

---

Nikolaus Forgó/Simon Graupe/Julia Pfeiffenbring

## **Datenschutzrechtliche Fragen der personenbezogenen Bildungsdokumentation in Deutschland und Österreich**

---

### **Zusammenfassung**

*Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit den Anforderungen einer datenschutzkonformen Bildungsdokumentation im Schulbereich. Dabei wird nicht nur die aktuelle Entwicklung in Deutschland kritisch untersucht, sondern auch ein Vergleich mit dem Nachbarland Österreich gezogen. Diese Analyse zeigt, dass auch unter strengen datenschutzrechtlichen Vorgaben eine schülerevidente Bildungsdokumentation möglich ist, sofern sie denn auch politisch gewollt ist.*

*Schlüsselwörter: Schüler-ID, Bildungsdokumentation, Datenschutz, Pseudonymisierung, Anonymisierung*

### **Solving Data Protection Issues of Personalized Educational Monitoring in Germany and Austria**

#### **Summary**

*This publication focuses on data protection challenges of educational monitoring in the public school sector. While critically examining recent developments in Germany, the authors also draw comparisons to the legal situation in Austria. The approach shows that an evidence based analysis of individual student data may comply with strict privacy regulations, provided this method of educational monitoring is politically endorsed.*

*Keywords: pupils' ID, education documentation, data protection, pseudonymization, anonymization*

## 1. Ausgangslage in Deutschland

### 1.1 Historie und Entwicklung des Bildungsmonitorings in Deutschland

Mit Blick auf die Entwicklungen im Bildungswesen und die sich damit verändernden nationalen und internationalen Datenanforderungen hat die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) im Jahr 2000 beschlossen, ein einheitliches Aufkommen schulstatistischer Daten zu überprüfen und anzupassen.<sup>1</sup> In diesem Beschluss wurde vereinbart, dass ein aktueller Bestand von Schuldaten für die überregionale Koordinierung politischer und planerischer Maßnahmen sowie für die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Schulwesens unerlässlich sei. Damit sind nicht nur internationale, vergleichende Untersuchungen des Bildungsstands von Schülerinnen und Schülern wie PISA oder IGLU gemeint, sondern laut KMK sollen die Daten beispielsweise auch für Zwecke der Erlangung von steuerungsrelevantem Wissen über Entwicklungen im Schulbereich, als Grundlage für länderübergreifende Entscheidungen der Kultusministerkonferenz zur Bildung, zur Abschätzung der notwendigen Finanzmittel für den Schulbereich insgesamt und der (beispielsweise schulartenbezogenen) Verteilung, zur Erstellung von Prognosen und Vorausberechnungen für die Schulentwicklung und für Planungen im Hochschulbereich eingesetzt werden. Darauf aufbauend wurde in den nachfolgenden drei Jahren an einer Präzisierung der Datenerhebung gearbeitet.

Mit Beschluss vom 30.01.2003 kündigte die KMK eine individuelle Erfassung von Schülerdaten zu Zwecken eines Bildungsmonitorings an. Diesem Beschluss folgte am 08.05.2003 die Vereinbarung über die Einführung eines so genannten Kerndatensatzes (KDS). In dem KDS sollen unter anderem Angaben über die Schule, über die Lehrkräfte oder über bestandene Prüfungen abgelegt werden. Allerdings soll nach Angaben der KMK<sup>2</sup> der KDS auch mit folgenden Informationen angereichert werden:

- Der Migrationshintergrund der Schülerin bzw. des Schülers soll durch ein Merkmal „nichtdeutsche Verkehrssprache in der Familie“ erfasst werden (in Kombination mit den Merkmalen „Geburtsland“ und „Staatsangehörigkeit“). Damit könne erstmals in der amtlichen Schulstatistik ausgewiesen werden, wie viele Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund es in Deutschland gebe.

---

1 Vgl. Vereinbarung der Kultusministerkonferenz zur Sicherstellung eines einheitlichen Aufkommens schulstatistischer Daten für überregionale und internationale Zwecke (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 28.01.2000).

2 Vgl. Sekretariat der KMK: Frequently Asked Questions zum Kerndatensatz und zur Datengewinnungsstrategie. URL: [http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/FAQ\\_KDS.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/FAQ_KDS.pdf), S. 8; Zugriffsdatum: 29.07.2015.

- Das „Jahr des Zuzugs“ soll für die nicht in Deutschland geborenen Schülerinnen und Schüler erfragt werden, um den Bildungserfolg statistisch in Abhängigkeit von der in Deutschland verbrachten Zeit beurteilen zu können.
- Das „Jahr der Ersteinschulung“ interessiere vor allem deswegen, weil damit Aussagen über die durchschnittliche Schulbesuchsdauer möglich würden. Wie lange junge Menschen in Deutschland durchschnittlich zur Schule gehen, lasse sich zurzeit nicht exakt beantworten.
- Erstmals sollen Informationen zu den Unterrichtseinheiten abgefragt werden, damit zum Beispiel Aussagen zur Anzahl der Mathematik-, Musik- und Sportstunden etc. in Deutschland möglich würden. In Verbindung mit den Schülerdaten könnten beispielsweise die Lerngruppengrößen in den verschiedenen Unterrichtsfächern berechnet werden.
- Bei den Lehrkräften ist die Erfassung weniger zusätzlicher Merkmale vorgesehen, um zum Beispiel länderübergreifend das Durchschnittsalter in den einzelnen Schularten und Fächergruppen angeben zu können. Bisher lägen auf Bundesebene auch keine Informationen vor, wie viele Lehrkräfte die Lehrbefähigung für Mathematik besitzen. Beide Merkmale seien für die zuverlässige Berechnung des Einstellungsbedarfs von großer Bedeutung.

Der KDS beschreibt somit den „Kern“ an Daten, die in allen Ländern weiterhin – auch bei Einführung moderner Datenerhebungs- und Datenverarbeitungsmöglichkeiten – vergleichbar erhoben werden sollen.<sup>3</sup>

Zudem solle jeder Schülerin bzw. jedem Schüler eine laufende Nummer (sog. Schüler-ID) zugeordnet werden, damit Bildungsverläufe und Bildungsbrüche zuverlässiger aufgezeigt werden können. Nach den Handlungsempfehlungen des Sekretariats der KMK für die Datengewinnungsstrategie soll eine „übergreifende personenbezogene Bildungskennziffer möglichst vom Kindergarten bis hin zur Berufsbildung bzw. zum Hochschulbereich, ggf. auch für den Weiterbildungsbereich“ durch die Einführung der sog. Schüler-ID angestrebt werden.<sup>4</sup>

## 1.2 Bildungsdokumentation *de lege lata*

Nach dem Grundgesetz sind die Bundesländer maßgeblich für das Bildungswesen und somit auch für die Schulstatistiken zuständig.<sup>5</sup> Ein einheitliches Bundesgesetz, welches die Anforderungen und insbesondere die Zulässigkeit der Erhebung von Schülerdaten regelt, existiert in Deutschland daher nicht. Vielmehr ist die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Schülerdaten nach dem Vorbild des KDS in eini-

3 Vgl. ebd.; Zugriffsdatum: 29.07.2015.

4 Vgl. Handlungsempfehlungen des Sekretariats der KMK für die Datengewinnungsstrategie. Bericht des Sekretariats der KMK. Bonn, 17.05.2006, S. 6.

5 Vgl. Art. 30, 70 Abs. 1 GG; siehe hierzu auch Bender (1971), S. 51.

gen Landesschulgesetzen aufbauend auf den oben bereits genannten Beschlüssen der KMK geregelt; in anderen Bundesländern fehlen entsprechende Regelungen hingegen vollständig. Einzelne Länder haben bereits kurz nach dem Beschluss der KMK ablehnend auf die Einführung einer Schüler-ID reagiert und angekündigt, eine solche nicht einzuführen.<sup>6</sup> Hingegen haben unter anderem die Bundesländer Bayern, Hamburg, Berlin und Schleswig-Holstein ihre Schulgesetze bereits geändert und die individuelle Erfassung der Schülerkerndaten gesetzlich geregelt. Gleichwohl gibt es aber auch hier unterschiedliche Ausgestaltungen hinsichtlich des Umfangs und Verfahrens. So wurde in einigen Landesschulgesetzen eine automatisierte Schülerdatei eingerichtet,<sup>7</sup> innerhalb derer Schülerinnen und Schülern landesweite und einmalige Identifikationskennziffern zugeteilt und diese mit weiteren schulischen Daten verknüpft werden. Hier dienen die automatisierten Schülerdateien, neben dem Einsatz für statistische Zwecke, auch anderen Zwecken wie der Kontrolle und Durchsetzung der Schulpflicht. Je nach Land bestehen dann auch Zugriffsmöglichkeiten für andere Stellen wie Strafverfolgungsbehörden, Polizeibehörden, Jugendämter oder die Jugendgerichtshilfe.

In anderen Ländern<sup>8</sup> werden die Schülerindividualdatensätze im Rahmen der Verarbeitung für statistische Zwecke zwar mit einer zu bildenden Kennziffer als Hilfsmerkmal versehen, so dass die einzelnen Datensätze für statistische Zwecke genutzt werden können. Offen bleibt bei diesem Vorgehen aber, ob, wie von der KMK beschlossen, die Schülerdaten über die Jahre mit Hilfe der Kennziffer verknüpft und somit „wiedererkannt“ werden sollen oder ob die Kennziffer jeweils nur für ein Jahr gebildet werden soll. Bei der zweiten Alternative wäre eine Zuordnung oder Anreicherung der Schülerdaten bei späteren Erhebungen nicht möglich, wenn der Name der Schülerin bzw. des Schülers nach der Aufbereitung der Daten gelöscht wird und die Kennziffer so nicht mehr zugeordnet werden kann.

In den übrigen Ländern fehlen entsprechende Regelungen zur statistischen Datenerhebung unter Verwendung einer Schüler-ID oder Kennziffer als Hilfsmerkmal, so dass hier zumindest dem Wortlaut nach keine statistischen Erhebungen auf Basis von Individualdaten erfolgen, sondern wie bisher in aggregierter Form.

Auch wenn die KMK bereits vor knapp zehn Jahren umfassende Bildungsregister auf Länderebene vorgesehen hatte, welche zudem in einer bundeseinheitlichen Datenbank zusammengefasst werden sollen, haben bisher nur wenige Landesgesetzgeber auf die-

---

6 Vgl. Keine Nummer für NRW-Schüler. In: Kölner Stadt-Anzeiger vom 21.10.2006. URL: <http://www.ksta.de/region/keine-nummer-fuer-nrw-schueler,15189102,13570542.html>; Zugriffsdatum: 29.07.2015.

7 Vgl. § 30 Abs. 4 SchulG SH; §§ 98 Abs. 4, 101 SchulG HA iVm. § 6 SchulDSV HA 2006; § 64a SchulG Berlin iVm. § 17 SchuldatenV; §§ 84a ff. SchulG LSA; § 65a BbgSchulG.

8 Vgl. § 113b BayEUG; § 67 Abs. 8 SchulG RP; § 58 SchulG Th.

sen Umstand reagiert. Von einer einheitlichen Regelung in Deutschland kann somit *de lege lata* keine Rede sein.

### 1.3 Kritikpunkte an der Einführung einer Schüler-ID

Die Einführung einer flächendeckenden Schüler-ID wirft offenkundig Missbrauchsmöglichkeiten auf. So sind langjährige Dokumentationen über Lernerfolge und -misserfolge von hohem Interesse für spätere Arbeitgeber oder Versicherungen. Insofern war es nicht verwunderlich, dass die 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder eine flächendeckende Schüler-ID ablehnte und stattdessen ein Verfahren ohne jegliche Reidentifikationsmöglichkeiten von Individualdatensätzen forderte (vgl. 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten 2006, S. 796).

Zudem wird auch die Notwendigkeit einer solchen individualisierten Datenerhebung in Frage gestellt. So sei die Notwendigkeit für eine solche Totalerhebung weder belegt noch nachvollziehbar. Vielmehr könne auch im Bereich der Schulstatistik und Bildungsberichterstattung auf aussagekräftige Befragungen auf der Basis von Stichproben zurückgegriffen werden (vgl. Bizer 2007, S. 246).

Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wäre dann bereits mangels Erforderlichkeit des Eingriffs rechtswidrig. Gleichwohl erscheint es jedoch plausibel, dass mit der Erfassung von individuellen Datensätzen der Schülerinnen und Schüler (mit Hilfe von eindeutigen Kennziffern als Hilfsmerkmal) umfangreichere und genauere Statistiken zum Bildungswesen erstellt werden können, als das bisher der Fall war.<sup>9</sup>

Weitere Kritikpunkte betreffen den Inhalt der einzelnen landesrechtlichen Normen. So wird an der Regelung im Schulgesetz von Schleswig-Holstein<sup>10</sup> bemängelt, dass nicht klar geregelt worden sei, zu welchen Zwecken die Individualdaten der Schülerinnen und Schüler genutzt werden können, und dass eine Beschränkung der Verarbeitungszwecke fehle (vgl. Bizer 2007, S. 246). Zudem sei dem Gesetz nicht klar zu entnehmen, wer für die Pseudonymisierung und Verwaltung der beiden Datenbanken (in Schleswig-Holstein sieht das Gesetz zwei Datenbanken vor: die erste enthält den Schülernamen und das Pseudonym, die zweite nur das Pseudonym und die weiteren Schülerdaten) verantwortlich sei (vgl. ebd., S. 247). Das Gesetz beachte in seiner derzeitigen Fassung nicht hinreichend die Vorgaben aus dem Volkszählungsurteil, aus denen sich unter anderem die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Datenverarbeitungen zu statistischen Zwecken ergeben.

<sup>9</sup> Vgl. KMK: Frequently Asked Questions zum Kerndatensatz und zur Datengewinnungsstrategie. URL: [http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/FAQ\\_KDS.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/FAQ_KDS.pdf), S. 6, 10; Zugriffsdatum: 29.07.2015.

<sup>10</sup> Vgl. § 30 Abs. 4 SchulG SH.

Ähnliche Kritik gab es auch bei anderen Landesregelungen<sup>11</sup> zum Aufbau und Nutzen einer solchen automatisierten Schülerdatei, die sich unter anderem auf die Vorgaben des Volkszählungsurteils<sup>12</sup> und die darin enthaltene Trennung zwischen Verwaltungsvollzug und statistischen Verarbeitungen bezog.<sup>13</sup> Diese Trennung zwischen Datenverarbeitungen für statistische Zwecke und solchen für den Verwaltungsvollzug ergibt sich daraus, dass im Bereich der Statistik die aufbereiteten Daten für verschiedenste, nicht von vornherein bestimmbare Aufgaben verwendet werden sollen.<sup>14</sup> Die im Bereich des Verwaltungsvollzuges sonst übliche enge und konkrete Zweckbindung besteht deshalb im Bereich der Statistik nicht im selben Umfang.<sup>15</sup>

Um den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung trotzdem im Bereich der Statistik zu wahren, müssen deshalb der Datenverarbeitung zu statistischen Zwecken entsprechende Schranken in Form von klar definierten Verarbeitungsvoraussetzungen entgegengesetzt werden.<sup>16</sup> Hierzu gehören wirksame Abschottungsregelungen nach außen, strikte Geheimhaltungsregelungen für die erhobenen, personenbezogenen Einzelangaben und das Gebot der möglichst frühzeitigen Anonymisierung.<sup>17</sup>

Insbesondere die Abschottung des statistischen Aufgabenbereichs von den anderen Aufgabenbereichen des Verwaltungsvollzuges muss der Gesetzgeber durch organisatorische Vorgaben gewährleisten, um eine Nutzung der statistischen Daten für andere Verwaltungsaufgaben zu verhindern.<sup>18</sup>

Sollen Daten, die für statistische Zwecke erhoben und verarbeitet werden, für Zwecke des Verwaltungsvollzuges weitergegeben werden, liegt in dieser Weitergabe oder Übermittlung eine rechtfertigungsbedürftige Zweckentfremdung. Hierfür bedarf es einer klaren und umfassenden Regelung, aus der der Betroffene erkennen kann, dass seine Angaben nicht nur für statistische Zwecke verarbeitet werden sollen, son-

---

11 Vgl. z.B. §§ 98 Abs. 4, 101 SchulG HA iVm. § 6 SchulDSV HA 2006; § 64a SchulG Berlin iVm. § 17 SchuldatenV.

12 Vgl. BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 = BVerGE 65,1-71.

13 So z.B. HmbBfDI, 24. Tätigkeitsbericht Datenschutz 2012/2013. URL: [https://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/24.\\_Taehtigkeitsbericht\\_Datenschutz\\_2012-2013.pdf](https://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/24._Taehtigkeitsbericht_Datenschutz_2012-2013.pdf), S. 96ff.; Zugriffsdatum: 29.07.2015; zu §§ 84a bis 84e SchulG SA siehe mwN: Piratenpartei kritisiert geplante Schülerdatei. XI. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Sachsen-Anhalt vom 01.04.2011–31.03.2013. URL: <https://www.piraten-lsa.de/piratenpartei-kritisiert-geplante-schuelerdatei>, <http://www.datenschutz.sachsen-anhalt.de/service/veroeffentlichungen/taetigkeitsberichte/tb-11/9-forschung-hochschulen-und-schulen/94-aenderung-des-schulgesetzes-glaeserner-schueler/>, Punkt 9.4; Zugriffsdatum: 29.07.2015.

14 Vgl. BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Rn. 160, zitiert nach juris.

15 Vgl. ebd.

16 Vgl. BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Rn. 161, Rn.191, zitiert nach juris.

17 Vgl. BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Rn. 163, zitiert nach juris.

18 Vgl. BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Rn. 208, zitiert nach juris, hier zum Bereich der Kommunalstatistik.

dem auch für welche konkreten Zwecke des Verwaltungsvollzuges und unter welchen Bedingungen seine personenbezogenen Daten weitergeleitet werden sollen.<sup>19</sup>

Im Bereich der Schulstatistik werden diese verfassungsrechtlichen Anforderungen besonders relevant, wenn schulverwaltungsrechtliche Einheiten wie die Schulbehörden oder Ministerien selber an den statistischen Erhebungen und Verarbeitungen beteiligt sind oder diese durchführen und daneben noch ihre eigenen Aufgaben im Bereich des Schulwesens wahrnehmen. Hier muss durch den Landesgesetzgeber sichergestellt werden, dass eine strikte Trennung zwischen der statistischen Abteilung und den übrigen Abteilungen auch tatsächlich stattfindet.

Fraglich ist bei diesen Konstruktionen vor allem, welche Institution die noch personenbezogenen Daten statistisch aufbereitet, also je nach System anonymisieren bzw. pseudonymisieren soll. Um das Risiko für die Betroffenen bei der Datenaufbereitung zu minimieren, sollte darauf geachtet werden, dass es sich um eine unabhängige Einrichtung außerhalb der Schulverwaltung handelt.

## 2. Vorbild Österreich?

In Österreich besteht – dank EU-Richtlinie – bei datenschutzrechtlich grundsätzlich vergleichbarer Ausgangslage seit Längerem, nämlich seit 2002, eine einfachgesetzliche Rechtsgrundlage für die republikweite Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Bildungsdaten, das Bildungsdokumentationsgesetz.<sup>20</sup> Ziel des Gesetzes ist u.a. die Schaffung einer (republikweit einheitlichen) gesetzlichen Basis für die Führung von Gesamtevidenzen der Schülerinnen und Schüler und Studierenden sowie die Verwendung der Daten für Zwecke der Bundesstatistik und des Bildungsstandregisters. Die Evidenz dient insbesondere Zwecken der Planung und Steuerung des Bildungswesens durch den zuständigen Minister (§ 4 Abs. 1 BilDokG) und umfasst auch eine Gesamtevidenz aller Schülerinnen und Schüler und Studierenden (§ 5 BilDokG). Die Daten werden personenbezogen erhoben und in weiterer Folge auch personenbezogen verarbeitet, u.a. weil ein – bundesweites – Bildungsstandregister

---

19 Vgl. BVerfG, Urteil v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, Rn. 196f., zitiert nach juris.

20 Vgl. Bundesgesetz über die Dokumentation im Bildungswesen (Bildungsdokumentationsgesetz). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001727>; Zugriffsdatum: 29.07.2015.

durch die Bundesanstalt *Statistik Austria* zu führen ist. Auszüge daraus werden – in aggregierter Form<sup>21</sup> – öffentlich zugänglich gemacht.<sup>22</sup>

Die Daten werden seit dem Schuljahr 2003/2004 als Individualdaten – also bezogen auf jede einzelne Schülerin oder jeden einzelnen Schüler, „personenscharf“ – für das gesamte Staatsgebiet erhoben.<sup>23</sup> Mit einer einzigen Ausnahme (!) haben im Jahr 2013/2014 alle österreichischen Schulen diese Daten an die *Statistik Austria* übermittelt.<sup>24</sup> Die öffentlich zugänglich gemachten Informationen beziehen sich auf Schulen und (Einzel-)Klassen,<sup>25</sup> aber auch auf individuelle Schülerinnen und Schüler.<sup>26</sup> Das System verarbeitet evidenterweise personenbezogene Daten, sodass datenschutzrechtliche Regeln greifen. Zu diesen zählen bekanntlich auch Grundsätze der Datenvermeidung, der Datensparsamkeit und des Zweckbindungsgrundsatzes, weswegen Daten schnellstmöglich zu löschen, möglichst zu anonymisieren oder zu pseudonymisieren sind. Gleichwohl zeigt das Beispiel Österreichs, dass die Verarbeitung von personenscharfen Informationen zu individuellen Bildungsbiographien möglich ist, wenn auch technisch und rechtlich herausfordernd.

Insbesondere war (auch) in Österreich umstritten, welcher Identifikator zur personenscharfen Erfassung verwendet werden sollte. In Österreich besteht nämlich – ebenso wie in Deutschland – die Ausgangslage, dass trotz jahrelanger Bemühungen und erheblicher staatlicher Investitionen ein flächendeckend einsetzbares, datenschutzfreundliches Identifizierungs- und Pseudonymisierungssystem als verwaltungs-

---

21 Hier treten dann freilich die üblichen Probleme der Personenbeziehbarkeit aggregierter Daten auf. So ist dem Bildungsstandregister etwa zu entnehmen, dass es im Jahr 2009 in ganz Österreich fünf Frauen (aber keine Männer) in der Altersgruppe 15-19 gegeben hat, die über einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss verfügen. Vgl. URL: [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bildung\\_und\\_kultur/bildungsstand\\_der\\_bevoelkerung/042872.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung_und_kultur/bildungsstand_der_bevoelkerung/042872.html); Zugriffsdatum: 29.07.2015. Es ist recht naheliegend, dass diese fünf Frauen (mit geringem Aufwand und wenig Zusatzwissen) namentlich bestimmt werden können.

22 Vgl. insbesondere URL: [http://www.statistik.at/web\\_de/services/publikationen/5/index.html?includePage=detailedView&pubId=509&sectionName=Bildung%2C+Kultur](http://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/5/index.html?includePage=detailedView&pubId=509&sectionName=Bildung%2C+Kultur); Zugriffsdatum: 29.07.2015.

23 Vgl. URL: [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=081485\\_13](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=081485_13); Zugriffsdatum: 29.07.2015.

24 Vgl. ebd.

25 So ist etwa URL: [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=081485\\_80](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=081485_80) (Zugriffsdatum: 29.07.2015), zu entnehmen, dass es im Schuljahr 2013/2014 eine (einzige) Klasse einer AHS-Langform Unterstufe mit weniger als 10 Schülerinnen und Schülern gab.

26 So ist etwa URL: [http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET\\_NATIVE\\_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=081485\\_100](http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=081485_100) (Zugriffsdatum: 29.07.2015), zu entnehmen, dass es im Schuljahr 2013/2014 drei Vorarlberger männliche Schüler an einer Lehrerbildenden höheren Schule gab. S. 102 informiert über drei weibliche Schülerinnen einer polytechnischen Schule, die von der Evangelischen Kirche unterhalten wurde. Ebenso erfährt man dort, dass es im genannten Schuljahr eine (einzige) weibliche Schülerin gab, die in einer sonstigen allgemein bildenden Schule ausgebildet wurde, die von der israelitischen Kultusgemeinde unterhalten wird.



übergreifendes, bereichsspezifisches Identifikationsmerkmal nicht (ausreichend) verbreitet ist, trotz einer seit Langem bestehenden, intensiv beworbenen gesetzlichen und technischen Infrastruktur, die unter dem Stichwort „Bürgerkarte“ zusammengefasst<sup>27</sup> und insbesondere im E-Government-Gesetz<sup>28</sup> geregelt ist.<sup>29</sup>

Damit war es nicht möglich, einen bereichsspezifischen, ausschließlich für Zwecke der Bildungsdokumentation heranzuziehenden Identifikator als bereichsspezifisches Merkmal aus dem System Bürgerkarte heranzuziehen.

Es bestand daher (und besteht) die Notwendigkeit, einen alternativen Identifikator zu finden. Die österreichweit flächendeckend vorhandene Sozialversicherungsnummer, an die bald gedacht wurde, empfahl sich aus verschiedenen Gründen nicht für den Einsatz im Bildungsbereich: Zwar verfügen die in Österreich sozialversicherten Personen über diese Nummer. Jedoch dient sie anderen, nämlich sozialversicherungsrechtlichen, Zwecken, sodass datenschutzrechtlich unerwünschte Verknüpfungsmöglichkeiten mit sensiblen (medizinischen) Daten entstünden; auch verfügen Personen, die nicht in Österreich sozialversichert sind, nicht über die Nummer; und schließlich sind Doppelvergaben der Nummer nicht völlig ausgeschlossen.

Gleichwohl wurde in der Stamfassung des Bildungsdokumentationsgesetzes trotz (erheblicher) datenschutzrechtlicher Bedenken die Sozialversicherungsnummer als Identifikator eingeführt und findet auch weiterhin (eingeschränkt, s.u.) Verwendung.

In weiterer Folge wurden jedoch verschiedene datenschutzrechtliche Verbesserungen an dem Gesetz vorgenommen. Vor allem wurde die (direkte) Verwendung der Sozialversicherungsnummer für Zwecke der Evidenz nicht aufrechterhalten. An ihre Stelle tritt seit einer Novelle im Jahr 2007, in Kraft getreten 2008,<sup>30</sup> eine – ausschließlich für Zwecke der Bildungsdokumentation verwendete – Bildungsevidenzkennzahl (BEKZ). Diese Bildungsevidenzkennzahl wird nur für die Bildungsdokumentation verwendet. Sie wird, wenn vorhanden, aus der Sozialversicherungsnummer gebildet. Fehlt eine Sozialversicherungsnummer, ist ein Ersatzkennzeichen zu vergeben.

Eine Verknüpfung mit anderen personenbezogenen Daten mit Hilfe desselben Identifikators kommt somit nicht in Betracht. Die Zuteilung der Kennzahl für Zwecke der Planung und Steuerung im Bundesministerium für Unterricht erfolgt durch einen vertrauenswürdigen Dritten, nämlich in der Regel die *Statistik Austria*, die Objekt strenger datenschutzrechtlicher Spezialregeln ist und beaufsichtigt wird.

---

27 Vgl. URL: <http://www.buergerkarte.at/>; Zugriffsdatum: 29.07.2015.

28 Vgl. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003230>; Zugriffsdatum: 29.07.2015.

29 Vgl. dort insb. §§ 3, 4.

30 Vgl. URL: [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2008\\_I\\_24/BGBLA\\_2008\\_I\\_24.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2008_I_24/BGBLA_2008_I_24.pdf); Zugriffsdatum: 29.07.2015.

Die *Statistik Austria* hat die Datensätze auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit (nota bene: nicht: Richtigkeit) zu überprüfen und „die Sozialversicherungsnummer bzw. das Ersatzkennzeichen im jeweiligen Datensatz nicht-rückführbar so zu verschlüsseln, dass eine Bildungsevidenz-Kennzahl (BEKZ) gewonnen wird und ein- und dieselbe Sozialversicherungsnummer bzw. ein und dasselbe Ersatzkennzeichen bei der Verschlüsselung jeweils dieselbe BEKZ ergibt. Eine Speicherung der Datensätze durch den zuständigen Bundesminister unter der Sozialversicherungsnummer und/oder dem Namen des Betroffenen ist für Zwecke der Gesamtevidenzen unzulässig.“ (§ 5 Abs. 2 Bildungsdokumentationsgesetz)

Näheres regelt eine Verordnung.<sup>31</sup> Hier wird (nochmals) vorgeschrieben, dass „durch programmtechnische Vorkehrungen sicherzustellen [ist], dass bei Speicherung eines Datensatzes in der Gesamtevidenz die im Datensatz enthaltene Sozialversicherungsnummer bzw. Ersatzkennzeichnung nicht rückführbar verschlüsselt wird und die Speicherung eines Datensatzes in der Gesamtevidenz der Schüler nur unter der durch die Verschlüsselung gewonnenen Bildungsevidenzkennzahl erfolgt.“ (§ 8 Bildungsdokumentationsverordnung) Auch werden (allerdings recht abstrakt) Anforderungen an die Datensicherheit formuliert.<sup>32</sup>

Die Verwendung der Sozialversicherungsnummer als Grundlage für die Bildungsevidenzkennzahl wurde 2009 evaluiert und war Gegenstand parlamentarischer Beratungen in Österreich.<sup>33</sup> Ergebnis war und ist eine Beibehaltung des Zusammenspiels von Sozialversicherungsnummer und Bildungsevidenzkennzahl. Das Ergebnis ist derzeit weder (verfassungs-)rechtlich noch politisch unter Änderungsdruck.

---

31 Vgl. Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur sowie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Durchführung des Bildungsdokumentationsgesetzes (Bildungsdokumentationsverordnung). URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002967>; Zugriffsdatum: 29.07.2015.

32 § 9 Bildungsdokumentationsverordnung: „§ 9. Hinsichtlich der automationsunterstützten Datenverarbeitung von personenbezogenen Daten in den Evidenzen und der Gesamtevidenz finden die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes 2000 (DSG 2000), BGBl. I Nr. 165/1999, insbesondere die Wahrung des Datengeheimnisses gemäß § 15 DSG 2000, Anwendung. Nach Maßgabe des jeweiligen Standes der Technik und unter Bedachtnahme auf die wirtschaftliche Vertretbarkeit sind der Zugriffsschutz zu den Daten der Evidenzen und der Gesamtevidenz zu gewährleisten sowie die erforderlichen sonstigen Datensicherheitsmaßnahmen zu organisieren und umzusetzen.“

33 Vgl. URL: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III\\_00102/imfname\\_176139.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00102/imfname_176139.pdf); Zugriffsdatum: 29.07.2015. Nikolaus Forgó war Autor des Evaluationsberichts.

### 3. Fazit

Die Durchführung einer personenscharfen Schülerevidenz ist auch unter Beachtung strenger datenschutzrechtlicher Vorgaben grundsätzlich möglich, wenn sie politisch gewollt ist. Sie bedarf einer möglichst präzise formulierten, Datenschutzinteressen abbildenden Rechtsgrundlage. Ziel dieser Grundlage muss es sein, ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Datenschutz- und Dokumentationsinteressen zu finden. Gleichzeitig muss aber auch ein Weg gefunden werden, der sich praktisch handhaben lässt. Dieses Gleichgewicht zu finden, ist in Österreich durch die Bildungsevidenzkennzahl recht gut gelungen. In Deutschland ist die Situation schwieriger aufgrund der Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Bildungsbereich, was als Konsequenz die unterschiedlichsten Verfahren in den jeweiligen Bundesländern hervorruft. Einheitliche Vorgaben, die insbesondere auch das Verfahren zur Anonymisierung bzw. Pseudonymisierung regeln, wären aus Sicht der Betroffenen zur Gewährung eines einheitlichen Datenschutzniveaus wünschenswert.

### Literatur

- Bender, U. (1971): Die rechtlichen Grundlagen der Bildungsstatistik – Darstellung der Rechtsvorschriften und der Auswirkungen auf bildungsstatistische Ergebnisse. In: Statistische Hefte 12, H. 1, S. 47-71.
- Bizer, J. (2007): Schüler ID zur Analyse von individuellen Bildungsverläufen. In: Datenschutz und Datensicherung 31, H. 4, S. 246-247.
72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder (2006) – Entschlüsseungen vom 26./27. Oktober 2006 in Naumburg/Saale. In: Datenschutz und Datensicherung 30, H. 12, S. 794-797.

*Nikolaus Forgó*, Prof. Dr., geb. 1968, Universitätsprofessor, Leiter des Instituts für Rechtsinformatik an der Leibniz Universität Hannover.

E-Mail: [forgo@iri.uni-hannover.de](mailto:forgo@iri.uni-hannover.de)

*Simon Graupe*, Ass. iur., LL.M., geb. 1983, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Rechtsinformatik, Leibniz Universität Hannover.

E-Mail: [graupe@iri.uni-hannover.de](mailto:graupe@iri.uni-hannover.de)

*Julia Pfeiffenbring*, Ass. iur., geb. 1983, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Rechtsinformatik, Leibniz Universität Hannover.

E-Mail: [pfeiffenbring@iri.uni-hannover.de](mailto:pfeiffenbring@iri.uni-hannover.de)

Anschrift: Leibniz Universität Hannover, Königsworther Platz 1, 30167 Hannover