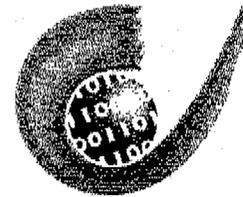


Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/1551



**UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM
FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN**

ULD • Postfach 71 16 • 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Bildungsausschuss
Vorsitzende
Frau Silvia Eisenberg
Postfach 7121
24171 Kiel

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Herr Brocks
Durchwahl: 988-1207
Aktenzeichen:
LD21-40.03/01.003

Kiel, 17. November 2006

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Weiterentwicklung des Schulwesens in Schleswig-Holstein - Drs. 16/1000

Ihr Schreiben vom 11.10.2006

Sehr geehrte Frau Eisenberg,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken Ihnen, dass Sie uns Gelegenheit geben, zum o. a. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Vorbemerkung:

Die datenschutzrechtlichen Regelungen, insbesondere § 30 des Gesetzentwurfes, wurden bereits im Vorfeld seitens des Bildungsministeriums mit unserem Haus intensiv besprochen. Deshalb beschränken wir uns im Nachfolgenden auf Anmerkungen zu den ungeklärten datenschutzrechtlichen Fragen.

§ 11 Abs. 2 Satz 3

Die geplante Formulierung lässt offen, ob im Rahmen der Tests, Befragungen und Erhebungen, auch Informationen über den häuslichen Bereich der Schülerinnen und Schüler erhoben werden sollen. Die Erfahrung mit den internationalen Studien, wie z. B. PISA, haben gezeigt, dass solche Informationen für fundierte wissenschaftliche Untersuchungsergebnisse für erforderlich angesehen werden. In diesen Vergleichsstudien stand es den Betroffenen jedoch frei, diese Fragebögen auszufüllen. Mit der Freiwilligkeit wird sichergestellt, dass die Privatsphäre der Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern gewahrt bleibt.

Diese sollte auch sichergestellt werden, wenn die Schülerinnen und Schüler zukünftig generell verpflichtet werden, an nationalen oder internationalen Evaluationen teilzunehmen. Wir empfehlen deshalb, folgende Ergänzung nach diesem Satz einzufügen:

„Schülerinnen und Schüler dürfen in diesem Zusammenhang nur mit schriftlicher Einwilligung der Eltern zu häuslichen Lebensumständen befragt werden.“

§ 30 Abs. 1

Es wird begrüßt, dass der abschließende Katalog der von den Schulen, Schulträgern und Schulaufsichtsbehörden zur Aufgabenerfüllung zu erhebenden Informationen nicht erweitert wurde. Wir gehen davon aus, dass diese personenbezogenen Daten zur Aufgabenerfüllung weiterhin als ausreichend betrachtet werden.

§ 30 Abs. 2

Die gewählte Formulierung macht nunmehr deutlich, dass die Schulverwaltungsdaten ausschließlich in den schulischen Räumlichkeiten verarbeitet werden dürfen. Die Regelung trifft damit eine eindeutige Unterscheidung zwischen den in den Schulsekretariaten gespeicherten Gesamtdatenbeständen und den bei den Lehrkräften zu deren Aufgabenerfüllung vorhandenen notwendigen personenbezogenen Daten der Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern. Da die Lehrkräfte jedoch auch teilweise Daten, die in der Schulverwaltung gespeichert sind, verarbeiten müssen, sollte der Abs. 2 klarstellend wie folgt ergänzt werden:

„Für die elektronische Datenverarbeitung der Lehrkräfte im häuslichen Bereich gelten die Regelungen der Landesverordnung über die Verarbeitung personenbezogener Daten in Schulen.“

Mit dieser Formulierung wird es den Lehrkräften damit grundsätzlich erlaubt, personenbezogene dienstliche Daten der Schülerinnen, Schüler und Eltern im häuslichen Bereich unter Zuhilfenahme des Einsatzes von privaten PC zu verarbeiten. Um die damit verbundenen rechtlichen, insbesondere datenschutzrechtlichen Fragestellungen zu lösen, sind die Regelungen der Datenschutzverordnung Schule zu beachten.

§ 30 Abs. 3 Satz 2

In Satz 2, zweiter Halbsatz, heißt es: „Sofern nicht ein **berechtigtes rechtliches** Interesse an der Kenntnis ...“.

Es sollte die bisherige Formulierung, die auf das **rechtliche** Interesse abstellt, beibehalten werden, weil dies der Regelung des § 15 Abs. 1 Nr. 1 Landesdatenschutzgesetz (LD SG) entspricht. Es kann entweder ein berechtigtes Interesse oder ein rechtliches Interesse geben. Die Verkettung beider Begriffe ist nicht üblich. Es wird **immer** zwischen einem berechtigten Interesse und einem rechtlichen Interesse unterschieden. Ein **berechtigtes Interesse** ist ein verständiges, durch die Sachlage gerechtfertigtes Interesse. Es müssen sachliche Gründe vorgetragen werden, welche die Verfolgung unbefugter Zwecke oder bloßer Neugier ausgeschlossen erscheinen lassen. Ein **rechtliches Interesse** liegt immer dann vor, wenn der Auskunftbegehrende einen Anspruch verfolgt, der sich aus einer konkreten Rechtsbeziehung zu dem Betroffenen, um dessen Daten es geht, ergibt bzw. ergeben kann. Das rechtliche Interesse definiert also ein höheres Maß an Voraussetzungen als das berechtigte Interesse. Im Bereich des Datenschutzrechts wird zum Schutz personenbezogener Daten Betroffener in der Regel auf das rechtliche Interesse des Auskunftbegehrenden abgestellt.

§ 30 Abs. 4 Satz 1

Mit dieser Vorschrift soll die bereits seit Jahrzehnten durchgeführte Schulstatistik gesetzlich legitimiert werden.

Bei der Schulstatistik handelt es sich nicht um eine Geschäftsstatistik, die in vielen Verwaltungsorganisationen genutzt wird, um bestimmte Verwaltungsvorgänge und Fallzahlen zu ermitteln. Die Schulstatistik dient der Landesregierung, den Schulträgern und der Politik als Grundlage für bildungspolitische Steuerungsentscheidungen. Die von den Schulen gelieferten Daten werden vom Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein auf der Basis der Grundsätze der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit und unter Verwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse unter Einsatz der jeweils sachgerechten Methoden und Informationstechniken gewonnen. Damit handelt es sich um eine Statistik, für die die Regelungen des Landesstatistikgesetzes vom 08.03.1991 (GVOBl. 1991, S. 131, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.06.2004, GVOBl. 2004, S. 153) gelten. Gem. § 1 Landesstatistikgesetz (LStatG) gilt dieses Gesetz für die Durchführung von Landesstatistiken, Kommunalstatistiken und für die statistische Aufbereitung von Daten aus dem Verwaltungsvollzug. Die Schulstatistik könnte zwar als eine Statistik angesehen werden, die aus Daten aufbereitet wird, die aus dem Verwaltungsvollzug stammen. Allerdings sind wir der Auffassung, dass der Umfang der erhobenen Daten und die Art der Aufbereitung die Merkmale einer (Sekundär-)Statistik i. S. d. Definition von § 2 Abs. 3 LStatG erfüllen.

Im Bereich der Hochschulen werden beispielsweise die Daten für die Hochschulstatistik ebenfalls aus den Daten des Verwaltungsvollzugs (Studentensekretariate und Prüfungsämter) aufbereitet. Diese Statistik ist gesetzlich angeordnet und der Zweck und die Erhebungsmerkmale eindeutig und abschließend definiert (vgl. Gesetz über die Statistik für das Hochschulwesen vom 02.11.1990 – BGBl. I S. 2414). Als Hilfsmerkmal ist die Matrikelnummer als personenbezogenes Datum der oder des Studierenden ausgewiesen. Damit erfolgt eine personenbezogene Datenübermittlung von den Hochschulen an das Statistische Bundesamt.

Die Erhebungsmerkmale der Schulstatistik sind hingegen personenbezogen. Die Datenfelder Schülernummer, Bezeichnung/Name der Klasse, Geschlecht, Geburtstag, Staatsangehörigkeit, Aussiedlereigenschaft, Migrantenstatus und der Klassen/Jahrgangsstufe/Schuljahr machen es möglich, ohne Weiteres die erfasste Person zu erkennen. Zudem werden auch Daten über Behinderungen für die Schulstatistik erhoben. Die Verarbeitung eines solchen Datums ist gem. § 11 Abs. 3 LDSG nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig, und zwar nur aufgrund einer expliziten Rechtsgrundlage oder mit der Einwilligung der oder des Betroffenen.

Die Daten der Schulstatistik werden somit bisher ohne gesetzliche Ermächtigung aus den Verwaltungsdaten der Schulen erhoben und durch das Statistische Amt weiterverarbeitet. Zwar existiert eine Übermittlungsregelung in § 4 Abs. 2 der Datenschutzverordnung Schule. Diese erfüllt jedoch nicht die Vorgaben des Landesstatistikgesetzes. Gem. § 3 Abs. 1 LStatG werden Landesstatistiken, bei denen eine Auskunftspflicht vorgesehen ist, durch Gesetz angeordnet.

Die von den Eltern bei der Einschulung der Kinder erhobenen Daten dienen zunächst nur schulischen Zwecken. Eine zweckändernde Nutzung bedarf generell einer Rechtsvorschrift. Dabei könnte es sich grundsätzlich auch um eine Verordnung handeln, wenn die gesetzliche Anordnung vorläge. Für statistische Erhebungen und die Weiterverarbeitung sind jedoch besondere Vorschriften zu beachten.

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsgesetz 1983 (1 BvR 65 u.a.) heißt es: „Ist die Vielfalt der Verwendungsmöglichkeiten und Verknüpfungsmöglichkeiten damit bei der Statistik von der Natur der Sache her nicht im Voraus bestimmbar, müssen der Informationserhebung und Informationsverarbeitung innerhalb des Informationssystems zum Ausgleich entsprechende Schranken gegenüberstehen. Es müssen klar definierte Verarbeitungsvoraussetzungen geschaffen werden, die sicherstellen, dass der einzelne unter den Bedingungen einer automatischen Erhebung und Verarbeitung der seine Person betreffenden Angaben nicht zum bloßen Informationsobjekt wird. ... Deshalb sind an die Datenerhebung und Datenverarbeitung für statistische Zwecke besondere Anforderungen zum Schutz des Persönlichkeitsrechts der auskunftspflichtigen Bürger zu stellen.“

Aus diesen Vorgaben resultiert, dass die Datenverarbeitung für statistische Zwecke normenklar und bereichsspezifisch zu regeln ist. Sofern – und dies ist hier der Fall – personenbezogene Daten für statistische Zwecke erhoben und übermittelt werden, ist dies gesetzlich zu regeln. Dieser Vorgabe trägt § 3 Abs. 1 LStatG Rechnung, indem festgelegt wird, dass personenbezogene Daten für statistische Auswertungen nur auf der Grundlage eines Gesetzes erhoben und weiterverarbeitet werden dürfen. Der Zweck der Statistik ist danach konkret im Gesetz zu regeln. Die zu verarbeitenden Daten (Hilfsmerkmale und Erhebungsmerkmale) können im Rahmen einer Verordnung festgelegt werden (§ 3 Abs. 2 LStatG). Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass es für aussagekräftige Schulstatistiken erforderlich ist, die Merkmale kurzfristig – ggf. von Jahr zu Jahr – zu verändern. Auch aus diesem Grund ist es sinnvoll, die Erhebungs- und Hilfsmerkmale sowie weitere spezifische Umstände in der Datenschutzverordnung Schule festzulegen. Um dies sicherzustellen, sieht der Hinweis in § 30 Abs. 11 Nr. 7 bereits die entsprechende Verordnungsermächtigung vor.

§ 30 Abs. 4 Satz 2 - allgemein

Die geplante Regelung geht nach unserem Kenntnisstand auf einen Beschluss der Kultusministerkonferenz (KMK) vom 30.01.2003 zurück. Die KMK hat neben dem Kerndatensatz für schulstatistische Individualdaten der Länder auch die Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten festgelegt. Darüber hinaus hat die KMK beschlossen, die nunmehr vereinheitlichten Länderstatistiken in eine zentrale nationale Datenbank einzuspeisen. Für weitere Auswertungen sollen zu den einzelnen Datensätzen Schüleridentifikationsnummern gespeichert werden. Dies würde bedeuten, dass jedem Schüler/jeder Schülerin in der Bundesrepublik Deutschland ein einmaliges und unverwechselbares Kennzeichen zugeordnet wird, um seinen/ihren Bildungsverlauf über die gesamte schulische Laufbahn verfolgen zu können.

Das ULD hat sich im Vorfeld durch Gespräche mit Vertretern des Bildungsministeriums des Landes Schleswig-Holstein darum bemüht, die Zwecke, für die diese Schülerindividualdatei gebildet bzw. genutzt werden soll, festzustellen. Ferner wurde versucht herauszufinden, welche technischen und organisatorischen Maßnahmen für die Umsetzung dieser Vorgaben geplant sind. Die Zwecke konnten seitens des Bildungsministeriums nicht konkretisiert werden. Auch die Formulierung im Gesetzentwurf und die dazu ergangene Begründung entspricht nach unserer Auffassung nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Ferner hat sich gezeigt, dass bisher keine technische Konzeption für die Zusammenführung der Informationen und die Sicherstellung der Datenschutzrechte der Betroffenen vorhanden sind.

Aus diesem Grunde hat sich das ULD an die Vorsitzende der Kultusministerkonferenz, Frau Ministerin Ute Erdsiek-Rave, mit Schreiben vom 24.05.2006, gewandt und auf die massiven datenschutzrechtlichen Bedenken hingewiesen (s. Anlage 1). Die am 21.07.2006 erfolgte Antwort der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (s. Anlage 2), hat diese Vorbehalte des ULD nicht ausräumen können.

Zwischenzeitlich hat sich die 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit der Problematik der Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten auf ihrer Sitzung am 26./27.10.2006 beschäftigt. Der Vorsitzende der Datenschutzbeauftragtenkonferenz, Herr Dr. von Bose, hat die Entschließung der Konferenz mit Schreiben vom 30.10.2006 der Präsidentin der Kultusministerkonferenz zugeleitet (s. Anlage 3). Eine Antwort hierauf steht noch aus.

Angesichts der auch in den anderen Bundesländern bestehenden datenschutzrechtlichen Bedenken gegen eine übergreifende personenbezogene Bildungskennziffer empfehlen wir, die Beratung dieser Regelung auszusetzen und die Ergebnisse der Gespräche des Vorsitzenden der Datenschutzbeauftragtenkonferenz mit der Kommission für Statistik der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder abzuwarten.

§ 30 Abs. 4 Satz 2 - speziell

Die Formulierung „Erstellung von Bildungsverlaufsanalysen“ stellt keine Zweckbeschreibung dar, sondern ist eine unklare Beschreibung einer Methode wissenschaftlicher Datenverarbeitung. Derartige Analysen können für individuelle wie überindividuelle Verwaltungszwecke oder für statistische Zwecke erfolgen. Entsprechendes müsste gesetzlich klargestellt werden. In der Begründung ist von „abgesicherter Bildungsberichterstattung und tragfähiger Bildungsplanung“ die Rede. Auch diese Begriffe tragen nicht zur Klärung bei.

Hinter der Formulierung „in pseudonymisierter Form“ versteckt sich offensichtlich die „Schüler-ID“. Entgegen der Begründung sind die Vorgaben der Nrn. 1-4 nicht in der Lage dafür zu sorgen, „dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen zum informationellen Selbstbestimmungsrecht eingehalten werden“, da es sich durchgängig um ohnehin selbstverständliche Sicherungen handelt, nämlich Abschottung, Datensicherheit, Definition von Pseudonymität (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 7 LDSG SH) und Ausschluss der Reidentifizierung. Um eine verfassungskonforme Realisierung des gesetzgeberischen Zweckes zu erreichen, bedürfte es der normativen Festlegung von rechtlichen, technischen und organisatorischen Sicherungen, über die bisher von seiten der Bildungsverwaltungen der Länder keine Vorstellungen bestehen. Diese sollen vielmehr das Ergebnis der o.g. länderübergreifenden Gespräche mit den Datenschutzbeauftragten sein.

§ 30 Abs. 11 Nr. 2

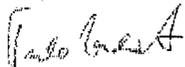
Wir gehen davon aus, dass mit dieser Verordnung das Nähere zur Regelung des § 30 Abs. 4 S. 2 Schulgesetz-Entwurf geregelt werden soll. Wir empfehlen, diese Regelung zunächst ebenfalls nicht zu verabschieden.

§ 30 Abs. 11 Nr. 7

Die Verordnung zur Präzisierung der Schulstatistik sollte unmittelbar nach Verabschiedung des § 30 Abs. 1 S. 1 Schulgesetz-Entwurf in Kraft gesetzt werden. Ansonsten würde es zu einem Verstoß gegen das LStatG führen (s. dazu unsere o. a. Ausführungen).

Wir sind selbstverständlich gern bereit, unsere Argumente auch mündlich vorzutragen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Thilo Weichert

Anlagen



Anlage 1

UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM
FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN

ULD • Postfach 71 16 • 24171 Kiel

Vorsitzende der Kultusministerkonferenz
Frau Ministerin Ute Erdsiek-Rave
Ministerium für Bildung und Frauen
des Landes Schleswig-Holstein
Brunswiker Str. 16-22
24113 Kiel

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Herr Dr. Weichert
Durchwahl: 988-1200
Aktenzeichen:
LD -40.09/03.010

Kiel, 24. Mai 2006

Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten mit bundeseinheitlichem Kerndatensatz

Sehr geehrte Frau Ministerin,

ich schreibe Sie sowohl in Ihrer Funktion als Vorsitzende der Konferenz der Kultusministerinnen und Kultusminister (KMK) wie auch in der als Ministerin in Schleswig-Holstein an.

In einigen Bundesländern werden derzeit die Schulgesetze novelliert, so auch in Schleswig-Holstein. Ein Thema ist hierbei die Neuregelung der Schulstatistiken. Unter dem Stichwort

Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten mit bundeseinheitlichem Kerndatensatz

wird ein aus Datenschutzsicht hochbrisantes Projekt verfolgt, ohne dass es hierüber bisher eine größere gesellschaftliche Debatte gäbe: Die schulische Laufbahn von Schülerinnen und Schülern soll von der Einschulung bis zum Eintritt in das Berufsleben elektronisch dokumentiert werden. Für diesen Zweck sollen diese eine eindeutig Identifizierungsnummer (Schüler-ID) erhalten, die sie ihr ganzes Schülerleben begleitet. Mit Hilfe der Schüler-ID soll dann die Möglichkeit bestehen, auch länderübergreifend Informationen über den Schüler auszutauschen und individuelle Entwicklungsprofile zu erstellen. Eine zentrale Speicherung der „statistischen Daten“ wird vorbereitet.

Diese Pläne mögen aus Sicht der **Bildungsplaner** äußerst sinnvoll sein: Die Bildungsmisere, die schlechten PISA-Ergebnisse, die sozialen Konflikte und Gewalt an den Schulen...; es gibt viele Gründe, genaueres Material über die Hintergründe der Probleme im Schulbereich haben zu wollen.

Die Kehrseite der Medaille der geplanten Datenerfassung wurde aber bisher nur wenig diskutiert: Es werden **individuelle Entwicklungsprofile** von den Schülerinnen und Schülern zusammengestellt, die während wie nach der Schulzeit existenziell für die Betroffenen bestimmend sein können: Welche Schule darf oder muss ich besuchen? Welche Chancen erhalte ich, welche Förderungen? Welche beruflichen Möglichkeiten werden mir eröffnet oder verbaut? Werde ich abgestempelt als Versager und Problemmensch?

Solche Sorgen sollten gar nicht entstehen, wenn man davon ausgeht, dass die gesamte Datenverarbeitung in Statistikämtern erfolgt, die dem **Statistikgeheimnis** unterliegen. Seit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes ist die Notwendigkeit der Abschottung der Statistik vom Verwaltungsvollzug verfassungsrechtlich klargestellt.

Leider ist aber bisher nicht erkennbar, dass die Bildungsverwaltung die verfassungsrechtlichen Vorgaben als eine selbstverständliche Grundlage bei ihren Planungen zu diesem Thema berücksichtigt hätte. Vielmehr werden Pläne entwickelt, in denen zwar das Instrument - der bundeseinheitliche individuelle Datensatz - feststeht, aber alle weiteren Rahmenbedingungen noch unklar sind. Insbesondere bestehen in manchen Kultusverwaltungen offensichtlich Erwägungen, die Schuldaten nicht nur anonymisiert für Planungszwecke, sondern in individueller Form für den Verwaltungsvollzug zu nutzen. Es ist sogar von einem zentralen Zugriff der Kultusministerkonferenz (KMK) und der Einschaltung des Statistischen Bundesamtes die Rede. Die technische Infrastruktur für diese Pläne wird teilweise jetzt schon realisiert und die gesetzlichen Voraussetzungen werden geschaffen, ohne dass bisher wesentliche **Eckpfeiler** festgelegt wären, die für eine **verfassungskonforme Gestaltung** nötig sind.

Das Konzept der Schülerregistrierung ist nach meinem Eindruck von der Idee einer paternalistischen (informationellen) **Fremdbestimmung** geprägt: Die Daten werden offiziell und zwangsweise erhoben und - ohne Mitbestimmungsmöglichkeit der Betroffenen - ausgetauscht. Dieses Konzept steht tendenziell im Widerspruch zum Datenschutzgrundsatz der „informationellen Selbstbestimmung“: Der Schülerinnen und Schüler sollen - ebenso wie alle anderen Menschen in unserer freiheitlichen Demokratie - grundsätzlich selbst bestimmen können, wer was wann bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Selbstbestimmung ist gerade in der Schulzeit, in der sich die Persönlichkeit der künftigen Erwachsenen noch entwickeln muss und kann, ein zentraler Aspekt von Sozialisation und Ausbildung.

Bisher ist - zumindest den Datenschutzbeauftragten - völlig unklar, für welche **Zwecke** die Individualdatensätze genutzt werden sollen. Es gibt Hinweise, dass die gesammelten Daten auch für Verwaltungszwecke genutzt werden sollen, ohne dass diese Zwecke aber präzise benannt worden sind. Eine Überprüfung, ob die Daten erforderlich sind, ist solange nicht möglich, solange die Zwecke der Daten und deren geplante Nutzung nicht festgelegt wurden.

Es ist unklar, welche Stelle auf Landesebene die Daten erheben und **welche Stelle** die Landesdaten zusammenführen und abgleichen soll. Neben den Statistikämtern sollen auch die jeweiligen Landeskultus- bzw. -bildungsministerien auf die Daten zugreifen und diese für ihre Zwecke nutzen können.

Offen ist weiterhin, wie und von wem die **Schüler-ID** erstellt und unter welchen Rahmenbedingungen diese eingesetzt werden soll.

Es sind für uns keine Überlegungen erkennbar, wie durch rechtliche, technische und organisatorische **Schutzmaßnahmen** verhindert wird, dass die personenbezogenen Individualdatensätze genutzt werden, und so Schaden von den Betroffenen abgewendet werden kann.

Für die Vergabe einer einheitlichen Schüler-ID, eine mögliche Zusammenführung der Länderstatistiken auf Bundesebene und für Datenzugriffs- bzw. Übermittlungsmöglichkeiten an Bundesministerien oder die KMK bedürfte es **bundengesetzlicher Vorgaben**, die sowohl die verfassungsrechtlichen

Vorgaben zum Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung wie der föderalen Kompetenzordnung beachten.

Hintergrundinformationen:

In einem Beschluss der **Kultusministerkonferenz (KMK)** vom 28. Januar 2000 „zur Sicherstellung eines einheitlichen Aufkommens schulstatistischer Daten für überregionale und internationale Zwecke“ wird ausgeführt, dass für die Koordinierung politischer und planerischer Maßnahmen sowie für die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Schulwesens ein Bestand aktueller und vergleichbarer Schuldaten der Länder unerlässlich sei.

Die KMK beschloss am 30. Januar 2003 einen „**Kerndatensatz (KDS)** für schulstatistische Individualdaten der Länder“, der bei der Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten einzubeziehen sei. Am 8. Mai 2003 hat die 174. Amtschefkonferenz der KMK in Fulda unter dem Stichwort „**Kerndatensatz für schulstatistische Individualdaten der Länder**“ eine „baldige Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten vereinbart“. Die Entscheidung erfolgte einstimmig mit Enthaltung von Sachsen. Schon zum damaligen Zeitpunkt soll in den Ländern Bayern, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen mit der stufenweisen Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten begonnen worden sein.

Im Jahr 2005 hatten acht Bundesländer ihre Schulstatistik auf eine **Individualdatenerhebung** umgestellt, das Land Schleswig-Holstein im Schuljahr 2003/2004. Sechs weitere Länder sollen im Jahr 2006 folgen. Über die KMK wird nach unserem Eindruck auf die Kultusverwaltungen der einzelnen Länder Druck ausgeübt, die unverbindlichen Festlegungen der Konferenz umzusetzen. Dabei ist eine Diskussion über die datenschutzrechtlichen Fragen in diesem Rahmen - soweit erkennbar - nicht erfolgt.

Der **Kerndatensatz** enthält u.a. folgende 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
6. Merkmalssatz zu den Lehrkräften der Schule
7. Merkmalssatz zu den Lehrerbewegungen hauptamtlicher/hauptberuflicher Lehrkräfte an der Schule
8. optionale Merkmale.

Die Merkmalssätze sind untereinander verknüpfbar.

Der **Merkmalssatz zu Schüler/innen** 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, nichtdeutsche Verkehrssprache, Art der Wiederholungen, Schwerpunkte der Unterrichtseinheiten (Fremdsprachen, Förderschwerpunkt, Ganztagsbetreuung, Ausbildungsberuf, Fachrichtung, Stellung im Beruf und Wohnort).

Schlussfolgerungen:

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. Dies ist über die vorhandenen und geplanten Regelungen bisher nicht sichergestellt. Zugleich besteht die Gefahr, dass durch informationstechnische Investitionen Fakten geschaffen werden, die eine datenschutzkonforme Gestaltung der Verfahren nicht mehr ermöglicht. Dies kann entweder zu einer gewaltigen Fehlinvestition führen oder dazu, dass ohne Berücksichtigung von Datenschutzbelangen Schülerdaten verarbeitet werden. Beides ist aus ökonomischer, demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht nicht akzeptabel.

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz fordert die Kultusverwaltungen und insbesondere die Kultusministerkonferenz auf, ein **transparentes und strukturiertes Verfahren** zu wählen mit folgenden Schritten:

1. Verständigung über die und Festlegung der Ziele, die mit „statistischen Individualdaten“ verfolgt werden
2. bundesweit einheitliche Festlegung der geplanten Kommunikationsstrukturen
3. Festlegung der technischen, organisatorischen und rechtlichen Anforderungen zur Wahrung des Datenschutzes
4. Erlass der entsprechenden gesetzlichen Regelungen
5. Beschaffung der zur Umsetzung dieser Regelungen nötigen Informationstechnik

Beim bisherigen Vorgehen scheint bisher der umgekehrte Weg begangen zu werden: Zunächst werden Gesetze gemacht und IT beschafft, um erst danach festzulegen, welche Bedarfe tatsächlich bestehen und wie diese rechtsstaatlich verwirklicht werden können. Um den grundrechtlichen und demokratischen Anforderungen zu genügen, sollte dieses Verfahren umgehend **vom Kopf auf die Füße** gestellt werden.

Die Datenschutzkonformität der Schulstatistik ist eine zentrale Voraussetzung für deren **Akzeptanz** bei den betroffenen Schülerinnen und Schülern, den Eltern und den Lehrkräften. Das ULD ist gerne bereit, ein ausgearbeitetes Konzept mit aussagekräftigen Angaben über Zwecke, beteiligte Stellen, erfasste Daten, Anonymisierungs- und Pseudonymisierungsmechanismen, Datenflüsse, technisch-organisatorische Sicherungsmaßnahmen und rechtliche Grundlagen aus datenschutzrechtlicher Sicht zu bewerten. Sollte dieses Konzept allen Anforderungen genügen, kann ich mir selbst eine Auditierung dieses Konzeptes nach § 43 Abs. 2 Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein vorstellen.

Um die Voraussetzungen hierfür zu schaffen, aber auch im Interesse größtmöglicher Transparenz und eines geordneten und rechtskonformen Verfahren möchte ich Sie bitten, mir die zu einer Beurteilung notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Sollte es ein fertiges Konzept noch nicht geben, so bitte ich Sie, mich und meine Kolleginnen und Kollegen in den anderen Bundesländern über die aktuellen Sachstand zu informieren. Das ULD und sicherlich auch alle anderen Datenschutzbeauftragten sind gerne bereit, konstruktiv an der Konzeptentwicklung mitzuwirken.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Thilo Weichert

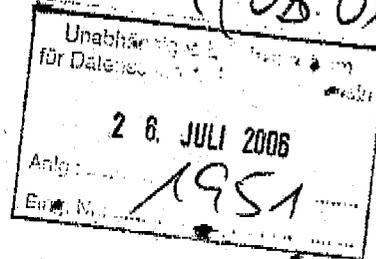
STÄNDIGE KONFERENZ
DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

DIE PRÄSIDENTIN

Bonn, 21.7.06
53113 Lennéstraße 6
53012 Postfach 22 40
Tel.: (02 28) 5 01- 631
Fax: (02 28) 5 01-7 76 17
statistik@kmk.org
GeschZ.: IVD -
<Antw_SH.doc>

Anlage 2

Unabhängiges Landeszentrum
für Datenschutz Schleswig-Holstein
Herrn Dr. Thilo Weichert
Holstenstraße 98
24103 Kiel



Betr.: Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten im bundeseinheitlichen Kerndatensatz
hier: Ihr Schreiben vom 24.05.2006

Sehr geehrter Herr Dr. Weichert,

haben Sie Dank für Ihr Schreiben, in dem Sie auf datenschutzrechtlichen Aspekte bei der Umstellung der Schulstatistiken auf Individualdatensätze hinweisen und um einen Sachstandsbericht bitten. Diesem Wunsch komme ich gerne nach:

In den Ländern werden zur Zeit die Schulen mit Verwaltungssoftware ausgestattet, die in erster Linie den Verwaltungsvollzug, beispielsweise die Schülerverwaltung und die Unterrichtsplanung, professionalisieren sollen. Jedes Land macht dies in eigener Verantwortung; einige Länder arbeiten in Teilbereichen zusammen. Die Statistik wird nach der Einführung der Schulverwaltungssoftware nicht mehr separat gemacht werden, sondern kann in der Regel – quasi als Abfallprodukt - aus der Schulverwaltungssoftware generiert werden. Dies spart an verschiedenen Stellen der Statistikerstellung Ressourcen, erhöht durch die Möglichkeit zur Integration von Plausibilitätsprüfungen die Qualität der Daten und bietet die Chance zur größeren Aktualität der Ergebnisse und einer flexibleren Nutzung. Aus diesem Grunde hat die Kultusministerkonferenz 2003 beschlossen, dass alle Länder ihre Verfahren bis zum Schuljahr 2008/09 umstellen sollen.

Um sicherzustellen, dass auch nach der Umstellung weiterhin die Erstellung vergleichbarer Statistiken möglich ist, und um Brüche in den Zeitreihen zu vermeiden, haben die Länder im Rahmen der Kultusministerkonferenz seit dem Jahr 2003 darauf geachtet, gemeinsame Absprachen zu den Merkmalen und Ausprägungen sowie zu den dazugehörigen Definitionen zu treffen. Diese Festlegungen wurden im sogenannten Kerndatensatz (KDS; Anlage 1) niedergelegt und sind mit der sukzessiven Einführung der einzelnen Module mitgewachsen.

Inzwischen ist die Umstellung in den Ländern so weit vorangeschritten, dass auch über die Umstellung der nationalen und internationalen Statistik nachgedacht werden muss. Dabei muss eine Kosten-Nutzen-Abwägung stattfinden, bei der selbstverständlich auch datenschutzrechtliche Aspekte, insbesondere die der informationellen Selbstbestimmung, berücksichtigt werden. Übergeordnetes Ziel ist es, eine auf nationaler Ebene nachhaltige und hinreichend detaillierte Bildungsstatistik zu entwickeln. Die Daten müssen entsprechend tief gegliederte steuerungsrelevante Informationen enthalten, um zur Wahrnehmung der gemeinsamen gesamtstaatlichen Verantwortung der Kultusministerkonferenz herangezogen werden zu können. Die Behandlung von Einzelfällen ist weder Gemeinschaftsaufgabe der Kultusministerkonferenz noch Aufgabe der Statistik generell und daher nicht geplant.

Nationale Daten dienen

- zur laufenden Information über relevante gesellschaftliche und strukturelle Entwicklungen im Bildungsbereich (Bildungsbericht, amtliche Statistik),
- als Basis für die Berechnung von Prognosen und Modellrechnungen,
- als Grundlage für die Entwicklung von politischen und administrativen Maßnahmen,
- als Informationsquelle über den Stand der Zielerreichung (z.B. EU-Benchmarks) und
- zur Überwachung der Wirksamkeit von bildungspolitischen Maßnahmen.

Die Statistik muss so ausgerichtet sein, dass bestehende und zukünftige Datenbedarfe gedeckt werden können. Die Datenbereitstellung muss flexibel und aktuell sein. Dies kann nur durch eine grundsätzliche Modernisierung der statistischen Erhebungsverfahren geschehen, wie sie auch schon in anderen Statistikbereichen vollzogen wurde (Berufsbildungsstatistik, Statistik der Kindertageseinrichtungen, Unternehmensregister etc). Hierfür sind anders als bei Statistiken des Bundes die rechtlichen Voraussetzungen von den einzelnen Ländern zu schaffen.

Derzeitig findet in den Gremien der Kultusministerkonferenz ein Meinungsbildungsprozess statt, der sich u.a. mit folgenden Fragen befasst:

a) Welche schulstatistischen Daten werden für nationale und internationale Zwecke gebraucht? Hierzu liegen Einschätzungen des Konsortiums für die Bildungsberichterstattung, die Bewertung einer AG aus statistischen Experten von Bund und Ländern zur Datengewinnungsstrategie (Anlage 2) und ein Bericht der sog. „Zöllner AG“ zum Datenbedarf für internationale Zwecke (Anlage 3) vor. Der Datenbedarf wird zur Zeit in den politischen Gremien der Kultusministerkonferenz erörtert. Dabei wird insbesondere die Relevanz bildungsbiographischer Daten zur gezielteren bildungspolitischen Steuerung und zur Bewertung des Erfolgs von Fördermaßnahmen, beispielsweise für Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund, zu beurteilen sein. Die Gewinnung verlaufsbezogener Erkenntnisse würde die Einführung einer Schüleridentifikationsnummer in den operativen Verwaltungssystemen der Länder voraussetzen. Selbstverständlich wäre in den statistischen Auswertungssystemen durch Anwendung von Pseudonymisierungsverfahren der Reidentifikation entgegenzuwirken.

b) Welche technischen und organisatorischen Möglichkeiten bestehen für die Zusammenführung und die Nutzung der Daten?

Hierzu liegt eine erste Projektskizze der Statistischen Ämter von Bund und Ländern vor, die im Rahmen der AG Datengewinnungsstrategie eingegangen ist. Der Vorschlag muss noch im Detail auf seine finanziellen und rechtlichen Konsequenzen geprüft werden.

c) Welche Zugriffsregelungen müssen geschaffen werden?

Diese Frage ist abhängig von der Art und Gliederungstiefe der nationalen Daten. Unstrittig ist, dass eine missbräuchliche Nutzung der Daten, insbesondere der personenbeziehbaren Daten, verhindert werden muss. Die Regelungen sollten sich deshalb an den in der amtlichen Statistik im BStatG niedergelegten Standards orientieren.

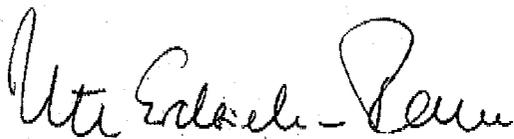
Fragen des Datenschutzes sind aus meiner jetzigen Sicht insbesondere bei der Auswahl der Merkmale für die nationale Statistik, bei der (Pseudo-)Anonymisierung der Datensätze und bei den Zugriffsregelungen zu berücksichtigen.

- 4 -

Die Kommission für Statistik (Schule) hat bereits auf ihrer 04. Sitzung am 01./02.12.2005 in Berlin (Anlage 4) beschlossen, die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder einzubeziehen. Auf der Sondersitzung zum KDS wurden die in diesem Zusammenhang wichtigen Fragestellungen noch weiter spezifiziert. Die Vertreterin des Landes Sachsen-Anhalts in der Kommission für Statistik hat mit dem Vorsitzenden der Konferenz, Herrn Dr. von Bose, am 28.03.2006 Kontakt aufgenommen. Herr Dr. von Bose stand dem Anliegen grundsätzlich positiv gegenüber. Er äußerte den Wunsch, im Vorfeld der Einladung zur Kommission für Statistik die Fragestellung zunächst mit seinen Kollegen zu erörtern, und bat um eine schriftliche Darstellung des konkreten Anliegens. Die Kommission für Statistik hat daraufhin auf ihrer 07. Sitzung am 18./19.05.2006 in Potsdam beschlossen, Herrn Dr. von Bose zur 12. Sitzung der Kommission für Statistik im Dezember 2006 einzuladen. Das Sekretariat wurde gebeten, ein Schreiben mit dem konkreten Anliegen zu formulieren und auf der 09. Sitzung im September 2006 vorzulegen.

Ich hoffe, dass ich Ihnen mit diesen Ausführungen einen Überblick über den derzeitigen Sachstand geben konnte, und danke Ihnen sehr für Ihr Angebot der Zusammenarbeit. Ich bin zuversichtlich, dass in einer gemeinsamen Erörterung zwischen Statistikern und Datenschützern konstruktive Lösungen für die mit der Modernisierung der Statistik zusammenhängenden Anforderungen des Datenschutzes gefunden werden, so dass wir zukünftig über solide quantitative Grundlagen für bildungspolitische Entscheidungen verfügen.

Mit freundlichen Grüßen


Ute Erdsiek-Rave

Anlage 3



SACHSEN-ANHALT

Landesbeauftragter
für den
Datenschutz
Sachsen-Anhalt

Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt
Postfach 19 47 • 39009 Magdeburg

Präsidentin der Kultusministerkonferenz
Frau Ministerin Ute Erdsiek-Rave
Ministerium für Bildung und Frauen
des Landes Schleswig-Holstein
Brunswiker Str. 16-22

24113 Kiel

Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten mit bundeseinheitlichem Kerndatensatz

Anlagen: 2

Sehr geehrte Frau Ministerin,

in der o.g. Angelegenheit knüpfe ich an Ihr Schreiben vom 21. Juli 2006 an den Leiter des Unabhängigen Landesentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein an.

Die 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat die Problematik der Umstellung der Schulstatistik auf Individualdaten am 26./27. Oktober 2006 erörtert. Sie hat die EntschlieÙung „Keine Schülerstatistik ohne Datenschutz“ gefasst, die ich als Anlage mit der Bitte um Kenntnisnahme beifüge. Weiterhin füge ich meine Antwort an den Vorsitzenden der Kommission für Statistik der Kultusministerkonferenz auf die Einladung zur 12. Sitzung am 5. Dezember 2006 zur Kenntnis bei. Für nähere Informationen zu dem geplanten Workshop wäre ich Ihnen dankbar.

Die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder erhalten eine Ablichtung dieses Schreibens zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

Harald von Bose

Dr. Harald von Bose

Magdeburg,

30. Oktober 2006

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

2-4100/49-2

Meine Nachricht vom:

Bearbeitet von:
Herrn Dr. Glage

Tel.: (0391) 81803 - 18
(LReg Quer: 7797 - 18)
Fax: (0391) 81803 - 33

Dienstgebäude:
Berliner Chaussee 9
39114 Magdeburg

Tel.: (0391) 81803-0
Free Call 0800 9153190
(nur in Sachsen-Anhalt)
Fax: (0391) 81803-33

www.datenschutz.sachsen-
anhalt.de

Entschießung der 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 26. bis 27. Oktober 2006 in Naumburg

Keine Schülerstatistik ohne Datenschutz

Seit einigen Jahren arbeitet die Kultusministerkonferenz an der Einführung eines bundesweit einheitlichen Schulstatistiksystems, in dem weit über das bisherige Maß hinaus Daten aus dem Schulbereich personenbezogen verarbeitet werden sollen. Es soll auf Landesebene in einer Datei für jede Schülerin und jeden Schüler sowie für jede Lehrerin und jeden Lehrer für das gesamte "Schulleben" ein umfangreicher Datensatz angelegt werden. Hierzu erhält jede Person eine Identifikationsnummer, was auf ein pseudonymisiertes Register hinausläuft. Die Länderdateien sollen überdies zu einer bundesweiten Datenbank zusammengefasst werden. Die spätere Ergänzung des Schülerdatensatzes mit so genannten sozialökonomischen Daten über das Elternhaus sowie eine Einbeziehung der Kindergarten- und Hochschulzeit ist beabsichtigt. Eine präzise und einheitliche Zweckbestimmung lässt sich den bisherigen Äußerungen der Kultusministerkonferenz nicht entnehmen.

In datenschutzrechtlicher Hinsicht sind folgende Vorgaben zu beachten:

Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, ist eine Totalerhebung nur zulässig, wenn der gleiche Erfolg nicht mit weniger einschneidenden Maßnahmen erreicht werden kann. Im Hinblick auf die bereits gewonnenen Ergebnisse aus stichprobenartigen und weitgehend auf Freiwilligkeit beruhenden wissenschaftlichen Untersuchungen (wie PISA, IGLU oder TIMSS) erscheint die Notwendigkeit der geplanten Einrichtung eines bundesweiten zentralen schüler- bzw. lehrerbezogenen "Bildungsregisters" nicht dargetan. Ein solches Register wäre ein nicht erforderlicher und damit unverhältnismäßiger Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht.

Deshalb fordern die Datenschutzbeauftragten von der Kultusministerkonferenz bei diesem Vorhaben nachdrücklich den Verzicht auf eine ID-Nummer. Jede Möglichkeit einer Reidentifizierung von Individualdatensätzen ist durch geeignete Verfahren auszuschließen (kein schüler- oder lehrerbeziehbares Bildungsregister!).

Im übrigen sind folgende verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen unabdingbar:

- Der Umfang des Erhebungsprogramms ist auf den für die Statistikzwecke dienlichen Umfang zu beschränken.
- Bei allen Festlegungen sind die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu beachten.
- Bei der Datenverarbeitung ist das Gebot der personellen, organisatorischen, räumlichen und verfahrensmäßigen Trennung von Verwaltungsvollzug und Statistik einzuhalten und das Statistikgeheimnis zu gewährleisten.

Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßt, dass Schulministerien in mehreren Ländern das bisherige, datenschutzrechtlich bedenkliche Konzept nicht mehr weiter verfolgen, und strebt dies auch als Gesamtergebnis der mit der Kultusministerkonferenz zu führenden Gespräche und des angekündigten Workshops an.