

Gawronski, Katharina

Article

Konzeption eines Bildungsregisters in Deutschland

WISTA - Wirtschaft und Statistik

Provided in Cooperation with:

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Suggested Citation: Gawronski, Katharina (2020) : Konzeption eines Bildungsregisters in Deutschland, WISTA - Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 72, Iss. 2, pp. 37-45

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/216092>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

KONZEPTION EINES BILDUNGS- REGISTERS IN DEUTSCHLAND

Katharina Gawronski

↳ **Schlüsselwörter:** Bildung – Bildungsregister – Registerzensus –
Bildungsverläufe – Registermodernisierung

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Artikel stellt die Inhalte einer Machbarkeitsstudie zum Aufbau eines nationalen Bildungsregisters vor. Eine Arbeitsgruppe des Statistischen Bundesamtes unter fachlicher Begleitung der Statistischen Ämter der Länder hat untersucht, wie ein nationales Bildungsregister ausgestaltet werden könnte. Es sollte nicht nur die Anforderungen eines künftigen Registerzensus erfüllen, sondern darüber hinaus eine wertvolle Datengrundlage für Politik und Wissenschaft bilden. Der Beitrag beschreibt unter anderem die Zielsetzungen und rechtlichen Rahmenbedingungen für ein Bildungsregister sowie vorliegende Datenquellen und Merkmale, die für eine Verknüpfung im Bildungsregister genutzt werden könnten. Zudem benennt er einige Herausforderungen, mit denen beim Aufbau eines nationalen Bildungsregisters zu rechnen ist.

↳ **Keywords:** education – education register – register census – educational pathways – register modernisation

ABSTRACT

This article presents the contents of a feasibility study into the establishment of a national education register. A working group of the Federal Statistical Office, with professional support from the statistical offices of the Länder, explored the possible design of a national education register. The register should not only meet the requirements of a future register census but also provide a valuable data basis for the political and scientific communities. This contribution describes, for instance, the objectives and the legal framework for an education register as well as existing data sources and the variables that could be used for linking data in the education register. In addition, the article identifies some of the challenges to be expected when setting up a national education register.



Katharina Gawronski

ist Diplom-Soziologin und Referentin im Referat „Schulen, Berufsbildung, Weiterbildung, Ausbildungsförderung“ des Statistischen Bundesamtes. Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Konzeption eines Bildungsregisters in Deutschland in Verbindung mit den Planungen zum registerbasierten Zensus.

1

Einleitung

Derzeit wird im Statistischen Bundesamt eine Konzeption für einen rein registerbasierten Zensus erarbeitet. Das Zensusmerkmal „Bildungsstand der Bevölkerung“ kann aus vorhandenen Datenquellen bislang nicht registerbasiert abgeleitet werden. Daher ist die Einrichtung eines Bildungsregisters notwendig, in dem Daten zu Bildungsabschlüssen über die Zeit verknüpft werden und damit der Bildungsstand der Bevölkerung dargestellt werden kann. Ein Bildungsregister kann zudem eine wichtige Datengrundlage für Politik, Statistik und Wissenschaft sein, um bildungsbereichsübergreifende Zusammenhänge sichtbar zu machen und damit etwa die Wirksamkeit von bildungspolitischen Maßnahmen zu analysieren.

Der Artikel gibt einen Überblick über die Inhalte einer Machbarkeitsstudie zur Einrichtung eines nationalen Bildungsregisters, die das Statistische Bundesamt im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erstellt hat. Erarbeitet hat die Machbarkeitsstudie eine Arbeitsgruppe aus dem Bereich „Bildung, Forschung, Kultur, Rechtspflege“ des Statistischen Bundesamtes in enger Abstimmung mit dem Projekt Registerzensus. Die Statistischen Ämter der Länder waren durch den Arbeitskreis Bildungsberichterstattung beteiligt, der die Erstellung der Machbarkeitsstudie fachlich begleitet hat.

Die folgenden Kapitel beschreiben zunächst die Ausgangslage, die Zielsetzung und die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein Bildungsregister in Deutschland, bevor mögliche Datenquellen, Merkmale und die Datenverknüpfung thematisiert werden. Weitere Abschnitte erläutern notwendige Voraussetzungen und Ausgestaltungsoptionen, die Notwendigkeit, ein Personenkennzeichen einzuführen, sowie die Möglichkeiten, das Bildungsregister zu nutzen und auszuwerten. Auch werden die mit der Implementierung verbundenen Herausforderungen aufgezeigt. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf weitere Schritte zum Aufbau eines nationalen Bildungsregisters.

2

Ausgangslage

Im Zuge der Planungen der Bundesregierung zur Registermodernisierung soll sich neben der Umsetzung des sogenannten Once-Only-Prinzips¹ in der Verwaltung auch die Datenlandschaft in der amtlichen Statistik verändern. Insbesondere soll der Zensus zur Ermittlung der Bevölkerungszahlen künftig rein registerbasiert statt mithilfe einer aufwendigen Stichprobenerhebung durchgeführt werden. Die Lieferverpflichtung der amtlichen Statistik gegenüber der Europäischen Union (EU) umfasst dabei Daten zu Gebäuden und Wohnungen, zu Haushalten und Familien, zur Arbeitsmarktbeteiligung und zum Bildungsstand der Bevölkerung. Somit ist für die registerbasierte Erhebung des Bildungsstands künftig auch ein Bildungsregister notwendig. Derzeit existieren in Deutschland keine Register oder andere Datenquellen, aus denen der Bildungsstand der Bevölkerung flächendeckend bereitgestellt werden kann.

Ausgangspunkt für die Überlegungen zur Registermodernisierung war ein Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats (McKinsey, 2017) aus dem Jahr 2017, das die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen für eine Registermodernisierung in Deutschland auslotet. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass eine Registermodernisierung unter Einführung von datenschutzkonformen Identifikationsnummern mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Das Bildungsregister ist ein zentraler Baustein zur Ermittlung des Bildungsstands der Bevölkerung für einen registerbasierten Zensus. Daher hat die Ministerpräsidentenkonferenz am 5. Dezember 2019 beschlossen, für die angestrebte Registermodernisierung den Aufbau eines Bildungsregisters als Grundlage der Bereitstellung des Merkmals „Bildungsstand“ für einen künftigen Registerzensus zu prüfen. Darüber hinaus hat der Bundesrat am 29. November 2019 die Bundesregierung gebeten, die Einführung eines Bildungsregisters einschließlich einer Verlaufsstatistik in der beruflichen Bildung zu prüfen (Bundesrat, 2019).

1 Gemäß dem Once-Only-Prinzip sollen Informationen nur einmal von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen an Behörden der öffentlichen Verwaltung geliefert werden. Diese tauschen die Daten dann für weitere Verwaltungsarbeiten untereinander aus.

3

Zielsetzung

Bezüglich der Ausgestaltung eines nationalen Bildungsregisters ergeben sich zwei Möglichkeiten zur Umsetzung: ein Zensusbildungsregister oder ein Bildungsverlaufsregister. Ein Zensusbildungsregister umfasst nur Daten, die zur Darstellung des Bildungsstands für in Deutschland wohnhafte Personen ab 15 Jahren benötigt werden – also zur Erfüllung der Zensuslieferverpflichtungen gegenüber der EU. Ein Bildungsverlaufsregister verfolgt ein weitergehendes Ziel: Es ermöglicht die statistische Darstellung des Bildungsverlaufs ab dem Primärbereich für Personen, die in Deutschland eine Bildungseinrichtung besuchen oder seit der Implementierung des Bildungsverlaufsregisters besucht haben.

Ein nationales Bildungsregister sollte aus Sicht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und des Statistischen Bundesamtes nicht nur Angaben zum Bildungsstand und zur Bildungsbeteiligung für einen Registerzensus bereitstellen. Darüber hinaus sollte es eine wertvolle Datengrundlage für Politik, amtliche Statistik und die Wissenschaft sein. Es kann mit differenzierten Informationen zu Bildungsverläufen beispielsweise auch bildungsbereichsübergreifende Zusammenhänge sichtbar machen – etwa um die Wirksamkeit von bildungspolitischen Maßnahmen zu analysieren. Ebenso wäre mit einem Bildungsverlaufsregister die Analyse von Bildungswanderungen möglich. Gleichzeitig könnte auf Seiten der amtlichen Statistik die Datenbasis und -verfügbarkeit im Bildungsbereich sowohl für die nationalen als auch die internationalen Bildungsdatenlieferungen verbessert werden. Zudem eröffnen Individualdaten zu Bildungsverläufen für die Wissenschaft und Forschung neue Analysehorizonte und verbessern die Grundlage für Stichproben und Hochrechnungen in bildungsstatistischen Erhebungen.

Beide Umsetzungsoptionen eines Bildungsregisters haben nicht das Ziel, individuelle Bildungsverläufe einzelner Personen darzustellen. Vielmehr soll ein statistisches Gesamtbild zu Bildungsverläufen beziehungsweise zum Bildungsstand der Bevölkerung ermöglicht werden, das anhand der bestehenden Bildungstaktiken nicht in dieser Differenziertheit möglich ist. Sowohl das Zensusbildungsregister als auch das Bildungsver-

laufsregister sind als reine Statistikregister konzipiert, die ausschließlich für die Statistikproduktion genutzt werden sollen.

4

Rechtliche Rahmenbedingungen

Um die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein Bildungsregister in Deutschland auszuloten, hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Herbst 2018 ein Gutachten in Auftrag gegeben². Dieses liegt seit März 2019 vor. Inhaltliche Schwerpunkte des Rechtsgutachtens waren Fragen der Kompetenzverteilung im Föderalismus und datenschutzrechtliche Aspekte, zum Beispiel, ob die Verknüpfung von Personendaten zur Erstellung einer Verlaufsstatistik zulässig ist.

Erstes zentrales Ergebnis des Gutachtens ist, dass die Implementierung einer Personenkennziffer für ein Bildungsregister mit der europäischen Datenschutz-Grundverordnung vereinbar ist. Einer verfassungswidrigen Erstellung von Persönlichkeitsprofilen muss aber durch geeignete technische, organisatorische und rechtliche Maßnahmen entgegengewirkt werden, beispielsweise durch die Vergabe der Personenkenneichen durch eine unabhängige dritte Stelle (Trusted Third Party).

Das zweite zentrale Ergebnis des Rechtsgutachtens betrifft die föderale Kompetenzverteilung. Soll ein Bildungsregister nur zur Ermittlung des Bildungsstands für den Zensus implementiert werden, also als Zensusbildungsregister, hat der Bund laut Artikel 73 Absatz 1 Nr. 11 Grundgesetz („Statistik für Bundeszwecke“) die Kompetenz. Er kann ein Bildungsregister mit dem notwendigen Merkmalskranz zur Ermittlung des Bildungsstands der Bevölkerung ab 15 Jahren schaffen. Soll der Merkmalskranz über die zur Ermittlung des Bildungsstands der Bevölkerung notwendigen Merkmale hinausgehen, also Bildungsverlaufsanalysen ermöglichen, liegt die Kompetenz für die Merkmale aus der Schulstatistik aufgrund der Kulturhoheit jedoch bei den Ländern. Für die Ausgestaltung eines solchen Bildungsverlaufsregisters müsste daher ein Bund-Länder-Staatsvertrag abgeschlossen werden, der die länderübergreifende

² Auftragnehmer war Prof. Dr. Mario Martini von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Zusammenarbeit im Bereich der Schulstatistik weiterentwickeln und die Weichen für ein nationales Bildungsregister stellen könnte. In jedem Fall muss ein Bildungsregistergesetz erlassen werden, das den Verarbeitungsprozess aller in das Bildungsregister einfließenden Daten und die organisatorische Ansiedlung des Bildungsregisters regelt.

5

Aufbau und Inhalt des Bildungsregisters

5.1 Datenquellen und Merkmalskranz

Als Datenquellen für die Befüllung eines Bildungsregisters kommen primär die bestehenden Bildungsstatistiken in Betracht. Zu diesen zählen die Schulstatistik, die Hochschulstatistik (einschließlich der Promovierendenstatistik und der Berufsakademiestatistik), die Berufsbildungsstatistik und die Anerkennungsstatistiken des Bundes und der Länder³. Der größte Teil der vorgesehenen Merkmale wird bereits mit den regulären Erhebungen dieser Statistiken erfasst. Darüber hinaus kommen auch weitere Erhebungen in Betracht, etwa die Statistik nach der Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung.

Der Merkmalskranz im Bildungsregister sollte auf das erforderliche Maß eingegrenzt werden, um mit einem Zensusbildungsregister die Zensuslieferverpflichtung zu erfüllen beziehungsweise darüber hinausgehend mit einem Bildungsverlaufsregister zusätzlich Bildungsverläufe darstellen zu können. Zu den Merkmalen, die in ein Bildungsregister aufgenommen werden sollen, zählen

- › Angaben zur Person (zum Beispiel Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund⁴),

3 Statistiken zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse nach Bundes- oder Landesrecht (nach § 17 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz sowie landesspezifischen Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzen).

4 Der Migrationshintergrund wird nur in den Schulstatistiken und bisher nicht in allen Ländern erfasst; nach der momentanen Datenlage kann er nicht flächendeckend für alle Schülerinnen und Schüler in Deutschland dargestellt werden.

- › Angaben zur Bildungsbeteiligung (zum Beispiel gegenwärtiger Besuch von Schule/Hochschule, Klassenstufe/Ausbildungsjahr/Semester),
- › Angaben zum Bildungsstand beziehungsweise bisher erworbenen Bildungsabschluss (Schulabschluss, Hochschulabschluss, Aus- und Fortbildungsabschluss),
- › Geokoordinaten: künftig im Rahmen der amtlichen Statistiken erhobene Geodaten (Gitterzellen) sollen auch in das Bildungsregister übernommen werden. Im Regelfall ist das in den Bildungsstatistiken der Standort der Bildungseinrichtung.
- › Qualitätskennzeichen: Um im Bildungsregister immer die aktuell in Deutschland wohnhafte Bevölkerung abbilden zu können, soll ein Qualitätskennzeichen für jeden Verlaufsdatensatz in das Bildungsregister aufgenommen werden. Dieses gibt Auskunft darüber, ob eine im Bildungsregister enthaltene Person bereits verstorben oder nicht mehr in Deutschland wohnhaft ist. Das Qualitätskennzeichen soll aus der Bevölkerungsstatistik an das Bildungsregister geliefert werden.

Um die Daten der Schulstatistik als Grundlage für ein Bildungsregister nutzen zu können, sind mehrere Voraussetzungen notwendig. Hierzu gehören die Verfügbarkeit von Individualdaten für Schülerinnen und Schüler beziehungsweise Absolventinnen und Absolventen und damit verbunden der flächendeckende Einsatz von Schulverwaltungssoftware, die eine Datenmeldung auf Ebene von Individualdaten erlaubt. Individualdaten liegen jedoch noch nicht in allen Bundesländern vor. Um Bildungsverläufe ab dem Schuleintritt (Bildungsverlaufsregister) beziehungsweise für Schülerinnen und Schüler ab 15 Jahren (Zensusbildungsregister) darzustellen ist es in diesen Ländern also erforderlich, eine Datenbasis auf Ebene von Individualdaten zu schaffen. Auch die Meldewege in der Schulstatistik müssen bei der Konzeption eines Bildungsregisters berücksichtigt werden. So erfolgen die Datenlieferungen in einigen Ländern über die Kultusministerien an die Statistischen Landesämter. Die übrigen in das Bildungsregister einbezogenen Datengrundlagen sind in der Regel Bundesstatistiken, zu denen bundesweit ein einheitlicher Merkmalskranz auf Individualebene vorliegt. Bei diesen sind lediglich einzelne Merkmale sowie die für die Vergabe von Personenkennzeichen erforderlichen Personenmerkmale und ihr Einsatz für Registerzwecke anzuordnen.

5.2 Datenverknüpfung durch Personenkennzeichen

Für die Einrichtung eines Bildungsregisters ist die Implementierung eines Personenkennzeichens unabdingbar. Es dient dazu, die Bildungsdaten in einem Bildungsregister sowohl untereinander als auch mit anderen Daten zu verknüpfen, zum Beispiel, um die Zensuslieferverpflichtung zu erfüllen. Für das Bildungsregister soll die Infrastruktur zum Identitätsmanagement für den Registerzensus genutzt werden. Idealerweise erfolgt die Verknüpfung der Daten im Bildungsregister durch einen konstanten Personenidentifikator, der derzeit jedoch für statistische Zwecke nicht zur Verfügung steht. Übergangsweise ist daher ein Identitätsmanagement auf Basis von Personenmerkmalen angedacht. Es ist zu prüfen, ob es datenschutzrechtlich möglich ist, dasselbe Personenkennzeichen für Registerzensus und Bildungsregister zu nutzen, oder ob für das Bildungsregister ein eigenes Bildungskennzeichen zu implementieren ist. Denkbar wäre beispielsweise ein Bildungskennzeichen als unumkehrbare Ableitung des Personenkennzeichens, das für den Registerzensus genutzt wird.

Um ein Personenkennzeichen zur Verknüpfung der Bildungsdaten im Bildungsregister mit dem Identitätsmanagement innerhalb der amtlichen Statistik eindeutig zuordnen zu können, ist nach jetzigem Stand ein Kranz an unveränderlichen Personenmerkmalen zu nutzen. Nach einer vom Statistischen Bundesamt in Auftrag gegebenen Experteneinschätzung (Schnell, 2019) sind mindestens die Merkmale Vorname, Nachname, Geburtsdatum und Geburtsort notwendig, um Personen eineindeutig auch im Zeitverlauf identifizieren zu können. Diese personenbezogenen Merkmale sind jedoch nicht in allen Berichtsstellen der in das Bildungsregister einzubeziehenden Statistiken vorhanden. Die Erhebung und Nutzung dieser Merkmale für das Bildungsregister sind demnach künftig gesetzlich anzuordnen.

5.3 Ausgestaltungsoptionen

Ein Bildungsregister kann auf verschiedene Weisen konzipiert werden. Einfluss hierauf hat zum einen, ob das Identitätsmanagement innerhalb der Verwaltung oder innerhalb der amtlichen Statistik angesiedelt sein soll. Davon hängen der Ort und der Zeitpunkt der Zuspiegelung des Personenkennzeichens an die Erhebungsdaten ab.

Ein zweiter bedeutender Aspekt ist die Ausgestaltung des Bildungsregisters entweder als zentrales Register oder als dezentrales Register mit einem zentralen Teil für die bundesrechtlich geregelten Statistiken und dezentralen landeseigenen Registern für den Bereich der Schulstatistik.

Zum einen ist noch nicht absehbar, wann ein Identitätsmanagement innerhalb der Verwaltung zur Verfügung steht, daher ist ein Identitätsmanagement innerhalb der amtlichen Statistik zumindest übergangsweise die am realistischsten zeitnah umzusetzende Option. Zum anderen ist aus Sicht des Statistischen Bundesamtes ein zentrales Bildungsregister leistungsfähiger als ein dezentrales Register. Daher erscheint derzeit das in [Grafik 1](#) dargestellte Datenflussmodell als das am besten Umsetzbare:

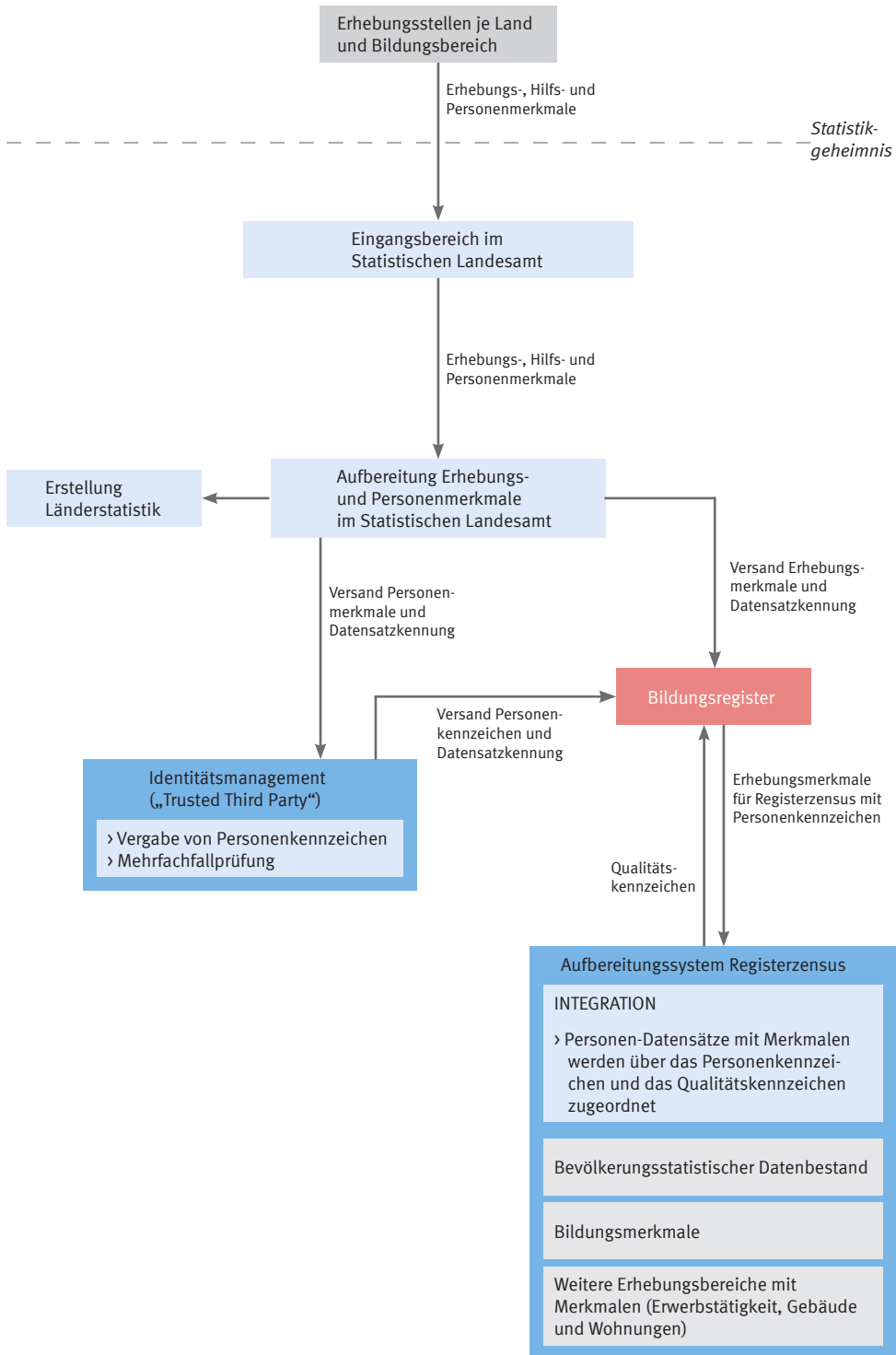
Der Datenfluss in diesem Modell soll folgendermaßen ablaufen:

1. Die Erhebungsstellen liefern ihre Daten wie gewohnt an die Statistischen Ämter der Länder, einschließlich der Personenmerkmale, die zur Zuordnung des Personenkennzeichens notwendig sind.
2. Die Statistischen Landesämter liefern die Personenmerkmale mitsamt einer Datensatzkennung an ein noch einzurichtendes Identitätsmanagement innerhalb der Statistik.
3. Vom Identitätsmanagement aus werden die Personenkennzeichen mit Datensatzkennung an das Bildungsregister geliefert.
4. Die Statistischen Landesämter plausibilisieren die Erhebungsdaten wie gewohnt und übermitteln die für das Bildungsregister notwendigen Merkmale als Einzeldaten mit der Datensatzkennung an das Bildungsregister.
5. Im Bildungsregister werden Personenkennzeichen und Erhebungsmerkmale mittels der Datensatzkennung verknüpft und die Verlaufsstatistik gebildet.

Die Koordination und Erhebung der regulären Bildungsstatistiken sollen weiterhin die Statistischen Landesämter verantworten, es werden nur die für das Bildungsregister vorgesehenen Merkmale aus den Bildungsstatistiken an das Bildungsregister übermittelt.

Grafik 1

Zentrales Bildungsregister mit Identitätsmanagement innerhalb der Statistik und Lieferung von Erhebungs-, Hilfs- und Personenmerkmalen an einen Eingangsbereich – Darstellung der fachlichen Architektur



2020-01-0170

5.4 Zugriffsrechte

Eine Bildungsverlaufsstatistik im Rahmen eines Bildungsregisters eröffnet viele neue Analysemöglichkeiten; sie ist daher für verschiedene potenzielle Nutzergruppen interessant. Allerdings sind die im Bildungsregister vorgehaltenen Verlaufsdaten äußerst sensibel, sodass im Vorfeld genau geregelt werden muss, welche Nutzergruppen in welchem Umfang und über welche Auswertungskanäle Zugriff auf sie haben. Die Zugriffsrechte innerhalb eines zentralen Registers könnten nach dem Vorbild der Studienverlaufsstatistik gestaltet werden. Deren Zugriffsrechte sehen vor, dass jedes Statistische Landesamt auf jeden Längsschnittdatensatz zugreifen kann, zu dem es selbst einmal mindestens ein Datum zugelifert hat. Falls eine Person ihre Bildungskarriere über Bundesländergrenzen hinweg absolviert hat, können also mehrere Landesämter auf dieselben Längsschnittdaten zugreifen. Das Statistische Bundesamt hätte Zugriff auf alle Datensätze, in einem Bildungsverlaufsregister gegebenenfalls mit Einschränkungen im Bereich der Schulstatistik. Unabhängig davon, ob ein zukünftiges Bildungsregister als zentrales oder dezentrales Modell aufgebaut wird, muss die konkrete Ausgestaltung der Zugriffsrechte perspektivisch in einem Bildungsregistergesetz geregelt werden.

5.5 Auswertungsmöglichkeiten

Mit den Daten eines Bildungsverlaufsregisters können bildungspolitische Fragestellungen – insbesondere zu den Themen Übergänge, Bildungsbeteiligung, Bildungsstand, Abbrüche und Mobilität – beantwortet werden. Darunter sind sowohl Fragestellungen, die einen Ausschnitt des Bildungsverlaufs beleuchten, als auch solche, die den gesamten Bildungsverlauf betreffen. Ein Bildungsverlaufsregister hat im Vergleich zum Zensusbildungsregister, mit dem vorrangig der Bildungsstand der Bevölkerung dargestellt werden soll, ein deutlich höheres Analysepotenzial. Möglich wären Untersuchungen zu Bildungsübergängen und -wechseln, Bildungserfolgen und -abbrüchen oder zur Mobilität von Bildungsteilnehmenden.

6

Herausforderungen


Der Aufbau eines nationalen Bildungsregisters ist mit einigen Herausforderungen verbunden. So muss zum einen die Datenlage in der Schulstatistik verbessert werden, um eine einheitliche, flächendeckende Datengrundlage auf Individualdatenebene zu schaffen. Für ein Bildungsverlaufsregister muss zum anderen eine Rechtsgrundlage, zum Beispiel ein Bund-Länder-Staatsvertrag, geschaffen werden, welche zwischen Bund und Ländern ausgehandelt werden muss. Der Bund hat im Bereich Schulstatistik durch die Kulturhoheit der Länder keine Regelungskompetenz.

Zudem ist aus Sicht des Statistischen Bundesamtes aus Gründen der Performanz und Wirtschaftlichkeit ein zentrales Bildungsregister eindeutig einem dezentralen Bildungsregister vorzuziehen. Dies wird von einigen Ländern mit Verweis auf die Kulturhoheit kritisch gesehen, sodass abzuwarten ist, ob ein zentrales Bildungsverlaufsregister einschließlich der Schulstatistik für die Länder eine denkbare Umsetzungsoption ist.

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Projekts – neben den zu schaffenden technischen und rechtlichen Voraussetzungen – ist, die datenschutzrechtliche Unbedenklichkeit und den Nutzen eines Bildungsregisters zu vermitteln. Hierbei muss deutlich werden, dass es nicht das Ziel eines Bildungsregisters ist, individuelle Bildungsverläufe und Bildungsleistungen darzustellen. Vielmehr soll auf aggregierter Ebene ein Gesamtbild über Bildungsverläufe und beispielsweise deren Erträge entstehen, um mit diesen Informationen bildungspolitische Entscheidungsprozesse zu optimieren.

7

Ausblick

Die weitere Zeitplanung zu Aufbau und Implementierung eines Bildungsregisters in Deutschland hängt im Wesentlichen von der politischen Willensbildung ab. Um eine registerbasierte Datenbereitstellung ab dem Jahr 2031 gewährleisten zu können, muss mit dem Aufbau schnellstmöglich begonnen werden. Das Gesamtprojekt könnte modular aufgebaut werden, zunächst beginnend mit einem Zensusbildungsregister auf Basis der bundesrechtlich geregelten Bildungsstatistiken einschließlich einer Berufsbildungsverlaufsstatistik. In einem zweiten Schritt könnte die Integration der schulstatistischen Daten in das Zensusbildungsregister angegangen werden, um dieses dann im Anschluss zu einem Bildungsverlaufsregister mit erweitertem Merkmalskranz auszubauen. Denkbar ist auch, dass ein Bildungsverlaufsregister zunächst mit den bundeseinheitlichen Hochschul-, Berufsbildungs- und Anerkennungsstatistiken aufgebaut wird und in einem zweiten Schritt die Schulstatistiken der Länder integriert werden. 

LITERATURVERZEICHNIS

Bundesrat. *Beschluss des Bundesrates: Gesetz zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung*. Drucksache 559/19 (Beschluss). [Zugriff am 12. März 2020.]
Verfügbar unter: www.bundesrat.de

Bundesregierung. *Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 5. Dezember 2019*. Beschluss zum TOP „Leitlinien für eine Modernisierung der Registerlandschaft“. [Zugriff am 12. März 2020.]
Verfügbar unter: www.bundesregierung.de

McKinsey & Company. *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren*. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats. 2017.

Schnell, Rainer. *Eignung von Personenmerkmalen als Datengrundlage zur Verknüpfung von Registerinformationen im Integrierten Registerzensus*. 2019. [Zugriff am 12. März 2020]. Verfügbar unter: https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00049551

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz – BQFG) vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I Seite 2515), das zuletzt durch Artikel 114 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I Seite 1626) geändert worden ist.

Verordnung über die Finanzierung der beruflichen Ausbildung nach dem Pflegeberufegesetz sowie zur Durchführung statistischer Erhebungen (Pflegeberufe-Ausbildungsfinanzierungsverordnung – PflAFinV) vom 2. Oktober 2018 (BGBl. I Seite 1622).