

Hanschmann, Felix; Weishaupt, Horst  
**Schulstatistik. Zu Schwierigkeiten des Datenzugangs und der  
Datenbereitstellung im Bundesstaat**

*formal und inhaltlich überarbeitete Version der Originalveröffentlichung in:*

*formally and content revised edition of the original source in:*

*Schulverwaltung : Fachzeitschrift für Schulentwicklung und Schulmanagement. Hessen, Rheinland-Pfalz  
22 (2017) 6, S. 164-166*



Bitte verwenden Sie in der Quellenangabe folgende URN oder DOI /

Please use the following URN or DOI for reference:

urn:nbn:de:01111-pedocs-156556

10.25656/01:15655

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:01111-pedocs-156556>

<https://doi.org/10.25656/01:15655>

#### Nutzungsbedingungen

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

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

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

#### Kontakt / Contact:

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

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

## **Schulstatistik: Zu Schwierigkeiten des Datenzugangs und der Qualität der Datenbereitstellung im Bundesstaat**

Die Ergebnisse von Untersuchungen im Bildungsbereich und vor allem auch die Daten der Bildungsstatistik bilden wichtige Grundlagen für bildungspolitische Entscheidungen. Auch tragen entsprechende Analysen zur Problemwahrnehmung in der Öffentlichkeit bei. Diese Situation hat in den letzten 15 Jahren zu intensiven Bemühungen geführt, die Qualität der bereitgestellten Daten zu verbessern. Zugleich wurden aber auch erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Zugang zu den verfügbaren Daten zu verbessern.

Zentrale Datenbasis der amtlichen Bildungsstatistik stellen regelmäßige – meist jährliche - Vollerhebungen dar. Diese Daten werden bei den einzelnen Einrichtungen erhoben für die die Daten auch grundsätzlich ausgewertet werden können. Einige Bundesgesetze erleichtern in speziellen Normen, die häufig als „Wissenschaftsprivileg“ bezeichnet werden, für Forscherinnen und Forscher den Informationszugang zu im Besitz des Staates befindlichen Daten, soweit ein wissenschaftliches Forschungsinteresse geltend gemacht werden kann. Das gilt auch für den Vorschul-, Berufsbildungs- und Hochschulbereich. Im Einzelnen handelt es sich um das neunte Kapitel des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (§ 98 bis 103 SGB VIII), § 87 und 88 des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) und das Hochschulstatistikgesetz.

Um die Verwertung der Daten für analytische Zwecke zu verbessern, erlauben diese statistischen Erhebungen seit einigen Jahren individuelle Merkmalskombinationen. Verbessert werden die dadurch gegebenen differenzierten Analysemöglichkeiten noch, soweit die Daten auch verschlüsselte Personenkennungen enthalten, die es gestatten, Bildungsverläufe – teilweise auch über mehrere Bildungsphasen hinweg – zu verfolgen, indem die Informationen der jährlichen Statistik über mehrere Jahre hinweg zusammengeführt werden können. Das Bundesstatistikgesetz (BStatG) enthält in § 16 Abs. 6 eine Norm, die der wissenschaftlichen Forschung einen privilegierten Zugang zu diesen Daten gestattet, gleichzeitig aber differenzierte Verfahrensregelungen vorsieht, welche auch in datenschutzrechtlich schwierigen, weil mit der Gefahr besonders intensiver Grundrechtseingriffe verbundenen Fällen Forschung grundsätzlich ermöglichen. Damit diese Anforderungen eingehalten werden, haben die statistischen Ämter des Bundes und der Länder zum Zwecke der Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben Forschungsdatenzentren mit den Einzeldaten der Statistiken eingerichtet. Darüber hinaus gewährleistet das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, das die Arkantradition der deutschen Verwaltung vor mehr als zehn Jahren aufgebrochen hat, einen von nur wenigen Ausnahmetatbeständen begrenzten Anspruch einer jeden Person gegenüber den Behörden des Bundes auf Zugang zu vorhandenen amtlichen Informationen. Dieser Anspruch ist in materiell-rechtlicher Hinsicht voraussetzungslos und erfordert insbesondere nicht die Darlegung eines besonderen Interesses an der Herausgabe der begehrten Informationen.

Die Schulstatistik ist von all diesen Regelungen jedoch ausgenommen. Wegen der Kulturhoheit der Länder fällt sie in den Kompetenzbereich der jeweiligen Kultusministerien und Senatoren der Länder. Die Schulstatistik ist entweder eine Geschäftsstatistik der Kultusministerien der Länder (dafür ist Hessen ein Beispiel) oder eine vom Statistischen Landesamt im Auftrag des Kultusministeriums durchgeführte Landesstatistik (dafür ist Rheinland-Pfalz ein Beispiel). Im Falle der Geschäftsstatistik werden den Statistischen Landesämtern aufbereitete statistische Ergebnisse für allgemeine Zwecke zur Verfügung gestellt, um diese zu veröffentlichen. Die Einführung einer Schüler-Individualstatistik mit bundesweit einheitlichen Erhebungskategorien ist bisher nur in einem Teil der Bundesländer umgesetzt. Die Datenbereitstellung für Nutzerinnen und Nutzer außerhalb der Schulverwaltung des Landes – und insbesondere die Forschung – ist rechtlich nicht für alle Länder geregelt. Ähnlich ist der Zugang anderer Nutzerinnen und Nutzer zu den Ergebnissen sonstiger bildungsrelevanter (regelmäßiger) Erhebungen im Schulbereich (Schuleingangsuntersuchung, Lernstandserhebungen, Wettbewerbsergebnisse, Sprachstandserhebungen, Schulinspektionen) erschwert. Nur für die Daten der internationalen Leistungsvergleichsuntersuchungen und die Überprüfung der Lernstandards durch das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) gibt es einen verfahrensgeregelten Zugang der Forschung über das Forschungsdatenzentrum beim IQB.

Zur Illustration der unbefriedigenden Rechtslage hinsichtlich der Veröffentlichung der Schulstatistik und des Forschungszugangs zu den schulstatistischen Daten sind Hessen und Rheinland-Pfalz besonders interessante Beispiele, denn beide Länder setzen sich in mehrfacher Hinsicht zunächst einmal positiv von anderen Bundesländern ab. So haben sowohl Rheinland-Pfalz als auch Hessen den von der KMK im Jahr 2003 beschlossenen Merkmalskatalog mit Schüler-Individualdaten im Unterschied zu anderen Bundesländern bereits umgesetzt. Darüber hinaus haben beide Länder zusätzlich eine anonymisierte Schülerkennung eingeführt, um individuelle Bildungsverläufe erfassen zu können. Insofern bieten beide Länder eigentlich ideale Voraussetzungen für weitreichende wissenschaftliche Analysen des statistischen Materials oder dessen Verwendung für Zwecke der Planung und der Evaluation der Schulentwicklung in den Ländern.

Das Schulgesetz Rheinland-Pfalz (SchulG RP) enthält ferner eine explizite Erwähnung der jährlich erhobenen Schulstatistik (§ 67 Abs. 8 SchulG RP). Auch wird dort das Personenkennzeichen rechtlich ermöglicht. Für die Regelung von Details der Erstellung der Schulstatistik wird das Ministerium ermächtigt, eine Rechtsverordnung zu verabschieden, in der unter anderem die Erhebungsmerkmale geregelt werden sollen. Die Übermittlung personenbezogener Daten an andere öffentliche Stellen außer Schulen, Schulbehörden und Schulträgern findet sich in § 67 Abs. 4 Satz 1 SchulG RP. Eine vergleichbare Vorschrift zu dem eingangs bereits erwähnten § 16 Abs. 6 BStatG, welcher den Zugang der Forschung zu statistischen Daten regelt, fehlt im rheinland-pfälzischen Schulgesetz jedoch vollständig. Im Hessischen Schulgesetz (HSchG) bleiben die hier interessierenden Fragen noch stärker rechtlich unbestimmt. Die Schulstatistik wird als regelmäßige Datenerhebung in § 85 HSchG

zwar angesprochen, doch fehlt auch hier eine detaillierte Auflistung der Erhebungsmerkmale im Schulgesetz. Eine solche erfolgt lediglich in der Anlage 2 zur »Verordnung über die Verarbeitung personenbezogener Daten in Schulen und statistische Erhebungen an Schulen« (SchuldatenVO).

Die Befugnis der Schule zur Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten ist in § 83 Abs. 1 HSchG geregelt. Auch in Hessen dürfen im Rahmen der Aufgaben der Schulplanung und Schulorganisation personenbezogene Daten an die Schulträger (und Schulaufsichtsbehörden) übermittelt werden. Doch die Formulierung des Gesetzes ist so offen, dass in der Praxis daraus Konflikte entstehen können, wenn den Schulträgern nicht ein weitreichender Datenzugang für Zwecke des kommunalen Bildungsmonitoring eröffnet wird. Die im Bundesrecht wichtige und vom Bundesverfassungsgericht schon in seinem Volkszählungsurteil im Interesse eines effektiven Schutzes des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung hervorgehobene Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug taucht in den Landesregelungen nur am Rande auf. Wie in Rheinland-Pfalz wird auch in Hessen jedenfalls im Schulgesetz nur der Forschungszugang zur Schule rechtlich geregelt (§ 84 HSchG), nicht jedoch der Zugang der Forschung zum Material der in § 85 HSchG angesprochenen Schulstatistik.

Ob in der Praxis ein solcher Zugang effektiv über § 17 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 SchuldatenVO eröffnet und die Norm insofern als ein taugliches Äquivalent für eine auf der Ebene des Schulgesetzes normierte Wissenschaftsklausel betrachtet werden kann, dürfte fraglich sein. Zwar ist nach dieser Norm die Übermittlung der im Rahmen der Schulstatistik erhobenen Daten vom Kultusministerium „an andere Stellen“ zulässig. Die Defizite eines gegen das Kultusministerium gerichteten, auf § 17 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 SchuldatenVO gestützten Datenübermittlungsverlangens liegen allerdings darin, dass die Norm keinen gebundenen Anspruch formuliert und dem Ministerium im Rahmen seiner Ermessensausübung Möglichkeiten verbleiben, das Übermittlungsverlangen abzulehnen. Dabei hat eine eher restriktive Informationspolitik aus der Perspektive der Bildungspolitik und der Bildungsverwaltung durchaus Sinn. Durch die Verweigerung oder Einschränkung der Herausgabe von in der Regel nur in ihrem Besitz befindlichen Daten und Informationen zu schulsystemrelevanten Sachverhalten haben sie es in der Hand, eine der eigenen Bildungspolitik genehme Bildungsforschung zu protegieren oder gleich selbst zu betreiben und sich andererseits gegen kritische, die eigene Bildungspolitik nicht stützende Untersuchungen, zu immunisieren. Mangels unabhängiger Forschung fällt dann aber unabhängig davon, ob es um den Zugang zu personenbezogenen oder anonymisierten Daten geht, nicht nur die Basis für Kritik und Kontrolle bildungspolitischer Maßnahmen weg. Etabliert wird im Verhältnis zwischen dem Staat auf der einen und den Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite ferner eine Informationsasymmetrie, welche sich nachteilig auf die Entscheidungs- und Entfaltungsoptionen der Bürgerinnen und Bürgern auswirkt, deren Grundlage für eine eigene Meinungsbildung staatlicherseits zuvor zensiert worden ist.

Scheiden jedoch die bundesgesetzlichen Normen mangels Anwendbarkeit aus und versäumt es der Landesgesetzgeber, wie in Hessen, darüber hinaus, ein auf die Landesbehörden bezogenes Informationsfreiheitsgesetz oder ein speziell auf die Wissenschaft fokussiertes Informationszugangsrecht zu verabschieden, das unabhängig von seiner jeweiligen Formulierung gegebenenfalls über eine verfassungskonforme Auslegung mit den sich aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ergebenden Anforderungen in Einklang gebracht werden kann, ist gleichsam als *ultima ratio* an einen unmittelbar auf das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit gestützten Anspruch auf Informationszugang zu denken. Für das Bestehen eines solchen Anspruchs sprechen gute Gründe. Zunächst gehören zur grundrechtlich geschützten Wissenschaft im Sinne des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG nicht nur Fragen der Methodik oder der Verbreitung und Bewertung von Forschungsergebnissen, sondern ebenso das für die empirische Schul- und Bildungsforschung essentielle Erheben und Sammeln von Daten. Aus der objektiv-rechtlichen Funktion der Wissenschaftsfreiheit folgt für den Staat die Pflicht, eine unabhängige Forschung zu ermöglichen und zu fördern. Jene Schutz- und Förderungspflicht beschränkt sich aber insbesondere dann, wenn der Staat in einem bestimmten Bereich über ein Informationsmonopol verfügt, wie dies im Schul- und Bildungsbereich schon aufgrund der dominanten Stellung des Staates der Fall ist, nicht auf die Zurverfügungstellung von finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen. Um eine unabhängige Forschung zu ermöglichen, kann sich der objektiv-rechtliche Auftrag zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung des Grundrechts verdichten zu einem Anspruch auf Zugang zu Daten und Informationen bei gleichzeitigem Schutz der Grundrechte Dritter durch ebenso strenge wie anspruchsvolle datenschutzrechtliche Sicherungsmechanismen (Beispiel: § 98a Hamburgisches Schulgesetz).

## Fazit

Im Ergebnis entsteht der Eindruck, dass die rechtliche Regelung der Schulstatistik in den beiden Ländern einer gründlichen Überarbeitung und Ergänzung bedarf. Beide Länder verfügen inzwischen über eine elaborierte Schulstatistik mit Individualmerkmalen und einer Personenkennung. Fehlende rechtliche Regelungen führen dazu, dass dieses Material kaum für die Evaluation der Schulpolitik der Länder genutzt wird. Dass die Situation für die Forschung nicht nur ungeregelt, sondern sogar verfassungsrechtlich problematisch ist, wurde dargelegt. Viele Fragen der Schulforschung könnten – vielleicht sogar besser – beantwortet werden, wenn Analysen anhand der Schulstatistik möglich wären. Für die Analyse von Bildungsverläufen z. B. von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, mit unterschiedlichem Migrationshintergrund oder für den regionalen Vergleich von Bildungschancen etc. sind nur die Vollerhebungen der Schulstatistik geeignet und durch keine anderen Erhebungen zu ersetzen. Intensive Auswertungen der Schulstatistik könnten auch die Schulen entlasten, die über ständige Erhebungen durch Forscherinnen und Forscher klagen. Um den Kommunikationsprozess zwischen Wissenschaft und staatlichen Einrichtungen so auszugestalten, dass der unabdingbare Schutz von Grundrechten und sonstiger verfassungsgesetzlich geschützter Interessen gewährleistet

ist, zugleich aber der bei staatlichen Informationsmonopolen immer virulenten Gefahr einer Störung des für eine demokratische Gesellschaft unerlässlichen Informationsgleichgewichts entgegengewirkt wird, ist den Landesgesetzgebern in Hessen und Rheinland-Pfalz zu daher raten, ihre Schulgesetze zu überarbeiten.

**Informationen zu den Autoren:**

*PD Dr. Felix Hanschmann ist Akademischer Rat a.Z. an der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Im Sommersemester 2017 vertritt er die Professur für Öffentliches Recht und Europarecht & Refugee Law an der Justus-Liebig-Universität in Gießen.*

*Prof. i. R. Dr. Horst Weishaupt ist war Professor am Institut für Bildungsforschung an der School of Education der Bergischen Universität Wuppertal. Von 2008 bis 2013 war er darüber hinaus Leiter der Arbeitseinheit »Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens« im Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung in Frankfurt am Main.*

**Kontakte:**

*PD Dr. iur. Felix Hanschmann, Goethe-Universität, Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60629 Frankfurt am Main, [Hanschmann@jur.uni-frankfurt.de](mailto:Hanschmann@jur.uni-frankfurt.de).*

*Prof. Dr. Horst Weishaupt, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Schloßstrasse 29, 60486 Frankfurt am Main, [weishaupt@dipf.de](mailto:weishaupt@dipf.de).*