erweist sich die PISA-Initiative als (kollektiver) "Akteur" in dem Sinne, dass die Items ihrer Leistungsmessung nicht nur hinsichtlich der naturwissenschaftlichen und mathematischen Kenntnisse, sondern auch der Lesekompetenz, d.h. des verbal-textlichen Verstehens eine universal ('global') angenommene "institutionalisierte kognitive Rationalität" postulieren und den entsprechenden output messend identifizieren, sondern auch als normatives Moment verstehen (Deutsches PISA-Konsortium, 2001 S. 19). Dieses Zusammenspiel von externer, zielgerichteter Leistungsmessung und dezentralisierenden Elementen steigert insgesamt das Moment der Output-Rationalität und damit das Prinzip der Marktsteuerung bis hin zur Einführung einer Art 'Währungssystem'⁸

Was die hier behandelte Frage angeht, so bleibt das Problem der Komplexität der Kontextbedingungen von Steuerung freilich nach wie vor virulent und nach wie vor gilt, dass auf systemische Veränderungen zielende Strategien, die ja auch in marktgesteuerten Systemen zur Anwendung kommen (müssen) "... nur eine jeweils abzuschätzende und nachzuweisende Rolle neben anderen Faktoren [spielen], auf die strategisch-politisches Handeln in seinem gesellschaftlichen Umfeld stößt ... zu diesen, *nicht aus Strategien* hervorgehenden Faktoren gehören bestimmte Institutionen, Traditionen und funktionale Imperative, die in einer Gesellschaft wirksam sind." Offe, 1975: 218).

Im folgenden soll mit Blick auf diese Hypothese das gesellschaftlich-historische Umfeld des kanadischen Bildungsföderalismus als Teil jener "anderen Faktoren" angesprochen werden. Dabei wird Offes Hypothese allerdings modifiziert. Es wird davon ausgegangen, dass die "Institutionen, Traditionen und funktionalen

⁷ Der Begriff wird hier als - freilich sehr summarischer - analytischer Arbeitsbegriff, nicht als politisch-ideologisches Reizwort verstanden. Eine solche Klärung scheint im Kontext heutiger Diskussionen notwendig zu sein, vgl. auch: von Kopp, 2003.

⁸ Vgl. von Kopp (2003b) sowie Wößmann im Zitat von Fuchs (2004) im Abschnitt unten über lokale Steuerungsebenen.

Imperative" als gesellschaftlicher Kontext nicht aufgrund irgendeiner anonymen Emergenz von 'Gesellschaft'⁹, sondern selbst aus individuellen und kollektiven Strategien hervorgegangen und zu Artefakten geronnen sind. Dabei handelt es sich bei ihnen um Schichten verschiedensten Alters und Stadien ihrer Etablierung und "Gerinnung" zu Institutionen, Traditionen und funktionalen Imperativen, denen man ihren ursprünglichen personalen Strategiecharakter nicht mehr ohne weiteres ansieht. Da bei dieser Sicht die Genese und Evolution von Kontextbedingungen eine wesentliche Rolle spielt, wird generell die historische Dimension für die Behandlung von Kontextbedingungen als unabdingbar angesehen. Die vorliegende Hypothese wird gestützt durch ein Konzept von Kognition, Kultur und Aktion, das nicht personale und apersonale Strukturen gegeneinander stellt, sondern den Gesamtkontext einer interaktiven, dynamischen und entwicklungsgeschichtlich bestimmten Einheit von – grob gesagt: Biologie (Gene), Kultur, (Meme¹⁰) und "materials" (Artefakte, Technologie) versteht: "In my view, culture can acquire complexity through a *material* history. Culture thus has a body as well as a mind; it's just that the body of culture is made of materials like metal and plastic rather than flesh and blood... We are educated in part by our own artifacts ... Taken together, genes plus memes and artifacts create a life-form of increased complexity ... Human culture is a phenomenon that emerges from the interaction between humans, memes, and their constructions" (Aunger, 2002: 307). Die Offeschen "Institutionen, Traditionen und funktionalen Imperative" sind auf einer konkreteren Ebene Bestandteile eben dieser Interaktion.

Methodisch und forschungspraktisch wäre angesichts der enormen Komplexität von Aktion und Kontext zunächst zu unterscheiden zwischen aktuellen, aktiven, sowie inaktiven Steuerungsstrategien, wobei die Übergänge fließend sein dürften. Untersuchungen müssen, folgen sie einer solchen Hypothese, im jeweiligen Einzelfall definieren, welche Strategieebenen und welchen Strategieausschnitt sie sich vornehmen. "Personale", d. h. aktive Strategien sind dann nicht etwa deswegen als dysfunktional zu identifizieren, weil sie einer anonymen Macht nichtpersonaler Strukturen machtlos gegenüberstünden (also per se als dysfunktional zu definieren wären), sondern sie sind dann mehr oder weniger funktional (oder dysfunktional), wenn sie sich im Hinblick auf ihre eigene Qualität, Logik, Unterstützung durch andere Akteure usw. und last but not least durch die Qualität ihrer Kontextbezogenheit (zu den "apersonalen Strukturen") als erfolgreich, partiell erfolgreich, nicht erfolgreich oder gar kontraproduktiv erweisen. Mit anderen Worten, hier stellt sich ganz vorrangig die Frage nach der *Qualität* von Steuerung. Das Problem der Komplexität besteht freilich weiter – und es lässt sich auch nicht eliminieren, es sei denn man eliminiert das Wissen um oder die Suche nach Einflussgrößen, die außerhalb eines definierten Untersuchungsdesigns liegen. Es geht vielmehr darum, Hierarchisierungen von mehr oder weniger wichtigen und wahrscheinlichen Bedingungen für erfolgreiche oder erfolglose Steuerung zu identifizieren und in diesem Sinne Komplexität analytisch zu strukturieren und zu "reduzieren". Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass hier nicht davon ausgegangen wird, Steuerung sei illusionär, dysfunktional und legitimatorisch usw. – obwohl sie alle diese Merkmale haben kann. Nicht nur lässt sich "... die Besonderheit der Steuerungsform des Bildungswesens eines Landes ... durch internationale Vergleiche herausarbeiten"¹¹, sondern eine Vielzahl weiterer Studien kann auch die Zusammenhänge zwischen 'Besonderheit der Steuerungsform' – einschließlich ihrer Kontextbezüge – und ihrer Wirksamkeit erhellen.

Historische Wurzeln der bildungspolitischen Steuerung im föderalen Kanada: Zentralismus, Dezentralismus, Heterogenität

Die Kräftefelder von Zentralismus und Dezentralismus Kanadas auf den drei relevanten Ebenen: föderale Gesamtregierung, Provinzen und Kommunen gehen zurück auf ein komplexes Geflecht sehr unterschiedlicher Kontextbedingungen geographischer, politischer, ökonomischer, linguistischer und religiöser Gege-

9 Als demonstrativen Hinweis auf die Ablehnung eines der Gefahr permanenter Anonymisierung und Entleerung ausgesetzten Gesellschaftsbegriffs, vermeidet z. B. Sloterdijk das Wort "Gesellschaft" explizit und durchgehend – Peter Sloterdijk: Sphären III – Schäume. Frankfurt: Suhrkamp 2004.

¹⁰ S. hierzu: Blackmore, Susan: The Meme Machine. Oxford: Oxford University Press 1999 [Die Macht der Meme oder die Evolution von Kultur und Geist. Heidelberg, Berlin: Spektrum 2000].

¹¹ Literacy Skills for the World of Tomorrow – Further Results from PISA 2000, S. 87:
http://www.pisa.oecd.org/Docs/download/pisaplus_eng01.pdf

benheiten. Dabei spielte für die historische Richtungsgebung der bildungspolitischen Steuerung im späteren Kanada das Kolonialterritorium der bevölkerungsreichsten historischen Kernprovinzen, heute Ontario und Québec, eine zentrale Rolle. Sie waren, neben den kleineren atlantischen Provinzen, nach mehreren Kriegen zwischen England und Frankreich und der militärischen Niederlage der *Nouvelle France* (1763), vollständig der britischen Krone zugefallen und wurden zunächst unter der Bezeichnung "the Canadas" bzw. als "Provinz Québec" unitarisch verwaltet, dann (in *Upper* und *Lower Canada*) getrennt (1791), einige Jahrzehnte später wieder als *East* und *West Canada* in der *Province of Canada* vereinigt (1841) und schließlich, wiederum getrennt, in den neuen föderativen Staat, der sich 1867 gründete, eingefügt.

Für die folgende Skizze muss im Auge behalten werden, dass die komplexen tatsächlichen ideologischen und politischen Einstellungen und damit auch der 'Kultur'- und 'Schulkampf' zwischen Frankophonen und Anglophonen sich keineswegs so geradlinig darstellt, wie die aus pragmatischen Gründen hier wesentlich vereinfachte Darstellung suggerieren könnte. Wenn hier von der zentralen Bedeutung des Konflikts ausgegangen wird, der vor allem in und zwischen beiden Provinzen bzw. Sprach- und Kulturgruppen ausgetragen wurde, so die Annahme, dass sein Verlauf, und zwar Antagonismen wie auch Kompromisse und Kooperationen, eine konstitutive Rolle für die Ausformung und Ausbalancierung der heutigen Struktur föderaler und provinzieller Gleichgewichte gespielt hat.

Was die Geschichte der Schulentwicklung und der schulischen Steuerung in der historischen *Nouvelle France* vor der britischen Eroberung angeht, so ist sowohl die Gründung als auch die nachfolgende Entwicklung gekennzeichnet durch die Dominanz der katholischen Kirche. Damit war die Schule steuerungstechnisch zwar einer zentralistischen Hierarchie und detaillierten Kontrolle unterworfen, blieb gleichzeitig aber in der Folge weitestgehend unabhängig von den staatlichen Stellen, die nach der französischen Niederlage für lange Zeit ausschließlich von der siegreichen anglophonen Kolonialverwaltung dominiert und vom anglophonen Besitzbürgertum unterstützt wurden.

Die erste Schule der *Nouvelle France*, das *Collège des Jésuites*, wurde im Jahre 1635, nur wenige Jahre nach Gründung (1608) der Stadt Québec errichtet, die zu dieser Zeit nur einige wenige hundert Einwohner zählte. Die erste Mädchenschule wurde vom Ursulinenorden 1639 und die erste höhere Schule, das *Collège de Québec* 1655 von Jesuiten gegründet. Rund 10 Jahre später wurde von Bischof Laval ein Priesterseminar gegründet, das zum Vorläufer der späteren Laval-Universität wurde. Im ganzen Territorium der zu Frankreich gehörenden *Nouvelle France* gab es in den 60er Jahren des 17. Jahrhunderts weniger als 10.000 Einwohner. Von den zu dieser Zeit bestehenden Siedlungen hatten rund ein Drittel (nämlich 29) ihre eigenen Schulen (für Jungen). Die Folgen der englischen Eroberung der *Nouvelle France*, die 1763 besiegelt wurde, waren dramatisch und auch für den Bildungsbereich noch um 1800, also mehr als 30 Jahre nach der Eroberung, "pitoyable" (Graveline, 2003, S. 24). Während die Zahl der französischsprachigen Bevölkerung trotz des Krieges und der Flucht vieler Einwohner inzwischen auf 150.000 angestiegen war, verfügte sie über weniger Schulen als früher - und über verhältnismäßig wesentlich weniger Schulen als die zu dieser Zeit rund 10.000 Englischsprachigen in diesem Territorium.

Knapp zwanzig Jahre nach der Eroberung der *Nouvelle France*, 1789, plante die britische Kolonialregierung ein System einheitlicher, laizistischer Staatsschulen. Jede kleinere Siedlung sollte eine Primarschule, und Bezirkszentren mindestens eine Sekundarschule sowie ein College erhalten. Als generelle Unterrichtssprache wurde Englisch vorgesehen mit dem expliziten Ziel, die französische Bevölkerung (die französische "Rasse") zu "assimilieren". Diese Pläne stießen bei der frankophonen Bevölkerung auf entschiedenen Widerstand und mussten fallen gelassen werden, obwohl der "Traum von der Assimilation der Frankokanadier" (Graveline, 2003, S. 27) weiter bestand und seinen Ausdruck in verschiedenen nachfolgenden Vorstößen zur Schaffung eines stark zentralistischen (anglophonen) staatlichen Schulwesens fand.

1791 teilte das britische Parlament das fragliche Kolonialterritorium, unter Berücksichtigung der sprachlichen und religiösen Mehrheitsverhältnisse, in die zwei Provinzen *Upper Canada* (das spätere Ontario), und *Lower Canada* (das spätere Québec). 1840 wurden beide Provinzen wiederum im Act of Union zur neuen Kolonie "*Province of Canada*" zusammengefügt, 1867 im *British North America Act*, der Gründung Kanadas als föderaler Nation ("*Confederation*"), jedoch wieder getrennt.

In "*Upper Canada*" (Ontario) herrschte zunächst eine relativ schwache Zentralverwaltung gegenüber einer starken lokalen Autonomie. Auch im Schulbereich blieb unter dem Einfluss der damaligen "*reform party*" mit dem Schulgesetz von 1816 bis in die 40er Jahre des 19. Jahrhunderts die Rolle des Staates stark beschränkt. Was die öffentlichen Schulen angeht, so überließ die Zentralverwaltung es der (Besitz-) Bürgerschaft, Gewährsleute zu wählen (*trustees*), Ausschüsse, *boards*, zu bilden, und Schulen zu gründen, deren Lehrer nach (weitgehend formaler) amtlicher Bestätigung teils oder ganz vom Staat bezahlt wurden (Young & Levin 2002: 34). Es gab jedoch schon zu dieser Zeit ein anhaltendes politisches Tauziehen um das Ausmaß zentraler, (kolonial-) staatlicher versus dezentraler, lokaler Steuerung einschließlich der (elementar-) schulischen Angelegenheiten. Die Debatten spiegelten unter anderem auch auf ihre Weise die politische Auseinandersetzung der Anhänger der zwei unterschiedlichen Regierungsmodelle, des monarchistisch-britischen einerseits und des republikanisch-amerikanischen andererseits wider.

Nach amerikafreundlichen, antimonarchistischen Aufständen in *Upper Canada* (Ontario), die 1837 niedergeschlagen wurden, schrieben die Konservativen unter anderem gerade der bisherigen lokalen, auch schulischen, Autonomie eine wichtige Rolle bei der Schwächung des gesamtstaatlichen Zusammenhalts zu: "... the victorious Conservatives in Upper Canada came to view this localized autonomy as a contributing factor to the insurrection. From this perspective, Republican sentiment had been allowed to spread throughout Upper Canada, in part because the central authorities had permitted communities to hire American teachers and to use American textbooks..." (Young, Levin, 2002: 29-30).

In *Lower Canada* (Québec) zielten Aufstände in erster Linie auf die Verteidigung frankophoner kultureller und politischer Selbstbehauptung, und der Gegensatz zwischen Royalisten und Republikanern stand nicht gleichermaßen im Vordergrund. Andererseits gab es aber auch die - wohl nicht unbegründete - Befürchtungen auf Seiten der frankophonen Konservativen und der Kirche, die republikanische anglophone Zuwanderung könne sich mit republikanischen Frankophonen verbünden. Tatsächlich empfahl die katholische Kirche in Québec den Aufständischen, die sich in den Jahren 1837-38 Kämpfe mit der Kolonialverwaltung lieferten (in der Geschichtsschreibung Québecks als "*Rébellion des Patriotes*" bezeichnet), letztlich die Unterwerfung unter das "britannische Joch" (Graveline, 2003: 38), das ihr offenbar erträglicher schien als die Republik. Nach Niederschlagung der Aufstände verstärkte sich wiederum der Druck hinsichtlich einer völligen "Assimilierung" der Frankokanadier, die von der herrschenden anglophonen Klasse nun wieder als dringliche Aufgabe angesehen wurde.

Die "Lehren" aus den Aufständen insgesamt mündeten in die (erneute) Zusammenlegung beider Kolonialgebiete, die im *Act of Union* von 1841 bestätigt wurde und die den Namen "*Province of Canada*" erhielt (und mit der Staatsgründung 1867 wiederum aufgelöst wurde). Ihr folgte noch im selben Jahr die Verabschiedung eines neuen, für die Union gemeinsamen, Schulgesetzes, des *Common School Act*, wobei erstmals eine zentrale Schulbehörde, ein gemeinsames "Ministerium" mit einem "*Chief superintendent of education*" sowie die neuen Positionen von regionalen Schulinspektoraten, geleitet von *county- bzw. district superintendents*, geschaffen wurde. Gleichzeitig kam es zu einer erneuten legislativen Restauration der Kompetenzen der *locally elected trustees* mit ihren weitreichenden Aufgaben: "These boards resumed responsibility for maintaining the schoolhouse, calculating and collecting the school rate, hiring teachers, selecting textbooks, and overseeing the courses of study" (Young, Levin, 2002: 30-31).

Man kann spekulieren, dass die Unionisierung sowie die Zusammenfassung unter eine zentrale Schulbehörde beider Kolonialterritorien als ein mögliches Muster des Zusammenschlusses mit weiteren Kolonialterritorien und damit als ein Modell einer gesamtkanadischen, möglicherweise immer noch föderalen Union mit einer starken zentralen Macht hätte dienen können. Allerdings gingen der *Union Act* und der *Common School Act* mit einseitigen Assimilierungsvorstellungen gegenüber den Frankokanadiern einher, und der Gedanke an eine gemeinsame zentrale Schulpolitik musste schon nach zwei Jahren wegen des grundlegenden Widerstandes der Frankokanadier aufgegeben werden. Das gemeinsame "Ministerium" wurde mit dem *administration act* von 1843 wieder geteilt und jeweils für beide Provinzteile *assistant superintendents* eingesetzt. Gleichzeitig mit dieser Dezentralisierung auf Unionsebene kam es in *Upper Canada* (Ontario) mit einem politischen Wechsel und Stärkung der Konservativen zu einer weiteren deutlichen Stärkung zentralistischer Tendenzen. Sie realisierten sich vor allem über das dort 1846 neu geschaffene *General Board of Education* und die neue Position des *chief Superintendent of education*, der nicht der Regierung, sondern un-

mittelbar dem Gouverneur und dem Kabinett berichtspflichtig wurde. Der in dieser Position von 1844 bis 1876 amtierende Egerton Ryerson verankerte zusammen mit dem Aufbau eines weitgehend flächendeckenden Grundschulnetzes die durch Steuern bezahlte, allgemeine Schulpflicht mit einem offiziell anerkannten Curriculum, offiziellen Lehrbüchern und ausgebildeten Lehrern in *Upper Canada*. Sein Wirken war so erfolgreich, dass es den Auf- und Ausbau öffentlicher Schulsysteme in den anderen englischsprachigen Provinzen stark beeinflusste (Historica).

Für die Frankophonen stellte die Bindung des Schulwesens an die Kirche weiterhin das effektivste Mittel kultureller Autonomie dar. Allerdings hatte die Kirche auf die 'republikanisch-laizistische Gefahr' im Gefolge der Amerikanischen und der Französischen Revolution für einige Zeit damit reagiert, dass sie nun dem Ausbau des Schulwesens und der Bildung, entgegen ihrer bisherigen Tradition, nur noch sehr wenig Aufmerksamkeit schenkte, was die Situation der frankophonen Bildungswesens schwächte. Generell blieb es jedoch dabei, dass die Kirche, um ihre privilegierte Stellung zu bewahren, und aus Furcht vor dem anglophonen (und protestantischen) Assimilationsdruck, da wo sie irgend konnte, und dies war hauptsächlich in Québec, konsequent gegen die Durchsetzung einer allgemeinen zentralen, staatlich regulierten Schulpflicht kämpfte, die von den (anglophonen) Protestanten Québécois (bzw. der zeitweise vereinten Verwaltung von *Upper* und *Lower Canada*) immer wieder gefordert wurde. Aus diesem Kontext wird verständlich, dass die allgemeine Schulpflicht in Québec (und die damit zusammenhängende Schulgeldfreiheit der Primarschule, aber auch die staatliche Kontrolle der Schulen) nach langen, oft erbitterten Auseinandersetzungen mit letztendlichiger Zustimmung des *Comité Catholique du Conseil de l'Instruction Publique* erst im Jahr 1942 (und damit immerhin 11 Jahre später als im Vatikanstaat) verankert wurde (Graveline, 2003: 66). Als Folge dieser "Verspätung" entstand ein flächendeckendes staatliches Sekundarschulwesen in Québec sogar erst in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts.

In die Zeit vor der Staatsgründung fällt auch eine Serie von wichtigen Verordnungen in den unierten Provinzen West- und Ostkanadas (Ontario, Québec), die zwischen 1841 und 1863 verabschiedet wurden. Sie betrafen die sog. *separate (separate denominational* und in Québec *dissentient*) schools,¹² die den katholischen bzw. protestantischen Eltern (Gemeinden) das Recht garantierte, eigene sprachlich-konfessionelle, staatlich anerkannte und öffentlich finanzierte Schulen zu gründen und zu unterhalten. Diese Verordnungen bestätigten eine schon im wesentlichen bestehende Praxis in allen zweisprachigen Gebieten Kanadas, die zunächst durchgehend ein gemeindegebundenes, konfessionelles Schulwesens hatten. Die zunehmend gemischte Siedlung in den Städten sowie die dynamische Einwanderungsbewegung, die in vielen Bereichen die Frankophonen zurückdrängte, gleichzeitig aber auch der entschiedene Widerstand im heutigen Québec, der dazu führte, dass die anglophone Bevölkerung dort in einer Minderheitenposition blieb, erzwang Lösungen, die den jeweiligen frankophonen bzw. anglophonen Minderheiten ihre schulischen Rechte zusicherten. Diese Entwicklung verlief keineswegs ohne ernste Konflikte: In Manitoba, das 1870 dem neuen Staat eingegliedert wurde, kam es sogar zur Anrufung der Bundesregierung, die um Intervention gebeten wurde. Manitoba war zu dieser Zeit mit einem frankophonen Bevölkerungsanteil von rd. 50%¹³ faktisch zweisprachig. Diese Zweisprachigkeit wurde nun auch per Schulgesetz von 1871, einem der ersten Gesetze der neuen Provinz, verankert. Das zunächst einzige School board bestand je zur Hälfte aus frankophonen (katholischen) und anglophonen (protestantischen / anglikanischen) trustees. Jede der beiden Sektionen verwaltete ihre eigenen Schulen und kontrollierte Angelegenheiten wie Prüfungen, Benotung, die Lizenzierung von Lehrern, Auswahl der Textbücher für religiösen Unterricht, und beide teilten sich gleichermaßen die von der Provinzregierung zugewiesenen Finanzmittel.

¹² "In both the US and Canada parents are free to choose to send their children to the state-run public School system or to a variety of private fee-paying schools. In Canada, several provinces, through systems of public separate schools or public support of private schools, allow families greater choice, usually on the basis of denominationalism. In the US, however, a strict interpretation of the doctrine of the separation of church and state restricts choice somewhat. For parents there, education ceases to be free if they decline to exercise their prior right to send their children to the public schools. In contrast to US constitutionalism, under which state aid is denied to separate schools, Canadians have used constitutional provisions to guarantee state aid to such schools." Historica. The Canadian Encyclopedia: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCEsearch&Params=A1>

¹³ mit einer damals äußerst dünnen Besiedlung von insgesamt rd. 12.000 Personen und 33 Schulen.

Diese Situation spiegelte ziemlich genau den Zustand des traditionellen Schulwesens auch in anderen gemischtsprachigen Provinzen, bevor sie dieses Muster eines konfessionellen öffentlichen Schulwesens in das eines laizistischen öffentlichen Schulwesens umwandelten. Dabei blieben für diejenigen Bevölkerungsteile, die sich von vornherein in einer minoritären Situation befanden – oder, wie die Frankokanadier in vielen Regionen Kanadas, teilweise sehr schnell gerieten – die Garantien für einen öffentlichen Unterhalt ihrer Schulen erhalten. Dies ging freilich mit einer stärkeren Kontrolle und gewissen Standardisierung dieser Schulen einher. Zudem bezogen sich die im Manitoba-Gesetz (wie in anderen Fällen auch) garantierten Zusagen zum Erhalt dieser Schulen nicht explizit auch auf diejenigen Einrichtungen, die zu diesem Zeitpunkt lediglich aufgrund informeller Übereinkünfte nach diesem Muster existierten, was einen Großteil gerade der französischen Einrichtungen betraf.

Nachdem im weiteren der Anteil der frankophonen Bevölkerung in Manitoba entscheidend (auf nur noch knapp 10%) gesunken war, wurde von der anglophonen Mehrheit das Sprachen- wie auch das Schulgesetz zur Disposition gestellt. Dabei blieb es nicht bei Argumenten eines billigen Ausgleichs, sondern im Umfeld starker anti-frankophoner Kampagnen, die auch von Ontario aus unterstützt und von französischen Aufständen im Nordwestterritorium zusätzlich geschürt wurden, kam es zu offenem Assimilierungsdruck und 1890 einem Gesetz, das die frühere konfessionsgebundene Schulstruktur aufhob und damit hier durchsetzte, wogegen sich die katholische Kirche als Träger des Bildungssystems in Québec mit Erfolg gewehrt hatte. Zusätzlich wurde nun die frühere, nach anglophoner Deutung lediglich geduldete nicht explizit für alle Zeiten und alle Schulen gegebene Garantie der unverletzlichen Stellung aller ursprünglichen katholischen Schulen aufgehoben. Im Zuge von Kompensationen für die Enteignung der Jesuiten in Québec, gegen die anglophone Gruppen in ganz Kanada heftig protestierten, reagierte die Regierung Manitobas mit der Anweisung an die frankophone Sektion des *school board*, den akkumulierten Finanzüberschuss von über 13.000 Dollar an den Staat zurückzuzahlen. In Manitoba (und in anderen Provinzen) wurden zudem die Möglichkeiten einer unabhängigen, von den lokalen *boards* durchgeführten Besteuerung beschränkt oder aufgehoben.

Katholische Politiker und Bischöfe aus ganz Kanada forderten im Gefolge mehrjähriger Auseinandersetzungen die Bundesregierung auf, der Provinzregierung Manitobas eine Rücknahme ("*remedial order*") des Gesetzes aufzuerlegen, die am 21. März 1891 tatsächlich erging. Die Möglichkeit einer Anrufung der Zentralregierung, die in Schulfragen der jeweiligen Provinzen eigentlich nicht zuständig war, ergab sich allein aus dem Argument, dass mit der angedrohten Auflösung der katholischen öffentlichen Schulen Verfassungsrecht gebrochen werde. In dieser Angelegenheit engagierte sich auch der Vertreter der britischen Krone, der Lord Governor Bourinot, ein Verfassungsexperte, der in seinem Report sogar zum Schluss kam, die Provinzregierung von Manitoba solle entweder der katholischen Minderheit entgegenkommen, d. h. ihr im Rahmen eines weiterhin konfessionellen Schulwesens staatlich unterhaltene aber inhaltlich nicht kontrollierte Schulen belassen, oder das Erziehungswesen der föderalen Zentralregierung übertragen (Bélanger). Der Streit, Kompromisse und nachfolgende Diskussionen zogen sich noch jahrelang hin, bis schließlich die Provinzregierung von Manitoba 1916 auch den Kompromiss mit den Frankophonen einseitig aufkündigte. Damit erhielten die übrig gebliebenen katholischen Schulen Manitobas den Status von *separate schools*, d. h. von öffentlich (und nicht mehr von der Kirche kontrollierten) Minderheitenschulen, ein Status, den diese Schulen im wesentlichen noch heute in allen Provinzen haben.

Kanadas Föderalismus: Canada Decentralized?

1867 wurde durch den *British North America Act* (BNA) aus den Gebieten des heutigen Ontario und des heutigen Québec, die beide (nach republikanischen bzw. antibritischen Aufständen) schon vorher durch den Act of Union (1841) zu einer politischen Einheit zusammengefügt worden waren (Canada West und Canada East) und nun wieder getrennt wurden, sowie aus New Brunswick und Nova Scotia die Konföderation Kanada gebildet. Einer der Gründe für die Bildung der Konföderation ist in der legislativen Pattsituation zu sehen – sowohl *Canada West* wie auch *Canada East* hielten die gleiche Anzahl von Sitzen in der gesetzgebenden Versammlung. Eine weitere Rolle spielte das Verhältnis zum südlichen Nachbarn. Ein gewisses Ressentiment gegenüber den USA fand seine politische Heimat vor allem in der *National Policy* der damaligen Vorläuferin der späteren konservativen Partei (Canadian Confederation: McDonald). Im Umfeld dieser Politik standen Wirtschafts- und Politikinteressen, aber auch die Furcht vor Ambitionen der USA, im Zuge seiner

Expansion kanadische Territorien in die Union einzugliedern. Immer wieder unternommene militärische Vorstöße auf kanadisches Territorium seit der Zeit der Amerikanischen Revolution und, zuletzt, während des amerikanischen Bürgerkriegs bestärkten diese Einstellung: "Fundamental to the thinking of the framers of the [Canadian national] policy was the idea that the United States was ... an aggressive competitor power waiting for a suitable opportunity to fulfill its destiny of the complete conquest of North America." (Brown, 1990: 39, zit. nach: Davie, 2000: 17). Angesichts der Dimensionen des amerikanischen Bürgerkriegs war Großbritannien äußerst zurückhaltend hinsichtlich einer militärischen Drohhgebärde und man setzte die Hoffnung auf eine politisch-formale Einigung und damit Stärkung der kanadischen Gebiete. In diesem Kontext wurden auch die bisherigen Gebiete der privaten Handelsgesellschaften in Territorien der Krone umgewandelt: "The Civil War made Canada's defence a touchy subject. Great Britain was reluctant to invest in such a major undertaking. Confederation of the British colonies seemed a more logical choice. It would allow transferring the administration of 'the colonies' to a new, duly constituted, state and would put the brakes on the goals of the United States" (Canadian Confederation: McDonald).

Die ambivalente Formulierung hinsichtlich der grundlegenden Staatsform des Landes, wobei von *confederation* gesprochen wurde (während heute die Formulierung *federation* vorherrscht, ohne dass ein formal bestätigter Benennungswechsel stattgefunden hätte), implizierte von Anfang an nicht den losen Zusammenschluss einer Gruppe von Staaten - wie z. B. die USA zwischen 1776 und 1789 - sondern die Verfassungsväter erklärten explizit, dass das Ziel der Staatsgründung, "a new nation," "a new political nationality," "a powerful nation, to take its place among the nations of the world," "a single great power" sein sollte (Forsey, 2003).

Gleichzeitig war man sich bewusst, dass die enormen Unterschiede zwischen den einzelnen Provinzen nicht würden vereinheitlicht werden können, und man sah dies auch nicht als wünschbar an. Der Charakter der Föderation war also von vornherein geprägt vom Wunsch nach gemeinsamer Stärke nach Außen einerseits, aber möglichst großer Unabhängigkeit und Eigenständigkeit nach Innen andererseits. Bis heute wird das Ausbalancieren der relevanten Steuerungsebenen Gesamtstaat, Provinz, Kommune, durch das komplizierte Geflecht psychologischer und struktureller Ausgangsbedingungen der Föderation zum Zeitpunkt des BNA mitbestimmt, die trotz teilweise sehr unterschiedlicher Interessen, zum freiwilligen Zusammenschluss von 1867 führten.

Diese Situation der Ausgangsbedingungen war komplex und teilweise widersprüchlich: Das überwiegend französischsprachige und katholische Québec, das nach dem englischen Sieg über Frankreich im siebenjährigen Krieg explizitem Unterwerfungs- und Assimilierungsdruck in der zeitweise unitarischen *Province of Canada* ausgesetzt war, erhoffte sich von der Föderation einen gewissen Schutz gegen die Erosion seiner Sprache, seiner vom französischen Recht geprägten Zivilverwaltung sowie seiner Religion. In Ontario andererseits hatte man noch nicht vergessen, dass es der Initiative von Abgeordneten aus Québec zu verdanken war, dass die Krone dem Prinzip der *separate schools* (s.u.) zugestimmt hatte, was die Einführung von öffentlichen katholischen Schulen in Ontario und potentiell einen Damm gegen die weitere Ausbreitung englischsprachiger Schulen in Québec bedeutete. Obwohl inzwischen in Gesamtkanada die Anglophonen bevölkerungsmäßig und ökonomisch (militärisch ohnehin) in der Übermacht waren, wurden auf ihrer Seite Befürchtungen vor einer "*French domination*" genährt. Nova Scotia und New Brunswick ihrerseits hatten als relativ kleine und bevölkerungsarme Provinzen die Sorge, sie könnten von der unvergleichlich größeren Province of Canada, von der sie wenig wussten und gegenüber deren Instabilität und dem ständigen anglo-französischen Streit sie misstrauten, völlig vereinnahmt werden. Alle zusammen fühlten sich bedroht von den USA, mit denen es in der Vergangenheit militärische Auseinandersetzungen gegeben hatte, und die Kanada ökonomisch leicht vom Welthandel abschneiden konnten: "So the Fathers of Confederation were equally insistent on a real federation, a real 'Union,' as they repeatedly called it, not a league of states or of sovereign or semi-independent provinces." (Forsey, 2003).

Der erste Premierminister des neuen Kern-Kanada (die anderen Gebiete schlossen sich der Konföderation in den folgenden Jahren an, zuletzt 1905 Alberta), Sir John A. McDonald, Vertreter der Konservativen, war ein entschiedener Zentralist (Davie, 2000). Offenbar sah auch die Mehrheit der damaligen aktiven politischen Klasse, die es als Akteure in die neue Hauptstadt Ottawa zog, diese als das vermeintlich dominierende, kommende Machtzentrum des neuen Staates. Gleichzeitig begannen jedoch schon die Diskussion über die Zuständigkeiten und die Machtverhältnisse zwischen Zentralregierung und den Provinzen, denn der BNA

war in dieser Hinsicht keineswegs eindeutig und bestimmte z. B. dass der Zentralregierung all diejenige Macht zukomme, die nicht exklusiv in den Machtbereich der Provinzen falle. Bei erster Gelegenheit wurde von Seiten der Provinzen versucht, Kompetenzen zu sichern und möglichst auszuweiten, wobei die Premierminister der Provinzregierungen (überwiegend Liberale) argumentierten, "... that the provinces were the main source of power and that they had voluntarily delegated only a portion of it to a central government..." (Francis, Jones, Smith, 1988, zit. nach. Davie, 2000: 22). Auch die zunächst noch mächtigen Gouverneure (*lieutenant governors*) der Provinzen als von der Regierung (*dominion government*) eingesetzte Repräsentanten der Krone, behielten sich gegenüber der Zentralregierung das Recht vor, provinzielle Rechtsakte zu verabschieden bzw. zu annullieren (Francis Jones, Smith, 1988, zit. nach Davie: 19 und: Lieutenant Governors).

Interessanterweise unterstützten Ontario und Québec jedoch zunächst die zentralistische Politik des Premierministers, denn sie zielte auf eine wirtschaftliche Öffnung des westlichen Hinterlandes unter der Führung der beiden wirtschaftlich potenten Provinzen (einschließlich einer eventuellen eigenen territorialen Expansion). Gleichzeitig gab es jedoch die prekäre Lage Québecks gegenüber dem übermächtigen anglophonen Umfeld, die für diese Provinz eine besondere Motivation für die Betonung eigenprovinzlicher (legislativer) Unabhängigkeit bedeutete. Unabhängigkeit wurde von Anfang an vor allem in den Bereichen Erziehung und Bildung, soziale Institutionen, Familienpolitik sowie dem Rechtssystem angemahnt (siehe Stevenson, 1989, Davie 2000:20). Nach der Wahl Oliver Mowats 1873 zum Premier der Provinzregierung Ontarios, ein Posten, den er während der nächsten 24 Jahre innehatte, gerieten anfängliche zentralistische Tendenzen auch in dieser Provinz in den Hintergrund. Mowats Politik der Stärkung provinzieller Rechte beeinflusste wesentlich die weitere Konsolidierung der Machtverteilung zwischen der Zentralregierung und den Provinzen. Klar zur antizentralistischen Politik bekannten sich dann auch die anderen Kolonien (Provinzen), die sich der Konföderation nach und nach anschlossen.

Streitfälle zwischen der kanadischen Zentralregierung und den Provinzen wurden in letzter Instanz nicht in Kanada selbst entschieden, sondern vom obersten Verfassungsgericht des Britischen Imperiums, dem JPC (*The Judicial Committee for the Privy Council*), der hierzu vom britischen Parlament ermächtigt worden war. Diese Rolle spielte das Gericht formal bis 1949. Es war nicht zuletzt eine lange Reihe von Entscheidungen des JPC zu Gunsten der Provinzen gewesen, die MacDonaldis Pläne unterminiert hatte, eine hochzentralistische Föderation aufzubauen (Stevenson, zit nach Davie, 2000: 23). Dies trug entscheidend zur langfristigen Tendenz einer wachsenden Dezentralisierung und sogar für die Provinzen zur "Maximierung ihrer Kompetenzen" gegenüber der Zentralregierung Kanadas bei (Ibid.: 29). Diese Tendenz begann mit der Entscheidung des Gerichts, die Provinzregierungen als der föderalen Regierung gleichwertig zu bestätigen. Manche Beobachter sehen in der Tatsache, dass das *Judicial Committee* seinen Sitz in Schottland hatte (und ihm meist schottische Konservative vorsäßen) einen Grund dafür, dass es in der Regel zugunsten der Provinzen entschied, wobei es die Grundhaltung einer "minority nation within a unity state" einnahm. Mit anderen Worten: es handelte mit der heimlichen Sympathie dessen, der selbst Ambitionen einer größeren Unabhängigkeit von der Zentralregierung hegte, sie selbst aber nicht durchsetzen konnte. Insgesamt lässt sich sagen, dass es sicherlich nicht einzelne Faktoren, sondern ein Faktorenbündel war, das die "Evolution hin zu einem mehr dezentralisierten föderalen Staat" vorantrieb und diese Entwicklung nicht aufzuhalten war (Davie, 2000: 29). Zu diesen Faktoren gehörten die nachlassende akute Bedrohung durch die USA, eine gewisse Rivalität zwischen (politisch) liberalen Provinzen und einer überwiegend konservativen föderalen Regierung und das Hinzukommen weiterer Provinzen, was die Mehrheitsverhältnisse weiter zugunsten der Provinzen verschob. Was die spezielle Situation Québecks angeht, so haben möglicherweise die provinzfrendlichen Entscheidungen des *Judicial Committee* eine potentiell explosive Lage sogar verhindert (vgl. ebda.), denn sie erzwangen immerhin für die Frankophonen erträgliche Kompromisse.

Diese 'evolutionäre' Entwicklung einer wachsenden Dezentralisierung wurde lediglich durch die großen äußeren Bedrohungen, den Ersten Weltkrieg, die große Weltwirtschaftskrise sowie den Zweiten Weltkrieg konterkariert. Die relative 'Rezentralisierung' setzte sich nach dem letzten Krieg bis Mitte der 60er Jahre fort. Diese Phase eines "kooperativen Föderalismus" (Davie, 2000) und gleichzeitig eines deutlichen Keynesianismus einschließlich dessen Präferenzen für eine starke staatliche Rolle bei der Finanzpolitik, bedeutete "... perhaps the longest period in Canadian history of relative dominance by the federal government over the

provinces". (Davie, 2000: 30). Diese "liberale", in europäischer Diktion "sozialdemokratische", Politik erreichte in der Person und dem politischen Handeln Pierre Trudeaus einen Höhepunkt, der zwar als frankophoner Québécois durchaus Sympathien für die Sache Québecks hatte, aber dennoch konsequent die Linie einer starken föderalen Kontrolle (vor allem der Ökonomie über Lohn- und Preiskontrolle) verfolgte. Einen wichtigen Beitrag Trudeaus für die kanadische Politik stellte auch seine Bemühung um die formal endgültige, völlige Unabhängigkeit vom britischen Parlament dar. Diese wurde in Ergänzung zum *British North America Act 1982* als "*Constitution Act*" von Queen Elisabeth verabschiedet.¹⁴

Die neoliberale Wende unter Trudeaus Nachfolger Brian Mulroney schließlich markierte seit den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts die konsequente Politik der konservativen Partei zu Gunsten einer dezentralisierenden und deregulierenden, kontinental (d. h. auf die USA) ausgerichteten Wirtschaft und der Durchsetzung des Prinzips marktwirtschaftlicher Steuerung einschließlich der damit verbundenen Ökonomisierung bisheriger öffentlicher Teilbereiche wie eben auch des Bildungswesens. Letztere fand freilich zunächst deutlich günstigere Bedingungen in den Provinzen mit starken konservativen politischen Kräften.

In diesem Umfeld und aus der Erfahrung einer kontinuierlich wachsenden Dominanz des Englischen in Québec heraus, fand seit den 60er Jahren des 20. Jh. der Separatismus in der Provinz fruchtbaren Boden. Gemäßigte Unabhängigkeitspolitiker verfolgten demgegenüber die Politik einer "leisen Revolution". Neben deren ökonomischer Stoßrichtung hatte sie wesentliche Bedeutung für die Bildungspolitik: Das frankophone Schulwesen wurde nun laizistisch - womit unter anderem überhaupt erst ein öffentliches, nichtkirchliches Sekundarschulwesen entstand. 1977 wurde schließlich Französisch zur offiziellen alleinigen Landessprache in der vormals bilingualen Provinz.

Die heutige Situation der Föderation wird, nicht nur im Hinblick auf Québec, von "Föderalisten", meist Kritikern der neokonservativen (neo-wirtschaftsliberalen) Politik, beschrieben als eine "...increasingly loose collection of semi-sovereign provinces, with a government unable or unwilling to exercise much control over the economy or to carry out coherent policies even within its own fields of jurisdiction." (Stevenson 1990: 397-398, zit. nach Davie, 2000: 35). Dem werden sicher nicht alle Beobachter der kanadischen Situation zustimmen, die Äußerung bezeichnet jedoch die authentische Situation einer diffizilen Balance zwischen Zentralismus und Dezentralisierung im föderalen Kanada.

Die Skizze verdeutlicht, dass die konkrete Macht- und Kompetenzverteilung im Föderalismusystem Kanadas nicht ein für alle mal vorgegeben ist, sondern sich in einem ständigen Balancebereich bewegt, der mal nach der einen, mal nach der anderen Seite ausschlagen kann. Was das Schulwesen angeht, so ist zwar die vollständige Kompetenz der Provinzen völlig klar und formal nie in Frage gestellt worden. Dennoch stellt die skizzierte Machtbalance einerseits den politischen Rahmen auch der provinzeigenen Bildungspolitiken dar. Andererseits gehört es zur Logik der geschilderten Machtbalance, dass, je nach Gelegenheit und Opportunität, auch das Bildungswesen in entsprechende Strategien, auch in solche einer bildungspolitischen "Rezentralisierung", zumindest relativen "Uniformisierung" einbezogen werden kann. Dies dürfte um so mehr der Fall sein, als die gegenwärtigen Tendenzen verstärkter Internationalisierung und Globalisierung neue transnationale Agenturen (OECD, Weltbank, Europäische Union, Panamerikanische Freihandelszone usw.) ins Spiel bringen sowie neue Bedingungen geschaffen haben, die zumindest eine zunehmende Standardisierung im Bildungsbereich fördern.¹⁵ Einen der wichtigsten Katalysatoren von Standardisierung stellt zweifellos die PISA-Studie dar, die dabei ist, eine substantielle normative Wirkungskraft zu entwickeln. Da mit ihr nationale Einheiten untersucht werden, entsteht ein gewisser Druck auch auf föderale Systeme, "mit einer gemeinsamen Stimme" zu sprechen. Andererseits wird gerade angesichts der wachsenden Bedeutung transnationaler Einheiten die Stellung von Regionen und Provinzen gestärkt. Generell ergibt sich damit die Situation gleichzeitiger zentripetaler wie zentrifugaler Kräfte. Ob die genannten normierenden Tendenzen zu einer bildungspolitischen "Zentralisierung" in Kanada im engeren Sinne führen wird, kann zwar bezweifelt

¹⁴ Québec stimmte diesem Constitution Act übrigens nicht zu. Erst im Jahr 1987 wurde ein Dokument verabschiedet, das den Constitution Act unter bestimmten Vorbehalten und nach einigen Verfassungszusätzen anerkannte. Andererseits mussten die anderen Provinzen und die Zentralregierung den formalen Status Québecks als "distinct society" anerkennen.

¹⁵ Zum theoretischen und bildungspolitischen Kontext s. hierzu u. a. Clayton 2004, v. Kopp 2003b.

werden, aber eine Standardisierung der Maßnahmen zur Sicherung von Qualität von Schule (wie von PISA definiert) deutet sich schon seit Beginn der 90er Jahre an, und ihre Weiterführung ist nicht auszuschließen.

Die Bildungs-Steuerungsebenen im heutigen föderalen Kanada

Staat und Bundesverfassung

Formales Oberhaupt des kanadischen Staates ist die britische Königin. Auf gesamtstaatlicher Ebene wird sie durch den *Governor General* repräsentiert, auf Provinz-Territorialebene¹⁶ durch die *Lieutenant-Governors*. Deren faktische Rolle ist äußerst eingeschränkt, immerhin werden Gesetze erst durch die formale Zustimmung der Krone, vertreten durch die *governors*, in Kraft gesetzt. Das Unterhaus (*House of Commons*) ist die wichtigste gesetzgebende Körperschaft auf gesamtstaatlicher Ebene, während das Oberhaus (*Senate*) in dieser Beziehung kaum eine aktive Rolle spielt. Die Unterhaus-Abgeordneten der 301 Wahlkreise gelten nach einfacher Mehrheit der Stimmen als gewählt. Entsprechend den Einwohnerzahlen der Provinzen und Territorien variieren die Zahlen der Wahlkreise. Seit Juni 2004 gibt es eine Neuordnung, die die jüngste Bevölkerungs- (Einwanderungs-) Entwicklung berücksichtigt. Dabei haben Ontario gegenüber früher drei und Alberta und British Columbia je zwei Sitze hinzugewonnen. Die Verteilung sieht nun folgendermaßen aus: Ontario:106 Sitze; Québec:75; British Columbia: 36; Alberta: 28; Manitoba: 14; Saskatchewan: 14; Nova Scotia:11; New Brunswick: 10; Newfoundland and Labrador:7; Prince Edward Island: 4; Northwest Territories: 1; Nunavut: 1; Yukon territory: 1 (Forsey, 2003).

Die Gründung Kanadas als föderaler Staat geht zurück auf die Verabschiedung des *British North America Act* (BNA) im Jahre 1867 (s.o.). Paragraph (*section*) 93 dieses Gesetzes regelt die prinzipielle Souveränität der Provinzen in Bildungsfragen. Ein gesamtkanadisches Bundesministerium für Bildung gab und gibt es nicht. Im Jahr 1982 erfolgte eine Neuverabschiedung des BNA, der *Constitution Act* (CA), der im wesentlichen eine Bestätigung der alten Verfassung bedeutete, allerdings die völlige gesetzgeberische Lösung vom britischen Parlament brachte und aus diesem Grund auch als "*patriation*"¹⁷ bezeichnet wird. Die schriftlich neu fixierte Form der Verfassung von 1982 besteht, im Gegensatz zu den meisten Verfassungen anderer Nationen, nicht aus einem einzigen, sondern aus einer Sammlung von 25 grundlegenden Dokumenten, die aus unterschiedlichen Zeiten und Quellen (neben kanadischen einigen britischen) stammen. Im CA blieb die Regelung bildungspolitischer Zuständigkeiten von Bund und Provinzen unberührt. Section 29 bestätigt auch erneut die Rechte und Privilegien hinsichtlich der *separate schools* (Young & Levin 2002: 34; vgl. auch: Zuker 1988: 4).¹⁸ Heute gibt es neben den nichtkonfessionellen Schulen und den öffentlich finanzierten Schulen der großen Konfessionen zum Beispiel auch öffentliche Schulen folgender Glaubensrichtungen: jüdische, der Amish, der Hutterer, der Heilsarmee sowie anderer Gruppen.¹⁹

Als ein gewisses Kuriosum kann angesehen werden, dass die Provinz Québec die Unterzeichnung des *Constitution Act* von 1982 verweigert hat. Die Gründe hierfür sind zweifellos komplex. Sie dürften in der Priorität der damaligen Provinzregierung zu sehen sein, die zu dieser Zeit (jedenfalls verbal) für die völlige Unabhängigkeit eintrat und jegliche Präjudizierung einer Einschränkung dieser Option vermeiden wollte. Tatsächlich beruft sich Québec auch in offiziellen Darstellungen nicht auf die Verfassung von 1982 (bzw. erwähnt diese überhaupt nicht), sondern auf den BNA von 1867 – so z. B. im ministeriellen Überblick über das

¹⁶ Hier und im folgenden wird auf die Verfassungs- und verwaltungstechnischen Unterschiede zwischen Territorien und Provinzen nicht eingegangen.

¹⁷ der Begriff könnte als "Kanadisierung" übersetzt werden, Forsey umschreibt ihn als "bringing home the constitution" (Forsey, 2003). Der Constitution Act bedeutete eine auch formal völlige Loslösung von der britischen Gesetzgebungshoheit (formal wurde z. B. bis dato jeder neue Verfassungszusatz vom britischen Parlament verabschiedet). Die "patriation" war schon seit 1927 diskutiert worden, und ihre Realisierung dauerte so lange, weil die föderale Regierung einerseits und die Provinzregierungen andererseits sich nicht auf eine allgemein akzeptierte Methode der Novellierung einigen konnten (Forsey, 2003).

¹⁸ Abgesehen von den genannten Provinzen kamen im Laufe der Zeit in weiteren Provinzen weitere Regelungen von separate denominational (dissentient) schools hinzu, einschließlich von Garantiereklärungen für eine Reihe verschiedener Schulen weiterer christlicher Bekenntnisse (Forsey, 2003).

¹⁹ <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1SEC645614>

Bildungssystem Québecs (Gouvernement du Québec, 2001). Andererseits stellte sich Québec aber auch nicht aktiv gegen die Verfassung. Gelegentlich verfolgt Québec bis heute eine ähnliche Strategie auch auf anderen Ebenen; so wurden z.B. Erklärungen der *First Ministers' Meetings*²⁰ nicht unterzeichnet, was jedoch die Provinz nicht davon abhält, explizit ihre Kooperationsbereitschaft zu erklären und auch faktisch im Sinne dieser Erklärungen mit den anderen Provinzen zu kooperieren. Anhand dieses Beispiels, wie auch des Charakters der Verfassung selbst (s. u.), bestätigt sich, dass in Kanada schriftlichen Fixierungen nicht ein Ausschließlichkeits- und Allgemeingültigkeitsgewicht zukommt, wie er z. B. für Deutschland charakteristisch ist.

Im Hinblick auf die Gesetzgebung der Zentralregierung gibt es das wichtige Prinzip des "*opting out*", das auf Betreiben Québecs in die Verfassung aufgenommen wurde (section 38/2 - Forsey 2003). Daraus ergibt sich zwischen Föderation einerseits und Provinzen/Territorien andererseits eine Form "dynamischer Staatsverträge" (Forsey, 2003). Bezogen auf das Bildungswesen (und andere kulturelle Angelegenheiten) wird diese "*opting out formula*" um den Passus erweitert, dass in Fällen, in denen gegebenenfalls eine Gesetzesänderung zu einer Übertragung von gesetzgeberischer Kompetenz von der Provinz zum nationalen Parlament führen würde, diese Provinz eine "entsprechende Kompensation" ("reasonable compensation") fordern kann. Dies trifft offensichtlich dann zu, wenn mit der Gesetzesänderung finanzielle Vorteile für Bereiche oder Institutionen des Bildungswesens (der Kultur) verbunden wären, die bei einem *opting out* verloren gehen würden.

Die kanadische Verfassung schreibt im wesentlichen lediglich allgemeine Prinzipien fest. Sie stellt nach den Worten Forseys ein "set of arrangements", ein "Skelett" dar: "Responsible government, the national Cabinet, the bureaucracy, political parties: all these are basic features of our system of government. But the written constitution does not contain one word about any of them ... The flesh, the muscles, the sinews, the nerves of our constitution have been added by legislation ... by custom ... by judgements of the courts (interpreting what the Act of 1867 and its amendments mean); and by agreements between the national and provincial governments (Forsey, 2003). Das Zitat verdeutlicht, dass sich aus der relativen Unverbindlichkeit und Ambiguität der schriftlich fixierten Verfassung durchaus eine allgemein anerkannte hohe und spezifische Verbindlichkeit durch die Praxis beispielgebender Urteile und Konventionen ergibt.

Bundskompetenzen im Bereich der Bildung

Grundlegend ist festzuhalten, dass die Verfassung über der Einzelprovinzgesetzgebung steht. Konkret bedeutet das, dass im Falle einer Verletzung der Verfassung das Bundesgericht angerufen werden könnte. Dies war Ende des 19. Jahrhunderts der Fall, als im ursprünglich zweisprachigen Manitoba innerhalb kurzer Zeit aufgrund massiver anglophoner Einwanderung die Stellung der katholischen Schulen bedroht wurde (s. o.). Zunächst gibt es einige schulische Bereiche die traditionell (und im *Constitution Act* in Artikel 91 bestätigt), explizit und unmittelbar der Bundesregierung bzw. bestimmten Bundesministerien übertragen sind. Hierbei handelt es sich um die folgenden Ministerien und Verantwortlichkeiten:

- Das Verteidigungsministerium trägt die Verantwortung für Bildungseinrichtungen des Militärs, und zwar nicht lediglich für solche des Personals (also etwa im Hinblick auf verschiedene Weiterbildungsmaßnahmen), sondern auch für die Schulen für die Kinder der Militärangehörigen (in eigenen Schulen auf Militärbasen oder über entsprechende Verträge mit Schulen außerhalb der Basen);
- Das Justizministerium ist verantwortlich für Erziehungs- und Bildungsmaßnahmen in Gefängnissen;
- Das Außenministerium zeichnet verantwortlich für Entwicklungshilfemaßnahmen im Bereich der Bildung sowie die im Ausland tätige kanadische Lehrer;
- Last but not least ist die Bundesregierung verantwortlich für die "Indians and Lands reserved for the Indians" wie es in der Verfassung heißt.²¹ Die Schulpolitik gegenüber den Indianern, ursprünglich ausgerichtet auf Assimilation, in vielen Fällen jedoch einfach nicht existent, änderte sich im Laufe der Zeit mehrmals. Heute fungieren Dachorganisationen wie die *Indian Brotherhood* und die *Assembly of First Nations* als In-

²⁰ Seit den 1960er Jahren in unregelmäßigen Abständen stattfindende Treffen zwischen dem kanadischen Premierminister und den Premiers der einzelnen Provinzen.

²¹ Diese Regelung bezieht sich aber lediglich auf die Angehörigen der sog. First Nations, die sich offiziell als solche haben registrieren lassen.

teressenvertreter der Ureinwohner (Indianer, Eskimos), und sie haben die Bedeutung der Bildung für Identitätsfindung und Entwicklung von Selbstverwaltung in ihr Programm geschrieben. Formal hat die Bundesregierung erstmals 1973 das Prinzip lokaler Selbstverwaltung für die *First Nations* akzeptiert. Zu Beginn der 90er Jahre gab es in den Reservaten vier Schulträgerschaften für die zu dieser Zeit rund 96.000 Schüler: die der Indianervereinigungen, die rd. 47% der Schüler erfassten, die von der Provinz (rd. 44% der Schüler) und die von der Bundesregierung (6,4% der Schüler) getragenen Schulen sowie schließlich eine kleine Zahl privater Schulen mit einem Anteil von 1,7% an der Gesamtschülerschaft. Es waren jedoch zunächst keine Modelle für die erwähnte Selbstverwaltung erarbeitet worden, und erst 1997 wurde erstmals ein Vertrag zwischen der Bundesregierung, einer Provinzregierung (Nova Scotia) und einer First Nation geschlossen, der die volle Verantwortlichkeit (*jurisdiction*) von der Bundesregierung auf die entsprechenden *First Nations*-Kommunen übertrug. Damit wurde auch die Erwartung verbunden, dass dieser Vertrag den Anstoß für die Entwicklung eines nationalen Bildungsnetzwerks der *First Nations* geben könnte (Young, Levin, 2002: 54-55).

Aber auch abgesehen von den oben genannten, klar definierten und sehr eingeschränkten Bereichen, bedeutet das in der Verfassung verankerte und in allen wichtigen Dokumenten immer wieder bestätigte grundsätzliche Bekenntnis zur bildungspolitischen Autonomie der Provinzen und Territorien nicht einen völligen Ausschluss der Zentralregierung von Bildungssteuerung. Tatsächlich ist ein expliziter Ausschluss der Möglichkeit bildungspolitischen Engagements der Bundesregierung im Verfassungsartikel 93 nicht ausgesprochen (Young, Levin, S. 49). Inzwischen lässt sich, wie etwa Zuker schreibt, feststellen, dass die Bundesregierung über einzelne Bundesministerien formell wie informell die Kontrolle über bestimmte Bildungsbereiche gewonnen und ausgebaut hat (Zuker 1988: 5). Auch Young und Levin sprechen davon, dass mit zunehmender Bedeutung, die der Bildungsbereich in Kanada gewonnen hat, die Bundesregierung begann, eine zunehmend wichtige Rolle zu spielen und dass sie fortfahre "... to have a substantial presence in education" (Young Levin, 2002: 49).

Diese zunehmende Bedeutung des Bildungsbereichs für die Zentralregierung ist auf allgemeinsten Ebene im Zusammenhang der Entwicklung neuer Einflussfaktoren zu sehen, Hierzu gehören: die wachsende innerkanadische Kommunikation und Mobilität, Einflüsse der ökonomischen und kulturellen Globalisierung sowie der Versuch, unter diesen neuen Bedingungen die kanadische Identität neu zu formulieren: Diese Faktoren „... have produced pressures for increased standardization of schools and curricula across the country...“. Sie sind jedoch alles andere als eindimensional, sondern vielschichtig: "... at the same time, countervailing pressures require schools to acknowledge the linguistic, regional, and cultural diversity of the country" (Young & Levin 2002: 33). Diese Dynamik von gleichzeitig zentralisierenden wie dezentralisierenden Momenten ist sicher nicht nur für Kanada typisch, sondern ein integraler Bestandteil der sog. Globalisierung. Diese Dynamik wird auch bei einem weiteren neuen Faktor sichtbar, nämlich dem Erstarken transnationaler Steuerungsstrukturen wie etwa der OECD, die zunehmend auch in nationale Bildungspolitiken hineinwirken. Neben den direkten sind es zunehmend indirekte Steuerungsfaktoren und -strukturen, die an Bedeutung gewinnen.

Die konkreten Möglichkeiten der Zentralregierung, auf diese Entwicklungen und Herausforderungen bildungssteuerungspolitisch zu reagieren, bestehen in der gezielten Förderung von bestimmten gewünschten Forschungs- und Entwicklungsprojekten und Bildungsprogrammen im allgemeinen, und in der Berufsbildung bzw. in Bereichen, die mit ihr zusammenhängen oder in Zusammenhang gebracht werden können (wie Weiterbildung, Alphabetisierung, usw.) im besonderen.

Die eigentliche Berufsbildung ist eng mit der Aufgabe der Wirtschaftssteuerung verknüpft, bei der die Zentralregierung seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zunehmend Steuerungsaufgaben übernommen hat. Zentrales Instrument der Bundesaktivitäten im Bereich der Berufsbildung in ihren verschiedensten Aspekten von Erstausbildung, Weiter- und Umqualifizierung ist das Ministerium für Arbeitskräfte- und Qualifikationsentwicklung, genauer gesagt, das bis vor wenigen Jahren einheitliche *Ministerium für Human Resources Development Canada* (HRDC), das seit Dezember 2003 in die Ressorts "*Social Development Canada*" (SDC) und „*Human Resources and Skills Development*“ (HRSDC) aufgeteilt wurde.²² Eine wichtige Rolle spielte der

²² See <http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/HRSDC-RHDCC/HRS...>

HRSDC als Durchführender der Studie "*Youth in Transition*", die den Übergang von der Schule in das Berufsleben zum Thema hatte, in diesem Zusammenhang aber auch eine Reihe Fragen nach dem sozioökonomischen Kontext von Jugendlichen beinhaltete. Da diese Studie sich bei letzterem an die methodische und inhaltliche Konstruktion der entsprechenden Fragenbereiche in der PISA-Studie orientierte, kann sie in dieser Hinsicht als kanadische "PISA-E" (Erweiterungsstudie) angesehen werden.

Im folgenden sollen einige der jüngeren Bundesinitiativen genannt werden, die unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf die Bildungssteuerung insgesamt oder einiger Bereiche haben könnten:

Thematisch begrenzte Initiativen stellen das *Canada Studies Program*, das Curriculummaterialien entwickelt, sowie das *Official Languages in Education Program* dar, das den Unterricht der Schüler, die eine der offiziellen Minderheitensprachen sprechen, sichert sowie bilingualen Unterricht fördert.

Eine weitere typische Initiative der Bundesregierung stellt der National *Summit on Innovation and Learning* dar. Er wurde 2002 initiiert und versteht sich als Prozess einer Innovationsstrategie "... which aims to move Canada to the front ranks of the world's most innovative countries"²³ Die entsprechenden Aktionsfelder erstrecken sich auf:

- *Post-Secondary Education*
- *Learning Communities*
- *Knowledge and Information on Skills and Learning*
- *Literacy*
- *Building Community Capacity to Recognize Learning*
- *Adult Learners and Post-Secondary Education*
- *Key Trends and Innovative Practices in E-Learning*
- *The Adult Labour Force*
- *Youth*
- *Innovations in Workplace Skills & Learning*

Hiermit sind vor allem Bereiche benannt, die nicht in die traditionellen Zuständigkeiten der Provinzministerien fallen oder von diesen nicht besetzt wurden – und last but not least Bereiche, die im Zusammenhang mit der Marktliberalisierung von Dienstleistungen, darunter auch dem Bildungswesen, als primäre Aktionsfelder außerschulischer Anbieter angesehen werden können (vgl. von Kopp, 2002a und 2003b).

Zu den relevanten weiteren föderalen Aktivitäten zählt die Einrichtung des *Canadian Learning Institute* (CLI). Seine Gründung wurde Ende 2002 durch die damalige Ministerin des HRDC (s. u.) angekündigt, und für das Frühjahr 2003 vorgesehen. Für die ersten zwei Jahre 2003-2004 seines geplanten Bestehens wurde zunächst ein einmaliges Budget von 100 Mill. kanadischer Dollar verabschiedet. Seine Aufgabe wurde damit beschrieben, dass es einen neuen Rahmen für Bildungsinformation und -forschung bilden sollte. Die Bildungsminister verstanden das CLI sofort als föderalen Angriff auf ihre Souveränität. Ontarios Bildungsministerin kritisierte das Projekt als überflüssig, und Albertas Bildungsminister klagte die Bundesregierung ärgerlich an, hier werde der Versuch eines Eindringens in Albertas Hoheitsrechte unternommen. Eine Zeitung fasste diese Befürchtungen in der weniger vornehmen Schlagzeile vom "föderalen Raubzug" zusammen.²⁴ In der Folge scheint der Versuch, das CLI wie geplant einzuführen, aufgegeben zu sein, nicht jedoch der Plan, über entsprechende Bundesinitiativen den Bundeseinfluss zu stärken. Das (modifizierte) Vorhaben wurde in *Canadian Council on Learning* umbenannt und soll an der University of British Columbia angesiedelt werden. Québec, das prinzipiell besonders empfindlich auf Bundesvorstöße reagiert, erklärte, dass es sich an dieser Initiative nicht beteiligen will.

Die seit 2000 stattfindenden *First Ministers Meeting* beziehen sich auf die Premierminister der einzelnen Provinzen und Territorien sowie den kanadischen Premierminister. Die Treffen behandeln in der Regel Angelegenheiten, die als national bedeutsam angesehen werden, wie etwa die seit einiger Zeit im Vordergrund des Interesses stehende Reform des kanadischen Gesundheitssystems, kann jedoch auch relevante Fragen, die Bildung und Erziehung betreffen, erörtern. Die Treffen der kanadischen Premiers sowie

²³ <http://innovation.gc.ca/gol/innovation/site.nsf/en/in04113.html>

²⁴ Sokoloff, Heather. "Provinces decry federal foray into education." National Post. Feb. 18, 2003.

deren gemeinsame Initiativen werden organisiert und koordiniert vom *Canadian Intergovernmental Conference Secretariat* (CICS), das 1973 gegründet wurde.²⁵ Das *First Ministers' Meeting* im September 2000 hatte beschlossen, die Politik der einzelnen Provinzen und Territorien hinsichtlich der frühkindlichen Entwicklung zu koordinieren. Ein Bestandteil dieser Politik, wie sie im Kommuniqué formuliert ist, bezieht sich auf die Förderung der sprachlichen und gesamt-kognitiven Entwicklung der Kinder im Vorschulalter sowie "... newly developed indicators (such as a measure of the proportion of children who are ready to learn when they start school)." Zunächst soll eine Grundlinie hinsichtlich der Finanzierungen und der unterschiedlichen Aktivitäten, später ein gemeinsamer Rahmenplan für Programme und Dienstleistungen erarbeitet werden. Dabei werden bestehende Indikatoren (etwa der Gesundheitsstand von Neugeborenen und Kleinkindern) und neue Indikatoren (genannt wird z. B. die Schulreife) verwendet werden. Es wird zwar explizit darauf verwiesen, dass die bestehenden Kompetenzverteilungen der bestehenden Provinzhöhen nicht angetastet, sondern mit berücksichtigt werden. Dennoch hat Québec diesem ersten Kommuniqué explizit nicht zugestimmt, da einige Formulierungen die verfassungsgemäße Kompetenz im Bereich der Sozialpolitik angeblich verletzen würden. Weiter heißt es: Québec intends to preserve its sole responsibility for developing, planning, managing and delivering early childhood development programs. Consequently, Québec expects to receive its share of any additional federal funding for early childhood development programs without new conditions.²⁶ Diese Formulierung illustriert das oben genannte Instrument des *opting out*.

Von Bedeutung für die weitere Balance der Steuerung im föderalen Kanada dürfte auch die Arbeit des *External Advisory Committee on Smart Regulation*, EACSR, sein. Er wurde als zeitlich befristeter *Think tank* für die föderative Regierung im Mai 2003 gegründet. Seine Aufgabe besteht zunächst darin festzustellen, inwieweit "übergreifende Harmonisierungen bestehender Zuständigkeitsbereiche" effizienteres und effektiveres *policymaking* ermöglichen. Erwähnt wird explizit die Möglichkeit, mit ein und derselben Transaktion alle für gegebene Steuerungsvorhaben notwendige Information zu erhalten und mit einheitlichen Projekten gleichzeitig die unterschiedlichen rechtlichen, technischen und operationellen Erfordernisse so zu erfüllen, dass sie für die einzelnen Kompetenzebenen: Föderation, Provinzen/Territorien und Kommunen akzeptierbar sind. Die Aktivitäten des EACSR haben in verschiedenerlei Hinsicht potentiell hohe Relevanz auch für das Bildungssystem, obwohl sie es direkt nicht berühren. Zum einen bildet die neue Steuerungsphilosophie - auf die sich die skizzierten Themen des EACSR beziehen wie sie insbesondere aus der Politik und den zentralen Dokumenten der OECD und anderer transnationaler Institutionen abgeleitet sind,²⁷ den Hintergrund für Argumente neuer, akzentuiert marktmechanistischer, Steuerungsmodelle auch im Bildungswesen. Manifest ist dies schon allein an der raschen Übernahme der neoliberalen Terminologie und der durch sie symbolisierten Semantik. Substantiell äußern sie sich in der schon erwähnten Standardisierung, "Ökonomisierung" und der Bevorzugung von Output- gegenüber Inputsteuerung. Last but not least ist eine bildungssystemrelevante institutionelle Manifestation der skizzierten Tendenzen in der GATS-Initiative zu sehen. GATS (das *General Agreement on Trades and Services*) ist gerade in Kanada schon kurz nach seiner Verabschiedung von Kritikern als neoliberaler Angriff auf das nationale, (provinz-) regierungskontrollierte Bildungswesen gesehen worden.²⁸ Die Initiative des EACSR hat einen umfassenden Anspruch: "Regulators in the 21st century must take into account a new set of realities, such as the multiplication of governance sites and actors (e.g., international organizations, business or industry groups), increased occurrence of litigation, the limitations of government-centred regulatory action, the pressures from industry to have more flexibility to meet regulatory objectives, the demands of citizens to better protect health and safety and the demands of the public and industry groups to have more say in what governments do and how they do it. Over the years, these emerging realities have exerted greater pressure on traditional regulatory action" (EACSR: Instruments for government action)

²⁵ <http://canadaonline.about.com/gi/dynamic/offsite.htm?site=http://www.scics.gc.ca/role%5Fe.html>

²⁶ http://www.scics.gc.ca/cinfo00/800038005_e.html

²⁷ Siehe z. B.: Governance in the 21st Century. Paris: OECD 2001.

²⁸ Vgl. v. Kopp: GATS and National Education Systems - Changing Paradigms of Administration and Management. In: Hans Döbert, Botho von Kopp, Renate Martini, Manfred Weiß (Hrsg.): Bildung vor neuen Herausforderungen. Historische Bezüge - Rechtliche Aspekte - Steuerungsfragen - Internationale Perspektiven. Neuwied: Luchterhand, 2003, S. 311 - 321.

Der *Council of the Federation* ist eine Einrichtung der Premierminister der Provinzen und Territorien. Er ist, wie es heißt, Teil ihres Plans, eine führende Rolle bei der "Revitalisierung der Kanadischen Föderation und beim Aufbau eines konstruktiveren und kooperativeren föderalen Systems" zu spielen. Zur Begründung der Einrichtung des *council* heißt es: "There is a need to institute a new era of intergovernmental collaboration by promoting a constructive dialogue between the partners of the federation. It is important to participate in the evolution of the federation and to demonstrate their commitment to leadership through institutional innovation". Als Ziel der Initiative wird u. a. angegeben: "... strengthening interprovincial-territorial co-operation, forging closer ties between the members and contributing to the evolution of the Canadian federation."²⁹ Auch diese Erklärung weist, wie alle anderen dieser Art, explizit auf das bestehende System der Kompetenzen der einzelnen Provinzen und Territorien, wie auch auf den Sonderfall Québec hin, das den *Constitution Act* von 1982 nicht unterzeichnet hat. Obwohl der *Council* direkt Fragen der Bildung nicht in seiner Agenda genannt hat, könnte diese über die vom *Council* angestrebte Intensivierung der interprovinziellen kanadischen Wirtschaftsbeziehungen zunächst die berufliche Ausbildung und Zertifizierung betreffen.³⁰ Langfristig und mittelbar ist auch ein Einfluss im selben Zusammenhang wie durch den EACSR nicht ausgeschlossen.

Der Council of Ministers of Education (CMEC)

Im Jahre 1967 schufen sich die Bildungsminister der Provinzen erstmals ein Forum, in dem sie, wie es zunächst hieß, "Angelegenheiten gemeinsamen Interesses" (of *mutual concern*) diskutieren konnten.³¹ Der CMEC definiert sich dementsprechend als "die nationale Stimme für Bildung und Erziehung in Kanada und das Instrument, mit dessen Hilfe sie [die Bildungsminister- eig. Anmerkung] nationale Bildungsagenturen sowie die föderale Regierung konsultieren und mit ihnen und ihr kooperieren".³² Er repräsentiert darüber hinaus die Bildungsinteressen der Provinzen und Territorien auf internationaler Ebene und kann Projekte von gemeinsamem Interesse fördern. Eine wichtige Rolle hat er im Zusammenhang mit PISA als Binnenkoordinator und als Außensprecher gegenüber der OECD gespielt.

Auch in einer jüngst (2003) vom CMEC eingesetzten externen Evaluierungskommission wird festgehalten, dass keine Notwendigkeit gesehen wird, die generelle Schwerpunktsetzung, die *mission* bzw. den Auftrag (*mandate*) des CMEC zu ändern. Es wurde jedoch empfohlen, "Kooperation und Aktion" zu stärken.³³ Im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion um seine Mission hat der CMEC auch internationale Beispiele von (kon-) föderaler Zusammenarbeit sowie die Strukturen von EU und OECD geprüft. Dabei habe sich ergeben, dass diese Beispiele für Kanada nur eingeschränkten Modellcharakter besäßen. Am nächsten scheine den kanadischen Vorstellungen und Möglichkeiten die Kooperationsstruktur der OECD zu kommen, obgleich auch diese für die Beziehungen zwischen Zentral- und Provinzregierungen innerhalb des Landes, wie es heißt, nur indirekt praktikabel sein könnten.³⁴

Die immer wieder betonte Zurückhaltung des CMEC hinsichtlich einer möglichen eigenständigen gesamtstaatlichen Rolle in der Bildungspolitik erklärt sich daraus, dass er nicht, wie man vermuten könnte, als Gremium geschaffen wurde, das ein als notwendig angenommenes Maß an provinzübergreifender Einheitlichkeit herstellen soll - und darin unterscheidet er sich grundlegend von der deutschen Kultusministerkonferenz - sondern, wie Young, Levin feststellen: "The provinces, worried about growing federal involvement in education, created in 1967 the Council of Ministers of Education." (Young & Levin, 2001: 56). Originäres Gründungsmotiv war also nicht, gemeinsame Strategien an sich zu sichern, sondern eventuelle Einmischung des Bundes abzuwehren, der, wie oben angesprochen, aus einer ursprünglich nahezu inaktiven Position heraus zu einem Akteur geworden war, und im dynamischen Beziehungsgeflecht von Zentralismus und

²⁹ <http://www.smartregulation.gc.ca/en/index.asp>

³⁰ <http://www.councilofthefederation.ca/> und:

: [http://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_the_Federation_\(Canada\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_the_Federation_(Canada))

³¹ <http://www.cmec.ca/index.en.html>

³² Presseerklärung des CMEC vom 4. 3. 2004: "The national voice for education in Canada" <http://www.cmec.ca/releases/press.en.stm?id=12>

³³ CMCE: Framework for the Future. December 2003, S. 2: <http://www.cmec.ca/publications/CMCEview.en.pdf>, siehe auch die Presseerklärung des CMEC vom 4. 3. 2004: <http://www.cmec.ca/releases/press.en.stm?id=12>

³⁴ Ebd.

Dezentralismus möglicherweise weiter wachsende Ambitionen zeigen könnte. Das bedeutet allerdings auch nicht den Umkehrschluss, dass es explizit oder implizit Ziel des CMEC sei, gemeinsame Strategien oder weitere Homogenisierung zu vermeiden. Diese ergeben sich allerdings ausschließlich aus der Initiative der einzelprovinziellen Interessen und Abstimmungen.

Die Möglichkeiten für eine direkte, strukturelle und formale Stärkung des Gremiums sind also extrem beschränkt. Dennoch spielte und spielt der CMEC eine wichtige Rolle bei der Umsetzung und Koordinierung zentraler gesamtkanadischer bildungspolitischer Initiativen wie etwa bei der 1989 initiierten Einführung des „*School Achievement Indicators Programm*“ (SAIP), an dem wiederum das (inzwischen reorganisierte, s. o.) föderale Ministerium für *Human Resources Development Canada* HRDC beteiligt war. Dieses Programm läuft jedoch aus und wird im Jahr 2007 durch das neue Leistungstestinstrumentarium des „*Pan-Canadian Assessment Program*“ (PCAP) ersetzt werden. Es wird zunächst die 13jährigen Schüler in den drei Bereichen Leseverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften, wie es heißt, im Hinblick auf die in allen kanadischen Curricula gestellten Anforderungen, und zwei Jahre später dieselben Schüler als 15jährige mit Hilfe der dann vorgesehenen weiteren PISA-Studie testen.

Mit Blick auf die oben zitierte Charakteristik des CMEC als "faktisch machtlosem" Gesamtgremium stellt sich die Frage, wie gemeinsame oder ähnliche provinzübergreifende Strategien entworfen und, wie sich am Beispiel der seit Anfang der 90er Jahre durchgeführten Testzyklen des PCAP zeigte, effektiv und offenbar konsensisch durchgesetzt werden. Dies ist zu präzisieren und lässt sich als folgende Hypothese formulieren:

Der steuerungspolitische Konsensus des CMEC ist nicht Ziel der Verhandlungen, sondern er ergibt sich aus einer ähnlichen oder gleichen Interessenlage und pragmatischen Zielvorgaben der Provinzen. Ähnlichkeit oder Einheitlichkeit der Strategien ergeben sich damit *nicht* vorrangig über formale Abkommen und gemeinsame Institutionen, sondern umgekehrt: die Effizienz der Institution CMEC hängt vom Konsensus der Beteiligten ab. Der Konsensus ist dabei, wie gesagt, nicht Ziel, sondern Ergebnis der Interessenlage und er ergibt sich paradoxerweise - so die Hypothese weiter- durch die Wettbewerbssituation zwischen den Provinzen. Man könnte dieses Modell als "konsensisches Wettbewerbsmodell" bezeichnen. Der inhaltliche Hintergrund dieses Wettbewerbsmodells liegt (zumindest seit Ende der 80er Jahre, Beginn der 90er) in dem gemeinsamen absoluten Bekenntnis zum Ziel der Leistungssteigerung des kanadischen Bildungssystems im internationalen Wettbewerb sowie in dem (modifizierten) Bekenntnis zu Strategien der Erhöhung von schulischer Leistungsqualität wie sie durch die allgemeinen Prinzipien der Neuen Steuerung vorgegeben sind: Outputsteuerung, Transparenz, Evaluierungen, Accountability usw. Das formale Moment dieses "konsensischen Wettbewerbsmodells", das der CMEC zu einem gewissen Grad repräsentiert, ergibt sich daraus, dass zielorientierte Strategien, die gegebenenfalls in einer oder einigen Provinzen entwickelt werden, von anderen Provinzen durchaus dann übernommen werden, wenn sie Erfolg im Hinblick auf das definierte Ziel versprechen. In diesem Zusammenhang lässt sich aus entsprechenden Beobachtungen weiterhin die These aufstellen, dass auch partei- oder verbandspolitische Solidaritäten überwiegend oder letztlich jeweiligen Provinz- und Sachprioritäten untergeordnet werden.

Allerdings ist es keineswegs so, dass das beschriebene Modell Konfliktfreiheit verspräche, wie der Begriff "konsensisch" suggerieren könnte. Dies zeigt sich deutlich gerade hinsichtlich der oben angesprochenen kanadaweiten Testing-Maßnahmen und der 2002 angekündigten Einrichtung des CLI bzw. seiner in *Council on Learning* umbenannten Version. Im Umfeld dieser Diskussionen, auf die unter dem Gesichtspunkt der vorliegenden Fragestellung hier noch einmal eingegangen werden soll, scheint der Vorstoß, das bisherige Verfahren durch das neue Verfahren des PCAP zu ersetzen, sich genau im Kräfte- und Konfliktkontext zwischen Bund, Provinzen sowie Berufs- und Gruppeninteressen zu befinden, wie es für solche komplexen und weit reichenden Maßnahmen typisch ist. Zunächst deutete die Bundesregierung im Jahre 2002 vermittels des HRSDC an, dass die jährlichen Bundesgelder für das bisherige bundesweite Testprogramm SAIP in Höhe von 1,5 Millionen kanadischer Dollar möglicherweise nicht weitergezahlt werden könnten. Im übrigen gebe es zwei nebeneinander bestehende zu finanzierende Testzyklen, nämlich neben dem SAIP noch PISA. Obwohl es tatsächlich Überschneidungen gibt, sind die Tests in einer Hinsicht jedoch sehr unterschiedlich: SAIP ist so angelegt, dass der innerkanadische, zwischenprovinzielle Vergleich im Vordergrund steht, während PISA von außen vorformuliert ist und auf den internationalen Vergleich zielt. Als Sachargument des Bundes diene außerdem die Behauptung, dass die alte Struktur des Nebeneinanders von SAIP und PISA nicht effek-

tiv sei. Die Rolle des projektierten CLI wurde vor dem Hintergrund der Argumentation des Bundes von den Provinz-Bildungsministern dahingehend interpretiert, dass es als neues Datensammlungs- und Verarbeitungszentrum Kompetenzen, die bisher im SAIP-Verfahren beim CMEC gelegen hatten, nun auf die Bundesregierung verschieben könnte. Als Gegenstrategie gegen die Bundesregierung und um ihre autonome Aktionsfähigkeit zu erhalten, übernahmen offenbar die Minister offensiv den Gedanken einer Reform des SAIP, stimmten einer besseren Abstimmung mit PISA zu, ohne die eigenständige innerkanadische Testmöglichkeit aufzugeben und verkündeten ihre Bereitschaft, ab 2007 den neuen Test PCAP kanadaweit einzuführen. Sein Vorteil besteht nun darin, dass er zum einen im Kern stärker an PISA angepasst ist und durch Vorschaltung vor PISA – PCAP testet die 13jährigen – die kanadische Testing-Landschaft rationalisiert und (in den Augen aller beteiligten Akteure) effektiviert. Mit anderen Worten: Die Bundesregierung hat mit der Androhung von Budgetkürzungen und Kompetenzverschiebungen die einzelnen Minister und damit den CMEC dahin gedrängt, Innovationen einzuführen, denen sie letztlich sachlich und inhaltlich zustimmen konnten, da sie sich nicht von der von ihnen formulierten Zielvorgabe (und den jeweiligen provinziellen Eigeninteressen) nicht prinzipiell unterscheiden.

Die Provinzen und Territorien

Die Provinzen und Territorien haben Regierungen, die dem föderalen "House of Commons" entsprechen, sie haben jedoch kein Oberhaus. Alle Gesetzesvorlagen müssen drei Lesungen passieren und erhalten letzte Bestätigung durch den *Lieutenant-Governor* als Vertreter der Krone (Forsey, 2003).³⁵ Abgesehen von der Bindung an diese gesetzlichen und administrativen Verfahrensweisen erfreuen sich die Provinzen vollständiger formaler Souveränität in Schul- und Bildungsangelegenheiten; so besitzt jede Provinz die alleinige Hoheit über die Verwirklichung und Einhaltung bildungspolitischer Gesetze innerhalb ihrer Grenzen. In Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen für eine allgemeine Bildungspolitik erlassen die Provinzen Statuten, Vorschriften und Verfügungen zur Regelung administrativer Einzelheiten. Zu den Aufgaben der Bildungsministerien in den einzelnen Provinzen und Territorien gehören die Erstellung von Standards für Prüfung und Zulassung von Lehrern, die Erstellung von Kerncurricula, die Zuweisung von Haushaltsmitteln und die Kontrolle der Verteilung und Verwendung von Lehrbüchern. Ein Teil der bildungspolitischen Verantwortlichkeiten befindet sich traditionell (aber mit über die Zeitläufe schwankenden Gewichtungen und Kompetenzrahmen) auf der lokalen Ebene, d. h. bei Schulausschüssen – *school boards* und den Schulen selbst. Die Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Bildungsministerien sind heute sehr umfassend und die Ministerien verfügen über extensive Apparate von Fachabteilungen.

In jeder Provinz stellt das Bildungsministerium die zentrale Aufsichtsbehörde über das Bildungssystem der Provinz dar. In einigen Provinzen gibt es eigene Ministerien für den postsekundären bzw. tertiären Bereich. Obwohl die öffentliche und formale Rolle und die Machtbefugnis der Ministerien einen hohen Grad von Zentralisierung der Steuerung vermuten lassen und vor allem neue gesetzgeberische Akte die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich ziehen, weisen Young, Levin darauf hin, dass diese nur einen der Kanäle der Beeinflussung der Bildungsentwicklung darstellen. Die meisten Provinzen verfügen nur über wenige entsprechende grundlegende Gesetzestexte und: "... most government work in education lies outside the area of legislation" (Young & Levin, 2002: 39). Entscheidend sind vor allem, wie im angelsächsischen System allgemein – und wie weiter oben auch schon im Hinblick auf die Verfassung aufgezeigt wurde – gewachsene Muster, Entscheidungen mit Vorbildfunktion und die Aktivitäten von im weitesten Sinne bildungspolitischen Akteuren.

Abgesehen von den gemeinsamen kanadaweiten Initiativen aller Bildungsminister wie im CMEC, gibt es vielfältige regionale gemeinsame Initiativen von zwei oder mehr Provinzen. Meist handelt es sich dabei um Nachbarprovinzen, die auch sonst aufgrund geographisch-wirtschaftlicher oder politischer Ähnlichkeiten gemeinsam auftreten wie z. B. die atlantischen Provinzen, die Prärieprovinzen oder das französischsprachige Québec mit der einzigen offiziell zweisprachigen Provinz New Brunswick. Auch zwischen den Provinzen Alberta und British Columbia bestehen vielfältige Kooperationen.

³⁵Vgl.:

http://canadaonline.about.com/gi/dynamic/offsite.htm?zi=1/XJ&sdn=canadaonline&zu=http%3A%2F%2Fwww.parl.gc.ca%2Finformation%2Flibrary%2Ffdb%2Fforsey%2Finstitutions_01-e.asp

Lokale Ebene, Schulen

Die OECD hat in Education at a Glance (OECD, 2000, Abschnitt B6) in 25 Ländern die unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen aller Bildungsbereiche daraufhin untersucht, inwieweit Finanzierungsquellen (die "ursprüngliche Herkunft der Mittel") und die "Endverbraucher" ("endgültigen Erwerber") in dem jeweiligen Geflecht von Steuerung und *decision making* zu verorten sind. Dabei geht es um die Kompetenzverteilung zwischen den zentralen, regionalen und kommunalen Ebenen wobei den kontrollierenden Gebietskörperschaften "oft ein strategischer Vorteil aufgrund ihrer Einflussmöglichkeiten bei zentralen Entscheidungen im Bildungsbereich zugeschrieben" wird (OECD, 2000, S. 115).

Dem Vergleich von 25 Ländern zufolge gibt es im schulischen (nicht-tertiären) Bereich, der hier vorrangig behandelt wird, weit größere Unterschiede zwischen den Ländern als im tertiären Bereich (bei dem sich Kanada in einer kleinen Gruppe von Ländern befindet, in denen die Aufwendungen für den tertiären Sektor zu einem großen Teil von den Provinzregierungen aufgebracht werden).

Die Studie identifiziert vier Typen von Finanzierungs- und Verbrauchsstrukturen im Hinblick auf den Primär- und den Sekundarschulbereich. Dabei befindet sich Deutschland (zusammen mit Australien, dem flämischen Teil Belgiens, Japan, der Schweiz, Spanien), in der Gruppe derer, in der die "... regionalen Gebietskörperschaften ... sowohl die wichtigste originäre Quelle der Finanzmittel als auch deren Hauptverwender" darstellen. Für Kanada (sowie für die USA und mit einem Schwerpunkt auf der regionalen Ebene: Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Vereinigtes Königreich mit Schwerpunkt auf der lokalen Ebene) dagegen gilt: "Die Regional- und Kommunalbehörden sind gemeinsam für die Finanzierung verantwortlich". Die Unterschiede nach Herkunft und Erwerbern der Mittel für die öffentlichen Bildungsausgaben zwischen Deutschland und Kanada kommen in den folgenden Zahlen zum Ausdruck, wobei sichtbar wird, dass beide Länder sich vor allem hinsichtlich des Anteils der lokalen Ebene unterscheiden, was nach Berücksichtigung der Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften besonders deutlich wird:

Tabelle: Herkunft ursprünglicher Mittel für öffentliche Bildungsausgaben und endgültige Erwerber von Bildungsleistungen nach Gebietskörperschaften für den primären, sekundären und postsekundären (nicht-tertiären) Bereich, Zahlen für 1999

	vor Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften*			nach Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften*		
	zentral	regional**	lokal	zentral	regional**	lokal
Deutschland	5	77	18	5	73	22
Kanada	5	62	33	4	15	81

Anm.: * Summen jeweils 100; ** Länder, Provinzen; Quelle: OECD, 2000, S. 123).

Die insgesamt rund 4000 kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften auf verschiedenen Ebenen - *cities, towns, villages, counties, districts, metropolitan regions* - werden in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften der Provinzen aus den gewählten Bürgermeistern und den Kommunalvertretern geformt und sie haben die legislativen Befugnisse, die ihnen von der Provinzverfassung zugestanden werden. Auf der lokalen Ebene sind die Schulaufsichtsbehörden (*school boards*) als Bestandteile dieser Selbstverwaltungskörperschaften im Rahmen der ihnen von der Provinzregierung zugewiesenen Macht- und Verantwortungsbereiche für bildungs- und schulpolitische Angelegenheiten zuständig. Es gibt zwei Formen lokaler, bildungspolitischer Machtbefugnisse: „the first is mandatory, which basically requires boards to exercise the will of the Legislature. The second is discretionary. It gives the boards the right to enact rules and regulations pertaining to schools“ (Zuker, 1988: 6). Die gewählten Vertreter der Schulaufsichtsbehörde, die sog. *trustees*, müssen Versammlungen besuchen und bleiben in der gesamten Wahlperiode im Amt. „School trustees have a 'public duty' to act as reasonable business people, and are required to take precautions against the loss of public money“ (Zuker, 1988:12).

Während die konkreten Regelungen von Pflichten und Rechten von *school boards* je nach Provinz variieren, gibt es eine Reihe von typischen Aufgaben, die jedoch im einzelnen in jüngster Zeit kontrovers diskutiert wurden:

- Festlegung der Bildungsbudgets für den Schulbezirk, Einstellung und Entlassung von Lehrern;

- Die Regelungen hinsichtlich der Schulöffnungszeiten, der Bestimmung, welche Schulen welche Programme anbieten, Fragen des Schülertransports;
- Zusätzliche Angebote zu den Rahmenlehrplänen wie z. B. spezielle Minderheitensprachen-Programme, Angebote wie das International Baccalaureat (IB), spezieller Unterricht in Sexualkunde sowie Drogen- und AIDS-Aufklärungsprogramme usw.

Der *Ontario Education Act* aus den späten 1980er Jahren enthält beispielsweise eine Liste von 46 verschiedenen Befugnissen der *school boards*, zu deren Pflichten und Verantwortlichkeiten es u.a. gehört, Schuldirektoren und anderes Personal zu ernennen, Schulprogramme aufzubauen, und Schulen mit Lehrbüchern zu versorgen. Entwicklungen der letzten Jahrzehnte, insbesondere der jüngeren Zeit, hatten starken Einfluss auf die *school boards* und es hat, gerade auch in Ontario, einschneidende Änderungen gegeben, die z. B. Rechte von *school boards* wie das Erheben eigener Bildungssteuern (oder das "Recht" sich zu verschulden) außer Kraft setzten. Es scheint ein genereller Trend in allen Provinzen zu sein, dass die früher weitreichenden Kompetenzen der *school boards* beschnitten wurden und die provinziellen Bildungsministerien gestärkt wurden. Begleitet wurde diese Entwicklung durch eine teilweise von den Provinzregierungen geförderte "Konsolidierung" der historisch gewachsenen großen Zahl der *school boards* bzw. der *school districts*. Rationaler Kern dieser Konsolidierungen waren zweifellos die rapiden Veränderungen in der Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung. Sie führten zu freiwilligen Zusammenschlüssen bestehender *boards*, andererseits boten sie auch die Gelegenheit, die erwähnte Machtverschiebung zugunsten der zentralen Provinzregierungen „by mandated amalgamation“ zu beschleunigen. In der Provinz Alberta hat sich allein im Jahre 1994 die Zahl der *school boards* von 141 auf weniger als 70 verringert (Young & Levin, 2002: 45) und in Ontario wurde z. B. in der Metropole Toronto die Zahl der bisherigen lokalen *school-boards* drastisch von vormals 22 auf ein reguläres *school-board* reduziert³⁶. Die gewählten *trustees* wurden zeitweise im Zuge des genannten Machtkampfes durch einen vom Ministerium ernannten *supervisor* eingesetzt, der nicht mehr der Öffentlichkeit sondern nur noch dem Ministerium gegenüber berichtspflichtig war und dessen Aufgabe u. a. darin bestand, den von der Provinzregierung verordneten Sparkurs, d. h. konkret: eine drastische Kürzung des Bildungsbudgets der Stadt durchzusetzen. Auch in New Brunswick verringerte sich die Zahl der *school boards* Anfang der 90er Jahre von 42 auf 12. Zeitweise wurden hier die *school boards* sogar völlig aufgegeben und ihr Personal wurde zu Provinzangestellten. Inzwischen wurde das Prinzip lokal gewählter Schulverwaltungen unter neuer Form und Namen (*District Education Councils*), ergänzt durch Elternkomitees mit erweiterter Mitsprache, sog. *Parents Advisory Committees*, erneuert.

In diesen Entwicklungen zeigt sich die aktualisierte Problematik eines generelleren, politisch prekären Spannungsverhältnisses: "School-boards across Canada ... are caught between strong centralization pressures from central governments and the contrary decentralizing pressures of parent councils and site-based management." (Young & Levin, 2002: 42). Im Moment scheint es extrem schwierig, abzusehen, wie die Entwicklung weiterlaufen wird. Zum einen scheint klar, dass die tendenzielle, relative Entmachtung der *school boards* zu Gunsten der Zentralverwaltung (den Provinzministerien) kaum ohne weiteres rückgängig gemacht werden wird. Andererseits scheinen sich die Ministerien nicht gegen die beschriebene generelle Tendenz der gleichzeitigen erweiterten Mitsprache- und teilweise Mitentscheidungsbefugnis der lokalen Akteure zu wehren, im Gegenteil, die Ministerien sind in der Regel die Initiatoren ihrer Einrichtung und Verbreitung – vor allem dann, wenn diese Gremien sich als den generellen ministeriellen bildungspolitischen Vorstellungen konform erweisen und diese dann ohne notwendige detaillierte Kontrolle von oben und den lokalen Bedingungen entsprechend umsetzen. Zum zentralen Bereich dieser Bedingungen – und hierbei besteht weitestgehende Übereinstimmung über Ziele und auch Instrumente dieser Vorstellungen bei allen bildungspolitischen Akteuren – gehört es, die Qualität von Schule auf höchstem Niveau zu halten und möglichst noch weiter zu steigern.

Was die oben angesprochene Tendenz zur Stärkung von (in Ontario) *Parents Advisory Committees* (in Québec "*Conseil d'Établissement*") angeht, so hatte in British Columbia schon 1988 die *Royal Commission on Education* eine breite Unterstützung der Öffentlichkeit für die aus Eltern und anderen Mitgliedern der lokalen Kommune zusammengesetzten *school councils* festgestellt, und auch die Kommissionsmitglieder selbst befürworteten sie deutlich: "... the Commission believes strongly in the value of elected consultative commit-

³⁶ Hinzu kommen noch ein katholisches und zwei frankophone *school boards*.

tees of parents who are closely associated with schools, and who meet regularly to discuss all aspects of school policies and procedures and who offer advice to school principals and staffs, and through them, to school boards" (zit nach: Young & Levin, 2002: 47). Die Kommission empfahl die Einrichtung von solchen *parent-community advisory committees* in allen 75 Schuldistrikten der Provinz jeweils sowohl auf einzel-schulischer als auch auf Distriktebene. Young, Levin sehen im Bildungsgesetz des Yukon Territoriums das wahrscheinlich radikalste Beispiel: "... the 1990 Education Act, has perhaps gone further than any other jurisdiction to decentralize and democratize its educational system, and to establish a broad case for local participation in, and control over schools. Under the provision of the new act, existing school committees, which prior to the act had only a limited advisory role, are encouraged to evolve into school councils or school boards with substantial authority over the operations of the local school (Young & Levin, 2002: 49). Diese *school councils* setzen sich aus drei bis sieben Mitgliedern zusammen, darunter gegebenenfalls eine garantierte Vertretung von First Nations Bevölkerungsgruppen, die, nach Bestätigung durch das Ministerium, wesentliche Befugnisse haben wie z. B. bei der Auswahl von Schulleitern, Bestätigung der Schulregeln und Prinzipien der Schularbeit, Entwicklung lokaler bzw. schuleigener Curriculumvarianten sowie Evaluation und gegebenenfalls Entlassung von Lehrern. In jüngster Zeit hat auch Québec eine Reform verabschiedet, wonach seit 1998 die neuen, paritätisch besetzten Schulräte, "*governing board*" bzw. "*Conseil d'Établissement*", an den Entscheidungen der Schule beteiligt werden. Explizites Ziel der Reform ist es, mit verschiedenen Mitteln, darunter einer erweiterten Schulautonomie, die "Lernerfolge einer größtmöglichen Zahl von Schülern" zu ermöglichen: "The educational reform currently taking place in Québec includes several lines of action, the ultimate goal of which is the academic success of the greatest possible number of young people. One such line of action provides for greater autonomy for schools, through the decentralization of certain powers and responsibilities with respect to educational services. In this regard, amendments to the Education Act have allowed for the creation of a governing board within each educational institution."³⁷

Die Zahl der *governing board*-Mitglieder beträgt bis zu 20 Personen, und jede dieser Personen sollte eine spezielle Gruppe (Eltern, Lehrer, andere Schulbeschäftigte, Vertreter der Gemeinde usw.) repräsentieren. Sekundar-II-Schüler der oberen Jahrgänge können an Meetings teilnehmen, sie sind jedoch nicht stimmberechtigt. *Board*-Vorsitzende sind in der Regel Eltern. Das *board* ist in verschiedenen Belangen entscheidungsberechtigt, die mit der Erziehungssituation und der Politik der Schule zu tun haben. Eine empirische Untersuchung in Québec untersuchte die Häufigkeiten der diskutierten Themen, die sie zu drei Gruppen und insgesamt 19 Items zusammenfasste (Gouvernement du Québec...). Demnach verteilte sich das Interesse an den verschiedenen Fragen, die mindestens einmal zur Sprache kamen, ziemlich gleichmäßig, einige Fragen wurden jedoch überdurchschnittlich häufig gestellt, so die nach den folgenden Bereichen: "Selection criteria for the appointment of the principal" (49,%, "Time allocation for each subject and observance of the minimum time prescribed for CRMI or PMRE" (49,5%), "Rules of conduct and safety measures" (48%), "Approach proposed for the implementation of the basic school regulation" (45 %), "Student supervision policy" (44,6%). Bei den Themen, die auf vier oder mehr Sitzungen behandelt wurden, ergaben sich zwei deutliche Gruppen: eine Mehrheit, die unter 5% bzw. unter 10% lag und eine kleinere Gruppe von Themen, die demgegenüber sehr häufig genannt wurden: "Understanding of the Education Act" (29,7%) - verständlich im ersten Jahr des neuen Gesetzes - "Programming of educational activities which entail changes in the students' schedule or leaving the school premises" (29%), "Advice requested by the school board" (26,6%), "Educational project" (22,6%), "Operating budget" (12,7%). Beim Vergleich zeigt sich zum einen erwartungsgemäß, dass einige Themen, die bei der generellen Nennung große Aufmerksamkeit fanden wie die nach den Verhaltensregeln und der Schülerkontrolle, schnell "abgehandelt" waren, demgegenüber nahmen Themen wie die nach dem Verständnis des neuen Gesetzes, der Zusammenarbeit und Informationspolitik des *school board*, das "Educational project" (der schulische Lehrplan) sowie das Schulbudget nachhaltige Aufmerksamkeit ein.

Die kanadische Schule ist in der Sicht der Öffentlichkeit in hohem Maße eine Angelegenheit der jeweiligen "*community*". Entsprechend tendieren kanadische Beschreibungen und Analysen der schulischen Entscheidungsebene unterhalb der formalisierten Leitungsebenen von Provinzregierung, Ministerium, *school boards* auf der Ebene von Schuldistrikten, dahin, die einzelne Schule nicht als separaten (separat zu beschreiben-

³⁷ <http://www.meq.gouv.qc.ca/conseils/index.html>

den) Steuerungsakteur vorzustellen oder zu interpretieren. Andererseits wird der Schule auch im Hinblick auf ihre Leistungsparameter, wie sie in den nationalen und internationalen Untersuchungen gemessen werden, oft eine gegenüber der oberen Steuerungsebene ausschlaggebende Rolle eingeräumt.³⁸ Dies ist möglicherweise nur ein scheinbarer Widerspruch, der sich daraus ergibt, dass für die Einschätzung von Steuerung sowohl die formalen wie die nicht formalen Steuerungsstrukturen beachtet werden müssen bzw. beide zueinander ihre jeweils relevanten Kontexte abgeben. Gerade im internationalen Vergleich dürfte sich zeigen, dass diese Kontexte sowohl strukturell wie funktional unterschiedlich sind und tiefergehend untersucht werden müssen. So lässt sich etwa darauf hinweisen, dass Schulautonomie in bestimmten Kontexten zwar ein günstiger Kontextfaktor für Schulleistung darstellt, nicht aber automatisch unter allen Umständen ihre volle Potenz entfaltet: "External exit exams and school autonomy are complementary institutional features of a school system. School autonomy tends to be more beneficial for student performance in all subjects when external exit exams are in place to hold the autonomous schools accountable for their decision-making. This evidence corroborates the reasoning of external exams as the 'currency' of school systems (Wößmann, 2003) that make sure that an otherwise decentralized school system functions in the interest of students' educational performance" (Fuchs, 2007: 27). Für Vergleiche im globalen Kontext dürfte die Beobachtung einiger problematischer Charakteristika von Schulautonomie noch relevanter sein, nämlich dass "... school autonomy in areas that allow for strong local opportunistic behaviour, such as standard and budget setting, may be detrimental to student performance by increasing the scope for diverting resources from teaching (cf. Bishop and Wößmann 2004 - Fuchs, 2007: 25-26). Diese Situation wird bei Finanzknappheit noch zusätzlich verschärft und führt im schlimmsten Fall dazu, dass Schulen völlig unzureichende oder überhaupt keine Mittel mehr von ihrer Kommune zugewiesen bekommen. Dies ist etwa für viele postkommunistische Transformationsländer thematisiert und dokumentiert worden, die Liberalisierungsmuster in radikalen und kaum kontextgestützten Reformen durchgesetzt haben (siehe: Georgien und Armenien in: Döbert, Hörner, von Kopp, Mitter: 2005), gilt jedoch auch für arme Regionen in reichen Ländern wie etwa den USA (von Kopp, 2003a).

Tatsächlich realisieren sich die Entscheidungsbefugnisse der höheren Leitungsebenen über die Distrikte (die *local boards*) und die konkrete Kooperation und Kommunikation zwischen Einzelschulen und *boards*, die sich, nach traditionellem Selbstverständnis der *boards* meist als konsensisch erweisen. Formal haben die Provinzregierungen allerdings die Kompetenzen, Schulpolitik auch bis hin zu einzelnen administrativen Maßnahmen vermittelt der *boards* in die Schulen durchzusetzen. Somit ist der Spielraum von "Schulautonomie" im vorgegebenen Sinne, d.h. von Schule als separater Institution zum einen stark eingeschränkt - und bestenfalls explizit eingeräumt für jeweils in den Provinzen unterschiedliche Ausmaße, um pädagogisches Profil, bestimmte unterrichtliche Schwerpunkte, außerunterrichtliche Aktivitäten usw. zu gestalten. Zum anderen scheinen - als gesamtgesellschaftliches Phänomen in Kanada - an der Feinsteuerung der einzelschulischen Ebene sowohl die *Boards* sowie andere *Community*-Gruppen (bzw. auch teilweise diese und andere Gruppen über ihre Mitglieder in *boards*) stark eingebunden. Die Eingebundenheit in dieses *Community*-Netzwerk" gilt im Prinzip auch für die hervorgehobenen personellen Posten der *Superintendents* und der Schulleiter. Für die letzteren ist hier lediglich hervorzuheben, dass sie in erster Linie als Manager (ohne Unterrichtsverpflichtung) gesehen werden. Die hier festgestellte Gemeindebezogenheit der kanadischen Schule drückt sich auch in offiziellen Formulierungen aus: "School-based decision making should involve collaboration between the principal, superintendent, teachers, instructional support staff, parents, and the community in keeping with the policies of the board of trustees. School-based decision making enables schools to be responsive to local needs... Principals must work with parents, teachers and members of the community to establish a school-based decision making process to develop school policies and budgets as well as establish the scope of the school program and extra-curricular activities..."³⁹

³⁸ z.B. im Interview des Autors mit dem in das eingangs genannte Projekt einbezogenen Experten, Charles Ungerleider, University of British Columbia, vormals Stellvertretender Erziehungsminister von British Columbia und Mitglied des Canadian Council on Learning,

³⁹ <http://www.education.gov.ab.ca/educationguide/pol-plan/polregs/182.asp>

Education Freedom Index

Das kanadische Fraser Institute hat einen sog. Canadian Freedom Index erstellt, der allerdings deutlich von der politisch-konservativen Ausrichtung des Instituts geprägt ist (Hepburn, Van Belle). Er misst „Freiheit“ anhand der Möglichkeiten in den einzelnen Provinzen *charter schools*, *independent schools* und *home schooling* zuzulassen. Formaler gesagt könnte man diese Indikatoren als Bereiche definieren, die weitestgehend frei von öffentlicher (staatlicher) Regulierung sind, sozusagen maximal „regulierungsfreie Zonen“. Eine weitere Differenzierung misst unter den Kriterien „*funding*“, „*permission*“ und „*reporting*“ unterschiedliche Rahmenbedingungen in den einzelnen Provinzen, d. h. inwieweit und unter welchen Bedingungen und zu welchen Teilen die verschiedenen „Schulformen (bzw. das home education) finanziell unterstützt werden, unter welchen Bedingungen sie zugelassen werden und ob und auf welche Art die Eltern bei *home education* verpflichtet werden, Lernfortschritte an die *school boards* zu berichten. Tatsächlich gibt es hinsichtlich dieser Formen wesentliche Unterschiede zwischen den einzelnen Provinzen, *charter schools* sind z. B. lediglich in Alberta erlaubt. Der anhand der entsprechenden Skala erstellte *freedom index* (in den Tabellen: CEFI) wurde – neben Variablen für Bildungsausgaben und der Schüler/Lehrer Relation – auch mit der Frage der Schülerleistung verknüpft und sowohl mit den kanadischen PISA-Ergebnissen wie auch mit den Ergebnissen des innerkanadischen SAIP-Tests (s. o.) und zwar jeweils mit den Durchschnittswerten in Beziehung gesetzt.

PISA Scores

Province	Reading 2000	Math 2000	Science 2000	CEFI Ranking
AB	550	547	546	1
BC	538	534	533	2
QC	536	550	541	3
MB	529	533	527	4
ON	533	524	522	5
NB	501	506	497	5
NS	521	513	516	7
NF	517	509	516	8
SK	529	525	522	9
PE	517	512	508	10

Source: Council of Ministers of Education, Canada. Available online at www.cmec.ca/index.en.html.

SAIP Scores

Province	Math (content) 13 '01	Writing 13 '02	Science (written assessment) 13 '99	CEFI Ranking
AB	70.6	82.6	82.5	1
BC	60.7	80.8	76.1	2
QC	74.0	87.5	72.5	3
MB	57.2	82.8	72.5	4
ON	63.1	85.0	71.4	5
NB	53.7	77.9	66.6	5
NS	47.7	75.5	69.3	7
NF	57.1	74.8	68.0	8
SK	52.1	75.4	75.5	9
PE	52.7	77.9	74.3	10

Source: Council of Ministers of Education, Canada. Available online at www.cmec.ca/index.en.html.

Wie sich zeigt, korrespondieren die jeweiligen Rankings der Testergebnisse sowie des freedom index weitgehend. Alberta hält in jeder Hinsicht eine Spitzenstellung, es zeigt sich aber auch, dass auch der *freedom index* nicht in jeder Hinsicht und automatisch Freiheit von jeglicher äußerer Regulierung bedeutet. Einerseits ist Alberta die einzige Provinz, die *home education* und *independent schools* finanziell unterstützt, andererseits bringt diese Unterstützung aber auch erhöhte Kontrolle mit sich: „With this funding, however, comes a high level of government control...“ Die Autoren argumentieren nun, durchaus im Sinne der Politik des Fraser Instituts, weniger Kontrolle würde bedeuten, dass Alberta seine Position noch wesentlich stärken könne, hierfür gibt es aber keine unmittelbaren empirischen Belege mehr. Auch hinsichtlich dieses *freedom index*, der immerhin zeigt, dass weitere, die summarische Etikettierung von „Schulautonomie“ überschreitende, Kriterien für die Bestimmung von möglichen Formen und tatsächlichen Ausmaßen von Deregulierung berücksichtigt werden müssen, ist jedoch festzuhalten, was aus allen relevanten Analysen der PISA-Ergebnisse hervorgeht, dass es nicht einzelne Faktoren sind, die Schulerfolg bestimmen, sondern Bündel von Faktoren und Beziehungen, die in Kontexte gesetzt werden müssen.

Schlussbemerkung

Die Frage, inwieweit spezifische Steuerungscharakteristika unter Bedingungen der spezifischen föderalen Struktur Kanadas für dessen Abschneiden bei PISA insgesamt wie auch in der Varianz seiner Provinzen verantwortlich ist, ist sicherlich nicht einfach zu beantworten, ist durch eine (wahrscheinlich enorme) Vielfalt von Faktoren bedingt sowohl der direkten Steuerungsstrukturen auf ihren verschiedenen Ebenen wie auch

deren Kontextes. Sie erfordert - ebenso wie die Frage nach dem Zusammenhang von Steuerung und Schulleistungserfolg insgesamt - noch wesentliche weitere Untersuchung aus der Sicht mehrerer beteiligter Disziplinen.

Das hier vorrangig Verhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung - bzw. wie eingangs als noch grundlegendere Kategorienpaar begründet: zwischen Einheitlichkeit und Diversität - kann in föderalen Systemen sehr labil bzw. positiver ausgedrückt: dynamisch sein. Jedenfalls scheint es, dass föderale Systeme in Situationen gesellschaftlichen Wandels zusätzliche Anpassungsleistungen erbringen müssen. Können sie dies nicht, wird effektive Steuerung nicht nur im Bildungsbereich wesentlich erschwert. Eine solche Situation des erhöhten Anpassungsdrucks ist gegenwärtig in beschleunigtem und substantiellem gesellschaftlichem Wandel und einem tiefgehenden Umbruch von Steuerungsphilosophie auf allen Makro-, Meso- und Mikro- Ebenen zu sehen. Kanadas Bildungssteuerung hat diese Anpassung relativ zügig vollzogen. Möglicherweise hat die kulturell-stukturelle Nähe zur „Weltsystem-Rationalität“ der neuen Steuerungsphilosophie dies erleichtert, erklärt aber nicht erschöpfend Ausmaß und Erfolg dieser Anpassung (was etwa im Vergleich zu den USA deutlich wird). Es ist offenbar - und wird in entsprechenden politischen aber auch vielen akademischen Stellungnahmen immer wieder hervorgehoben - dass das Land sich in einer dezidierten Wettbewerbssituation sieht, diese Situation akzeptiert und den Bereich des Bildungswesens darin mit einbezieht. Bemerkenswerterweise werden Grundsatzentscheidungen gefällt und Strategien entwickelt, die von den Akteuren weitgehend akzeptiert sind, ohne dass man davon sprechen könnte, dass die generellen gesellschaftlichen Grundprobleme und Konflikte sozialer, ökonomischer und politischer Provenienz in Kanada entscheidend weniger drängend seien als in anderen Ländern.

Die eingangs gestellten Fragestellungen sollen hier noch einmal aufgegriffen und, zusammen mit einer Erweiterung um den Gesichtspunkt der vergleichsmethodischen Dimension, mit ersten Hypothesen verknüpft werden. Als auffällig wurde eingangs hervorgehoben:

erstens: die relativ hohe (angesichts des ständigen Zustroms von Migration: dynamische) soziale Integrationskraft ethnisch und kulturell enorm großer Diversität,

zweitens: eine Steuerung, die im wesentlichen und in entscheidenden Fragen gemeinsame oder zumindest gleichgerichtete Strategien verfolgt und dies trotz einer relativ schwachen Zentralregierung und einer starken Unabhängigkeit der einzelnen Provinzen. Sie wird noch durch deren geographisch-ökonomisch-kulturelle Diversität vertieft und zeichnet sich im Falle der Bildungspolitik sogar durch die völlige Abwesenheit einer zentralen Entscheidungs- und Steuerungsbehörde (Bundesministerium) aus.

Ad 1: Angesichts der geschichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Anglo- und Frankokanadiern, aber auch angesichts auch subtilerer Ebenen eines historischen kultur- und politökonomischen Sendungsbewusstseins der anglo-kanadischen Bevölkerungsgruppe als wirtschaftlich-politisch dominanter Gruppe gegenüber allen anderen Minderheiten und Neuankömmlingen, ist die heutige bedingungslose und offensichtlich umfassend akzeptierte Anerkennung kulturell-ethnischer Vielfalt, einschließlich aller relevanten Dimensionen, also auch der ökonomischen und politischen, bemerkenswert. Es kann die These aufgestellt werden, dass (abgesehen von weiteren wichtigen Faktoren wie der generell besonderen Situation eines Einwandererlandes und anderer wie etwa eines entsprechenden gezielten staatsbürgerlichen Unterrichts usw. die hier nicht Gegenstand der Fragestellung waren) die historische Erfahrung der Pattsituation zwischen Anglo- und Frankokanadiern, die hier anhand der Schul- und Sprachenfrage skizziert wurde, schon frühzeitig einen (sicher oft schmerzhaften) Lernprozess in Gang gesetzt hat, der letztlich die Akzeptanz von Diversität und Pluralität entscheidend forciert hat.

Ad 2: Die Gesamtheit der Strategien der sog. 'neuen Steuerung' besteht aus einem ganzen Bündel struktureller und funktioneller Bedingungen. Zum einen stellt wohl - im Sinne der Weltsystemtheorie, erweitert um die Grundaussagen der Konflikttheorie von Zentrum und Peripherie - die kulturelle Nähe Kanadas zu den Grundprinzipien dieser neuen Steuerung (Outputorientiertheit, Marktsteuerungsmodell, Testkultur im Schulbereich usw.) einen Vorteil im Sinne der von PISA und anderen Large-Scale-Untersuchungen definierten Effizienz dar. Des weiteren lässt sich, unter Verweis auf den Abschnitt 5, die These aufstellen, dass dieser Kontext der 'neuen Steuerung' in hohem Maße mit dem bestehenden, für Kanada typischen, System einer

wenig formalisierten, flexiblen Steuerungskultur konvergiert und adäquates Reagieren und Agieren erleichtert.

Allgemein kann man zwar die kanadische Situation als eine Art "Wettbewerbsföderalismus" bezeichnen. Diese Bezeichnung bleibt jedoch noch zu unspezifisch. Hinzu kommt als weiteres zentrales Charakteristikum eine bestimmte Flexibilität, die "konsensischen" bzw. "zielgerichteten" Wettbewerb erleichtert. Als typisch hierfür wurde anhand unterschiedlicher Beispiele gezeigt, wie Bestimmtheit der Ziele mit einer Unbestimmtheit der Verfahren und vertraglich bindenden Festlegungen verknüpft wird. Bezeichnen lässt sich dieses Merkmal versuchsweise als "zielkonsensisches" gegenüber einem "vertragskonsensischen" ("paragraphenfixierten") System. Für letztere, zu denen offensichtlich Deutschland gehört, ist es ungleich schwieriger, konsensische Lösungen unter pluralen, diversifizierten Bedingungen, sei es im Hinblick auf die Makroebene wie etwa die Gesamtfunktion des föderalen Systems, sei es auf der Ebene sozialer Mikrosysteme herzustellen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die angesprochenen Steuerungsstrukturen als spezifische Muster der Verteilung von zentralen und dezentralen Entscheidungszentren darstellen, die sich in einem rein nominalen Vergleich mit anderen Ländern nicht erschließen. Zwar steht in Kanada der fehlenden gesamt föderalen Zentralgewalt eine relativ rigide zentrale Steuerungsgewalt der Provinzen gegenüber (die durch zeitweise Strategien gegenüber den regional-lokalen Steuerungsebenen weiter gestärkt worden zu sein scheint). Andererseits zeigt sich, dass gerade angesichts des mehrfach angesprochenen Charakters nicht- oder wenig formalisierter und detailliert festgelegter Steuerung, eines Prinzips, das sich von der Makro- bis zur Mikroebene kanadischer Steuerung durchzieht, die Identifizierung von Steuerung um Analysen konkreter Formen von Steuerung nach dem „Marktprinzip“ aber auch etwa des skizzierten *community school*-Charakters, des oben angesprochenen *Education Freedom Index* sowie gegebenenfalls weiterer zu identifizierender Steuerungscharakteristika, wie auch einen differenzierten Begriff der Schulautonomie erweitert werden muss. Zu analysieren und im gegebenen Fall als zentralistisch oder dezentral zu identifizieren sind demnach in erster Linie nicht die Bezeichnungen (Nominalia) von Strukturmomenten, sondern die jeweiligen Summen von abstrahierten und in diesem Sinne formalisierten, möglichst messbaren, Prinzipien von Autonomie sowie ihre jeweilige funktionale Kombination innerhalb der Strukturen. Gleiches gilt etwa für das eingangs erwähnte Moment der Marktsteuerung, das hier nicht explizit untersucht wurde. Tatsächlich kann dieses nominell scheinbar eindeutige Konzept funktional marktregulierungstechnisch, aber auch legitimatorisch-symbolisch (und möglicherweise als Reformvermeidungsstrategie oder gar zur Verschleierung neuer monopolistischer Steuerungstendenzen⁴⁰ eingesetzt werden. Was Kanada angeht, so zeigt sich z.B. , dass sich offenbar (Provinz-) zentralistische Steuerung durchaus mit dezentralisierenden Aspekten und deutlicher marktsteuerungsphilosophischer Output-Orientierung in anderen Bereichen des selben Bildungssystems (von der föderalen Struktur bis hinunter zu den einzelnen Curricula⁴¹) verbinden lässt.

Erst diese Art vergleichender, kritisch-hinterfragender Analyse kann letztlich möglicherweise Instrumente an die Hand geben, von im Vergleich gefundenen hocheffektiven Steuerungsinstrumenten und -strukturen bei "den anderen" gegebenenfalls zu "lernen". Jede Missachtung dieses "Grundgesetzes" vergleichender Bildungsforschung wird jedoch zu suboptimalen Ergebnissen (Erkenntnissen) führen.

Literatur

Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie (2003): Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten. DIPF; BMBF.

Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie (2005): Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat: Kanada und Deutschland im Vergleich. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung Frankfurt am Main / Berlin.

⁴⁰ Zu dieser Befürchtung vgl. z.B. Chomsky, Noam: Profit Over People. Neoliberalism and Global Order. New York: Seven Stories Press, 1999. In German: Profit Over People. Neoliberalismus und globale Weltordnung. Hamburg, Berlin: Europa Verlag 2000.

⁴¹ Zu letzterem vgl. von Kopp, 2003

- Aunger, Robert (2002): *The Electric Meme. A New Theory of How We Think*. New York et al: The Free Press.
- Becker, E. und D. Jungbluth (1972): *Strategien der Bildungsproduktion*. Frankfurt am Main.
- Bélanger, Claude: *Québecers, the Roman Catholic Church and the Manitoba School Question: A Chronology*. Marianopolis College, Department of History, www2.marianopolis.edu/Quebechistory/chronos/manitoba.pdf
- Bishop, John & Wößmann, Ludger (2004): *Taylor and Francis Journals*, vol. 12(1), pages 17-38.
- Brown, Craig (1990): *The Nationalism of the National Policy*. In: R. Douglas Francis & Donald B. Smith (ed): *Readings in Canadian History. Post-Confederation*. Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada.
- Canadian Confederation: people <http://www.collectionscanada.ca/confederation/index.html>
- CMCE: *Framework for the Future*. December 2003: <http://www.cmec.ca/publications/CMCECREview.en.pdf>
- Clayton, Thomas: "Competing Conceptions of Globalization" Revisited: Relocating the Tension between World-Systems Analysis and Globalization Analysis. In: *Comparative Education Review*, vol. 48 (August 2004) Nr. 3, S. 274 - 294.
- Davie, Michael B (2000): *Canada Decentralized. Can our Nation survive? Examining the dire implications of stripping away federal powers*. Manor House.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske und Budrich.
- Döbert, Hans, Klieme, Eckhardt, Sroka, Wendelin (Hrsg.) (2004): *Conditions of School Performance in Seven Countries. A Quest for Understanding the International Variation of PISA Results*. New York, München, Berlin: Waxmann.
- Döbert, Hans & Hörner, Wolfgang & von Kopp, Botho & Mitter, Wolfgang (Hrsg.) (2005): *Education Systems in Europe*, Kluwer in Vorbereitung.
- EACSR: <http://www.pco-bcp.gc.ca/smartreg-regint/en/index.html> - resources, Federal/Provincial/Territorial Cooperation.
- Forsey, Eugene A. (2003): *How Canadians govern themselves* (5th edition): http://canadaonline.about.com/gi/dynamic/offsite.htm?zi=1/XJ&sdn=canadaonline&zu=http%3A%2F%2Fwww.parl.gc.ca%2Finformation%2Flibrary%2Fdb%2Fforsey%2Finstitutions_01-e.asp
- Francis, Douglas R. & Jones, Richard & Smith Donald, B. (1988): *Destinies. Canadian History. Since Confederation*. Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada.
- Fuchs, Thomas & Ludger Wößmann (2007): *What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data*. In: *Empirical Economics* 32(2-3), pages 433-464.
- Fuller, Bruce & Rubinson, Richard (1992) (Hrsg.): *The political Construction of Education: The State, School Expansion, and Economic Change*. New York: Praeger.
- Graveline, Pierre (2003): *Une histoire de l'éducation et du syndicalisme enseignant au Québec*. Montreal: Typo., Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation (1999): *The Governing Boards*. Québec.
- Hepburn, Claudia R. & Robert Van Belle: *The Canadian Education Freedom Index*. The Fraser Institute: *Studies in Education Policy*, September 2003: <http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=575>
- Inglehart, Ronald (1997): *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press, Princeton New Jersey.
- Jónasson, Jón, Torfi: *Does the State Expand Schooling? A Study based on Five Nordic Countries*. In: *Comparative Education Review*, 47 (2003) Nr. 2, S 160 - 183.
- The Canadian Encyclopedia. Historica Foundation: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=Homepage&Params=A1>
- Kopp von, Botho (2002a): *Education Transformation and GATS. New Paradigms in Government and Administration*. In: Lutz R. Reuter; Hans Döbert (ed.): *After Communism and Apartheid. Transformation of Education in Germany and South Africa*. Frankfurt, New York usw.: Peter Lang, S 207 - 229.
- Kopp von, Botho (2002b): *PISA: Reaktionen der Teilnehmenden Länder: Kanada*. In: *TiBi - Trends in Bildung international* Nr. 5 www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi.htm
- Kopp von, Botho (2002c): *PISA: Reaktionen der teilnehmenden Länder: Schweiz*. In: *TiBi - Trends in Bildung international* Nr. 5 www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi.htm
- Kopp von, Botho (2003a): *Spurensuche: Kanadas PISA-Erfolg. Bericht einer Forschungsreise*. In: *TiBi 2003, Im Blickpunkt* Nr. 3 www.dipf.de/publikationen/tibi/tibi.htm
- Kopp von, Botho (2003b): *Liberalization, GATS and New Paradigms of Education Governance and Administration*. In: Jan De Groof, Gracienne Lauwers, Germain Dondelinger (Eds.): *Globalisation and Competition in Education*. Publisher: Wolf Legal Publishers, 2003, S. 135 - 156.
- Lieutenant Governors in Canada: <http://canadaonline.about.com/od/lgs/>
- OECD (2000): *Education at a Glance, OECD Bildung auf einen Blick*, Paris.
- Offe, Claus (1973): *Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik - Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungswesens*. In: Heinrich Roth & Dagmar Friedrich (Hrsg. im Auftrag der Bildungskommission): *Bildungsforschung. Probleme - Perspektiven - Prioritäten: Teil 1*. Stuttgart: S. 217 -252.

- Schriewer, Jürgen (2000): World System and Interrelationship Networks. The Internationalization of Education and the Role of Comparative Inquiry. In: Thomas S. Popkewitz (Hrsg.): Educational Knowledge. Changing Relationships between the State, Civil Society, and the Educational Community. New York: State University of New York Press,.
- Stevenson, Garth (1989): Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity. Toronto: Gage Educational Publishing.
- Stevenson, Garth (1990): 'Federalism and Intergovernmental Relations'. In: Michael S. Whittington and Glen Williams (eds.): Canadian Politics in the 1990s. Toronto: Nelson Canada, (3rd edition).
- Young, Jon & Benjamin Levin (2002): Understanding Canadian Schools. An Introduction to Educational Administration. Thomson / Nelson, (third edition).
- Wößmann Ludger (2003). "Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence," Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Blackwell Publishing, vol. 65(2003,2), pages 117-170.
- Zuker, Marvin A. (1988): The Legal Context of Education. Toronto: OISE Press.