

ZEFIR-Materialien Band 25

**GUTACHTEN ZUR ERFORDERLICHKEIT VON
SCHÜLERINDIVIDUALDATEN IN NRW**

Jörg-Peter Schräpler

Horst Weishaupt

Sebastian Jeworutzki

ZEFIR

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM
FAKULTÄT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT
ZENTRUM FÜR INTERDISZIPLINÄRE
REGIONALFORSCHUNG

ZEFIR-Materialien Band 25 (September 2024)

Jörg-Peter Schräpler, Horst Weishaupt, Sebastian Jeworutzki

Gutachten zur Erforderlichkeit von Schülerindividualdaten in Nordrhein-Westfalen

Mit Stellungnahmen der AG Registermodernisierung und Registerzensus des Verbands Deutscher Städtestatistik, der Stadt Essen und der Bildungsmonitorerinnen und Bildungsmonitorer in NRW

Das Gutachten wurde durch die Autoren im Auftrag des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt.

Verlag: ZEFIR (Verlagsnummer: 978-3-946044)

Die Schriftenreihe wird herausgegeben vom

© Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR), Fakultät für Sozialwissenschaft,
Ruhr-Universität Bochum, Konrad-Zuse-Straße 16, 44780 Bochum
(zugleich Verlagsanschrift)

Herausgeber der Schriftenreihe:

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Prof. Dr. Sören Petermann

Prof. Dr. Jörg-Peter Schräpler

Jörg-Peter Schräpler / Horst Weishaupt / Sebastian Jeworutzki

Gutachten zur Erforderlichkeit von Schülerindividualdaten in Nordrhein-Westfalen

Mit Stellungnahmen der AG Registermodernisierung und Registerzensus des Verbands Deutscher Städtestatistik, der Stadt Essen und der Bildungsmonitorerinnen und Bildungsmonitorer in NRW

Im Auftrag des Ministeriums für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen

26.02.2024

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Ausgangslage – die bisherige Erhebung der amtlichen Schuldaten in NRW	6
3. Die Erhebungsform von jahrgangsübergreifenden Schülerindividualdaten	8
4. Bestehende und geplante Liefervereinbarungen von Schülerindividualdaten	9
4.1. Der Kerndatensatz der KMK	9
4.2. Das Bildungsverlaufsregister (BVR-V) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.....	10
4.3. Der Registerzensus	11
5. Bedarf von Individualdaten in der Landesverwaltung	12
5.1. Evidenzbasierte Steuerung, Planung und Evaluation	12
5.2. Steuerung von Ressourcen – Schulsozialindex	15
5.3. Bildungsmonitoring auf Landesebene	17
5.3.1. VERA	17
5.3.2. Zentrale Prüfungen und Abschlüsse.....	18
6. Kommunen	19
7. Wissenschaft	25
8. Fazit	28
Literatur	32

Anhang

A1 Stellungnahme der AG Registermodernisierung und Registerzensus des Verbands Deutscher Städtestatistik (VDSt)	37
A2 Stellungnahme der Stadt Essen	43
A3 Stellungnahme der Bildungsmonitorerinnen und Bildungsmonitorer in NRW zum Reformprojekt "Neuentwicklung der Amtlichen Schuldaten"	47

1. Einleitung

Im Zusammenhang der Bemühungen um eine evidenzbasierte Qualitätsentwicklung des Schulwesens seit den 1990er Jahren wurde immer auch eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Schulstatistik gefordert. Traditionell werden die Daten für die Schulstatistik zu einem festgelegten Termin am Beginn des Schuljahrs bei den Schulen als Summendaten für einzelne Klassen oder Schülerjahrgänge und Lehrkräfte nach ausgewählten Merkmalen über Summentabellen erhoben. Mit zunehmender Differenziertheit der gewünschten Angaben erhöhte sich der Verwaltungsaufwand für die Schulen. Ergaben sich während des Schuljahrs mit der Schulstatistik nicht erfasste Informationsbedarfe, mussten Zusatzerhebungen an den Schulen durchgeführt werden. Anforderungen an das Datenangebot der Schulstatistik stellten neben den Kultusministerien der einzelnen Länder auch das Statistische Bundesamt und die Kultusministerkonferenz, die nicht nur für eine koordinierte deutschlandweite Statistik, sondern auch für zunehmende Anforderungen des Statistischen Amtes der EU, der UNESCO und die analytischen Berichte der OECD-Daten bereitstellen mussten. Mit den zunehmenden Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung setzte sich die Erkenntnis durch, über eine Individualstatistik der Schülerinnen und Schüler und der Lehrkräfte eine flexible Datenbasis für unterschiedliche Auswertungen bereitzustellen, die zugleich den Verwaltungsaufwand der Schulen für Datenanforderungen der Schulverwaltung reduziert. Über eine Schulverwaltungssoftware sollten die Schulen differenzierte Daten über Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte und den Unterricht verwalten und diese Daten für statistische Zwecke an die mit der Erhebung der Schulstatistik beauftragten Stellen übermitteln. Als Ergebnis dieser Diskussion hat sich die Amtschefkonferenz der Kultusministerkonferenz im Mai 2003 – bei Enthaltung Sachsens – auf einen „Kerndatensatz (KDS) für schulstatistische Individualdaten der Länder“ geeinigt. Für die öffentlichen Schulen wurde als Zeitpunkt für die Umsetzung des KDS das Erhebungsjahr 2008/09 vereinbart. Mit dem Kerndatensatz könnten alle nationalen und internationalen Anforderungen an die Schulstatistik erfüllt werden. Er erfasst Angaben zu den Schulen, den Klassen, den Schülerinnen und Schülern, den Unterrichtseinheiten, den Abgängerinnen und Abgängern/Absolventen und Absolventinnen und Lehrkräften/Lehrerinnen- und Lehrerbewegungen. Er bezieht sich auf allgemeinbildende und berufliche Schulen sowohl in öffentlicher als auch privater Trägerschaft einschließlich der Schulen außerhalb der Zuständigkeit der Schulverwaltung. Die Umstellung auf Individualdatenerhebung ist inzwischen – bezogen auf die Lehrkräfte bzw. Lehrer/-innenbewegungen – in allen Ländern realisiert, bezogen auf die Schülerinnen und Schüler und die Abgänger/Absolventen in der Mehrzahl der Länder. Bei den Unterrichtseinheiten und damit der Verknüpfung von erteiltem Unterricht, unterrichtender Lehrkraft und unterrichteten Schülerinnen und Schülern bestehen noch die größten Umsetzungsdefizite, obwohl eine Ermittlung des strukturellen Unterrichtsausfalls nur über diese Daten möglich ist. Außerdem hat bisher nur eine Minderheit unter den Ländern die jahrgangsübergreifende Verknüpfbarkeit der Daten zu den Schülerinnen und Schülern und über Abgänger/-innen bzw. Absolventen über Pseudonyme verwirklicht. Bei den Lehrkräften ist die Situation der jahrgangsübergreifenden Verknüpfbarkeit über Pseudonyme etwas günstiger, aber insgesamt ebenfalls noch von der Realisierung in allen Ländern deutlich entfernt.

Die vielfältigen nicht nur technisch-organisatorischen, sondern auch politischen, administrativen und datenschutzrechtlichen Hindernisse, die der Umsetzung des Beschlusses der KMK von 2003 im Wege stehen, führten dazu, dass bis heute dessen Umsetzung noch nicht in allen Ländern erfolgt ist. Es gab mehr-

fache Bemühungen der KMK, die Umsetzung des Beschlusses von 2003 zu unterstützen, die zusammenfassend in dem letzten Bericht über den Stand der Umsetzung von Individualdatenerhebungen und des Kerndatensatzes in der Schulstatistik 2018 beschrieben wurden (Sekretariat der KMK 2018, s. auch: Mundelius 2019). Zuletzt wurde in dem Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.10.2020 „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“ in Art. 8 bekräftigt, dass die Länder zur Qualitätssicherung im Rahmen der Bildungsstatistik „die Vergleichbarkeit der Daten durch einheitliche Festlegungen zu den Erhebungsmerkmalen und ihrer Definition sicher(stellen)“. In den letzten Jahren entstand im Zusammenhang des für 2031 geplanten registerbasierten Zensus („Registerzensus“) eine Diskussion um die Einrichtung eines Bildungsregisters, das wiederum Anforderungen an die Qualität und flächendeckende Verfügbarkeit bildungsstatistischer Daten stellt und insofern auch die Frage der Umsetzung des Kerndatensatzes und der Realisierung pseudonymisierter Längsschnittanalysen mit schulstatistischen Daten aktualisierte.

Nordrhein-Westfalen erhebt im Rahmen der Schulstatistik nahezu vollständig die Merkmale des Kerndatensatzes, aber nur als Summendaten. In den jährlichen schulstatistischen Veröffentlichungen sind sehr umfangreiche und differenzierte – weit informativer als in den meisten anderen Ländern – Datenzusammenstellungen und -auswertungen enthalten. Beim Übergang auf weiterführende Schulen wird sogar die abgebende Grundschule und damit das Übergangsverhalten auf weiterführende Schulen erfasst. Auch wird eine Verknüpfung zwischen erteiltem Unterricht und Lehrbefähigung der unterrichtenden Lehrkraft hergestellt, um fachfremd erteilten Unterricht in der Sekundarstufe I zu ermitteln. Solche aufwändigen Zusatzauswertungen überspielen die grundlegenden konzeptionellen Mängel der Datenerhebung und den damit verbundenen nicht mehr angemessenen zeitlichen Aufwand für die Schulen und die datenauswertenden Stellen. Nordrhein-Westfalen hat 2006 die Umstellung der Schülerdatenerhebung nach dem Beschluss der KMK von 2003 aus Datenschutzgründen ausgesetzt. Das Thema wurde 2014 in einem ausführlichen Bericht zu einem Vorprojekt „Schülerindividualdaten“ (Ministerium für Schule und Weiterbildung 2014) wieder aufgegriffen. Er beschreibt ausführlich die Ausgangslage und entwickelt Überlegungen zur Umsetzung des KMK-Beschlusses zu einem Kerndatensatz mit Individualdaten und der Möglichkeit zu pseudonymisierten Längsschnittauswertungen. In einem umfangreichen Gutachten für das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) haben Böttcher/Kühne (2017) ausführlich die Notwendigkeit der Umsetzung von Individualerhebungen im Rahmen der Schulstatistik für Nordrhein-Westfalen vor dem Hintergrund der Diskussionen um eine evidenzgestützte Weiterentwicklung des Schulsystems und das dafür bisher unzureichende Datenangebot begründet. Sie sind außerdem auf die datenschutzrechtlichen Auseinandersetzungen in Nordrhein-Westfalen eingegangen und haben Beispiele vorgestellt, wie sowohl den Vorbehalten gegen Individualdaten und deren pseudonymisierte Verknüpfung im Zeitablauf begegnet werden kann als auch der Einwand entkräftet werden kann, dass Stichprobendaten ausreichend sind, um ein Monitoring und eine datenbasierte Qualitätsentwicklung des Schulwesens zu ermöglichen.

Anknüpfend an diese Studien geht das hier vorgelegte Gutachten den Fragen nach, (a) für welche Nutzer/-innengruppen die Umstellung der amtlichen Schulstatistik relevant ist und (b) in welcher Weise die Erhebung von Schülerindividualdaten und die Fortschreibung von Individualdaten der Schülerinnen und Schüler im Längsschnitt die Nutzbarkeit der amtlichen Schuldaten für diese Nutzergruppen verändert, indem sie bisherige Nachteile beseitigt und neue Anwendungspotentiale eröffnet. Zudem wird (c) zusätzlich die Nutzbarkeit der jahrgangsübergreifenden Auswertung der Statistik der Lehrkräfte und des sonstigen schulischen Landespersonals eingegangen und der zusätzliche Mehrwert herausgestellt, der sich

ergibt, wenn diese Daten in einen Zusammenhang mit den Schülerindividualdaten gebracht werden. Dabei ist es ein besonderes Anliegen, die Erforderlichkeit der Umstellung der Schulstatistik herauszustellen, damit sie die an sie gestellten Anforderungen erfüllen kann. Zunächst ist eine hohe Datenqualität Grundvoraussetzung für eine zielführende Nutzung der Schulstatistik. Angesichts der großen sozialen Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung und des wirtschaftlichen und sozialen Wandels ist ein differenziertes Datenangebot und eine hohe Flexibilität bei der Nutzung der verfügbaren Daten zwingend, um auf neue Entwicklungen und sich daraus ergebende Steuerungsnotwendigkeiten reagieren zu können. Für eine evidenzbasierte Steuerung der Schulentwicklung ist die Analyse von Bildungsverläufen unverzichtbar, um Fehlentwicklungen, aber auch die positive Wirkung von schulpolitischen Maßnahmen erkennen zu können. Schließlich ist eine differenzierte Erfassung der Schülerinnen und Schüler nach bildungsrelevanten Merkmalen (z. B. Geschlecht, Art des sonderpädagogischen Förderbedarfs, Nationalität, Migrationsgeschichte) und nach berufsbiografisch wichtigen Merkmalen bei den Lehrkräften unverzichtbar.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklungen und den umrissenen Anforderungen behandelt das geplante Gutachten folgende Aspekte:

- Beschreibung der Nutzer/-innengruppen der amtlichen Schulstatistik (u. a. Wissenschaft, Schul- und Bildungsplanung des Landes und der Kommunen etc.)
- Systematisierung der Fragestellungen und Bedarfe/Nutzungen relevanter Nutzer/-innengruppen
- Beschreibung der Erforderlichkeit schulstatistischer Individualdaten vor dem Hintergrund der dargestellten Verwendungszwecke
- Extrapolation der veränderten Nutzungsmöglichkeiten der amtlichen Schulstatistik für diese Gruppen
- Aufzeigen von neuen, innovativen Anwendungsmöglichkeiten.

Ausgangspunkt dafür sind die Überlegungen zur Umsetzung der Erhebung von Schülerindividualdaten aus dem Vorprojekt „Schülerindividualdaten“ aus dem Jahr 2014 und die aktuell im Projekt „Neuentwicklung der Amtlichen Schuldaten“ definierten Projektziele zur Erhebung von „schuljahresübergreifend verknüpfbaren Schülerindividualdaten“. Ergänzend werden parallele Überlegungen zu schuljahresübergreifend verknüpfbaren Lehrkräfteindividualdaten berücksichtigt.

Es wird untersucht, wie sich die vorgeschlagenen Veränderungen in der Praxis auf die Datenqualität, die Differenziertheit der Daten und die Eignung für multivariate Analysen (durch Kombinierbarkeit mehrerer Merkmale) sowie auf die Möglichkeit für Längsschnittdaten auswirken. Im Anhang zu diesem Gutachten findet sich zudem eine Stellungnahme zu dem Datenbedarf bei Vertretern des Verbands Deutscher Städtestatistik (VDSt) und der AG Registermodernisierung und Registerzensus sowie eine Stellungnahme des Fachbereichs Statistik der Stadt Essen. Sie sind auf kommunaler Ebene im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung bedeutsame Nutzer der Schulstatistik.

2. Ausgangslage – die bisherige Erhebung der amtlichen Schuldaten in NRW

Die Daten der Schülerinnen und Schüler und des schulischen Landespersonals sowie des erteilten Unterrichts werden in der nordrhein-westfälischen Schulstatistik schuljahresbezogen an allen Schulen von IT.NRW erhoben. Die Lehrer/-innen- und Unterrichtsdaten beziehen sich auf einzelne Lehrkräfte und Unterrichtseinheiten, die Schülerdaten sind summenbasiert. Zur Erstellung der Jahresstatistik liefern die Schulen auf Grundlage der Vereinbarung RdErl BASS 10-41 Nr. 7 über das Programm ASDPC die aggregierten amtlichen Schuldaten.

Die Erhebung der Daten erfolgt u. a. zur Stellenbedarfsermittlung bzw. des Lehrkräftebedarfs, zur Ermittlung des fächerspezifischen Unterrichtsbedarfs, zur Gewinnung von Planungsdaten wie etwa der Prognose der Schülerzahlen, der Haushaltsaufstellung, für Zwecke der allgemeinen Schulaufsicht sowie zur Erstellung von schulrelevanten Statistiken und zur Information der Öffentlichkeit.

Mit dem derzeitigen Erhebungsverfahren sind eine ganze Reihe von methodischen Problemen verbunden. Die bisherige summarische Datenerhebung der Schülerinnen und Schüler verkompliziert den Erhebungs- und Plausibilisierungsprozess. Der aktuelle Erhebungsprozess ist in mehreren Hinsichten veraltet, entspricht nicht mehr dem heutigen Stand der Technik und ist zudem ökonomisch ineffizient. Im Rahmen des Projekts „Schülerindividualdaten“ wurde in dem Abschlussbericht aus dem Jahr 2014 von IT.NRW berichtet (MSW 2014, S. 166), dass „Unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen Effizienz [...] davon ausgegangen werden [kann], dass eine Umstellung der Erhebung der Amtlichen Schuldaten auf Individualdaten sowohl in Bezug auf die methodische Konzeption der Erhebung als auch für die Bereiche Datenaufbereitung und Datenauswertung mittelfristig zu einer arbeitsseitigen Entlastung führt und damit zur Effizienzsteigerung beiträgt.“

Besonders gravierend ist, dass die geforderte Datenqualität mit diesem Verfahren auf Dauer nicht sichergestellt werden kann. Die Erhebung von Aggregatdaten lässt prinzipiell nur eingeschränkt Datenprüfungen zu. Schon aus diesem Grund ist eine Umstellung von Aggregat- auf Schülerindividualdaten zwingend notwendig. Die Schulstatistik ist die einzige Bildungsstatistik in NRW, die Aggregatdaten und keine Individualdaten erhebt. Die amtliche Schulstatistik hinkt anderen Bildungsstatistiken im Vorschul-, Ausbildungs- und Hochschulbereich seit Jahren hinterher (Mundelius 2019, S. 43).

Die methodischen Probleme mit dem derzeitigen Verfahren sind vielfältig:

- Die Plausibilisierungsmöglichkeiten sind bei der Erhebung von Aggregatdaten eingeschränkt, da Merkmalskombinationen nicht geprüft werden können.
- Sämtliche Auswertungen sind auf vorab festgelegten Merkmalskombinationen beschränkt. Dies ist problematisch, da es im Vorhinein nicht absehbar ist, welche Merkmalskombinationen künftig relevant sind. So ist z. B. derzeit nicht bekannt und auch im Nachhinein nicht feststellbar, welche Staatsangehörigkeit zugewanderte Schülerinnen und Schüler aufweisen. Zur Beantwortung neuer oder veränderter Fragestellungen ist die Erhebung neuer Merkmalskombinationen zu implementieren. Dies ist nicht praktikabel, da dafür jeweils umfangreiche Änderungen im Erhebungsprozess erforderlich sind, um das Problem zu lösen.
- Datenprobleme zeigen sich z. B. bei der Ermittlung des Migrationshintergrunds der Schülerinnen und Schüler. Dieser wird durch das Geburtsland der Eltern, dem eigenen Zuzug aus dem

Ausland sowie der abgefragten nichtdeutschen Familiensprache ermittelt. Insbesondere zu letzterem gibt es keine Kontrolle bei der Erhebung und es zeigen sich Inkonsistenzen u. a. darin, dass bei einigen Schulen der Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund kleiner ist als der Ausländeranteil an den Schulen oder zwischen zwei Schuljahren stark schwankt. Eine konsistente, standardisierte Erhebung auf Individualniveau ist hier zwingend erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Angaben zu erhöhen und über die Bildungsbiografie hinweg verlässlich zu erfassen. Der genaue Wortlaut der Abfrage an den Schulen ist nicht festgelegt, so kann es hier zu unterschiedlichen Interpretation und Umsetzungen an den Schulen kommen. Diese Variable ist zentral für die Bestimmung des Sozialindex für Schulen NRW als auch für andere Fördermaßnahmen (Sprachförderung etc.) sowie für viele wissenschaftlichen Untersuchungen (z. B. Kemper/Weishaupt 2016; Kemper/Weishaupt 2013). Angesichts der Änderungen im Staatsangehörigkeitsrecht und den in diesem Zusammenhang weiteren geplanten Änderungen (vgl. BMI 2023) steigt die Relevanz dieser Angabe und die Forderung nach einer einheitlichen Erhebung wird umso wichtiger. Aussagekräftiger wäre in diesem Rahmen noch die Einbeziehung von verbindlichen Sprachtestergebnissen bzw. einer Sprachdiagnostik, welche derzeit auch in anderen Bundesländern diskutiert werden.

- Die Schülerzahlen bilden die Grundlage für die Zuweisung der jeweiligen Lehrerstellen. Das MSW berichtet in seinem Abschlussbericht (MSW NRW 2014, S. 48), dass die Eingabe der Schülerzahlen im Bereich der Grund- und Förderschulen häufig manuell und im Bereich der Berufs- und Weiterbildungskollegs teilweise sogar auf Grundlage von zum Erhebungszeitpunkt unvollständigen Informationen erfolgt. Dieses Problem lässt sich nicht allein durch die Umstellung auf Schülerindividualdaten heilen, allerdings ist eine unterjährige, möglichst automatisierte Erfassung der einzelnen Schülerinnen und Schüler im Rahmen eines geeigneten Schulverwaltungsprogramms leichter zu realisieren und kontrollieren als bei Summendaten und würde dann zu einer besseren Datenqualität führen. Es wird berichtet, dass der Landesrechnungshof in seinem Prüfbericht (19.12.2008) diesen Umstand sogar bemängelte und sich erkundigte, warum bislang noch keine Umstellung auf ein schülerindividualbasiertes Meldeverfahren erfolgt sei.
- Im Bereich der schulischen Übergänge kommt es häufiger zu deutlichen Abweichungen zwischen den Schülerzahlrückmeldungen der abgebenden und aufnehmenden Schulen (MSW NRW 2014, S. 49). Mit den derzeitigen Schülersummendaten lassen sich z. B. schulische Übergänge inkl. der an den abgebenden Schulen erworbenen Abschlüsse nicht in belastbarer Qualität erheben. Eine automatisierte Erfassung und der Austausch der individuellen Schülerinformationen von den abgebenden an die aufnehmenden Schulen würde das Fehlerpotenzial deutlich verringern. Dies betrifft insbesondere die Daten zu den an den allgemeinbildenden Schulen erworbenen Schulabschlüssen beim Übergang in die Berufskollegs.
- Derzeit ist der Plausibilisierungsprozess zu aufwändig und ineffizient. Es sind zusätzliche Importe und manuelle Eingaben und Korrekturen notwendig. Die bisherige Datenprüfung erfolgt auf zwei Ebenen:

Zunächst werden an den Schulen entweder über ein Schulverwaltungsprogramm (zumeist SchILD-NRW, welches vom Land kostenfrei zur Verfügung gestellt wird) die aggregierten Daten in ASDPC importiert oder sogar ohne entsprechender Verwaltungssoftware manuell eingegeben. Im letzteren Fall müssen die Schulen umfangreiche und oft fehlerbehaftete Vorarbeiten leisten. Die Eingabe der aggregierten Daten wird in dem Programm ASDPC auf bestimmte Fehlertypen geprüft, wobei zwischen „muss“-Fehlern und „harten“-Fehlern unterschieden wird. Bei Letzteren

ist ein Versand der Daten an IT.NRW nicht möglich. Erfasst werden u. a. die Lehrerdaten (LID), die Klassendaten (KLD) und die Unterrichtsdaten (UVD).

Auf der zweiten Ebene, wird bei IT.NRW der Eingang der aggregierten Datenpakete auf Plausibilität hin geprüft. Wie oben beschrieben, kann dies nur eingeschränkt erfolgen. Bei Unklarheiten werden die Schulen direkt kontaktiert. Eine direkte Kontaktaufnahme erfolgt auch, wenn nach den feststehenden Lieferterminen von einzelnen Schulen noch keine Daten vorliegen und die Ursachen hierfür geklärt werden müssen. Insgesamt ist dieses Erhebungsprozess ineffektiv und sehr fehleranfällig.

Eine Umstellung der Erhebung auf Schülerindividualdaten erleichtert den bisher eher intransparenten und komplexen Erhebungsprozess und ermöglicht eine effektive und funktionierende Plausibilisierung der Daten. Die Datenqualität wird dadurch erheblich verbessert und letztlich auch die Zukunftsfähigkeit der amtlichen Schulstatistik in NRW sichergestellt.

Erforderlich ist daher eine Modernisierung des Erhebungskonzepts. Da die Statistiksoftware ASDPC inzwischen veraltet ist (mehr als 20 Jahre alt), ist die Umstellung auf ein Nachfolgeprojekt dringend notwendig. Die Planungen für eine auf Webtechnologie basierenden Anwendung (SVWS-Server), welche auch ein integriertes Statistikmodul beinhaltet und die (Individual-)Daten schon bei der Eingabe prüft, sind zu begrüßen.

3. Die Erhebungsform von jahrgangsübergreifenden Schülerindividualdaten

In Deutschland werden Bildungsverläufe bisher nur auf Basis von Umfragedaten erhoben. Stichprobenbasierte Umfragedaten wie etwa das Nationale Bildungspanel (NEPS) oder die Querschnittserhebungen der IQB-Bildungstrends werden zwar als wichtig, aber nicht ausreichend für differenzierte Analysen angesehen (z.B. RatSWD 2022). Mit einer jährlichen Vollerhebung sind gegenüber einer Stichprobe methodische Vorteile verbunden:

- Ungenauigkeiten durch den bei Umfragen immer vorliegenden Stichprobenfehler entfallen.
- Die Qualität der erhobenen Daten ist in Stichproben nicht mit amtlichen, aus den Verwaltungsprozessen der Schulen generierten Daten vergleichbar. Stichprobenerhebungen basieren i.d.R. auf mündlichen, telefonischen und schriftlichen Befragungen. Insbesondere bei freiwilligen Befragungen ist mit dem Problem der Selektivität und mit Verzerrungen zu rechnen.
- Man erhält belastbare Ergebnisse trotz der hohen Differenzierung des nordrhein-westfälischen Schulsystems. Eine Stichprobe kann dies kaum abbilden.
- Bei Längsschnittstichproben kommt es regelmäßig zu Stichprobenausfällen, die die Repräsentativität gefährden können. Im Falle der Schulstatistik ist dieses Problem insbesondere durch den Umzug der Befragungspersonen gegeben. Bei einer Vollerhebung können Umzüge erfasst und berücksichtigt werden.
- Bei einer Vollerhebung, die auf generierten Verwaltungsdaten beruht, stehen die Daten zeitnah zur Verfügung, während Stichprobendaten einen deutlich höheren Aufwand bei der Aufbereitung bedeuten und dann aufgrund des Zeitverzugs für dringliche Fragestellungen ungeeignet sind.

- Eine Vollerhebung ist immer aktuell, sie erfasst neben langfristigen Entwicklungen auch kurzfristige Trends z. B. im Konjunkturverlauf oder bei kleinräumigen wirtschaftsstrukturellen Ereignissen.
- Unvorhersehbare Ereignisse, wie etwa die Corona-Pandemie und deren Folgen auf Individual-ebene der Schülerinnen und Schüler werden automatisch miterfasst und können analysiert werden. Stichproben erfassen nur Teilausschnitte, sind verzerrt und kommen dann zu spät.
- Die Analysen können auch auf einer tieferen regionalen Ebene erfolgen. Bei Stichproben können kleinräumige Entwicklungen nicht abgebildet werden.
- Auswertungen können auch für kleinere relevante Subgruppen erfolgen, sie müssen nicht erst, wie im Falle von Stichproben, spezifiziert werden. Mittels Vollerhebung lassen sich zudem für kleinere relevante Subgruppen auch im Nachhinein noch die Entwicklungen und Trends erkennen bzw. nachvollziehen.
- Auswertungen können auch für komplexere, nicht vorher festgelegte Merkmalskombinationen durchgeführt werden. Diese Merkmalskombinationen lassen sich im Rahmen der Analyse frei wählen.
- Bildungskontexte (Schulklasse, Schule) lassen sich im Bildungsverlauf verlässlich abbilden.

Während sich die Vollerhebung direkt aus den Verwaltungsprozessen der in den Schulen generierten Daten ergibt, würden notwendige Stichproben zudem immer zusätzlich neben einer summenbasierten Erhebung erfolgen und zusätzliche Kosten und einen weiteren Verwaltungsaufwand verursachen. Dies gilt insbesondere für die Schulen, die in die Längsschnittstichprobe gelangt sind. Im Fokus von vielen Studien stehen Schulen in herausfordernder Lage, die dadurch mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand belastet werden.

4. Bestehende und geplante Liefervereinbarungen von Schülerindividualdaten

Die bisher erhobenen Aggregatdaten sind nicht geeignet, um damit bestehenden und geplanten Liefervereinbarungen nachzukommen. Gefordert und zwingend notwendig sind Schülerindividualdaten. Dies gilt sowohl gegenüber der Kultusministerkonferenz in Bezug auf den zwischen den Ländern vereinbarten Kerndatensatz als auch gegenüber dem Bund in Bezug auf den Registerzensus 2031 und das geplante Bildungsverlaufsregister.

4.1. Der Kerndatensatz der KMK

Der Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.10.2020 sieht in der „Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen“ vor, dass für die Qualitätsentwicklung des Schulwesens Schulleistungsstudien, Bildungsberichterstattungen und ein Bildungsmonitoring durchgeführt werden (KMK 2020). Die Politik will „strukturelle Fehlentwicklungen rechtzeitig [...] erkennen, um geeignete Maßnahmen auf der überindividuellen Ebene zu entwickeln“ (vgl. KMK 2011). Gemäß der Ländervereinbarung soll die Schulstatistik auf Individualdatenerhebungen umgestellt werden. Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat bereits im Jahr 2003 hierfür einen Kerndatensatz verabredet (KMK 2003), der bislang in neun

Bundesländern umgesetzt wurde. In sieben Ländern – darunter auch Nordrhein-Westfalen – wird die Erhebung von Individualdaten und Umsetzung des Kerndatensatzes angestrebt (Stand November 2023).¹ In diesem Rahmen sind auch finanzielle Investitionen notwendig, um eine zeitgemäße IT-Infrastruktur in den Schulen und Schulaufsichtsbehörden aufzubauen. Dadurch können Verwaltungsabläufe effizienter gestaltet werden (siehe hierzu Punkt 2.1). Die detailliertere Datenbasis ermöglicht eine bessere Planung und einen zielgerichteteren Ressourceneinsatz (Mundelius 2019).

4.2. Das Bildungsverlaufsregister (BVR-V) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder

Bildungsverlaufsregister wurden inzwischen in vielen europäischen Ländern umgesetzt. Dies gilt für die skandinavischen Länder, die Niederlande, Österreich, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. Hier stehen flächendeckende Bildungsverlaufsdaten für die Bildungsforschung und -steuerung zur Verfügung (vgl. Hertweck et al. 2023, S. 734). Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben ein gemeinsames „Zielbild“ für ein Bildungsverlaufsregister im Verbund (BVR-V) entwickelt. Mit dem Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters in Deutschland soll eine bildungsbereichsübergreifende statistische Datenbasis geschaffen werden, die sowohl Bildungsverlaufsanalysen ermöglicht als auch die Bildungsangaben für den registerbasierten Zensus bereitstellen kann (Giar et al. 2023, S. 51). Da die Kompetenzen für einzelne Bildungsbereiche zwischen Bund und den Ländern geteilt sind, finden zum Aufbau des gemeinsamen Registers zurzeit enge Abstimmungen statt. Für den Aufbau des Bildungsverlaufsregisters sind zwingend schuljahresübergreifend verknüpfbare Schülerindividualdaten erforderlich.

Das Bildungsverlaufsregister soll ausgewählte Merkmale aus amtlichen Bildungsstatistiken anhand einer pseudonymisierten Bildungs-Identifikationsnummer zu Bildungsverläufen verknüpfen und damit bildungsbereichsübergreifende Analysen ermöglichen.² Diese werden u. a. von der Wissenschaft und Forschung dringend gefordert (RatSWD 2022).

Einige Autoren verweisen darauf, dass das Bildungsverlaufsregister auch helfen wird, bislang bestehende Datenlücken in Deutschland zu schließen. Es wird darauf verwiesen, dass die fehlenden jahrgangsübergreifenden Schülerindividualdaten für den Forschungsstandort Deutschland gegenüber anderen europäischen Ländern wie Österreich und den Niederlanden ein erheblicher Wettbewerbsnachteil darstellen und eine zielgenaue, effektive und effiziente Bildungspolitik erschweren. Gefordert wird daher ein breit definiertes Bildungsverlaufsregister über alle Bildungsabschnitte vor (Hertweck et al. 2023, S.734). Anstelle von isolierten „Datensilos“ sollen die bislang unverbundene Bildungsdaten verschiedenen Quellen miteinander verknüpft werden können. Dies ist nur mit Hilfe von Individualdaten möglich und erfordert die Einführung von Personen-IDs und eines Datentreuhändlers. Langfristige Effekte von Bildung würden

¹ Diese Angaben beruhen auf den Rückmeldungen der Kultusministerien zu einer vom KMK-Sekretariat im März/April 2023 durchgeführten Länderumfrage. In dieser Länderumfrage wurde durchgängig nach allgemeinbildenden und beruflichen Schulen sowie teilweise nach Schulstufen differenziert.

² Ein im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erstelltes Gutachten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für ein Bildungsverlaufsregister in Deutschland kommt zu dem Ergebnis, dass die Erstellung von Bildungsverlaufsdaten mithilfe einer Personenkennziffer mit der europäischen Datenschutz-Grundverordnung vereinbar ist (Martini et al. 2019).

erst durch die Verknüpfung des Bildungsverlaufsregisters mit anderen Individualdaten, wie etwa zu Erwerbsverläufen etc. über mehrere Jahre hinweg sichtbar (Hertweck et al. 2023, S.736).

Die Notwendigkeit eines Bildungsverlaufsregisters lässt sich durch eine Vielzahl von wichtigen Anwendungsfällen belegen. Das Bildungssystem ist ein Zusammenspiel aus schulischer, beruflicher und akademischer Bildung. Mit Ausnahme der Studienverlaufsstatistik werden bislang nur Querschnittsdaten für einzelne Bildungsbereiche erfasst, die sich nicht verknüpfen lassen (z. B. Giar et al. 2023, S. 52). Mit dem BVR-V sollen Bildungsdaten im Zeitablauf über unterschiedliche Bildungsbereiche und länderübergreifend ausgewertet werden können. Im Rahmen eines komplexer werdenden Bildungssystems mit vielen Bildungswegen lassen sich mit dem BVR-V wichtige, bislang offene Fragen beantworten. Bislang ist z. B. unklar,

- wie viele Personen mit erfolgreichem oder abgebrochenem Studium eine berufliche Ausbildung beginnen,
- wie viele Personen nach einem allgemeinen Schulabschluss eine berufliche Ausbildung aufnehmen,
- ob und auf welchem Wege sich Personen zu einem späteren Zeitpunkt weiterbilden und z. B. einen Schulabschluss nachholen, eine Qualifizierungsmaßnahme durchlaufen oder eine duale Ausbildung beginnen,
- wie viele Personen zwischen verschiedenen Regionen des Landes und Deutschlands wandern (Bildungswanderung).

Mit den Daten eines Bildungsverlaufsregisters lassen sich also bildungspolitische Fragestellungen zu Themen wie Übergänge, Bildungsbeteiligung, Bildungsstand, Abbrüche und Mobilität beantworten. Darunter sind sowohl Fragestellungen, die einen Ausschnitt des Bildungsverlaufs beleuchten, als auch solche, die den gesamten Bildungsverlauf betreffen (vgl. Gawronski 2020, S. 43).

4.3. Der Registerzensus

Mit dem Bildungsverlaufsregister sollen auch Bildungsdaten für den nächsten Zensus bereitgestellt werden. „Um die zu erwartenden Lieferverpflichtungen an die Europäische Union zu erfüllen, sollen Angaben zur Bildungsbeteiligung und zum höchsten Schulabschluss der Bevölkerung ab 15 Jahren erfasst werden“ (Giar et al. 2023, S. 53). Derzeit wird auf europäischer Ebene die Rahmenverordnung über Bevölkerungsstatistiken (European Statistics on Population and Housing – ESOPH) erarbeitet, die auch die Lieferverpflichtungen im Bereich Bildung regeln wird (vgl. Grimm 2022, S. 40). So sollen die aktuelle Bildungsbeteiligung sowie die in einem Berichtszeitraum erworbene Abschlüsse aller aktuell im Bildungssystem registrierten Personen systematisch erfasst werden. Zu den Bildungsstatistiken zählen die Schulstatistik, die Hochschulstatistik, die Berufsbildungsstatistik, die Anerkennungsstatistik und die Pflegeberufsausbildungsstatistik (Grimm 2022, S. 43).

Diese Angaben sollen in Zukunft nicht mehr über aufwändige und teure Befragungen, sondern registerbasiert aus Verwaltungs- und Statistikdaten ermittelt werden. Durch den Bund ist geplant, die erforderlichen Angaben zur Bildungsbeteiligung zum Zensusstichtag sowie zu den im abgelaufenen Berichtsjahr erworbenen Abschlüssen aus dem Bildungsverlaufsregister zu entnehmen. Die für das Bildungsmodul erforderliche Datengrundlage soll über viele Jahre hinweg durch die Fortschreibung von Bildungsangaben aufgebaut werden. Hierzu müssen Daten auf Einzelpersonenebene zusammengeführt werden (Grimm

2022, S. 47-48). Grundlage für das Bildungsregister sind die Meldungen der verschiedenen Verwaltungen im Bildungsbereich. Damit geht einher, dass die Register der Schulen und Schulverwaltungen für diese Zwecke ertüchtigt werden müssen. Dazu sind im Schulbereich zwingend Schülerindividualdaten erforderlich. Zudem soll das Register ein personenidentifizierendes Merkmal wie die steuerliche Identifikationsnummer umfassen (Anlage 1 zu § 1 IDNrG).

5. Bedarf von Individualdaten in der Landesverwaltung

5.1. Evidenzbasierte Steuerung, Planung und Evaluation

Die Bedarfe an jahrgangsübergreifenden Schülerindividualdaten der Landesverwaltung wurden zu einem großen Teil in dem Abschlussbericht „Schülerindividualdaten“ des Projekts „Neuentwicklung ASD“ (MSW 2014, S. 41) zusammenfasst. Die Ergebnisse basieren auf einer Bedarfsabfrage bei den Ressorts und den Bezirksregierungen. Grundlage der Abfrage war eine Merkmalsliste, die sowohl den Exportdatensatz der zentralen Schulverwaltungssoftware SchILD-NRW als auch den Kerndatensatz der Kultusministerkonferenz umfasste. Die Rückmeldung zum Bedarf an einzelnen Merkmalen erfolgten von den Ressorts MAIS, MFKJS, MGEPA und MSW sowie dem Landesinstitut QUA-LiS und von der Bezirksregierung Münster. Darüber hinaus haben einige Ressorts zusätzlich übergeordnete Bedarfe an Individualdaten zurückgemeldet. Hierzu gehörten IT.NRW, das MAIS, das MFKJS sowie die Staatskanzlei.

Bedarf an schuljahresübergreifenden Individualdaten der Schülerinnen und Schüler

Der übergeordnete Bedarf bezieht sich auf die Möglichkeiten, flexibel Merkmalskombinationen zu analysieren und Längsschnittauswertungen durchzuführen. Dies setzt stets das Vorliegen von Individualdaten voraus. Schülerindividualdaten sind für die Steuerung des Bildungssystems und bildungspolitische Maßnahmen von großer Relevanz. Bildungspolitik erfordert zunehmend evidenzbasiertes Wissen. Studien zeigen, dass sozio-demografische Informationen und frühe Ereignisse im Bildungsverlauf sehr gute Prädiktoren für Bildungserfolge sind. Erst mit diesem Wissen können wirksame und zielgerichtete Interventionen entwickelt und implementiert werden (z. B. Makles et al. 2018, S. 1229).

Den Bedarf an jahresübergreifend verknüpfbaren Individualdaten formuliert in diesem Sinne sowohl das MAIS (jetzt MAGS) als auch das MFKJKS. Erst durch Schülerindividualdaten kann die Wirksamkeit von landesseitig ergriffenen Präventionsmaßnahmen im Längsschnitt überprüft werden. Erforderlich ist die Erfassung und Auswertung von grundsätzlich beliebigen und bislang getrennten Kombinationen von Merkmalen des Kerndatensatzes. Dies setzt eine unveränderliche Personenkennung (ID) voraus (siehe hierzu auch Makles et al. 2018, S. 1231). Nur so können die Auswirkungen schulischer Ereignisse wie etwa Klassenwiederholungen auf den schulischen Erfolg von den Schülerinnen und Schülern oder die Effektivität bildungspolitischer, auf mehrere Jahre angelegte Maßnahmen analysiert werden und im Anschluss evaluiert werden. Die Ressorts nennen hierfür Beispiele:

- Kein Abschluss ohne Anschluss (KAoA): Der Übergang von der Schule in die Ausbildung und /oder das Studium ist zentral und wird in NRW landesweit mit diesem Projekt organisiert. Das landesweite Übergangssystem soll sicherstellen, dass Jugendliche frühzeitig bei der beruflichen Orientierung, bei der Berufswahl und beim Eintritt in Ausbildung oder Studium Unterstützung und eine Anschlussperspektive erhalten.

Hier stellen sich viele relevante Fragen, die nur mit jahresübergreifend verknüpfbaren Individualdaten beantwortet werden können, z. B. inwieweit Unterstützungsleistungen bei allen Schülerinnen und Schülern ankommen oder ob die Jugendlichen nach der Schule direkt eine duale Berufsausbildung aufnehmen bzw. welche Ausbildungsmöglichkeiten genutzt werden oder inwieweit unter bestimmten Bedingungen Ausbildungsabbrüche erfolgen oder die Zahl von Abbrüchen gesenkt werden kann.

- Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor (KeKiz): Das Programm wurde 2011 von der Landesregierung (MFKJKS) und der Bertelsmann Stiftung ins Leben gerufen. Die Evaluation und der Abschlussbericht erfolgten im Jahr 2018 (MKFFI NRW 2018). Im Rahmen dieses Projektes wären jahresübergreifende Schülerindividualdaten von sehr hohem Wert bei der Evaluation des schulischen Erfolgs von Kindern mit schwierigen sozialen Bedingungen gewesen. In dem Abschlussbericht wird explizit auf das Problem der Datenverfügbarkeit hingewiesen: „Über IT.NRW werden Daten lediglich aggregiert auf Schulebene bereitgestellt. Dies kann zwar auch für bestimmte Zwecke hilfreich sein, in der Regel sind aber weitere Aspekte von Interesse, die darüber nicht abgebildet werden können.“ (MKFFI NRW 2018, S. 72).

Weitere für die Landesregierung bislang auf Basis von Aggregatdaten nicht zu beantwortende, aber für die Steuerung sehr wichtige Fragen sind z. B. (z. B. KMK 2011, S. 12; Makles et al. 2019, S. 1231, MSW NRW 2014, S. 47):

- Wie und ggf. für welche Schülergruppen sich insbesondere eine vorzeitige Einschulung, Klassenwiederholungen, Schulformwechsel und die Teilnahme an schulischen Ganztagsangeboten auf den weiteren Bildungsweg der Schülerinnen und Schüler auswirken.
- Wie die Prognosequalität der in den vierten Klassen ausgesprochenen Schulformempfehlungen zu bewerten ist.
- Wie lang die durchschnittliche Schulbesuchsdauer für verschiedene Schülergruppen ist.
- Welche Auswirkungen das Wiederholen von Klassenstufen auf den weiteren Bildungsverlauf hat.
- Welcher Anteil von Schülerinnen und Schülern, die eine Klassenstufe wiederholt haben, ein weiteres Mal wiederholt.
- Welche regionalen Kenntnisse über typische Bildungsbiografien in die regionale Planung von Bildungsangeboten einfließen können.
- Neben einer differenzierten Erfolgskontrolle und Evaluation von bildungspolitischen Maßnahmen können bislang auch nicht bildungsbiografischen Folgen von Schulform- oder Ortswechseln erkannt werden.

Zudem ist nicht bekannt, ob und ggf. welche weiteren Ereignisse in den Bildungsbiografien der Schülerinnen und Schüler sich in welcher Weise auf den schulischen Erfolg auswirken: Von welchen Faktoren hängt es etwa ab,

- ob und wann Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf von einer Förderschule in eine Regelschule wechseln,
- ob und wann welche Schülerinnen und Schüler einen sonderpädagogischen Förderbedarf anerkannt bekommen und wann und ggf. aus welchen Gründen sie ihn wieder verlieren,
- unter welchen Voraussetzungen welche Schülergruppen nach Abschluss der Sekundarstufe I in die gymnasiale Oberstufe wechseln oder eine berufliche Ausbildung aufnehmen und

- welche Faktoren die o.g. Ereignisse Klassenwiederholung und Schulformwechsel, aber auch den Erwerb eines Schulabschlusses beeinflussen.

Entsprechende Längsschnittanalysen generieren hier neues und steuerungsrelevantes Wissen, unter anderem lassen sich damit Benachteiligungen von Schülergruppen in ihrer Größenordnung abschätzen, kritische Ereignisse können identifiziert und in ihrer Bedeutung für den weiteren Bildungsverlauf quantifiziert werden. Die datenbasierten Evidenzen können dann dazu dienen, kritischen Bildungsverläufen pädagogisch und politisch effektiv entgegenzuwirken (z. B. Makles et al. 2019, S. 1257). Das MFKJKS weist darauf hin, dass dies für regionale und einrichtungsbezogene Qualitätsentwicklungs- und Ressourcensteuerungsprozesse von Bedeutung ist.

Bedarf an schuljahresübergreifenden Individualdaten des schulischen Landespersonals

In den Amtlichen Schuldaten werden jährlich zum Stichtag 15. Oktober alle Personen im Landesdienst an den öffentlichen Schulen und das Personal an den privaten Ersatzschulen in Nordrhein-Westfalen als Lehrkräfte erfasst. Dabei wird unter anderem unterschieden nach der Beschäftigungsart (hauptamtlich/hauptberuflich, Vollzeit/Teilzeit, nebenamtlich/nebenberuflich, darunter u. a. Beamte auf Widerruf, Studierende oder Sonstige) und der Qualifikation der beschäftigten Personen. Bei der Qualifikation der Lehrkräfte kann unterschieden werden zwischen vollausgebildeten Lehrkräften und jenen, die nicht über eine volle Lehramtsausbildung verfügen. Da Lehrkräfte auch mehrere Lehrämter oder ein oder mehrere Lehrämter und eine weitere Qualifikation besitzen können, werden je beschäftigter Person bis zu vier Lehrämter bzw. andere Qualifikationen erhoben. Neben Lehrerinnen und Lehrern wird auch das weitere Personal an Schulen, das im Landesdienst steht, erfasst. Hierbei handelt es sich i.d.R. um sozialpädagogische Fachkräfte und Schulverwaltungsassistenten bzw. -assistentinnen.

Für die Lehrkräfte und das weitere schulische Landespersonal werden bereits Individualdaten erhoben, mit denen sich deren Qualifikation und Einsatz detailliert beschreiben und die Entwicklung künftiger Bedarfe prognostizieren lässt. Wie bei den Daten der Schülerinnen und Schüler beschränken sich jedoch auch diese Daten jeweils auf einzelne Schuljahre und biografische Informationen können daraus nicht abgeleitet werden.

So ist nicht bekannt,

- wie viele Lehrkräfte ihr aktuelles Lehramt über eine reguläre Lehrerausbildung und wie viele es über einen Seiteneinstieg erworben haben,
- wie viele Lehrkräfte nach Fortbildungsmaßnahmen zusätzliche Fächer unterrichten,
- wie oft und wie lange Lehrkräfte ihren Beschäftigungsumfang reduzieren und
- wie lange schulisches Landespersonal (z. B. welcher Qualifikation oder welchen Alters) an mehreren Schulen eingesetzt wird.

Auch lassen sich Determinanten des Einsatzes des schulischen Personals auf Grundlage schuljahresbezogener Daten nicht ermitteln. Von welchen Faktoren es etwa abhängt, ob

- Seiteneinstiege in den Lehrerberuf erfolgreich sind oder
- Beschäftigungsumfänge reduziert werden,

kann nur auf Grundlage längsschnittlich verknüpfbarer Individualdaten identifiziert werden.

Für die schuljahresübergreifende Verknüpfung von Lehrkräftedaten sowie Daten des weiteren schulischen Landespersonals spricht, dass bislang keine Informationen über

- die Dauer des Verbleibs an einer Schule,
- den Erwerb von Zusatzqualifikationen und die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen,
- mögliche Wechsel zwischen den Berufsgruppen (z. B. von Schulkindergärtnern/-innen zu Erziehern/-innen),
- die Auswirkungen des Einsatzes des Personals auf den Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler vorliegen (z.B. im Hinblick auf fachfremden Unterricht oder Seiteneinsteiger/-innen)
- und dass die Abgrenzung zwischen klassischen Lehrkräften und weiterem Schulpersonal in der Praxis oftmals nicht gegeben ist.

Durch die schuljahresübergreifende Verknüpfung von Lehrkräftedaten bzw. das Vorliegen von Lehrerdaten im Längsschnitt wird u.a. der Bedarf an Lehrkräften noch präziser prognostiziert werden können, und das Teilzeitverhalten der Lehrerinnen und Lehrer lässt sich besser untersuchen. Zudem würden solche Daten wichtige Kontextinformationen für die Analyse der Bildungsbiografien von Schülerinnen und Schülern liefern – hierfür ist die Verknüpfbarkeit der beiden Statistiken eine zentrale Voraussetzung.

5.2. Steuerung von Ressourcen – Schulsozialindex

Der Sozialindex für Schulen in NRW wird seit dem Jahr 2021 vom Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSB NRW) zur Steuerung von Ressourcen (insb. Lehrer/-innenstellen) auf Ebene der einzelnen Schulen eingesetzt (vgl. Schräpler/Jeworutzki 2021). Der Schulsozialindex soll Schulen hinsichtlich unterschiedlicher Lernausgangslagen und leistungsrelevanter Schülerkompositionen differenzieren und als Steuerungsinstrument für mehr Chancengerechtigkeit durch passgenauen Mitteleinsatz an den Schulen dienen. Der Index wird für alle öffentlichen allgemeinbildenden Schulen (Primar- und Sekundarbereich) mit Ausnahme von Förderschulen berechnet. Zudem soll der Schulsozialindex bei der Ausweitung der Familiengrundschulzentren in der Fläche berücksichtigt werden (Zukunftsvertrag von CDU und Grünen 2023, S. 56).

Das derzeitige Konstruktionsverfahren für den Schulsozialindex resultiert aus der begrenzten Verfügbarkeit aussagekräftiger Daten zur sozialen Lage der Schülerinnen und Schüler einer Schule und kombiniert Indikatoren aus den Amtlichen Schuldaten (ASD) mit einem Sozialraumindikator, der aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit gewonnen wird. Letzterer beschreibt die Armutslagen im angenommenen Einzugsgebiet der Grundschulen und stellt so eine Verknüpfung zwischen dem Sozialraum, in dem die Wohnungen der Schülerinnen und Schüler liegen, und den Grundschulen her. Der verwendete Sozialraumindikator basiert auf der Dichte der SGB II-Quote der Minderjährigen im geschätzten Einzugsgebiet der Grundschulen. Diese wird auf der Grundlage von Daten für statistische Blöcke der Bundesagentur für Arbeit mit Hilfe eines sog. Kern-Dichte-Schätzers berechnet. Gegenüber anderen räumlichen Indikatoren, welche auf Ortsteil- oder Stadtteildaten basieren, hat der Sozialraumindikator den Vorzug, unabhängig von bestehenden kommunalen Abgrenzungen zu sein und erfordert zudem keine aufwändige Koordination und Datenbereitstellung durch die Kommunen.

Derzeit werden für die Berechnung des Schulsozialindex folgenden Merkmale aus der ASD verwendet:

- Anteil der Schülerinnen und Schüler mit vorwiegend nichtdeutscher Familiensprache an der Schule
- Anteil der Schülerinnen und Schüler mit eigenem Zuzug aus dem Ausland an der Schule
- Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf im Bereich des Lernens, der Sprache oder der emotionalen und sozialen Entwicklung an der Schule
- Anzahl der Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe I nach Herkunftsgrundschule.

Das letzte Merkmal ist für die Berechnung des Sozialraumindikators für die weiterführenden Schulen notwendig. Hintergrund ist die Annahme, dass die soziale Lage einer Grundschule die durchschnittliche soziale Position der Schülerinnen und Schüler an der Grundschule beschreibt. Durch die Betrachtung der Übergänge lässt sich so die Komposition der sozialen Lagen an der weiterführenden Schule beschreiben.

Die Genauigkeit der Beschreibung der sozialen Lage an den Schulen und die möglichen Einsatzbereiche für den Schulsozialindex sind durch die derzeit vorliegenden amtlichen Schuldaten beschränkt:

- Die zentralen Merkmale „vorwiegend nichtdeutsche Familiensprache“ und „der Zuzug aus dem Ausland“ werden für die Teilklassen an den Schulen erfasst. Durch die Summenstatistik ist keine kombinierte Auswertung dieser und weiterer Merkmale möglich. Nur mit einer Individualstatistik lässt sich der erwartete Unterstützungsbedarf differenziert abbilden.
- Die Verwendung des Sozialraumindikators zur Beschreibung der sozialen Lage an einer Grundschule ist ein datensparsames Verfahren, da die Individualdaten aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) nicht mit Daten der Schülerinnen und Schüler verknüpft werden müssen. Gleichzeitig hängt die Genauigkeit der Beschreibung aber von der Gültigkeit der Annahmen zum Einzugsgebiet der Grundschulen ab. Da lediglich der Standort der Schule bekannt ist, kann der Sozialindikator Unterschiede zwischen Schulen in räumlicher Nähe zueinander nur unzureichend differenzieren. Das führt derzeit bspw. dazu, dass eine Gemeinschaftsgrundschule und katholische Bekenntnisgrundschule in direkter Nachbarschaft einen vergleichbaren Sozialraumindikator aufweisen. Bei der Berechnung des Sozialindex werden diese Unschärfen teilweise durch die Berücksichtigung der schulscharfen Daten aus den ASD ausgeglichen.
Eine deutliche Verbesserung der Differenzierungskraft des Sozialraumindikators ließe sich durch eine Individualstatistik erreichen, welche die Wohnadressen, eine Geokoordinate oder die geografische Gitterzelle des Wohnortes der Schülerinnen und Schüler umfasst, so dass keine Annahmen über das Einzugsgebiet der Schule mehr notwendig sind und der tatsächliche Wohnort der Schülerinnen und Schüler betrachtet wird. Idealerweise würden zusätzlich direkt messbare Armutsindikatoren wie BuT-Leistungen bei den Schülerinnen und Schülern erhoben.
- Der Sozialraumindikator könnte in die Statistik aufgenommen werden, um es so z. B. auch Kommunen zu ermöglichen eigene Auswertungen vorzunehmen und bildungspolitische Entscheidungen unter Berücksichtigung der sozialen Lage der Schülerinnen und Schüler zu treffen.
- Da die weiterführenden Schulen größere und teilweise sehr selektive Einzugsgebiete aufweisen, kann der Wert des Sozialraumindikators nicht wie an den Grundschulen direkt am Schulort ermittelt werden. Dieser wird daher anhand der Übergänge von den Grundschulen auf die weiterführenden Schulen geschätzt. Diese Schätzung des Sozialraumindikators für die weiterführenden Schulen würde durch die Nutzung einer georeferenzierten Schülerindividualstatistik überflüssig, da der Sozialraum direkt über die Wohnorte der Schülerinnen und Schüler abgeleitet werden könnte.

- Selbst ohne die Wohnadressen würde die Individualstatistik die Schätzung der sozialen Lage verbessern. Durch die damit verfügbaren Informationen über die Bildungsverläufe einzelner Schülerinnen und Schüler kann zumindest die Selektivität des Schulwahlverhalten in Abhängigkeit vom sozialen Status bei den Übergängen von den Grundschulen auf die weiterführenden Schulen berücksichtigt werden. Die derzeitige Berechnungsweise für den Sozialraumindikator der weiterführenden Schulen unterstellt, dass der Wechsel der Schülerinnen und Schüler von der Grundschule auf die weiterführende Schule unabhängig vom sozialen Status erfolgt. Dadurch kann es über das derzeitige Verfahren dazu kommen, dass die soziale Lage in Abhängigkeit von der Schulform als zu positiv bzw. zu negativ eingeschätzt wird (Zur Kritik am bestehenden Verfahren siehe Groos/Knüttel 2021, S. 27).
- Eine größere Zahl von Schulen weist mittlerweile mehrere Teilstandorte auf. Dies muss bei der Bestimmung des Sozialraumindikators berücksichtigt werden. Eine Individualstatistik würde – unabhängig von der Erhebung des Wohnortes der Schülerinnen und Schüler – die Berechnung des Schulsozialindex für diese Schulen verbessern, da derzeit nur die Anzahl der Schülerinnen und Schüler an den jeweiligen Teilstandorten der Grundschulen bekannt ist.
- Die bisherige Konzeption des Schulsozialindex lässt sich nicht auf Förderschulen und die Schulen der beruflichen Bildung übertragen. Diese weisen regelmäßig ein großes Einzugsgebiet auf und zugleich haben die Schülerinnen und Schüler – im Fall der beruflichen Schulen – bereits verschiedene Schulen durchlaufen. Für diese Schulen ist eine Schätzung der sozialen Lage über die zuvor besuchte Grundschule ohne eine Individualstatistik nicht möglich. Die Erhebung von Informationen zur Wohnadresse in einer Individualstatistik würde die Adaption des Konstruktionsverfahrens des Schulsozialindex für diese Schulen ermöglichen.
- Im Hinblick auf die Datenqualität zeigt sich, dass die derzeitige Summenstatistik mitunter bei den Schulen Fehleintragungen provoziert, die den Wert des Schulsozialindex für diese Schulen beeinflussen. Durch eine Individualstatistik ist insbesondere auch für die Indikatoren, die den Migrationshintergrund abbilden, mit einer Steigerung der Datenqualität zu rechnen. Darüber hinaus würde dadurch auch das Potenzial für „strategische Eintragungen“ zur Beeinflussung des Indexwertes deutlich reduziert.

5.3. Bildungsmonitoring auf Landesebene

5.3.1. VERA

Die Vergleichsarbeiten der Jahrgangsstufe 3 und 8 (VERA-3 und VERA-8) sind ein wichtiges Diagnoseinstrument und bilden die Grundlage für eine systematische Unterrichtsentwicklung, indem sie Lehrerinnen und Lehrern eine Rückmeldung zu den Kompetenzen ihrer Schulklassen (nicht der einzelnen Schülerinnen und Schüler) im Hinblick auf die fachlichen Anforderungen nach den nationalen Bildungsstandards liefern. Zudem sind sie ein Instrument zur Sicherung der Qualität schulischer Arbeit und liefern sowohl auf Schul- als auch auf Landesebene Informationen zum Bildungsstand der Schülerinnen und Schüler.

Die Ergebnismeldung an die Lehrenden erfolgt derzeit zum einen durch die Darstellung des Anteils der richtig gelösten Aufgaben in einer Klasse. Zum anderen wird der Anteil richtig gelöster Aufgaben für jede Aufgabenstellung bezogen auf die gesamte Klasse und – als Vergleichsgröße – das Land dargestellt.

Aus den Ergebnissen werden zudem Kompetenzeinstufungen für die Schülerinnen und Schüler vorgenommen. Die Häufigkeit der Kompetenzstufen in der Klasse kann wiederum mit der Schule, dem Landesergebnis oder Schulen mit vergleichbarer sozialer Lage verglichen werden. Die Vergleichsgruppen für letztere Auswertung basieren auf den sog. Standorttypen, die wiederum aus dem Schulsozialindex abgeleitet werden. Innerhalb der Klassen kann ein Vergleich nach Geschlecht, Sprachherkunft und wenigen weiteren Merkmalen erfolgen.

Eine Verknüpfbarkeit einer pseudonymisierten Schüler-ID von Lernstandserhebung und ASD ermöglicht eine erweiterte Ergebnismeldung: So werden insbesondere in der Sekundarstufe I neben kursbezogenen Ergebnismeldungen auch Aussagen über den Leistungsstand der Stammklassen der getesteten Schülerinnen und Schüler möglich. Dies erweitert das Spektrum der adressierten Lehrkräfte über die Fachlehrpersonen hinaus und die Kooperation der Lehrkräfte untereinander wird gefördert. Beispielsweise könnten so Lehrkräfte im Fach Naturwissenschaft im Wahlpflichtbereich eine Rückmeldung zum Leistungsstand einer Klasse in Mathematik erhalten und den Unterricht hinsichtlich der mathematischen Fachkompetenzen gezielter fördernd gestalten. In anderen Bundesländern, die bereits eine Individualstatistik nutzen, können zudem differenziertere Vergleichsgruppen für den fairen Vergleich gebildet werden. In Bayern fließen darin bspw. der durchschnittliche Risikowert aus dem individuellen Wohnumfeld (für den die Arbeitslosenquote, Mietquote und Bevölkerungszusammensetzung berücksichtigt wird) und Informationen zum Migrationshintergrund der Schülerinnen und Schüler ein (Staatsangehörigkeit, Geburtsland, Haushaltssprache)³.

Im Hinblick auf die Schul- und Landesebene ermöglicht eine Längsschnittbetrachtung zwischen VERA 3 und 8 es zudem Lernfortschritte zu untersuchen, um so Erkenntnisse über die langfristigen Zusammenhänge zwischen dem Kompetenzerwerb in der Grundschule und dem späteren Lernstand zu erhalten. Perspektivisch ermöglicht die Nutzung von Schülerindividualdaten ein standortübergreifendes Bildungsmonitoring bzw. eine standortübergreifende Lernverlaufdiagnostik, die nicht nur den Übergang von der Primar- in die Sekundarstufe umfasst, sondern auch Schulwechsel in der Sekundarstufe I. Gerade hier zeigen sich die Vorteile einer Vollerhebung gegenüber Stichproben (auch großen wie dem Nationalen Bildungspanel NEPS), in denen eine solche Nachverfolgbarkeit nicht umfassend gegeben ist und größere Wissenslücken hinsichtlich der langfristigen Kompetenzentwicklung offenlässt.

Darüber hinaus zeigt sich, dass für die derzeit im Digitalpakt Schule Projekt „TBA II“ in Entwicklung befindlichen technischen und inhaltlichen Weiterentwicklungen der Lernstandserhebungen eine verbundene Individualstatistik die Voraussetzungen darstellen. In Zukunft soll formatives Testdesign für VERA 3 zum Tragen kommen, so dass „Lehrkräfte ein Feedback aus wiederholten Messungen“ erhalten und auf diese Weise die Leistungsentwicklung „genauer verfolgen und darauf bezogene Förderentscheidungen zuverlässiger treffen“ (Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen 2023).

5.3.2. Zentrale Prüfungen und Abschlüsse

Im Rahmen der Qualitätsentwicklung und der Qualitätssicherung werden in Nordrhein-Westfalen derzeit zentrale Prüfungen am Ende der Klasse 10 und beim Abitur durchgeführt.

³ vgl. Drucksache 18/16602, Bayerischer Landtag, 18. Wahlperiode, Seite 10

Die Aufgaben der Prüfungen werden zentral vorgeben und unter standardisierten Bedingungen bearbeitet und bewertet. Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden derzeit als Individualstatistik landesweit erhoben. Der Merkmalskranz umfasst bei den zentralen Prüfungen nach Klasse 10 jedoch lediglich die Vornote, Prüfungsnote, Abschlussnote in den Fächern Deutsch, Englisch⁴ und Mathematik sowie die Schulform. Für das Zentralabitur wird zusätzlich eine Differenzierung nach Geschlecht vorgenommen. Die Ergebnisse der zentralen Prüfungen werden „analysiert, um auf Grundlage repräsentativer Daten die mit der Bearbeitung verbundenen Schwierigkeiten zu identifizieren und daraus Hinweise für die zukünftige Gestaltung von Aufgaben und Bewertungsvorgaben sowie für die Entwicklung von zusätzlichen Unterstützungsmaßnahmen zu gewinnen“ (Schulmail des MSB NRW vom 08.04.2022⁵).

Die bisherige Erfassung schränkt die möglichen Analysen jedoch stark ein, so dass die oben formulierten Ziele nur eingeschränkt erreichbar sind. So ist z. B.: bereits eine Differenzierung nach Staatsangehörigkeit, wie sie bei der Analyse der erreichten Bildungsabschlüsse durchgeführt wird, für die zentralen Abschlüsse nicht möglich. Eine integrierte schuljahresübergreifende Schülerindividualstatistik würde eine Auswertung nach weiteren Differenzkategorien (wie Zuwanderungsgeschichte oder sonderpädagogischer Förderbedarf) jenseits des Geschlechts ermöglichen und die Bildungsbiografie als Einflussfaktor untersuchbar machen (vgl. bspw. Kühne 2015). Nach Einschätzung von QUA-LiS würden schuljahresübergreifende Schülerindividualdaten letztlich zur Qualitätssicherung und -entwicklung der zentralen Prüfungen beitragen. Eine Verknüpfung der erhobenen Leistungsdaten mit Schülerindividualdaten ermöglicht es Benachteiligungen einzelner Gruppen zu identifizieren und auf dieser Grundlage konkrete Förderbedarfe und Förderansätze für bestimmte Schülergruppen abzuleiten (MSW NRW 2014, S. 44).

6. Kommunen

Im Rahmen der staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft übernehmen die Kommunen zahlreiche Aufgaben im Bildungssystem und „begreifen Bildung als zentrale Gestaltungsaufgabe zukunftsorientierter Kommunalpolitik“ (Gelsenkirchener Erklärung des Deutschen Städtetags). Im Schulsystem haben die Kommunen als Schulträger die Sorge für die Errichtung, Organisation, Unterhaltung und Verwaltung der Schulen zu tragen (die sog. äußeren Schulangelegenheiten), während das Land die „inneren Schulangelegenheiten“ wie die Definition der Bildungsziele, die Gestaltung der Lehrpläne und des Unterrichts sowie das Lehrpersonal verantwortet. Die Gemeinden und Kreise bzw. kreisfreien Städte sind als Schulträger gemeinsam mit dem Land „verpflichtet, Schulen oder Bildungsgänge des Berufskollegs zu errichten und fortzuführen“ und dabei die „Entwicklung des Schüleraufkommens und [den Willen] der Eltern [...] bei der Feststellung des Bedürfnisses zu berücksichtigen“ (§ 78 Abs. 4 und 5 SchulG). Zur Erfüllung dieser Aufgabe sollen die Kommunen eine Schulentwicklungsplanung vornehmen, die u. a. „das gegenwärtige und zukünftige Schulangebot nach Schulformen, Schularten, Orten des Gemeinsamen Lernens, Schulgrößen (Schülerzahl, Klassen pro Jahrgang) und Schulstandorten“ und die „die mittelfristige Entwicklung des Schüleraufkommens, das ermittelte Schulwahlverhalten der Eltern und die daraus abzuleitenden Schülerzahlen nach Schulformen, Schularten, Orten des Gemeinsamen Lernens und Jahrgangsstufen“ umfasst. Diese soll zudem mit benachbarten Schulträgern abgestimmt sein.

⁴ Die zentralen Klausuren am Ende der Einführungsphase der gymnasialen Oberstufe (ZKE) schließen nur die Fächer Deutsch und Mathematik ein.

⁵ <https://www.schulministerium.nrw/08042022-abfrage-von-ergebnissen-verfahren-mit-zentralen-aufgaben>

In den vergangenen Jahren wurde neben der Schulentwicklungsplanung in vielen Gemeinden und Kreisen ein kontinuierliches kommunales Bildungsmonitoring aufgebaut, welches sich nicht auf Schulen beschränkt, sondern potenziell auf alle Bildungsbereiche umfasst. Das kommunale Bildungsmonitoring ist „ein kontinuierlicher, überwiegend datengestützter Beobachtungs- und Analyseprozess des Bildungswesens insgesamt in einer Kommune sowie einzelner seiner Bereiche auf wissenschaftlich-empirischer Grundlage zum Zweck der Information von Bildungspolitik und Öffentlichkeit über Rahmenbedingungen, Verlaufsmerkmale, Ergebnisse und Erträge von Bildungsprozessen. Es macht das Bildungsgeschehen in der Kommune transparent und ist damit Grundlage für weitere Zieldiskussionen und politische Entscheidungen“ (Döbert/Weishaupt 2014, S. 14). Diese Aufzählung zeigt, dass es zwischen Schulentwicklungsplanung und Bildungsmonitoring einige Überschneidungen gibt und die Grenzen in der Praxis verwischen.

Abseits der Schulentwicklungsplanung und des Bildungsmonitorings sind Daten über Schülerinnen und Schüler auch in der kommunalen Sozialplanung, der Arbeit der Jugendämter, der kommunalen Integrationszentren und in vielen weiteren kommunalen Aufgabengebieten von Bedeutung. Im Folgenden sollen ausgewählte Anwendungskontexte, in denen Daten für Schülerinnen und Schüler relevant sind, beleuchtet werden, Restriktionen aufgrund der aktuell unzureichenden Datengrundlage dargestellt und Verbesserungspotenziale bei Vorliegen von schuljahresübergreifenden Individualdaten skizziert werden. Die Ausführungen basieren dabei auf zahlreichen Gesprächen mit Städtestatistikern/-innen, Bildungs- und Sozialplanern/-innen, Bildungsmonitoren/-innen sowie Vertretern/-innen verschiedener Bildungsinitiativen.

Da die Statistikstellen der Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eine zentrale Schnittstellen- und Steuerungsfunktion einnehmen, sind sie im schulischen Bereich neben verpflichtenden Aufgaben wie etwa in der Schulentwicklungsplanung oft auch in den Bereichen der Bildungsberichterstattung, dem Bildungsmonitoring und Bildungsmanagement eingebunden. Sie sind damit auf kommunaler Ebene im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung ein besonders wichtiger Nutzer der Schulstatistik. Das Ergebnis einer Abfrage des Datenbedarfs bei Vertretern des Verbands Deutscher Städtestatistik (VDSt) und der AG Registermodernisierung und Registerzensus ist als Stellungnahme im Anhang (A1 Groos/Zink) des Gutachtens zu finden. Einzelne Punkte in der ausführlichen Stellungnahme werden in den nachfolgend genannten Anwendungskontexten mit aufgegriffen.

Schulentwicklungsplanung

Wichtige Datengrundlagen für die Schulentwicklungsplanung ist die kleinräumige Bevölkerungsstatistik bzw. -prognose auf kommunaler Ebene, welche die Grundlage für die Prognose der Anzahl zukünftig zu erwartender Schülerinnen und Schüler bildet. Während die Bevölkerungsstatistik allein bereits eine plausible Schätzung der Zahl der Schulanfängerinnen liefert, sind für alle weiteren Bildungsübergänge zusätzliche Auswertungen von Daten über Schülerinnen und Schüler wichtig. Dies umfasst bspw. Übergangsraten von der Grundschule auf die weiterführenden Schulformen, Klassenwiederholungen oder die kleinräumige Verteilung der Schülerinnen und Schüler im Stadtgebiet. Die amtlichen Schuldaten sind jedoch für kommunale Zwecke keine ausreichende Datengrundlage, da diese erstens keine Differenzierung nach Wohnort der Schülerinnen und Schüler erlauben, zweitens als Stichtags- und Summenstatistik das Übergangsverhalten nur unzureichend beschreiben und drittens für viele Aufgaben der kommunalen Schulverwaltung zu spät bereitgestellt werden.

Daher greifen viele kreisfreie Städte für kleinräumige Auswertungen, die für die Planungsaufgaben der Kommunen zentral sind, innerhalb einer abgeschotteten Statistikstelle auf eigene Auswertungen mit Hilfe

des „Schulträgerdatensatzexport“ von SchILD-NRW oder SchILDzentral auf Schülerindividualdaten zurück. Die Schulverwaltungsdaten dieser Kommunen – in der Regel kreisfreie Städte – werden zudem teilweise um eine eindeutige SchülerID erweitert, welche schuljahresübergreifende Analysen ermöglicht und über die Wohnadresse der Schülerinnen und Schüler eine räumliche Verortung der Statistiken erlaubt. Von Seiten der Kommunen wurde herausgestellt, dass eine zukünftige Schülerindividualstatistik dies berücksichtigen und innerhalb der abgeschotteten Statistikstellen der Kommunen einen unterjährigen Export der Individualdaten über ein Statistikmodul ermöglichen und die Wohnadresse als Erhebungsmerkmal umfassen sollte.⁶ Viele kreisangehörige Gemeinden oder Kreise ohne abgeschottete Statistikstelle sind hingegen auf die Bereitstellung der amtlichen Schuldaten durch das Land angewiesen.⁷ Hieraus ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an die amtliche Statistik für die planerischen Zwecke der Kommunen.

Für Kommunen ohne abgeschottete Statistikstelle ist es notwendig, kleinräumige Auswertungen der amtlichen Schulstatistik zu ermöglichen. Voraussetzung dafür ist, dass Informationen über die Wohnadresse der Schülerinnen und Schüler als Erhebungsmerkmal in der Statistik aufgenommen wird (siehe hierzu auch Groos/Zink, A1). Dies ist nur im Rahmen einer Individualstatistik möglich, da die Abfrage des statistischen Bezirks oder Stadtteils im Rahmen einer Summenstatistik a) sehr aufwändig wäre und b) die vorherige Definition der räumlichen Erhebungseinheiten erforderlich macht. Letzteres schränkt den Nutzen der Erhebung auf wenige Anwendungsfälle ein und macht bei einer Veränderung der räumlichen Zugschnitte die Auswertung in Zeitreihen unmöglich. Eine Schülerindividualstatistik sollte daher den Wohnort der Schülerinnen und Schüler in Form einer Anschrift, Geokoordinate oder der geografischen Gitterzelle beinhalten. Dadurch wäre die flexible Erzeugung von kleinräumigen Auswertungen für Kommunen möglich, indem sie bspw. die Gitterzellen den statistischen Bezirken oder Ortsteilen zuordnen und die Daten in einer abgeschotteten Statistikstelle auf Landesebene entsprechend dieser Zuordnung aggregiert ausgewertet werden. Ein ähnliches Verfahren wird seit langem bei der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) für die kleinräumige Bereitstellung der „Arbeitsmarktdaten in kleinräumiger Gliederung (AKG)“ und für Auswertungen des „Pseudonymisierten Einzeldatensatz aus der Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 53 Abs. 6 SGB II“ genutzt.

Zusätzlich zu der Möglichkeit, die kleinräumige Ortsgliederung abzubilden, ist für die Schulentwicklungsplanung der Kommunen die Analyse der Bildungsverläufe der Schülerinnen und Schüler wichtig. Während für den Primarbereich vor allem die demographische Entwicklung sowie Zu- und Wegzüge von Bedeutung sind, werden für den Sekundarbereich auch Analysen der Bildungsverläufe relevant, um den Bedarf an Schulplätzen an den weiterführenden Schulen festzustellen. Exemplarisch sei dazu auf den „Ganzheitlichen Schulentwicklungsplan 2020 – 2030“ der Stadt Bielefeld verwiesen, in dem auf Grundlage kommunaler Daten umfassende kleinräumige Prognosemodelle entwickelt wurden. Vergleichbares ist derzeit mit Hilfe der amtlichen Statistik nur bedingt möglich, so dass solche Analysen nur für Kommunen umsetzbar sind, die auf ihre eigenen Individualstatistiken zugreifen. Die Schulwechsel sind nach dem Wechsel vom Primar- in den Sekundarbereich durch die derzeitige Statistik praktisch nicht abbildbar und Schulwechsel nach der Jahrgangsstufe 5, Klassenwiederholungen, Rückstufungen oder ähnliches lassen sich nur durch die Nutzung der kommunalen Verwaltungsdaten abbilden. Aber auch für diese Kommunen bleiben

⁶ Aus Sicht der Kommunen mit abgeschotteter Statistikstelle und zentralen Schulverwaltungssystem ist die geografische Gitterzelle in der Regel nicht ausreichend, um wie bisher kleinräumige, sozialraumbezogene Analysen durchzuführen.

⁷ Durch die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden liegen die Verwaltungsdaten regelmäßig nicht zentral vor, so dass eine eigenständige Kommunale Schulstatistik fehlt.

Probleme in der Datenverfügbarkeit bestehen, da Privat- bzw. Ersatzschulen nicht an die zentralen Schulverwaltungsprogramme angeschlossen sind und daher oftmals nicht in die kommunalen Statistiken eingehen. Eine einheitliche schuljahresübergreifende Schülerindividualstatistik ermöglicht nicht nur Kommunen ohne abgeschottete Statistikstelle die Erstellung von differenzierten Übergangsprognosen, sondern auch Kommunen mit eigenen Datenbeständen die Schließung bestehender Datenlücken. Zugleich ließen sich über die Landesstatistik auch die Übergangsprozesse zwischen Primar- und Sekundarbereich beschreiben, bei denen Schülerinnen und Schüler Schulen außerhalb der Wohngemeinde besuchen – bisher lassen sich diese Prozesse nur sehr rudimentär untersuchen (Jeworutzki/Knüttel 2018).

Über das angedachte Verfahren zur Generierung der Statistik ist auch eine flexiblere zeitliche Verfügbarkeit der Statistik möglich, die für die kommunale Schulplanung bedeutsam ist. Derzeit ist die amtliche Schulstatistik für das vergangene Schuljahr erst im Frühjahr verfügbar, während die Kommunen bereits im Oktober bis Dezember des Vorjahres die relevanten Auswertungen für die Schulplanungen vornehmen müssen. Die Umstellung auf eine Individualstatistik wird zu einem geringeren Zeitverzug führen, da die Meldung der Daten durch die Schulen, die Datenaufbereitung und Plausibilitätsprüfung stärker automatisiert werden können. Eine weitergehende Flexibilisierung der Stichtage und die Möglichkeit einer unterjährigen Datenbereitstellung für Schulträger könnte zudem dazu beitragen, zeitaufwändige Abstimmungsprozesse zwischen Kommunen und Schulen zu vereinfachen. So ist die Vermittlung eines Schulplatzes für „Seiteneinsteiger“ durch die Schulämter oder kommunalen Integrationszentren ein zeitaufwändiger Prozess, da oftmals bei allen Schulen deren Auslastung erhoben werden muss, um eine Zuteilung vorzunehmen.

Bildungsmanagement und Bildungsmonitoring

Das Bildungsmonitoring in den Kommunen stellt eine wichtige Ergänzung zur Bildungsberichterstattung auf nationaler und Länderebene dar. Der Aufbau der kommunalen Strukturen wurde seit Anfang der 2010er Jahre durch vielfältige Initiativen unterstützt. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) förderte mit „Lernen vor Ort“ und der „Transferinitiative Kommunales Bildungsmanagement“ die kommunale und regionale Bildungsberichterstattung durch den Aufbau regionaler Transferagenturen, welche die Kommunen beim Bildungsmanagement unterstützen. Auch in den letzten Jahren sollen verschiedene Förderprogramme wie „Bildungskommunen“ (Europäischer Sozialfond) oder „Bildung integriert“ (BMBF und Europäischer Sozialfond) den auf Aufbau eines datenbasierten kommunalen Bildungsmanagements (DKBM) unterstützen.

Bildungsmonitorer/-innen nehmen dabei den gesamten Bildungsverlauf in den Blick und analysieren Daten aus verschiedenen Quellen für die kommunale Bildungsberichterstattung und zur Unterstützung des Verwaltungshandelns in den Kommunen. Das DKBM und das kommunale Bildungsmonitoring sind damit ein wichtiger Baustein im Rahmen kommunaler „Präventionsketten“, welche „die Chancen für alle Kinder und Jugendliche auf ein gelingendes Aufwachsen verbessern“ sollen (MKFFI NRW 2018, S. 3). Die kommunale Perspektive berücksichtigt neben den Bildungsbiografien auch immer die Einbettung von Bildungsprozessen in den Sozialraum und zielt auf ein intersektorales, multiprofessionelles Handeln ab (zum spezifischen Potenzial für Analysen im Bildungsbereich siehe Groos/Kersting 2019 und Gehne et al. 2017).

Durch den Blick auf die gesamte Bildungsbiografie sind für das Bildungsmonitoring die Schnittstellen an den Übergängen zwischen und innerhalb der Bildungsinstitutionen von besonderer Bedeutung. Im Hinblick auf den Schulbereich sind dies insbesondere der Übergang von der Primar- in die Sekundarstufe

sowie der Übergang von der allgemeinbildenden Schule in das berufliche Bildungssystem. Die Datengrundlage für diese Analysen ist, wie auch für die Schulentwicklungsplanung, derzeit sehr unterschiedlich ausgestaltet. Zusammenfassend kann jedoch für das Bildungsmonitoring konstatiert werden, dass die derzeitige Statistik keine ausreichende Grundlage für differenzierte Analysen liefert (vgl. auch MKFFI NRW 2018, S. 72). Selbst Kommunen mit abgeschotteter Statistikstelle und Zugriff auf die Schulverwaltungsdaten haben kaum Möglichkeiten, die Bildungsbiografien der Schülerinnen und Schüler an den beruflichen Schulen zu untersuchen. So bleiben viele wichtige Fragen, etwas zu den Bildungsverläufen der Schülerinnen und Schüler, welche die Berufskollegs ohne zusätzlich erworbene Qualifikation verlassen, unbeantwortbar und schränken die Möglichkeiten für ein datengestütztes kommunales Bildungsmanagement stark ein. Auch zu Schülerinnen und Schülern, die neu in eine Kommune umziehen oder die eine Ersatz- bzw. Privatschule besuchen, liegen keine Informationen zur Bildungsbiografie vor – in Summe ist die Datenlage daher selbst unter optimalen Voraussetzungen derzeit lückenhaft.

Kommunen, die nur auf die amtlichen Schuldaten zurückgreifen können, haben noch geringere Möglichkeiten, solchen Fragen nachzugehen. Hier scheitert die derzeitige Statistik bereits an Fragestellungen wie „Wie viele Schülerinnen und Schüler erwerben einen Abschluss nach der Sekundarstufe I oder II in Abhängigkeit von der Art des Übergangs auf die weiterführende Schule (direkter Übergang von der Grundschule oder Wechsel von einer anderen Schulform)? Gibt es auffällige Unterschiede bei den Befunden für Schülerinnen und Schülern aus unterschiedlichen Sozialräumen?“. Wissenschaftliche Untersuchungen auf Grundlage von Stichproben erlauben es zwar, allgemeine Erkenntnisse über den Einfluss solcher bildungsbiografischen Ereignisse und den räumlichen Kontexten zu gewinnen – steuerungsrelevantes Wissen vor Ort lässt sich darüber aber nur bedingt ableiten.

Nicht nur in zeitlicher Perspektive, sondern auch in der fachlichen Tiefe sind die derzeit verfügbaren summenbasierten Schulstatistiken nicht ausreichend. Zunächst ist auch für den Bereich Bildungsmonitoring und Bildungsmanagement die fehlende Verknüpfung zum Wohnort der Schülerinnen und Schüler zu nennen: Ein sozialraumorientiertes Monitoring für die fachübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen von Präventionsketten wird durch das Fehlen kleinräumiger Ausweitungsmöglichkeiten der Schulstatistik erheblich erschwert und selbst relativ einfache Fragen etwa zur erreichten Qualifikation an Berufskollegs nach Wohnort der Schülerinnen und Schüler sind nicht zu beantworten. Es sei darauf hingewiesen, dass solche kleinräumigen Schulstatistiken nicht nur für die Umsetzung, sondern auch für die Beantragung von Fördermitteln aus verschiedenen sozialraumorientierten Förderprogrammen erforderlich sind.

Weiterhin ist durch die derzeitige Summenstatistik eine multivariate, d.h. gleichzeitig mehrere Schülermerkmale berücksichtigende, Auswertung der Schulstatistik nur sehr eingeschränkt möglich (z. B. Abschlüsse nach Staatsangehörigkeit). Andere relevante Auswertungen etwa nach dem Vorliegen eines Migrationshintergrundes (zur Operationalisierung wäre hier z. B. auch die Abfrage einer zweiten Staatsbürgerschaft neben der deutschen von Interesse) oder eines festgestellten Förderbedarfs sind derzeit nicht möglich, obwohl sie für die Planung und Konzeption kommunaler Unterstützungsangebote (z. B. für Familien und Kinder, die im Rahmen der EU-Binnenwanderung aus Osteuropa zugewandert sind) höchst relevant sind.

In eine ähnliche Richtung weisen die Bedarfe an Schülerindividualdaten zur Qualitätssicherung an Schulen. Bildungsmonitorer/-innen berichten über verschiedene Anfragen von Schulen, die im Rahmen der Qualitätssicherung Analysen zu den weiteren Bildungsverläufen „ihrer“ Schülerinnen und Schüler inte-

ressiert sind, bspw. die Quote der Absolventen unter den Schülerinnen und Schülern, die nach dem Abschluss nach Klasse 10 in die Sekundarstufe II wechseln. Auf Grundlage der derzeitigen Statistik sind solche Fragen nicht beantwortbar.

Der überwiegende Teil der aktuellen Unzulänglichkeiten der Schulstatistik für Fragen des Bildungsmonitorings ließen sich mit Hilfe einer schuljahresübergreifenden Schülerindividualstatistik beheben. Dies ist eine Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung eines kommunalen datengestützten Bildungsmanagements. Schuljahresübergreifende Individualdaten erlauben die Beobachtung und Analyse von Bildungsverläufen, können bisher nicht abgebildete Übergänge sichtbar machen (z. B. mehrere aufeinander folgende bzw. unterjährige Schulwechsel) und erlauben die kombinierte Auswertung von mehreren Erhebungsmerkmalen. Die Erhebung der Wohnadresse oder eines anderen räumlichen Merkmals ist nur in einer Individualstatistik sinnvoll umsetzbar und macht sozialräumliche Auswertungen für die Kommunen möglich.

Eine landesweit einheitliche Datengrundlage macht zudem ein regionales Bildungsmonitoring möglich, welches die Kooperation über kommunale Grenzen hinweg erleichtern könnte. Für einzelne Kommunen würde zudem ein Blick über die Grenzen der Kommunen hinaus möglich (z. B. über den weiteren Bildungsverlauf von Gemeinden ohne Schulen der Sekundarstufe oder berufliche Schulen).

Absentismus – verbesserte Statistiken zur Schulpflicht

Das Ausmaß an Absentismus ist mit der derzeitigen amtlichen Statistik statistisch nicht abbildbar (einen Überblick über mögliche weitere Datenquellen liefern Dörfers/Schnitger 2023, S. 10ff.). Lediglich die Zahl der eingeleiteten Bußgeldverfahren gibt einen Hinweis auf das Ausmaß von Schulabsentismus und kann nur einen kleinen Teil der Formen von Absentismus abbilden.⁸

Nach Aussagen des Schulministeriums legen eine nicht unerhebliche Anzahl an Schülerinnen und Schülern bei Schulwechseln keine Anmeldebestätigung der neuen Schule vor (MSW NRW 2014, S. 44). Dies gilt insbesondere bei einem Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II. Über eine schuljahresübergreifende Verlaufsstatistik lassen sich Fehlbestände leichter erkennen, so dass zumindest für diese Form des Schulabsentismus verlässliche Kenntnisse über das quantitative Ausmaß gewonnen werden können. Dies ist Voraussetzung, um geeignete Maßnahmen zur Vermeidung von Schulabsentismus zu entwickeln.

Abseits der amtlichen Statistik würde ein Klassenbuchmodul im SVWS-Server es erlauben, die innerschulische Prävention chronifizierter Absentismusvorfälle zu erleichtern (MSB NRW 2023, S. 274) und zugleich die Chance bieten repräsentative Daten zur Verbreitung von Absentismus für die Forschung nutzbar zu machen.

Schulwegplanung / ÖPNV

Die Schülerinnen und Schüler sind eine bedeutende Nutzergruppe des öffentlichen Nahverkehrs. Im Jahr 2016 machten Schülerinnen und Schüler, Studierende und Auszubildende zusammen ca. ein Drittel der ÖPNV-Fahrten aus.⁹ In Landkreisen sind sie die dominierende Nutzergruppe. Zur Planung und Weiterentwicklung des ÖPNV können die amtlichen Schuldaten jedoch bisher nicht genutzt werden. Dort, wo bei

⁸ Siehe bspw. die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 3042 vom 11. Oktober 2019 / Drucksache 17/7636. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-7769.pdf>

⁹ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2017/PD17_47_p002.html

der Schulwegplanung der ÖPNV einbezogen wird, können z. T. Auswertungen der kommunalen Individualstatistiken genutzt werden – ansonsten sind die Planerinnen und Planer auf Erfahrungswerte und Schätzungen angewiesen, können Befragungen der Schülerinnen und Schüler und Erziehungsberechtigten durchführen und allenfalls Meldungen einzelner Schulen (bspw. zu Ticketverkäufen nach Wohnorten) oder Beschwerden durch Eltern berücksichtigen. Eine kleinräumige datenbasierte Planung ist so nicht möglich.

Im Hinblick auf die angestrebte Mobilitätswende ist eine aussagekräftige Datengrundlage für die Gestaltung des ÖPNV unerlässlich – insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Eltern die verfügbaren ÖPNV-Verbindungen als Hindernis für deren Nutzung für den Schulweg sehen.¹⁰ Eine georeferenzierte amtliche Schulstatistik ermöglicht es, die Planung des ÖPNV stärker datengestützt umzusetzen. Die Individualstatistik erlaubt es, stadt- oder ortsteilbezogene Pendlermatrizen zu den Schulen zu erstellen, die zur Weiterentwicklung des ÖPNV-Angebot genutzt werden können. Gleiches gilt für die Planung von Radwegenetzen, die wie der öffentliche Nahverkehr insbesondere für die Schulen der Sekundarstufe relevant sind.

7. Wissenschaft

Es ergibt sich aus dem Forschungsinteresse der Wissenschaft, dass sie möglichst umfangreiche und differenzierte Daten wünscht, um unterschiedlichste Fragestellungen untersuchen zu können. Angesichts der erheblichen Kosten von Primärerhebungen und der meist nur begrenzten Aussagekraft von Studien mit kleinen oder nicht repräsentativen Stichproben, wird in der Sozial- und Wirtschaftsforschung zunehmend versucht, regelmäßige Surveys mit repräsentativen Stichproben durchzuführen. Das bekannteste Beispiel dafür ist das Sozio-ökonomische Panel (SOEP), das wichtige Daten für die internationale Sozial- und Wirtschaftsforschung und – ergänzend zur amtlichen Statistik – zentrale Daten für die Dauerbeobachtung der gesellschaftlichen Entwicklung bereitstellt. Als echte Panelstudie, die immer wieder die gleichen Haushalte befragt, erlaubt sie sehr viel präzisere Aussagen über gesellschaftliche Entwicklungen als vergleichbare Surveys, die zwar ebenfalls regelmäßig durchgeführt werden, aber jeweils unterschiedliche Personen befragen. Der Mikrozensus – als jährliche repräsentative Befragung von etwa einem Prozent der Bevölkerung durch die amtliche Statistik mit Auskunftspflicht – nimmt eine Zwischenstellung ein, weil die berücksichtigten Haushalte jeweils dreimal befragt werden und dadurch kurzfristige Veränderungen in Haushalten erfasst werden können. Er erhebt Daten zum Schulbesuch und zum Besuch von Kindertageseinrichtungen und gestattet dadurch die Überprüfung der Angaben der Schulstatistik zum Migrationshintergrund und einer nichtdeutschen Familiensprache (Merkmale, die sonst die Bevölkerungsstatistik nicht erfasst) auf Landesebene anhand deutschlandweit einheitlicher Erhebungsmerkmale (Weishaupt 2023b). Insgesamt sind die Auswertungsmöglichkeiten des Mikrozensus bezogen auf das Schulwesen sehr eingeschränkt.

Bezogen auf den Bildungsbereich gibt es inzwischen mehrere repräsentative sequentielle Längsschnittstudien, aber keine aktuellen regelmäßigen Studien zur allgemeinen Schulsituation und den Lehrkräften an Schulen. Die im Rahmen der Monitoringstrategie der KMK erhobenen Daten zu den Leistungen von Schülerinnen und Schüler in der Grundschule und Sekundarstufe I in internationalen (PIRLS/IGLU, TIMMS, PISA) und nationalen (IQB-Bildungstrend) Studien in wenigen Kernfächern stellen die wichtigsten längsschnittlichen Studien zum Schulwesen dar. Die internationalen Studien und die Zusatzerhebungen im

¹⁰ <https://www.adfc.de/artikel/infas-umfrage-71-prozent-der-bevoelkerung-fuer-bessere-schul-radwege>

Rahmen der IQB-Bildungstrends erfassen keine repräsentativen Stichproben von Lehrkräften. Hinzu kommt, dass durch geschichtete Länderstichproben beim IQB-Bildungstrend in allen Ländern nur relativ wenige Klassen untersucht werden, die keine differenzierteren länderspezifischen Datenanalysen zulassen.

Die zentrale Längsschnittstudie im Bildungsbereich mit Daten zum Schulbesuch ist das Nationale Bildungspanel (NEPS). Dessen übergeordnetes Ziel „ist die Beschreibung und Erklärung von Kompetenzentwicklung, Bildungsprozessen, ihren Bedingungen, Ergebnissen und Folgen über den gesamten Lebensverlauf“.¹¹ Vier der insgesamt sieben Startkohorten (mit Neugeborenen, Kindergartenkindern, Schülern der 5. und der 9. Klasse), die 2010 bzw. 2012 begonnen wurden, untersuchen Bildungsverläufe im Schulalter. Trotz der vergleichsweise großen Stichproben sind sie nur für Deutschland insgesamt repräsentativ und berücksichtigen nur sehr eingeschränkt institutionelle Merkmale und schulorganisatorische Bedingungen der Schulbiografie. Deshalb ist auch diese Studie für ein Monitoring der Schulentwicklung in einzelnen Ländern nicht geeignet. Die genannten Studien und weitere Untersuchungen im Rahmen der Bildungsforschung stehen oft aufbereitet und für die Weiternutzung kommentiert in Forschungsdatenzentren für sekundäranalytische Forschungen zur Verfügung (s. Artelt u. a. 2019, S. 23). Angebote der Schulstatistik stehen dort aber nur mit einem sehr begrenzten Datenangebot und meist nicht länderübergreifend zur Verfügung, obwohl entsprechende Analysen wichtige Informationen für die bildungspolitische Steuerung liefern könnten. Aus Sicht der Forschung weisen die Daten der Statistik zwar immer Begrenzungen in den analytischen Möglichkeiten auf. Andererseits stehen sie der Forschung aber unmittelbar zur Verfügung und es ist relativ kurzfristig und mit vergleichsweise geringem finanziellen Aufwand möglich, zu substantiellen Ergebnissen zu kommen (Kühne u. a. 2021). Die langwierige Forschungsphase der Felderschließung, Datenerhebung und -aufbereitung entfällt bei der Sekundäranalyse des Materials der amtlichen Statistik. Auch entfallen alle Beschränkungen, die mit Stichprobenerhebungen verbunden sind, denn es handelt sich bei den Daten stets um Vollerhebungen. Dadurch sollte eigentlich ein besonderer Anreiz bestehen, dieses Material für wissenschaftliche Untersuchungen und zum Monitoring und der Qualitätsentwicklung des Schulwesens zu verwenden, was bisher aber nicht der Fall ist.

Wegweisend für die Bereitstellung von schulischen Individualdaten für Monitoring- und Forschungszwecke ist Hamburg. Mit §98a Hamburgisches Schulgesetz (Vertrauensstelle) besteht eine gesetzliche Grundlage, um die in großem Umfang vorhandenen schulstatistischen sowie beispielsweise Leistungsdaten (KERMIT: Kompetenzen ermitteln) sowohl für anspruchsvolle Monitorings im Quer- und Längsschnitt miteinander verknüpfen als auch für wissenschaftliche Untersuchungen bereitstellen zu können.¹²

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) hat sich ebenfalls in einem Fachgespräch mit der Sekundäranalyse quantitativer Forschungsdaten für die Bildungsforschung befasst, dabei zunächst aber den Schwerpunkt auf Primärerhebungen von Forschenden konzentriert. Ergänzend wurde aber auch auf sonstige verfügbare Daten und deren Forschungsrelevanz verwiesen: „Es sollte ausgelotet werden, ob und wie der Zugang zu bisher nicht oder nur sehr schwer zugänglichen Datensätzen, die ein hohes Forschungspotenzial aufweisen (wie etwa Daten der Schulstatistik, Daten aus Einschulungsuntersuchungen oder Daten länderspezifischer Bildungsmonitorings) erleichtert werden kann. Einige dieser Datensätze, die teil-

¹¹ <https://www.lifbi.de/NEPS>

¹² vgl. URL: <http://www.schulrechthamburg.de/jportal/portal/t/1deo/bs/18/page/sammlung.psml/action/controls.sammlung.ChangeWerknavigation?nid=3u&nac=select&showdoccase=1&doc.id=jlr-SchulGHAV32P98a&doc.part=S>

weise sogar im Längsschnitt vorliegen und mehrere Ebenen umfassen, weisen ein erhebliches Forschungspotenzial auf, das nicht ansatzweise ausgeschöpft wird. Es wäre daher wünschenswert, dass die Bildungsforschung und die Länder ins Gespräch darüber kommen, wie eine wissenschaftliche Nachnutzung dieser Daten ermöglicht werden kann.“ (Stanat 2015, S. 86) Dieser Austausch ist bisher aber noch nicht gelungen, was den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016 zu einem Gutachten veranlasste, in dem er eine verbesserte Datenbasis für Untersuchungen im Bildungsbereich und einen erleichterten Datenzugang einforderte (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016). Dies führt dazu, dass die Bildungsforschung ihre Möglichkeiten zur Analyse und Verbesserung der gesellschaftlichen Realität nur sehr eingeschränkt wahrnehmen kann, weil die verfügbaren Daten der amtlichen Schulstatistik nur sehr begrenzte und durch andere Studien nicht kompensierbare Analysen zum Schulsystem gestatten und selbst teilweise bestehende Analysemöglichkeiten wegen Zugangsrestriktionen zu vorhandenen Daten weiter eingeschränkt werden. Dies betrifft in Nordrhein-Westfalen nicht die Schulstatistik, aber die Ergebnisse der VERA-Vergleichsuntersuchungen. Mit der geplanten Umsetzung einer schuljahresübergreifend verknüpfbaren Individualstatistik im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen sollten daher unmittelbar Regelungen zu einem privilegierten Zugang der Forschung – entsprechend den Regelungen in § 16 Abs. 6 Bundesstatistikgesetz – verbunden sein. Dies gilt nicht nur für die Grundlagenforschung und die projektfinanzierte Hochschul-Bildungsforschung, sondern auch für die Beteiligung der Forschung an dem Monitoring der Schulentwicklung und der Evaluation von Reformprogrammen im Schulwesen.

In den Berichten der KMK zur Umsetzung der Individualdatenerhebungen und des Kerndatensatzes wird als Begründung auch immer wieder darauf hingewiesen, auf diesem Wege die erforderliche Datengrundlage für die Berichterstattung „Bildung in Deutschland“ zu schaffen. Die Nationale Bildungsberichterstattung ist ein zentrales Element der Monitoringstrategie der KMK und eine der wenigen Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Bildungsbereich. Dies hat die sogenannte „Zöllner-AG“ 2005 im Blick auf den Datenbedarf für die internationale Bildungsberichterstattung (insbesondere durch die OECD) und die internationale Statistik in ihrem Bericht bekräftigt. Auch die Autorengruppe Bildungsberichterstattung hat in einer Stellungnahme 2009 die Bedeutung einer verbesserten Datengrundlage für die Weiterentwicklung der Nationalen Bildungsberichterstattung betont. Die bis heute fehlende flächendeckende Individualstatistik für den Schulbereich beeinträchtigt die Bildungsberichterstattung für den Schulbereich auch deshalb besonders, weil – neben der Hochschulstatistik – seit 2006/07 auch die Statistik für Kindertageseinrichtungen und für den betrieblichen Teil der Berufsbildung als Individualstatistik vorliegt und dadurch ein weit differenzierteres Monitoring des Vorschulbereichs, der betrieblichen Berufsausbildung und des Hochschulbereichs gestattet als das verfügbare Datenangebot der Schulstatistik. Die Nationale Bildungsberichterstattung hat mit dem NEPS, dem SOEP, dem Mikrozensus und den nationalen und internationalen Schulleistungsstudien noch deutschlandweit repräsentative Studien, die für die Analyse bestimmter Fragestellungen auf Bundesebene (teilweise auch nach Ländern differenziert) kompensatorisch herangezogen werden können. Die Analyse regionaler Disparitäten im Schulbereich und von Unterschieden in der Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler zwischen einzelnen Schulen ist jedoch weitgehend (ohne eigens in Auftrag gegebene Zusatzerhebungen) ausgeschlossen. Von den Mängeln der Schulstatistik sind Regionen, Kreise und Städte besonders betroffen, weil sie im Rahmen eines regionalen Bildungsmonitorings auf regionale und nach einzelnen Einrichtungen verfügbare Daten angewiesen sind.

Besondere aktuelle Relevanz erhält die Umsetzung einer längsschnittlich auswertbaren Individualstatistik im Schulbereich in Nordrhein-Westfalen durch die von der Bundesregierung (mit)finanzierten Reformprojekte im Schulbereich. Bisher begnügte sich die wissenschaftliche Begleitung von Reformprojekten

meist mit der Darstellung der Maßnahmen und subjektiven Relevanzeinschätzungen und Bewertungen. Dies wurde auch durch vage formulierte Programmziele erleichtert. „Evaluationen im Sinne von Wirkungsanalysen, die auf einer klaren Definition und Operationalisierung von Zielen, einem Monitoring auf der Basis aussagekräftiger Indikatoren sowie auf der Nutzung methodischer Verfahren beruhen, sind im Bildungsbereich in Deutschland sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene kaum etabliert.“ (SWK 2022, S. 3)

Der Bundesrechnungshof legt bei Projekten im Bildungsbereich aber strengere Maßstäbe bei der wissenschaftlichen Begleitung an. Sämtliche Förderprogramme unterliegen grundsätzlich den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO), deren Vorschriften in § 7 Abs. 2 eine Erfolgskontrolle bzw. eine Überprüfung der Zielerreichung verlangen. „Das zentrale Instrument der Erfolgskontrolle ist die Evaluation, die den Grad der Zielerreichung (Zielerreichungskontrolle), die Ursächlichkeit der Maßnahme für die Zielerreichung (Wirkungskontrolle) und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme (Wirtschaftlichkeitskontrolle) feststellen soll“ (SWK 2022, S. 5). Diese Anforderungen an die Evaluation eines Förderprogramms sind sehr herausfordernd, weil experimentelle Untersuchungsdesigns bei der Größe und den vielfältigen Randbedingungen der Programme nicht umsetzbar sind. Es handelt sich beispielsweise um das Programm „Schule macht stark“, an dem 200 Schulen aus allen Ländern der Bundesrepublik beteiligt sind. Noch schwieriger wird die Evaluation des Startchancen-Programms, an dem insgesamt bundesweit etwa 4.000 allgemeinbildende und berufliche Schulen über zehn Jahre hinweg teilnehmen sollen.¹³ In dem Eckpunkte-Papier zu dem Programm wird die wissenschaftliche Begleitung und die Evaluation des Programms skizziert. Unter dem Gesichtspunkt, die an dem Programm teilnehmenden Schulen in sozial herausfordernden Lagen nicht noch durch zusätzliche Begleit-, Evaluations- und Monitoringprozesse zu belasten, soll das „Zielbild der Bürokratiearmut verfolgt werden“. Dies setzt aber die Verfügbarkeit differenzierter und flexibel auszuwertender Daten auf der Ebene der einzelnen Schulen voraus. Schon für die Auswahl der an dem Programm teilnehmenden Schulen bedarf es eines geeigneten schulscharfen Sozialindex. Um im Projektverlauf Entwicklungen beeinflussen zu können, müssen die Indikatoren für das Monitoring des Programms wenigstens im jährlichen Abstand aktualisiert verfügbar sein. Ohne die Weiterentwicklung der Schulstatistik zu einer längsschnittlich auswertbaren Individualstatistik, die über den Verwaltungsvollzug an den Schulen verfügbar ist, wird Nordrhein-Westfalen die künftigen Anforderungen an die Evaluation von Förderprogrammen des Bundes kaum erfüllen können, ohne die Schulen erheblichen zusätzlichen Belastungen durch Datenerhebungen auszusetzen.

8. Fazit

Schulstatistische Daten werden bisher für ein Monitoring der Schulentwicklung verwendet. Die Entwicklung der Zahl und Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler, des Schulbesuchs nach Schularten, der Lehrkräfte nach Lehrbefähigung, Geschlecht und Alter und der erteilten Unterrichtsstunden nach Fächern sind typische Informationen, die über die Schulstatistik jährlich geliefert werden und über die mehrjährige Zusammenstellung als Zeitreihe darstellbar sind. Mit dieser Schulstatistik lässt sich auf die Schulentwicklung nur sehr begrenzt Einfluss nehmen, weil sie kaum Möglichkeiten einer vertieften Analyse eröffnet. Jahrgangsübergreifend zeigen sich oft erhebliche Inkonsistenzen zwischen den aggregierten Daten nach den erhobenen Merkmalen, dies gilt sowohl für die Schülerinnen und Schüler als auch die

¹³ https://www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/230921-eckpunktepapier-startchancenprogramm.pdf?__blob=publicationFile&v=2, S. 10-11

Lehrkräfte. Die Entwicklung etwa des Beschäftigungsumfangs von Lehrkräften und die Dauer von Beurlaubungen während der Berufsbiografie kann nicht erfasst werden. Ebenso ist es nicht möglich, die individuellen Verläufe des Schulbesuchs der Schülerinnen und Schüler zu verfolgen. Der Mikrozensus (bezogen auf Lehrkräfte) oder andere stichprobenbasierte Datensätze (etwa das NEPS) können nur sehr eingeschränkt entsprechende Analysen ermöglichen, weil die notwendige Differenzierung der Analysen nach mehreren Merkmalen der Personen nicht möglich ist. Bei den Lehrkräften ist beispielsweise eine Differenzierung der Analysen nach Geschlecht, Art des Lehramts, Beschäftigungsumfang und den unterrichteten Fächern unverzichtbar. Bei den Schülerinnen und Schülern sind es neben dem Geschlecht, der Nationalität, einer nichtdeutschen Familiensprache, der Teilnahme am Bildungs- und Teilhabepaket auch die Art des sonderpädagogischen Förderbedarfs und der sozialräumliche Kontext, die zu berücksichtigen sind. Selbst bei Vollerhebungen sind die Fallzahlen für einzelne Gruppen von Schülerinnen und Schülern häufig sehr gering (etwa bei Schülerinnen und Schülern mit Sinnesbehinderung oder einzelnen Nationalitäten). Angesichts der durchaus erheblichen Unterschiede zwischen den Schulsystemen der Länder in der Bundesrepublik und erst recht zu anderen Staaten sind Ergebnisse zu den Effekten schulstruktureller Bedingungen auf Bildungsprozesse nicht uneingeschränkt auf die Situation in Nordrhein-Westfalen zu übertragen. Angesichts der vergleichsweise stark unterentwickelten Schulforschung in Deutschland ist in vielen Bereichen der Schule und Fragen der Schulentwicklung die Forschungslage völlig unzureichend. In dieser Situation kann es nicht verwundern, dass die bisherigen Bemühungen um eine datengestützte Qualitätsentwicklung des Schulwesens in den letzten beiden Jahrzehnten keine positiven Veränderungen bewirkten. Die Schülerleistungen haben ausweislich der Ergebnisse der (internationalen) Vergleichsstudien sich auch in Nordrhein-Westfalen im letzten Jahrzehnt dramatisch verschlechtert. Das Monitoring der Schulentwicklung mit den bisherigen Instrumenten hat nicht dazu geführt, gezielt auf Entwicklungen (z. B. den steigenden Anteil von Schülerinnen und Schülern mit nichtdeutscher Familiensprache oder ohne Schulabschluss) zu reagieren. Auch die VERA-Vergleichsuntersuchungen haben sich in der jetzigen Form nicht als „Frühwarnsystem“ bewährt, um nicht gewünschten Entwicklungen schnell zu begegnen (Weishaupt 2023b). Als Einzelbefunde ohne zureichende Datenbasis, um auch Ursachen für diese Entwicklungen zu erfassen, lassen sie unterschiedliche Interpretationen und Schlussfolgerungen zu, die eine schnelle und begründete Reaktion der Schulverwaltung erschweren oder unmöglich machen.

In dieser Situation ergibt sich die Erforderlichkeit schulstatistischer Individualdaten aus der gesellschaftlichen Notwendigkeit, den bisherigen Prozess einer weitgehend von politischen Initiativen geprägten und über schulstatistische Daten dokumentierten Prozess der Schulentwicklung durch eine datengestützte und evidenzbasierte Steuerung der Schulentwicklung zu ersetzen. Dazu ist als Datenbasis eine jahrgangsübergreifend pseudonymisierte Individualstatistik über das Schulwesen unverzichtbar. Wünschenswert wäre aus Sicht der Kommunen und der Wissenschaft darüber hinaus – als Information über die schulbezogene Ausgangslage der Schulanfängerinnen und -anfänger – eine datenschutzkonforme Verknüpfung mit ausgewählten Daten der medizinischen Schuleingangsuntersuchung und die Verknüpfung mit den Daten der VERA-Erhebungen. Dadurch wäre es eher möglich, Auswirkungen des Unterrichts auf Bildungsverläufe zu erfassen und als Ergebnisse der Bildungsprozesse könnten nicht nur eine Klassenwiederholung und ein erreichter Schulabschluss, sondern auch Leistungsergebnisse berücksichtigt werden. Hinzu kommen müssen operationalisierbare Ziele der Schulentwicklung, die es gestatten, gezielt den Prozess der Schulentwicklung zu begleiten und Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen.

In diesem Gutachten wurde anhand des Bedarfs besonders relevanter Nutzer/-innengruppen gezeigt, wozu Schülerindividualdaten schülerjahresübergreifend und landesweit für alle Schülerinnen und Schüler benötigt werden.

Ein zentraler Aspekt ist hierbei die Verbesserung der Datenqualität. Die Plausibilisierungsmöglichkeiten sind bei der Erhebung der Aggregatdaten stark eingeschränkt, es lassen sich kaum Merkmalskombinationen auswerten. Beispielsweise ist für die zugewanderten Schülerinnen und Schüler unbekannt, welche Staatsangehörigkeit sie aufweisen. Mit den derzeitigen Schülerdaten können schulische Übergänge inkl. der an den abgebenden Schulen erworbenen Abschlüsse nicht in belastbarer Qualität erhoben werden. Dies betrifft insbesondere die Daten zu den an den allgemeinbildenden Schulen erworbenen Schulabschlüssen beim Übergang in die Berufskollegs. Der aktuelle Erhebungsprozess ist in mehreren Hinsichten veraltet, entspricht nicht mehr dem heutigen Stand der Technik und ist zudem ökonomisch ineffizient. Eine Umstellung der Erhebung auf Schülerindividualdaten würde den bisher eher intransparenten und komplexen Erhebungsprozess erleichtern und ermöglicht eine effektive und funktionierende Plausibilisierung der Daten.

Die bisherigen Daten sind zudem nicht geeignet derzeit, um damit bestehenden und geplanten Liefervereinbarungen nachzukommen. Dies gilt sowohl gegenüber der Kultusministerkonferenz in Bezug auf den länderübergreifend vereinbarten Kerndatensatz als auch gegenüber dem Bund in Bezug auf den Registerzensus 2031 und das geplante Bildungsverlaufsregister. Letzteres wird u. a. von der Wissenschaft und Forschung dringend gefordert (RatSWD, 2022). Die Notwendigkeit eines Bildungsverlaufsregisters lässt sich durch eine Vielzahl von wichtigen und steuerungsrelevanten Anwendungsfällen belegen. Stichprobenbasierte Umfragedaten sind nicht ausreichend für differenzierte Analysen und würden zudem zusätzliche Kosten verursachen.

Schülerindividualdaten sind insbesondere für die Landesverwaltung, aber auch für die Kommunen für die Steuerung des Bildungssystems und bildungspolitische Maßnahmen von großer Relevanz. Bildungspolitik erfordert evidenzbasiertes Wissen. Erst mit diesem Wissen können wirksame und zielgerichtete Interventionen entwickelt und implementiert und die Wirksamkeit von landesseitig ergriffenen Präventionsmaßnahmen im Längsschnitt überprüft werden. Erforderlich ist die Erfassung und Auswertung von grundsätzlich beliebigen und bislang getrennten Kombinationen von Merkmalen des Kerndatensatzes. Eine differenzierte Erfassung der Schülerinnen und Schüler nach bildungsrelevanten Merkmalen (z. B. Geschlecht, Art des sonderpädagogischen Förderbedarfs, Nationalität, Migrationsgeschichte der Familie, Teilnahme am Bildungs- und Teilhabepaket, Information zur Wohnadresse) und nach berufsbiografisch wichtigen Merkmalen bei den Lehrkräften ist zentral. Die großen sozialen Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung erfordern ein differenziertes Datenangebot und eine hohe Flexibilität bei der Nutzung der verfügbaren Daten, um auf neue Entwicklungen und sich daraus ergebende Steuerungsnotwendigkeiten reagieren zu können. In diesem Rahmen ist die Analyse von Bildungsverläufen unverzichtbar, um „kritischen Bildungsverläufen“ pädagogisch und politisch effizient entgegenzuwirken (z. B. Makles et al. 2019, S. 1257).

Neben einer evidenzbasierten Steuerung, Planung und Evaluation ist auch die Steuerung von Ressourcen über einen Sozialindex ein zentrales Instrument des Landes und der Kommunen. Der Schulsozialindex soll Schulen hinsichtlich unterschiedlicher Lernausgangslagen und leistungsrelevanter Schülerkompositionen differenzieren und als Steuerungsinstrument für mehr Chancengerechtigkeit durch ungleichen Mitteleinsatz an den Schulen dienen. Er wird seit dem Jahr 2021 vom Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSB NRW) eingesetzt. Die Genauigkeit der Beschreibung der sozialen Lage an den Schulen ist derzeit beschränkt, eine deutliche Verbesserung der Differenzierungskraft des enthal-

tenen Sozialraumindikator ließe sich durch eine Individualstatistik erreichen, welche die Wohnadressen, eine Geokoordinate oder die geografische Gitterzelle des Wohnortes der Schülerinnen und Schüler umfasst.

Durch eine jahrgangsübergreifende Schülerindividualstatistik wird auch das Bildungsmonitoring auf Länderebene verbessert. So ist bei VERA einerseits eine erweiterte Ergebnismeldung bzw. Aussagen über den Leistungsstand der Stammklassen der getesteten Schülerinnen und Schüler möglich. Andererseits können Lernfortschritte untersucht werden, um so Erkenntnisse über die langfristigen Zusammenhänge zwischen dem Kompetenzerwerb in der Grundschule und dem späteren Lernstand zu erhalten. Zudem würden schuljahresübergreifende Schülerindividualdaten auch zur Qualitätssicherung und -entwicklung der zentralen Prüfungen beitragen.

Ein weiterer wichtiger Nutzer der amtlichen Schuldaten sind die Kommunen und deren Statistikstellen. Sie sorgen als Schulträger für die Errichtung, Organisation, Unterhaltung und Verwaltung der Schulen und nehmen u. a. eine Schulentwicklungsplanung vor. Viele Kommunen haben inzwischen ein kontinuierliches kommunales Bildungsmonitoring und Bildungsmanagement aufgebaut, welches sich nicht auf Schulen beschränkt, sondern potenziell auf alle Bildungsbereiche erstreckt. Die bisherigen amtlichen Schuldaten sind für kommunale Zwecke keine ausreichende Datengrundlage, da diese erstens keine Differenzierung nach Wohnort der Schülerinnen und Schüler erlauben, zweitens als Stichtags- und Summenstatistik das Übergangsverhalten nur unzureichend beschreiben und drittens für viele Aufgaben der kommunalen Schulverwaltung zu spät bereitgestellt werden. Von Kommunen wird gefordert, dass eine zukünftige Schülerindividualstatistik innerhalb der abgeschotteten Statistikstellen der Kommunen eine unterjährige Bereitstellung der Individualdaten über ein Statistikmodul ermöglicht und die Wohnadresse als Erhebungsmerkmal erfasst (siehe hierzu auch im A1 Groos/Zink und A2 Stadt Essen).

Die Wissenschaft ist entsprechend ihrem Forschungsinteresse an möglichst umfangreichen und differenzierten Daten interessiert, um belastbare Aussagen machen zu können. Insgesamt beschränkt das auf Summen- und Aggregatdaten reduzierte Datenangebot der Schulstatistik, das keine individuellen Merkmalskombinationen, keine Verknüpfung zwischen Schüler-, Lehrkräfte- und Unterrichtsdaten und keine bildungsbiografischen Analysen ermöglicht, erheblich die Schulforschung mit Daten der amtlichen Statistik. Der Beitrag der Bildungsforschung zur Analyse der Schulsituation bleibt damit in zentralen Fragen der Steuerung der Schulentwicklung notgedrungen defizitär. Dies gilt in gleichem Maße für das Monitoring der Schulentwicklung, weil komplexere Zusammenhänge und Bildungsverläufe angesichts des begrenzten Datenangebots nicht analysierbar sind. Schließlich limitiert die Datensituation im Schulbereich auch das Monitoring und die Evaluation von Förderprogrammen des Bundes im Schulbereich, was zusätzlich weitreichende Folgen für die Belastung der an den Förderprogrammen teilnehmenden Schulen haben kann.

Literatur

Artelt, C., Bug, M., Kleinert, C., Maaz, K. & T. Runge (2019): Nutzungspotenziale amtlicher Statistik in der Bildungsforschung. Ein Überblick zu Erreichtem, möglichen Chancen und anstehenden Herausforderungen. In: Fickermann, D. & Weishaupt, H. (Hrsg.), *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik*. Die Deutsche Schule 14. Beiheft, S. 21-37.

Böttcher, W. & S. Kühne (2017): *Schulstatistische Individualdaten zur Rekonstruktion von Bildungsverläufen Perspektiven für die Weiterentwicklung des Sozial- und Bildungsmonitorings in Nordrhein-Westfalen*. FGW-Studie „Vorbeugende Sozialpolitik 03“. Düsseldorf.

Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023): *Modernes Staatsangehörigkeitsrecht auf den Weg gebracht*. Berlin. Zugriff am 01.02.2024. Verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/kurzmeldungen/DE/2023/08/staatsangehoerigkeitsrecht_kabinett.html

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2016): *Mehr Transparenz in der Bildungspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*. Berlin. Zugriff am 06.03.2019. Verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-mehr-transparenz-in-der-bildungspolitik.pdf>

Döbert, H., & H. Weishaupt (Hrsg.) (2014): *Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen – eine Einführung*. In *Bildungsmonitoring, Bildungsmanagement und Bildungssteuerung in Kommunen* (S. 11–21). Waxman.

Dörfers, E., & M. Schnitger (2023): *Gemeinsam gegen Schulabsentismus. Kommunale Herausforderungen, Strategien und Chancen*. Deutsche Kinder- und Jugendstiftung GmbH.

Gawronski, K. (2020): *Konzeption eines Bildungsregisters in Deutschland*. WISTA 2, 2020, Statistisches Bundesamt.

Gehne, D. H., Neu, M., Scheebaum, R. & K. P. Strohmeier (2017): *Sozial- und Bildungsmonitoring für kommunale Prävention gesellschaftliche Rahmenbedingungen und bildungsbezogene Übergänge im Lebensverlauf von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen*. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen!“ Band 11 Werkstattbericht. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Giar, K., Hohlstein, F., Wipke, M. & A. Scharnagl (2023): *Konzeption eines statistischen Bildungsverlaufsregisters in Deutschland – Entwicklungen bis 2023 und Ausgestaltungsoptionen*. WISTA 3, 2023, Statistisches Bundesamt.

Grimm, E., Herzig, O. & S. Rheiner (2022): *Das Bildungsmodul des Registerzensus*. WISTA 4, 2022, Statistisches Bundesamt.

Groos, T., & V. Kersting (2019): *Bildungsanalysen mit kommunalen Mikrodaten. Ein kooperativer Ansatz wissenschaftlich-kommunaler Praxisforschung*. In D. Fickermann & H. Weishaupt (Hrsg.), *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik* (S. 49–70). Waxmann Verlag GmbH.

Groos, T. & Knüttel, K. (2021): *Sozialindizes für Schulen*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Hertweck, F., Isphording, Ingo E., Matthewes, S. H., Schneider, K. & K. Spieß (2023): *Bildungsdaten: Datenlücken durch ein Bildungsverlaufsregister schließen*. Wirtschaftsdienst, 2023, 103/11, S. 733-736.

Hessischer Landtag (2019): *Schulstatistik zu Forschungszwecken*. Drucksache 20/934. Verfügbar unter: <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/3/00943.pdf>

Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (2023): *Weiterentwicklung der ländergemeinsamen Testinfrastruktur zur adaptiven und formativen Administration und Auswertung onlinebasierter Verfahren zur Diagnostik und Leistungsfeststellung – Technologiebasiertes Assessment (TBA II)*. Projektbeschreibung. [Zugriff am 8. Dezember 2023]. Verfügbar unter: https://www.iqb.hu-berlin.de/tba/TBA_II

Jeworutzki, S. & K. Knüttel (2018): Empirische Bildungslandschaften: Netzwerke verstetigter Übergangsbeziehungen zwischen Grund- und weiterführenden Schulen. *Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 31(1), 35–41.

Kemper, T. & H. Weishaupt (2013): Der Anteil ausländischer Schüler im Grundschulalter in der Bevölkerungs- und Schulstatistik: Unter besonderer Berücksichtigung von Nordrhein-Westfalen. *Schulverwaltung. Ausgabe Nordrhein-Westfalen*, 24(1), 27-30.

Kemper, T. & H. Weishaupt (2016): Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen: Ergebnisse des Zensus 2011. *Schulverwaltung. Ausgabe Nordrhein-Westfalen*, 27(7/8), 218-221.

KMK (2003): Kerndatensatz (KDS) für schulstatistische Individualdaten der Länder. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 8. 5. 2003.

KMK (2011): FAQ´s – Frequently Asked Questions zum Kerndatensatz und zur Datengewinnungsstrategie.

KMK (2020): Ländervereinbarung über die gemeinsame Grundstruktur des Schulwesens und die gesamtstaatliche Verantwortung der Länder in zentralen bildungspolitischen Fragen, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 15.10.2020.

KMK (2022): Entwicklung von Leitlinien für das Monitoring und die Evaluation von Förderprogrammen im Bildungsbereich. Impulspapier der Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK). Verfügbar unter: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/KMK/SWK/2022/SWK-2022-Impulspapier_Monitoring.pdf

Kommission für Statistik der KMK (2018): Bericht der Kommission für Statistik über den Stand der Umsetzung von Individualdatenerhebungen und des Kerndatensatzes in der Schulstatistik 2018.

Kühne, S., Mank, S., Schulz, S. & K. Maaz (2021): Sekundäranalysen mit Daten der amtlichen Statistik. Potenziale und Herausforderungen für das Bildungsmonitoring in Deutschland. In: *Zeitschrift für Pädagogik* 67, H. 6, S. 860-880.

Kühne, S. (2015). Möglichkeiten der Schulstatistik zur Rekonstruktion von Bildungsverläufen.

Makles, A. M., Scheider, K. & A. Schwarz (2018): Potenziale schulstatistischer Individualdaten für die Bildungsforschung und Bildungspolitik – Das Beispiel Bremen. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 21: 1229-1259.

Martini, M., Kienle, T., Wagner, D. & Q. Weinzierl (2019): Rechtliche Rahmenbedingungen für ein nationales Bildungsregister. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft (unveröffentlicht). Speyer 2019.

MKFFI NRW (Hrsg.) (2018): Evaluation des Modellprojekts „Kommunale Präventionsketten (ehemals „kein Kind zurücklassen“)“. Abschlussbericht.

MSW NRW (2014): Schülerindividualdaten. Bericht zum Vorprojekt. Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

MSB NRW (Hrsg.) (2023): Krisenprävention. Handlungsempfehlungen für die Schulen in Nordrhein-Westfalen (1. Aufl.). Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Mundelius, M. (2019): Der Kerndatensatz auf der Basis von Individualdatenerhebungen in der Schulstatistik. Von Summendaten zu Einzeldaten. In: Fickermann, D./Weishaupt, H.: *Bildungsforschung mit Daten der amtlichen Statistik. Die Deutsche Schule. Beiheft* 14.

RatSWD (2022): Positionspapier des RatSWD: Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters: Datenschutzkonform und forschungsfreundlich. Berlin 2022. Verfügbar unter: www.konsortswd.de

Schräpler, J.-P. & S. Jeworutzki (2016): Der Sozialindex für NRW – Die Bildung von Schulstandorttypen über SGB-II-Dichten und Migrationshintergrund, in: Groot-Wilken, B. u. a. (Hrsg): Sozialindices für Schulen. Hintergründe, Methoden und Anwendung, Münster.

Schräpler, J.-P. & S. Jeworutzki (2021): Konstruktion des Sozialindex für Schulen in NRW. ZEFIR. Verfügbar unter: http://www.zefir.ruhr-uni-bochum.de/mam/content/materialien_band_14_konstruktion_des_sozialindex_fuer_schulen_in_nrw.pdf

Stadt Bielefeld (Hrsg.) (2021): Ganzheitlicher Schulentwicklungsplan 2020–2030. Verfügbar unter: <https://www.bildung-in-bielefeld.de/wp-content/uploads/2021/04/SEP-Bericht-web.pdf>

Stanat, P. (2015): Bereitstellung und Nutzung quantitativer Forschungsdaten in der Bildungsforschung: Memorandum des Fachkollegiums „Erziehungswissenschaft“ der DFG. In: Erziehungswissenschaft 26, H. 50, S 75-87.

Weishaupt, H. (2023a): Schüler:innen mit nichtdeutscher Familiensprache in Nordrhein-Westfalen 2021. Sprachenvielfalt als Ausgangsbedingung für die Sprachförderung. In: Schulverwaltung Nordrhein-Westfalen 34, H. 6, S. 182-186.

Weishaupt, H. (2023b): Die VERA3-Vergleichsuntersuchungen an Grundschulen als Teil der Monitoringstrategie in Nordrhein-Westfalen. In: Schulverwaltung Nordrhein-Westfalen 34, H. 11, S. 313-317.

Autoren

Prof. Dr. Jörg-Peter Schräpler ist seit April 2011 Lehrstuhlinhaber für „Sozialwissenschaftliche Datenanalyse“ an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Research Fellow des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und seit 2012 stellvertretender Geschäftsführender Leiter des Zentrums für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR). Von 2006 bis 2011 war er Referent beim Statistischen Landesamt NRW (IT.NRW) und von 2009 bis 2011 als Sachgebietsleiter für die Schulstatistik in NRW u. a. für die Erhebung der Allgemeinen Schuldaten zuständig.

Prof. i. R. Dr. Horst Weishaupt (*1947), ab 1974 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) in Frankfurt am Main in der Abteilung „Ökonomie“, 1991 bis 2004 Professor für Empirische Bildungsforschung an der Pädagogischen Hochschule Erfurt/Mühlhausen (ab 2001 Universität Erfurt) und anschließend an der Bergischen Universität Wuppertal. Von 2008 bis 2013 beurlaubt, um als Forschungsdirektor am DIPF (jetzt: Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation) die Abteilung „Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens“ (jetzt: Struktur und Steuerung des Bildungswesens) zu leiten. In dieser Funktion hatte er die Leitung der Autorengruppe Bildungsberichterstattung.

Diplom-Sozialwissenschaftler *Sebastian Jeworutzki* ist Geschäftsführer des Methodenzentrums der Ruhr-Universität Bochum und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Sozialwissenschaft. Er ist Mitglied des Zentrums für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR). Neben seiner Forschungstätigkeit berät und unterstützt er Sozial- und Bildungsplaner/-innen in Kommunen bei fachlichen und methodischen Fragen des Bildungsmonitorings.

Anhang

A1

Stellungnahme der AG Registermodernisierung und Registerzensus des
Verbands Deutscher Städtestatistik (VDSt)

Schülerindividualdaten in NRW: Datenbedarfe von kommunalen abgeschotteten und nicht abgeschotteten Statistikstellen

Statistikstellen nehmen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eine zentrale Schnittstellen- und Steuerungsfunktion ein. Sie sind dafür da, Informationen aus unterschiedlichen Bereichen zu sammeln, aufzubereiten, zu bündeln und gezielt für Fachplanungen, Berichterstattungen und zu Informationszwecken auszuwerten. Die Erstellung von Statistiken beschränkt sich dabei nicht auf die Erstellung von Tabellen; primär geht es um die Generierung von Wissen über Zusammenhänge und Strukturen u.a. im Bildungsbereich.

Gerade für den Bildungsbereich können die Statistikstellen in NRW dieser Aufgabe bisher nur bedingt nachkommen. Es fehlt an rechtssicheren Datenzugängen, primär im schulischen Bereich, damit Verwaltung einerseits verpflichtende Aufgaben, wie bspw. die Schulentwicklungsplanung, aber auch freiwillige Aufgaben, die von Bund, Land und kommunalen Akteuren eingefordert werden, wie bspw. eine Bildungsberichterstattung, Bildungsmonitoring und Bildungsmanagement sinnvoll ausüben kann.

Ein zentrales Problem ist an dieser Stelle die Frage der Zuständigkeit und damit der Datenhoheit im Schulbereich. Da die Schuldaten von den Schulen erfasst werden, besitzen Kommunen nur sehr eingeschränkten Zugang zu diesen personenbezogenen Schülerindividualdaten. Nur für klare gesetzliche Aufgaben und mit einer engen Zweckbindung können Kommunen solche Daten derzeit in NRW zur Verfügung gestellt werden. Die Trennung zwischen innerer und äußerer Schulverwaltung hindert die Kommunen derzeit, innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs als Bildungsakteur sinnvoll steuernd agieren zu können.

Kommunale Schulstatistik findet bislang in der Regel auf der Basis der amtlichen Schulstatistikdaten statt, die das Statistische Landesamt IT.NRW den Kommunen, gegen die schriftliche Zusicherung zur zweckgebundenen Datennutzung und einem geringen Entgelt, zur Verfügung stellt. Diese Daten sind hilfreich für einige Aufgabengebiete, für andere jedoch unzureichend. Diesen Punkt kritisieren die Kommunen schon seit längerer Zeit.

Durch den sich abzeichnenden Umstieg auf Schülerindividualdaten in NRW ergeben sich auch für Kommunen neue Möglichkeiten der Datennutzung, die bislang technisch nicht möglich waren. Andere Datennutzungsmöglichkeiten wären zwar technisch möglich gewesen, wurden aber rechtlich nicht geregelt. Auf beide Aspekte soll im Folgenden näher eingegangen werden, indem die zentralen Datenbedarfe von Kommunen im Bildungsbereich aufgezeigt werden.

Datenbedarfe von Kommunen im Bildungsbereich

Die Datenbedarfe von Kommunen im Bildungsbereich können getrennt werden in einerseits Informationen, die zu konkretem Planungshandeln und damit gesetzlichen Pflichtaufgaben genutzt werden müssen. Dies sind z.B. Informationen, die für die Schulentwicklungsplanung essentiell notwendig sind. Andererseits gibt es vermehrt Datenbedarfe, die sich aus neuen Anforderungen und einem allgemein hohen Interesse an Bildungsthemen innerhalb der Kommune ergeben. Das sind beispielsweise Nachfragen der Kommunalpolitik, der Presse, von Verbänden und Bildungsakteuren, es sind die Bereiche des Bildungsmonitorings, der Bildungsberichterstattung, des Bildungsmanagements und allgemein der kommunalen Bildungsstatistik.

Für diesen Bereich lassen sich nicht immer konkrete gesetzliche Aufträge finden, die einen expliziten Datenbedarf begründen können. Für eine passgenaue Unterstützung der lokalen Bildungsakteure basierend auf belegbaren Problemlagen und Bedarfen ergibt sich jedoch eine Notwendigkeit nach kleinräumig auswertbaren Daten. Hier gibt es einen allgemein hohen Informationsbedarf, der mit wachsenden Aufgaben, die die Schulträger in den letzten Jahren übernommen haben, auch weiterhin

gestiegen ist. Zu nennen sind hier bspw. die Ausstattung der Schulen mit digitalen Endgeräten, die Integration von Schutzsuchenden in den laufenden Schulbetrieb, der starke Anstieg der Schülerzahlen und der kommende Rechtsanspruch auf einen Platz im Offenen Ganztage. Diese zwei wesentlichen Bereiche lassen sich im Alltag nicht immer trennscharf abgrenzen.

Die Datenbedarfe von Kommunen unterscheiden sich auch in einer anderen Hinsicht voneinander: manche Kommunen besitzen eigene Statistikstellen, andere nicht. Kommunen mit eigener Statistikstelle sind in der Lage, wesentlich ausführlichere und komplexere statistische Auswertungen vorzunehmen als Kommunen ohne Statistikstelle. Insbesondere die größeren kreisfreien Städte, aber auch Landkreise richten zunehmend Statistikstellen ein oder haben diese. In diesen Gebietskörperschaften übernehmen in der Regel die Statistikstellen auch Aufgaben im Rahmen des Bildungsmonitorings und der Bildungsberichterstattung oder erarbeiten diese gemeinsam.

Abgeschottete Statistikstellen unterliegen einem Rechtsrahmen, der es ermöglicht, auch mit kommunalen Einzeldaten und Einzeldaten der amtlichen Statistik datenschutzkonform und unter Wahrung der statistischen Geheimhaltung zu arbeiten. Zukünftig sollte deshalb auch ein gesondertes Datenangebot für abgeschottete Statistikstellen im Bildungsbereich in NRW ermöglicht werden.

Wohnort der Schülerinnen und Schüler: sozialraumorientiertes Handeln auch mit Bildungsdaten ermöglichen

Der Wohnort ist für Kommunen ein zentrales Erhebungsmerkmal von Statistiken. Grundsätzlich sollten Statistikstellen Zugang zu adressgenauen Einzeldaten haben, um kleinräumig flexible Statistiken erstellen zu können, denn Kommunen richten ihre Fachplanungen kleinräumig aus. Nicht zuletzt fordert das Land NRW in zahlreichen Förderkulissen eine Sozialraumorientierung z.B. im Sozial- und Jugend- und Stadtentwicklungsbereich ein. Auch für eine gelingende Schulbildung ist es notwendig, eine Sozialraumorientierung der Schulen vorzunehmen (z.B. Startchancenprogramm). Dass es bislang nicht möglich ist, Bildungsdaten wohnortbezogen in NRW auszuwerten, ist ein großes Problem für Kommunen und stellt ein erhebliches Datendefizit dar.

Für eine sinnhafte Schulentwicklungsplanung ist es notwendig zu wissen, wo welche SuS wohnen und welche Bildungseinrichtung sie besuchen. Insbesondere im großstädtischen Bereich sind die Wege in Schulen weit und eine wohnortnahe Versorgung findet oftmals nicht statt. Für die weiterführenden Schulen besteht dieser Umstand schon lange. Im Grundschulbereich nimmt die wohnortnahe Beschulung seit der Aufhebung der verbindlichen Grundschulbezirke seit 2008 weiter ab. Dass ein gutes Drittel der SuS nicht mehr die ehemals zuständige Grundschule besucht, dürfte in den NRW-Großstädten die Normalität sein.

Für Fragen der Sozial- und Bildungsberichterstattung ist es zwingend notwendig, Aussagen über die Wohnquartiere der SuS treffen zu können. Dies ist mit den bislang übermittelten Daten der amtlichen Schulstatistik nicht möglich. Eine integrierte Sozial-, Bildungs- und Jugendhilfeplanung muss jedoch die Verteilung der SuS auf die Schulen bei gleichzeitiger Kenntnis der Wohnorte und der sozialen Lage berücksichtigen. Eine Sozialraumorientierung kommunalen Handelns ist anderweitig nicht möglich!

Eine sinnvolle räumliche Planung von Förderschulstandorten ist ohne Kenntnis der Wohnorte der SuS nicht möglich. Gleiches gilt bspw. für eine sozialraumorientierte Antragsstellung z.B. im Bereich der Jugendförderung. Die allseits gewünschte Öffnung von Schulen in den Sozialraum ist ohne die Kenntnisse über die Wohnorte der SuS nur bedingt sinnvoll.

Die Kenntnis von Wohnorten würde es darüber hinaus ermöglichen, dass Kommunen einen eigenen Schulsozialindex auf der Basis kleinräumiger Sozialdaten erstellen könnten. Auch für diesen Bereich

der bildungspolitischen kommunalen Steuerung wären Schülerindividualdaten und die sich daraus ergebenden Analysemöglichkeiten für Kommunen eine wichtige Neuerung.

Im Rahmen einer integrierten kleinräumigen kommunalen Berichterstattung wären beispielhafte Auswertungen nach Sozialräumen von folgenden Merkmalen von größtem Interesse:

- Schulformempfehlungen
- Besuchte Schulform
- Schulabschlüsse

Damit solche Informationen auch mit weiteren Merkmalen kombiniert werden könnten, muss den Kommunen der Zugang zu ihren Schülerindividualdaten ermöglicht werden.

Defizite der bisherigen amtlichen Schulstatistik, die mit Schülerindividualdaten behoben werden könnten

Die bisherige amtliche Schulstatistik weist einige inhaltliche Defizite auf, die aufgrund der stichtagsbezogenen Datenerhebung und des Querschnittsdatensatzes nicht gelöst werden können. Erst mit der Einführung von Längsschnittdaten und einer Möglichkeit, stichtagsunabhängig auf Datenbestände zugreifen zu können, wäre es möglich, kommunale Datenbedarfe zu decken.

Das betrifft beispielsweise die Integration von Seiteneinsteigern in den laufenden Schulbetrieb. Diese sind eine sehr große Planungsherausforderung (z.B. die Beschulung von Schutzsuchenden aus der Ukraine), auch für die Schulverwaltungen, die zielgenau ausreichend Schulplätze stellen möchten (möglichst wohnortnah). Ständige Zahlenabfragen an den Schulen belasten diese unnötigerweise. Ein direkter kommunaler Datenzugang für die Schulverwaltung auf solche Kennziffern würde für eine spürbare Entlastung der Schulen und für ein zeitnahes Planungswissen auf kommunaler Seite sorgen.

Mit Hilfe von echten Längsschnittdaten wäre es darüber hinaus möglich, auch unterjährige Schulwechsler in den Blick zu nehmen. Dies ist derzeit mit der amtlichen Schulstatistik nicht möglich. Es muss sichergestellt werden, dass eine statistische SchülerID auch im Zeitverlauf als ID verwendet werden kann, um die individuelle Bildungsbiographie abbilden zu können.

Der Übergang Schule-Beruf bzw. der Übergang in die Berufskollegs ist derzeit für Kommunen nicht strukturiert abbildbar. Die bestehende Schulstatistik weist methodische Defizite und Datenlücken beim Übergang in die Berufskollegs ebenso wie bei unterjährig Abbrüchen des Besuchs der Berufskollegs auf. Mit der Umstellung auf Schülerindividualdaten muss gewährleistet werden, dass die Kommunen auch diesen Übergang vollständig mit Daten abbilden können.

Die Anschlussfähigkeit der Schulstatistik für das Programm „Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule-Beruf in NRW“ muss zukünftig gewährleistet sein. Kommunen müssen befähigt werden, zu erkennen, ob alle SuS erfasst sind und keine SuS unversorgt bleiben, weil sie nicht erfasst wurden und sie müssen wissen, was aus *ihren* SuS wird bzw. geworden ist, um zukünftig zielgruppengenaue Präventions- und Unterstützungsangebote implementieren zu können.

Die Umstellung auf Schülerindividualdaten würde es darüber hinaus ermöglichen, Merkmale der Schulstatistik zu kombinieren, die bislang in den aggregierten Tabellen nicht kombiniert werden können, z.B. den Migrationshintergrund mit der Schulformempfehlung oder die Schulformempfehlung mit dem Merkmal des Schulformwechsels.

Steuer-ID als zentrales Identifikationsmerkmal bis zur Umstellung auf Schülerindividualdaten implementieren

Das Identifikationsnummerngesetz sieht auch für die allgemeinbildenden Schulen die Erfassung der Steuer-ID bis zum Jahr 2028 vor. Dies käme für eine sinnhafte Nutzung dieser ID-Nummer zum Umstieg auf Schülerindividualdaten zu spät und sollte von Seiten des Landes NRW bis zum Umstieg 2026/27 zwingend umgesetzt werden. Nur die Erfassung der Steuer-ID würde es ermöglichen, für Forschungszwecke weitere vorhandene personenbezogene Informationen, z.B. über den Kitabesuch, den Bezug von Transfergeldleistungen oder die spätere Berufskarriere, zu ergänzen.

Solche Informationen wären auch für Kommunen von großem Interesse, würden sie es doch ermöglichen, ernsthafte Evaluationen bestehender Projekte und Programme und bildungspolitischen Handelns auf kommunaler Ebene vorzunehmen.

Insbesondere die zu statistischen Zwecken mögliche Verschneidung mit Informationen zur sozialen Lage von SuS (Bezug von Leistungen des SGB II, SGB XII oder AsylbLG) wäre ein qualitativer Zugewinn für die amtliche Schulstatistik, da sie derzeit keinerlei Aussagen über die soziale Lage von SuS treffen kann und damit die bekanntermaßen großen Einflüsse der sozialen Lage auf den Bildungserfolg überhaupt nicht abbildet.

Schaffung eines neuen statistischen Datenangebots für Kommunen

Aus kommunaler Sicht lassen sich die bestehenden Datenbedarfe auf vier zentrale Punkte subsummieren.

1. Ertüchtigung der bestehenden amtlichen Schulstatistik
2. Kommunalen Datenzugang auf Schuldaten/zentrale Kennzahlen jederzeit ermöglichen
3. Bildungsdaten in kleinräumiger Gliederung einführen
4. Pseudonymisierte Bildungsdaten im Längsschnitt für Kommunen einführen

Die bestehende amtliche Schulstatistik in NRW ist ein Datenangebot des Statistischen Landesamts, das viele Kommunen seit Jahren zu schätzen wissen und von großem Nutzen in der kommunalen Planungspraxis ist. Dieses Datenangebot sollte um weitere Merkmale und Informationen ergänzt werden, die mit der Umstellung auf Schülerindividualdaten möglich sind. In diesem Zuge sollte auch rechtlich klargestellt werden, dass diese Informationen nicht nur für die Schulentwicklungsplanung, sondern auch für jegliche statistische Zwecke und zum Zwecke der Bildungsberichterstattung, des Bildungsmonitorings und des Bildungsmanagements (sowie allgemein für die kommunale Sozialplanung) genutzt werden dürfen. Das würde auch Kommunen als Bildungsakteure stärken. Die derzeitigen Nutzungsbedingungen entsprechen weder der kommunalen Praxis, noch den heutigen Notwendigkeiten und wurden von den Kommunen auch stets als realitätsfremd kritisiert.

Den Kommunen sollte die rechtssichere Möglichkeit eröffnet werden, auf die verfügbaren Schülerdaten ihrer Schulen jederzeit zugreifen zu können. Derzeit gibt es eine unterschiedliche kommunale Praxis in diesem Bereich. Es würde die Schulen entlasten, wenn die Schulverwaltung von sich aus Datenabfragen generieren könnte. Welche Daten für kommunale Planungs- und Informationszwecke benötigt werden, könnte sicherlich in enger Abstimmung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem MSB geklärt werden.

Allen Kommunen sollte die Möglichkeit gegeben werden, Daten der Schulstatistik auch sozialräumlich auswerten zu können. Dies wird durch die Umstellung auf Schülerindividualdaten möglich, wenn die Wohnorte der SuS erfasst werden. Um hier den Datenschutzerfordernissen gerecht zu werden, sollte ein Datenangebot geschaffen werden, das sozialräumlich aggregierte Daten für Kommunen zugänglich macht. Als Beispiel für solch ein Datenangebot sei hier auf die Arbeitsmarktdaten in Kleinräumiger Gliederung der Bundesagentur für Arbeit verwiesen. Für diese Auswertungen übermittelt die Kommune der BA ein Straßenverzeichnis, sodass die Ergebnisse für die dort hinterlegte

sozialräumliche Gliederung ausgewertet werden kann. Diese Aggregatdaten werden dann den Kommunen zu eigenen statistischen Zwecken zur Verfügung gestellt.

Als zusätzliches statistisches Datenangebot sollte den Kommunen mit einer abgeschotteten Statistikstelle die Möglichkeit gegeben werden, einen pseudonymisierten Längsschnittdatensatz zu erhalten, der ebenfalls sozialräumlich ausgewertet werden kann. Hier dient als Vorbild ebenfalls die Bundesagentur für Arbeit, die im Bereich des SGB II den Kommunen die Pseudonymisierten Einzeldaten des SGB II (PEDS) jährlich zur Verfügung stellt. Durch den Umstieg auf Schülerindividualdaten wäre es hier möglich, einen echten Längsschnittdatensatz aufzubauen, der ja auch für das Bildungsverlaufsregister benötigt wird.

Gerne gemeinsame Diskussion der Punkte mit den Kommunalen Spitzenverbänden und kommunalen Praxisvertretungen implementieren, um den Umstieg auf Schülerindividualdaten als gemeinsame Chance für mehr Bildungsgerechtigkeit und eine effizientere Steuerung des Bildungssystems in NRW nutzen zu können.

A2

Stellungnahme der Stadt Essen

Neuentwicklung der amtlichen Schuldaten –

Datenbereitstellung von Schülerindividualdaten für die Stadt Essen

Bedeutung und Notwendigkeit von Schülerindividualdaten für die Stadt Essen

Eine vollständige Betrachtung der individuellen Verlaufswege von Kindern und Jugendlichen durch das Bildungssystem ist für die kommunale Planung von schulvorbereitenden, -begleitenden und -abschließenden Angeboten unabdingbar. Ausgehend von der Beobachtung zunehmender sozialer Segregation und zunehmender nichtlinearer Bildungsbiographien, die sich im Aggregat nur ungenügend abbilden lassen, ist es notwendig, diese zusammen mit beeinflussenden Faktoren messbar und somit quantifizierbar zu machen.

Bisher können mit den amtlichen Schuldaten nur Aussagen über Schulstandorte getroffen und Querschnittsanalysen durchgeführt werden. In langer Tradition werden in der Stadt Essen diese Daten differenziert und in Zeitreihe durch das Amt für Statistik, Stadtforschung und Wahlen und dem Fachbereich Schule ausgewertet, veröffentlicht und als Grundlage für die Bildungs- und Schulentwicklungsplanung genutzt. Jedoch sind mit dieser Datenbasis die Auswertungsmöglichkeiten begrenzt und wichtige Informationen für Planungszwecke können nicht generiert werden.

Für die Schulentwicklungsplanung, eine – nach § 80 des Schulgesetzes NRW – gesetzliche Aufgabe des Schulträgers, sind genaue Kenntnisse der Schülerzahlen und –ströme erforderlich. Im Sinne einer qualitätsvollen Schulentwicklungsplanung – ein Grundsatz der Stadt Essen – müssen Bildungsverläufe und insbesondere auch bestimmte Zielgruppen wie beispielsweise Seiteneinsteiger in den Blick genommen werden. Mit Einführung von Schülerindividualdaten wäre damit ein wichtiger Schritt für den Aufbau einer Längsschnittanalyse getan. Mittels der Einzeldaten können so Stellschrauben für gelingende Bildungsbiographien oder Gründe für Brüche im Bildungsverlauf identifiziert und damit wichtiges steuerungsrelevantes Wissen für die Bildungs- und Schulentwicklungsplanung generiert werden. Hierfür ist eine notwendige Bedingung die Vergabe einer **eineindeutigen ID** für jede Schülerin und jeden Schüler, die auch bei Schulwechsel und Klassenwiederholungen beibehalten werden muss. Über die Verknüpfung verschiedener Schuljahre lassen sich so Verläufe abbilden.

Als weiteres wichtiges Merkmal sollte die **Adresse von Schülerinnen und Schülern** in dem neuen Schülerindividualdatensatz aufgenommen werden. Besonders vor dem Hintergrund, dass der Schulstandort häufig nicht am Wohnort der Schülerinnen und Schüler liegt, ermöglicht die neue Information differenzierte Analysen für die Schulentwicklungsplanung über Einzugsgebiete und Wohn-Wege-Beziehungen der Schulwege für die Verkehrsplanung. Nur mit solchen Informationen lassen sich zudem wohnortnahe Unterstützungsangebote planen.

Wichtig wäre darüber hinaus die Möglichkeit über eine **Schnittstelle** (ähnlich wie in SchILD zentral) für Kommunen, um die Daten zentral mit Informationen zu Namen, Geburtsdatum und Ordnungsmerkmal aus der Einwohnerdatei abrufen zu können. Da die Stadt Essen über eine abgeschottete Statistikstelle

verfügt, können so ggf. noch weitere Informationen aus anderen Datenquellen wie z.B. der Schuleingangsuntersuchung zu den Schulinformationen dazu gespielt werden. Dies würde neue Erkenntnisse über die Bedeutung des Gesundheitszustandes von Schülerinnen und Schülern bei Einschulung für den weiteren Bildungsverlauf liefern.

Außerdem sollte neben der 1. Staatsangehörigkeit auch die **2. Staatsangehörigkeit** miterfasst werden, um neben nichtdeutschen Schülerinnen und Schülern auch – analog zur Bevölkerungsstatistik – Doppelstaater auswerten zu können. Dies ist von Bedeutung, da zahlreiche Analysen einen negativen Zusammenhang von Bildungserfolg und Migrationshintergrund zeigen und ein Gegensteuern nur unter Kenntnis dieses Merkmals möglich ist.

Welche Merkmale in einem neuen Schülerindividualdatensatz enthalten sein müssten und zu welchem Zweck werden im Einzelnen im angehängten Exceldokument ausführlich dargelegt.

Rahmenbedingungen zur Verarbeitung von Schülerindividualdaten

Die Stadt Essen bietet mit einer abgeschotteten Statistikstelle nach § 16 Absatz 5 BStatG, eine eigenständige organisatorische Einheit mit eigenen Räumlichkeiten und mit eigenem Personal, welchem keine dem Verwaltungsvollzug zuzurechnenden Aufgaben übertragen werden, sodass die Voraussetzung zur Verarbeitung von Einzeldaten gewährleistet ist.¹

Die sensiblen Daten auf Seiten der Stadtverwaltung der Stadt Essen sind je nach Aufgabengebiet unterschiedlich und nur begrenzt zugänglich.

Durch die Abschottung der kommunalen Statistikstellen ist gewährleistet, dass ein Zugriff auf die Daten durch andere Stellen der Kommune und jede Zweckentfremdung der Daten durch technische und organisatorische Maßnahmen der Kommune ausgeschlossen werden kann. Zudem sind alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Statistikstelle zur Verschwiegenheit verpflichtet.²

Nach § 14 des Statistikgesetz Nordrhein-Westfalen (LStatG NRW) (2) dürfen IT. NRW - Statistisches Landesamt - und die kommunalen Statistikstellen Einzelangaben an Statistikstellen anderer öffentlicher Stellen für deren Zuständigkeitsbereich ausschließlich zu statistischen Zwecken übermitteln, wenn eine ausdrückliche Zweckbindung nicht entgegensteht.

Darüber hinaus erlaubt § 16 Absatz 5 BstatG die Übermittlung von Einzelangaben an kommunale Statistikstellen, wenn diese die Voraussetzungen für die Wahrung der statistischen Geheimhaltung erfüllen.

¹ Vgl. Information und Technik Nordrhein-Westfalen [IT.NRW] (2009): Voraussetzungen für die Nutzung kleinräumiger Daten des Zensus 2011. Handlungsleitfaden für die Kommunen. Düsseldorf. S.21.

² Vgl. ebd.

Feldname	Schuldatensatz	Feldinhalt in den Schuldatensätzen	Datenquelle	Zweck
SF	SFTEXTLANG	Schülerinnen_ID	neues Merkmal	Eindeutiger ID für Bildungsverläufe
SCHULNR	SCHULNR	Name	neues Hilfsmerkmal	Verknüpfungsinformationen für weitere Datenquellen wie z.B. Schülerschaftsuntersuchung; werden nach Verknüpfung gelöscht ggf. Export über Schnittstelle von Kommunen
STATUS	STATUS	Vorname	neues Hilfsmerkmal	
BEREICH	STATTEXT	Geburtsdatum	neues Hilfsmerkmal	
BERTEXT	BEREICH	Numerische Baublock	neues Merkmal	räumliche Zuordnung
LFDNR	BERTEXT	Schulform (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
JG	JGTEXT	Schulnummer	T22A1060 (Klassendaten)	
PARALL	JGTEXT	Rechtsstatus (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
TEILK	PARALL	Rechtsstatus (Text)	T22A1060 (Klassendaten)	
GLIEDERUNG	TEILK	Rechtsstatus (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
GLIEDERUNGTEXT	GLIEDERUNG	Rechtsstatus (Text)	T22A1060 (Klassendaten)	
GLDFK	GLIEDERUNGTEXT	Fachklasse (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
FKTEXT	GLDFK	Fachklasse (Text)	T22A1060 (Klassendaten)	
FOLGEZ	FOLGEZ	Folgezeitenmerkmal (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
FOLGEZTEXT	FOLGEZTEXT	Folgezeitenmerkmal (Text)	T22A1060 (Klassendaten)	
KLART	KLART	Klassenart (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
KLARTTEXT	KLARTTEXT	Klassenart (Text)	T22A1060 (Klassendaten)	
JGA	JGA	Jahrgang der Teilklasse (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
JGATEXT	JGATEXT	Jahrgang der Teilklasse (Text)	T22A1060 (Klassendaten)	
OF	OF	Organisationsform (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
OFFTEXT	OFFTEXT	Organisationsform (Text)	T22A1060 (Klassendaten)	
OFFREMD	OFFREMD	Betreuung Offener Ganztag an fremder Schule (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
OFFREMDTEXT	OFFREMDTEXT	Betreuung Offener Ganztag an fremder Schule (Text)	T22A1060 (Klassendaten)	
OFFSCHUELI	OFFSCHUELI	Übermittagsbetreuung an Offenen Ganztagschulen im Primarbereich	T22A1060 (Klassendaten)	
OFFSCHUELI	OFFSCHUELI	Übermittagsbetreuung	T22A1060 (Klassendaten)	
OFFSCHUELI	OFFSCHUELI	Übermittagsbetreuung und zusätzliches Ganztagsangebot am Nachmittag	T22A1060 (Klassendaten)	
OFFSCHUELI	OFFSCHUELI	Schule von acht bis eins	T22A1060 (Klassendaten)	
OFFSCHUELI	OFFSCHUELI	Schule von acht bis eins und Dreizehn Plus (Primarbereich)	T22A1060 (Klassendaten)	
ZURUECKSTZUS	ZURUECKSTZUS	Schülerzahlteilung nach Hauptstandort und Abzweige der Schulen	neues Merkmal	Dies ist bisher aus den Daten nicht ersichtlich, aber zu kommunalen Planungszwecken sehr wichtig, z.B. für Stellenbesetzungen und Sanierung von Gebäudeteilen.
FSP	FSP	Vom Schulbesuch zurückgestellte Kinder - Insgesamt (nur Grundschulen)	T22A1000 (Schulgrunddaten)	
FSPTEXT	FSPTEXT	Förderschwerpunkt (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
FSP2	FSP2	Förderschwerpunkt 2 (zielfifferentes Lernen) (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
FSP2TEXT	FSP2TEXT	Förderschwerpunkt 2 (zielfifferentes Lernen) (Text)	T22A1060 (Klassendaten)	Schulentwicklungsplanung, Bildungsverläufe
SBH	SBH	Intensivpädagogische Förderung bei Schwerbehinderung (Schlüssel)	T22A1060 (Klassendaten)	
SBHTEXT	SBHTEXT	Intensivpädagogische Förderung bei Schwerbehinderung (Text)	T22A1060 (Klassendaten)	
KLSTAA	KLSTAA	1. Staatsangehörigkeit (Schlüssel)	T22A1080 (Staatsangehörigkeit der Schüler/-innen)	
STVTEXT	STVTEXT	1. Staatsangehörigkeit (Text)	T22A1080 (Staatsangehörigkeit der Schüler/-innen)	Mit der 1- und 2. Staatsangehörigkeit lassen sich Doppelsatzer identifizieren für Schulentwicklungsplanung, staatsliche Berichterstattung, Bildungsmonitoring
HSCHULNR	HSCHULNR	2. Staatsangehörigkeit (Schlüssel)	neues Merkmal	
HGEMLAND	HGEMLAND	2. Staatsangehörigkeit (Text)	T22A1070 (Herkunftsdaten der Schüler/-innen)	
HGMTEXTV	HGMTEXTV	Herkunftsnummer	T22A1070 (Herkunftsdaten der Schüler/-innen)	
HSF	HSF	Gemeinde der Herkunftsschule (Schlüssel)	T22A1070 (Herkunftsdaten der Schüler/-innen)	
HSFTEXT	HSFTEXT	Gemeinde der Herkunftsschule (Text)	T22A1070 (Herkunftsdaten der Schüler/-innen)	
HART	HSFTEXT	Herkunftsulform (Schlüssel)	T22A1070 (Herkunftsdaten der Schüler/-innen)	
HARTTEXT	HARTTEXT	Herkunftsulform (Text)	T22A1070 (Herkunftsdaten der Schüler/-innen)	Schulpender/-innen für Schulentwicklungsplanung
GEMPF	HARTTEXT	Herkunftsart (Schlüssel)	T22A1070 (Herkunftsdaten der Schüler/-innen)	
GEMPFTEXT	GEMPFTEXT	Herkunftsart (Text)	T22A1070 (Herkunftsdaten der Schüler/-innen)	
ABGLIEDERUNG	GEMPFTEXT	Grundschullempfehlung (Schlüssel)	T22A1070 (Herkunftsdaten der Schüler/-innen)	
ABGLIEDERUNGTEXT	ABGLIEDERUNG	Grundschullempfehlung (Text)	T22A1070 (Herkunftsdaten der Schüler/-innen)	
ABGART	ABGART	Gliederung (Text)	T22A1130 (Abgänge nach Abgangsart und Geburtsjahr)	
ABGTEXT	ABGART	Gliederung (Schlüssel)	T22A1130 (Abgänge nach Abgangsart und Geburtsjahr)	
Religion	ABGTEXT	Abgangsart (Text)	T22A1130 (Abgänge nach Abgangsart und Geburtsjahr)	Bildungserfolge für Schulentwicklungsplanung, Bildungsverläufe
ZUWZUS	Religion	Abgangsart (Schlüssel)	T22A1100 (Religionszugehörigkeit der Schüler/-innen)	
ZUWZUW	ZUWZUS	Religionszugehörigkeit	T22A1100 (Religionszugehörigkeit der Schüler/-innen)	
ZUWZUW	ZUWZUW	Schüler/-innen mit Zuwanderungsgeschichte	T22A1070 (Zuwanderungsgeschichte)	
ZUWZUW	ZUWZUW	Schüler/-innen mit Zuwanderungsgeschichte - Nicht in Deutschland geboren, mit eigenem Zuzug	T22A1070 (Zuwanderungsgeschichte)	
ZUWZUW	ZUWZUW	Schüler/-innen mit Zuwanderungsgeschichte - Mit mind. einem nicht in Deutschland geb. Elternteil	T22A1070 (Zuwanderungsgeschichte)	
ZUWZUW	ZUWZUW	Schüler/-innen mit Zuwanderungsgeschichte - Mit nichtdeutscher Verkehrsprache in der Familie	T22A1070 (Zuwanderungsgeschichte)	
LANDGEM	ZUWZUW	Schüler/-innen mit Zuwanderungsgeschichte	T22A1080 (Regionale Herkunft der Schüler/-innen nach der Ausbildungsstätte)	
LANDGEMTEXTV	LANDGEM	Ausbildungsart (Schlüssel)	T22A1080 (Regionale Herkunft der Schüler/-innen nach der Ausbildungsstätte)	
LANDGEMTEXTV	LANDGEMTEXTV	Ausbildungsart (Text)	T22A1080 (Regionale Herkunft der Schüler/-innen nach der Ausbildungsstätte)	Pendlerströme

A3

Stellungnahme der Bildungsmonitorerinnen und Bildungsmonitorer in NRW
zum Reformprojekt "Neuentwicklung der Amtlichen Schuldaten"

Stellungnahme der Bildungsmonitorerinnen und Bildungsmonitorer in NRW zum Reformprojekt "Neuentwicklung der Amtlichen Schuldaten"

1. Ausgangslage.....	1
2. Forderungen	2
3. Rolle des Bildungsmonitorings.....	5
4. Ausführliche Darstellung der kommunalen Datenbedarfe	7

1. Ausgangslage

Am 15.05.2023 haben IT.NRW und das Ministerium für Schule und Bildung NRW (MSB) über ein digitales Austauschformat der Transferagentur Kommunales Bildungsmanagement NRW verschiedenen kommunalen Vertreterinnen und Vertretern das Reformprojekt zur "Neuentwicklung der Amtlichen Schuldaten" vorgestellt. Die Hauptzielgruppe waren die in den Kommunen und Kreisen im Bildungsmonitoring sowie in der Schulentwicklungsplanung und Statistikstellen tätigen Fachkräfte. Im Nachgang dieser Informationsveranstaltung wurden sowohl die inhaltlichen Aspekte der Neugestaltung der Schuldaten wie auch der vorgestellte Ablaufplan des Projekts von den kommunalen Akteuren breit diskutiert.

Die geplante Umstellung der Schulstatistik von summenbasierten, schuljahresbezogenen Aggregatdaten auf schuljahresübergreifend verknüpfbare Schülerindividualdaten wird aus Sicht des Bildungsmonitorings grundsätzlich sehr begrüßt. Eine individualdatenbasierte Schulstatistik wird seit vielen Jahren von der Wissenschaft, aber auch von den Kommunen selbst gefordert. Neben einer höheren Transparenz des Bildungsgeschehens im Lernort Schule ist der Mehrwert einer solchen neuen Statistik für Planungs- und Steuerungsprozesse auf Kommunal-, Regional- und Landesebene nicht zu unterschätzen. Die Bildungsmonitorerinnen und -monitorer in NRW sehen die sich aus einem Individualdatensatz ergebenden neuen Möglichkeiten der Datenanalyse als essentiell an, um aktuelle und zukünftige bildungspolitische Fragestellungen vor Ort angemessen beantworten und für die daraus resultierenden kommunalen Handlungsbedarfe noch zielgerichtetere Maßnahmenvorschläge entwickeln zu können. Gern möchten wir aktiv an der Neugestaltung der Schuldaten mitwirken.

Derzeit nutzen viele Kommunen und Kreise den sog. *Schuldatensatz* der amtlichen Schulstatistik (ASD), der von IT.NRW entgeltgebunden und gegen schriftliche Zusicherung einer zweckgebundenen Datennutzung zur Verfügung gestellt wird. Diese Daten sind eine wertvolle und in verschiedenen Planungszusammenhängen auch eine notwendige Grundlage zur Steuerung der kommunalen Schul- und Bildungslandschaft. Die kommunale Ebene trägt hier eine unmittelbare Verantwortung für die Schullandschaft, sie ist über die "äußeren Schulangelegenheiten" hinaus jedoch mit vielfältigen Herausforderungen und immer neuen Anforderungen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Datenlage für notwendige aussagekräftige Auswertungszwecke unzureichend und die datenbasierte Steuerung auf kommunaler Ebene stößt zunehmend an ihre Grenzen. Insbesondere Bildungsverläufe und Merkmalszusammenhänge können mit der bisherigen Schulstatistik nicht bzw. nur sehr eingeschränkt betrachtet werden. Im Rahmen der Neuentwicklung der Schuldaten gilt es

deshalb, die Belange der Kommunen und Kreise zukünftig stärker zu berücksichtigen und die Bereitstellung und Nutzung der Daten rechtlich gezielt abzusichern.

Im Folgenden werden in einer zusammenfassenden Übersicht zunächst die konkreten Forderungen der Kommunen und Kreise dargelegt, die auf verschiedene Aspekte im Kontext der Erhebung, Bereitstellung und Nutzung von Schul- bzw. Schülerindividualdaten sowie den aktuellen Prozess zur Neugestaltung dieser Daten abheben (2). Zur besseren Einordnung wird im Anschluss die besondere Rolle des Bildungsmonitorings auf kommunaler Ebene genauer beleuchtet, insbesondere vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, den vielfältigen Fragestellungen und neuen Herausforderungen mit adäquaten und aussagekräftigen Schuldaten begegnen zu können (3). Abschließend werden die kommunalen Datenbedarfe in einer ausführlichen Darstellung präzisiert und in einen Begründungszusammenhang gestellt (4).

2. Forderungen

➤ Kommunale Datenbedarfe im neuen Erhebungskonzept berücksichtigen:

Im Rahmen des Reformprozesses zur Umstellung auf eine Schülerindividualstatistik sollen die von kommunaler Seite – teilweise schon länger – bestehenden Datenbedarfe berücksichtigt werden. Der Handlungsdruck auf Kommunen und Kreise, die als erste staatliche Instanz vor Ort Verantwortung für Bildung und damit insbesondere auch für den Schulbereich übernehmen, steigt ständig. Eine Vielzahl von gesellschaftlichen Herausforderungen (z. B. Digitalisierung, Zuwanderung) hat weitreichende Auswirkungen auf nahezu alle kommunalen Planungs- und Steuerungsprozesse. Vor diesem Hintergrund müssen Bildungsprozesse und -ergebnisse, Einflussfaktoren und unterschiedliche Zielgruppen genau in den Blick genommen werden können. Aktuell können viele Aspekte der schulischen Bildung jedoch nicht oder nur unzureichend abgebildet werden, obwohl die Anforderungen an das kommunale Verwaltungshandeln deutlich gestiegen sind und die Bildungschancen junger Menschen (insb. vor dem Hintergrund der Integration und der Fachkräftesicherung) verbessert werden müssen. Vielfach sollen Anfragen zum Bildungsgeschehen zudem immer kurzfristiger beantwortet und politische Entscheidungsprozesse faktenbasiert abgesichert werden. Für eine zieladäquate Bearbeitung dieser Aufgaben benötigen Kommunen und Kreise differenzierte Schuldaten.

Ein grundsätzlicher Bedarf besteht in der Schaffung von Verknüpfungsmöglichkeiten der Merkmale in dem neuen Erhebungskonzept. **Für die Betrachtung von Zusammenhängen und Wirkungen ist die Kombination von unterschiedlichen personenbezogenen Merkmalen und bildungsbezogenen Merkmalen zentral.** Dies bezieht sich sowohl auf den Querschnitt innerhalb eines Schuljahres als auch im Längsschnitt über mehrere Schuljahre und schulische Stationen hinweg. Es geht also gleichermaßen darum, *Teilgruppen differenzieren*, den *Zusammenhang zwischen Ereignissen* und letztlich *Entwicklungen* auswerten zu können. Dafür müssen die entsprechenden Merkmale gemeinsam erhoben werden bzw. verknüpfbar sein. Konkret zu nennen sind hier die folgenden Merkmalsbereiche: *Zuwanderungsgeschichte (Zuzugsstatus, Verkehrssprache)*, *Staatsangehörigkeiten*, *Förderschwerpunkte*, *Schulformformempfehlungen*, *Klassenwiederholungen*, *Schulwechsel*, *Übergänge zwischen Schulbereichen* und *Schulabgänge*. Insbesondere der *Übergang von der allgemeinbildenden Schule ins Berufskolleg* muss endlich auch in der Schulstatistik systematisch berücksichtigt werden, um Bildungswege in die berufliche Ausbildung nachzeichnen zu können. **Generell soll die Zielmarke einer umfassenden Darstellung**

bildungsbiografischer Verläufe von der Einschulung bis zum endgültigen Schulaustritt für das Erhebungskonzept leitend sein.

Ferner müssen *Schul-, Wohn- und Ausbildungsorte* der Schülerinnen und Schüler in den Fachklassen der dualen Berufsausbildung *gleichzeitig* betrachtet werden können. Darüber hinaus sind *unterjährige Schulwechsel* und eine Differenzierungsmöglichkeit der Schuldaten nach *Teilstandorten* bedeutsam. Die Erfassung von *adressgenauen Wohnortdaten* ist im Kontext kleinräumiger Sozialraumanalysen und für Mobilitätsuntersuchungen und -planungen erforderlich. Weiterhin ist darauf zu achten, die Anschlussfähigkeit der Schuldaten an anderen Daten(quellen) zu gewährleisten. Mittels der Schüler-ID sollten perspektivisch auch schulleistungsbezogene Daten mit den amtlichen Schuldaten verknüpfbar und für das kommunale Bildungsmonitoring zugänglich sein.

➤ **Rahmenbedingungen der Datenbereitstellung mit Belangen des Datenschutzes in Einklang bringen:**

Eine Schülerindividualstatistik wirft Fragen zur Form der genauen Datenbereitstellung bzw. Datenüberlassung an die Kommunen und Kreise auf. Diese Daten dürften aufgrund ihrer Struktur und der erfassten Merkmale in besonderer Weise Datenschutzerfordernungen unterliegen, die es erst noch zu spezifizieren gilt und die ihrerseits den genauen Datensatz (Umfang und Tiefe) bestimmen, mit dem schlussendlich kommunal gearbeitet werden darf. Datenschutz darf allerdings kein Grund sein, um einzelne Erhebungsmerkmale, Merkmalskombinationen oder bestimmte Auswertungsformen oder -ebenen für Kommunen und Kreise auszuschließen, die sie für ihre Planungs- und Steuerungszwecke im Kontext rechtlich zu erfüllender Aufgaben, aber auch für eine Vielzahl neuer bildungspolitischer Herausforderungen benötigen. Die Mehrwerte einer Individualstatistik müssen gegenüber dem Status quo auch für die kommunale Seite zum Tragen kommen.

Die Auslegung der Datenschutzerfordernungen auf Basis der geltenden Rechtslage und die sich daraus ergebende Bereitstellungsform der Daten muss in Einklang mit der Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene gebracht werden. Dabei sind die Rahmenbedingungen des Datenschutzes in den Kommunen wie auch die Informationsfreiheit zu berücksichtigen.

Im Rahmen kommunaler Anfragen wurde vom MSB mit Verweis auf die DSGVO in der Vergangenheit mehrfach dargelegt, dass die amtlichen Schuldaten zweifelsfrei personenbezogen seien und darauf aufbauend per se angenommen, dass eine Identifizierbarkeit von Individuen möglich sei. Der wichtige Faktor der Verhältnismäßigkeit blieb dabei unberücksichtigt, obwohl eine Identifizierbarkeit mit verhältnismäßigem Aufwand nicht oder nur unter Einsatz strafrechtlich relevanter Tatbestände möglich ist. Der bisherigen Argumentationslinie des MSB kann weder auf Grundlage der DSGVO noch vor dem Hintergrund des tatsächlichen datenschutzrechtlichen Umgangs mit den Daten durch Kommunen und Kreise gefolgt werden.

Im Rahmen der Umstellung auf pseudonymisierte Schülerindividualdaten muss der Datenschutz in besonderem Maße gewahrt werden, er darf dabei aber nicht in einer Weise ausgelegt werden, dass Aufdeckungsrisiken als derart hoch bewertet werden und deshalb eine Schutzwirkung erzielt wird, die dem tatsächlichen Dateninhalt und den elementaren Nutzungserfordernissen der Kommunen zuwiderläuft. Zu berücksichtigen ist dabei auch die Rolle, die die Kommunen und Kreise selbst beim Thema Datenschutz einnehmen. Losgelöst vom Verwendungszweck der Daten muss die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei der Datenhaltung, Datenanalyse und Daten-

veröffentlichung selbstverständlich auch von kommunaler Seite immer gewährleistet werden. Insofern sind auch Bildungsmonitorerinnen und -monitorer zu einer datenschutzkonformen Arbeitsweise verpflichtet. Jede Kommune und jeder Kreis verfügt über eine/n Datenschutzbeauftragte/n.

Kommunale abgeschottete Statistikstellen können möglicherweise eine spezielle Rolle bei den zukünftigen Schuldaten spielen. Sie unterliegen einem Rechtsrahmen, der es ermöglicht, auch mit Einzeldaten datenschutzkonform und unter Wahrung der statistischen Geheimhaltung zu arbeiten. Denkbar ist ein zweistufiges Verfahren der Datenbereitstellung, das bestimmte Einzeldaten nur über entsprechende Statistikstellen zugänglich macht und einen kommunalen Grunddatensatz, der im Wesentlichen dem aktuellen Schuldatensatz entspricht. Ein solcher Standarddatensatz müsste dennoch den Mehrwert einer Individualstatistik bieten und größere Kombinationsmöglichkeiten von Merkmalen als bisher ermöglichen. In jedem Fall müssen auch Kommunen und Kreise, die über keine abgeschottete Statistikstelle verfügen, weiter die amtlichen Schuldaten beziehen und auch Verlaufsdaten auswerten können. Die Datenschutzerfordernisse dürfen für das kommunale Bildungsmonitoring keine Nachteile hinsichtlich ihrer Datenbedarfe mit sich bringen, auch wenn diese über keine abgeschottete Statistikstelle verfügen. Die genaue Ausgestaltung des neuen Schuldatensatzes und die Form der Datenbereitstellung sollte daher gemeinsam mit den Kommunen abgestimmt werden.

➤ **Bildungsmonitoring als Nutzungszweck der amtlichen Schuldaten festschreiben:**

Bislang erfolgt die Bereitstellung bzw. Überlassung des Schuldatensatzes auf Grundlage von § 120 Abs. 7 SchulG (Erfüllung einer durch Rechtsvorschrift übertragenen Aufgabe) mit der konkreten Pflichtaufgabe der Schulentwicklungsplanung (§ 80 Abs. 1 und 4 SchulG). Diese Engfassung wurde in den letzten Jahren vielfach kritisiert und eine Anpassung der rechtlichen Absicherung der kommunalen Verwendungszwecke gefordert, u. a. über ein gemeinsames Forderungspapier verschiedener Kreise und Kommunen sowie die kommunalen Spitzenverbände. In vielen Kommunen und Kreisen stellt der Schuldatensatz eine der wichtigsten Datenquellen für das Datenbasierte Kommunale Bildungsmanagement (DKBM) dar. Das Bildungsmonitoring fungiert hier vielfach als zentrale Schnittstelle, sowohl zwischen unterschiedlichen Verwaltungseinheiten im Rahmen diverser Planungs- und Steuerungsprozesse als auch gegenüber Politik und Bürgerschaft im Rahmen der öffentlichen Bildungsberichterstattung. **Das Bildungsmonitoring ist bislang keine durch Rechtsvorschrift übertragene kommunale Aufgabe.** Laut „Zukunftsvertrag“ der aktuellen Landesregierung soll das Bildungsmonitoring gestärkt und die hierfür erforderlichen Daten den Kommunen zur Verfügung gestellt werden.¹ Neben der durch das Bildungsmonitoring betriebenen Bildungsberichterstattung gibt es eine nicht abschließend zu bestimmende Art und Zahl von informations-, planungs- und steuerungsbezogenen Aufgaben, für die der Schuldatensatz genutzt wird. Diese Nutzungszwecke gehen über die Schulentwicklungsplanung deutlich hinaus, sie stehen teilweise im Zusammenhang mit anderen rechtlichen Pflichten, mit ressortübergreifenden bzw. integrativen Planungsansätzen oder sie markieren besondere Erfordernisse aus der Praxis der Steuerung der kommunalen Bildungslandschaft – auch über das System „Schule“ hinaus. Beispielhaft sei hier die Verwendung von Schuldaten im Kontext der Medienentwicklungsplanung, der ÖPNV-Planung, der Verteilung von Ressourcen, der Beantragung von Fördermitteln oder im Kontext der Implementation von Vorsorgemaßnahmen sowie der Rechenschaftslegung gegenüber Politik, Aufsichtsbehörden und anderen Institutionen genannt. Diese Aufgaben lassen sich vielfach

¹ Vgl. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN, 2022–2027, Zeilen 2928 ff.
Seite 4 von 11

nicht unmittelbar oder zweifelsfrei auf § 120 Abs. 7 SchulG beziehen, sie sind aber seit jeher Bestandteil der Nutzung des Schuldatensatzes in den meisten Kommunen und Kreisen. Zudem müssen Kommunen und Kreise in der Lage sein, jederzeit auf neue Herausforderungen angemessen datenbasiert reagieren zu können. Digitalisierung oder Zuwanderung sind hier nur zwei aktuelle Beispiele.

Es ist erforderlich, das Datenbasierte Kommunale Bildungsmanagement (DKBM) oder dezidiert das Bildungsmonitoring mit seinen beiden Hauptaufgaben – Bildungsberichterstattung und Planungs-/Steuerungsunterstützung – als Nutzungszweck der amtlichen Schuldaten gesetzlich abzusichern. Dies schafft Rechtssicherheit für alle Beteiligten und untermauert den aus kommunaler Perspektive notwendigerweise breiter angelegten Verwendungszusammenhang der Daten. Letztlich muss es darum gehen, die Datennutzung für die Vielfalt der schulentwicklungs- und bildungsplanerischen Fragestellungen freizugeben. Eine Vorabfestlegung auf einen stark konkretisierten Verwendungszusammenhang der Daten oder gar die alleinige Fokussierung auf die Schulentwicklungsplanung ist nicht zielführend und verhindert die notwendige Flexibilität bei der Planung und (oftmals an anderer Stelle gesetzlich vorgeschriebenen) Steuerung der kommunalen Bildungslandschaft.

➤ **Aktive Beteiligung im Prozess der Neugestaltung der Schuldaten:**

Die Kommunen sollen regelmäßig über den Fortgang des Reformprojekts informiert werden. Darüber hinaus ist die **Einrichtung einer begleitenden Expertengruppe** mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Nutzergruppen (Bildungsmonitoring, Schulentwicklungsplanung, Statistik) dringend erforderlich, um Bedarfe im Vorfeld eines neuen Erhebungsmodus berücksichtigen und das kommunale Know-how gezielt nutzen zu können. Konkret wird die **Beteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Datenschutzkonzeptes und der Rechtsgrundlage** gefordert. Ein solches Vorgehen hätte den Vorteil, dass damit Datenbedarfe wie auch datenbezogene **Sensibilitäten frühzeitig und systematisch in den Blick** genommen werden könnten und somit **echte Mehrwerte einer Individualstatistik aus verschiedenen Perspektiven sichtbar würden** und dann auch für die kommunale Nutzung zugänglich gemacht werden können. Es sollte soweit wie möglich vermieden werden, dass erst am Ende des Umstellungsprozesses "Fehlstellen" entdeckt, somit relevante Bedarfe unberücksichtigt bleiben oder die Modalitäten der Datenbereitstellung und -nutzung den kommunalen Interessen zuwiderlaufen und deshalb neue Forderungen bzw. Anpassungsbedarfe im Nachgang entstehen.

3. Rolle des Bildungsmonitorings

Das Bildungsmonitoring nimmt in vielen Kommunen und Kreisen eine Schlüsselrolle bei der *Beschreibung, Analyse, Einordnung und Interpretation* des Bildungsgeschehens und der Bildungslandschaft vor Ort ein. Es wirkt dabei sowohl in die Verwaltung hinein bzw. mit anderen Verwaltungseinheiten zusammen wie auch nach außen in Bürgerschaft, Politik und nicht zuletzt auch in die Bildungsinstitutionen. Grundsätzlich lassen sich zwei Funktions- und damit auch Tätigkeitsbereiche des Bildungsmonitorings unterscheiden: die öffentliche, zumeist indikatorengestützte *Bildungsberichterstattung* (Information, Transparenz) und die *Prozessbegleitung* in der Verwaltung (Generierung von Steuerungswissen und Planungsgrundlagen). Insbesondere der zweite Bereich liefert eine unverzichtbare Grundlage für politische Entscheidungen und die Umsetzung des konkreten Verwaltungshandelns. Damit steht das Bildungsmonitoring im größeren Kontext des *Datenbasierten*

Kommunalen Bildungsmanagements (DKBM) – es ist ein Element strategischer Planung in der Kommune und letztlich der Ausgestaltung von *Bildung vor Ort*.

Die Auseinandersetzung mit dem Schulbereich als größten Bildungsbereich erfordert gerade vor dem Hintergrund der kommunalen Verantwortlichkeiten (Schulträgerschaft) eine adäquate Datenbasis. Die amtlichen Schuldaten sind für die Kommunen und Kreise zunächst eine grundlegende Datenquelle für die gemäß Schulgesetz verpflichtende Schulentwicklungsplanung (§ 80 SchulG). Darüber hinaus bilden die Schuldaten mit den aus ihnen gewonnenen konkreten Fallzahlengrößen wie auch den zusammenfassenden Kennzahlen bzw. berechneten Indikatoren für viele weitere kommunale Planungen und Steuerungen eine elementare Datengrundlage. Schuldaten haben über den engeren schulischen Kontext hinaus eine nicht zu unterschätzende Planungsrelevanz: Verwendungskontexte wie Fördermittelakquise, ÖPNV-Planung, Digitalisierung, Sozialraumanalysen, Vorsorgemaßnahmen für Kindergesundheit u.v.m. sind auf dezidierte und standortspezifische Zahlen angewiesen. Daneben ist die Informierung der interessierten Öffentlichkeit, allgemein die Vermittlung von Erkenntnissen und im Besonderen die Versorgung von Entscheidungsträgerinnen und -trägern mit datenbasiertem Faktenwissen von großer Bedeutung. Bezogen auf diese verschiedenen Punkte spielt in vielen Kommunen und Kreisen das Bildungsmonitoring eine wichtige, teilweise sogar zentrale Rolle. Das kommunale Bildungsmonitoring und speziell auch eine fundierte Bildungsberichterstattung wären ohne umfangreiche Schuldaten nicht möglich.

Häufig sind es Bildungsmonitorerinnen und Bildungsmonitorer, die mittels verschiedener Formate der Berichterstattung eine allgemeine Übersicht zur kommunalen Bildungslandschaft geben und/oder bestimmte Bildungsthemen inhaltlich vertiefen. Sie stellen vielfach Zahlen, Daten und Fakten für Politik, Verwaltungsleitung, Fachplanungsebene und allgemein für andere Verwaltungseinheiten – oder bei Kreisen für die kreisangehörigen Kommunen – zur Verfügung, die im Rahmen von Anfragen, Planungs- oder Entscheidungsprozessen benötigt werden (Datenservice und Expertise). In immer mehr Kommunen und Kreisen ist das Bildungsmonitoring zudem an verschiedenen Fachplanungen beteiligt oder betreibt diese selbst in Personalunion. Die Unterstützung von Planungsprozessen und die Einbeziehung in die Bildungssteuerung sind das praktische Ergebnis einer systematischen, datenbasierten Verwaltung und Gestaltung des Bildungswesens auf kommunaler Ebene. Das Bildungsmonitoring selbst ist bislang keine kommunale Pflichtaufgabe, aber in vielen Kommunen und Kreisen zur "Bearbeitungsinstanz" einer Vielzahl von bildungspolitisch relevanten Fragestellungen und teilweise auch konkreten Pflichtaufgaben geworden. Für den Schulbereich ist hier die Schulentwicklungsplanung zu nennen, die durch das Bildungsmonitoring datenbasiert unterstützt werden kann oder in einigen Fällen sogar zum konkreten Aufgabenspektrum des Bildungsmonitorings gehört. An diesem Beispiel wird deutlich, dass es verschiedene Nutzergruppen von Schuldaten in Kommunalverwaltungen geben kann, die mehr oder minder autonom mit diesen Daten arbeiten oder im Rahmen integrierter Planungsansätze bereichsübergreifend zusammenwirken. Auch können die Funktionen der *Datenhaltung*, der *Datenauswertung und -analyse* sowie der *Dateninterpretation* und *Zielgruppenvermittlung* getrennt bzw. aufgeteilt sein. Hier gibt es kein einheitliches Bild in NRW. Neben der originären Schulentwicklungsplanung und eben dem Bildungsmonitoring können somit bspw. auch die Jugendhilfeplanung, Statistikstellen oder andere Sachgebiete eine Rolle beim Umgang mit den Schuldaten spielen. Das Bildungsmonitoring fungiert dabei als Schnittstelle, bringt die relevanten Akteure zusammen und vermittelt nach innen wie außen die Erkenntnisse, die aus den Schuldaten gewonnen werden.

In den letzten Jahren haben gerade im Schulbereich die Herausforderungen deutlich zugenommen. Die Corona-Pandemie, der Krieg in der Ukraine, eine allgemein hohe Zuwanderung und parallel der

Fachkräftemangel sowie die Modernisierung und Digitalisierung der Schulen und der Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz ab 2026 stellen die schulische Lernumwelt und das System Schule insgesamt vor massive Herausforderungen. Das führt auch für Kommunal- und Kreisverwaltungen zu steigendem Handlungsdruck: Schulplätze müssen geschaffen und Schülerinnen und Schüler integriert, Gebäude für den Ganzttag erweitert und digitale Endgeräte beschafft werden. Diese Liste ließe sich fortsetzen, insbesondere wenn der Anspruch berücksichtigt wird, auch von kommunaler Seite aus einen Beitrag zur Verbesserung von Bildungschancen durch den Abbau von sozialen Ungleichheiten zu leisten. Dementsprechend müssen sich Kommunen mit vielfältigen Problemlagen auseinandersetzen – und das im Kontext einer schwieriger werdenden Finanzlage. Gleichwohl gibt es eine Reihe von Förderprojekten, die der Unterstützung oder dem Aufbau von entsprechenden Strukturen dienen. Kommunen müssen also insgesamt mehr *planen*, mehr *beraten*, mehr *vermitteln*, mehr *vernetzen* und dabei viele verschiedene (und tendenziell auch immer mehr) *Aspekte*, *Akteure* und *Zielgruppen* berücksichtigen. Hinzu kommt der Umstand, dass der vielfach gestiegene Handlungsdruck auch zu mehr Anfragen aus der Lokalpolitik führt und weitere Fragestellungen impliziert, bspw. zu den Erfolgen von Unterstützungsangeboten und -maßnahmen. Die Kommunalverwaltungen müssen insofern auf immer neue Herausforderungen und teilweise sehr spezifische Fragestellungen auch immer *kurzfristiger* reagieren. Eine zukunftsfeste Planung, eine zielgenaue Förderung und die Überprüfung von Wirkungen des Handels sind von zunehmender Bedeutung. Für all dies brauchen Kommunen bildungsbezogene Daten und innerhalb der Verwaltung ist das Bildungsmonitoring vielfach die zentrale Anlaufstelle, wenn es um die Bereitstellung, Auswertung, Interpretation und Vermittlung dieser Daten geht. In Bezug auf die amtlichen Schuldaten hat das Bildungsmonitoring von allen kommunalen Nutzergruppen den weitesten Anwendungshorizont und den größten Impact auf die Diskussion der Befunde. Um den zuvor angerissenen Herausforderungen begegnen und bildungspolitische Fragestellungen angemessen beantworten zu können, benötigt das Bildungsmonitoring eine Datengrundlage, die die sich wandelnde Lebens- und Lernwelt der Schülerinnen und Schüler ebenso angemessen abbildet und die regelmäßig an neue Erfordernisse angepasst wird.

Neben den oben angesprochenen Ausführungen in der Koalitionsvereinbarung der Landesregierung zum Bildungsmonitoring und zur Bereitstellung von Daten (vgl. S. 4) wurde bereits 2012 in der sog. *Münchener Erklärung* des Deutschen Städtetages auf die maßgebliche Verantwortung der Kommunen für die Entwicklung des Bildungswesens vor Ort hingewiesen und für die erforderliche datenbasierte Steuerung eine Unterstützung durch die Länder gefordert.² In diesem Sinne gilt es, das kommunale Bildungsmonitoring landesseitig mit Schuldaten so auszustatten, dass die vielfältigen Aufgaben und Herausforderungen zielgerecht bewältigt werden können.

4. Ausführliche Darstellung der kommunalen Datenbedarfe

Die amtliche Schulstatistik liefert mit dem bestehenden Schuldatensatz im Grundsatz eine gute Datenbasis für einen umfangreichen Einblick in die Bildungsbeteiligung in einzelnen Schulformen, die Zusammensetzung der Schülerschaft, die Übergänge zwischen Grund- und weiterführenden Schulen, die Schulabgänge aus allgemeinbildenden Schulen und Einmündungen ins berufliche Schulsystem. Sie weist jedoch erhebliche Lücken auf, wenn es z. B. um unterjährige Schulwechsel oder den Übergang von allgemeinbildenden in berufsbildende Schulen geht. Ebenso ist eine differenzierte Betrachtung von Schulformempfehlungen, Schulabgängen oder sonderpädagogischen Förderbedarfen nach der

² Vgl. Münchener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung gemeinsam verantworten“ am 08./09. November 2012, insb. Punkt 1 *Kommunale Bildungslandschaften weiter entwickeln*.

Zuwanderungsgeschichte nicht möglich. Leistungsbezogene Daten werden im Rahmen der Schulstatistik nicht erfasst. Zusammenhänge zwischen Einschulung, Schulverlauf und Schulabgang – mithin dem Bildungserfolg – können aktuell nicht ansatzweise abgebildet werden. Die Ursachen für diese "Fehlstellen" liegen zum einen in der Nicht-Berücksichtigung von Merkmalen und Merkmalsverknüpfungen, obwohl die Schulverwaltungsprogramme der Schulen, aus denen die Statistik letztlich generiert wird, über diese Daten vielfach verfügen. Zum anderen sind die Ursachen im derzeitigen Erhebungskonzept selbst begründet, weil "nur" aggregierte Bestandsdaten und eben keine individuellen Verlaufsdaten erhoben werden. Damit entzieht sich die Schulstatistik zwei wesentlichen Analysebereichen: der tiefergehenden Betrachtung von Zusammenhängen (zwischen verschiedenen Merkmalen) sowie von bildungsbiografischen Verläufen. Genau diese Erkenntnisperspektiven sind es jedoch, die erforderlich sind, wenn die oben angesprochenen Herausforderungen (z. B. mittels einer gezielten Intervention) angegangen werden sollen.

Durch die Umstellung auf ein völlig neues Erhebungskonzept im Rahmen der Neuentwicklung der amtlichen Schuldaten besteht die Chance, die „blinden Flecken“ sowohl in Bezug auf die Erhebungsmerkmale und deren Verknüpfungsmöglichkeiten als auch auf die statistische Abbildbarkeit von Bildungsbiografien aufzulösen. Das vom Land angestrebte Individualdatenkonzept mit Schüler-ID kann hier sicher einen guten Rahmen bilden, es sollte dabei aber die spezifischen kommunalen Interessen berücksichtigen. **Die nachfolgende Liste gibt einen Überblick zu den Datenbedarfen aus Sicht des Bildungsmonitorings:**

- Übergreifend ist die *Beschreibung von Zusammenhängen* von herausragender Bedeutung. Dafür ist es erforderlich, dass das Erhebungskonzept die *Kombination von unterschiedlichen personenbezogenen und bildungsbezogenen Merkmalen* ermöglicht – sowohl im Querschnitt als auch über mehrere Zeitpunkte (Schuljahre) hinweg. Aus analytischer Perspektive können dann Unterschiede, Auffälligkeiten, Ursachen und Wirkungen in den Blick genommen werden. Diese Verknüpfungsmöglichkeit ist deshalb so wichtig, weil kommunales Handeln zieladäquat angelegt sein soll. Bislang ist das nur sehr eingeschränkt möglich, obwohl – wie oben beschrieben – die Herausforderungen merklich zugenommen haben und der Informations- und Planungsbedarf steigt. Hierfür ist eine differenzierte Betrachtung von Schülerteilgruppen notwendig sowie die Kenntnis über den Verlauf und die Ergebnisse von Bildungsprozessen.
- Folgende Merkmalskombinationen sind besonders relevant:
 - *Schulabgänge (Abschlüsse) und Wohnort, Merkmale der Zuwanderungsgeschichte*
 - *Schulformempfehlung und Zuwanderungsgeschichte, Staatsangehörigkeit*
 - *Schulwechsel und Staatsangehörigkeit*
 - *Zuwanderungsgeschichte und Staatsangehörigkeit gemeinsam*
- Generell sind die verschiedenen *Merkmale der Zuwanderungsgeschichte (Zuzugsstatus und Verkehrssprache)* sowie die *Staatsangehörigkeit* wichtige Differenzierungsmerkmale für alle originär bildungsbezogenen Merkmale (wie z. B. Übergänge). Weitere wichtige Merkmale sind sonderpädagogische *Förderschwerpunkte* und *Religionszugehörigkeit*. Zwischen diesen Gruppen bestehen i.d.R. signifikante Unterschiede, deren Kenntnis hilft, das Bildungsgeschehen und Ungleichheiten besser zu verstehen. Dann kann auch mit zielgenaueren Maßnahmen reagiert werden.
- Berufskollegs: Hinsichtlich der dualen Berufsausbildung ist es aktuell nicht möglich, Auswertungen vorzunehmen, die *Wohn-, Schul- und Ausbildungsort* gleichzeitig in den Blick

nehmen. Dies wäre für Mobilitätsuntersuchungen (Entfernungen, Einzugsbereiche und Ausbildungsschwerpunkte) im Kontext der Fachkräftesicherung sehr bedeutsam.

- Im Rahmen der Umstellung auf eine Individualstatistik muss für das kommunale Bildungsmonitoring eine Auswertungsmöglichkeit von Bildungsverläufen und Ergebnissen von Bildungsprozessen geschaffen werden. Damit ist die *Kombination von Erhebungsmerkmalen der Schulstatistik über Zeit auf Individualebene* angesprochen. Individuelle Bildungsverläufe können ohne Individualdaten nicht ausgewertet werden, wie z. B. mehrfache Schulwechsel einzelner Personen oder typische Stationen, welche Schülerinnen und Schüler mit bestimmten Merkmalen in ihrer Schulbiographie durchlaufen, die letztendlich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit in problematischen Situationen (z. B. Schulabbruch) enden können. Die Auswirkungen schulischer Ereignisse (z. B. Klassenwiederholung oder Schul(form)wechsel) auf den schulischen Erfolg von Kindern oder die Effektivität bildungspolitischer Maßnahmen können sich nicht länger einer statistischen Betrachtung entziehen, wenn knapper werdende Finanzmittel zielgenau(er) eingesetzt werden sollen und sich zudem Fragen nach Ursache-Wirkungs-Prinzipien sowie geeigneten Interventionsmöglichkeiten auch vor Ort in den Kommunen – und eben nicht nur auf bildungspolitisch übergeordneten Ebenen oder in der Wissenschaft – stellen.
- Folgende Verlaufsdaten bzw. bildungsbiografische Themen sind zentral:
 - Betrachtung von Zusammenhängen zwischen (früherer) *Schulformempfehlung* und (späteren) *Schulwechseln* oder *Klassenwiederholungen* sowie dem erreichten *Schulabschluss*, um Bildungsbiografien nicht nur beschreiben, sondern relevante Mechanismen auch aufdecken und erklären zu können.
 - Der *Übergang vom allgemeinbildenden Schulsystem in das berufsbildende Schulsystem* ist bislang mit den Schuldaten nicht direkt abbildbar. Die bestehende Schulstatistik weist methodische Defizite und Datenlücken beim Übergang in die Berufskollegs ebenso wie bei unterjährigen Abbrüchen des Besuchs der Berufskollegs oder Wechseln von Bildungsgängen auf. Die Einmündungssituation an den Berufskollegs kann zwar hinsichtlich der Eingangsqualifikation und der letzten (im Vorjahr) schulischen bzw. beruflichen Station beschrieben werden, die Übergänge an sich aber nur lückenhaft rekonstruiert werden. Mit der Umstellung auf Schülerindividualdaten muss gewährleistet werden, dass die Kommunen und Kreise auch diesen Übergang vollständig mit Daten abbilden können. Über die Schüler-ID ist sicherzustellen, dass Schülerinnen und Schüler beim Eintritt in das berufsbildende Schulsystem ihrem jeweiligem Datensatz aus der Zeit im allgemeinbildenden Schulsystem zugeordnet werden können, unabhängig davon wie viel Zeit dazwischen aufgrund anderer (Zwischen-)Stationen vergangen ist. Die Stationen nach dem Verlassen der allgemeinbildenden Schule sollten unbedingt soweit möglich miterfasst werden, um Chancen und Risiken verschiedener Übergangswege in eine berufliche Erstqualifikation systematisch in den Blick nehmen zu können. Insbesondere der Besuch mehrerer Bildungsgänge am Berufskolleg hintereinander muss statistisch abbildbar sein. Diese Bedarfslage steht im direkten Kontext des Landesprogramms „Kein Abschluss ohne Anschluss“ (KAoA), um das Übergangsgeschehen zunächst besser verstehen und darauf aufbauend dann zielgruppengenaue Präventions- und Unterstützungsangebote implementieren zu können. Spezifische Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der dualen Ausbildung sind zudem ebenfalls auf Kenntnisse darüber angewiesen, *welche bildungsbiografischen Wege welcher Teilgruppen in welche Berufsausbildungen münden*

– und diese können sich zudem regional unterschiedlich ausprägen.

- Allgemein die konkrete *Abbildung von Bildungsereignissen*, insbesondere *unterjährige Schulwechsel mit Wechselzeitpunkt* – dieser Aspekt wurde bereits mehrfach von kommunaler Seite eingefordert und wäre bereits aus den aktuellen schulischen Daten heraus im derzeitigen Erhebungskonzept potenziell abbildbar. Gerade im Verhältnis von Regelschul- und Förderschulsystem erfolgen viele Wechsel nicht regulär zum Schuljahreswechsel, sondern zum Halbjahr oder unterjährig – sie bleiben jedoch statistisch unbeobachtet und somit ein Teil der Wirklichkeit unberücksichtigt. Dennoch sind im Rahmen von Schulentwicklungsprozessen auch diese Schulwechsel bedeutsam.
- Darüber hinaus gibt es verschiedene weitere Aspekte, die im neuen Erhebungskonzept berücksichtigt werden sollten:
 - *Adressgenaue Wohnortdaten* sind für Kommunen das entscheidende Erhebungsmerkmal, wenn es um kleinräumige Analysen geht. Insbesondere in der Sozial- und Gesundheitsplanung ist eine kleinräumige Perspektive zu einem unabdingbaren Standard geworden. Insofern bezieht sich ein entsprechendes Monitoring auf statistische Raumeinheiten wie (größere) Ortsteile oder auch (kleinere) Quartiere, die Sozialräume abbilden sollen. Zudem wird in zahlreichen Förderprogrammen inzwischen eine Sozialraumorientierung gefordert. Datengrundlage bilden hier u. a. Meldedaten zur Beschreibung der Bevölkerungszusammensetzung und -entwicklung oder die Grundsicherungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit zur Beschreibung von sozialen Problemlagen (z. B. Kinderarmut). Zur Wahrung des Datenschutzes übernehmen abgeschottete Statistikstellen die Rolle der Sicherung und (Erst-)Aufbereitung der Daten (Anonymisierung).

Bildung findet nicht isoliert an neutralen Orten, sondern stets im sozialen Kontext eines bestimmten lebensweltlichen Umfelds statt. *Schülerindividualdaten mit Adressbezug* würden sozialräumliche Analysen ermöglichen, die die Auswirkung des Faktors "Wohnort" auf Bildungsverläufe beleuchten können. Dadurch können perspektivisch Bildungsbiografien bestimmten sozialen und sozialräumlichen Ausgangsbedingungen zugeordnet werden. Zusammenhänge zwischen der sozialen Herkunft und Indikatoren für Bildungserfolg – bspw. Übergänge, Erreichen eines Schul- bzw. Ausbildungsabschlusses – können die Grundlage für zielgerichtete kommunale Unterstützungsangebote in Sozialräumen sein. Hilfreich wären Wohnadressen zudem insbesondere bei Mobilitätsuntersuchungen und -planungen (z. B. ÖPNV-Planung, Schülerverkehre). Bislang kann hier nur auf Basis höchst unvollständiger Daten und mittels ungeprüfter (Schätz-)Annahmen geplant werden, was immer wieder Anpassungen im Nachgang erfordert. Zielgerichtete Prognosen zu den benötigten OGS-Plätzen erfordern ebenfalls eine Einbeziehung von Adressdaten.

- *Teilstandorte von Schulen* werden im aktuellen Schuldatensatz nicht abgebildet, Schulen stets als Einheit betrachtet. Hier besteht durchaus die Schwierigkeit der festen Zurechenbarkeit von Klassen(stufen) und damit der Schülerinnen und Schüler zu konkreten Schulstandorten (z. B. Haupt- und Nebengebäuden). Durch Baumaßnahmen oder flexible Nutzungskonzepte ist eine dauerhafte Zuordnung – und damit eine korrekte statistische Erfassung – nicht immer gegeben. Anders sieht es bei Grundschulen im Verbund oder Förderschulen mit Teilstandorten aus, da sie zumeist einer klaren Aufteilung unterliegen

und zum Teil sogar über eigene Verwaltungsstrukturen verfügen. Im Rahmen der Schulentwicklungsplanung ist diese Thematik jedoch evident, da *alle* Standorte einzeln betrachtet und entsprechend vom Schulträger ausgestattet werden müssen. Deshalb soll zukünftig auch eine Differenzierungsmöglichkeit nach Teilstandorten in den amtlichen Schuldaten geschaffen werden. So lassen sich eigene Sonderabfragen an den Schulen und teilweise parallel geführte Statistiken vermeiden.

- Für den Datenbereich der dualen Fachklassen der Berufsschule wäre eine direkte *Zuordnung des Fachklassenmerkmals zur Klassifikation der Berufe (KldB)* der Bundesagentur für Arbeit hilfreich. Diese Standardklassifikation findet u. a. im Rahmen von Ausbildungsmarkanalysen Anwendung. Aktuell müssen die Daten von den Nutzenden eigenständig zugordnet werden. Gleiches gilt für die Zuordnung der Bildungsgänge an den Berufskollegs zu den in der Berufsbildungsberichterstattung bedeutsamen *Teilbereichen des Berufsbildungssystems*.
- Eine vertiefende Analyse komplexer Zusammenhänge innerhalb des Lernorts Schule, aber auch über den Schulbereich hinausgehend, erfordert die Möglichkeit der *Verknüpfung pseudonymisierter Schülerindividualdaten mit Daten aus anderen Quellen*. Seit längerem wird von kommunaler Seite ein Zugang zu *schulleistungsbezogenen Daten* gefordert, um Bildungsstände und -ergebnisse der Schülerinnen und Schüler in den Schulen vor Ort in die Erfolgsbewertung kommunaler Maßnahmen mit einfließen lassen zu können. Weiterhin sollte die *Anschlussfähigkeit der schulischen Daten an den Hochschulbereich* sichergestellt werden, denn auch dieser Übergang entzieht sich derzeit einer systematischen Beobachtung. Generell sollte in besonderem Maße darauf geachtet werden, dass die neu zu entwickelnden Schülerindividualdaten eine Datenverschneidung über thematische Grenzen hinweg ermöglichen.

Letztlich muss es aus der Perspektive des kommunalen Bildungsmonitorings bei der Neukonzeptionierung der amtlichen Schuldaten darum gehen, die Steuerungsfähigkeit der Kommunen und Kreise nicht nur weiter zu gewährleisten, sondern sie vor dem Hintergrund allgemein gestiegener Anforderungen an Verwaltungshandeln und immer neuer gesellschaftlicher Herausforderungen vor allem signifikant zu verbessern. Es gilt, kommunale Entscheidungen auch zukünftig adäquat faktenbasiert absichern und Maßnahmen zielgerichteter als bisher anlegen und diese auch evaluieren zu können (z. B. durch das Erkennen von Zusammenhängen und relevanten Einflussgrößen für den zielgenauen Einsatz von präventiven Fördermaßnahmen). Dafür ist eine Datengrundlage notwendig, die den Bedürfnissen der kommunalen Ebene Rechnung trägt.

07.06.2024

Emanuel Hartkopf (Ennepe-Ruhr-Kreis)

Manuela Ullrich (Stadt Essen)

Dr. Claudia Böhm-Kasper (Kreis Lippe)

Nadine Belge (Stadt Bochum)

Susanne Döhnert (Stadt Krefeld)

Elisa Czernik und Britta Sicking (Stadt Bottrop)

Stefan Ermertz (Stadt Solingen)

Tabea Hemker und Patricia Scherdin (Stadt Oberhausen)

Dr. Julia Weischenberg und Anna Maibaum (Stadt Gelsenkirchen)

Katja Meyer-Wegner und Sebastian Schuster (Stadt Mönchengladbach)

Dr. Jasmin Schwanenberg (Stadt Herne)

Stefan Wagener (Stadt Bielefeld)

Linda Wiechers (Kreis Steinfurt)

Martin Klatt und Romina Dubbi (Stadt Hamm)

Kathrin Schmalen (Kreis Euskirchen)

Philipp Stirner (Kreis Unna)

Roland Plüser (Stadt Mülheim an der Ruhr)