



Schulstatistische Individualdaten zur Rekonstruktion von Bildungsverläufen



Wolfgang Böttcher, Stefan Kühne

Auf einen Blick

- Wirkungsorientierte Präventionspolitik benötigt adäquate Längsschnittdaten, die es ermöglichen, Entwicklungs- und Bildungsverläufe von Kindern und Jugendlichen möglichst detailgenau statistisch zu erfassen.
- Die Weiterentwicklung der amtlichen Schulstatistik durch die Einführung von Schülerindividualdaten wäre daher gerade in NRW von zentraler Bedeutung.
- Im Bundesländervergleich gehört NRW hier zu den Nachzüglern- auch aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken.
- Erfahrungswerte aus verschiedenen Bundesländern belegen jedoch nachdrücklich: Eine datenschutzkonforme Erhebung und Nutzung von Schülerindividualdaten ist sinnvoll und machbar!

Prävention braucht solide Datengrundlagen

Bildungsstatistik hat in den letzten 15 Jahren – nicht zuletzt durch die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien zu Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern – deutlich an Bedeutung gewonnen. Dennoch folgen die Datenerhebungen keinem einheitlichen Standard und sind oftmals lückenhaft. Im Unterschied zu anderen Bundesländern, die in dieser Hinsicht schon weiter sind, sind die verfügbaren Statistiken auch und

gerade in Nordrhein-Westfalen wenig hilfreich, wenn es um die Erklärung von Wirkungen pädagogischer und sozialpädagogischer Interventionen geht.

Wer wissen will, ob und wie Investitionen in bildungs- und sozialpolitische Maßnahmen wirken, benötigt jedoch Daten, die es ermöglichen, Entwicklungs- und Bildungsverläufe von Kindern und Jugendlichen und ihre vielfältigen Hintergrundbedingungen möglichst detailgenau statistisch zu erfassen. Dies ist vor dem Hintergrund der empirisch immer wieder nachgewiesenen sozio-ökonomisch bedingten Bildungsbenachteiligung besonders wichtig. Für eine systematische Politik der Prävention, die vom Ausschluss bedrohten Kindern und Jugendlichen helfen soll, den Anschluss nicht zu verpassen, sind schulstatistische Individualdaten daher von fundamentaler Bedeutung. Gleichmaßen fundamental ist allerdings, dass hierbei die Persönlichkeitsrechte der Kinder und Jugendlichen gesichert sind. Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen: Beides ist gleichermaßen möglich. Die seit langem geforderte, in anderen Bundesländern bereits erfolgreich praktizierte Erhebung und Nutzung von Schülerindividualdaten auch in NRW gehört daher erneut auf die politische Tagesordnung.

Beschränktes Wissen über Entwicklungs- und Bildungsverläufe

Die empirische Bildungsforschung beklagt seit langem einen Mangel an empirischen Erkenntnissen über typische sowie insbesondere über prekäre Bildungsverläufe. Das etablierte



Bildungsmonitoring operiert nahezu ausschließlich mit Summendaten und kommt daher in der Regel über Zustandsbeschreibungen nicht hinaus. Vorliegende Ergebnisse kleinerer Einzelstudien können nicht auf alle Regionen oder Schülergruppen übertragen, Befunde aus national repräsentativen Großprojekten hingegen nicht verallgemeinert werden.

Mit den bislang verfügbaren amtlichen und wissenschaftsgetragenen Erhebungen können die Bildungsbeteiligung und die Bildungsergebnisse lediglich an einzelnen Punkten bzw. Schnittstellen der Bildungsbiographien untersucht werden. Hierzu zählen beispielsweise Querschnittsanalysen zu der Frage, wie viele Kinder nach der Grundschule auf eine bestimmte Schulart übergehen oder wie viele Jugendliche einen bestimmten Abschluss erreichen. Auf diesem Wege lässt sich aber nicht der Wirkungszusammenhang zwischen diesen oder weiteren Ereignissen der Schullaufbahn (z. B. Klassenwiederholung, Ganztagsbeteiligung) rekonstruieren. Punktuelle, deskriptive Daten haben generell nur einen beschränkten Nutzen für die praktische Pädagogik wie auch die politische Steuerung. Um zu prüfen, ob und welche pädagogischen und sozialpädagogischen Investitionen sich auszahlen, reichen sie nicht aus.

Die Entstehung von Bildungsbenachteiligungen – spezifische Problemlagen, Brüche und besondere Hürden in den schulischen Entwicklungsverläufen – bleibt somit für empirische Analysen unzugänglich und damit auch für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger intransparent. Dies erschwert die passgenaue Identifikation möglicher sozial- und bildungspolitischer „Stellschrauben“ und macht eine Untersuchung der Wirksamkeit von pädagogischen und sozialpädagogischen Investitionen nahezu unmöglich.

Welche Daten werden benötigt?

Um fundierte Analysen zu den Bedingungen gelingender Bildungs- und Berufsverläufe vorzunehmen, Prozesse von Bildungsbenachteiligung passgenau bekämpfbar werden zu lassen und die präventiven Wirkungen von Maßnahmen empirisch zu überprüfen, muss man ein möglichst differenziertes Bild individueller Entwicklungs- und Bildungsverläufe und ihrer vielfältigen Hintergrundbedingungen zeichnen und auch kleinräumig erfassen. Repräsentative Querschnitte wie die PISA-Studien können dies nicht leisten.

Bildungsverläufe lassen sich als eine Serie von Entscheidungen für oder gegen die Teilnahme an bestimmten pädagogischen Angeboten und Maßnahmen rekonstruieren. Liegen Daten für große Kohorten über die Zeit vor, lassen sich robuste

Antworten auf wichtige bildungs- und sozialpolitische Fragen geben: Es könnte gezeigt werden, wie und an welchen Entscheidungspunkten Benachteiligungen erzeugt oder perpetuiert werden und welche – in der Regel ressourcenintensiven – Maßnahmen und Projekte Bildungsverläufe positiv beeinflussen können. Zu diesem Zweck müssen individuumsbezogene Längsschnittdaten erhoben werden.

Der Weiterentwicklung der amtlichen Schulstatistik ist in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung beizumessen. Sie liegt in der Verantwortung der einzelnen Bundesländer. Im Rahmen der bestehenden Schulstatistiken in Nordrhein-Westfalen werden beispielsweise bislang von den Schulen lediglich aggregierte Schülerdaten gemeldet, jedoch keine Mikrodaten, die längsschnittlich ausgewertet werden können.

Die Initiative der KMK für einen einheitlichen Kerndatensatz

Die Kultusministerkonferenz (KMK) begegnete diesem Problem auf nationaler Ebene bereits im Jahr 2003 mit dem Beschluss eines „Kerndatensatzes für schulstatistische Individualdaten der Länder“. Darin vereinbarten die Länder, welche Merkmale mit welchen Ausprägungen bei Einführung moderner Datenerhebungs- und Datenverarbeitungsmöglichkeiten für nationale und internationale Zwecke erfasst werden sollten. Die konkrete Umsetzung wurde wiederum den einzelnen Bundesländern überlassen. Wie bereits zuvor die aggregierten Summenstatistiken beziehen sich die im Kerndatensatz beschriebenen Merkmale auf sechs Datensegmente:

- Schulen,
- Klassen,
- Lehrkräfte,
- Unterrichtseinheiten,
- Schülerinnen und Schüler,
- Schulabgänger und Absolventen.

In den Schulen liegen die Daten in aller Regel elektronisch vor, so dass die Möglichkeit der weiteren Datenverarbeitung in Form von Einzeldatensätzen – so genannten Individualdaten – besteht. Solche amtlichen Statistiken liegen für den frühkindlichen Bereich, den Hochschulsektor sowie den Berufsbildungsbereich (duale Ausbildung) bereits vor, wegen der Kulturhoheit der Länder erscheint die Schulstatistik hingegen als großer Flickenteppich.



Unterschiedliche Umsetzung des Kerndatensatzes in den Bundesländern

Ursprünglich sollte der Kerndatensatz bis zum Jahr 2008 flächendeckend umgesetzt werden. Angesichts unterschiedlicher rechtlicher Vorkehrungen, personeller und technischer Ausstattungen, der Verfügbarkeit hochwertiger Schulverwaltungssoftware und der notwendigen Verarbeitungs- oder Übermittlungsprogramme verlief der Umstellungsprozess in den Ländern aber höchst unterschiedlich. Auch die Frage, ob Individualdaten anhand eindeutiger Personenkennungen über mehrere Jahre im Längsschnitt miteinander verknüpft werden können, wurde von Land zu Land unterschiedlich bewertet und gelöst. Nordrhein-Westfalen gehört nicht zu den Ländern, die in diesen Fragen innovativ waren.

Insgesamt konnte bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der Mehrzahl der Länder ein organisatorisch-technisches Konzept für die Übermittlung, Speicherung und Nutzung von Individualdaten entwickelt werden, so dass dort teilweise bereits mehrere Erhebungswellen vorliegen. Eine Bestandaufnahme der Entwicklungen am Beispiel den Bundesländer Brandenburg, Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz kann zeigen, dass hier sowohl für das Schulmanagement und die Schulverwaltung als auch für die Bildungsforschung und Bildungsplanung vergleichbare, zentrale Nutzenaspekte der Individualdaten zum Tragen kommen.

Klärung notwendiger datenschutzrechtlicher Fragen

Das Vorhaben, einen bundesländerübergreifenden Kerndatensatz zu erzeugen, kam in erster Linie aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken ins Stocken. Der Kerndatensatz und die Vergabe von eindeutigen Personenkennungen, so die Kritik, ermögliche die Erstellung von individuellen Persönlichkeitsprofilen einzelner Schülerinnen und Schüler, damit die Schaffung des „gläsernen Schülers“ und verstoße damit gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Moniert wurden zudem die unklare Zweckbestimmung der Datenerhebung und damit verbundene Risiken des Missbrauchs. Und schließlich wurden auch die mit der Einführung bzw. Umstellung verbundenen hohen Kosten, der administrative Mehraufwand für Schulen und Lehrkräfte und der ungewisse konkrete Mehrwert der zusätzlich gewonnen Daten hinterfragt.

Die ersten Konzeptentwürfe der KMK gaben auch deshalb zu Bedenken Anlass, weil hier – ohne Klärung der fachlichen sowie technisch-organisatorischen Voraussetzungen – eine Zusammenführung der Daten per Schüler-Identifikationsnum-

TAB. 1

Mehrwert von Schülerindividualdaten

Schulmanagement und -verwaltung

- Digitale Pflege und Verwaltung von Bestandsdaten und Arbeitsabläufen im Schulalltag
- Sicherung standardisierter Schüler-, Unterrichts- und Lehrerdaten auf Landesebene als zentral und aktuell gehaltener Datenbestand für Planungszwecke

Bildungsforschung und -planung

- Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen schulstatistischen Daten verschiedener Aggregationsstufen
- Verfügbarkeit personenbezogener Merkmalskombinationen in Einzeldatensätzen
- Potential, Schülerströme mit pseudonymisierten Einzeldaten längsschnittlich nachzuzeichnen und Bildungsverläufe zu rekonstruieren

mern in einem zentralen Datenpool auf Bundesebene vorgesehen war. Gegenüber einem solchen Register haben die Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern nachdrücklich ihre Bedenken artikuliert. In ihrer Entschließung „Keine Schülerstatistik ohne Datenschutz“ forderten sie daher 2006 von der KMK einen Verzicht auf ein einheitliches Schülerkennzeichen. Jede Möglichkeit einer Re-Identifizierung von Individualdatensätzen sei durch geeignete Verfahren auszuschließen.

Dass diese Vorgabe jedoch nicht zwangsläufig eine Verabschiedung von Personenkennungen bedeuten muss, verdeutlichen die Beispiele der inzwischen eingeführten Individualstatistik etwa in Hessen oder Hamburg. Hier wurden im Dialog mit allen Beteiligten entsprechende Rechtsgrundlagen für die Einführung einer datenschutzkonformen Schüler-ID geschaffen und geeignete Verfahren implementiert. Die Aktivitäten in verschiedenen Bundesländern belegen, dass den datenschutzbezogenen Bedenken sowohl rechtlich als auch verfahrenstechnisch Rechnung getragen werden kann- Individualdaten sind keine „Personendaten“, die den Einzelnen „gläsern“ machen.

Nordrhein-Westfalen: Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen notwendig

Nordrhein-Westfalen gehört mit seiner Aggregatstatistik im Bundesländervergleich eher zu den Nachzügler. Und dies, obwohl die Relevanz von Individualdaten für eine konsequent präventiv ausgerichtete und wirkungsorientierte Sozialpolitik, wie sie gerade von der aktuellen Landesregierung und vielen nordrhein-westfälischen Kommunen angestrebt wird, auf der



Hand liegt. Für Modellprogramme wie „Kein Kind zurücklassen!“ wären Schüler-Individualdaten von unschätzbarem Wert, da das Präventionsprojekt ausdrücklich auch den Schulerfolg von Kindern mit schwierigen sozialen Bedingungen nachhaltig verbessern will, die mit den bisherigen Statistiken jedoch nicht in den Blick genommen werden können.

Mit der „Verordnung über die zur Verarbeitung zugelassenen Daten von Schülerinnen, Schülern und Eltern“ sind die Schulen und Schulaufsichtsbehörden in Nordrhein-Westfalen berechtigt und verpflichtet, im Rahmen ihrer Aufgaben personenbezogene Daten der Schülerinnen und Schüler, der Eltern und der Verpflichteten in Dateien und/oder Akten zu verarbeiten. Bei Aufnahme eines Kindes in die entsprechende Schule ist ein sogenanntes Schülerstammblatt gemäß § 4 der Verordnung anzulegen. Es umfasst sämtliche im Kerndatensatz der KMK vorgesehenen und sogar darüber hinaus gehende Merkmale.

Eine Übermittlung und außerschulische Verarbeitung dieser einzelschulischen Individualdaten erfolgt indes nicht. Dazu bedürfte es nach § 122 des Schulgesetzes einer Änderung der Rechtsverordnung über die zur Verarbeitung zugelassenen Daten der Schülerinnen und Schüler und Eltern. Konkret müssen Datenempfänger, Datenart und Zweck der Übermittlung festgelegt (§ 122 Abs. 4) und die Dauer der Datenspeicherung, Zugang, Auskunft/Einsicht sowie das Verfahren zur Aufbewahrung, Aussonderung, Löschung und Vernichtung der Daten (§ 122 Abs. 5) neu geregelt werden.

Eine Aufforderung zum Dialog

Die Einführung von Schülerindividualdaten in NRW würde sowohl Bildungspraxis als auch Bildungsadministration und -politik in die Lage versetzen, von der Beschreibung einzelner Zustände von Ungleichheit hin zu einem Verständnis der Prozesse der Bildungsbenachteiligung zu kommen. Auf diesem Wege könnte wertvolles steuerungsrelevantes Wissen für eine wirkungsorientierte und evidenzbasierte Sozial- und Bildungspolitik generiert werden. Die aktuellen Bemühungen in den Ländern, gemäß der 2009 ratifizierten UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Inklusion von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Regelschulen voranzutreiben, befeuern die Forderung nach differenzierten schulstatistischen Mikrodaten zur Bildungsbeteiligung über die Zeit zusätzlich.

Personenkennungen, die im öffentlichen Diskurs unter dem Stichwort „Schüler-ID“ diskutiert werden, sind daten-

schutzrechtlich sensibel. In jedem Fall ist daher bei der Entwicklung eines Verfahrens zur Übermittlung, Speicherung und Verarbeitung solcher Daten sicherzustellen, dass ein Rückschluss auf die einzelne Schülerin bzw. den einzelnen Schüler ausgeschlossen ist. Die Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen, dass hierfür ganz unterschiedliche technisch-organisatorische Maßnahmen geschaffen werden können. Neben der Sicherung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung müssen auch folgende Fragen präzise beantwortet werden: Welche Zweckbestimmung haben die Individualdaten und was folgt daraus für die an der Datenübermittlung, -speicherung und Datenweitergabe zu beteiligenden Stellen? Welche Hard- und Softwarelösungen kommen für den Einsatz in den Schulen und Behörden infrage? Welche Kosten sind mit der Umsetzung, aber auch mit der laufenden Pflege und Betreuung eines solchen Datenbanksystems verbunden?

Auf diese und weitere Fragen können konkrete und belastbare Antworten erwartet werden, wenn der Blick über die nordrhein-westfälischen Landesgrenzen hinaus gerichtet wird und bei allen Beteiligten die Bereitschaft zu einem konstruktiven Dialog besteht.

Über die Autoren

Prof. Dr. Wolfgang Böttcher - Professor für Qualitätsentwicklung und Evaluierung sowie geschäftsführender Direktor des Instituts für Erziehungswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Dr. Stefan Kühne - Wissenschaftlicher Koordinator am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) in Berlin.

Impressum

Herausgeber: FGW - Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.), Kronenstraße 62, 40217 Düsseldorf, Telefon: 0211 99450080, E-Mail: info@fgw-nrw.de, www.fgw-nrw.de

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Prof. Dr. Till van Treeck

FGW-Themenbereich: Vorbeugende Sozialpolitik

Themenverantwortliches Vorstandsmitglied: Prof. Dr. Ute Klammer

Erscheinungsdatum: Düsseldorf, Oktober 2016

ISSN: 2510-4098

Erfahren Sie mehr in der Studie:

FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 03
www.fgw-nrw.de/studien/sozialpolitik03.html

