

Wittmann, Eveline

## **Indikatorenentwicklung im Föderalstaat – governancetheoretisch fundierte Analysen im Rahmen der kanadischen Bildungsberichterstattung**

*Journal for educational research online 10 (2018) 2, S. 74-92*



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Wittmann, Eveline: Indikatorenentwicklung im Föderalstaat – governancetheoretisch fundierte Analysen im Rahmen der kanadischen Bildungsberichterstattung - In: Journal for educational research online 10 (2018) 2, S. 74-92 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-161377

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0111-pedocs-161377>

in Kooperation mit / in cooperation with:



**WAXMANN**  
[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

<http://www.waxmann.com>

### **Nutzungsbedingungen**

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.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### **Terms of use**

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.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Eveline Wittmann

## **Indikatorenentwicklung im Föderalstaat – Governancetheoretisch fundierte Analysen im Rahmen der kanadischen Bildungsberichterstattung**

### **Zusammenfassung**

*Der nationalen Bildungsberichterstattung wird die Funktion einer rationalen Kontrolle von politischem Steuerungs Handeln zugeschrieben. Allerdings ist die Bildungsberichterstattung selbst Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik. Diese können die Qualität der Indikatorenentwicklung beeinträchtigen. Empirisch von Interesse ist die Frage nach der Ausgestaltung der Interdependenz, den resultierenden Beschränkungen für die Indikatorenentwicklung und den Strategien der bericht erstattenden Einrichtungen zur Bewältigung der Interdependenz. Vor allem im Föderalstaat ist mit aus governancetheoretischer Perspektive interessierenden Handlungsrestriktionen für die Bericht erstattenden Einrichtungen bei der Indikatorenformulierung zu rechnen. Der vorliegende Beitrag analysiert anhand governancetheoretischer Kriterien die kanadische Bildungsberichterstattung, da diese wie die deutsche Bildungsberichterstattung in einem föderalen Bildungssystem angesiedelt ist. Die kanadischen Erfahrungen ermöglichen Hinweise darauf, wie mit den Problemen der Interdependenz im Föderalstaat umgegangen werden kann.*

### **Schlagworte**

*Indikatorenentwicklung, Bildungsberichterstattung, Governance, Mehrebenen-system*

---

Prof. Dr. Eveline Wittmann, TUM School of Education, Lehrstuhl für Berufspädagogik, Technische Universität München (TUM), Arcisstr. 21, 80333 München, Deutschland  
E-Mail: eveline.wittmann@tum.de

## Indicator development in federal states – An analysis from the perspective of governance in the context of Canadian educational reporting

### Abstract

*One function attributed to national education reporting is to enable a rational control of government regulation. However, educational reporting itself is the subject of political negotiation processes at the interface between science and politics. These can affect the quality of the development of the indicators. Empirically the question is of interest of how interdependence is shaped, which limitations ensue for the development of indicators, and which strategies the reporting institutions apply to deal with interdependence. Particularly in federal states, it is to be expected that the reporting authorities will be affected by restrictions which matter from the perspective of governance theory. The present paper analyzes the Canadian education reporting on the basis of criteria from governance theory, since, like German education, it is located in a federal education system. The Canadian experience provides evidence of how to deal with the problems of interdependence in the federal state.*

### Keywords

*Education indicators, Educational Reporting, Governance, Multi level*

## 1. Problemstellung

Mit dem Begriff *Bildungsbericht* angesprochen sind „regelmäßig erscheinende [...] Publikationen, die eine datengestützte, evaluative Gesamtschau über das Bildungswesen ermöglichen sollen“ (Rürup, Fuchs & Weishaupt, 2016, S. 412). Bildungsberichterstattung ist grundsätzlich an administrative Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit adressiert. Dabei geht es um die Zusammenfassung von Befunden aus unterschiedlichen Erhebungsprogrammen und deren Aufbereitung unter spezifischen übergreifenden Fragestellungen (Rürup et al., 2016); statistische Einzelkennziffern werden dazu mathematisch oder textlich zu übergreifenden Indikatoren integriert, die die Beantwortung dieser Fragestellungen erlauben (ebd.).

Neben der Darstellung von Steuerungswissen wird der Bildungsberichterstattung die Funktion der Systemkontrolle und der Legitimation von Steuerungshandeln zugeschrieben (Rürup et al., 2016). Voßkuhle betont hierbei die Notwendigkeit von Wissen für die Aufrechterhaltung staatlicher Steuerungsgewalt und stellt heraus: „nur der informierte Staat ist in der Lage, seine Gewährleistungsverantwortung für das Gemeinwohl effektiv wahrzunehmen.“ (Voßkuhle, 2005, § 43). Mit der Bildungsberichterstattung intendiert ist eine „evidenzbasierte ‚Rationalisierung‘ von Bildungspolitik“ (Rürup et al., 2016, S. 432; vgl.

Brauckmann et al., 2010; zur Evidenzbasierung von Bildungspolitik und -praxis z. B. auch Bromme, Prenzel & Jäger, 2014; Wurster, Richter & Lenski, 2017).

Empirisch betrachtet ist die Wirksamkeit von Bildungsberichten bislang kaum untersucht. Allerdings stellt sich neben der Frage der Wirkung von Bildungsberichten auf die Bildungspolitik sowie als Voraussetzung für deren Beantwortung die Frage nach der Qualität von in Form von Indikatoren im Rahmen der Bildungsberichterstattung bereitgestellten Informationen (Rürup et al., 2016). Numerische Indikatoren stellen ein „Governanceinstrument [dar], das [...] unbestechlich daherkommt und den wissenschaftlichen Laien mit Beurteilungskriterien versorgt, deren Verlässlichkeit und Relativität er nicht zu beurteilen vermag“ (Schuppert, 2008, S. 286). In diesem Beitrag wird daher der Blick darauf gerichtet, dass die Erstellung von Indikatoren selbst, die an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik stattfindet und zumeist bei wissenschaftlichen Forschungsinstituten oder statistischen Ämtern angesiedelt ist, Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse ist (vgl. auch Niedlich & Brüsemeister, 2016), die die Qualität der Indikatorenentwicklung beeinflussen können. Bildungsberichterstattung unterliegt einer Reihe offener oder verdeckter politischer Einflüsse und damit auch den Strategien und Interessen der betreffenden Akteure.

In zentralstaatlichen Systemen finden Aushandlungsprozesse grundsätzlich direkt zwischen berichterstattender Einrichtung und dem zuständigen zentralstaatlichen Ministerium statt. Im Föderalstaat treten weitere mögliche Akteure hinzu: Zum einen sind dies die einzelnen föderalen Einheiten, zum anderen können institutionalisierte Kooperationsarrangements zwischen den föderalen Einheiten mit eigener Akteursqualität, wie die Kultusministerkonferenz, hinzukommen. In solchen politischen Mehrebenensystemen ist Interdependenz zwischen den Ebenen und ihren Akteuren über formale Zuständigkeiten und die Verfügung über Ressourcen für die Aufgabebearbeitung institutionalisiert (Kussau & Brüsemeister, 2007). Neben der Möglichkeit, aktiv Interessen einzubringen, kann bei den genannten Akteuren auch eine Verhinderungsfähigkeit für eine transparente Bildungsberichterstattung liegen (vgl. Benz, 2009). Vor diesem Hintergrund ist mit aus governancetheoretischer Perspektive interessierenden Handlungsrestriktionen für die berichterstattenden Einrichtungen bei der Indikatorenformulierung zu rechnen (Mayntz, 2005). Die Erforschung solcher Restriktionen stellt in der Bildungspolitik grundsätzlich ein Forschungsdefizit dar (Kussau & Brüsemeister, 2007). Empirisch von Interesse ist vor diesem Hintergrund die Frage nach der Ausgestaltung der Interdependenz, den hieraus resultierenden Beschränkungen für die Indikatorenentwicklung und den Strategien der berichterstattenden Einrichtungen zur Bewältigung der Interdependenz.

Aus deutscher Sicht ist es vor diesem Hintergrund besonders von Interesse, die kanadische nationale Bildungsberichterstattung zu betrachten, weil diese der deutschen vergleichbar in einem föderal organisierten Bildungssystem erfolgt. Dadurch lassen sich entsprechende Probleme nachzeichnen und Fragen bezüglich der deutschen Bildungsberichterstattung aufwerfen, die nicht zuletzt die Effektivität nationaler Bildungsberichterstattung als Steuerungsinstrument tangie-

ren. Gleichzeitig ermöglichen die kanadischen Erfahrungen Hinweise darauf, wie mit den Problemen der Bildungsberichterstattung im Föderalstaat umgegangen werden kann.

Der kanadischen Bildungsberichterstattung liegt das sogenannte *Pan-Canadian Education Indicators Program* (PCEIP) zugrunde, bei dem zwischen einem nationalen und einem internationalen Strang zu unterscheiden ist. Im Folgenden werden zunächst die Analysekriterien dargelegt und governancetheoretisch begründet. Sodann werden basierend auf Analysen, die in Wittmann (2011) ausführlich dargelegt sind, die inhaltliche Ausrichtung der publizierten schriftlichen Berichte sowie die Ausgestaltung und Veränderungen der berichteten Indikatoren beschrieben, wobei zwischen dem nationalen und dem internationalen Strang des PCEIP differenziert wird. Hieran schließen die governancetheoretisch begründeten Analysen zu Interdependenzen bei der Indikatorenformulierung und zu Mechanismen der Interdependenzbewältigung an.

## 2. Kriterien der Analyse und methodisches Vorgehen

Die qualitativen Analysen sind orientiert am Verfahren der strukturierenden Inhaltsanalyse (Mayring, 2002). Es wurde in zwei Durchgängen verfahren: Zunächst wurden vorgängig festgelegte, im Kontext der Indikatorenforschung theoretisch begründete Auswertungskategorien an die vorliegenden Berichte sowie ergänzende Dokumente herangetragen. Im Kontext eines umfassenderen Projekts zur „Indikatorenentwicklung im Rahmen der nationalen Bildungsberichterstattung“ wurden entlang von Berichtssystemen anderer Länder sowie inter- bzw. supranationaler Organisationen umfassend untersucht, wie die Indikatorenentwicklung in das Gesamtmonitoringsystem eingebunden war, außerdem Aufbau und Struktur der Berichte sowie die Kriterien der Indikatorenauswahl und die Entwicklung von Indikatoren in den Bereichen outcome- und prozessbezogener Indikatoren im Zeitablauf (vgl. z.B. auch Wittmann & Hardt, 2011). Hierzu wurden unter anderem die folgenden Kriterien zugrunde gelegt, die die Darstellung im anschließenden Abschnitt leiten (zum Vorgehen im Folgenden Wittmann, 2011; vgl. Döbert & Klieme, 2009; Jaafar & Earl, 2008):

1. *Systematische inhaltliche Abdeckung*: Auf welche Gebiete des Bildungswesens bezieht sich die Erfassung in den Berichten systematisch, insbesondere auch: Inwieweit wird die berufliche Bildung erfasst?
2. *Aggregationsebenen und Referenzen*: Auf welchen Aggregationsebenen erfolgt die Berichterstattung? Was sind ihre Bezugsgrößen, insbesondere: Inwieweit werden Vergleiche zwischen föderalen Einheiten oder zu anderen Bildungssystemen berichtet?

### 3. *Indikatorenauswahl:*

- a) Welche Indikatoren wurden im Zeitverlauf hinzugenommen oder weggelassen und weshalb? Welche Kennziffern wurden innerhalb der Indikatoren im Zeitverlauf hinzugenommen und weshalb?
- b) Inwieweit ist die Indikatorenauswahl durch die Verfügbarkeit von Daten oder die Qualität der Datenbasis bestimmt, d.h. durch die Zugriffsmöglichkeit auf repräsentative und aktuelle Daten?

Die Analysen wurden ergänzt durch explizierende Inhaltsanalysen qualitativer Experteninterviews (Mayring, 2002), die mit Berichtshauptverantwortlichen geführt wurden und den Erhalt vertiefender Kontextinformationen mit dem Ziel der Prüfung der Validierung der getätigten Interpretationen zur Zielsetzung hatten. Zur Sprache kamen hier insbesondere die Entstehungssituationen der Berichte und einzelner Indikatoren sowie vorgenommener Veränderungen der Gesamtberichterstattung und der Berichterstattung einzelner Indikatoren. Sowohl die Analyse der verschriftlichten Dokumente als auch die Interviews und darauf bezogene Analysen waren darüber hinaus unter anderem an den folgenden Kriterien orientiert:

4. *Einbeziehung politisch-administrativer Instanzen:* Auf welche Weise werden die unterschiedlichen bildungspolitischen bzw. administrativen Ebenen in die Datenbereitstellung und Indikatorenformulierung eingebunden?
5. *Rechenschaft und Konsequenzen:* Erfolgt die Berichterstattung unter Bezugnahme auf zuvor politisch gesetzte Standards, insbesondere auf der Bundesebene konsentrierte curriculare Mindestanforderungen?

Für den hier vorgelegten Artikel bieten Textstellen zu diesen Kriterien sowie zur Datenverfügbarkeit (Kriterium 3b) nun die Gelegenheit zur Reanalyse der in Wittmann (2011) vorgelegten Auswertungen unter Bezugnahme auf ausgewählte governancetheoretische Kategorien, die besondere Relevanz für Interdependenzen im Mehrebenensystem aufweisen. Nach Kussau und Brüsemeister (2007) sind Interdependenzbeziehungen durch Verschränkungen zwischen Verfügungsrechten verursacht. Altrichter und Heinrich (2007) unterscheiden hierbei zwischen Verfügungsrechten i.e.S. und Verfügungsfähigkeiten. Verfügungsrechte stellen Regeln und Normen dar, die unterschiedlich stark institutionalisiert und rechtlich abgesichert sein können. Auch die in der Einleitung angesprochene Verhinderungsfähigkeit ist durch Verfügungsrechte bedingt (Benz, 2009; Tsebelis, 2002). Verfügungsfähigkeiten bestimmen, inwieweit die Inhaber von Verfügungsrechten diese auch tatsächlich ausüben können. Hierzu gehören materielle Ressourcen ebenso wie immaterielle Ressourcen wie Zeit, Kompetenz und das Vermögen, Handlungen *Sinn* zu verleihen.

Für die Bewältigung von durch Ressourcenverflechtungen gekennzeichneten Interdependenzbeziehungen stehen nach Kussau und Brüsemeister (2007) drei Strategien zur Verfügung:

1. Anpassung i. S. eines Verzichts auf ursprüngliche Handlungsziele,
2. Ausweichen auf andere Ressourcen sowie
3. Zusammenlegen von Ressourcen mit anderen Akteuren mit dem Effekt, die Gewichtung der Interdependenzbeziehung zu verschieben.

Empirisch zu klären ist vor diesem Hintergrund die Frage nach dem Mischungsverhältnis der Merkmale von und der Intensität von Interdependenzbeziehungen (Kussau & Brüsemeister, 2007). Die Fragen, denen hier empirisch nachgegangen wird, beziehen sich in Orientierung an diesem Raster auf

1. die konkrete Ausgestaltung der Interdependenzbeziehungen, ihre Begründung in vorherrschenden Regelungen und Normen sowie verfügbaren materiellen wie immateriellen Ressourcen und ihre Auswirkungen auf die Indikatorenentwicklung;
2. Strategien der Interdependenzbewältigung (Anpassen, Ausweichen auf andere Ressourcen, Zusammenlegen von Ressourcen) und ihre Auswirkungen auf die Indikatorenentwicklung (s. Altrichter & Heinrich, 2007).

Die Analysen beruhen jeweils auf Angaben aus allen verfügbaren schriftlichen Berichtsausgaben.<sup>1</sup> Die ergänzenden Experteninterviews wurden mit insgesamt vier Personen geführt und ebenfalls entlang der Kriterien der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2002) ausgewertet. Ein Experteninterview wurde zum Gesamtsystem des Bildungsmonitoring in Kanada mit Schwerpunkt auf Leistungsvergleichsstudien geführt. Die befragten Personen waren für die Berichterstattung in den ausgewerteten Berichtssystemen an zentraler Stelle und von Beginn an verantwortlich. Die geringe Anzahl der Befragungspersonen ergibt sich daraus, dass diese Merkmale und damit Aussagekraft mit Blick auf die angelegten Kriterien (3.) bis (5.) (S. 78) lediglich auf sehr wenige in die Berichterstattung involvierte Personen zutreffen. Gleichzeitig ist bei den befragten Experten ein besonders hohes Maß an Expertise aus den unterschiedlichen Perspektiven der beteiligten Akteure anzunehmen. Als Experten fungierten Mitarbeiter von *Statistics Canada* (kanadisches statistisches Bundesamt; 2 Experten) und CMEC (*Council of Ministers of Education*, d. h. der Rat der für Bildung verantwortlichen Minister der kanadischen Provinzen und Territorien; 2 Experten). *Statistics Canada* und CMEC sind hierbei verantwortlich für die Berichterstattung im Rahmen des PCEIP. Die teilstrukturierten Interviews waren jeweils auf den Kompetenzbereich der Interviewpartner zugeschnitten, so dass nicht von allen Experten dieselben Gegenstandsbereiche thematisiert wurden. Insgesamt wurden drei Interviews geführt, davon zwei Interviews mit jeweils zwei Teilnehmenden und ein Interview mit drei Personen. Eine Person nahm an drei Interviews teil. Maßgeblich für die Gruppierung der Interviewpartner war das Angebot der betreffenden Institutionen. Die Interviews wurden im Regelfall als Face-to-face-Interviews geführt; in zwei

---

1 Aus Gründen der Übersichtlichkeit der Darstellung werden die Berichtsquellen nur ausgewiesen, wo sie zitiert oder paraphrasiert werden, nicht jedoch, wo sie das Datenmaterial der vergleichenden Inhaltsanalysen darstellen. Eine Nachvollziehbarkeit ist durch Verweise auf konkrete Indikatoren, Kapitel oder die Inhaltsverzeichnisse der betroffenen Berichte jeweils vollumfänglich gegeben.

Fällen erfolgte die Teilnahme am Interview wegen der räumlichen Distanz per Telefonkonferenz. Die Validierung der Interviewinhalte wurde zum einen über den Abgleich mit der Indikatorenentwicklung im Detail gemäß den Inhaltsanalysen der Berichtstexte vorgenommen (vgl. auch Wittmann, 2011), zum anderen über einen Abgleich zwischen den Aussagen der Interviewpartner sowohl innerhalb der einzelnen Gespräche als auch zwischen den Gesprächen.

### **3. Indikatorenentwicklung im *Pan-Canadian Education Indicators Program* (PCEIP) – nationale Perspektive**

#### **3.1 Zur ursprünglichen Struktur der Bildungsberichterstattung im PCEIP**

Die kanadischen Bildungsberichte tragen den Titel *Education Indicators in Canada*; ihnen liegt das sogenannte *Pan-Canadian Education Indicators Program* (PCEIP) zugrunde. Gemäß Eigendarstellung verfolgt das PCEIP die Zielstellung, einen Satz statistischer Maße zu den kanadischen Bildungssystemen zu veröffentlichen, das es Politikern, Praktikern und der Öffentlichkeit ermöglichen sollte, die Leistung dieser Bildungssysteme über die föderalen Einheiten hinweg ebenso wie im Zeitverlauf zu überwachen (CESC, 2007a). Umfassende schriftliche Berichtsbände wurden jeweils in den Jahren 1996, 1999, 2003, 2005 sowie 2007 publiziert, im Jahr 2007 zusätzlich ein methodenorientiertes Handbuch (CESC, 2007b). Erarbeitet wurden diese Berichtsbände durch den *Canadian Education Statistics Council* (CESC), in dem das kanadische statistische Bundesamt (*Statistics Canada*) mit dem Rat der Bildungsminister der Provinzen und Territorien (CMEC) kooperiert. CMEC stellt eine intergouvernementale Einrichtung dar, welche analog der Kultusministerkonferenz gesehen werden kann und im Jahr 1967 im gegenseitigen Einvernehmen gegründet wurde angesichts der Zuständigkeit der Provinzen und Territorien als föderale Einheiten für die Bildungspolitik. Diese Einrichtung sollte als Diskussionsforum, als Mechanismus für gemeinsame Aktivitäten sowie als Instrument der Beratung und Zusammenarbeit mit Zentralregierung und nationalen Einheiten dienen; außerdem sollte sie bildungspolitische Interessen der Provinzen und Territorien auch international repräsentieren (CMEC, 2009a; Wittmann, 2011).

Die Berichte basierten ab dem Jahr 1999 auf einem im Beratungsgremium des *Strategic Management Committee* des CESC entwickelten Indikatorenrahmen und bezogen sowohl die nationale Ebene als auch die der föderalen Einheiten ein (CESC, 2007a). Veränderungen der Berichterstattung zwischen 1999 und den Folgejahren sind jedoch bezogen auf die berichteten Indikatoren substan-



ziell und werden bereits an der Kapitelstruktur deutlich (CESC, 2000).<sup>2</sup> Während die Berichtsgliederung des Berichtsbandes aus dem Jahr 1999 einem Kontext-Input-Prozess-Output-Outcome-Modell für das gesamte Bildungswesens zu folgen scheint, lässt sich die Struktur der Berichte ab 2003 im Sinne separater Input-Prozess-Output-Outcome-Modelle für zwei große Abschnitte des Bildungswesens interpretieren, die schulische und die hochschulische Bildung. In den Jahren 2003 bis 2007 bezieht sich die Berichterstattung jeweils auf die Bereiche primärer, sekundärer und postsekundärer Bildung; hierzu werden Inputindikatoren finanzieller Art sowie Output- und Outcomeindikatoren dargestellt. Die Erwachsenenbildung wird subsumiert unter die postsekundäre Bildung, sie bildet mithin keinen eigenständigen Berichtsaspekt. Aus deutscher Sicht erscheint auffällig, dass seit dem Berichtsjahr 2003 über die berufliche Bildung mit Blick auf berufliche Bildungsgänge und Ausbildungseinrichtungen nicht mehr systematisch berichtet wird (CESC, 2003). Insgesamt stellen die Berichte also vorrangig Berichte über das öffentliche allgemeine, vor allem das schulische und hochschulische Bildungswesen dar (Wittmann, 2011).

Vergleichsanalysen für die Referenzen der Indikatoren in den Berichten im Zeitverlauf verdeutlichen: Die Berichte ermöglichen zunehmend eine Zurechenbarkeit von Ergebnissen zur Ebene der bildungspolitisch zuständigen Provinzen und Territorien; im Berichtsjahr 2007 sind die Indikatoren bezogen auf diese Ebene verstärkt ausdifferenziert. Betroffen sind vor allem Indikatoren zu den Outcomes *Transitions to postsecondary education* (E1) sowie *Transitions to the labour market* (E2). Aussagen der Experteninterviews untermauern, dass das Grundanliegen des PCEIP in der Berichterstattung zu den föderalen Einheiten besteht. Die Ausdifferenzierung der Berichterstattung ist demzufolge der Tatsache zuzuschreiben, dass erst mit dem *Youth in Transition Survey* (YITS) die erforderlichen Daten vorlagen (I1, 602–609; I2, 319–321; Wittmann, 2011).<sup>3</sup>

Insgesamt finden sich im Zeitablauf Veränderungen auf der Ebene der Gesamtindikatoren ebenso wie der einzelner Kennziffern (ausführlich Wittmann, 2011). Beispielsweise wurde im Jahr 2007 im Kapitel zur postsekundären Bildung Indikator D5 (*Literacy*) hinzugenommen.<sup>4</sup> Auch erheblich ausgeweitet wurden die Indikatoren zu Übergängen in postsekundäre Bildung und Arbeitsmarkt. So wurde Indikator E1 (*Transitions to postsecondary education and the labour market*) aus den Berichten der Jahre 2003 sowie 2005 zum Indikator *Transitions to postsecondary education* (E1) und zum Indikator *Transitions to the labour market* (E2) ausdifferenziert; auch wurde die Anzahl der berichteten Kennziffern in diesen Bereichen deutlich erhöht. Dies resultiert einerseits aus einer erweiterten Berichterstattung zur Ebene der föderalen Einheiten, andererseits daraus,

2 Eine Übersicht über Konkordanzen der Kennziffern und Indikatoren des Berichtsjahres 1999 mit den folgenden Berichtsjahren ist im Handbook (CESC, 2007b) zu finden.

3 Die Angabe der Interviewquellen erfolgt anonymisiert mit der Nummer des geführten Interviews und der Zeilenangabe des Transkripts.

4 Partiiell erfolgte eine Berichterstattung zu diesem Indikator, die sich auf eine frühere Version der IALS-Studie bezieht, bereits im Bericht des Jahres 1999 (CESC, 2007b, S. 157 f.; CESC, 2000, S. 86 ff.).

dass im Jahr 2007 auch zu High-School-Dropouts, nachgeholten High-School-Abschlüssen, Arbeitsmarktgliederung und Verdienst Kennziffern berichtet wurden. Zugrunde lag eine Erweiterung der Datenquellen, d.h. der Heranziehung des YITS für Indikator E1 und des *National Graduates Survey* sowie des *Follow-up of Graduate Survey* für Indikator E2, wobei letztere Surveys nicht regelmäßig durchgeführt werden (Statistics Canada, 2009b). Die im Bericht des Jahres 2003 enthaltene Schulebene (Indikator C4) war in den Jahren 2005 und 2007 nicht mehr Teil der Berichterstattung. Diesbezüglich hatte die kanadische PISA 2000-Erhebung eine zentrale Datenquelle dargestellt. Außerdem wurde der Indikator D2 (*Adult education and training*) aus 2003 bzw. 2005 im Jahr 2007 nicht mehr berichtet. Für diesen Indikator war der im Jahr 2003 erschienene *Adult Education and Training Survey* (AETS; Statistics Canada, 2009a) herangezogen worden. Auch hier wurde die Berichterstattung also aufgrund der nicht vorhandenen Datenbasis verändert. Ebenfalls durch die Datenbasis begründet ist eine weitere inhaltliche Modifikation; so bezieht sich der Indikator aus dem Berichtsjahr 2003 auf Erwachsenenbildung unterschiedlicher Anbieter, d.h. von Non-Profit-Organisationen bis zu Arbeitgebern, der Indikator des Jahres 2005 demgegenüber auf arbeitsbezogenes Lernen. Allgemein verdeutlichen diese Veränderungen, dass die Verfügbarkeit von Daten die berichteten Indikatoren, deren Ausprägung und Ausdifferenzierung hochgradig beeinflusst (Wittmann, 2011).

Die Berichterstattung zum beschriebenen PCEIP-Strang wurde nach 2007 nur noch online auf Basis zweimonatlich upgedateter Daten fortgeführt (Statistics Canada, 2009c). Allerdings sollte ein zweiter, im Jahr 2009 hinzugekommener Strang des PCEIP in Form einer neuen Print-Publikationsreihe einen Vergleich zwischen den Bildungssystemen der kanadischen Provinzen und Territorien mit den Bildungssystemen der Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ermöglichen (CMEC, 2009c).

### **3.2 Zum internationalen Strang der Bildungsberichterstattung im PCEIP**

Im Jahr 2009 erschien in Buchform ein Bericht unter dem Titel *Education Indicators in Canada. An International Perspective 2009*. Dieser folgte einer Kritik des *Canadian Council on Learning* (CCL), der zufolge es der kanadischen Bildungsberichterstattung für 60 % der Indikatoren des jährlich erscheinenden OECD-Berichts *Education at a Glance* nicht möglich war, kanadische Daten zu liefern (CCL, 2007). Diese Lücken seien mit dem neuen Berichtsformat geschlossen worden (CCL, 2009b). Der Bericht des Jahres 2009, der Ausgangspunkt für die seither erfolgende kanadische Bildungsberichterstattung mit internationaler Perspektive ist (CESC, 2016), ist hier also insofern von besonderem Interesse, als mit ihm mit der OECD eine weitere Akteurebene für die kanadische Bildungsberichterstattung relevant wird. Der Bericht *Education Indicators in Canada. An International Perspective* erfolgt abgestimmt mit den Definitionen

sowie Methodologien des jährlich erscheinenden OECD-Berichts. Er bezieht sich auf die Primar-, Sekundar- und Postsekundarbildung unter Einschluss der beruflichen und tertiären Bildung; für die Erwachsenenbildung existiert demgegenüber weiterhin kein eigenständiger Berichtszweig, ebenso wenig wie non-formale sowie bzw. informelle Aspekte des Lernens systematisch berichtet werden. Berichtet wird zu Output und Outcome und finanziellen Input-Faktoren sowie zur Bildungsbeteiligung und Übergängen in Beschäftigung (CESC, 2009a). Für den mittlerweile jährlich erscheinenden Bericht werden zum einen Daten aus der OECD-Berichterstattung, zum anderen Daten aus zumindest jährlich erfolgenden Erhebungen zugrunde gelegt. Ausnahmen gelten für Daten, die finanzbezogenen Indikatoren der Primar- und Sekundarstufe zugrunde liegen, wobei die Berichterstattung hier in den Zwischenjahren auf Schätzwerten basiert (Statistics Canada, 2009d), sowie für Daten aus der PISA-Erhebung der OECD, welche im Drei-Jahres-Rhythmus getaktet ist. Die Berichterstattung erfolgt durchgehend vergleichend auf supranationaler Ebene (OECD und EU19) sowie auf den Ebenen von Nationalstaaten innerhalb der OECD und von kanadischen Provinzen. Andere Vergleiche, z. B. in Form von Zeitreihen, werden unter anderem wegen des zeitlichen Aufwandes und der Schwierigkeiten, die Provinzdaten mit den OECD-Erfordernissen kompatibel zu machen, bislang kaum vorgenommen (I1, 957–976; Wittmann, 2011). Die Indikatorenauswahl zum Bericht *Education Indicators in Canada. An International Perspective* erfolgt gemäß CESC (2009a) neben der Indikatorenauswahl der OECD in Orientierung daran, welche Daten für Provinzen und Territorien verfügbar sind. So ist der Wegfall des Kapitels D und seiner schul- und klassenbezogenen Indikatoren im kanadischen Bericht von 2009 durch die Tatsache begründbar, dass Kanada an der TALIS-Studie nicht beteiligt war, welche dem entsprechenden Kapitel des OECD-Berichts zugrunde liegt. Daneben wurden im kanadischen Bericht gegenüber dem OECD-Bericht auch Indikatoren zu ökonomischen Outcomes, sozialen und personenbezogenen Outcomes sowie Kennziffern bezüglich der Finanzierung und zum Zusammenhang von Bildungsstand und Arbeitslosigkeit nicht berichtet. Diesbezüglich bestätigen auch die Aussagen der interviewten Experten, dass die Indikatorenformulierung und -auswahl durch die Verfügbarkeit von Daten oder andere der Datenerhebung zugrunde liegende Definitionen beeinflusst ist (I1, 1021–1037; I2, 109–112; Wittmann, 2011).

Politische Entscheidungen können vor dem Hintergrund dieser Erläuterungen bei der Indikatorenentwicklung im Rahmen der nationalen kanadischen Bildungsberichterstattung zumindest in dreierlei Hinsicht eine Rolle spielen: (a) im Rahmen der expliziten Formulierung politischer Anforderungen durch die Ministerien der Provinzen und Territorien, (b) durch die Bereitstellung oder Nicht-Bereitstellung einheitlicher und der Berichterstattung dienlicher Erfassungsstandards administrativer Daten durch die Provinzen und Territorien sowie (c) durch die Bereitstellung finanzieller Mittel für Datenerhebungen. Diesbezügliche Interdependenzbeziehungen zeichnen sich in den geführten Interviews ab und werden im Folgenden genauer herausgearbeitet.

## 4. Interdependenzen und ihr Einfluss auf die Indikatorenentwicklung

### 4.1 Interdependenzen durch formale Kompetenzverteilung im Föderalstaat

Zu den von CMEC wahrgenommenen Aktivitäten gehört neben der Berichterstattung über Bildungsindikatoren auch deren Entwicklung (CMEC, 2009a). CMECs Funktion bei der Indikatorenentwicklung ergibt sich daraus, dass die föderalen Einheiten gemäß Section 93 BNA<sup>5</sup> wie in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich für Bildung alleinzuständig sind. Eine Bundeszuständigkeit für Schulpolitik ist lediglich gegenüber der indianischen Bevölkerung gegeben (Section 91 CA; Avenarius, Brauckmann & von Kopp, 2007). Jedoch ist insgesamt der kanadische Bundesstaat traditionell geprägt vom Bestreben nach möglichst großer Unabhängigkeit der föderalen Einheiten im Inneren (Avenarius et al., 2007); bis heute fehlt ein für Bildungsfragen zuständiges föderales Ministerium (The Prime Minister of Canada, 2018).

Die Bildungsminister der Provinzen und Territorien sind formal über Konsultationen in die Diskussion und Formulierung der Indikatoren eingebunden (CESC, 2007b). Die faktische Arbeitsteilung zwischen den Ministerien der Provinzen und Territorien auf der einen Seite, vermittelt durch CMEC, und *Statistics Canada* im *Canadian Education Statistics Council* (CESC) auf der anderen Seite lässt sich den Angaben aus den geführten Experteninterviews zufolge so beschreiben, dass erstere Informationsbedürfnisse formulieren und über den Inhalt entscheiden, während die methodisch-methodologische Entwicklung der Indikatoren durch *Statistics Canada* verantwortet wird (I1, 41–46; I1, 906–909; I2, 183–195; Wittmann, 2011).

Eine Ankoppelung an andere Mechanismen einer wissensorientierten Governance, wie Mindeststandards mit oder ohne rechtliche Legitimation (Schuppert, 2008) ist nicht vorhanden. Trotz entsprechender Willenserklärungen von CMEC sind solche Standards bislang kaum verwirklicht, was die Frage nach der diesbezüglichen Handlungsfähigkeit von CMEC als Kollektivorgan aufwirft: Konkret ist in der sogenannten *Victoria Declaration* von CMEC aus dem Jahr 1993 zwar ein nationaler Aktionsplan intendiert, der auf Testmaßnahmen, Standardsetzung und Harmonisierung der Curricula der Provinzen und Territorien fokussiert sein sollte. Auf die Rechenschaftslegung zu entweder durch ein Bundesministerium oder in kooperativen Gremien wie CMEC formulierten Standards könnte sich auch die nationale Bildungsberichterstattung beziehen. Jedoch wurde ein gemeinsamer curricularer Rahmen bis heute in Kanada nur für den naturwissenschaftlichen Bereich realisiert (siehe CMEC, 1997). Wie auch im Rahmen der Experteninterviews be-

---

5 Der *British North America Act* (BNA) von 1867 ist neben dem 1982 beschlossenen *Constitution Act, 1982* (CA) das zentrale Verfassungsdokument Kanadas (Avenarius, Brauckmann & von Kopp, 2007).

stätigt wurde, erfolgt eine Setzung von Standards für den Schulbereich ansonsten lediglich partiell auf der provinziellen Ebene und ohne Anbindung an die nationale Ebene (I3, 171; I3, 220–228). Von den in der *Victoria Declaration* genannten Maßnahmen sind bislang nur gemeinsame Leistungstests verwirklicht (I3, 274–280). CMEC war dabei eingebunden in eine Reihe von Leistungsvergleichsstudien auf der nationalen und internationalen Ebene. Hierzu gehörten:

- das *Pan-Canadian Assessment Program* (PCAP), welches aus seiner Reihe aufeinanderfolgender Leistungstestungen bei 13-jährigen Schülerinnen und Schülern in Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften besteht;
- die PISA-Studie (*Programme for International Student Assessment*) der OECD, die einen Provinzvergleich enthält;
- die *Teacher Education and Development Study – Mathematics* (TEDS-M) (CMEC, 2009b); sowie
- die Studie *Progress in International Reading Literacy Study* (PIRLS) (Wittmann, 2011).

Der nationale Bildungsbericht stützt sich zu erheblichen Teilen auf Ergebnisse solcher Erhebungen, insbesondere auf PISA und die nationale Schulleistungstestung; die Rückgriffsmöglichkeit ist aber durch die problematische provinzielle Beteiligung begrenzt (I3, 275–285).

Insgesamt deutet sich also ein eher hohes Maß an autonomer Gestaltungsmacht der Provinzen und Territorien an; gleichzeitig spielt CMEC einerseits eine Vermittlerrolle, andererseits aber auch eine federführende Rolle bei der Entwicklung der Leistungsvergleichsstudien, welche eine zentrale Datengrundlage für die Bildungsberichterstattung und die Indikatorenentwicklung darstellen. Eine explizite Harmonisierung curricularer Standards zwischen den Provinzen und Territorien im Sinne gemeinsamer Mindestanforderungen und eine hierauf bezogene Bildungsberichterstattung existieren demgegenüber nicht.

## 4.2 Interdependenzen durch die Verfügungsfähigkeit der Provinzen im Hinblick auf die Datenbereitstellung

Grundsätzlich liegt das Recht zur Erhebung benötigter administrativer Daten gemäß *Statistics Act* grundsätzlich bei *Statistics Canada*. Hierbei können administrative Datenerhebungen auch mit Verpflichtungscharakter versehen werden (Sect. 31 i.V.m. Sect. 22, *Statistics Act*). Allerdings ist nicht nur die Durchsetzung, sondern auch die Durchsetzbarkeit dieses Verfügungsrechts begrenzt (I1, 255–256; I1, 280–282). Für den Bildungsbereich stellt sich die Situation konkret folgendermaßen dar: Zwar haben die Provinzen hier die rechtliche Zuständigkeit für das Bildungswesen. Für den Hochschulsektor und insbesondere für die Berichterstattung der Universitäten variiert ihr tatsächlicher Einflussbereich jedoch aufgrund der Hochschulautonomie von Provinz zu Provinz, so dass etwa einheitliche Erfassungsstandards administrativer Daten für das der Bildungsberichterstattung zu den Indikatoren zur postsekundären Bildung (vgl.

Abschnitt 3.1) zugrunde liegende *Postsecondary Information System* (PSIS) z. T. schwer zu bewerkstelligen sind. Neben technischen Kapazitäten der betroffenen Institutionen (I1, 309) können für eine einheitliche Datenerfassung darüber hinaus auch finanzielle Ressourcen eine Rolle spielen: So erfolgt die Finanzierung für diese Datenerhebung auch durch die Provinzen und nicht durch *Statistics Canada*, so dass auch keine monetären Anreize für eine Datenerhebung entlang den Erfassungsstandards der statistischen Bundesbehörde existieren (I1, 287–291).

Für die berufliche Bildung in Einrichtungen des staatlichen Bildungswesens resultiert eine weitere Komplikation für die Erhebung einschlägiger Daten aus kulturell bedingten Sinn-Konstruktionen, die beinhalten, dass das Konzept von *vocational education* zwischen den Provinzen variiert und sowohl die dominante institutionelle Verortung entweder in der allgemeinen Schule oder im College- und Hochschulsektor als auch – als Konsequenz hieraus – der Abdeckungsgrad der auf *vocational education* bezogenen Berichterstattung sich zwischen den Provinzen unterscheidet. Dies manifestiert sich unter anderem darin, dass Teilnahme und Abschlüsse für berufliche Bildung im Sekundarbereich lediglich von der Provinz Québec berichtet werden (I1, 123–135). Demgegenüber ist die Datensammlung in Kanada ansonsten eher institutionenbezogen und weniger programmbezogen und klammert somit die berufliche Bildung auf Ebene der Schulen des Sekundarbereichs weitgehend aus. Dies erklärt, dass trotz einschlägiger Erfassung entsprechender Daten und Indikatoren in internationalen Datensammlungen und der Bildungsberichterstattung der OECD eine entsprechende Indikatorenentwicklung in der kanadischen Bildungsberichterstattung nicht zu finden ist (I1, 151–163).

### **4.3 Interdependenzen durch die Verfügungsfähigkeit über finanzielle Ressourcen**

Ein wesentlicher Anteil der Interdependenzbeziehungen, die die Indikatorenentwicklung im Rahmen des PCEIP beeinflussen, ist im Bereich der Verfügungsfähigkeit über Ressourcen angesiedelt. Wie beschrieben, ist *Statistics Canada* nicht nur für die Ausformulierung der Indikatoren, sondern auch für die Durchführung der der Indikatorenentwicklung zugrunde liegenden Datenerhebungen zuständig. Interdependenzen bezüglich der Verfügbarkeit von finanziellen Ressourcen, die die Möglichkeiten der Indikatorenformulierung beschränken, können mithin nicht nur durch eine Unterfinanzierung des PCEIP selbst entstehen (I1, 188–193), sondern auch durch die Unmöglichkeit, über die Erhebung der für die Indikatorenentwicklung benötigten Daten unabhängig zu entscheiden.

*Statistics Canada* wird hierbei grundsätzlich aus zwei Arten von Budgets finanziert: Zunächst erhält die Einrichtung ein durch die Bundesregierung bereitgestelltes Kernbudget. Administrative Datensammlungen werden im Regelfall aus dem Kernbudget heraus finanziert (I1, 237–238). Aus diesem Budget heraus wird unter anderem auch das PCEIP finanziert. Restriktionen entstehen hierdurch insbe-

sondere im Hinblick auf die Personalkapazität für die Datenauswertung; dies führt insbesondere dazu, dass auf eine detaillierte Berichterstattung im Jahr 2005 verzichtet wurde (I1, 784–786).

Eine hiervon getrennte Finanzierung erfolgt für die großen Surveys; dies betrifft etwa Erhebungen zum Erwachsenenlernen und zur Postsekundären Bildung und die diesbezüglich jeweils entwickelten Indikatoren (I1, 229). Auch das im Grundsatz als administrative Datenerhebung angelegte *Postsecondary Information System* (PSIS) ist nicht vollständig durch das Kernbudget abgedeckt. Vielmehr stellt das zuständige Bundesministerium hierfür einen erheblichen Teil der erforderlichen Mittel bereit (I1, 248). Dementsprechend wird die Durchführung dieser Studien durch politische Prioritätensetzung des Ministeriums bestimmt (I1, 247–248), wobei das Bundesministerium auch einem Lobbying der Provinzregierungen ausgesetzt ist (I1, 244–245). Die vorangehenden Erläuterungen zur Abhängigkeit der Berichterstattung von den verfügbaren Datenquellen verdeutlichen, dass hier dementsprechend trotz formeller Nichtzuständigkeit für Bildungspolitik ein erheblicher Einfluss der Zentralregierung auf die Bildungsberichterstattung vorliegt.

#### 4.4 Mechanismen der Interdependenzbewältigung

Wie oben beschrieben, können zumindest drei Mechanismen der Interdependenzbewältigung aufgrund von Ressourcenabhängigkeiten unterschieden werden:

- Anpassung als Anerkennung der Ressourcenüberlegenheit anderer Akteure äußert sich im Verzicht auf bisherige Handlungsweisen;
- das Ausweichen auf andere Ressourcen beinhaltet demgegenüber ein Erschließen neuer, zusätzlicher Machtpotenziale, um vorhandene Abhängigkeiten zu verringern;
- das Zusammenlegen von Ressourcen schließlich beinhaltet die Bündelung von Beeinflussungspotenzialen und führt ebenfalls zu einer Verschiebung von Abhängigkeitsverhältnissen (Kussau & Brüsemeister, 2007).

Bezüglich Strategien der Bewältigung von Interdependenz im Rahmen des PCEIP sind insbesondere die ersten zwei Ansätze hervorzuheben. Zunächst ist hier auf die bereits angesprochene Neudefinition der PCEIP-Produkte zu verweisen, insbesondere die Veränderung der ursprünglichen Berichtslinie des PCEIP nach 2007. Die Berichterstattung über die ursprünglichen Indikatoren erfolgt derzeit lediglich in Form von häufigeren Online-Updates bislang bereits verwendeter Kennziffern auf der Homepage von *Statistics Canada* sowie sogenannten *Fact Sheets* zu den Indikatoren. Während dies Aktualität und Zugänglichkeit verbessert, impliziert es gleichzeitig, dass in der Darstellung die Berichterstattung ganzheitlicher Indikatoren gegenüber dem separaten Ausweis einzelner Kennziffern in den Hintergrund rückt. Diese Anpassungsleistung steht im Zusammenhang mit politischen Anforderungen der Provinzen, die Berichterstattung zeitnäher zu leisten und das ursprünglich rein innerkanadisch angelegte Berichtsprogramm verstärkt mit der internationalen Berichterstattung zu harmonisieren. Als weiteres Produkt im

Rahmen des PCEIP ist in diesem Zuge der internationale Bericht zu sehen, in dem eine entsprechende Harmonisierung kanadischer Berichtsdaten und Indikatoren mit dem OECD-Bericht *Education at a Glance* vorgenommen wird, wohingegen das PCEIP ursprünglich explizit nicht am INES-Programm orientiert war, das der OECD-Berichterstattung zugrunde liegt (I1, 27–37).

Darüber hinaus ist im Zuge der Entwicklung einer neuen Datenstrategie Interdependenzbewältigung durch *Ausweichen auf andere Ressourcen* oder *Neugruppierung von Ressourcen* festzustellen: Verstärkt wurden die Bildungsminister der Provinzen und Territorien im Rahmen von an den Prioritätsratings<sup>6</sup> der OECD orientierten Verfahren in die Priorisierung durchzuführender Surveys einbezogen, was einerseits eine Stärkung der Rolle des CESC gegenüber *Statistics Canada* impliziert (I2, 163–177), andererseits aber auch eine besser legitimierte Prioritätensetzung gegenüber der Bundesebene ermöglicht. Außerdem sind in die Prioritätsratings, die zum einen die Elementar- und Sekundar-, zum anderen die postsekundäre Bildung und das Erwachsenenlernen betreffen, auch Stakeholder jenseits der politischen Ebene einbezogen, d. h. beispielsweise Erzieher und Eltern (I2, 85–94).

Schließlich wurde im Sinne eines Zusammenschlusses von Ressourcen auch diskutiert, Problemen mangelnder Einheitlichkeit und hieraus resultierender Vergleichbarkeit der provinziellen Datenerhebungen dadurch zu begegnen, dass in bestimmten Gebieten kleinere Gruppen von Provinzen und Territorien vergleichbare Daten sammeln. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass die entsprechenden Erhebungen auf weitere Provinzen und Territorien ausgeweitet werden können (I2, 376–381). Entsprechende weitere Entwicklungen waren zum Befragungszeitraum noch offen.

## 5. Fazit

Nationale Bildungsberichterstattung als ein mögliches Steuerungsinstrument von Bildungspolitik auf der nationalen Ebene ist im Föderalstaat eingebunden in ein Geflecht von Einflussnahmen, die Umfang und Kontinuität, aber auch die inhaltliche Ausprägung der Bildungsberichterstattung beeinflussen und damit die Verlässlichkeit und Unbestechlichkeit des Instruments für eine *rationale* Bildungssteuerung begrenzen können. Antagonistisch gegenüberstehen können sich insbesondere die Verhinderungsfähigkeit föderaler Einheiten, die auf ihrer formellen Zuständigkeit und den – auch kulturabhängigen – Konstruktionen des jeweiligen Bildungssystems als Grundlage der Datenbereitstellung beharren; Probleme treten diesbezüglich in Kanada unter anderem mit Blick auf die berufliche Bildung auf. Die Frage der Abhängigkeit der Indikatorenentwicklung von kulturabhängigen Konstruktionen erscheint unter anderem mit Blick auf die un-

6 Die OECD verwendet sogenannte *priority rating exercises* u. a. im Rahmen der TALIS-Studie, um Erhebungsinhalte und ggf. resultierende neue Indikatoren mit den beteiligten Ländern zu definieren (OECD, 2016).



terschiedlichen Entwicklungen zwischen östlichen und westlichen Bundesländern auch im Rahmen der deutschen Bildungsberichterstattung relevant.

Darüber hinaus entscheidet die Finanzierungsbereitschaft über die Qualität der Bildungsberichterstattung; dies gilt nicht nur im direkten Sinne, sondern auch indirekt über eine kontinuierliche Bereitstellung und Absicherung von für die Bildungsberichterstattung verwendbaren Studien. Zwischen den Akteuren konsentrierte Datenstrategien scheinen mithin für eine systematische und kontinuierliche Bildungsberichterstattung zentral, gerade im Föderalstaat aber auch besonders anfällig für Interessenlagen der Akteure und tendenziell ein Hebel für eine verstärkte nationale Einflussnahme auf ein föderal organisiertes Bildungswesen.

Über einen eigenständigen Einfluss verfügen neben den koordinierenden Einrichtungen des föderalen Bildungssystems, wie CMEC oder der KMK in Deutschland, hierbei auch die durchführenden Einrichtungen der Bildungsberichterstattung selbst. In diesem Sinne sind die dargestellten Strategien zur Interdependenzbewältigung im Rahmen der kanadischen Bildungsberichterstattung interpretierbar, die unter anderem die Neugruppierung von Ressourcen mit der Zielsetzung einer stakeholderbezogenen, vor allem aber auch politisch gestützten Datenbereitstellung beinhalten. Über analoge, stakeholderbezogene Konsense im Rahmen einer deutschen Bildungsberichterstattung wäre daher im Hinblick auf eine nachhaltige Governancestruktur im Bildungswesen nachzudenken. Eine weitere mögliche Strategie der Interdependenzbewältigung für die bildungsberichterstattenden Einrichtungen selbst liegt hier im Rekurs auf die Berichterstattung inter- und supranationaler Organisationen.

Inwieweit eine zu Kanada analoge Verhinderungsfähigkeit auch für deutsche Bundesländer zum Tragen kommt und wie sich diese evtl. auf Wirksamkeit und Wirkungen der auf evidenzbasierte Bildungspolitik angelegten Bildungsberichterstattung auswirkt, auch mit Blick auf die Nutzerperspektive (Scheerens & Hendriks, 2004) war hier nicht Gegenstand der Analysen und wäre im Weiteren empirisch zu prüfen (vgl. dazu auch Rürup et al. 2016; z.B. auch Maag Merki, 2014). Die sich für Kanada andeutenden Konsensbildungsprozesse deuten die Möglichkeit an, dass die Einflussnahme unterschiedlicher Akteure auf die Indikatorenentwicklung die Reflexivität der Indikatoren auch erhöhen und damit die Rationalität der Bildungssteuerung verbessern kann. Mit der Frage der Wirkungen von indikatorengestützter Bildungsberichterstattung ist jedoch auch eine andere Wirklichkeitsebene angesprochen (Dietrich, 2014), die sich auf die Rekonstruktion von Wirklichkeit im Rahmen der hier analysierten Aushandlungsprozesse und auch auf dadurch möglicherweise induzierte Nebenwirkungen der Bildungsberichterstattung bezieht.

## Literatur

Altrichter, H. & Heinrich, M. (2007). Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In H. Altrichter, T. Brüsemeister

- & J. Wissinger (Hrsg.). *Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 55–103). Wiesbaden: VS.
- Avenarius, H., Brauckmann, S. & von Kopp, B. (2007). Verfassungsrechtliche Grundlagen und politisch-administrative Praxis. In Arbeitsgruppe Internationale Vergleichsstudie (Hrsg.), *Schulleistungen und Steuerung des Schulsystems im Bundesstaat. Kanada und Deutschland im Vergleich* (S. 69–104). Münster: Waxmann.
- Benz, A. (2009). *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS.
- BNA – *British North America Act*, 1867.
- Brauckmann, S., Kühne, S., Stäsche, U., Tarazona, M., Weishaupt, H. & Wittmann, E. (2010). Steuerung und Verwaltung des Bildungswesens. In R. S. Jäger, P. Nenniger, H. Petillon, B. Schwarz & B. Wolf (Hrsg.), *Empirische Pädagogik 1990–2010. Eine Bestandsaufnahme der Forschung in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 119–160). Landau: Empirische Pädagogik e. V.
- Bromme, R., Prenzel, M. & Jäger, M. (2014). Empirische Bildungsforschung und evidenzbasierte Bildungspolitik. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 17 (4), 3–54.
- CCL – Canadian Council on Learning (2007). *Canada's PSE performance. File under "m" for missing*. Ottawa, Sept. 20, 2007. Zugriff am 04.11.2009 unter <http://www.ccl-cca.ca/CCL/Newsroom/Releases/20070920ReleaseCanadasPSEperformance.htm>
- CCL – Canadian Council on Learning (2009a). *Annual report 2008–2009*. Ottawa.
- CCL – Canadian Council on Learning (2009b). *New Statistics Canada, CMEC data reporting initiative "a welcome step forward," says Canadian Council on Learning*. Ottawa, Sept. 8, 2009. Zugriff am 04.11.2009 unter <http://www.ccl-cca.ca/CCL/Newsroom/Releases/20090908ReleaseStatisticCanadaCMEC.htm?Language=EN>
- CECSC – Canadian Education Statistics Council (2000). *Education indicators in Canada. Report of the Pan-Canadian Education Indicators Program 1999*. Ottawa.
- CECSC – Canadian Education Statistics Council (2003). *Education indicators in Canada. Report of the Pan-Canadian Education Indicators Program 2003*. Ottawa.
- CECSC – Canadian Education Statistics Council (2005). *Education indicators in Canada. Report of the Pan-Canadian Education Indicators Program 2005*. Ottawa.
- CECSC – Canadian Education Statistics Council (2007a). *Education indicators in Canada. Report of the Pan-Canadian Education Indicators Program 2007*. Ottawa.
- CECSC – Canadian Education Statistics Council (2007b). *Education indicators in Canada. Handbook for the report on the Pan-Canadian Education Indicators Program 2007*. Ottawa.
- CECSC – Canadian Education Statistics Council (2009a). *Education indicators in Canada. An International Perspective 2009*. Ottawa.
- CECSC – Canadian Education Statistics Council (2009b). *Pan-Canadian Education indicators program*. Zugriff am 05.11.2009 unter <http://www.cesc-csce/peicp2003E.html>
- CECSC – Canadian Education Statistics Council (2016). *Education indicators in Canada. An international perspective 2015*. Zugriff am 03.10.2016 unter [http://www.statcan.gc.ca/access\\_acces/alternative\\_alternatif.action?l=eng&loc=/pub/81-604-x/81-604-x2015001-eng.pdf](http://www.statcan.gc.ca/access_acces/alternative_alternatif.action?l=eng&loc=/pub/81-604-x/81-604-x2015001-eng.pdf)
- CMEC – Council of Ministers of Education (1993). *Victoria declaration 1993*. Joint declaration. Sept. 28, 1993. Future directions for The Council of Ministers of Education, Canada (CMEC). Victoria.
- CMEC – Council of Ministers of Education (1997). *Common framework of science learning outcomes, K-12*. Pan-Canadian protocol for collaboration on school curriculum. Toronto.
- CMEC – Council of Ministers of Education (2009a). *About*. Zugriff am 05.11.2009 unter <http://www.cmec.ca/About/Pages/default.aspx>

- CMEC – Council of Ministers of Education (2009b). *Assessment*. Zugriff am 10.11.2009 unter <http://www.cmec.ca/Programs/assessment/Pages/default.aspx>
- CMEC – Council of Ministers of Education (2009c). *Indicators*. Zugriff am 05.11.2009 unter <http://www.cmec.ca/Programs/data/indicators/Pages/default.aspx>
- Constitution Act, 1982*, Canada.
- Dietrich, F. (2014). Objektiv-hermeneutische Governance-Analysen. In Maag-Merki, K., Langer, R. & Altrichter, H. (Hrsg.). *Educational Governance als Forschungsperspektive* (S. 199–227). Wiesbaden: Springer.
- Döbert, H. & Klieme, E. (2009). Indikatoren gestützte Bildungsberichterstattung. In R. Tippelt & B. Schmidt (Hrsg.). *Handbuch Bildungsforschung* (2., überarb. u. erw. Aufl., S. 317–336). Wiesbaden: VS.
- Jaafar, S. B. & Earl, L. (2008). Comparing performance-based accountability models. A Canadian example. *Canadian Journal of Education*, 31, 697–726. Zugriff am 06.07.2018 unter <http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ809266.pdf>
- Kussau, J. & Brüsemeister, T. (2007). Educational Governance. Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In H. Altrichter, T. Brüsemeister & J. Wissinger (Hrsg.), *Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem* (S. 15–54). Wiesbaden: VS.
- Maag Merki, K. (2014). Herausforderungen, Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der Analyse der Wirksamkeit der Einführung zentraler Abiturprüfungen. In K. Maag-Merki, R. Langer & H. Altrichter (Hrsg.), *Educational Governance als Forschungsperspektive* (S. 51–85). Wiesbaden: Springer.
- Mayntz, R. (2005). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In G. F. Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (S. 11–20). Baden-Baden: Nomos.
- Mayring, P. (2002). *Qualitative Sozialforschung. Anleitung zu qualitativem Denken* (5., überarb. u. neu ausg. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Niedlich, S. & Brüsemeister, T. (2016). Bildungsmonitoring zwischen Berichterstattung und Steuerungsanspruch – Entwicklungslinien und akteurtheoretische Implikationen. In Arbeitsgruppe „Lernen vor Ort“ (Hrsg.), *Kommunales Bildungsmonitoring als sozialer Prozess* (S. 75–96). Wiesbaden: VS.
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development (2006). *New OECD Activity on recognition of non-formal and informal learning*. Paris.
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development (2009). *Education at a glance 2009*. Paris.
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development (2016). *TALIS 2018 survey*. Paris. Zugriff am 26.06.2017 unter [https://www.oecd.org/edu/school/TALIS\\_2018\\_brochure\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/edu/school/TALIS_2018_brochure_ENG.pdf)
- Rürup, M., Fuchs, H.-W. & Weishaupt, H. (2016). Bildungsberichterstattung – Bildungsmonitoring. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulwesen* (2. Aufl., S. 411–437). Wiesbaden: Springer VS.
- Scheerens, J. & Hendriks, M. (2004). Benchmarking the quality of education. *European Educational Research Journal*, 3, 101–399.
- Schuppert, G. F. (2008). Governance durch Wissen. In G. F. Schuppert & A. Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen* (S. 259–303). Baden-Baden: Nomos.
- Statistics Act, 1985*, zuletzt geändert 2005.
- Statistics Canada (2009a). *Adult education and training survey*. Zuletzt am 23.07.2009 veränd. Vers.; Zugriff am 30.06.2011 unter <http://www.statcan.gc.ca/dli-ild/dadonnees/ftp/aets-eefa-eng.htm>
- Statistics Canada (2009b). *National graduates survey*. Toronto. Zugriff am 09.12.2009 unter <http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=3701&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2>

- Statistics Canada (2009c). *Education indicators in Canada. Report of the Canadian education indicators program*. Product Main Page. Zugriff am 09.11.2009 unter <http://www.statcan.gc.ca/bsolc/olc-cel/olc-cel?catno=81-582-X&lang=eng>
- Statistics Canada (2009d). *Survey of financial statistics of private elementary and secondary schools*. Toronto. Zugriff am 06.01.2009 unter <http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=3120&lang=en&db=imdb&adm=8&dis=2>
- The Prime Minister of Canada (2018). The team. Ottawa. Zugriff am 15.06.2018 unter <https://pm.gc.ca/eng/cabinet>
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players. How political institutions work*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Wittmann, E. (2011). Indikatorenentwicklung im Rahmen der nationalen Bildungsberichterstattung in Kanada. In M. Baethge et al. (Hrsg.), *Vertiefende Studien zu ausgewählten Aspekten der Indikatorenentwicklung* für den Bildungsbericht (S. 229–282). Bonn: BMBF.
- Wittmann, E. & Hardt, K. (2011). Indikatorenentwicklung in den „Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in Europa“. In M. Baethge et al. (Hrsg.) *Vertiefende Studien zu ausgewählten Aspekten der Indikatorenentwicklung* für den Bildungsbericht (S. 283–338). Bonn: BMBF.
- Wurster, S., Richter, D. & Lenski, A.E. (2017). Datenbasierte Unterrichtsentwicklung und ihr Zusammenhang zur Schülerleistung. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 20 (4), 628–650.
- Voßkuhle, A. (2005). Sachverständige Beratung des Staates. In J. Isensee & P. Kirchhof (Hrsg.), *HStR*. Bd. III (§ 43 (Rdnr.) (3. Aufl.)). Heidelberg: Müller.