

Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt  
Dr. Harald von Bose

**Öffentlicher Workshop zur  
"Datengewinnungsstrategie für die Bildungsstatistik"  
in Berlin am 13.02.2007**

Zusammenfassung des Vortrags zu Aspekten des Datenschutzes

## **Das Vorhaben der Kultusministerkonferenz**

Bereits seit dem Jahre 2000 gibt es Überlegungen der KMK und seit 2003 sogar konkrete Beschlussfassungen, für jeden Schüler einen sog. Kerndatensatz mit Individualdaten zu bilden, der Schulverwaltungs- und Schulstatistikzwecken dienen soll. Diese Daten, die der Kultushoheit der Länder unterliegen, sollen ab 2008/2009 in ein nationales Bildungsregister, d.h. in eine zentrale nationale Datenbank, übermittelt werden.

Die Einbeziehung des Datenschutzes und der Datenschutzbeauftragten zu diesem brisanten Thema erfolgte jedoch erst seit Ende 2005. Eine öffentliche Debatte gar findet erst seit 2006 statt.

Die Politik ist aufgefordert, für Transparenz des Vorhabens gegenüber der Öffentlichkeit zu sorgen. Nur Transparenz fördert Akzeptanz und Vertrauen. Ein wesentlicher Aspekt betrifft dabei die fehlende Darstellung der Ziele des Vorhabens.

Das Vorhaben des Kerndatensatzes und eines nationalen Schülerregisters ist in einem Zusammenhang mit anderen Vorhaben zu betrachten, die zu mehr Datensammlungen und Datenübermittlungen insbesondere seitens staatlicher Stellen führen. Auch deshalb sind Besorgnisse, ja die Rechte der Betroffenen ernst zu nehmen; der Schüler, der Lehrer, der Eltern. Das Vorhaben eines nationalen Bildungsregisters hat hohe Grundrechtsrelevanz. Die Beschreibung der Präsidentin der KMK, Frau Ministerin Erdsiek-Rave vom Herbst 2006, man wolle keineswegs den „*gläsernen Schüler*“, sondern die „*gläserne Schule*“, *verkennt* diesen Umstand.

Zugespitzt: Das Vorhaben wurde letztlich zunächst beschlossen, in den Ländern gestartet (Gesetze und IT), und nun wird geprüft, inwieweit es national durchführbar ist, rechtlich im Hinblick auf den Bedarf und Umfang wie tatsächlich etwa im Hinblick auf technische Schutzmaßnahmen. Besser wäre der umgekehrte Weg.

Problematisch ist auch der Umstand, dass der Datenschutz als Teil einer Kosten-Nutzen-Abwägung gesehen wird. Das zeugt nicht von Grundrechtsbewusstsein.

Zu einer politischen Betrachtung gehört auch die Einbeziehung der Tatsache, dass mehrere Länder Vorbehalte gegen das Vorhaben geäußert haben.

Aus NRW wurde bekannt, dass das dortige Schulministerium keine Notwendigkeit für die Einführung einer ID-Nummer für Schülerinnen und Schüler sieht. Nur für Statistikzwecke dürfen die Daten – die in den Schulen verbleiben – allerdings in anonymisierter Form dem Landesstatistikamt übermittelt werden.

Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt wollen keine Zustimmung zu einer gemeinsamen nationalen Datenbank geben. Grundsätzliche Einwände hat Sachsen erhoben.

### **Grundthese: Das Vorhaben ist insgesamt hinsichtlich seiner Sinnhaftigkeit in Frage zu stellen.**

Die KMK hat angekündigt, dass das Vorhaben nochmals auf den Prüfstand soll. Dazu gehört sicherlich oder hoffentlich auch die Frage nach der Sinnhaftigkeit, wenn mehrere Länder nicht mitmachen (denn der Kerndatensatz und dessen Übermittlung an ein zentrales Register soll ja auch im Falle eines Landeswechsels des Schülers fortbestehen). Zur grundsätzlichen Prüfung des Vorhabens gehört natürlich die Auswertung auch der heutigen Veranstaltung, also insbesondere der datenschutzrechtlichen Hinweise. Ich kann Sie heute vermutlich nicht zu einer Aufgabe des Vorhabens in der bisher vorgesehenen Form bewegen, ich will Sie dazu aber ermutigen – ich erwarte aber jedenfalls ernsthafte Folgeüberlegungen hin zu Alternativen.

## **Der Kerndatensatz sowie das nationale Schülerdatenregister und der Datenschutz**

### Einleitung

Maßgeblich für unsere Erörterungen ist auch eine [Entschließung](#) der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom Oktober 2006. Diese enthält nicht nur einen Hinweis auf die von mir gegebenen politischen Implikationen, sondern insbesondere datenschutzrechtliche Positionen.

Die Begeisterung der Wissenschaft für mehr Bildungsplanung in Deutschland, genährt auch aus Anforderungen der internationalen Zusammenarbeit, verstehe ich nur zu einem Teil. Jedenfalls ist festzuhalten, dass die Aufgabe der nationalen Bildungsberichterstattung (neue Gemeinschaftsaufgabe im GG zum Bildungsmonitoring) keine Eingriffsgrundlage in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung von Schülern, Eltern und Lehrern darstellt.

### 1.

Ein Haupteinwand – gestützt durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1983 zum Volkszählungsgesetz – betrifft die vorgesehene Totalerhebung aller Schüler und Schülerinnen in einem nationalen Register.

Beim Kerndatensatz geht es u.a. um folgende Einzelangaben: eine Schüler-ID, besuchte Schulen, besuchte Unterrichte, dazu Geschlecht, Geburtsmonat und -jahr, Ersteinschulung, Staatsangehörigkeit, Geburtsland, nichtdeutsche Verkehrssprache, Art der Wiederholungen, Schwerpunkte der Unterrichtseinheiten (Fremdsprachen, Förderschwerpunkt, Ganztagsbetreuung). Der Datensatz ist offen für stetige Ergänzungen! Er gilt für öffentliche wie für private Schulen.

Die Wissenschaft fordert, und die Politik folgt ihr bislang, eine Totalerhebung, weil mit den bisherigen Methoden nicht differenziert genug, fortlaufend aktuell und nachhaltig gearbeitet werden könne.

Warum genügen nicht empirische wissenschaftliche Untersuchungen mit repräsentativen Analysen und Längsstichproben den Zwecken der Bildungsberichterstattung?

### **1. These: Die Notwendigkeit einer Totalerhebung ist nicht nachgewiesen.**

Es besteht die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, Methoden zur Vermeidung einer Totalerhebung zu entwickeln. Hierzu vermissen nicht nur Datenschützer entsprechende Aussagen. Die Überprüfung der Wirksamkeit bildungspolitischer Maßnahmen hängt nicht von einer Totalerhebung ab!

Bisherige Studien wie PISA und TIMSS - die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch dadurch wahren, dass sie sich auf das Prinzip der Freiwilligkeit abstützen - reichen nach Auskunft der Wissenschaft nicht aus. Es gehe um Längsschnittstudien und Bildungsverläufe, um Bildungszeit, insbesondere auch im Zusammenhang mit Übergängen, um Kompetenzen und Abschlüsse. Dem widerspricht schon der Umstand, dass die KMK im November 2006 eine erste, als zuverlässig bezeichnete PISA-Längsschnittstudie zur Entwicklung mathematisch-naturwissenschaftlicher Kompetenzen im Verlauf eines Schuljahres vorgestellt hat! Auch ist nicht zu übersehen, dass die Bildungsberichterstattung in der sog. Gesamtstrategie für das Bildungsmonitoring nur einer von mehreren Punkten ist; auch bei den Schulleistungsuntersuchungen arbeitet man mit repräsentativen Stichproben. (Auch die aktuellen Volkszählungspläne stützen sich teilweise auf Stichprobenerhebungen.)

Es gehe beim Kerndatensatz, so die Wissenschaftler weiter, um die Erfassung von besonderen Problemgruppen, etwa aus dem Bereich von Zuwanderern (Geburtsnation, Jahr des Zuzugs, Verkehrssprache in der Familie, ja auch Angaben zur Zuwanderung der Elterngeneration und der Großelterngeneration) und sozial benachteiligten Gruppen, bei letzteren insbesondere um mehr flexible Förderung im Eingangsbereich der Grundschulen.

Das allein macht natürlich besonders skeptisch. Denn das sind ja auch nicht Daten, die in den Schulen bzw. Schulverwaltungen zu Zwecken des Verwaltungsvollzuges bereits vorliegen.

Warum bedarf es aber der Erfassung aller Schülerinnen und Schüler zur Analyse der Stärken und Schwächen eines Schulsystems?

Gegen eine bessere Datenbasis ist aus Datenschutzsicht nichts einzuwenden, solange das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen gewahrt bleibt.

Herr Staatssekretär Jacobi hat in einem Online-Interview im Wirtschaftswetter im November 2006 auf die Frage, ob denn die Erfassung von allen Schülern notwendig sei, geantwortet: Wir können nur mit einer genügend großen Anzahl relevanter Daten statistisch gesicherte Aussagen über Entwicklungen machen.

Im Falle einer Totalerhebung drohte eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Das Prinzip der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit wäre nicht gewahrt.

Ein „Nebenaspekt“ betrifft den Umstand, dass ab dem Schuljahr 2008/2009 in allen Klassen die Schülerdaten erhoben werden sollen, für einen Schüler etwa der 10. Klasse aber nicht mittels einer datenmäßigen Nacherhebung für die Schuljahre 1 bis 9. Welchen Gewinn zieht man denn aus dem Datensatz eines Schülers der 10. Klasse und in der Folge bis zum Schulabgang? Vielleicht im Hinblick auf den Übergang ins Berufsleben? Also doch eine Karrierenbetrachtung?

Für den Erstklässler 2008/2009 wird darüber hinaus erst 2020 eine Gesamtschullaufbahnbetrachtung möglich sein. Schon aus der Sicht eines gesunden Menschenverstandes ergeben sich daraus Zweifel an der Sinnhaftigkeit des Vorhabens.

## 2.

Ein weiterer Problemkomplex betrifft die Frage nach der Reidentifikation des Schülers im Register.

Auch aus dem erwähnten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Volkszählung ergibt sich als verfassungsrechtliche Maßgabe die Forderung nach einer Trennung von Verwaltungsvollzug und Statistik.

Es geht hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Vorhabens darum, ob die vorgesehene Schüler-Identifikationsnummer als Erhebungsmerkmal in die nationale Statistik einfließen soll, oder als sog. statistisches Hilfsmerkmal.

Wenn – wie teilweise behauptet – die Schüler-ID Hilfsmerkmal sein soll, also nicht Teil des statistischen Datensatzes ist, sondern als technisches Zuordnungsmerkmal dient – dann stellt sich gleichwohl die Frage nach der Verknüpfung dieser ID mit anderen Datensätzen der Lehrer und Schule und der Klasse und der Unterrichtseinheit, wo es weitere IDs geben soll.

Hinzu kommt der Umstand, dass eine Begrenzung des Datensatzes nicht erkennbar ist.

## **2. These: Die Trennung zwischen Statistik und Verwaltungsvollzug ist bislang nicht klar belegt.**

Dies hängt auch mit dem Umstand zusammen, dass der für Schulverwaltungszwecke gebildete Kerndatensatz im Sinne eines „Abfallprodukts“ im Rahmen einer Geschäftsstatistik genutzt werden soll (ausgehend von der fraglichen Annahme, dass seine Daten in allen Ländern rechtmäßig für Schulverwaltungsaufgaben vorliegen). Die Zweifel werden etwa angesichts der Feststellung aus dem Bereich der KMK deutlich, dass der Kerndatensatz sog. Mehrfachanmeldungen an mehreren Schulen verhindern helfe; die Schulaufsicht muss nicht tätig werden, die Statistik wirke hier hilfreich im operativen Bereich.

Insofern bestehen Zweifel an der Behauptung, dass die Reidentifikation des Schülers ausgeschlossen werden solle (selbst wenn man an das technische Verfahren einer Einwegverschlüsselung bei der Erzeugung der Schüler-ID denkt).

Die Zweifel werden durch folgende Aussage verstärkt und bestätigt:

Die KMK-Präsidentin, Frau Ministerin Erdsiek-Rave, hat in 2006 mitgeteilt, es sei unstrittig, „dass eine missbräuchliche Nutzung der nationalen Daten, insbesondere der personenbezieharen Daten verhindert werden muss.“

Dies führt zu einem zusätzlichen Punkt über:

## 3.

In der nationalen Datenbank sollen laut KMK pseudonyme Daten stehen. Reicht das aber aus für eine Statistik?

Ein Grundprinzip einer Statistik ist die Anonymität ihrer Daten. Das Statistikgeheimnis erlaubt keine Abstriche an diesem Prinzip.

### **3. These: Die Ausgestaltung des nationalen Registers ist unklar, auch hinsichtlich des Gebots der Anonymisierung der Datensätze.**

Wenn ich die Verknüpfung der Datensätze der Schüler mit den Datensätzen von Schulen und Lehrern wie beschrieben sehe, habe ich Zweifel an der Pseudonymisierung der Daten. Eine Anonymisierung vermag ich schon gar nicht zu erkennen.

Außerdem gilt: Auch in der Anonymität statistischer Erhebungen ist eine umfassende Registrierung und Katalogisierung der Persönlichkeit durch die Zusammenführung einzelner Lebens- und Personaldaten zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen unzulässig. (BVerfG im Volkszählungsurteil von 1983)

Dabei ist zwar bei Schülerdaten, die an das Verhalten in der Schule anknüpfen, nicht in jeder Beziehung die private Sphäre, die unantastbar bleiben muss, berührt; aber es ist auch seitens der KMK an eine weitergehende Einbeziehung von Daten aus dem Vorschulalter, der Berufsausbildung und sogar nicht nur eventuell des sozio-ökonomischen Hintergrunds gedacht. Die Wissenschaft hat hierzu bereits ein deutliches Interesse bekundet, wenn die Politik hier noch ein bisschen zögert, dann kann ich hier diese Perspektive gleichwohl nicht als unreal ausblenden (in der Arbeitsgruppe zur Datengewinnungsstrategie und deren Bericht an die Amtschefkonferenz der KMK wurde dies allerdings schon offen angesprochen – die Amtschefkonferenz der KMK hat diese Tendenz im September 2006 bereits vorgezeichnet).

Persönlichkeitsprofile sind mit der Menschenwürde unvereinbar; der oder die einzelne Betroffene darf nicht zum Objekt des Staates werden.

#### 4.

Zentrale Register sind generell skeptisch zu betrachten. Trotz Zweckbindung sind Missbrauchsrisiken nicht auszublenden. Ich denke auch hierbei an die von KMK und Wissenschaft angestellten Überlegungen, u.a. die Kindergartenzeit, die Berufsausbildung und den sozio-ökonomischen Hintergrund mitzuerfassen. Wer sichert die Zweckbindung ohne Umwidmung für Drittzwecke?

### **4. These: Die nicht vorhandene Zweckbegrenzung des Vorhabens (und dies hängt mit der Totalerhebung zusammen) eröffnet erhebliche datenschutzrechtliche Risiken.**

Ein Verzicht auf eine Totalerhebung mindert das Risiko des Fremdzugriffs.

#### **Fazit:**

„Es kommen nur Regelungen in Betracht, die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in vollem Umfang erfüllen.“ (KMK-Präsidentin Erdsiek-Rave im Juli 2006)

Das Vorhaben bedarf einer verfassungskonformen Gestaltung.

Die Empfehlung lautet: Nicht alles, was möglich wäre, darf eingeführt werden. Das Vorhaben eines nationalen Bildungsregisters mit personenbeziehbaren Daten aller

Schülerinnen und Schüler und darüber hinaus weiterer Betroffener bedarf grundlegender Überprüfung.