



---

**Fachbereiche WD 3, WD 8 und EU 6**

---

**Verfassungs- und völkerrechtlicher Rahmen für ein bundesweites  
Bildungsverlaufsregister (BVR)**

**Verfassungs- und völkerrechtlicher Rahmen für ein bundesweites Bildungsverlaufsregister (BVR)**

Aktenzeichen: WD 3-3000-032/26; WD 8-3000-027/26; EU 6-3000-048/26  
Abschluss der Arbeit: 18. Mai 2026  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
WD 8: Gesundheit, Familie, Bildung und Forschung, Umwelt  
EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Zielsetzung und mögliche Gestaltung eines Bildungsverlaufsregisters (WD 8)</b>	<b>5</b>
2.1.	Vorhaben laut Koalitionsvertrag	5
2.2.	Zielsetzung und Kritik	6
2.3.	Mögliche Gestaltung	7
2.3.1.	Dateninhalte	7
2.3.2.	Schüler-ID	8
<b>3.</b>	<b>Das Bildungsverlaufsregister im Lichte des Verfassungsrechts (WD 3)</b>	<b>10</b>
3.1.	Gesetzgebungskompetenzen	10
3.1.1.	Grundsatz: Bildungshoheit bei den Ländern	10
3.1.2.	Statistik für Bundeszwecke	10
3.1.2.1.	Zensus	12
3.1.2.2.	Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)	13
3.1.2.3.	Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	14
3.1.2.4.	Regelung der Ausbildungshilfen und Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)	15
3.1.2.5.	Recht der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)	16
3.1.2.6.	Bildungsplanung und Bildungsförderung (Art. 91b GG)	17
3.1.2.7.	Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Länder im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur (Art. 104c GG)	18
3.1.2.8.	Weitere Kompetenzen	18
3.1.2.9.	Zwischenergebnis	19
3.2.	Verwaltungskompetenzen	19
3.3.	Regelung durch Staatsvertrag	20
3.3.1.	Kompetenzverteilung des Grundgesetzes	21
3.3.2.	Verbot der Mischverwaltung	22
3.4.	Grundrechte	23
3.4.1.	Informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)	23
3.4.1.1.	Schutzbereich und Eingriff	23
3.4.1.2.	Rechtfertigung	24
3.4.1.2.1.	Zweckbindungsgebot und Statistikprivileg	25
3.4.1.2.2.	Verhältnismäßigkeit	27
3.4.1.2.3.	Mit der Würde des Menschen unvereinbare Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit	28
3.4.2.	Weitere Grundrechte	28
<b>4.</b>	<b>Das Bildungsverlaufsregister im Lichte des Völkerrechts (EU 6)</b>	<b>29</b>
4.1.	Schutz des Privatlebens und personenbezogener Informationen	30

4.2.	Diskriminierungsverbot und Recht auf inklusive Bildung	33
4.3.	Partizipation	34

## 1. Fragestellung

Die Einführung eines **bundesweiten Bildungsverlaufsregisters (BVR)** wird schon seit vielen Jahren diskutiert. So gab es bereits Anfang der 2000er Jahre entsprechende Bemühungen der Kultusministerkonferenz. Seit etwa sieben Jahren wird die Idee wieder verstärkt aufgegriffen; Anlass hierfür ist der Plan, die Datenerhebung für den Bevölkerungszensus in Zukunft wo möglich registerbasiert durchzuführen.<sup>1</sup> Das Thema ist jedoch umstritten. Auf der einen Seite wird eine gute Datengrundlage für Politik und Wissenschaft gefordert, auf der anderen Seite werden Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes und des Mehrwerts eines solchen Registers geäußert.<sup>2</sup>

Auf Länderebene stellt sich die Situation unterschiedlich dar: In Hamburg gibt es bereits seit 2005 ein zentrales Schülerregister, während Hessen eine sog. Lehrer- und Schülerdatenbank eingerichtet hat. Baden-Württemberg befindet sich in der Vorbereitungsphase für die Einführung eines BVR.<sup>3</sup> Insgesamt erheben laut einer Länderbefragung aus dem Jahr 2023 neun Bundesländer Individualdaten – hierbei handelt es sich um eine Grundvoraussetzung für ein BVR –, in sieben Ländern war dies noch nicht der Fall.<sup>4</sup>

Nachfolgend wird nach kurzer Darstellung der **Zielsetzung und möglichen Gestaltung** eines BVR auftragsgemäß der **verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Rahmen** (letzterer insbesondere im Hinblick auf die Kinderrechts- und Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN)) erörtert. Die Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) sind auftragsgemäß nicht Bestandteil dieser Arbeit. Es wird darauf hingewiesen, dass bislang unklar ist, wie die tatsächliche Ausgestaltung eines BVR in ihren Einzelheiten aussehen würde. Die Arbeit stellt vor diesem Hintergrund allgemeine Rahmenbedingungen dar, nimmt jedoch keine abschließende Bewertung der verfassungs- und völkerrechtlichen Zulässigkeit eines BVR vor.

## 2. Zielsetzung und mögliche Gestaltung eines Bildungsverlaufsregisters (WD 8)

### 2.1. Vorhaben laut Koalitionsvertrag

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD<sup>5</sup> wird vorgesehen, gemeinsam mit den Ländern „relevante und messbare Bildungsziele“ zu vereinbaren und in diesem Zusammenhang ein

---

1 Ausführlich zur über 20-jährigen Debatte Kuhn et al., Bildungsverlaufsregister und Schüler-ID in Deutschland. Status quo und Gelingensbedingungen, [Bertelsmann Stiftung](#) (Hrsg.), 2025, S. 15.

2 Bspw. dafür Hertweck et al., Bildungsdaten: Datenlücken durch ein Bildungsverlaufsregister schließen, in: [Wirtschaftsdienst 2023, 103\(11\)](#), S. 733-736; dagegen Schumann, Hunger auf Bildungsdaten, [bildungsklick](#) (Hrsg.), 25.08.2025.

3 Siehe hierzu Brändle/Weiand/Schnell, Perspektiven für ein bundesweites Bildungsverlaufsregister. Eine Analyse des Zentralen Schülerregisters Hamburg, in: [Die Deutsche Schule 117 \(2025\) 3](#), S. 178-190; sowie Digitale Schule Hessen, [Lehrer- und Schülerdatenbank](#); und Heinsch, Immer mehr Jugendliche ohne Schulabschluss: Özdemir fordert Bildungs-ID, in: [SWR Aktuell, 18.08.2025](#).

4 Schräpler/Weishaupt/Jeworutzki, Gutachten zur Erforderlichkeit von Schülerindividualdaten in Nordrhein-Westfalen, Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (Hrsg.), [Zefir-Materialien, Band 25](#), 2024, S. 9-10.

5 Verantwortung für Deutschland, [Koalitionsvertrag](#) zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, S. 72, 2025.

**Bildungsverlaufsregister** zu schaffen. Zudem sieht der Koalitionsvertrag die Einführung einer zwischen den Ländern kompatiblen **Schüler-ID** vor, die perspektivisch mit der Steuer- bzw. einer späteren Bürger-ID verknüpft werden soll.<sup>6</sup> Auch der neue Ressortzuschnitt des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend solle ermöglichen, Bildung von Anfang an und entlang der Bildungsbiografie zu denken.<sup>7</sup>

## 2.2. Zielsetzung und Kritik

Ein Konzeptionspapier des Statistischen Bundesamts<sup>8</sup> aus dem Jahr 2023 konstatiert, dass die Pluralität der Bildungswege und die Durchlässigkeit zwischen einzelnen Bildungsbereichen in Deutschland deutlich zugenommen habe. Die meisten amtlichen Statistiken (mit Ausnahme der Studienverlaufsstatistik) erfassten jedoch nur Querschnittsdaten; zu **bereichsübergreifenden Bildungsverläufen** lägen lediglich Daten aus stichprobenbasierten Studien vor. Mit einem BVR könnten die Übergänge zwischen einzelnen Bildungsabschnitten wie Schule und Ausbildung, aber auch zwischen (Weiter-)Bildung und dem Arbeitsmarkt zuverlässiger und präziser analysiert werden.<sup>9</sup> Ein BVR ermögliche so eine datengestützte Entwicklungs- und Lernverlaufs-Diagnostik, die den gesamten Bildungsverlauf im Rahmen einer kohärenten Datenstrategie berücksichtige, und schaffe so eine fundiertere **Grundlage für die Steuerung der Bildungspolitik** und einen **zielgerichteten Mitteleinsatz**.<sup>10</sup>

Neben einer besseren Steuerung der Bildungspolitik soll ein Bildungsverlaufsregister auch die Datenerhebung für die **nächste Zensusrunde** vereinfachen sowie die Bildungsberichterstattung an das Statistische Amt der Europäischen Union erleichtern. Mit einem aktuellen Gesetzesentwurf<sup>11</sup> der Bundesregierung zur Änderung des Registerzensuserprobungsgesetz sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, auch Merkmale zum Bildungsstand und der Arbeitsmarktbeziehung für den Zensus 2031 registerbasiert zu erheben.

Kritiker eines BVR befürchten, dass damit der Leistungsdruck auf Schülerinnen und Schüler erhöht werde und Kinder weiter an das System angepasst würden.<sup>12</sup> Die menschenrechtliche

---

6 Vgl. auch Hubig/Prien/Schopper, Ein parteiübergreifender Impuls für messbare Bildungsziele, in: [Bessere Bildung 2035](#), Wübben Stiftung Bildung, 2025, ab S. 122.

7 Prien, Regierungserklärung, Deutscher Bundestag, 4. Sitzung vom 15.05.2025, [Plenarprotokoll 21/4](#), S. 257-259.

8 Giar et al., Konzeption eines statistischen Bildungsverlaufsregisters in Deutschland – Entwicklungen bis 2023 und Ausgestaltungsoptionen, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), [WISTA 3/2023](#), S. 51-62.

9 Ebd., S. 52-53.

10 Hubig/Prien/Schopper, Vorschläge für die Bildung bis 2035, in: [Bessere Bildung 2035](#), Wübben Stiftung Bildung, 2025, S. 142; Hertweck et al., Bildungsdaten: Datenlücken durch ein Bildungsverlaufsregister schließen, in: [Wirtschaftsdienst 2023, 103\(11\)](#), S. 733-736.

11 Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Registerzensuserprobungsgesetzes, [BT-Drs. 21/3055](#) vom 03.12.2025.

12 Lohmann, Deutschlands Schulen sortieren – statt zu fördern, [bildungsklick](#) (Hrsg.), 18.07.2025; Schumann, Hunger auf Bildungsdaten, [bildungsklick](#) (Hrsg.), 25.08.2025.

Ausrichtung von Bildung fehle in den aktuellen Vorhaben.<sup>13</sup> Auch eine aktuelle Publikation der Bertelsmann Stiftung zum Thema konstatiert, dass in der Diskussion schnell außer Acht gerate, dass es im Grunde um eine Verbesserung für die Schüler und Schülerinnen in Form von mehr Bildungsgerechtigkeit gehen solle, um eine Stärkung ihres Wohlbefindens und ihrer Leistungen.<sup>14</sup>

### 2.3. Mögliche Gestaltung

Da die konkrete Ausgestaltung eines BVR bislang unklar ist, werden im Folgenden lediglich mögliche Eckpunkte skizziert.

#### 2.3.1. Dateninhalte

Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben im November 2022 ein Zielbild zum Aufbau eines gemeinsamen Bildungsverlaufsregisters entwickelt. Dieses sieht einen **BVR-Verbund** vor, der aus einem **BVR-Bund** und **16 BVR der Länder** besteht, die verschiedene amtliche Bildungsstatistiken vereinen. Dementsprechend sollen keine neuen Daten generiert, sondern bestehende Daten – etwa mithilfe einer pseudonymisierten Identifikationsnummer<sup>15</sup> – zusammengeführt werden. Hierbei handele es sich um Daten aus der Schulstatistik und der Anerkennungsstatistik der Länder sowie Berufsbildungs-, Pflegeausbildungs-, Hochschul- und Anerkennungsstatistiken des Bundes, zudem die Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Bereich des Übergangssystems zwischen Schule und Berufsbildung.<sup>16</sup>

In der Diskussion steht darüber hinaus die Schaffung einer **Bildungs-ID** (oder Schüler-ID, dazu sogleich), die nicht nur Bildungsverläufe anonymisiert dokumentiert, sondern auch Förderbedarfe oder bereits in Anspruch genommene Hilfs- und Unterstützungsangebote – z. B. der Kinder- und Jugendhilfe – sowie vorschulische Sprachtests. Dadurch könnten Kinder durch multiprofessionelle Teams an Schulen gezielter begleitet werden, Angebote könnten besser verzahnt und aufeinander abgestimmt werden.<sup>17</sup>

Aus dem Bereich der Wissenschaft hat sich u.a. der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, der Bundes- und Länderregierungen in Fragen der Forschungsdateninfrastruktur berät, in einem Positionspapier<sup>18</sup> für ein BVR ausgesprochen. Die Daten des BVR sollten demnach perspektivisch mit anderen amtlichen Daten und Daten von großen Survey-Studien verknüpft werden und könnten auch Leistungsdaten enthalten. Laut einer Anfrage der Bertelsmann Stiftung an das

13 Schumann, Welche Bedeutung haben die Menschenrechte von Kindern?, [bildungsklick](#) (Hrsg.), 2026.

14 Kuhn et al., Bildungsverlaufsregister und Schüler-ID in Deutschland. Status quo und Gelingensbedingungen, [Bertelsmann Stiftung](#) (Hrsg.), 2025, S. 6.

15 Kuhn et al., Bildungsverlaufsregister und Schüler-ID in Deutschland. Status quo und Gelingensbedingungen, [Bertelsmann Stiftung](#) (Hrsg.), 2025, S. 6.

16 Giar et al., Konzeption eines statistischen Bildungsverlaufsregisters in Deutschland – Entwicklungen bis 2023 und Ausgestaltungsoptionen, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), [WISTA 3/2023](#), S. 54-55.

17 Hubig/Prien/Schopper, Ein parteiübergreifender Impuls für messbare Bildungsziele, in: [Bessere Bildung 2035](#), Wübben Stiftung Bildung, 2025, S. 128, 133-134.

18 [Positionspapier](#) Aufbau eines Bildungsverlaufsregisters: Datenschutzkonform und forschungsfreundlich, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (Hrsg.), 2022.

---

Bundesbildungsministerium sei aktuell jedoch nicht geplant, das BVR mit Daten zu Kompetenzen bzw. Leistungsdaten zu verknüpfen.<sup>19</sup>

### 2.3.2. Schüler-ID

Unter einer **Schüler-ID** wird grundsätzlich eine ID verstanden, die den Bildungsverlauf ausschließlich während der Schulzeit erfasst, während eine Bildungs-ID darüberhinausgehend auch andere Bildungsbereiche umfasst. Nach dem Koalitionsvertrag ist zunächst eine Schüler-ID geplant, die aber zu einem späteren Zeitpunkt mit einer Steuer- oder Bürger-ID verknüpft werden könnte.<sup>20</sup>

Mit der Schüler-ID solle ein Mensch aber nicht identifiziert werden, sondern durch eine Trennung der personenidentifizierenden Merkmale von den Auswertungsmerkmalen dessen Pseudonymisierung ermöglicht werden. So müssten neue Datensätze mit Auswertungsmerkmalen nicht anhand von personenidentifizierenden Merkmalen mit bereits bestehenden Datensätzen verknüpft werden, stattdessen könne für die Verknüpfung die Schüler-ID genutzt werden.<sup>21</sup>

Ohne Schüler-ID könnten für die Zuordnung und Verknüpfung von Datensätzen der gleichen Person auch die Personenmerkmale verwendet werden. Hierbei sei zu beachten, dass sich die Fehlerwahrscheinlichkeit bei der Verknüpfung verschiedener Datensätze aufgrund von Personenmerkmalen erhöhe, je mehr Übergänge und Wechsel eine Bildungsbiografie aufweise und je stärker sie von der Norm abweiche. Verzerrungen würden so meist nicht zufällig, sondern systematisch für bestimmte Personengruppen vorliegen. Mit einer Schüler-ID würde diese Fehlerquelle reduziert. Beide Varianten seien jedoch datenschutzkonform umsetzbar – grundsätzlich hänge die datenschutzrechtliche Bewertung stark von der konkreten Gestaltung ab.<sup>22</sup>

Für die Verschlüsselung der Individualdaten (sog. Identitätsmanagement) sind **Datentreuhänder** nötig, die zwischen datengebenden und datennutzenden Stellen stehen. Andere Datentreuhänder werden damit beauftragt, über Nutzungsanfragen bzgl. der Daten zu entscheiden (siehe die untenstehende Grafik).

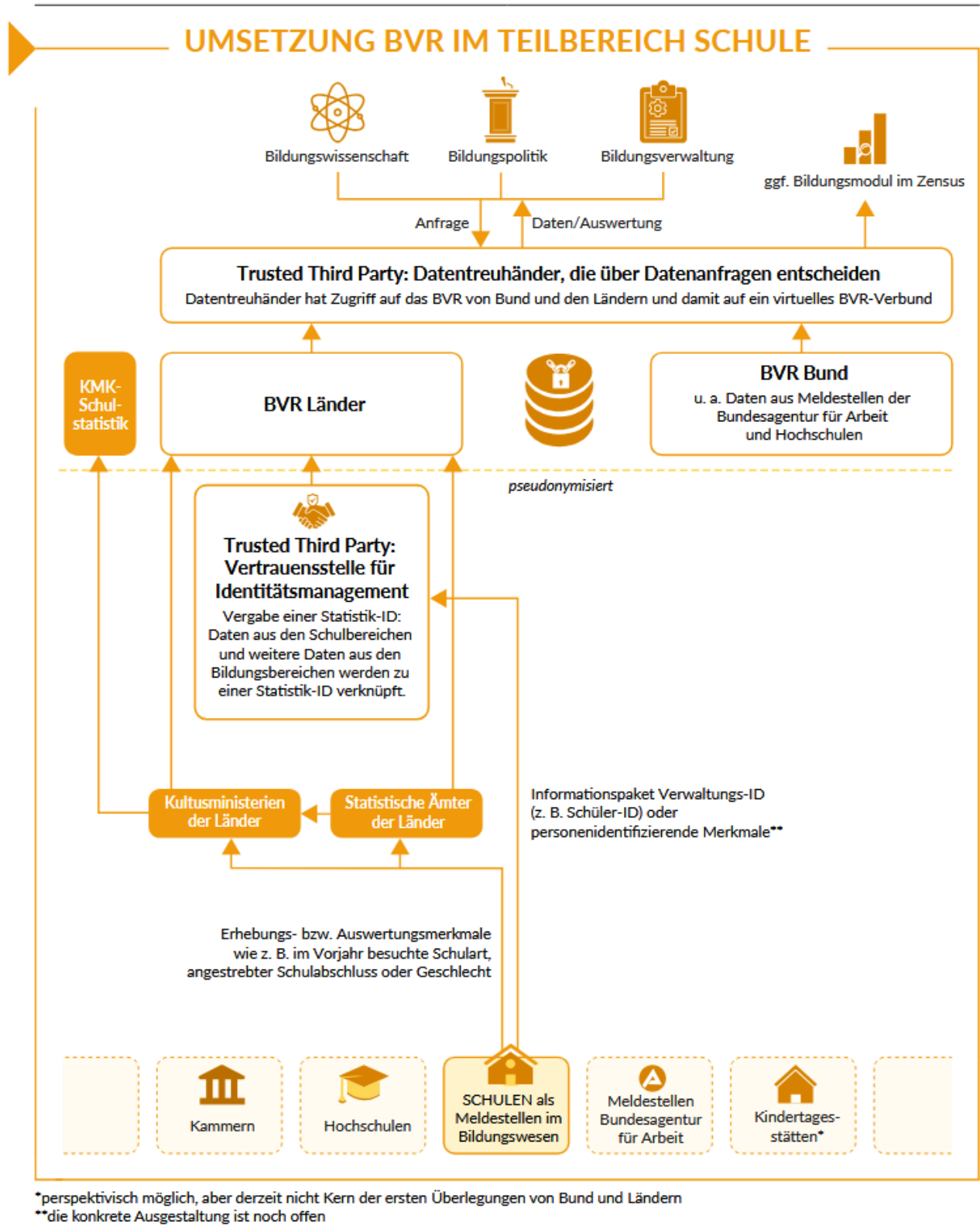
---

19 Kuhn et al., Bildungsverlaufsregister und Schüler-ID in Deutschland. Status quo und Gelingensbedingungen, [Bertelsmann Stiftung](#) (Hrsg.), 2025, S. 11.

20 Kuhn et al., Bildungsverlaufsregister und Schüler-ID in Deutschland. Status quo und Gelingensbedingungen, [Bertelsmann Stiftung](#) (Hrsg.), 2025, S. 6 und S. 9.

21 Giar et al., Konzeption eines statistischen Bildungsverlaufsregisters in Deutschland – Entwicklungen bis 2023 und Ausgestaltungsoptionen, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), [WISTA 3/2023](#), S. 57-59.

22 Kuhn et al., Bildungsverlaufsregister und Schüler-ID in Deutschland. Status quo und Gelingensbedingungen, [Bertelsmann Stiftung](#) (Hrsg.), 2025, S. 9-10 und S. 17; Giar, et al., Konzeption eines statistischen Bildungsverlaufsregisters in Deutschland – Entwicklungen bis 2023 und Ausgestaltungsoptionen, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), [WISTA 3/2023](#), S. 57-59.



### 3. Das Bildungsverlaufsregister im Lichte des Verfassungsrechts (WD 3)

Aus verfassungsrechtlicher Sicht müsste sich ein BVR insbesondere im kompetenziellen Rahmen des Grundgesetzes bewegen (dazu unter 3.1.) sowie grundrechtskonform ausgestaltet sein (dazu unter 3.4.). Da bislang wie erläutert unklar ist, wie ein BVR in den Einzelheiten ausgestaltet sein soll, werden nachfolgend überblicksartig die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen beleuchtet.

#### 3.1. Gesetzgebungskompetenzen

Nach der Konzeption des Grundgesetzes sind grundsätzlich die Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 Grundgesetz (GG)<sup>23</sup> für die Gesetzgebung zuständig. Der Bund ist nur dann gesetzgebungsbefugt, wenn ihm die Kompetenz durch das Grundgesetz ausdrücklich oder stillschweigend zugeschrieben wird. Der Kompetenzbereich der Länder wird somit durch die Reichweite der Bundeskompetenzen bestimmt, nicht umgekehrt.<sup>24</sup>

Im Folgenden wird beleuchtet, ob der Bund eine (alleinige) Gesetzgebungskompetenz für die Einführung eines bundesweiten BVR haben könnte.

##### 3.1.1. Grundsatz: Bildungshoheit bei den Ländern

Nach der o.g. Systematik des Grundgesetzes steht die „Kulturhoheit“, die das Schulwesen einschließt, den Ländern zu.<sup>25</sup> Der Bund besitzt im Bildungsbereich nur einzelne Zuständigkeiten. Zum Beispiel ist der Bund grundsätzlich für die betriebliche und überbetriebliche Bildung zuständig, der schulische Teil der Berufsausbildung liegt jedoch bei den Ländern (dazu noch unter 3.1.2.3.).<sup>26</sup> Aus diesen fehlenden Kompetenzzuweisungen für den Bund ergibt sich, dass das **Schulwesen** in der **Gesetzgebungskompetenz der Länder** steht (so mittlerweile auch ausdrücklich Art. 23 Abs. 6 GG). Die daraus entstehende Hoheit auf dem Gebiet des Schulwesens stellt ein „Kernstück der Eigenstaatlichkeit“<sup>27</sup> der Länder dar.

##### 3.1.2. Statistik für Bundeszwecke

Dennoch könnte sich eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für ein Bildungsverlaufsregister aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG ergeben, da es nicht um inhaltliche Bestimmungen zum Schulwesen geht, sondern um die Erhebung von Bildungsdaten für statistische Zwecke: Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG räumt dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die **Statistik für Bundeszwecke** ein. Obgleich dies einen Zuständigkeitsbereich betrifft, der dem Bund als

---

23 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert am 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

24 BVerfG, Urteil vom 28.01.2014 - 2 BvR 1561, 1562, 1563, 1564/12, Rn. 103.

25 BVerfG, Beschluss vom 11.06.1974 - 1 BvR 82/71, Rn. 24.

26 BVerfGE 55, 274 (308 f.); Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf des Berufsbildungsgesetzes (BBiG), [BT-Drs. 7/3714](#) vom 02.06.1975, S. 90.

27 BVerfG, Urteil vom 26.03.1957 - 2 BvG 1/55, Rn. 191.

stillschweigend mitgeschriebene Gesetzgebungsbefugnis wohl auch ohne ausdrückliche Regelung zufile, wurde die Kompetenz als „selbstständige Gesetzgebungsmaterie“<sup>28</sup> ausgestaltet.<sup>29</sup>

Unter dem Begriff „**Statistik**“ ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und der Literatur die Erhebung, Sammlung, Darstellung und Auswertung von Daten und Fakten im Wege methodischen Vorgehens für staatliche Zwecke zu verstehen.<sup>30</sup> Die Tätigkeit privater Meinungsforschungsinstitute ist nur erfasst, wenn Private im amtlichen Auftrag tätig werden.<sup>31</sup>

Die Regelungskompetenz wird dadurch begrenzt, dass der Gegenstand der Statistik **Bundeszwecken** dienen muss. Wie weit dies im Einzelnen reicht, soll hier nicht vertieft werden: Jedenfalls erkennt die Mindermeinung dies nur bei ausschließlichen und bei in Anspruch genommenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes an.<sup>32</sup> Die überwiegende Ansicht geht von einem weiteren Verständnis aus und bejaht dies, wenn die Statistik zur Bewältigung von Bundesaufgaben erfolgt, wobei Bundesaufgaben dort bestehen, wo dem Bund von Verfassung wegen Zuständigkeiten zugewiesen werden.<sup>33</sup>

Ob Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG auch Statistiken erfasst, die gleichzeitig **Länderbelange** berühren, wird unterschiedlich bewertet. Das BVerfG hat im Hinblick auf den Zensus (dazu sogleich) unter Berücksichtigung der Staatspraxis und der vielfältigen Überschneidungen von Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Planungszuständigkeiten auch dann eine Statistik zu Bundeszwecken angenommen, wenn zugleich statistischen Anforderungen der Länder Rechnung getragen wurde.<sup>34</sup> *Uhle* dagegen geht davon aus, dass es im Rahmen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG erforderlich ist, dass sich die Statistiken grundsätzlich ausschließlich auf Bundesaufgaben beziehen, wobei diese nicht zu eng zu fassen seien.<sup>35</sup> Ein Übertritt in den Zuständigkeitsbereich der Länder sei aber ausnahmsweise dort zuzulassen, wo dies zur Verfolgung derartiger Bundesaufgaben geeignet und erforderlich ist.<sup>36</sup>

---

28 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 256.

29 Andere Stimmen deuten Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG als positivierte Annexkompetenz, so etwa: Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 123.

30 BVerfGE 150, 1 (79).

31 Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 121.

32 Dazu: Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 261 m.w.N.

33 BVerfGE 65, 1 (39); 150, 1 (79).

34 BVerfGE 65, 1 (39).

35 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 262.

36 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 73 Rn. 262.

Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG umfasst sowohl die Befugnis des Bundes, konkrete Statistiken anzuordnen oder zu erlauben als auch die **bundesgesetzliche Inpflichtnahme der Länder**, das von ihnen erhobene Material dem Bund zur Verfügung zu stellen.<sup>37</sup>

Fraglich ist also, ob nach diesem Maßstab durch die Einrichtung eines Bildungsverlaufsregisters Bundesaufgaben verfolgt werden könnten. Trotz der Kulturhoheit der Länder finden sich im Grundgesetz wie erwähnt auch bildungsbezogene Kompetenzen des Bundes, die einen Bundeszweck darstellen könnten. Auch wäre denkbar, dass die Bundeskompetenz für den Zensus herangezogen werden könnte. Angesichts der Vielgestaltigkeit der möglichen Datenerhebung werden nachfolgend v.a. mögliche Kompetenzen aus dem Bildungsbereich dargestellt. Es ist jedoch denkbar, dass auch darüber hinaus Kompetenzen im Rahmen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG für Datenerhebungen im Zusammenhang mit einem BVR herangezogen werden können. Insofern käme es auf die jeweilige Ausgestaltung an.

#### 3.1.2.1. Zensus

Im Rahmen des Zensus (auch: **Volkszählung**) werden grundlegende Daten über die Bevölkerung und die Wohnungssituation in Deutschland erhoben.<sup>38</sup> Das BVerfG erachtet staatliche Volkszählungen durch die Auswertung vorhandener Register und ergänzender Individualbefragungen als eine Aufgabe des Bundes.<sup>39</sup> Hinsichtlich der im Rahmen des Zensus 2011 erhobenen und ermittelten Daten stellte das Gericht fest, dass diese der Erfüllung von Aufgaben des Bundes insoweit dienten, als sie „Informationen über die Einwohnerzahlen von Bund, Ländern und Gemeinden und damit die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland sowie über weitere Strukturdaten auf den Gebieten Bevölkerung, Wirtschaft, Soziales, Wohnungswesen, Raumordnung, Verkehr, Umwelt und Arbeitsmarkt“ lieferten<sup>40</sup>. Im Rahmen der Volkszählungen wurden in der Vergangenheit auch einige **Bildungsdaten** erhoben, zum Beispiel zum höchsten Schulabschluss.<sup>41</sup> Die Verfassungsmäßigkeit der Erhebung von Daten, die auch den Kompetenzbereich der Länder betreffen, billigte das BVerfG im Lichte der Staatspraxis der Volkszählung (dazu bereits unter 3.1.2.).<sup>42</sup>

Es könnte sich bei der Erhebung von Bildungsdaten und der Erstellung eines BVR um Individualbefragungen im Sinne der Volkszählung handeln. Die Volkszählung meint aber den gesamten Prozess der Erhebung, Aufbereitung, Auswertung und Veröffentlichung demographischer, ökonomischer und sozialer Daten aller Personen eines Staates.<sup>43</sup> Die Abfrage für ein Bildungsregister

---

37 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Rn. 264 m.w.N.

38 Vgl. Bundesministerium des Innern, [Zensus 2022](#).

39 BVerfGE 150, 1 (79).

40 BVerfGE 150, 2 (79).

41 Vgl. § 2 Nr. 4, 5, 6 Volkszählungsgesetz 1983; § 7 Abs. 4 Nr. 15 Gesetz über den registergestützten Zensus im Jahre 2011 ([ZensG 2011](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.07.2009 (BGBl. I S. 1781).

42 Allerdings in einem begrenzten Rahmen, siehe mit Blick auf die Religionszugehörigkeit: BVerfGE 65, 1 (50).

43 Engelhardt, in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Auflage 2021, Volkszählung.

dürfte angesichts des begrenzten Personenkreises und Sachbereichs nicht darunterfallen. Zwar besteht auch für die Erhebung von Bildungsdaten eine Staatspraxis, diese dürfte aber nur für einen begrenzten Datensatz und auch nur im Rahmen der Volkszählung bestehen, nicht jedoch für die Erfassung in einem umfassenden BVR. Bei Erfassung von Bildungsdaten aus diesem Komplex und Ergänzung um weitere Bildungsdaten, bestünde kein Bezug mehr zur Bundesaufgabe des Zensus.

### 3.1.2.2. Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „die **öffentliche Fürsorge** (ohne das Heimrecht)“. Unter dem Begriff der öffentlichen Fürsorge wird traditionell die Unterstützung Hilfsbedürftiger in Notlagen durch die öffentliche Hand oder von ihr Beliehene verstanden.<sup>44</sup> Darunter fallen insbesondere der Bereich der Sozialhilfe und verwandter Sozialleistungen.<sup>45</sup> Der Begriff ist jedoch im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip „nicht eng auszulegen“<sup>46</sup> und erfasst auch neue Lebenssachverhalte, wenn sie in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild der „klassischen Fürsorge“ entsprechen<sup>47, 48</sup>

Die „öffentliche Fürsorge“ ist somit nicht auf Hilfsmaßnahmen bei wirtschaftlichen Notlagen oder akuter Hilfsbedürftigkeit beschränkt, sondern umfasst auch vorbeugende Maßnahmen gegen Notlagen.<sup>49</sup> So wird auch die **Kinder- und Jugendhilfe** als Förderung des geistigen, körperlichen und sittlichen Wohls der Jugend unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gefasst, ohne dass eine Gefährdung vorliegen muss.<sup>50</sup>

Auch die **Kindergartenbetreuung** wird als Jugendpflege durch frühkindliche Förderung unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gefasst. Zwar seien die fürsorgerischen untrennbar mit den bildungsbezogenen Aufgaben eines Kindergartens verbunden, den Schwerpunkt bilde jedoch die fürsorgerische Betreuung mit dem Ziel der Förderung sozialer Verhaltensweisen und präventiver Konfliktvermeidung. Der Bildungsauftrag stehe hinter diesem Schwerpunkt zurück.<sup>51</sup> Soweit Regelungen

---

44 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 74 Rn. 171.

45 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 55.

46 BVerfGE 97, 332 (341); 140, 65 (78).

47 BVerfGE 108, 186 (214).

48 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 35.

49 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 36 mit Verweis auf BVerfGE 22, 180 (212); 88, 203 (329 f.); 106, 62 (134); 108, 186 (214).

50 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 36 mit Verweis u.a. auf BVerfGE 97, 332 (341 f.).

51 BVerfGE 97, 332 (341 f.); a.A. BayVerfGH, Urteil vom 04.11.1976 - Vf. 18-VII/73 zum Bayerischen Kindergarten-gesetz vom 25.07.1972 (GVBl. S. 297), welcher den Schwerpunkt der Kindergartenbetreuung in der Persönlich-keitsentwicklung durch Erziehung und Bildung und damit in der Zuständigkeit der Länder sah.

im Schwerpunkt jedoch Bildungsaspekte betreffen, ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht anwendbar, die Norm begründet keine allgemeine Bildungskompetenz.<sup>52</sup>

Im Hinblick auf das Ziel eines BVR, eine fundiertere Grundlage für die Steuerung der Bildungspolitik zu bieten (dazu unter 2.2.), könnte es auch sinnvoll sein, Daten aus und für den vorschulischen Bereich zu erheben. Für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 11, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG müssten jedoch fürsorgliche Aspekte im Vordergrund stehen, was im Hinblick auf das genannte Ziel fraglich sein dürfte.

Es ist auch zu beachten, dass dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nur zusteht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Erforderlichkeitsklausel, siehe Art. 72 Abs. 2 GG).

### 3.1.2.3. Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

Der Bund hat nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das **Recht der Wirtschaft**. Das „Recht der Wirtschaft“ wird vom BVerfG weit ausgelegt<sup>53</sup> und umfasst nicht nur „die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, insbesondere diejenigen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen“<sup>54</sup>, sondern auch „alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen“<sup>55, 56</sup>. Dies umfasst Gesetze mit wirtschaftsregulierendem oder wirtschaftslenkendem Inhalt.<sup>57</sup> Auch Regelungen, die der **Förderung der Wirtschaft** dienen, sind von der Kompetenz erfasst.<sup>58</sup>

Nach der Rechtsprechung des BVerfG entfällt die Gesetzgebungskompetenz nicht bereits dann, wenn der Gesetzgeber zugleich andere Ziele verfolgt, solange der maßgebliche objektive Regelungsgegenstand und -gehalt im Schwerpunkt im Wirtschaftsrecht liegt.<sup>59</sup> Irgendein Bezug zur Wirtschaft genügt jedoch nicht, wenn im Schwerpunkt außerökonomische Ziele verfolgt werden.<sup>60</sup> Sofern eine Regelung neben wirtschaftlichen auch andere Zielsetzungen verfolgt, deren

---

52 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 36.

53 BVerfGE 5, 25 (28 f.); 116, 202 (215); 135, 155 (196); stRspr.

54 BVerfGE 8, 143 (148f.); 116, 202 (215 f.); 135, 155 (196); stRspr.

55 BVerfGE 29, 402 (409); 55, 274 (308); 68, 319 (330).

56 Dazu: Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 225.

57 BVerfGE 68, 319 (330).

58 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 225.

59 BVerfGE 135, 155 (196); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 225 m.w.N.

60 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 44; BVerfGE 157, 223 (293).

---

Regelung in die Zuständigkeit der Länder fällt, ist eine Kompetenzabgrenzung erforderlich, für die der Schwerpunkt der Regelung und die Würdigung deren Gesamtbildes entscheidend sind.<sup>61</sup>

Daten aus einem BVR könnten zwar u.a. auch für die Regulierung des Wirtschaftslebens und der Wirtschaftsförderung nutzbar gemacht werden, da insoweit z.B. ein Interesse daran bestehen dürfte, wie viele Absolventen es in den verschiedenen Wirtschaftszweigen gibt. Es dürfte jedoch nach der Zielsetzung eines BVR im Schwerpunkt nicht um wirtschaftliche, sondern bildungspolitische Ziele gehen, sodass die Schaffung eines BVR insoweit nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gestützt werden dürfte.

Der Begriff des Rechts der Wirtschaft umfasst jedoch auch die Zuständigkeit des Bundes, Berufe rechtlich zu ordnen, ihre Berufsbilder rechtlich zu fixieren, sowie Inhalt der Tätigkeit und die Voraussetzungen für die Berufsausübung (Ausbildung, Prüfungen) zu normieren.<sup>62</sup> Nach der Rechtsprechung des BVerfG umfasst der Kompetenztitel dabei Fragen der **praktischen beruflichen Ausbildung**, die traditionell und strukturell von den in der Wirtschaft tätigen Arbeitgebern wahrzunehmen ist.<sup>63</sup> Der schulische Teil der Berufsausbildung hingegen fällt in die Kompetenz der Länder (Art. 30, 70 GG). Der Gesetzgeber hat auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zum Beispiel das Berufsbildungsgesetz<sup>64</sup> erlassen.

Zum Erlass von Regelungen über die praktische Ausbildung ist es für den Bundesgesetzgeber erforderlich, einzelne Daten der Bildungsverläufe – auch aus dem schulischen Bereich – zu kennen, um sich z.B. auf die Anzahl der möglichen Auszubildenden sowie das Bildungsniveau der zukünftigen Jahrgänge einzustellen (siehe dazu auch bereits § 87 BBiG: „Für Zwecke der Planung und Ordnung der Berufsbildung wird eine Bundesstatistik durchgeführt“ sowie § 88 BBiG zu den erhobenen Daten). Sofern die bestehenden Erhebungen erweitert werden sollten, müsste dies im Einzelnen im Hinblick auf die zu erhebenden Daten geprüft werden. Jedenfalls ein umfassendes BVR, welches alle Bildungsbiografien abbilden soll, dürfte sich nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen lassen, zumal Personen, die eine Berufsausbildung einschlagen, nur einen gewissen Anteil der Bevölkerung ausmachen.

Auch die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unterliegt i.Ü. der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG.

#### 3.1.2.4. Regelung der Ausbildungshilfen und Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)

Ebenfalls der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterliegt das **Recht der Ausbildungsbeihilfen** und die **Förderung der wissenschaftlichen Forschung** gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG.

---

61 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 232 m.w.N.

62 BVerfG, Beschluss vom 25.06.1969 - 2 BvR 128/6, Rn. 41.

63 BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 - 2 BvF 3/77, Rn. 90.

64 Berufsbildungsgesetz (BBiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.04.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 117; 2025 I Nr. 129) zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 28.10.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 259).

Die **Ausbildungsbeihilfen** gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG umfassen die individuelle Ausbildungsförderung für Personen in allen Bildungsbereichen, d.h. sowohl im Rahmen von weiterführenden Schulen, Berufsausbildungen, als auch in Studiengängen.<sup>65</sup> Die Norm umfasst dabei auch die gesetzgeberische Zuständigkeit für Vorschriften, die die Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen festlegen.<sup>66</sup> Das kann zum Beispiel die besondere Begabung oder materielle Bedürftigkeit bestimmter Personen sein.<sup>67</sup> Um wiederum ermitteln zu können, wie viele Personen besonders begabt oder bedürftig sind und deswegen Förderungen erhalten sollen und zu prüfen, ob ergriffene Fördermaßnahmen Wirksamkeit zeigen, kann die Erhebung diesbezüglicher Daten im Bildungsverlauf erforderlich sein. Dies betrifft wegen des weiten Anwendungsbereichs auch verschiedene Etappen der Bildungsbiografien. Darüber hinausgehende Datenerhebungen wären jedoch nicht erfasst.

Bei der Diskussion um die Einführung eines BVR wird zudem erwogen, Möglichkeiten zu schaffen, erhobene Daten der Forschung zur Verfügung zu stellen. Somit könnte auch die Kompetenz des Bundes zur **Förderung der wissenschaftlichen Forschung** gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG von Relevanz sein. Forschung meint dabei entsprechend Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG jede geistige Tätigkeit mit dem Ziel, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen.<sup>68</sup> Solange wissenschaftlich geforscht wird, ist unerheblich, ob die Forschung an Hochschulen, anderen staatlichen Forschungseinrichtungen oder durch institutionell nicht gebundene Privatgelehrte erfolgt.<sup>69</sup> Die Förderung kann personen-, projekt- oder einrichtungsbezogen erfolgen.<sup>70</sup> Insoweit käme es entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung der Zugriffsmöglichkeiten der Forschung auf die Daten des BVR an.

#### 3.1.2.5. Recht der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG das Recht, Regelungen zu **Hochschulzulassungen und Hochschulabschlüssen** zu treffen.

Unter den Begriff der Hochschulen fallen Universitäten, kirchliche, medizinische, pädagogische und technische Hochschulen, Kunst-, Musik- und Sporthochschulen, Gesamthochschulen, Fachhochschulen und private Hochschulen.<sup>71</sup> Der Bund hat im Rahmen der Hochschulzulassung die Kompetenz für Regelungen über die Ermittlung und Ausschöpfung der vorhandenen

---

65 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 38; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 318.

66 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 321.

67 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 321.

68 Bundesbericht Forschung III, [BT-Drs. V/4335](#) vom 12.06.1969, S. 4; BVerfG, Urteil vom 29.05.1973 - 1 BvR 424/71 und 325/72, Rn. 129.

69 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 74 Rn. 323.

70 Oeter/Münkler, Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 109.

71 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 83.

Ausbildungskapazitäten der Hochschulen, die Vergabe der Studienplätze und das Auswahlverfahren.<sup>72</sup> Wegen seiner engen Verknüpfung zum Schulwesen sollen Regelungen über die Hochschulzugangsberechtigt jedoch nicht erfasst sein.<sup>73</sup> Innerhalb der Materie der Hochschulabschlüsse kann der Bund Regelungen über die Festlegung von Regelstudienzeiten und Studienabschlussniveau, sowie die Anforderungen an die Qualität der Ausbildung treffen.<sup>74</sup>

Der Bund ist bereits auf Grundlage von Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG tätig geworden, indem er das **Hochschulstatistikgesetz** (HStatG)<sup>75</sup> erlassen hat.<sup>76</sup> Für Zwecke der Gesetzgebung und Planung im Hochschulbereich und bei den Berufsakademien sowie zur Erfüllung der unionsrechtlichen Datenlieferverpflichtungen wird danach eine Bundesstatistik geführt, die teilweise auch als Studienverlaufsstatistik durchgeführt wird (§ 1 Abs. 1, § 7 HStatG). Erfasst werden etwa Geschlecht, Geburtsmonat und Jahr, Staatsangehörigkeit, berufspraktische Tätigkeiten vor Aufnahme des Studiums, die Bezeichnung der Hochschule, Studiengänge Praxissemester, Prüfungserfolge, die Gesamtnote der abgelegten Prüfungen, Studienunterbrechungen u.v.m. (§ 3 Abs. 1 HStatG).

Sofern es der Bewältigung von Aufgaben nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG dienen würde, könnten auch weitere Daten nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG erhoben werden. Dies im Einzelnen darzulegen, wäre Aufgabe des Gesetzgebers. Die Erfassung umfassender Bildungsverläufe z.B. auch im (vor-)schulischen und beruflichen Ausbildungsbereich dürfte jedoch nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG zu stützen sein.

#### 3.1.2.6. Bildungsplanung und Bildungsförderung (Art. 91b GG)

Sofern auch Verwaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen als Bundesaufgaben nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG verstanden werden, könnte sich eine solche aus Art. 91b GG ergeben.

Das Grundgesetz erlaubt mit Art. 91b GG explizit eine **Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Wissenschaft und der Bildung**. Gemäß Art 91b Abs. 1 GG können Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. Förderung umfasst die finanzielle Förderung einschließlich der dafür erforderlichen Planung und betrifft insgesamt, Forschung und Lehre.<sup>77</sup> Fälle überregionaler Bedeutung sind solche, „mit Ausstrahlungskraft über das einzelne

---

72 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 84.

73 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 196.

74 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 85.

75 Gesetz über die Statistik für das Hochschulwesen sowie für die Berufsakademien (Hochschulstatistikgesetz – [HStatG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.11.1990 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 07.12.2016 (BGBl. I S. 2826).

76 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hochschulstatistikgesetzes, [BT-Drs.](#) 18/6560 vom 04.11.2015, S. 17.

77 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 91b Rn. 4.

Land hinaus“.<sup>78</sup> Zudem können Bund und Länder zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken (Art. 91b Abs. 2 GG). Dies geschieht auf Grund von schriftlichen Vereinbarungen (d.h. Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen oder einfachen Absprachen).<sup>79</sup>

Art. 91b GG ermächtigt lediglich zur Möglichkeit einer „gleichberechtigten, partnerschaftlichen Kooperation zwischen Bund und Ländern auf diesen Aufgabenfeldern, ohne diesbezüglich unmittelbar Rechte oder Pflichten oder einen Verfassungsauftrag zu begründen“<sup>80</sup>. Daher dürfte Art. 91b GG keinen „Bundeszweck“ im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG begründen, denn eine Gemeinschaftsaufgabe ist gerade keine (alleinige) Bundesaufgabe.

Damit lässt sich auch aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 11, Art. 91b GG keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Errichtung eines BVR entnehmen. Im Rahmen einer staatsvertraglichen Regelung könnte die Norm aber von Bedeutung sein (dazu unter 3.2.1.).

#### 3.1.2.7. Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Länder im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur (Art. 104c GG)

Aus dem Bereich der Finanzkompetenzen könnte zudem Art. 104c Satz 1 GG von Relevanz sein („Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen sowie besondere, mit diesen unmittelbar verbundene, befristete Ausgaben der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen **Bildungsinfrastruktur** gewähren.“). Mit der kommunalen Bildungsinfrastruktur sind allgemein- und berufsbildende Schulen sowie Kinderbetreuungseinrichtungen umfasst, die einen öffentlichen Bildungsauftrag auf kommunaler Ebene wahrnehmen.<sup>81</sup>

Für die Bewertung, ob Investitionen in die Bildungsinfrastruktur erforderlich oder sinnvoll sind, könnte wohl auch die Erhebung von Bildungsdaten relevant sein, etwa um steigende Schülerzahlen oder Ganztagsbedarfe zu überblicken.<sup>82</sup> Allerdings dürfte dies nur begrenzt möglich sein. Gerade bei der Erhebung von Daten, welche Bildungsverläufe nachzeichnen und damit vielmehr auf bildungspolitische Maßnahmen wie Förderbedarfe ausgerichtet sind, dürfte Art. 104c GG als infrastrukturbezogene Norm nicht greifen.

#### 3.1.2.8. Weitere Kompetenzen

Über die genannten Bundesaufgaben hinaus könnten auch weitere Bundeskompetenzen in Betracht kommen. So sind z.B. aus dem Bereich der Gesetzgebung die konkurrierende

---

78 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 91b Rn. 4 m.w.N.

79 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 91b Rn. 1, 2.

80 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 91b Rn. 7.

81 Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 104c Rn. 24.

82 Zur Zulässigkeit eines Ganztags schul-Investitionsprogramms, Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 104c Rn. 2 m.w.N.

Gesetzgebungskompetenz für die **Zulassung zu ärztlichen und anderen Heilberufen sowie zum Heilgewerbe** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG) zu nennen, da zur Zulassung auch Regelungen zu Prüfungswesen, Ausbildung und Voraussetzungen für die Zulassung zur Ausbildung gehören.<sup>83</sup> Zudem eröffnet Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für die **Rechtsanwaltschaft, das Notariat und die Rechtsberatung**. Die Kompetenz ermöglicht den Erlass von Zulassungsregelungen und Berufsausübungsregelungen in Betracht.<sup>84</sup> Auch hat der Bund (jedenfalls in Bezug auf die Befähigung zum Richteramt) die Gesetzgebungskompetenz für die **juristische Ausbildung**.<sup>85</sup> Auch die Kompetenz des Bundes für das Arbeitsrecht, welche auch die Arbeitsvermittlung und die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung umfasst (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) könnte zumindest teilweise für die Erfassung von Bildungsdaten herangezogen werden.

### 3.1.2.9. Zwischenergebnis

Es zeigt sich, dass dem Bund zwar für einige Bildungsbereiche Kompetenzen zustehen, welche durchaus auch Berührungspunkte mit der Bildungshoheit der Länder aufweisen und die Erhebung von Daten auch aus dem Schulbereich erfassen können. Grundsätzlich kann sich die Zuständigkeit für ein Gesetz auch aus unterschiedlichen Kompetenztiteln zusammensetzen.<sup>86</sup> Dennoch erscheint eine (alleinige) Bundeskompetenz für die Einführung eines bundesweiten BVR jedenfalls fraglich, da ein umfassendes bundesweites BVR in weiten Teilen die Kompetenz der Länder für das **Schulwesen** betreffen dürfte, was von den bundesrechtlichen Kompetenznormen nicht mehr erfasst sein dürfte. Dies könnte abschließend allerdings nur anhand einer konkreten Regelung bewertet werden.

### 3.2. Verwaltungskompetenzen

Über die Gesetzgebungskompetenz hinaus stellt sich die Frage, welcher Hoheitsträger für den **Vollzug** entsprechender Regelungen zuständig wäre. Gemäß Art. 83 GG führen die Länder die **Bundesgesetze** als eigene Angelegenheiten aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Soweit die Länder gestützt auf eine bundesrechtliche Regelung verpflichtet würden, von ihnen erhobenes Material für die Statistik für Bundeszwecke nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG zur Verfügung zu stellen (diese Möglichkeit eröffnet bereits die Gesetzgebungskompetenz, dazu unter 3.1.2.), obläge ihnen – vorbehaltlich der durch Art. 84 GG zugelassenen Einflussnahmen durch den Bund – die Befugnis, über alle Fragen der verwaltungsmäßigen Ausführung zu bestimmen (Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG).<sup>87</sup> Soweit Daten aufgrund von landesrechtlichen Regelungen (z.B.

---

83 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 74 Rn. 50.

84 BVerfG, Beschluss vom 17.03.1964 - 2 BvO 1/60, Rn. 11.

85 Zu der Frage, ob sich diese aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und/oder Art. 98 GG ergibt siehe: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des integrierten Bachelors im Rahmen des Studiums der Rechtswissenschaften, Ausarbeitung vom 26.09.2025, [WD 3 - 3000 - 072/25](#).

86 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 57.

87 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 84 Rn. 2 m.w.N.

Regelungen zur Schulstatistik) erhoben werden, sind die Länder nach der Grundnorm des Art. 30 GG für den Verwaltungsvollzug zuständig.

Eine eigene **Vollzugskompetenz des Bundes** kann sich nach Art. 83 GG nur ergeben, soweit das Grundgesetz eine solche ausdrücklich bestimmt oder zulässt. In Betracht kommt insoweit vor allem Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG. Dieser bestimmt, dass der Bund für Angelegenheiten, für die er eine Gesetzgebungskompetenz hat (dazu unter 3.1.2.), gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG „selbstständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz“ errichten kann. Im Unterschied zu Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG, der unter den dort genannten Voraussetzungen auch die Errichtung von Mittel- und Unterbehörden ermöglicht, müssen Aufgaben nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zentral erfüllbar sein.<sup>88</sup> Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes stellt die äußerste Grenze seiner Verwaltungskompetenz dar.<sup>89</sup> Soweit dem Bund also eine Gesetzgebungskompetenz für die Statistik für Bundeszwecke nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG zusteht, darf er den Verwaltungsvollzug durch Gesetz etwa dem Statistischen Bundesamt als selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (vgl. § 2 Abs. 1 Bundesstatistikgesetz (BStatG)<sup>90</sup>) übertragen (soweit das Bundesamt im Rahmen bereits existierender Statistiken nicht ohnehin schon zuständig ist), denn Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG betrifft nicht nur die Errichtung neuer Bundesoberbehörden, sondern (erst Recht) die Übertragung neuer Aufgaben auf bestehende Bundesoberbehörden.<sup>91</sup>

### 3.3. Regelung durch Staatsvertrag

In der Diskussion um die Einführung eines bundesweiten BVR wird überwiegend davon ausgegangen, dass der Bund allein ein solches nicht einführen könnte und es eines **Bund-Länder-Staatsvertrages** bedürfte.<sup>92</sup> Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für innerstaatliche Verträge zwischen Bund und Ländern.<sup>93</sup> Die grundsätzliche Befugnis des Bundes und der Länder um Abschluss derartiger Vereinbarungen wird jedoch aus dem Grundgesetz und der den Ländern und dem Bund im Bundesstaat zugeordneten Staatlichkeit gefolgert.<sup>94</sup> Ihre

---

88 Winkler, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 50.

89 Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 80.

90 Bundesstatistikgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.10.2016 (BGBl. I S. 2394), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 08.05.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 152); zur Errichtung des Statistischen Bundesamts auf Grund von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG siehe: Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 91.

91 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 87 Rn. 14 m.w.N.

92 Vgl. nur Giar et al., Konzeption eines statistischen Bildungsverlaufsregisters in Deutschland – Entwicklungen bis 2023 und Ausgestaltungsoptionen, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), [WISTA 3/2023](#), S. 54.

93 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtliche Einordnung von Bund-Länderabkommen, Ausarbeitung vom 12.09.2018, [WD 3 - 3000 - 304/18](#), S. 3.

94 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 30 Rn. 167 m.w.N.

Zulässigkeit wird zudem auf die Erwähnung spezieller Staatsverträge im Grundgesetz gestützt (Art. 29 Abs. 7 und 8, Art. 130 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3).<sup>95</sup>

Ein Staatsvertrag betrifft im Unterschied zu Verwaltungsabkommen Materien, welche sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen und deshalb der Zustimmung der Parlamente bedürfen.<sup>96</sup> In der Praxis werden Staatsverträge vom zuständigen Ministerium ausgehandelt und vom Regierungschef oder dem zuständigen Minister mit Vertretungsbefugnis vorläufig abgeschlossen. Anschließend ist die Zustimmung der Parlamente erforderlich, wobei sie ihre Zustimmung nur insgesamt erteilen oder den Vertrag in Gänze ablehnen können.<sup>97</sup> Die Zustimmung erfolgt in den meisten Bundesländern durch formelles Zustimmungsgesetz.<sup>98</sup>

Staatsvertragliche Regelungen dürfen nicht gegen verfassungsrechtliche Grundprinzipien verstoßen, wozu insbesondere die Grundrechte des Grundgesetzes zählen (dazu unter 3.4.).<sup>99</sup>

### 3.3.1. Kompetenzverteilung des Grundgesetzes

Grenzen der Kooperation folgen zudem aus der **grundgesetzlichen Zuordnung der Kompetenzen** entweder zum Bund oder zu den Ländern: „Es gilt der allgemeine Verfassungsgrundsatz [...], dass weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sind auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig.“<sup>100</sup> Staatsvertragliche Vereinbarungen dürfen also nicht so weit gehen, dass eine Kompetenzverschiebung stattfindet.<sup>101</sup> Daraus folgen aber für Kooperationen keine strikten Verbote, sondern nur Grenzen, innerhalb derer Kooperationen verfassungsrechtlich zulässig sein können.<sup>102</sup> Nach den bisherigen Vorschlägen soll nicht etwa die Kompetenz zur Erhebung bildungsrelevanter Daten gänzlich auf den Bund übertragen werden, sondern ein BVR-

---

95 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 32 Rn. 6.

96 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 32 Rn. 6 m.w.N.; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 20 Rn. 169.

97 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtliche Einordnung von Bund-Länderabkommen, Ausarbeitung vom 12.09.2018, [WD 3 - 3000 - 304/18](#), S. 4 mit Verweis auf Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. VI, 3. Aufl. 2008 § 141 Rn. 61 und Knothe, (Rundfunk-) Staatsverträge – Faktische Gesetzgebung der Regierungen unter Ausschluss der Parlamente?, ZRP 2010, 181 (182); zu den Verfahrensschritten im Einzelnen, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Staatsverträge zwischen den Bundesländern, Aktueller Begriff vom 19.07.2007, [Nr. 48/07](#).

98 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtliche Einordnung von Bund-Länderabkommen, Ausarbeitung vom 12.09.2018, [WD 3 - 3000 - 304/18](#), S. 4 mit Verweis auf Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. VI, 3. Aufl. 2008 § 141 Rn. 61; Schladebach, Staatsverträge zwischen Ländern, Verwaltungsarchiv 2007, 238 (248 f.).

99 Schladebach, Staatsverträge zwischen Ländern, Verwaltungsarchiv 2007, 238, (254).

100 BVerfGE 63, 1 (39 f.).

101 Zu bundesstaatlichen Kooperationen allgemein: Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 20 Rn. 176.

102 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 20 Rn. 177.

Verbund geschaffen werden, der aus einem BVR-Bund und 16 BVR der Länder besteht, die verschiedene amtliche Bildungsstatistiken vereinen, namentlich Daten aus der Schulstatistik und der Anerkennungsstatistik der Länder sowie Berufsbildungs-, Pflegeausbildungs-, Hochschul- und Anerkennungsstatistiken des Bundes sowie die Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Bereich des Übergangssystems zwischen Schule und Berufsbildung.<sup>103</sup> Das spricht dafür, dass eine die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes wahrende Ausgestaltung möglich wäre.

Fraglich ist, ob die Regelung des Art. 91b Abs. 2 GG einer staatsvertraglichen Lösung entgegenstehen könnte. So geht etwa *Rudolf* davon aus, dass, wenn die Gesetzgebungskompetenz wie im Bildungsbereich hauptsächlich bei den Ländern angesiedelt ist, für Abmachungen nur noch Platz ist, soweit Art. 91b GG dies vorsieht: „Ansonsten besteht Kooperation im Kultusressort nur zwischen den Ländern, die sich in sehr großem Umfang im Rahmen der Kultusministerkonferenz vollzieht.“<sup>104</sup> Eine solche Sperrwirkung von Art. 91b GG wird jedoch überwiegend abgelehnt: „Wo die Zusammenarbeit in das Belieben der Beteiligten gestellt wird, kann sie andere Formen kompetenzgerechter Aufgabenwahrnehmung nicht verdrängen.“<sup>105</sup>

### 3.3.2. Verbot der Mischverwaltung

Weiter könnte ein „**Verbot der Mischverwaltung**“ der Einführung eines BVR im Wege einer staatsvertraglichen Regelung entgegenstehen. Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sind grundsätzlich getrennt, weshalb die zugewiesenen Zuständigkeiten mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen sind.<sup>106</sup> Ausnahmen hiervon sind nur in seltenen Fällen und unter engen Voraussetzungen zulässig.<sup>107</sup> Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art des Bundes im Aufgabenbereich der Länder sind ausgeschlossen, wenn die Verfassung dem Bund die Sachkompetenzen nicht überträgt.<sup>108</sup> Das Grundgesetz schließt, von begrenzten Ausnahmen abgesehen, auch eine sogenannte Mischverwaltung aus.<sup>109</sup> Dabei ist eine hinreichend klare Zuordnung von Verwaltungszuständigkeiten auch aus Gründen des Demokratieprinzips erforderlich, welches eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern fordere und auf diese Weise demokratische Verantwortlichkeit ermöglicht.<sup>110</sup>

---

103 Giar et al., Konzeption eines statistischen Bildungsverlaufsregisters in Deutschland – Entwicklungen bis 2023 und Ausgestaltungsoptionen, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), [WISTA 3/2023](#), S. 54-55.

104 Rudolf, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd. VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 61.

105 Kaufhold, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 91b Rn. 12; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 91b Rn. 21; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, 65. Edition, Stand: 01.03.2026, Art. 91b Rn. 6.

106 BVerfGE 119, 331 (364).

107 BVerfGE 119, 331 (364).

108 BVerfGE 119, 331 (365); 32, 145 (156); 108, 169 (182).

109 BVerfGE 119, 331 (365); 63, 1 (38 ff.); 108, 169 (182).

110 BVerfGE 119, 331 (364 ff.); Engels, Staatsverträge und Verwaltungsvereinbarungen im kooperativen Föderalismus, ZG 2023, 244 (261).

Es ist jedoch zu beachten, dass nicht in jedem Falle eines Zusammenwirkens von Bund und Ländern auch die Kompetenz- und Organisationsnormen der Art. 83 ff. angetastet werden.<sup>111</sup> Sofern dies nicht der Fall ist, steht ein „Verbot der Mischverwaltung“ einer Kooperation nicht entgegen. Die unter 2.3.1. dargestellten Trennung in ein BVR-Bund und 16 Landes-BVR spricht für eine mögliche Trennung der Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern auch im Rahmen eines staatsvertraglich geregelten BVR. Auch insoweit wäre die konkrete Ausgestaltung entscheidend.

### 3.4. Grundrechte

Fraglich ist, ob die verfassungsrechtlich verbürgten Grundrechte der Einführung eines BVR entgegenstehen könnten. Diese sind vor allem insoweit zu beachten, als das Unionsrecht, insbesondere die DSGVO, den Nationalstaaten **Regelungsspielräume** belässt.<sup>112</sup>

Da die genaue Ausgestaltung eines BVR bislang unklar ist, können auch hier nur allgemeine Ausführungen gemacht werden. Es erscheint jedoch nicht ausgeschlossen, dass eine grundrechtskonforme Ausgestaltung eines BVR möglich wäre. Dabei wird auch darauf hingewiesen, dass jedenfalls nach der o.g. möglichen Ausgestaltung eines BVR auf Daten zurückgegriffen wird, welche bereits aufgrund bestehender (landes- sowie bundes-)gesetzlicher Regelungen erhoben werden.

#### 3.4.1. Informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)

Die Einführung eines BVR müsste insbesondere das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** wahren (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG).

##### 3.4.1.1. Schutzbereich und Eingriff

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)<sup>113</sup> verbürgt dem Einzelnen die „Befugnis [...] selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“<sup>114</sup>. Damit bietet es insbesondere Schutz vor staatlichem Zugriff auf Informationen über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer Person, d.h. auf **personenbezogene Daten**.<sup>115</sup> „Unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung setzt die freie Entfaltung der Persönlichkeit daher den Schutz des Einzelnen gegen eine unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus.“<sup>116</sup>

---

111 Engels, Staatsverträge und Verwaltungsvereinbarungen im kooperativen Föderalismus, ZG 2023, 244 (260); BVerfGE 127, 165 (191).

112 BVerfGE 121, 1 (15), st. Rspr.

113 Di Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 2 Abs. 1 Rn. 173.

114 BVerfGE 65, 1 (42 f.) mit Verweis auf BVerfGE 56, 37 (41 ff.); 63, 131 (142 f.).

115 Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 284.

116 BVerfGE 150, 1 (106).

Der Schutz erstreckt sich auf alle Informationen, die etwas über die Bezugsperson aussagen können.<sup>117</sup> Auf eine besondere Sensibilität der Daten für die Persönlichkeit der Betroffenen kommt es im Rahmen der Schutzbereichseröffnung nicht an. Nach der Rechtsprechung des BVerfG gibt es vor dem Hintergrund moderner elektronischer Datenverarbeitung „kein schlechthin, also ungeachtet des Verwendungskontextes, belangloses personenbezogenes Datum mehr“.<sup>118</sup>

Die **Erhebung** personenbezogener Daten, ihre **Speicherung, Verwendung und Weiterverwendung** stellen jeweils **Eingriffe** in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung dar.<sup>119</sup> Auch die Einführung einer – wie auch immer gearteten – Personen-Identifikationsnummer, die durch die Verknüpfung mit einem Namen bzw. der Identität einer Person ebenso zum personenbezogenen Datum wird, sowie jede weitere Verwendung der Identifikationsnummer, stellen einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff dar.<sup>120</sup> „Wie schwer derartige Eingriffe wiegen, lässt sich abstrakt nur unzureichend bestimmen; die genaue Belastungswirkung [...] ergibt sich erst aus ihrer gesetzlichen Ausgestaltung und der Art sowie dem Umfang der mit ihr verknüpften Daten.“<sup>121</sup> Denn auch die Verarbeitung von Daten, die isoliert wenig sensibel sind, können schwerwiegend in die informationelle Selbstbestimmung eingreifen, sobald sie mit anderen Daten verknüpft und für eine Vielzahl anderer Zwecke verwendet werden.<sup>122</sup> Wie bereits erwähnt, stellt jede einzelne Maßnahme einen eigenständigen Grundrechtseingriff dar, der einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung bedarf und verhältnismäßig sein muss.<sup>123</sup>

Insofern müsste jeder einzelne durch ein BVR vorgesehene Eingriff – d.h. von der Erhebung der Daten durch die Bildungseinrichtungen, über ihre Weitergabe bis hin zur Verknüpfung über eine Identifikationsnummer – verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

#### 3.4.1.2. Rechtfertigung

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos gewährleistet, sondern unterliegt der **Schrankentrias** des Art. 2 Abs. 1 2. Halbsatz GG und kann – jenseits des unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung<sup>124</sup> – auf Basis einer gesetzlichen Ermächtigung Grundlage eingeschränkt werden, wenn dies durch ein überwiegendes Allgemeininteresse

---

117 BVerfGE 150, 1 (107).

118 BVerfGE 150, 244 (264); 65, 1, (45).

119 Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 289.

120 Martini/Wagner/Wenzel, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Stand: 17.09.2017, S. 20 sowie Fn. 32 sowie FG Köln, Urteil vom 07.07.2010 - 2 K 2999/08, Rn. 75 f.

121 Martini/Wagner/Wenzel, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Stand: 17.09.2017, S. 21 zur allgemeinen Personenkennziffer.

122 Martini/Wagner/Wenzel, Rechtliche Grenzen einer Personen- bzw. Unternehmenskennziffer in staatlichen Registern, Stand: 17.09.2017, S. 21 mit Verweis auf BVerfGE 118, 168 (197). st. Rspr.

123 Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 289 mit Verweis u.a. auf BVerfGE 130, 151 (184).

124 Dazu etwa: BVerfGE 27, 344 (350 f.); 120, 274 (335); 130, 1 (22); 141, 220 (276).

gerechtfertigt ist, sich Voraussetzungen und Umfang der Beschränkung klar und für den Bürger erkennbar aus dem Gesetz ergeben (Grundsätze der **Bestimmtheit** und der **Normenklarheit**) und der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** gewahrt ist.<sup>125</sup>

Darüber hinaus leitet das BVerfG bei staatlichen Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung je nach Schwere des Eingriffs aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip auch die Notwendigkeit verfahrensrechtlicher und organisatorischer Sicherungen ab.<sup>126</sup> Dabei wird unterschieden zwischen personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden und solchen, die für statistische Zwecke bestimmt sind und anonym ausgewertet werden.<sup>127</sup>

#### 3.4.1.2.1. Zweckbindungsgebot und Statistikprivileg

Bei personenbezogenen Daten, die in individualisierter, nicht anonymisierter Form erhoben und verarbeitet werden verlangt das **Zweckbindungsgebot**, dass die Bestimmungen, die die Datenerhebung regeln, hinreichend normklare Festlegungen darüber enthalten, wozu die Daten später verwendet und ggf. weiterverwendet werden dürfen.<sup>128</sup> Eine Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat ist verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig und nur ausnahmsweise zum Schutz besonders hoher Gemeinwohlüter erlaubt.<sup>129</sup> Ausnahmen „von den Erfordernissen einer konkreten Zweckumschreibung, vom Verbot, personenbezogene Daten auf Vorrat zu sammeln, sowie von den Anforderungen für Weitergabe und Verwertung“<sup>130</sup> gelten jedoch für die **Datenerhebung für statistische Zwecke**, da es dem Wesen der Statistik entspricht, Daten für nicht von vornherein bestimmbare Aufgaben zu erheben und aufzubereiten.<sup>131</sup>

Zum Ausgleich der im Voraus nicht bestimmbaren „Vielfalt der Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten“ bei Statistiken bedarf es für die Informationserhebung und -verarbeitung zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der Auskunftspflichtigen jedoch entsprechender Schranken.<sup>132</sup> So darf die Datenerhebung und -verarbeitung zu statistischen Zwecken nach der Rechtsprechung des BVerfG nur als Hilfe zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erfolgen und auch nicht jede Angabe verlangt werden; „vielmehr muss geprüft werden, ob das Ziel der Erhebung nicht

---

125 BVerfGE 150, 1 (107 m.w.N.); Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 296.

126 Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 297.

127 BVerfGE 150, 1 (107) mit Verweis auf BVerfGE 27, 1 (7); 65, 1 (45); 120, 378 (399).

128 Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 298 mit Verweis u.a. auf BVerfGE 100, 313 (360); 118, 168 (187); 120, 378 (404).

129 BVerfGE 65, 1 (46); 100, 313 (360); 125, 260 (345); 130, 151 (187).

130 BVerfGE 150, 1 (108).

131 Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 298; für Volkszählungen: BVerfGE 65, 1 (47); 150, 1 (108).

132 BVerfGE 65, 1 (48).

auch durch eine anonymisierte Ermittlung erreicht werden kann.<sup>133</sup> Im Hinblick auf den Zensus 2011 führte das BVerfG insoweit aus:

„Darüber hinaus bedarf es besonderer Vorkehrungen für die **Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -verarbeitung**, da die Daten während der Erhebung und auch noch nach der Speicherung zumindest teilweise individualisierbar bleiben. Zu den verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gehört es, dass die der Identifizierung der befragten Personen dienenden Daten zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht und bis zu diesem Zeitpunkt Namen und Anschrift von den übrigen Angaben getrennt und unter besonderem Verschluss gehalten werden [...]. Schließlich bedarf es wirksamer Abschottungsregelungen nach außen. Schon während der Erhebung ist eine strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben geboten, solange noch ein Personenbezug besteht oder herstellbar ist (Statistikgeheimnis); das gleiche gilt für das Gebot einer möglichst frühzeitigen (faktischen) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung [...]. Im Übrigen gefährdet eine Weiterleitung von zu statistischen Zwecken erhobenen personenbezogenen Daten gegen den Willen oder ohne Kenntnis der Betroffenen die amtliche Statistik selbst. Für deren Funktionsfähigkeit ist ein möglichst hoher Grad an Genauigkeit und Wahrheit der erhobenen Daten erforderlich, der nur erreicht werden kann, wenn bei den Auskunftspflichtigen das notwendige Vertrauen in die Abschottung der für statistische Zwecke erhobenen Daten besteht [...].“<sup>134</sup>

Das BVerfG hat die Erhebung von Daten zu ausschließlich statistischen Zwecken für verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten, wenn sie nach ihrer Anonymisierung oder statistischen Aufbereitung von den statistischen Ämtern anderen staatlichen Organisationen oder sonstigen Stellen zur Verfügung gestellt werden.<sup>135</sup> Dagen würde eine Übermittlung nicht anonymisierter und nicht statistisch aufbereiteter, also noch personenbezogener Daten zum Zweck des Verwaltungsvollzugs einen unzulässigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen (auch als „Rückspielverbot“ bezeichnet).<sup>136</sup>

Im Hinblick auf die Volkszählung 2011 führte das Gericht zudem aus, dass sich übermittelte Registerdaten ab der Übermittlung im besonders abgeschirmten Bereich der amtlichen Statistik befänden. Weitere Verarbeitungsschritte innerhalb dieses Bereichs fügten dem – eine Abschirmung durch Statistikgeheimnis und Rückspielverbot vorausgesetzt – keine zusätzliche Beeinträchtigung hinzu.<sup>137</sup>

Da nach aktuellen Vorschlägen ein BVR allein statistischen Zwecken dienen soll, müssten diese besonderen Vorgaben für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung und -

---

133 BVerfGE 150, 1 (108); BVerfGE 65, 1 (48).

134 BVerfGE 150, 1 (108 f.); Hervorheb. d. Verf.

135 BVerfGE 150, 1 (109); 65, 1 (51).

136 BVerfGE 150, 1 (110).

137 BVerfGE 150, 1 (135).

verarbeitung berücksichtigt werden. Anders wäre dies zu bewerten, wenn die Datenerhebung auch zu anderen Zwecken erfolgen würde, insbesondere dann, wenn die Daten für ein konkretes Verwaltungshandeln herangezogen würden. In diesem Fall fände das Statistikprivileg keine Anwendung und wären das Zweckbindungsgebot und die grundsätzliche Unzulässigkeit einer Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat zu beachten.

#### 3.4.1.2.2. Verhältnismäßigkeit

Weiter müsste der Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** beachtet werden. Dieser erfordert, dass die Ausgestaltung eines BVR möglichst grundrechtsschonend ausgestaltet wird. Dazu müsste es einem legitimen Zweck dienen, zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich sein und auch im engeren Sinne verhältnismäßig sein.

Das erklärte Ziel hinter der Schaffung eines BVR, eine fundiertere Grundlage für die Steuerung der Bildungspolitik und einen zielgerichteten Mitteleinsatz<sup>138</sup> zu schaffen, dürfte einen legitimen Zweck darstellen. Gleiches gilt für die Heranziehung der in einem BVR erfassten Bildungsdaten für den Zensus. Ein Bildungsregister scheint auch geeignet, diese Ziele zu fördern. Insbesondere könnte eine breite Datengrundlage, welche Bildungswege von Beginn an und überregional nachzeichnet, der Erlangung verschiedentlich Erkenntnis zu lokalen Bedarfen und Handlungsnotwendigkeiten sowie zur Evaluation staatlichen Handelns dienen. Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn kein anderes, gleich wirksames Mittel existiert. Dazu bedürfte es der Betrachtung der konkreten Ausgestaltung und des Vergleichs mit alternativen Regelungsmöglichkeiten. Dabei wäre wohl u.a. die Wirksamkeit anderer Erhebungsarten zu betrachten.

Die Schwere der Eingriffe dürfte zudem nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der rechtfertigenden Gründe stehen (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).<sup>139</sup> Dies verlangt, dass die Schwere der gesetzgeberischen Grundrechtsbeschränkung bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe steht. Erforderlich ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Eingriffsgewicht der Regelung und dem verfolgten gesetzgeberischen Ziel.<sup>140</sup> In diesem Rahmen wären auch die in der Rechtsprechung des BVerfG thematisierten Vorkehrungen für die Durchführung und Organisation der Datenerhebung zu berücksichtigen, wie etwa Aufklärungs- und Belehrungspflichten<sup>141</sup>, die Löschung der zur Identifizierung dienenden Merkmale zum frühestmöglichen Zeitpunkt und bis zu diesem Zeitpunkt die Trennung und das Unterverschlusshalten von den übrigen Angaben.<sup>142</sup> Auch die Beachtung des Abschottungs- und Trennungsgebots, welches die Verarbeitung von statistischen Einzeldatensätzen in einem von

---

138 Hubig/Prien/Schopper, Vorschläge für die Bildung bis 2035, in: [Bessere Bildung 2035](#), Wübben Stiftung Bildung, 2025, S. 142; Hertweck et al., Bildungsdaten: Datenlücken durch ein Bildungsverlaufsregister schließen, in: [Wirtschaftsdienst 2023, 103\(11\)](#), S. 733-736.

139 BVerfGE 90, 145 (173); 113, 348 (391 f.).

140 BVerfGE 133, 277 (322); st. Rspr.

141 BVerfGE 65, 1 (59).

142 BVerfGE 65, 1 (59).

den übrigen Verwaltungsstrukturen getrennten Bereich erfordert, dürfte hier eine Rolle spielen.<sup>143</sup> Auch insoweit käme es also entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung an.

#### 3.4.1.2.3. Mit der Würde des Menschen unvereinbare Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit

Bei der Ausgestaltung eines BVR wäre mit der Rechtsprechung des BVerfG auch zu beachten, dass auch statistische Erhebungen nicht zu einer „mit der **Würde des Menschen unvereinbaren gänzlichen oder teilweise Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit**“<sup>144</sup> führen dürfen. Dies ist allerdings nicht bereits dann erfüllt, wenn einzelne Lebensbereiche abgebildet werden:

„Etwas anderes würde nur gelten, soweit eine unbeschränkte Verknüpfung der erhobenen Daten mit den bei den Verwaltungsbehörden vorhandenen, zum Teil sehr sensitiven Datenbeständen oder gar die Erschließung eines derartigen Datenverbundes durch ein einheitliches Personenkennzeichen oder sonstiges Ordnungsmerkmal möglich wäre; denn eine umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen der Bürger ist auch in der Anonymität statistischer Erhebungen unzulässig.“<sup>145</sup>

Die Erhebung von Daten aus dem Bildungsbereich, die durchaus einen wesentlichen und sensiblen Teil der Persönlichkeit widerspiegeln können, dürften allerdings keine solche „umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit darstellen. Soweit eine Verknüpfung mit weiteren Datenbanken und Studien (dazu unter 2.3.1.) angestrebt würde, müsste jedoch sorgfältig geprüft werden, ob bzw. wann diese Grenze überschritten würde. Dabei ist jedoch auch zu beachten, dass in der Statistik der generell verpflichtende Grundsatz gilt, dass die Aufbereitung der Individualdaten immer zu einer „strukturierten“ – anonymen – Form führen muss, „so daß im Ergebnis die Erstellung von ‚Bildern‘ mit Persönlichkeitsbezug auch in der Form von Teilabbildern unzulässig ist“.<sup>146</sup>

#### 3.4.2. Weitere Grundrechte

Ein BVR müsste auch über das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hinaus in grundrechtskonformer Art und Weise ausgestaltet werden. In diesem Zusammenhang wären etwa der **allgemeine** sowie die **speziellen Gleichheitssätze** der Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Satz 2 GG zu beachten, insbesondere soweit die Sorge einer möglichen Stigmatisierung geäußert wird.<sup>147</sup> Sofern organisatorische, verfahrensrechtliche und technische Vorkehrungen, insbesondere zur

---

143 BVerfGE 65, 1 (50); dazu: Leischner/Kolge, Zum Einfluss des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auf die Bundesstatistik, WISTA 3/2024, S. 22.

144 BVerfGE 65, 1 (52); Hervorheb. d. Verf.

145 BVerfGE 65, 1 (53).

146 BVerfGE 65, 1 (53 f.).

147 Kuhn et al., Bildungsverlaufsregister und Schüler-ID in Deutschland. Status quo und Gelingensbedingungen, [Bertelsmann Stiftung](#) (Hrsg.), 2025, S. 6.

Pseudonymisierung bzw. Anonymisierung getroffen werden, dürfte auch insoweit eine grundrechtskonforme Ausgestaltung möglich sein. Auch hier käme es jedoch entscheidend auf die konkrete Ausgestaltung einer Regelung an.

#### 4. Das Bildungsverlaufsregister im Lichte des Völkerrechts (EU 6)

In diesem Abschnitt werden **potenziell relevante völkerrechtliche Regelungen** für ein Bildungsverlaufsregisters dargestellt. Der **Fokus** wird dabei auftragsgemäß auf Regelungen der **VN-Kinderrechtskonvention (folgend: KRK)**<sup>148</sup> und der **VN-Behindertenrechtskonvention (folgend: BRK)**<sup>149</sup> gelegt. Aufgrund der ungeklärten konkreten Ausgestaltung eines solchen Registers wird lediglich ein cursorischer Überblick über möglicherweise relevante völkerrechtliche Normen gegeben. Ohne Kenntnis der Ausgestaltung des Bildungsverlaufsregisters ist es nicht möglich, zu potenziellen Konfliktlinien mit dem Völkerrecht konkret Stellung zu nehmen.

Die **KRK** ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der in Deutschland seit dem 5. April 1992 verbindlich ist und den Rang eines einfachen Bundesgesetzes hat.<sup>150</sup> Zum einen ist die KRK bei Normkollisionen gleichberechtigt in Einklang mit sonstigem Bundesrecht zu bringen, zum anderen ist sie als Auslegungshilfe hinsichtlich der konkreten Reichweite der Grundrechte des Grundgesetzes heranzuziehen.<sup>151</sup> Des Weiteren ist eine unmittelbare Geltendmachung der KRK vor Behörden und Gerichten möglich, insofern es sich um sog. *self-executing* Normen handelt, die nach Inhalt, Zweck und Wortlaut hinreichend bestimmt sind. Diese Normen enthalten größtenteils subjektive Rechte der Kinder, die unmittelbar anwendbar sind.<sup>152</sup> Die Grundprinzipien der KRK sind Schutz, Beistand und Partizipation von Kindern.<sup>153</sup>

Denselben rechtlichen Charakter hat die **BRK**, die seit dem 26. März 2009 in Deutschland verbindlich ist und bereits bestehende Menschenrechte für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen konkretisiert.<sup>154</sup> Wie bei der KRK ist eine unmittelbare Anwendbarkeit nur bei hinreichend bestimmten Normen möglich, wie etwa dem Diskriminierungsverbot des Art. 5

---

148 [Convention on the Rights of the Child](#) vom 20.11.1989 (BGBl. 1992 II S. 990).

149 [Convention on the Rights of Persons with Disabilities](#) vom 13.12.2006 (BGBl. 2008 II S. 1419).

150 Heiderhoff, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 8. Aufl. 2025, Art. 6 Rn. 41-43; Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, 2. Aufl. 2017, Einl. Rn. 25.

151 Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, 2. Aufl. 2017, Einl. Rn. 25.

152 Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, 2. Aufl. 2017, Einl. Rn. 26. Für eine unmittelbare Anwendbarkeit auch der objektiven Verpflichtungen der KRK Cremer, Die UN-Kinderrechtskonvention Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, Deutsches Institut für Menschenrecht, 2. Aufl. 2012, S. 17. A.A. Lorz/Sauer, Kinderrechte ohne Vorbehalt Die Folgen der unmittelbaren Anwendbarkeit des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung, MenschenRechtsMagazin 1/2011, 5 (7).

153 Präambel KRK; Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, 2. Aufl. 2017, Einl. Rn. 28.

154 Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Völkerrechtliche Verpflichtungen aus der VN-Behindertenrechtskonvention, 27.11.2025, [WD 2 - 3000 - 077/25](#), S. 1.

Abs. 2 BRK, das als *self-executing right* höchstrichterlich anerkannt ist.<sup>155</sup> In Rechtsprechung und Literatur wurde eine Geltendmachung insbesondere von Leistungsansprüchen aus der BRK wiederholt abgelehnt, da es diesbezüglich an der Qualität der Normen als *self-executing* mangle.<sup>156</sup>

In Bezug auf ein **Bildungsverlaufsregister** könnten das Recht auf Privatleben (Art. 16 KRK, Art. 22 BRK), das Diskriminierungsverbot (Art. 2 KRK, Art. 5 BRK), das Recht auf (inklusive) Bildung (Art. 28 KRK, Art. 24 BRK) und das Recht auf Partizipation (Art. 12 KRK, Art. 4 Abs. 3 BRK) von Bedeutung sein. Bei allen Maßnahmen – insbesondere auch durch staatliche Akteure – ist stets vorrangig das Kindeswohl (Art. 3 KRK, Art. 7 BRK) zu berücksichtigen.<sup>157</sup> Auch andere völkerrechtliche Verträge – insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention (folgend: EMRK)<sup>158</sup> nebst erstem Zusatzprotokoll,<sup>159</sup> der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (folgend: IPbpR)<sup>160</sup> sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (folgend: IPwskR)<sup>161</sup> – verbürgen diese Rechte in Teilen. Speziell zu Fragen des Datenschutzes ist zudem das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten relevant (folgend DatSchÜbk).<sup>162</sup>

#### 4.1. Schutz des Privatlebens und personenbezogener Informationen

Abhängig von der konkreten Ausgestaltung eines Bildungsverlaufsregisters ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass **personenbezogene Daten**, d. h. Informationen über eine bestimmte oder bestimmbar Person,<sup>163</sup> verarbeitet werden. Sollten solche Daten verarbeitet werden, könnten nicht nur völkerrechtliche Normen aus KRK und BRK, sondern auch die der EMRK, des IPbpR und des DatSchÜbk von Bedeutung sein. In der Regel dürfte zudem in der EU verbindliche

- 
- 155 BSG, Urteil vom 6. März 2012 - B 1 KR 10/11 R, Rn. 29 ff.; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Völkerrechtliche Verpflichtungen aus der VN-Behindertenrechtskonvention, 27.11.2025, [WD 2 - 3000 - 077/25](#), S. 3 m. w. N.
- 156 Siehe dazu m. w. N., Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Völkerrechtliche Verpflichtungen aus der VN-Behindertenrechtskonvention, 27.11.2025, [WD 2 - 3000 - 077/25](#), S. 3.
- 157 Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, 2. Aufl. 2017, Art. 3 Rn. 4; Bantekas, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2018, Art. 7 S. 219.
- 158 [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms](#) vom 04.11.1950 ([BGBl. 1952 II S. 685](#)).
- 159 [Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms](#) vom 20.03.1952 ([BGBl. 1956 II S. 1879](#)).
- 160 [International Covenant on Civil and Political Rights](#) vom 16.12.1966 ([BGBl. 1973 II S. 1533](#)).
- 161 [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights](#) vom 16.12.1966 ([BGBl. 1973 II S. 1569](#)).
- 162 [Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data](#) vom 28.01.1981 ([BGBl 1985 II S. 538](#)). Die überarbeitete Version der Konvention ist derzeit noch nicht Kraft, s. Council of Europe, [Greece becomes the 32nd and Monaco the 33rd state to ratify Convention 108+](#), vom 05.-06.03.2025. Siehe zu letzterer, Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2025, Einleitung Rn. 114 ff.
- 163 Vgl. Art. 2 a) DatSchÜbk.

Datenschutzgrundverordnung<sup>164</sup> strengere Regelungen hinsichtlich des Datenschutzes haben. Ohne Kenntnis der konkreten Ausgestaltung des Bildungsregisters beschränken sich die folgenden Ausführungen auf einen Überblick über den wesentlichen Regelungsgehalt der potenziell relevanten Normen.

**Art. 16 KRK** schützt u. a. das Privatleben von Kindern. Dieses Recht umfasst u. a. das Recht auf „informationelle Privatsphäre“ („information privacy“). Darunter fallen Sachverhalte, in denen Informationen über Kinder von staatlichen oder nichtstaatlichen Stellen erhoben, gesammelt oder gespeichert werden, wenn die jeweiligen Stellen diese Daten verbreiten könnten.<sup>165</sup> Der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes<sup>166</sup> vertritt hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Daten die Ansicht, dass die Vertragsstaaten gem. Art. 16 KRK sicherstellen sollten, dass die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten und ihr Zweck klar definiert sind und dass unautorisierte Personen keinen Zugang zu diesen Daten erhalten.<sup>167</sup> Gleichzeitig wird in der Literatur anerkannt, dass es zum Schutz des Kindeswohls geboten sein kann, personenbezogene Daten durch verantwortliche Stellen zu erheben und weiterzuleiten.<sup>168</sup>

Nahezu wortgleich zu Art. 16 KRK schützt **Art. 22 Abs. 1 BRK** das Privatleben von Menschen mit Behinderungen. Das Recht umfasst u. a. Sachverhalte, die die Kontrolle über ihre eigenen personenbezogenen Informationen betreffen.<sup>169</sup> In Art. 22 Abs. 2 BRK wird der Schutz von personenbezogenen Informationen dahingehend konkretisiert, dass Staaten verpflichtet werden, auf der Grundlage der Gleichberechtigung die Vertraulichkeit von Informationen u. a. über die Person und die Gesundheit zu gewährleisten.<sup>170</sup> Im Kontext der Sammlung von Daten durch staatliche Akteure sei zudem daraufhin hingewiesen, dass **Art. 31 Abs. 1 BRK** die Staaten explizit zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten verpflichtet, die es ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen. Art. 31 Abs. 1 lit. a) und b) BRK präzisieren sodann die rechtlichen Anforderungen an die Sammlung und Aufbewahrung der Informationen.<sup>171</sup> Die

---

164 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 v. 4. Mai 2016, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 4. Mai 2016).

165 Tobin/Field, in: Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child*, 2019, Art. 16 S. 569 f.

166 [Committee on the Rights of the Child](#).

167 Der Ausschuss für die Rechte des Kindes bezieht sich dabei auf den VN-Menschenrechtsausschuss, [CRC/FRA/CO/4](#), 2009, Para. 51.

168 Tobin/Field, in: Tobin, *The UN Convention on the Rights of the Child*, 2019, Art. 16 S. 571.

169 Land/Giannoumis/Kitkowska/Mikhaylova, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 2018, Art. 22 S. 614.

170 Dazu Land/Giannoumis/Kitkowska/Mikhaylova, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 2018, Art. 22 S. 625.

171 Dazu Pedersen/Ferretti, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 2018, Art. 31 S. 935 ff.

BRK untersagt die Sammlung von Daten per se also keineswegs, sondern verpflichtet die Vertragsstaaten in bestimmten Fällen ausdrücklich zur Datenerhebung.

Der Schutz des Privatlebens ist außerdem in **Art. 17 IPbpR** normiert. Der VN-Menschenrechtsausschuss vertritt hinsichtlich des Umfangs von Art. 17 IPbpR die Ansicht, dass jeder Mensch das Recht haben sollte, darüber Kenntnis zu erlangen, welche personenbezogenen Informationen zu welchen Zwecken gespeichert werden und welche Stellen diese Daten verwalten sowie ggf. die Richtigstellung oder Löschung von falschen Daten verlangen zu können. Die Vertragsstaaten müssen der Ansicht des VN-Menschenrechtsausschusses zufolge außerdem sicherstellen, dass die erhobenen personenbezogenen Daten nicht für Zwecke verwendet werden, die mit dem IPbpR unvereinbar sind.<sup>172</sup> Der VN-Menschenrechtsausschuss hat sich zudem dafür ausgesprochen, den Schutz personenbezogener Daten nicht so umfassend auszugestalten, dass die Erhebung von Daten behindert wird, die für die Überwachung der Umsetzung des IPbpR von Bedeutung sind.<sup>173</sup>

In der **EMRK** ist das Recht auf Privatleben in **Art. 8 Abs. 1** EMRK normiert. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (folgend: EGMR) legt seiner Rechtsprechung ein weites<sup>174</sup> Verständnis des Begriffs des Privatlebens zugrunde:

„Article 8 of the Convention thus provides for the right to a form of informational self-determination, allowing individuals to rely on their right to privacy as regards data which, albeit neutral, are collected, processed and disseminated collectively and in such a form or manner that their Article 8 rights may be engaged.“<sup>175</sup>

Unter Art. 8 Abs. 1 EMRK ist demnach anerkannt, dass der Aspekt der **informationellen Selbstbestimmung** hinsichtlich privater Daten wie zum Beispiel Name, Adresse und Informationen zur Identität vom Schutzbereich erfasst wird.<sup>176</sup> Art. 8 Abs. 2 EMRK stellt jedoch implizit klar, dass die Rechte aus Art. 8 Abs. 1 EMRK nicht uneingeschränkt gelten, sondern ein Eingriff gerechtfertigt sein kann. Dazu hat der EGMR konkretisierende Kriterien entwickelt, wonach eine Rechtfertigung in Betracht kommt, wenn der Eingriff auf einem Gesetz beruht, das für die betroffenen Personen zugänglich ist, die Konsequenzen aus der Datenerhebung erkennen lässt und mit rechtsstaatlichen Prinzipien im Einklang steht.<sup>177</sup>

---

172 VN-Menschenrechtsausschuss, [General Comment No. 16: Article 17 \(Right to Privacy\)](#), 1988, Para. 10. Dazu siehe Taylor, A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights: The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights, 2020, S. 475.

173 VN-Menschenrechtsausschuss, Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, CCPR/C/HUN/CO/5 2010, Para. 6.

174 Siehe dazu Breuer, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 25 Datenschutz Rn. 23.

175 EGMR, Urteil vom 27.06.2017 – 931/13, Satakunnan Markkinapörssi Oy u. Satamedia Oy ./.. Finland, Para. 137.

176 Grabenwarter/Pabel, EMRK, 7. Aufl. 2021, § 22 Rn. 11; von Rütte/Zimmermann, in: Keller/Hertig Randal, Europäische Menschenrechtskonvention, 2025, Art. 8 Rn. 55 f.

177 EGMR, Urteil vom 28.06.2007 – 62540/00, Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiiev ./.. Bulgaria, Para. 71.

Zudem enthält das **DatSchÜbk** Regelungen hinsichtlich personenbezogener Daten. Mit dem DatSchÜbk schuf der Europarat 1981 das erste verbindliche völkerrechtliche Instrument spezifisch zum Datenschutz.<sup>178</sup> Das DatSchÜbk stellt in Art. 5 Verarbeitungsgrundsätze auf. In der Kommentarliteratur wird diesbezüglich ausgeführt:

„Personenbezogene Daten sind, erstens, in einer rechtlich einwandfreien sowie den Grundsätzen von Treu und Glauben entsprechenden Weise zu erheben und zu verarbeiten; dürfen, zweitens, nur für genau festgelegte, rechtmäßige Zwecke genutzt werden; müssen, drittens, für den jeweiligen Verarbeitungszweck relevant und vom Umfang her angemessen sein; haben, viertens, sachlich richtig und auf dem neuesten Stand zu sein; und sind, fünftens, stets so aufzubewahren, dass die Betroffenen lediglich innerhalb der für den jeweiligen Zweck erforderlichen Verarbeitungszeit identifiziert werden könne.“<sup>179</sup>

Besonderen Schutz genießen gem. Art. 6 DatSchÜbk u. a. solche personenbezogenen Daten, die die Gesundheit oder das Sexualleben betreffen,<sup>180</sup> nicht aber solche, die den beruflichen Werdegang oder Bildungsverlauf betreffen. Betroffenenrechte wie z. B. Auskunfts- und Löschungsansprüche sind in Art. 8 normiert.<sup>181</sup> Außerdem sieht das DatSchÜbk in Art. 9 Abweichungen und Einschränkungen von den Art. 5, 6, und 8 vor.<sup>182</sup> Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das DatSchÜbk Regeln für den Umgang mit personenbezogenen Daten aufstellt. Solange diese Regelungen befolgt werden, dürfte das DatSchÜbk einem Bildungsverlaufsregister, welches personenbezogene Daten nutzt, nicht entgegenstehen.

#### 4.2. Diskriminierungsverbot und Recht auf inklusive Bildung

In der Zusammenschau des akzessorischen<sup>183</sup> Diskriminierungsverbotes des Art. 2 KRK und des Rechts auf Bildung des Art. 28 KRK ergibt sich ein Recht auf **diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung** entsprechend der persönlichen Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler.<sup>184</sup> Das Recht auf Bildung wird in Art. 24 Abs. 2 BRK dahingehend konkretisiert, dass Menschen mit Behinderungen nicht vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden dürfen und sie

- 
- 178 Schneider, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, 55. Edition Stand 01.02.2026, Syst. B. Völker- und unionsverfassungsrechtliche Grundlagen Rn. 6.
- 179 Dazu Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2025, Einleitung Rn. 99.
- 180 Vgl. Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2025, Einleitung Rn. 102.
- 181 Vgl. Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2025, Einleitung Rn. 103.
- 182 Dazu weiterführend: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, in: Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2025, Einleitung Rn. 96.
- 183 Schmah, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, 2. Aufl. 2017, Art. 2 Rn. 9.
- 184 Vgl. Courts/Tobin, in: Tobin, The UN Convention on the Rights of the Child, 2019, Art. 28 S. 1062 f.; Schmah, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, 2. Aufl. 2017, Art. 28/29 Rn. 1, Art. 2 Rn. 3, 9.

gleichberechtigt mit anderen Zugang zu einem integrativen Unterricht erhalten.<sup>185</sup> Das Recht auf Bildung ist zudem in Art. 2 des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK und Art. 13 IPwskR kodifiziert. Sowohl Art. 14 EMRK als auch Art. 2 Abs. 2 IPwskR<sup>186</sup> normieren ferner umfassende Diskriminierungsverbote hinsichtlich der in den Konventionen garantierten Rechte,<sup>187</sup> deren Wortlaute hinsichtlich der Diskriminierungsgründe jedoch hinter Art. 2 Abs. 1 KRK zurückstehen.

An dem in Deutschland bestehenden Förderschulsystem wird gegenüber manchen Bundesländern die Kritik einer „systematischen Verletzung“ des Art. 24 BRK geübt.<sup>188</sup> Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht ersichtlich, welche Schlüsse aus den Daten eines potenziellen Bildungsverlaufsregisters gezogen werden könnten und ob sich mit der BRK überhaupt Konfliktlinien ergeben könnten.

#### 4.3. Partizipation

Das Recht auf Berücksichtigung der Meinung des Kindes ist in Art. 12 KRK verankert und soll eine **aktive Einbindung und Beteiligung in Entscheidungsprozesse** gewährleisten. Dabei erfasst Art. 12 KRK sowohl einzelne Kinder als auch Gruppen von Kindern<sup>189</sup> und betrifft auch Angelegenheiten wie die Schulpolitik.<sup>190</sup> In Zusammenschau mit dem Kindeswohlprinzip des Art. 3 KRK hat der VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes hinsichtlich gesetzgeberischer Entscheidungen ausgeführt:

„If the best interests of large numbers of children are at stake, heads of institutions, authorities governmental bodies should also provide opportunities to hear the concerned children from such undefined groups and to give their views due weight when they plan actions, including legislative decisions, which directly or indirectly affect children.“<sup>191</sup>

- 
- 185 Vgl. dazu Steinmetz/Wrase/Helbig/Döttinger, Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern, 2021, S. 29-32; Anastasiou/Gregory/Kauffman, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2018, Art. 24, S. 678-681.
- 186 Auch Art. 24 Abs. 1 IPbpR normiert ein Diskriminierungsverbot, jedoch ist im IPbpR kein Recht auf Bildung festgeschrieben.
- 187 Zur Akzessorietät des Art. 14 EMRK siehe Lehner, in: Meyer-Laedwig/Nettesheim/von Raumer, EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 14 Rn. 5; zu Art. 2 Abs. 2 IPwskR siehe diesbezüglich Saul/Kinley/Mowbray, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2014, S. 174.
- 188 Für Rheinland-Pfalz, Bayern, Baden-Württemberg, Saarland, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen begründen diesen Befund ausführlich Steinmetz/Wrase/Helbig/Döttinger, Die Umsetzung schulischer Inklusion nach der UN-Behindertenrechtskonvention in den deutschen Bundesländern, 2021, S. 243. Allgemeiner Schumann, Plädoyer für das Ende sonderpädagogischer Feststellungsverfahren, [bildungsklick](#) vom 03.02.2022.
- 189 Schmal, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, 2. Aufl. 2017, Art. 12 Rn. 3 f.
- 190 Lundy/Tobin/Parkes, in: Tobin, The UN Convention on the Rights of the Child, 2019, Art. 12 S. 402.
- 191 VN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, General Comment No. 12 (2009), The right of the child to be heard, [CRC/C/GC/12](#), Para. 73.

---

Art. 4 Abs. 3 BRK normiert des Weiteren eine aktive Einbeziehungspflicht von Menschen (speziell auch Kindern) mit Behinderungen über die sie vertretenden Organisationen bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten, die sie betreffen.<sup>192</sup>

Bei der gesetzlichen Ausgestaltung eines Bildungsverlaufsregisters, das grundsätzlich die Interessen von Kindern an ihrer schulischen Ausbildung und ihren Daten betrifft, könnte es mit Blick auf das Recht auf Partizipation von Schülerinnen und Schülern und ggf. auch von Menschen mit Behinderungen angezeigt sein, Vertreter und Vertreterinnen anzuhören.<sup>193</sup>

\*\*\*

---

192 Broderick, in: Bantekas/Stein/Anastasiou, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2018, Art. 4 S. 134 f.

193 Einen solchen Mangel konstatiert Schumann, Welche Bedeutung haben die Menschenrechte von Kindern?, [bildungsklick](#) vom 08.01.2026.