

Iris Brameshuber

Auf dem Weg zu einem bundesweiten Schülerregister?

Es gibt derzeit Planungen, bundesweit für jede Schülerin und jeden Schüler eine Schüler-Identifikationsnummer (Schüler-ID) zu vergeben, um individuelle Schulverläufe nachzuvollziehen. Diese Schülerdaten sollen statistisch aufbereitet und für Planungszwecke, aber auch für den Verwaltungsvollzug verwendet werden. Unter dem Stichwort „Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten mit bundeseinheitlichem Datensatz“ werden auf Landesebene zurzeit entsprechende Regelungen in die Schulgesetze aufgenommen, um die Voraussetzungen für eine einheitliche Schülerdatei auf Landes- und Bundesebene zu schaffen. Über die technischen Voraussetzungen zur Zusammenführung dieser Daten an einer Stelle ist bisher nur wenig bekannt. Die Erhebung und Zusammenführung dieser Daten greift erheblich in das Persönlichkeitsrecht der Schülerinnen und Schüler ein. Der Beitrag stellt den Stand der Planungen¹ und Diskussionen dar und formuliert die sich daraus ergebenden datenschutzrechtlichen Probleme und Pflichten.

1 Das Vorhaben der Kultusministerkonferenz

1.1 Schülerindividualdatei

Die Kultusministerkonferenz (KMK) hatte in einem ersten Schritt die Umstellung von Summendaten auf Individualdaten mit einem bundeseinheitlichen Kerndatensatz auf Landesebene beschlossen². Bereits im Januar 2000 war entschieden worden, „für überregionale und internationale Zwecke“ die Schuldaten der Länder zu vereinheitlichen, um sie vergleichen zu können. Eine „zeitgemäße Datenbereitstellung“ sei aber nur möglich, wenn die Schulstatistik auf „Individualdaten“ umgestellt werde³. Bis dato vollzog sich die Erhebung der Schüler, Lehrer- und Unterrichtsdaten lediglich in Form von Summendaten, d.h. die Informationen wurden nach einem bestimmten Berichtsschema in aggregierter Form erfasst. Im Januar 2003 folgte die Ausarbeitung eines Kerndatensatzes (KDS), in dem eine Liste von Merkmalen enthalten ist, die „für Auswertungen auf der nationalen Ebene verwendet werden sollen“⁴. Der Kerndatensatz enthält – in verküpfbarer Form – unter anderem die folgenden Informationen:

1. Merkmalssatz zur Berichtsschule
2. Merkmalssatz zur Klasse und zu den Kursen der Schule
3. Merkmalssatz zu Unterrichtseinheiten (UE) der Schule (nicht alle Länder)
4. Merkmalssatz zu Schüler/innen der Schule
5. Merkmalssatz zu Schulabgängern und Absolventen der Schule

¹ Der Beitrag bezieht sich auf den Planungsstand Mai 2007.

² Die Beschlüsse der KMK sind abrufbar unter <http://www.kmk.org/doku/home.htm?beschl>.

³ Vereinbarung der Kultusministerkonferenz zur Sicherstellung eines einheitlichen Aufkommens schulstatistischer Daten für überregionale und internationale Zwecke (Beschluss der KMK vom 28. Januar 2000), abrufbar unter: <http://www.kmk.org/doc/beschl/D3.pdf>.

⁴ Kerndatensatz (KDS) für schulstatistische Individualdaten der Länder (Beschluss der KMK vom 8. Mai 2003), abrufbar unter: <http://www.kmk.org/doc/beschl/D7.pdf>.

6. Merkmalsatz zu den Lehrkräften der Schule
7. Merkmalsatz zu den Lehrerbewegungen hauptamtlicher/hauptberuflicher Lehrkräfte an der Schule
8. optionale Merkmale

Der Merkmalsatz zu den Schülern und Schülerinnen enthält neben der Schüler-ID und genauen Angaben zur Schule und zum besuchten Unterricht sowie zu den zuvor besuchten Einrichtungen Angaben zu Geschlecht, Geburtsmonat und -jahr, Ersteinschulung, Staatsangehörigkeit, nicht-deutsche Verkehrssprache, Art der Wiederholungen, Schwerpunkte der Unterrichtseinheiten (Fremdsprachen, Förderschwerpunkt, Ganztagsbetreuung, Ausbildungsberuf, Fachrichtung und Wohnort).

Diese Zielsetzung wurde schließlich durch den Beschluss der Amtschefkonferenz vom 22./23. September 2005 bekräftigt, demzufolge zumindest die Daten an den öffentlichen Schulen bis zum Schuljahr 2008/2009 erhoben werden sollten. Der KMK-Bericht über den Stand der Umsetzung zeigt, dass die Umstellung auf Individualdatenerhebung in allen Bundesländern außer Sachsen schon weit fortgeschritten ist. In Bayern, Bremen und Hamburg sind bereits alle nötigen Umstellungen vollzogen.

1.2 Bundesweite Datenbank

Ab 2008 soll nach den Plänen der KMK eine zentrale Datenbank mit Schülerdaten aufgebaut werden. Dafür soll jede Schülerin und jeder Schüler eine ID-Nummer erhalten, die mit deren persönlichem Kerndatensatz verbunden werden soll. Die öffentlichen Schulen sollen ab dem Schuljahr 2008/2009 auf der Basis dieses Kerndatensatzes die entsprechenden Daten liefern. Die für eine Übermittlung der in den Ländern erhobenen Daten an eine gemeinsame zentrale Datenhaltung erforderlichen Rechtsgrundlagen müssten auf Landesebene jedoch erst noch geschaffen werden. Nach dem jetzigen Stand der Planungen ist eine Totalerhebung, d.h. die Erhebung der Daten aller Schülerinnen und Schüler vorgesehen. Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt haben ihre Zustimmung zu einer gemeinsamen nationalen Datenbank bisher verweigert⁵.

Darüber hinaus gibt es ernst zunehmende Überlegungen, die Erhebungen bereits auf Kinder im Kindergartenalter sowie auf Auszubildende und Studenten auszudehnen. Eine stetige Ergänzung der Daten soll möglich sein.

2 Datenschutzrechtliche Bedenken

Die Planungen der KMK haben, nachdem die Öffentlichkeit auf das Thema aufmerksam geworden ist, vielfältige Befürchtungen hervorgerufen. Es besteht die Sorge, der „gläserne Schüler“ werde geschaffen und abweichende Schulkarrieren könnten negative Auswirkungen auf den weiteren Lebenslauf haben. Diese Befürchtungen sind nachvollziehbar und begründet. Die Furcht vor einer anonymen staatlichen Bürokratie ist gerade in Zeiten des rasanten Voranschreitens der Technik und der damit einhergehenden Verfügbarkeit von Informationen verständlich. Wie können die Schülerinnen und Schüler bzw. deren Eltern wissen, mit welchen weiteren Informationen, die der Staat aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften erhält, die Schuldaten verknüpft werden? Wie können sie prüfen, dass Ihre Daten nicht zu anderen Zwecken verwen-

⁵ VIII. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Sachsen-Anhalt vom 01.04.2005–31.03.2007, Punkt 19.4.1.

det oder freigegeben werden? Hält eine einmal gesetzlich festgelegte Zweckbindung was sie verspricht?

Erfahrungen haben gezeigt, dass die gesetzliche Zweckbindung binnen kurzem aufgegeben bzw. in Frage gestellt wird, wenn entsprechende politische Forderungen populär werden. So wurde bereits vorgeschlagen, die Mautdaten, die gesetzlich nur zur Gebührenerhebung verwendet werden dürfen, zur Nutzung für die Strafverfolgungsbehörden freizugeben. Die Bereitstellung der Kontendaten durch die Kreditwirtschaft war zunächst ausschließlich zu Zwecken der Terrorbekämpfung vorgesehen. Nur kurze Zeit später wurde beschlossen, diese Daten zur Überprüfung der Steuerehrlichkeit den Finanz- und Sozialbehörden zugänglich zu machen. (Neu) gespeicherte Datenbestände wecken grundsätzlich Begehrlichkeiten verschiedenster Stellen, die es schon bei den Planungen einer Ersterhebung zu berücksichtigen gilt.

Hinzu kommt die für den Bürger schwierige Durchschaubarkeit der technischen Vorgänge der Datenverarbeitung. Wie sollen und können die Betroffenen prüfen, ob ihre Daten tatsächlich nur anonym zur Verfügung gestellt werden? Wie können sie sicher sein, dass keine Profilbildung erfolgt? Sie müssen hier auf den Staat vertrauen. Dies können sie aber nur, wenn das tatsächliche Verfahren, die Sicherungsmaßnahmen und auch die Ziele und Zwecke der Datenverarbeitung verfassungsgemäß ausgestaltet und vor allen Dingen für sie transparent sind. Der Verarbeitungsprozess muss in jedem Fall für die Betroffenen durchschaubar und nachvollziehbar sein.

2.1 Eingriff in das Recht auf Selbstbestimmung der Schüler/Innen und Eltern

Die Planungen der KMK, sowohl die Umstellung von Summendaten auf Individualdaten als auch die bundesweite zentrale „Bildungsdatenbank“ stellen einen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Schülerinnen und Schüler bzw. ihrer Eltern dar. Nach Maßgabe der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im sog. Volkszählungsurteil⁶ umfasst das in Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz garantierte allgemeine Persönlichkeitsrecht die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Auch die Erstellung von Statistiken stellt einen Eingriff in dieses Grundrecht der Betroffenen dar, auch wenn nur eine anonyme Veröffentlichung erfolgt. Sie setzt den Zugriff auf personenbezogene Daten zur statistischen Aufbereitung voraus. Aber auch in der Anonymität statistischer Erhebung ist eine umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen unzulässig⁷.

Nicht jede statistische Erhebung über Persönlichkeits- und Lebensdaten verletzt dabei die menschliche Persönlichkeit in ihrer Würde oder berührt ihr Selbstbestimmungsrecht in unzulässiger Weise. Als gemeinschaftsbezogener und gemeinschaftsgebundener Bürger muss jedermann die Notwendigkeit statistische Erhebungen über seine Person in gewissem Umfang, wie z.B. bei einer Volkszählung, als Vorbedingung für die Planmäßigkeit staatlichen Handelns hinnehmen. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung besteht nicht schrankenlos, sondern unterliegt Einschränkungen bei Vorliegen eines überwiegenden Allgemeininteresses. Gegen eine bessere Datenbasis für die Bildungsplanung ist aus Datenschutzsicht grundsätzlich nichts einzuwenden. Es muss aber gewährleistet werden, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen gewahrt bleibt.

⁶ BVerfGE 65, 1 (1).

⁷ BVerfGE 65, 1 (44).

An die gesetzlichen Bestimmungen, auf deren Grundlage der informationellen Selbstbestimmung des Einzelnen Schranken gesetzt werden können, hat das Bundesverfassungsgericht eine Reihe von Anforderungen gestellt, aus denen sich für den Bereich der Statistik im Wesentlichen die folgenden ergeben:

- Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss gewahrt bleiben, d.h. die zu erhebenden Angaben müssen für den angestrebten Zweck geeignet und erforderlich sein.
- Die Einschränkungen müssen normenklar sein, d.h., der Zweck einer Statistik muss eindeutig definiert und verständlich sein.
- Der Gesetzgeber muss organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen treffen, die der Gefahr der Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.
- Der Grundsatz der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug muss gewahrt werden.

2.2 Notwendigkeit einer Totalerhebung und bundesweiten zentralen Schülerdatenbank?

Zweifelhaft ist bereits die Notwendigkeit einer bundesweiten Verlaufsanalyse und die damit verbundene Sammlung von individuellen Schülerdaten. Die Wissenschaft fordert eine Totalerhebung, d.h. die Dateierfassung *aller* Schülerinnen und Schüler, weil mit den bisherigen Methoden nicht differenziert genug, fortlaufend aktuell und nachhaltig gearbeitet werden könne.

Der allgemeine Freiheitsanspruch des Bürgers gegenüber dem Staat darf aber nur insoweit von der öffentlichen Gewalt beschränkt werden, als er zum Schutz öffentlicher Interessen unterlässlich ist⁸. Das Bundesverfassungsgericht erachtet es für wichtig, dass sich der Gesetzgeber vor künftigen Entscheidungen zu statistischen Erhebungen mit der jeweils aktuellen Methodendiskussion auseinandersetzt⁹. Vorgabe ist dabei eine geringere Belastung bzw. Einschränkung des Bürgers in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dies ist ein wichtiger Gesichtspunkt, weil nämlich prinzipiell „Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist“¹⁰.

Bei der Betrachtung, ob eine Totalerhebung verhältnismäßig ist, ist vor allem zu berücksichtigen, welche Risiken sich für die einzelnen Schülerinnen und Schüler aus der Generierung einer Schüler-ID ergeben, der die einzelnen Daten und Informationen über ihren individuellen Bildungsweg zugeordnet sind.

Bei den Schülern handelt es sich überwiegend um Minderjährige, deren Persönlichkeit noch in der Entwicklung begriffen ist. Ihr schulischer Lebenslauf zeichnet sich naturgemäß durch Höhen und Tiefen aus, die verschiedenste Ursachen haben können. Schüler müssen eben noch ihre Grenzen erproben und lernen zu lernen. Aus diesen Gründen wird der erreichte Wissens- und Bildungsstand eines Schülers lediglich in Form seiner Abschlussnote bestätigt und kommuniziert, aber nicht durch die individuellen Daten seines Schulverlaufes. Auf diese besonders schätzenswerte Entwicklungsphase von Kindern und Jugendlichen ist besondere Rücksicht zu nehmen. Problematisch ist hier, dass die Daten über einen individuellen Bildungsverlauf für die Schülerinnen und Schüler ein erhebliches Missbrauchspotenzial bergen. Informationen und Interpretationen aus dem individuellen Bildungsverlauf können zu erheblichen Einschränkungen

⁸ BVerfGE 19, 342 (348); BVerfGE 65, 1 (62).

⁹ BVerfGE 65, 1 (55).

¹⁰ BVerfGE 65, 1 (43).

für den Betroffenen führen, wenn diese zweckentfremdet oder unbefugt weitergegeben werden. Es besteht die Gefahr, dass die Schülerinnen und Schüler schon während ihrer Schulzeit Beschränkungen erfahren und sich einen (besseren) Bildungsweg verbauen. Es könnte daran die Fragen geknüpft werden, welche Schule die Schülerin oder der Schüler besuchen darf oder muss. Welche Chancen erhalten sie, welche Förderungen? Welche beruflichen Möglichkeiten werden eröffnet oder verbaut? Die Informationen könnten darüber hinaus genauso einschneidende Auswirkungen bei zukünftigen Arbeitgebern oder sogar Versicherungen haben¹¹.

Zu beachten ist auch, welche Dateninhalte in die Erhebung einbezogen werden. Besonders kritisch sind Daten, die zu einer „sozialen Abstempelung“ führen können¹². Informationen über den sozialen Hintergrund sind daher besonders aufmerksam zu betrachten und dürfen – im Zweifel für das Recht auf Selbstbestimmung – nicht in die Statistik einfließen. Dies gilt es auch zu berücksichtigen, wenn man davon ausgeht, dass nach den Vorstellungen der KMK der Datensatz flexibel und erweiterbar sein soll.

Eine Totalerhebung ist daher nur zulässig, wenn ihre Notwendigkeit belegt ist und Alternativen zu ihrer Vermeidung geprüft sind¹³. Das Prinzip der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit wäre ansonsten verletzt.

Es ist unbestritten, dass eine gewisse Datenerhebung nötig ist, um Erfolg und Misserfolg von Reformen bewerten zu können. Fraglich ist aber, ob es in dieser Art und diesem Umfang nötig ist. Weder belegt noch nachvollziehbar ist, warum die erforderlichen Erkenntnisse, wie in anderen Bereiche der Wirtschaft und der Verwaltung, nicht auch durch aussagekräftige Stichproben gesammelt werden können. Es ist nicht erkennbar, warum die bisherigen Methoden der Schulstatistik und der Datenerhebung nicht ausreichend sind. Die Zusammenhänge zwischen dem sozioökonomischen, bildungsbezogenen und migrationsbestimmten Hintergrund des Elternhauses und den Bildungschancen der Kinder dürften aus dem bestehenden Bildungsmonitoring und den entsprechenden Studien (PISA, TIMMS, IGLU etc.) ausreichend bekannt sein. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Möglichkeiten der statistischen Analyse individueller Bildungsbiografien und dem Erfolg und der Qualität des Bildungswesens in einem Staat ist nicht absehbar und nicht nachvollziehbar.

Die Notwendigkeit, die Daten aller Schülerinnen und Schüler zu erheben und zusammenzuführen, ist auch vor dem Hintergrund, dass sogar die Volkszählungen seit dem Volkszählungsurteil von 1987 bis heute nur noch in Form von Stichproben und Stichprobenerhebungen stattfinden, nicht einsichtig. Die Bildungsberichterstattung sollte daher nicht durch eine Totalerhebung, sondern mit empirischen, wissenschaftlichen Untersuchungen mit repräsentativen Analysen und Längsstichproben erarbeitet werden.

Diese rechtlichen Bedenken kommen erst recht zum Tragen, wenn man bedenkt, dass eine Begrenzung des geplanten Datenbestandes nicht ersichtlich ist und darüber hinaus eine Ausdehnung auf die Bereiche Kindergarten und Hochschule/Weiterbildung geplant ist. Gemäß des Berichts der Sekretariats der KMK vom 17. Mai 2006¹⁴ ist eine „übergreifende personenbezogene Bildungskennziffer möglichst vom Kindergarten bis hin zur Berufsbildung bzw. zum Hochschulbereich, ggf. auch für den Weiterbildungsbereich“ anzustreben. Eine solche Notwendigkeit ist erst recht nicht belegt. Fraglich ist bereits, ob bei einer drei Jahrzehnte umfassenden

¹¹ Dr. Johann Bizer, „Schüler ID zur Analyse von individuellen Bildungsverläufen“, DuD 31 (2007), S. 4.

¹² BVerfGE 65, I (44).

¹³ BVerfGE 65, I (55).

¹⁴ Handlungsempfehlung für die Datengewinnungsstrategie für die nationale Bildungsberichterstattung, Bericht des Sekretariats der KMK, Bonn, den 17.05.2006, S. 6.

Betrachtung von Bildungsverläufen überhaupt für die Bildungsplanung relevante Erkenntnisse gewonnen werden können, da eine vollständige Analyse eben erst nach dieser umfassenden Zeitspanne möglich sein dürfte. Der aktuell bestehende Handlungsbedarf kann daher gar nicht durch die geplante Statistik gesteuert werden. Dies verdeutlicht noch einmal die Vorzugswürdigkeit von Analysen mittels Stichproben und Längsschnitten.

2.3 Erforderlichkeit einer normenklaren Rechtsgrundlage

Der Gefährdung des informationellen Selbstbestimmungsrechts ist durch normenklare Regelung zu begegnen. Dies bedeutet, dass die Eingriffsnorm so präzise wie möglich zu fassen ist, damit die Schülerinnen und Schüler und deren Eltern wissen können, wer was wann über sie weiß. Nur wenn der Gesetzgeber dies beachtet, bleibt gewährleistet, dass sich der Einzelne nicht in seiner freien Entfaltung und seinen Handlungen beschränkt, weil er – so das Bundesverfassungsgericht – unsicher ist, welche seiner Verhaltensweisen notiert, gespeichert, verwendet und weitergegeben wird. Aus der gesetzlichen Grundlage müssen sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben¹⁵. Der Gesetzgeber ist gezwungen, die Ziele und den Umfang der Verarbeitung nicht nur festzulegen, sondern auch offenzulegen. Nur so kann der Betroffene die Bedeutung und Tragweite des Eingriffs einschätzen. Generalklauseln verbieten sich daher von selbst.

Eine solche normenklare Regelung ist bisher nicht vorgeschlagen. Die auf Landesebene bereits ergangenen Regelungen zur Umstellung von Summendaten auf Individualdaten erfüllen diese Voraussetzung – beispielsweise in Schleswig-Holstein – nicht. Eine Aussage, zu welchen Zwecken die Erkenntnisse aus der Analyse der Bildungsverläufe verwendet werden dürfte, ist z.B. nicht enthalten. Dort heißt es lediglich „(...) zur Erstellung von Bildungsverlaufsanalysen“, aber nicht, wer zu welchen Zwecken diese Analysen über einzelne Schüler nutzen darf¹⁶. Die Zwecke werden nicht eindeutig beschrieben.

2.4 Vorkehrungen zum Schutz der Betroffenen

Angesichts der bereits dargelegten Gefährdung durch die Nutzung der automatisierten Datenverarbeitung hat der Gesetzgeber umso mehr organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken¹⁷. Der Gesetzgeber muss daher Maßnahmen treffen, die der Gefahr der Verletzung des Persönlichkeitsrechts der Schülerinnen, Schüler und Eltern entgegenwirken bzw. ausschließen.

Die oben beschriebenen Sorgen könnten minimiert werden, wenn man davon ausgeht, dass die Grundsätze des Datenschutzes bei statistischen Erhebungen beachtet werden. Das Verfassungsrecht lässt seit dem Volkszählungsurteil eine Datensammlung und -auswertung außerhalb des Verwaltungsvollzuges grundsätzlich nur zu statistischen Zwecken und unter dem Schutz des Statistikgeheimnisses zu. Für Statistiken gelten das Statistikgeheimnis, das Gebot der Anonymisierung, das Verbot der Reanonymisierung und das Nachteilsverbot. Statistische Erhebungen müssen, auch wenn sie während der Durchführung der Erhebung zunächst noch personenbezogene Daten erfassen, im Verlaufe der weiteren Datenverarbeitung stets zu anonymen Daten führen, „so dass im Ergebnis die Erstellung von „Bildern“ mit Persönlichkeitsbezug auch in der Form von Teilbildern unmöglich ist“¹⁸. Personenbezogene Daten sind nur „Hilfsmerkmale“, die

¹⁵ BVerfGE 53, 30 (65); BVerfGE 63, 131 (143); BVerfGE 65, 1 (54).

¹⁶ § 30 Abs. 4 Satz 2 SchulG SH.

¹⁷ BVerfGE 53, 30 (65), BVerfGE 63, 131 (143) sowie BVerfGE 65, 1 (44).

¹⁸ BVerfGE 65, 1 (53 f.).

möglichst frühzeitig zu löschen sind¹⁹. Hilfsmerkmale sind grundsätzlich zu löschen, sobald bei den statistischen Ämtern die Überprüfung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale auf ihre Schlüssigkeit und Vollständigkeit abgeschlossen ist²⁰. Sie sind von den Erhebungsmerkmalen zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu trennen²¹. Bei periodischen Erhebungen müssen die zur Bestimmung des Kreises der zu Befragenden erforderlichen Hilfsmerkmale, soweit sie für nachfolgende Erhebungen benötigt werden, gesondert aufbewahrt werden. Nach Beendigung des Zeitraumes der wiederkehrenden Erhebungen sind auch sie zu löschen.

Ob die geplante Statistik den beschriebenen Anforderungen genügt, ist fraglich. Konkrete Umsetzungspläne sind bisher nicht vorgelegt worden. Bisher ist nicht klar, bei welcher Stelle die Datenverarbeitung erfolgen soll. Vielfach wird vertreten, dass die Schülerdaten durch die Schüler-ID pseudonymisiert sind und damit unbedenklich verarbeitet werden können. Allein mit einer Pseudonymisierung von personenbezogenen Daten ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Individualdaten bestimmten Betroffenen (wieder) zugeordnet werden können. Wenn unter Verwendung der ID eine solche Zuordnung möglich sein sollte, würde es sich bei den Individualdatensätzen um personenbezogene Daten handeln. Unabhängig von der ID kann sich ein Personenbezug auch daraus ergeben, dass die Vielzahl und die individuellen Ausprägungen der in dem jeweiligen Datensatz enthaltenen Angaben auf einen bestimmten Betroffenen schließen lassen.

2.5 Einhaltung des Trennungsprinzips

Die zu statistischen Zwecken erhobenen Daten dürfen nur für statistische Zwecke verwendet werden. Dies bedeutet auch eine strikte Trennung zwischen Statistik und Verwaltung und insbesondere einen Ausschluss des Rückflusses von statistisch verarbeiteten Daten an die Verwaltung²². Konsequenz daraus ist eine strikte Abschottung der Statistik verarbeitenden Stelle. Statistiken dürfen nur dann durchgeführt werden, „wenn bei der beauftragten Stelle die Trennung der mit der Durchführung statistischer Aufgaben befassten Organisationseinheit von den anderen Aufgabenbereichen sichergestellt und das Statistikgeheimnis durch Organisation und Verfahren gewährleistet ist“²³. Sowohl die direkte Übermittlung von zu statistischen Zwecken erhobenen Daten als auch die kombinierte Erhebung sind schon deshalb bedenklich, weil die Verknüpfung zweier unterschiedlicher Zwecke mit unterschiedlichen Anforderungen den Bürger angesichts der für ihn undurchsichtigen Möglichkeiten der automatischen Datenverarbeitung in hohem Maße verunsichert. Ferner wären die unterschiedlichen Voraussetzungen zu beachten: so gelten für die Erhebung und Verwertung zu statistischen Zwecken das Statistikgeheimnis, das Gebot der Anonymisierung und das Nachteilsverbot; für die Erhebung zu Verwaltungsvollzugszwecken ist dies hingegen nicht oder nicht in gleicher Weise der Fall. Während für die Statistik Identifikationsmerkmale nur als Hilfsmittel dienen, sind sie in aller Regel für die Erhebung zu Verwaltungsvollzugszwecken wesentlicher Bestandteil²⁴.

Auch die Rahmenbedingungen unter denen die Bildungsstatistik erstellt werden sollen, sind noch nicht bekannt. In manchen Kultusverwaltungen bestehen offensichtlich Erwägungen, die

¹⁹ S. auch BVerfGE 65, 1 (62).

²⁰ Vgl. § 10 Bundesstatistikgesetz.

²¹ BVerfGE 65,1 (50).

²² BVerfGE 65, 1 (62).

²³ Vgl. auch BVerfGE 65, 1 (69).

²⁴ BVerfGE 65, 1 (61).

Schuldaten nicht nur für Zwecke der Planung nach Maßgabe der statistikrechtlichen Vorschriften, sondern in individueller Form für den Verwaltungsvollzug zu nutzen²⁵.

Es ist daher zu fordern, dass die geplante statistische Datenverarbeitung den skizzierten Anforderungen an eine statistische Aufbereitung genügt und in einem statistischen Amt selbst oder bei einer Stelle, die den gleichen Anforderungen bezüglich der Abschottung der Angaben unterliegt, stattfindet. Diese Forderungen gelten bereits unmittelbar für die Sammlung von Individualdaten über Bildungsverläufe auf Landesebene. Im Schulgesetz Schleswig-Holstein, das den ersten Schritt zur Umsetzung der Pläne der KMK bereits umgesetzt hat, fehlt ein Hinweis, dass die Individualdaten dem Statistikgeheimnis unterliegen. Gleichermaßen fehlt das Verbot, die Daten zum Nachteil der Betroffenen zu verwenden. Auch nicht geregelt ist, wer auf die Datensätze und die ID zugreifen kann.

3 Fazit

Das Vorhaben der KMK, Schülerindividualdaten mit einer ID zu verknüpfen und für Zwecke der Analyse von individuellen Bildungsverläufen zu verwenden, ist ein brisantes Thema, das kritisch betrachtet werden muss. Es birgt eine Vielzahl von verfassungsrechtlichen Bedenken, da weder die Notwendigkeit belegt, noch das Verfahren transparent und durchdacht ist. Dies wiegt umso schwerer, als Schülerinnen und Schüler betroffen sind, die sich altersbedingt noch in einer Entwicklungsphase befinden und bei denen eine Beeinträchtigung der freien Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten in besonderem Maße Nachteile mit sich bringen kann.

Neben der Frage, ob die Regelungen überhaupt notwendig sind, sind zuvorderst die Rahmenbedingungen zu klären. Ohne Festlegung, welche Stelle die Individualdaten auf Landesebene bzw. auf Bundesebene verwaltet und wie diese Daten geschützt werden, kann das Gefährdungspotential weder abgeschätzt noch minimiert werden. Entscheidend ist auch, wer und wie die Schüler-ID vergeben wird und ob tatsächlich Rückschlüsse auf die einzelne Schülerinnen bzw. Schüler ausgeschlossen werden. Nicht geregelt sind bisher der gesamte Prozess der Auswertung einschließlich der hierzu befugten Stellen sowie die organisatorischen und technischen Vorkehrungen zum Schutz der Persönlichkeitsrechte.

Verf.: Iris Brameshuber, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Referat Öffentliche Verwaltung, Holstenstraße 98, 24103 Kiel, E-Mail: brameshuber@datenschutzzentrum.de

²⁵ Dr. Thilo Weichert, Landesbeauftragter für den Datenschutz Schleswig-Holstein/Leiter des Unabhängigen Landes-zentrums für Datenschutz in Kiel, Schreiben an die Vorsitzende der KMK vom 24. Mai 2006, abrufbar unter www.datenschutzzentrum.de/schule/KMKVorsitz.pdf.