

## Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Bärbel Narnhammer SPD**  
vom 16.10.2006

### Erhebung von schulstatistischen Individualdaten in Bayern

Presseberichten zufolge plant die Kultusministerkonferenz (KMK) den Aufbau eines nationalen Bildungsregisters. Hierzu sollen die Bundesländer jeder einzelnen Schülerin bzw. jedem einzelnen Schüler eine persönliche Identitätsnummer zuordnen, unter der ab der Einschulung über den gesamten Bildungsweg individuelle sozioökonomische Daten und Daten zum Bildungserfolg erfasst werden.

Vor diesem Hintergrund frage ich die Staatsregierung:

1. Auf welche konkreten Beratungen im Rahmen der KMK gehen die Planungen für ein nationales Bildungsregister zurück und wie hat sich die Staatsregierung dabei positioniert?
2. Trifft der Bericht in „SPIEGEL ONLINE“ vom 28.09.2006 zu, wonach u. a. in Bayern alle nötigen Umstellungen für eine Individualdatenerhebung von Schülerinnen und Schülern bereits vollzogen seien, und wenn ja, um welche Umstellung handelt es sich dabei genau?
3. Welche genauen Daten sollen im Einzelnen und ab wann von den Schülerinnen und Schülern erhoben werden?
4. Mit welchen Anonymisierungsverfahren soll sichergestellt werden, dass die persönliche Identitätsnummer nicht auf die betreffende Schülerin bzw. den betreffenden Schüler zurückgeführt werden kann?
5. Auf welcher gesetzlichen Grundlage basiert die Erfassung und Weitergabe der Schülerdaten für ein nationales Bildungsregister?
6. Wie soll sichergestellt werden, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und die entsprechenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts dazu eingehalten werden?
7. Welchen über die im Rahmen des bestehenden Bildungsmonitorings durchgeführten bzw. regelmäßig durchzuführenden Studien (z. B. PISA, TIMMS, ISB-Bildungsberichterstattung) hinausgehenden zusätzlichen Erkenntnisgewinn verspricht sich die Staatsregierung von einem nationalen Bildungsregister, und welche politischen Konsequenzen will sie daraus ableiten?

## Antwort

des **Staatsministeriums für Unterricht und Kultus**  
vom 27.11.2006

Zu 1.:

Um Schulsysteme so effektiv wie möglich gestalten und die einzelnen Bildungsteilnehmer in ihren Möglichkeiten optimal fördern zu können, bedarf es seitens der Kultusverwaltungen eines differenzierten und fundierten Steuerungswissens, das sich dabei zu ganz erheblichem Maße auf die quantitativen Aussagen der Bildungsstatistik stützt. Dadurch wird eine verlässliche und objektive Grundlage für präzise Aussagen über den Zustand des Bildungssystems geschaffen, bildungspolitisches wie administratives Handeln auf eine empirische Datenbasis gestellt, die Diagnose der Wirksamkeit eingeleiteter Maßnahmen sowie das Erkennen drohender Fehlentwicklungen und Problemfelder unterstützt. Aus dem differenzierten Datenbestand der aktuellen und vergangenen Verhältnisse erwachsen ebenso unterschiedliche Modellrechnungen zu Schüler-, Absolventen- und Lehrerentwicklungen, in die zahlreiche Einflussfaktoren auf Basis statistisch abgesicherter Informationen einfließen, die dabei quantitative Entwicklungen in der Zukunft mathematisch modellieren und deren Ergebnisse bereits heute als zentrale Planungs- und Entscheidungsgrundlage dienen können. Darüber hinaus kann durch eine den internationalen Datenanforderungen genügende Abbildung des eigenen Bildungswesens eine verlässliche Datenbasis für internationale Vergleichsstudien geschaffen werden, sodass eine über die Nationengrenzen hinwegreichende Bildungsdiskussion angestoßen, diese auf einer objektiven und vergleichbaren Zahlengrundlage geführt und deren Ergebnisse gewinnbringend auf das eigene Schulsystem rückbezogen werden können.

Um diese Aufgaben in immer größerer Qualität und Differenziertheit leisten zu können, wurde in den vergangenen Jahrzehnten die Schulstatistik fortlaufend weiterentwickelt und dabei den Erfordernissen nationaler wie internationaler Datenanforderungen fortlaufend angepasst. Im Rahmen der KMK-Vereinbarung vom **28.01.2000** wurde die Notwendigkeit aktueller und über die Länder hinweg vergleichbarer Schuldaten herausgestellt und im Sinne eines Minimalprogramms die für die Bildungsstatistik unverzichtbaren Merkmale in einem „*Katalog überregional und international notwendiger schulstatistischer Daten*“ zusammengetragen, zu deren Umsetzung sich die Länder verpflichteten.

Am **08.05.2003** verständigten sich die Kultusminister der Länder im Rahmen der Kultusministerkonferenz darauf, ihre Schulstatistik auf die Erfassung von Individualdaten unter Einbeziehung von Unterrichtseinheiten umzustellen und da-

\*) Von einem Abdruck des Berichts wurde Abstand genommen.

bei die im sogenannten Kerndatensatz (KDS) (vgl. Antwort zu Frage 3) vereinbarten Merkmale und deren Ausprägungen in ihren Erhebungen zu verankern. Diese Zielsetzung wurde schließlich durch den Beschluss der Amtschefkonferenz vom **22./23.09.2005** bekräftigt, dem zufolge zumindest die Daten an den öffentlichen Schulen bis zum Schuljahr 2008/09 in allen Ländern gemäß den Vorgaben des Kerndatensatzes erhoben werden sollen.

In der 315. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz am **19./20.10.2006** wurde ausführlich über die künftige Datengrundlage für die Bildungsstatistik beraten und dabei in ganz besonderer Weise auf die Anliegen des Datenschutzes eingegangen. Die KMK plant vor weiteren Festlegungen unter anderem Gespräche mit der Konferenz der Datenschutzbeauftragten sowie einen öffentlichen Workshop, zu dem Bildungspolitiker und -wissenschaftler sowie Datenschützer und Medienvertreter eingeladen werden.

Die bisherigen KMK-Beschlüsse sind dabei zunächst als Empfehlungen seitens der Kultusministerkonferenz zu verstehen, deren konkrete Umsetzung auf Länderebene genauer auszugestalten ist. Anschließend sind in den Ländern die erforderlichen rechtlichen Grundlagen in enger Abstimmung mit den jeweiligen Landesbeauftragten für den Datenschutz zu schaffen, bevor in die eigentliche Realisierungsphase eingetreten werden kann.

Bereits an dieser Stelle sei das geplante Datenkonzept, welches in seinen Einzelheiten im Folgenden noch detaillierter dargestellt wird, deutlich von dem auch in den Medien verwendeten und unter Umständen irreführenden Begriff eines „bundesweiten Bildungsregisters“ abgegrenzt, der zu leicht den falschen Eindruck erwecken könnte, es sei etwa in der Art eines Telefonbuchs die Erstellung einer alphabetischen und namentlichen Auflistung des Werdegangs der einzelnen Bildungsteilnehmer in einem zentralen, unter Umständen gar öffentlich zugänglichen Register geplant. Zielsetzung der Bildungsstatistik ist es aber bereits ihrem Wesen nach generell nicht, bestimmte Einzelbildungsbiografien darzustellen oder gar zu überwachen, vielmehr sollen aus umfangreichen Datenmengen von nach gewissen Merkmalen ausgewählten größeren Schülergruppen detaillierte Informationen über bildungsrelevante gesellschaftliche Entwicklungen und die aktuelle Situation an den Schulen gewonnen werden, die Entscheidungsprozesse unterstützen und eingeleitete Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit durch objektive Parameter zu bewerten helfen.

Zu 2. und 3.:

In diesem Zusammenhang wird darauf Wert gelegt, drei in ihrer Art grundverschiedene Konzepte der Datenerhebung und -bereitstellung deutlich gegeneinander abzugrenzen und inhaltlich klar voneinander abzuheben. Früher erfolgte die Erhebung der Schüler-, Lehrer- und Unterrichtsdaten in Form von **Summendaten**. Dabei werden quantitative Informationen nach einem starr vorgegebenen Berichtsschema lediglich in aggregierter Form erfasst. Beispielsweise wird bei bestimmten Fördermaßnahmen nur die Frage beantwortet, *wie viele* Schüler insgesamt daran teilnehmen, nicht erfragt

werden jedoch weitere Merkmale der teilnehmenden Schüler. Aus der damit verbundenen Inflexibilität erwächst der entscheidende Nachteil dieser Datenkonzeption, der darin besteht, dass sich bildungspolitisch relevante Fragestellungen nur noch ausschließlich nach Maßgabe der durch das Erhebungskonzept fest vorgegebenen Abgrenzungen beantworten lassen. Nach der einmal erfolgten Erhebung der Summendaten können die verschiedenen Merkmale bei der Auswertung der Daten nicht miteinander verknüpft und nach verschiedenen Gesichtspunkten neu gruppiert werden.

Deshalb wurde bereits mit Beginn der 90er-Jahre angestrebt, die zahlreichen, auf Summendaten beruhenden und mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Abgrenzungen an den jeweiligen Schularten durchgeführten Erhebungen in ein gemeinsames Konzept zusammenzuführen, um damit auf Grundlage einer einheitlichen Datenstruktur Auswertungen auch über die Schulartgrenzen hinweg vornehmen zu können. Eine derartige Datenbereitstellung war daher nach Überzeugung der zuständigen Fachgremien nur durch eine Umstellung auf **Individualdatensätze ohne Schüler-Identifikationsnummer** möglich und wurde in Bayern in mehreren Stufen umgesetzt, wobei die Individualisierung der Schülerdaten mit dem Schuljahr 2002/03, die der Schulabgängerdaten 2003/04 und die der Lehrerdaten 2004/05 abgeschlossen wurde. In diesem Datenkonzept werden für jeden einzelnen Schüler von der zuständigen Schule bei allgemeinbildenden Schulen zum Stichtag 1. Oktober und bei beruflichen Schulen zum 20. Oktober personenbezogene, jedoch vollständig **anonymisierte** Daten gemeldet. So beschreibt jeder Datensatz einen bestimmten Schüler nach genau definierten Merkmalen und deren Ausprägungen, ohne dass dabei ein Identifikationsmerkmal Rückschlüsse auf seine Person zulassen würde. Das Individuum verschwindet gleichsam in der großen Menge der anonymisierten Datensätze und kann momentan auch nicht über die Jahre hinweg in seinem Bildungsverlauf verfolgt werden. Durch Individualdaten werden lediglich die Schüler mit ihren individuellen Merkmalsausprägungen in Einzeldatensätzen erfasst. Daraus ergeben sich keineswegs schon die Identifizierbarkeit von ganz bestimmten Individuen und eine Möglichkeit zur Historisierung von Bildungsverläufen.

Großer Vorteil der in Bayern bereits eingeführten Individualdatenerfassung ist, dass unter Wahrung der Anonymität der Schüler die Daten unter unterschiedlichsten Aspekten immer wieder neu verknüpft, zusammengestellt und ausgewertet werden können und somit das Spektrum der beantwortbaren Fragen erheblich erweitert werden konnte. So ist auch noch nach der Datenerhebung eine hohe Flexibilität bei der Auswertung gewährleistet, ohne dass die vielfältigen spezifischen Abgrenzungen, wie sie die verschiedenen Fragestellungen erforderlich machen, bereits vorab in der Datenstruktur umgesetzt werden müssten.

Auf der Internetseite des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung stehen unter der Adresse <http://www.statistik.bayern.de/erhebungen-online/00368/> sämtliche erhobenen Merkmale in Schulart übergreifenden Merkmalskatalogen in aktueller Version öffentlich zur Ver-

fügung, deren vollständige Auflistung aufgrund ihres Umfangs hier nicht möglich ist.

Momentan werden dabei in jedem Einzel-Schülerdatensatz Informationen über die besuchte Schule (z. B. *Landkreis, Schulträger*), die Klasse (z. B. *Jahrgangsstufe, Art der Klasse*), den Schüler (z. B. *Geschlecht, Geburtsjahr, Religionszugehörigkeit, Schulbesuch im Vorjahr, Art der Wiederholung, Wahlentscheidungen, Staatsangehörigkeit, jedoch keine Identifikationsnummer*) und die Absolventen und Abgänger des vorangegangenen Schuljahres (z. B. *Übertritt an andere Schulart, erworbener Schulabschluss, zuletzt besuchte Jahrgangsstufe*) gespeichert. Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts zum 01.01.2000 wurde das auf dem „Ius sanguinis“ (Abstammungsprinzip) basierende Staatsbürgerrecht um Elemente des „Ius soli“-Prinzips (Territorialprinzip) erweitert, nach dem ein in Deutschland geborenes Kind ausländischer Eltern, wenn ein Elternteil seit mindestens acht Jahren seinen gewöhnlichen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland hat, in der Regel neben einer weiteren Staatsbürgerschaft auch die deutsche Staatsangehörigkeit erwirbt und sich zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr für eine der beiden Staatsangehörigkeiten entscheiden muss (Optionsmodell). Der damit verbundene deutliche Rückgang des Ausländeranteils in der Gruppe der unter 6-Jährigen belegt, dass die in der Gesellschaft breit geführte Diskussion über die Notwendigkeit einer intensiven sprachlichen Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund in Sprachlern-, Übergangs- und Eingliederungsklassen, für die der Freistaat Bayern im aktuellen Schuljahr rund 30,5 Millionen Euro einsetzt, den allein auf die Staatsangehörigkeit zielenden Begriff der „ausländischen Schüler“ weiter fassen und auf den aus pädagogischer Sicht aussagekräftigeren Begriff der „Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund“ ausdehnen muss. Vor diesem Hintergrund wurden mit der Erhebung zum Schuljahr 2005/06 die Merkmale „Jahr des Zuzugs“, „Verkehrssprache in der Familie“ und „Geburtsland“ für diese Schülergruppe neu eingeführt, um so die Effektivität der unter beträchtlichem Ressourceneinsatz durchgeführten Fördermaßnahmen in quantitativer Analyse besser einschätzen und beurteilen zu können.

Die bereits vollzogene Umstellung auf die soeben ihrer Art nach charakterisierten Individualdaten muss aber klar vom dritten Datenkonzept der **Individualdatenhaltung unter Verwendung eines eindeutigen Schüler-Identifikationsmerkmals** (sog. Schüler-ID) getrennt werden. Eine derartige Identifikation jedes Bildungsteilnehmers über die Schuljahre hinweg erfolgt im Verfahren der Amtlichen Schuldaten derzeit nicht. Gerade die Einführung eines eindeutigen Schüler-Identifikationsmerkmals könnte aber der Forderung der Wissenschaft nach einer Verbesserung der Datenbasis nachkommen und die quantitative Bildungsberichterstattung um in ihrer Qualität neuartige Analysemöglichkeiten erweitern. Sie muss dabei aber selbstverständlich die Anforderungen des Datenschutzes als integralen Bestandteil ihrer Konzeption verstehen.

Der Forderung nach einer zeitgemäßen Datenbereitstellung auf Basis nachvollziehbarer Bildungsverläufe wurde auch in dem im Juni 2006 erschienenen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland“ Ausdruck verliehen:

„Will Bildungspolitik in Deutschland mit den Mitteln einer

indikatorengestützten Berichterstattung das Wissen über die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens erhöhen und zugleich gezielt zur Beseitigung von dabei sichtbar werdenden Defiziten beitragen, so bedarf es in den nächsten Jahren erheblicher Anstrengungen. Notwendig ist vor allem die Verbesserung der Datenbasis, die schrittweise dazu führt, dass weitergehende Einsichten und Erkenntnisse für eine umfassende und zuverlässige Bildungsberichterstattung verfügbar sind. So müssten beispielsweise individuelle Verlaufsdaten verfügbar gemacht und Übergänge zwischen den einzelnen Bildungsbereichen gezielter verfolgt werden können; erworbene Kompetenzen wären an mehreren Schnittstellen der Bildungsbiografie zu erfassen; die Indikatoren müssten je für sich nach sozioökonomischem Hintergrund, Migrationsstatus, Land und Region ausweisbar sein.“ (Bildungsbericht, S.3) Die hier seitens der Wissenschaft geforderten Merkmale zum sozioökonomischen Hintergrund, etwa das Einkommen der Eltern, wurden jedoch **nicht** im „*Kerndatensatz der Länder für schulstatistische Individualdaten*“ verankert, wengleich damit von der Warte des Bildungsforschers aus quantitativ gesicherte Aussagen über den oft als zu hoch kritisierten Grad der Korrelation zwischen Bildungserfolg und finanziellem Hintergrund im Elternhaus ermöglicht würden. Studien zu diesem Thema werden sich also nach wie vor auf Ergebnisse von Umfragen auf freiwilliger Basis oder auf Clusteranalysen stützen, welche den sozioökonomischen Hintergrund für größere Gebiete mit Hilfe des durchschnittlichen Einkommens der dort ansässigen Wohnbevölkerung näherungsweise abschätzen. Bereits die Auswahl einer repräsentativen Stichprobe bzw. die bei freiwilligen Angaben durch ihr unterschiedliches Auskunftsverhalten bedingte ungleichmäßige Berücksichtigung aller gesellschaftlichen Gruppen birgt die Gefahr einer systematischen Verzerrung der Ergebnisse: Unscharfe Ergebnisse sind die zwangsläufige Folge.

Die im momentanen Erhebungskonzept der Amtlichen Schuldaten von den Schülern erfassten Daten sind zwar in Bayern bereits jetzt auf die Anforderungen des bis 2008/09 umzusetzenden Kerndatensatzes eng abgestimmt, als entscheidender Unterschied ist aber die derzeit nicht realisierte Schüler-Identifikationsnummer (sogenannte Schüler-ID) herauszuheben.

Zu 4.:

Der hohen Bedeutung datenschutzrechtlicher Gesichtspunkte wird im Rahmen der Systemarchitektur und Datenstruktur in ganz besonderem Maße Rechnung getragen. Wesentliches Element dabei ist die strikte Trennung bei der Datenhaltung in zwei verschiedenen Datenbeständen, die in ihrer Konzeption den unterschiedlichen Bedürfnissen des Verwaltungsvollzugs einerseits und der Bildungsstatistik andererseits entsprechen und sich dabei durch für den jeweiligen Benutzerkreis eingeschränkte Zugriffsrechte und sichtbare Merkmale auszeichnen:

Die eigentliche Pflege und Erfassung der Schülerdaten erfolgt durch die Schulen im Schulverwaltungsprogramm, von wo aus eine Teilmenge an eine zentrale **operative Datenbank** übermittelt wird, um schulübergreifende Verwaltungszwecke (Schulwechsel, Kooperationen zwischen Schulen,

Schulpflichtüberwachung) zu unterstützen. Auf die personenbezogenen und jahresaktuellen Schülerdaten der operativen Datenbank haben dabei weder die verschiedenen Ebenen der Schulaufsicht noch der mit Bildungsstatistik betraute Nutzerkreis zu irgendeinem Zeitpunkt Zugriff.

Im Rahmen eines sogenannten ETL-Prozesses (Extraktion-Transformation -Laden) wird aus den jahresaktuellen Daten der Schulverwaltung der auf statistische Belange hin ausgelegte Datenbestand im **Data Warehouse** generiert. Im Prozessschritt der Extraktion werden in einer ersten Stufe der Name sowie alle Adressdaten jedes Schülers vollständig entfernt. Bei der Transformation werden aus dem auf die Bedürfnisse des Verwaltungsvollzugs abgestimmten operationalen Datensatz dann nur die für statistische Zwecke relevanten Merkmale herausgelöst. Beim Übertragen der Daten ins Data Warehouse erfolgt als wesentlicher Schritt durch ein nicht öffentlich zugängliches, elektronisches Verschlüsselungsverfahren die **Pseudonymisierung** der Identifikationsnummer, also eine nicht umkehrbare Umwandlung der eigentlichen Identifikationsnummer in eine über die Jahre hinweg konstante Pseudo-Identifikationsnummer. Somit verfügt jeder Schüler über eine nur in der operationalen Datenhaltung an der Schule verwendete Identifikationsnummer und eine zweite, ihn zwar im zeitlichen Verlauf identifizierende, aber nicht mehr auf seine Person rückführbare, veränderte Pseudo-Identifikationsnummer.

So können einerseits die bildungsrelevanten Informationen über die Jahre hinweg zu durchgehenden Bildungsverläufen verknüpft und diese für bislang nicht durchführbare statistische Auswertungen zur Verfügung gestellt werden, andererseits ist die Re-Identifikation des Schülers selbst bei Kenntnis des Namens und seiner Identifikationsnummer konzeptionsbedingt nicht mehr möglich. Im Benutzerkonzept der getrennten Datenhaltung sind dabei die Zugriffsrechte eindeutig geregelt und zugleich streng begrenzt.

Bei der datenschutzrechtlichen Beurteilung der vergrößerten statistischen Auswertemöglichkeiten sollte im Auge behalten werden, dass statistische Aussagen bereits ihrem Wesen nach keine Einzelbiografien preisgeben. Andererseits können die vorgesehenen benutzerfreundlichen Auswerteelemente im Data Warehouse die in der bildungspolitischen Diskussion zugängliche Informationsbasis um einen wichtigen Baustein bereichern, der dann einem erweiterten, an der Gestaltung des Bildungswesens interessierten Nutzerkreis auch ohne spezielle Datenbank-Fachkenntnisse offenstehen wird.

Zu 5.:

Für das gegenwärtig bestehende Verfahren der Amtlichen Schuldaten mit seinen auf Einzelschuljahre und Landesebene begrenzten Individualdaten wird der rechtliche Rahmen im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) durch Art. 85 und die in Art. 111 und Art. 113 verankerten Befugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche der Schulaufsicht vorgegeben.

Wie bereits eingangs erwähnt, ist im Rahmen der Umsetzung der KMK-Beschlüsse **nicht** die Schaffung eines nationalen Bildungsregisters im engeren Wortsinn einer namentlichen Auflistung einzelner Bildungsbiografien geplant, vielmehr sollen die verschiedenen Datenkonzepte der Länder harmonisiert und unter Einbindung des Kerndatensatzes aufeinander abgestimmt werden. Später sollen aus einer gemeinsamen Datenhaltung heraus auch überregionale Auswertungen zu den unterschiedlichen bildungsstatistischen Fragestellungen möglich sein. Die für eine Übermittlung der in den Ländern erhobenen Daten an eine gemeinsame Datenhaltung notwendigen Rechtsgrundlagen müssen auf Landesebene erst noch geschaffen werden.

Zu 6.:

Bei dem im deutschen Rechtsraum anerkannten Grundrecht auf **informationelle Selbstbestimmung**, also dem Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung personenbezogener Daten bestimmen zu können, handelt es sich zwar nicht um ein wörtlich im Grundgesetz verankertes Grundrecht, es wurde jedoch im Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus den Grundsätzen der Menschenwürde und der allgemeinen Handlungsfreiheit abgeleitet und damit zur Grundlage für die bestehenden Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder. Prinzipiell sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch Einschränkungen des Grundrechts im überwiegenden allgemeinen Interesse hinzunehmen, jedoch bedürfen alle Erhebungen mit Auskunftspflicht einer gesetzlichen Grundlage unter Beachtung der an das Bundesstatistikgesetz (BStatG) angelehnten Landesstatistikgesetze (Prinzip des Gesetzesvorbehalts). Nach Art. 83 Grundgesetz führen die Länder, bedingt durch die föderale Struktur und Aufgabenteilung in der Bundesrepublik, „... die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt“. Wie bereits erwähnt, ist der Prozess der rechtlichen Ausgestaltung und der Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen auf Länderebene zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Gange. Dabei den wichtigen Anliegen des Datenschutzes in ausreichendem Maße Raum zuzubilligen, war von Anfang an ein Kernbaustein der Konzeption, weshalb in Bayern bereits frühzeitig der Landesbeauftragte für den Datenschutz in die Projektplanung eingebunden wurde.

Generell fällt dem Gesetzgeber die schwierige Aufgabe zu, die gegenläufigen und miteinander konkurrierenden Rechtsprinzipien des Geheimhaltungsinteresses und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen auf der einen Seite gegen das öffentliche Informationsinteresse und die Pflicht zur gewissenhaften Erfüllung der übertragenen Verwaltungsaufgaben und Planungsentscheidungen andererseits abzuwägen. Hierbei gilt es, eine Balance zwischen dem zu erwartenden Informationsgewinn und den mit der Erhebung und Speicherung zwangsläufig verbundenen Einschränkungen der informationellen Selbstbestimmung herzustellen. Dieses im Verfassungsrecht als praktische Konkordanz bekannte Prinzip zielt auf einen angemessenen Ausgleich kollidierender Grundrechte, dabei stellt das Prinzip

der Einheit der Verfassung die Aufgabe einer gleichzeitigen Optimierung beider Rechtspositionen, „damit beide zu optimaler Wirksamkeit gelangen können“. (Konrad Hesse, Bundesverfassungsrichter a. D.)

Zu 7.:

Wichtige quantitative Fragestellungen der Bildungspolitik lassen sich mithilfe individualisierter Daten der Bildungsteilnehmer erst dann beantworten, wenn es gelingt, die in den einzelnen Schuljahren erfassten bildungsrelevanten Daten unter Wahrung der Anonymität der Bildungsteilnehmer durch ein eindeutiges Identifikationsmerkmal zu zusammenhängenden Bildungsverläufen zu verknüpfen. Als Beispiele wären in diesem Kontext zu nennen:

- Fragen zur **Durchlässigkeit** des Bildungssystems,
- Fragen zur Qualität und Wirksamkeit von **Fördermaßnahmen**,
- Fragen zu den **Erfolgsquoten** von Schülern an den einzelnen Schularten, vor allem wenn dabei auch die weit verzweigten Abschlussmöglichkeiten nach einem Schulabgang Berücksichtigung finden sollen,
- Fragen zur Qualität von **Schullaufbahneempfehlungen**,
- Fragen zur Wirkung des freiwilligen bzw. pflichtgemäßen **Wiederholens** einer Jahrgangsstufe und dem späteren Schulerfolg dieser Schüler, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Effektivität der dabei eingesetzten zusätzlichen Ressourcen.

So konnten in der Vergangenheit bereits mehrfach schriftliche Anfragen von Abgeordneten zu quantitativen Fragestellungen über das Bildungswesen auf Grundlage der vorliegenden, nicht historisierbaren Schülerdaten der Einzelschuljahre überhaupt nicht oder nur ungenau durch grobe Abschätzungen beantwortet werden. Einige in Auszügen wiedergegebene Beispiele seien hier genannt:

1.) Schriftliche Anfrage der Frau Abgeordneten Simone Tolle (Bündnis 90/Die Grünen) vom 08.02.2006 betreffend „Schulabgängerinnen und Schulabgänger im Landkreis Main-Spessart“

*Wie viele Schulabgängerinnen und Schulabgänger der Hauptschule haben in den Schuljahren 2002/2003 bis 2004/2005 im Landkreis Main-Spessart keinen Ausbildungsplatz bekommen? Wie viele davon sind in Jungarbeiterklassen untergekommen?*

Eine exakte Beantwortung war hier nicht möglich, da bei Schulabgängern der weitere berufliche bzw. schulische Werdegang, insbesondere die Frage nach abgeschlossenen Ausbildungsverträgen oder Eintritt in vollzeitschulische Angebote des beruflichen Schulwesens, im momentanen Datenkonzept nicht abgebildet wird. An den Gelenkstellen des weit verzweigten und differenzierten Bildungssystems und in den beruflichen Bereich hinein lassen sich daher auftretende Schülerströme erst mithilfe zusammenhängender Bildungsverläufe zuverlässig, differenziert und in ihrer Gesamtheit beschreiben.

2.) Schriftliche Anfrage der Frau Abgeordneten Angelika Weikert (SPD) vom 01.09.2006 betreffend „Vorzeitige

Schulabgänger an Realschulen und Gymnasien“

*Wie hoch ist die Anzahl der vorzeitigen Schulabgänger, die Realschulen und Gymnasien vor Erreichen des Schulabschlusses verlassen, aufgeteilt nach Jahrgangsstufen für Gesamtbayern?*

Auswertungen belegen, dass ein Großteil der vorzeitigen Schulabgänger an eine andere Schulart wechselt, in der ihnen vielfältige Möglichkeiten des nachträglichen oder auch zeitgleichen Erwerbs eines gleichwertigen oder sogar höheren Abschlusses offenstehen, denkt man etwa an die zahlreichen Anschluss- und Qualifikationsmöglichkeiten, die das berufliche Schulwesen eröffnet. Eine Quantifizierung der von Schulartwechslern erworbenen Folgeabschlüsse, die nicht zuletzt als Gradmesser für die Durchlässigkeit eines Schulsystems dienen könnte, ist im Rahmen der Amtlichen Schuldaten gegenwärtig aber nicht möglich.

3.) Schriftliche Anfrage des Herrn Abgeordneten Hans-Ulrich Pfaffmann (SPD) vom 23.10.2006 betreffend „Schulische Bildungswege in Bayern“

*Wie hoch lag demnach für die einzelnen Schularten jeweils der prozentuale Anteil der Schüler, die in derselben [bzw. anderen] Schulart ihren Abschluss gemacht haben, auf die sie bereits nach der Grundschule übergetreten waren?*

Mithilfe der Abgängerstatistik lassen sich lediglich abgehende bzw. aufnehmende Schülerströme in ihren Quantitäten abbilden, die Antwort auf die Frage, wie viele der ursprünglich eingetretenen Schüler letztlich die Schule mit dem entsprechenden Abschluss verlassen, ist auf Grundlage dieser Zahlen nicht möglich, müssten dazu doch die einzelnen Bildungsverläufe jedes einzelnen Schülers in einer Längsschnittuntersuchung personifiziert erfassbar sein. So sorgen ständige Ab- und Zuströme aus anderen Schularten, überlagert von Zu- und Wegzügen aus anderen Bundesländern, für eine ständig veränderte Zusammensetzung der Schülerschaft. Damit darf dann auch die relative Entwicklung der Schülerzahl an einer Schulart über die einzelnen Schuljahre hinweg nicht als individuelle Erfolgsquote an dieser Schulart interpretiert werden, ist es doch beispielsweise bei der stark aufnehmenden Schulart Realschule in der Vergangenheit schon der Fall gewesen, dass die Zahl der Absolventen die Stärke des 5 Jahre zuvor in die Realschule eingetretenen Schülerjahrgangs sogar überstieg.

Auch wenn ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Möglichkeiten der statistischen Analyse individueller Bildungsbiografien und dem Erfolg und der Qualität des Bildungswesens in einem Staat momentan nur schwer zu belegen ist, sei an dieser Stelle doch auf skandinavische Länder wie Finnland hingewiesen, welche bereits seit Längerem sogar über den Bildungsbereich hinausreichende eindeutige Personenkennziffern etabliert haben, ohne dass von dort über Einschränkungen oder negative Auswirkungen auf die allgemeinen Persönlichkeitsrechte zu berichten wäre, und die sich bekanntlich durch ihr überdurchschnittlich gutes Abschneiden bei internationalen Vergleichsstudien wie PISA und TIMMS auszeichnen. Bereits 2003 wurde im Nachbarland Österreich im „Bundesgesetz über die Dokumentation im

Bildungswesen“ vom 08.01.2002 eine Schülerindividualstatistik mit personenbezogenen Identifikationsnummern nebst einem gesetzlichen Auftrag eingeführt, aus einem eingeschränkten Merkmalskranz Verlaufsstatistiken zu erstellen.

Neben den skizzierten, qualitativ neuartigen Fragestellungen, die sich durch die Einführung der pseudonymisierten Historisierung nicht mehr der Beantwortung verschließen, kommen weitere Vorteile und Synergieeffekte für die Schulverwaltung und alle an Bildungsplanung und -forschung Beteiligten zum Tragen: Durch die elektronische Übermittlung von bereits erfassten Datensätzen könnte der Erfassungsaufwand beim Schuleintritt bzw. Schulwechsel erheblich reduziert werden und in Zukunft jährlich rund 520.000 Datensatz-Neuerfassungen (bei insgesamt rund 1,9 Mio. Schülern in Bayern) entfallen. Neben der nicht unerheblichen Entlastung der Schulen könnte der Wegfall dieser fehleranfälligen Neuerfassung die Datenqualität nachhaltig steigern und den äußerst komplizierten und zeitaufwendigen Prozess der Datenbereinigung und -plausibilisierung erheblich vereinfachen und beschleunigen, sodass mithilfe der „Schüler-ID“ dem allgemeinen bildungspolitischen Interesse nach verlässlichen *und* aktuellen quantitativen Aussagen bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt im laufenden Schuljahr entsprochen werden könnte. Darüber hinaus könnte der Austausch von relevanten Informationen mit anderen Behörden

die gemäß Art. 57 BayEUG in der Verantwortung der Schulleiter liegende Aufgabe zur Feststellung der Erfüllung der durch Art. 35 BayEUG bestimmten Schulpflicht nachhaltig unterstützen und die enge Verzahnung in der Datenhaltung dazu beitragen, Ressourcen bindende gleichzeitige Anmeldungen an mehreren Schulen in der Phase unklarer Schullaufbahnentscheidungen besser zu erkennen.

Bei einer sich auf professionelles Fachwissen stützenden programmtechnischen Umsetzung wird es unter Einbindung der Forderungen des Datenschutzes ein wichtiges Ziel sein, sowohl die Einschränkungen der informationellen Selbstbestimmung zugunsten eines allgemeinen Informationsinteresses auf ein Minimum zu beschränken als auch eine missbräuchliche Verwendung bereits durch die Systemgestaltung von Anfang an auszuschließen. Bei einer Gesamtbewertung müssen sich alle Bedenken jedoch auch an den mit der neuen Technik verbundenen Chancen messen lassen, welche völlig neuartige Problemfelder einer quantitativen Beantwortung zugänglich macht, deren Analyse bislang nur auf Grundlage von Vermutungen, groben Abschätzungen oder überhaupt nicht möglich war. Letztlich können alle am Bildungswesen und seiner Fortentwicklung Interessierten von der neu strukturierten Datenbasis profitieren und damit die Transparenz und Objektivität in der bildungspolitischen Diskussion nachhaltig gestärkt werden.