

Bundesministerin für
Unterricht, Kunst und Kultur

bm:uk

Dr. Claudia Schmied

Frau Präsidentin des Nationalrates
Mag^a. Barbara Prammer
Parlament
1017 Wien

Wien, 11. Dezember 2009
BMUKK-13.002/0017-IT/1/2009

Sehr geehrte Frau Präsidentin!

Gemäß § 14 Abs. 5 des Bildungsdokumentationsgesetzes, BGBl. I Nr. 12/2002, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 24/2008, ist dem Nationalrat bis Ende 2009 ein Bericht vorzulegen, der Alternativen zur Verwendung der Sozialversicherungsnummer als bildungsspezifisches Personenkennzeichen aufzeigt.

In Vorbereitung dieses Berichts wurde Herr Univ.-Prof. Dr. Nikolaus Forgó (Institut für Rechtsinformatik der Universität Hannover) beauftragt, eine Expertise zu unterschiedlichen Alternativen zu erstellen. Diesen Expertenbericht mit den Details zu den datenschutzrechtlichen Aspekten darf ich beiliegend zur Verfügung stellen.

Neben den datenschutzrechtlichen Aspekten sind für mein Ressort auch der Umsetzungsaufwand, mögliche Zusatzbelastungen für die Schulen und die finanziellen Auswirkungen der unterschiedlichen Alternativvarianten sowie die Sicherung der Datenqualität und -vollständigkeit der Schulstatistik relevant. Dazu findet sich in der Beilage eine "Abschließende Stellungnahme des BMUKK über die Untersuchung von Alternativen zur Verwendung der Sozialversicherungsnummer".

In Erfüllung dieser Berichtspflicht werden die angeschlossenen Unterlagen mit dem Ersuchen um geschäftsordnungsgemäße Behandlung dem Nationalrat vorgelegt.

Weiters darf ich darüber informieren, dass mein Ressort unbeschadet der parlamentarischen Behandlung des Berichts die Damen und Herren Abgeordneten für den 21. Jänner 2010 um 10:00 Uhr zu einem Informationsgespräch mit dem Autor des Berichts und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meines Ressorts eingeladen hat.

Mit freundlichen Grüßen



Abschließende Stellungnahme des BMUKK über die Untersuchung von Alternativen zur Verwendung der Sozialversicherungsnummer als bildungsspezifisches Personenkennzeichen in der Bildungsdokumentation

Gemäß § 14 Abs. 5 Bildungsdokumentationsgesetz (BildDokG) ist dem Nationalrat bis Ende 2009 ein Bericht vorzulegen, der Alternativen zur Verwendung der Sozialversicherungsnummer als bildungsspezifisches Personenkennzeichen aufzeigt.

In Folge beauftragte das BMUKK Herrn Univ.Prof. Nikolaus Forgó (Institut für Rechtsinformatik der Universität Hannover) eine Expertise zu unterschiedlichen Varianten zu erstellen. Die näheren Details sind der beiliegenden Studie zu entnehmen.

Bei der Beurteilung der vier Varianten sind für das BMUKK neben den datenschutzrechtlichen Aspekten auch der Umsetzungsaufwand, mögliche Zusatzbelastungen für die Schulen, die finanziellen Auswirkungen sowie die Sicherung der Datenqualität und -vollständigkeit der Schulstatistik relevant.

1. Variante 1: Verwendung der Sozialversicherungsnummer

In der Bildungsdokumentation erfolgt die Erhebung der Sozialversicherungsnummer (SV-Nummer) als Identifikator der SchülerInnen an den jeweiligen Schulen, die diese an die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ übermitteln. Bei der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ erfolgt eine Umcodierung in die nicht rückführbare Bildungsevidenzkennzahl (BEKZ), die anstelle der SV-Nummer an das BMUKK übermittelt wird. Die Verwendung der Sozialversicherungsnummer als bildungsspezifisches Personenkennzeichen in der Bildungsdokumentation ist datenschutzrechtlich zulässig.

Durch die Novellierung des BildDokG (BGBl. I Nr. 24/2008) fiel der wichtigste Kritikpunkt, die mögliche Re-Identifikation der BildungsteilnehmerInnen durch das BMUKK und die Verarbeitung personenbezogener Daten im BMUKK, weg. Durch die Einschaltung der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ als verschlüsselnde Stelle sämtlicher schulstatistischer Datenmeldungen vor der Weiterleitung der Statistikdaten an das BMUKK verfügt das Bundesministerium zu keinem Zeitpunkt über personenbezogene Daten. Dazu ist aufgrund der Verwendung von Einweg-codierten BEKZ eine Verknüpfung der Bildungs- mit sonstigen personenbezogenen Daten kaum denkbar, da dieser Identifikator außerhalb des Anwendungsbereiches des BildDokG keine Verwendung findet.

Mit der Gesetzesnovelle konnten weitere datenschutzrechtliche Verbesserungen erreicht werden. So wurden die Zwecke der Erhebung der einzelnen Datenmerkmale detaillierter im Gesetz verankert. Daneben wurden statt der bisherigen Speicherdauer von 60 Jahren für alle Datenbereiche nun differenzierte Speicherdauern für die einzelnen Erhebungsmerkmale eingeführt. Beispielsweise muss die Sozialversicherungsnummer bereits zwei Jahre nach Verlassen einer Schülerin oder eines Schülers von der Schule im Datenbestand an der Schule gelöscht werden. Darüber hinaus wurde die maximale Speicherdauer für die Erhebungsmerkmale der Bildungsdokumentation in den Datenbeständen an den Schulen von 60 auf 20 Jahre reduziert.

Der schulstatistische Erhebungsprozess konnte im Laufe der vergangenen Jahre an den Schulen etabliert werden und ist nun bekannt. Die Beibehaltung des Status quo erfordert keine zusätzlichen Kosten beispielsweise für die technische Anpassung der an den Schulen verwendeten Computerprogramme zur elektronischen Verwaltung der Daten der Schülerinnen und Schüler.

Die Etablierung des Datenerhebungsprozesses mit der intensiveren Einbindung der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ konnte die Vollständigkeit und Qualität der erhobenen Statistikdaten erheblich verbessern. Die Beibehaltung des Status quo sichert weiterhin die Qualität der gesammelten Daten für die Schulstatistik.

2. Variante 2: Verwendung eines bereichsspezifischen Personenkennzeichens nach dem E-Government-Gesetz

Nach dem österreichischen E-Government-Konzept werden ausgehend von der ZMR-Zahl aus dem Zentralen Melderegister mittels einer starken Verschlüsselung für unterschiedliche Tätigkeitsbereiche verschiedene nicht-rückführbare „bereichsspezifische Personenkennzeichen“ (bPK) gebildet.

Das E-Government-Gesetz sieht die Einrichtung eines virtuellen Stammzahlenregisters vor, das von der Datenschutzkommission (DSK) als Stammzahlenregisterbehörde geführt wird. Diese Aufgabenzuweisung wird vereinzelt als mit der Stellung einer unabhängigen Kontrollbehörde datenschutzrechtlich unvereinbar kritisiert. Die Möglichkeit einer weitreichenden Datenverknüpfung bleibt zumindest grundsätzlich erhalten, auch die konkrete Re-Identifizierung wäre über die DSK theoretisch möglich.

Bei der Verwendung des bPK sind zwei Untervarianten zu unterscheiden. Dabei beschaffen entweder die Schulen selbst die bPKs und verwenden diese für die Schulstatistikdatenmeldungen oder an den Schulen bleibt der Status quo erhalten und die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ führt die Ausstattung mit bPKs durch.

Die Verwendung des bPK an den Schulen bringt im Vergleich zum Status quo der Verwendung der Sozialversicherungsnummer keine wesentliche datenschutzrechtliche Verbesserung. Zwar würde mit dem bPK-BF ein (noch) gering verbreiteter, bereichsspezifischer Identifikator verwendet, es müsste aber auch sichergestellt sein, dass es an den Schulen nicht zu einer gemeinsamen Speicherung mit der Sozialversicherungsnummer (etwa aus Gründen der Unfallversicherung) kommt, da dies wiederum über eine Vergleichstabelle eine etwaige (zukünftige) Datenverknüpfung erleichtern könnte.

Die Verwendung des bPK an den Schulen würde einmalig relativ hohe Mehrkosten zur technischen Umstellung (hauptsächlich für die Schulerhalter) und zusätzlich jährliche Mehrkosten verursachen. Dazu würde zusätzlicher administrativer Mehraufwand speziell während der Umstellung auf die Verwendung des bPK bei sämtlichen betroffenen Schulen entstehen. Werden für die Qualität der seit Einführung der Bildungsdokumentation gesammelten Daten (in der Folge als Altdaten bezeichnet) und die nach erfolgreicher Umstellung künftig gesammelten Daten nur geringe Qualitätsrisiken gesehen, so wird für die während der vermutlich mehrjährigen Umstellung gesammelten Schulstatistikdaten ein relativ hohes Qualitäts- und Vollständigkeitsrisiko eingeschätzt.

Alternativ könnte die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ aus den mit SV-Nummern übermittelten Daten (unter Mitwirkung der Stammzahlenregisterbehörde und des BMI) die Ausstattung mit dem jeweiligen bPK vornehmen lassen. In der Folge würde eine Übermittlung der pseudonymisierten Datensätze an das BMUKK mit dem Fremd-bPK „Bildung und Forschung – BF“ erfolgen. In der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ wird hingegen das bPK „Amtliche Statistik – AS“ verwendet.

Da es in dieser Variante nicht zu einem grundsätzlichen Entfall der Erhebung und Übermittlung der SV-Nummer kommt, wird keine bedeutende datenschutzrechtliche Verbesserung erkannt.

Für diese Umstellungsvariante werden nur geringe Umstellungs- und jährliche Mehrkosten geschätzt. Der Mehraufwand während der Umstellung auf die Verwendung des bPK betrifft hauptsächlich die Bundesanstalt „Statistik Österreich“, die Schulen hingegen wären davon nicht betroffen.

Für die Qualität der Altdaten, der während der Systemumstellung gesammelten Daten und der nach erfolgreicher Umstellung künftig gesammelten Statistikdaten besteht nur ein geringes Qualitätsrisiko.

3. Variante 3: Verwendung einer SchülerInnenmatrikelnummer

Als Identifikator könnte eine SchülerInnenmatrikelnummer unabhängig von allen anderen – derzeit in Österreich genutzten – Personenkennzeichen verwendet werden. Dadurch wäre eine Verknüpfung mit anderen personenbezogenen Daten ausgeschlossen, die SchülerInnenmatrikelnummer könnte nur mit den zur Führung der Statistik erhobenen Daten verknüpft werden. Da jedoch auf die Kompatibilität mit der elektronischen Registerzählung als künftigen Ersatz der herkömmlichen Volkszählung geachtet werden muss, würde dies die Schaffung von Gleichsetzungstabellen (Matching-Tables) oder eine Doppelerhebung erforderlich machen.

Bei der Verwendung einer eigenen Matrikelnummer sind zwei Untervarianten zu unterscheiden. Dabei würden entweder die Matrikelnummern zentral mittels ZMR-Abgleich vergeben und eine bPK-Zuordnungstabelle für die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ generiert (Untervariante A), oder für die Registerzählung Daten doppelt, unter Verwendung eines mit der Registerzählung kompatiblen Identifikators - beispielsweise der SV-Nummer - erhoben (Untervariante B).

Bei dezentraler Vergabe der SchülerInnenmatrikelnummer ohne Bestehen eines zentralen Registers wie auch bei der zentralen Vergabe der Matrikelnummer unter Verwendung eines zentralen Registers könnten die Verknüpfungsmöglichkeiten gering gehalten werden. Jedoch würde eine zentrale Vergabestelle der Matrikelnummern selbst über ein praktisch vollständiges Register der direkten Personendaten (Namen, Geburtsdatum, Geschlecht, Wohnadresse) aller SchülerInnen Österreichs samt den zugehörigen Matrikelnummern verfügen.

Unabhängig von der gewählten (zentralen oder dezentralen) Variante muss weiters beachtet werden, dass beispielsweise für Verlaufsstatistiken die Verknüpfungsfähigkeit mit „Altdaten“ notwendig ist, die eine Zuordnungstabelle (Untervariante A) oder die teilweise Verwendung eines kompatiblen Identifikators (Untervariante B) erfordert.

Die Implementierungskosten sind im Vergleich mit den anderen Varianten am höchsten. Es ist mit sehr hohen Umstellungskosten und relativ hohen jährlichen Mehrkosten zu rechnen.

Der Mehraufwand während der Umstellung auf die Verwendung einer neuen Matrikelnummer betrifft jede Schule und viele Bereiche der Verwaltung. Zu den bisher gesammelten Altdaten würde darüber hinaus ein Zeitreihenbruch entstehen, und das Risiko für die Qualität der während der Umstellung und auch nach erfolgter Umstellung künftig gesammelten Schulstatistikdaten wird als relativ hoch eingeschätzt.

4. Variante 4: Verwendung der ZMR-Zahl

Als Identifikator stünde auch die zentrale Melderegisterzahl (ZMR-Zahl) selbst zur Verfügung.

Bereits im E-Government-Gesetz wurde aus Gründen des Datenschutzes (insb. wegen der Verknüpfbarkeit) auf die Verwendung der ZMR-Zahl für Zwecke des E-Government verzichtet. Problematisch könnte auch sein, dass das Bundesministerium für Inneres kraft Gesetzes hinsichtlich des ZMR nicht nur als Dienstleister, sondern auch als datenschutzrechtlicher Betreiber des Informationsverbundsystems fungiert (§ 16 Abs 2 Satz 1 Meldegesetz).

Variante 4 würde relativ hohe Umstellungskosten und moderate jährliche Mehrkosten verursachen. Neben dem Umsetzungsaufwand bei sämtlichen Schulen könnten Aufwand und Kosten für die Beschaffung der ZMR-Zahl für die SchülerInnen bzw. deren Eltern entstehen. Zu den bisher gesammelten Altdaten würde ein Zeitreihenbruch entstehen. Dazu besteht ein mittleres bis höheres Risiko für die Qualität der künftig gesammelten Statistikdaten.

Resümee

Zusammenfassend wird festgestellt, dass unter Abwägung sämtlicher Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Varianten derzeit keine machbare Alternative, die datenschutzrechtliche Verbesserungen bringt, besteht. Ein Umstieg auf eine Alternative zur Sozialversicherungsnummer würde lediglich zusätzliche Belastungen für die Schulverwaltung und die Schulpartner sowie erhöhte finanzielle Aufwendungen und eine Minderung der Datenqualität mit sich bringen. In diesem Sinn ist es zum gegebenen Zeitpunkt sinnvoll und zweckmäßig, die Sozialversicherungsnummer für die Datenmeldungen gemäß Bildungsdokumentationsgesetz beizubehalten.

Es wird jedoch festgehalten, dass dem technologischen Fortschritt im Zusammenhang mit der E-Governmentstrategie im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Schulverwaltung und der Bildungsstatistik Rechnung getragen werden soll und daher mittel- bis langfristig eine Umstellung auf zukünftige machbare Alternativen nicht ausgeschlossen wird.

3.12.2009



Institut für Rechtsinformatik

Untersuchung von Alternativen zur Sozialversicherungsnummer in der Bildungsdokumentation

**im Auftrag des Bundesministeriums für
Unterricht, Kunst und Kultur**

- Endbericht -

Universität



vorgelegt von
Prof. Dr. Nikolaus Forgó
02.12.2009



Autorinnen und Autoren

Eva Egermann, Nikolaus Forgó, Markus Kastelitz, Tina Krügel und Nico Reiners

Unter Mitarbeit von

Christian Klügel, Christian Hawellek



Gliederung

1.	Executive Summary.....	5
1.1	Variante 1: Verwendung der Sozialversicherungsnummer	5
1.2	Variante 2: Verwendung eines bereichsspezifischen Personenkennzeichens nach dem E-Government-Gesetz	5
1.3	Variante 3: Verwendung einer SchülerInnenmatrikelnummer	6
1.4	Variante 4: Verwendung der ZMR-Zahl	7
1.5	Schlussfolgerungen	7
2.	Einleitung.....	9
2.1	Genese.....	9
3.	Zulässigkeit von Personenkennzeichen	11
3.1	Die Regelung nationaler Kennzeichen in der Datenschutzrichtlinie	13
3.2	Zulässigkeit nationaler Kennzeichen nach der österreichischen Rechtslage..	13
4.	Analyse der möglichen Szenarien	16
4.1	Variante 1: Verwendung der Sozialversicherungsnummer	16
4.1.1	Die Sozialversicherungsnummer als Identifikator	17
4.1.2	Umsetzungsaufwand/Qualität der Daten	18
4.1.3	Datenschutzrechtliche Aspekte.....	18
4.2	Variante 2: Verwendung eines bereichsspezifischen Personenkennzeichens nach dem E-Government-Gesetz	19
4.2.1	Das bPK als Identifikator	22
4.2.2	Umsetzungsaufwand/Qualität der Daten	24
4.2.3	Untervariante 2a: Beschaffung der bPK direkt durch die einzelnen Schulen	24
4.2.4	Untervariante 2b: Übermittlung der Sozialversicherungsnummer durch die Schulen an die Bundesanstalt Statistik Österreich, die eine bPK-Ausstattung durchführt.....	26
4.2.5	Allgemeine datenschutzrechtliche Aspekte	29
4.3	Variante 3: Verwendung einer SchülerInnenmatrikelnummer	37
4.3.1	Die SchülerInnenmatrikelnummer als Identifikator	37
4.3.2	Untervariante 3a: Zentrale Vergabe der SchülerInnen-Matrikelnummer mit ZMR-Abgleich	39
4.3.3	Untervariante 3b: Getrennte Erhebung von Bildungsstatistik- und Registerzählungsdaten.....	40
4.3.4	Datenschutzrechtliche Aspekte.....	40
4.4	Variante 4: Verwendung der ZMR-Zahl	41
5.	Rechtsvergleichende Analyse.....	42



5.1	Deutschland.....	42
5.1.1	Vorhaben der Kultusministerkonferenz.....	43
5.2	Schweiz.....	46
5.3	Deutschsprachige Gemeinschaft in Belgien.....	47
5.4	Niederlande.....	47
5.5	Großbritannien.....	48
5.6	Länderübersicht.....	48
5.7	Ergebnis der rechtsvergleichenden Analyse.....	50
6.	Fazit.....	52



1. Executive Summary¹

In diesem Bericht werden Optionen, die Sozialversicherungsnummer als Identifikator für die Bildungsdokumentation zu ersetzen, diskutiert. Als Möglichkeiten werden – neben der Aufrechterhaltung des Status Quo – der Übergang zu einem bereichsspezifischen Personenkennzeichen (bPK) nach E-Government-Gesetz, die Schaffung einer SchülerInnen-matrikelnummer sowie (in der Theorie) die Verwendung der Melderegisterzahl (ZMR-Zahl) identifiziert. Vor- und Nachteile dieser Möglichkeiten werden – auch im Rechtsvergleich – analysiert.

Die im Weiteren behandelten Varianten stellen sich überblicksartig wie folgt dar:

1.1 Variante 1: Verwendung der Sozialversicherungsnummer

Beibehaltung des Status Quo: Es erfolgt weiterhin eine Erhebung der Sozialversicherungsnummern der SchülerInnen an den jeweiligen Schulen als Identifikatoren, welche diese an die Bundesanstalt Statistik Österreich übermitteln. Bei der Bundesanstalt Statistik Österreich erfolgt eine Umcodierung in die Bildungsevidenzkennzahl (BEKZ), welche an das BMUKK übermittelt wird und von diesem aufgrund dieser Umschlüsselung nicht auf die Sozialversicherungsnummer rückführbar ist.

Datenschutzrechtliche Aspekte

Durch die Novellierung des BilDokG (BGBl I Nr 24/2008) fiel der wichtigste Kritikpunkt, die mögliche Reidentifikation der Bildungsteilnehmer durch das BMUKK und die Verarbeitung personenbezogener Daten im BMUKK, weg. Dennoch wird die Verwendung der regelmäßig unverschlüsselten, fachfremden Sozialversicherungsnummer kritisiert, da diese weitflächig verwendet und gespeichert wird. Jedoch ist aufgrund der Verwendung von Einweg-codierten BEKZ eine Verknüpfung der Bildungsdaten mit sonstigen personenbezogenen Daten kaum denkbar, da dieser Identifikator außerhalb des Anwendungsbereiches des BilDokG keine Verwendung findet.

1.2 Variante 2: Verwendung eines bereichsspezifischen Personenkennzeichens nach dem E-Government-Gesetz

Nach dem österreichischen E-Government-Konzept wird kein einheitliches, flächendeckendes Personenkennzeichen verwendet. Es werden vielmehr für unterschiedliche Tätigkeitsbereiche verschiedene „bereichsspezifische Personenkennzeichen“ (bPK) gebildet.

Hier sind zwei Subvarianten denkbar:

- Ausstattung der Daten mit den entsprechenden bPK – anstelle der Sozialversicherungsnummern – als Identifikatoren in den Schulen vor Ort.

¹ Soweit im vorliegendem Bericht Personen- und Funktionsbezeichnungen nicht ausdrücklich in der weiblichen und männlichen Form verwendet werden, gelten die sprachlichen Bezeichnungen in der männlichen Form sinngemäß auch in der weiblichen Form.



- Übermittlung der Sozialversicherungsnummer durch die Schulen an die Bundesanstalt Statistik Österreich: Die Bundesanstalt Statistik Österreich würde in dieser Variante aus den übermittelten Daten (unter Mitwirkung der Stammzahlenregisterbehörde und des BMI) die Ausstattung der Datensätze mit den jeweiligen bPK vornehmen lassen. In der Folge würde eine Übermittlung der pseudonymisierten Datensätze an das BMUKK mit dem Fremd-bPK „Bildung und Forschung – BF“ erfolgen, da die Bundesanstalt Statistik Österreich das bPK „Amtliche Statistik – AS“ verwendet.

Datenschutzrechtliche Aspekte

Das E-Government-Gesetz sieht die Einrichtung eines virtuellen Stammzahlenregisters vor, das von der Datenschutzkommission (DSK) als Stammzahlenregisterbehörde geführt wird. Diese Aufgabenzuweisung wird in der Kritik als mit der Stellung einer unabhängigen Kontrollbehörde unvereinbar gerügt, auch die Möglichkeit einer weitreichenden Datenverknüpfung bleibt zumindest grundsätzlich erhalten, auch die konkrete Reidentifizierung wäre über die DSK (theoretisch) möglich. Die Subvariante 1 (Verwendung des bPK an der Schule) würde zu einem erheblichen Implementierungsaufwand an den Schulen, v.a. aber auch zu komplexen datensicherheitsrechtlichen Fragen an den Schulstandorten führen. Subvariante 2 (Verwendung des bPK erst bei der Bundesanstalt Statistik Österreich) macht die Verwendung der Sozialversicherungsnummer am Schulstandort weiterhin erforderlich und führt daher zu keiner datenschutzrechtlichen Verbesserung des Status Quo.

1.3 Variante 3: Verwendung einer SchülerInnenmatrikelnummer

Diese Variante sieht eine (zentrale oder dezentrale) Vergabe einer schulinternen, eindeutigen SchülerInnenmatrikelnummer vor, dabei wurden zwei Subvarianten untersucht:

- Zentrale Vergabe der SchülerInnenmatrikelnummer mit ZMR-Abgleich: In dieser Variante käme es zu einer Vergabe von SchülerInnenmatrikelnummern durch eine Zentralstelle. Um die Kompatibilität insbesondere mit dem RegisterzählungsG aufrecht zu erhalten, müsste eine bPK-Zuordnungstabelle für die Bundesanstalt Statistik Österreich erstellt werden.
- Getrennte Erhebung von Bildungsstatistik- und Registerzählungsdaten: Hier käme es zu einer lokalen Vergabe der SchülerInnen-Matrikelnummern auf Bildungseinrichtungsebene. Der Erhebungsprozess wäre in diesem Fall zweigeteilt: Zum einen würde für Zwecke der Erhebung der Bildungsstatistikdaten auf diese lokalen Matrikelnummern als Identifikatoren zugegriffen. Zu anderen wäre eine zusätzliche (Parallel-)Erhebung seitens der Bundesanstalt Statistik Österreich für Zwecke der Registerzählung, des Bildungsstandregisters und der jährlichen Feststellung der Volkszahl laut Finanzausgleichsgesetz mit der Sozialversicherungsnummer als Identifikator erforderlich.



Datenschutzrechtliche Aspekte

Als Identifikator wäre die SchülerInnenmatrikelnummer unabhängig von allen anderen derzeit in Österreich genutzten Personenkennzeichen. Dadurch wäre eine Verknüpfung mit anderen personenbezogenen Daten praktisch ausgeschlossen, die SchülerInnenmatrikelnummer könnte nur mit den zur Führung der Statistik erhobenen Daten verknüpft werden, worin ein wichtiger datenschutzrechtlicher Vorteil läge. Zu beachten ist hier jedoch, dass im Zusammenhang mit einer Einführung von SchülerInnenmatrikelnummern als Identifikatoren die Kompatibilität mit der Registerzählung zu beachten ist, die die Schaffung von Matching-Tables oder eine Doppelerhebung erforderlich machen würde. Dadurch würden bei Beibehaltung der Anforderungen der Registerzählung Doppelerhebungen erforderlich werden, bei denen hinsichtlich der personenbezogenen Registerzählungsdaten wiederum auf einen Identifikator (Sozialversicherungsnummer oder bPK) zurückgegriffen werden müsste.

1.4 Variante 4: Verwendung der ZMR-Zahl

Als Identifikator stünde auch die Melderegisterzahl (ZMR-Zahl) selbst zur Verfügung.

Datenschutzrechtliche Aspekte

Bereits im E-Government-Gesetz wurde aus Gründen des Datenschutzes (insb. aufgrund der Verknüpfbarkeit) auf die Verwendung der ZMR-Zahl für Zwecke des E-Government verzichtet, woran aus datenschutzrechtlicher Sicht festzuhalten ist. Datenschutzrechtlich wie -politisch problematisch könnte auch sein, dass das BMI kraft Gesetzes hinsichtlich des ZMR nicht nur als Dienstleister, sondern auch als datenschutzrechtlicher Betreiber des Informationsverbundsystems fungiert.

1.5 Schlussfolgerungen

Während u.E. die Verwendung der ZMR-Zahl keine Option ist, die ernsthaft verfolgt werden sollte, bieten die anderen aufgezeigten Möglichkeiten Vor- und Nachteile, die bei der Entscheidung über eine allfällige Ersetzung der Sozialversicherungsnummer mit zu berücksichtigen wären. Neben der engeren datenschutzrechtlichen Diskussion sind dabei insbesondere Fragen der finanziellen Folgewirkungen sowie der Auswirkungen auf die Datenqualität mit zu bedenken.

Der hier vorgestellte Bericht evaluiert die gefundenen Vor- und Nachteile aus (primär) datenschutzrechtlicher Sicht, um den weiteren Entscheidungsprozess (Befassung durch den Nationalrat gemäß § 14 Abs 5 Bildungsdokumentationsgesetz) zu unterstützen. Es zeigt sich, dass sich aus datenschutzrechtlicher Sicht keine der Varianten als einzig mögliche erweist und sich für und gegen alle Varianten Argumente von Gewicht finden lassen.

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass sich der Status Quo (seit der Novellierung des BilDokG durch BGBl I Nr 24/2008) aus datenschutzrechtlicher Sicht als eine durchaus gangbare Vorgehensweise gezeigt hat. Dabei ist auch darauf



Bedacht zu nehmen, dass im Laufe dieser Untersuchung keine datenschutzrechtliche „Optimalvariante“ gefunden wurde, die sich in die vorgegebenen, teils exogenen juristischen, administrativen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen problemlos einfügen ließe.



2. Einleitung

2.1 Genese

Mit der letzten Novelle des Bildungsdokumentationsgesetzes² (BildDokG) reagierte der Gesetzgeber auf die erhebliche, vor allem datenschutzrechtlich motivierte Kritik, der das Gesetz seit seiner Verabschiedung im Jahr 2002 ausgesetzt war.³ Ziel der Novelle war es, datenschutzrechtliche Monita aufzunehmen und das Gesetz datenschutzkonform und –freundlich auszugestalten. Dies ist auch gelungen: Nunmehr erfolgt u.a. keine direkte Übermittlung der Bildungsdaten der Schülerinnen und Schüler seitens der Bildungseinrichtungen an das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) mehr. Die Daten werden vielmehr in einem ersten Schritt an die Bundesanstalt Statistik Österreich („Trusted Third Party“) übermittelt, wo die Sozialversicherungsnummer der jeweils betroffenen Schüler (für das BMUKK nicht-rückführbar) zur Bildungsevidenzkennzahl (BEKZ) verschlüsselt wird. Erst dieser pseudonymisierte Datensatz wird an das BMUKK übermittelt, wodurch dieses zu keinem Zeitpunkt von den den Datensätzen als Identifikatoren⁴ (ursprünglich) zugeordneten Sozialversicherungsnummern Kenntnis erlangt.

Auch wurden die Datenverarbeitungszwecke deutlicher gefasst (vgl. insb. § 3 BildDokG samt seiner Anhänge) und die Datenspeicherungsdauern (erheblich) reduziert (vgl. insb. § 8 Abs 5 BildDokG).

Während und nach der Novellierung des Bildungsdokumentationsgesetzes hat sich jedoch gezeigt, dass weiterhin datenschutzrechtliche Bedenken gegen die Verwendung der Sozialversicherungsnummer als Identifikator bestehen. In Erfüllung von § 14 Abs 5 BildDokG wird dieser Bericht vorgelegt, der Alternativen zur Verwendung der Sozialversicherungsnummer als bildungsspezifisches Personenkennzeichen aufzeigt.

Als eine Alternative zum Identifikator Sozialversicherungsnummer bzw. der daraus abgeleiteten BEKZ kommt das bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK) des Tätigkeitsbereiches „Bildung und Forschung“ (Bereichskennung: BF) nach dem E-Government-Gesetz⁵ infrage. Die soeben umrissene Vorgehensweise wurde ausweislich der Gesetzesmaterialien⁶ aufgrund der derzeit nicht gegebenen technisch-organisatorischen Rahmenbedingungen an den Schulen (zeitlicher und finanzieller Anpassungsaufwand unterschiedlicher Schulverwaltungssysteme an rund 6000 Schulstandorten, erforderliche Vorlaufzeit) nicht gewählt. Um die erreichte hohe

² Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Dokumentation im Bildungswesen (Bildungsdokumentationsgesetz, BGBl I Nr 12/2002) geändert wird, BGBl I Nr 24/2008.

³ Weiterführend dazu *Arning/Forgó/Krúgel*, Bildungsdokumentationen: Es geht auch datenschutzfreundlich! DuD 2008, 14 ff (13).

⁴ Darunter versteht man ein eindeutiges, einheitliches, i.d.R. numerisches Kennzeichen zur Bezeichnung eines Objekts oder einer Person.

⁵ BGBl I Nr 10/2004 idgF; siehe dazu insb. auch Anlage zu § 3 Abs 1 (Teil 1) E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung, BGBl II Nr 289/2004.

⁶ ErIRV 259 BlgNR 23. GP 8.



Erfassungsquote und die zufriedenstellende Datenqualität nicht zu gefährden sowie Datenverluste zu vermeiden, wurde die Novelle des Bildungsdokumentationsgesetzes durch BGBl I Nr 24/2008 so erstellt, dass die datenschutzrechtlichen Verbesserungen die Schulen nicht vor technische Unmöglichkeiten stellen und auch an den Schulen keine unbewältigbaren zusätzlichen Aufwendungen entstehen.⁷

⁷ ErIRV 259 BlgNR 23. GP 3.



3. Zulässigkeit von Personenkennzeichen

Als wohl wichtigste völkerrechtliche Grundlage des Datenschutzrechts in Europa ist die EMRK zu nennen. Art 8 EMRK statuiert das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, das nach Judikatur des EGMR⁸ auch das Recht auf Datenschutz umfasst.

In der EMRK selbst wird allerdings nicht auf die Zulässigkeit von Personenkennzeichen eingegangen. Damit kann die EMRK – auch mangels vorhandener oder zu erwartender Judikatur zum Thema – bei der Frage nach der europarechtlichen Zulässigkeit von Personenkennzeichen nur als Auslegungshilfe bei der Interpretation der einschlägigen Rechtsakte der europäischen Union herangezogen werden.

Schon anlässlich der Evaluierung der alten Fassung des BilDokG durch das IRI (EVDABIDOK)⁹ wurde untersucht, ob das Bildungsdokumentationswesen durch die Richtlinie 95/46/EG (DSRL) europarechtlich reguliert ist.

Nach Art 3 Abs 2 erster Spiegelstrich DSRL findet diese nämlich keine Anwendung auf die Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die für die Ausübung von Tätigkeiten erfolgt, die nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen: Beispielsweise Tätigkeiten gemäß den Titeln V und VI des Vertrags über die Europäische Union, und auf keinen Fall auf Verarbeitungen betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates (einschließlich seines wirtschaftlichen Wohls, wenn die Verarbeitung die Sicherheit des Staates berührt) und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich.

Folglich stellt sich die Frage, ob im Rahmen des BilDokG lediglich eine Verarbeitung von Daten stattfindet, *die für die Ausübung von Tätigkeiten erfolgt, die nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen*. In diesem Fall könnte die Datenverarbeitung für die Ausübung von Tätigkeiten im Bereich der allgemeinen Bildungspolitik erfolgen, für die die EG jedoch gem. Art 149 und Art 150 EGV keine Kompetenz zur Harmonisierung besitzt.

Wie im Rahmen von EVDABIDOK näher ausgeführt wurde, ist die Zuständigkeit der Gemeinschaft eröffnet, da es ein wesentliches Ziel jeder Bildungsdokumentation ist, einen Informations- und Erfahrungsaustausch (auch) zwischen den Gemeinschaftsstaaten zu ermöglichen. Die Stellung von EU-weiten Bildungsstatistiken wurde vor kurzem auch durch den Erlass der „Verordnung über die Erstellung und die Entwicklung von Statistiken über Bildung und lebenslanges Lernen“ deutlich gemacht.¹⁰ Mit dieser Verordnung wird ein gemeinsamer Rahmen

⁸ Vgl. etwa *COPLAND v. THE UNITED KINGDOM*, Application no. 62617/00, 3. Juli 2007 mwN.

⁹ *Forgó/Arning/Krügel*, Gutachten zur datenschutzrechtlichen Evaluierung des Bildungsdokumentationsgesetzes, Hannover/Wien 2007, S. 8ff.

¹⁰ VO (EG) Nr 452/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über die Erstellung und die Entwicklung von Statistiken über Bildung und lebenslanges Lernen, ABl L 145/227 vom 4.6.2008: „Statistiken über die allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen sind als Grundlage für politische Entscheidungen



für die systematische Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken über Bildung und lebenslanges Lernen geschaffen. Dies führt gleichzeitig zu einer stärkeren Verankerung von Kompetenzen hinsichtlich Bildungsstatistiken auf EU-Ebene, da diese von der Kommission (Eurostat) erstellt werden (s. Art 5 der VO).¹¹

Zudem ist die DSRL im Lichte der EuGH-Judikatur für Fragen der Bildungsdokumentation anwendbar.¹² Der Befund wird erhärtet durch die Äußerungen des EuGH in den Rechtssachen C-317/04 und C-318/04. Hier hatte sich der EuGH u.a. mit der Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Kommission hinsichtlich der Einhaltung des angemessenen Datenschutzniveaus bei Übermittlung von Passenger Name Records in die USA zu befassen. In seiner Entscheidung differenziert der EuGH bei der Interpretation von Art 3 Abs 2 der DSRL sehr deutlich zwischen der Datenverarbeitung zum Zwecke der Erbringung von Dienstleistungen in vom Anwendungsbereich ausgenommenen Bereichen und der Datenverarbeitung in ausgenommenen Bereichen selbst.¹³ Selbst wenn kein grenzüberschreitender Verkehr von personenbezogenen Daten stattfinden sollte, bleibt die DSRL nach der EuGH-Judikatur einschlägig (ausgenommen in Fällen gem Art 3 Abs 2).¹⁴

von höchster Bedeutung." (siehe ErwG 3); s.a. die EntschlieÙung des Rates vom 5. Dezember 1994 zur Förderung der Bildungsstatistik in der Europäischen Union, ABI C 374/4 vom 30.12.1994.

¹¹ Siehe auch ErwG 12 der VO (unter Berufung auf das in Art 5 EGV geregelte Subsidiaritätsprinzip).

¹² Vgl. insb. EuGH-Urteil v. 06.11.2003, Rs C-101/01 – *Bodil Lindqvist – Verwendung von Personendaten im Internet*; bestätigt in EuGH-Urteil v. 30.05.2006, Rs. C-317/04 und 318/04 – *Passenger Name Record*, Rz. 54 ff.

¹³ "(54) The first indent of Article 3(2) of the Directive excludes from the Directive's scope the processing of personal data in the course of an activity which falls outside the scope of Community law, such as activities provided for by Titles V and VI of the Treaty on European Union, and in any case processing operations concerning public security, defence, State security and the activities of the State in areas of criminal law.

(55) The decision on adequacy concerns only PNR data transferred to CBP. It is apparent from the sixth recital in the preamble to the decision that the requirements for that transfer are based on a statute enacted by the United States in November 2001 and on implementing regulations adopted by CBP under that statute. According to the seventh recital in the preamble, the United States legislation in question concerns the enhancement of security and the conditions under which persons may enter and leave the country. The eighth recital states that the Community is fully committed to supporting the United States in the fight against terrorism within the limits imposed by Community law. The 15th recital states that PNR data will be used strictly for purposes of preventing and combating terrorism and related crimes, other serious crimes, including organised crime, that are transnational in nature, and flight from warrants or custody for those crimes.

(56) It follows that the transfer of PNR data to CBP constitutes processing operations concerning public security and the activities of the State in areas of criminal law.

(57) *While the view may rightly be taken that PNR data are initially collected by airlines in the course of an activity which falls within the scope of Community law, namely sale of an aeroplane ticket which provides entitlement to a supply of services, the data processing which is taken into account in the decision on adequacy is, however, quite different in nature.* As pointed out in paragraph 55 of the present judgment, that decision concerns not data processing necessary for a supply of services, but data processing regarded as necessary for safeguarding public security and for law enforcement purposes." (Hervorhebung nicht im Original).

¹⁴ EuGH 20.5.2003, verb Rs C-465/00, C-138/01 und C-139/01, Rechnungshof ua, Rz 43: „Dass die Richtlinie 95/46 auf Sachverhalte anwendbar ist, bei denen kein unmittelbarer Zusammenhang mit der Ausübung der durch den EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten besteht, wird auch durch den Wortlaut von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie bestätigt, in dem deren Anwendungsbereich sehr weit definiert und die Anwendung der Schutzvorschriften nicht davon abhängig gemacht wird, dass die Datenverarbeitung in einem tatsächlichen Zusammenhang mit dem freien Verkehr zwischen Mitgliedstaaten steht.“



Das BilDokG muss somit im Lichte der DSRL interpretiert werden und ist an dieser zu messen.¹⁵ Daher ist insbesondere auch Art 8 Abs 7 DSRL anwendbar.

3.1 Die Regelung nationaler Kennzeichen in der Datenschutzrichtlinie

In Art 8 Abs 7 sieht die DSRL als eigene Kategorie personenbezogener Daten „eine nationale Kennziffer oder andere Kennzeichen allgemeiner Bedeutung“ vor.¹⁶

Die offene Formulierung schränkt die Mitgliedsstaaten bei der Schaffung derartiger Zeichen oder Ziffern jedoch weder in formeller noch in materieller Hinsicht ein, wenn man davon absieht, dass diese Regelungen im nationalen Recht vorzusehen haben. Weiters ist aus der Formulierung des Art 8 Abs 7 DSRL abzuleiten, dass nur landesweite und sonstige allgemein bedeutsame Personenkennzeichen geregelt werden sollten.¹⁷ Grundsätzlich bedeutet dies, dass auf europarechtlicher Ebene nationale Kennziffern zulässig sind.

In diesem Zusammenhang ist jedoch auf die nationalen, verfassungsrechtlichen Normen und die jeweilige Judikatur der Höchstgerichte hinzuweisen, wonach die Einführung landesweiter Personenkennzeichen unzulässig sein kann.¹⁸ In wichtigen Bereichen wie z.B. der Terrorbekämpfung kommt es zu einem EU-weiten Datenaustausch bzw. -veröffentlichung von nationalen Kennzahlen, Pass- und Ausweisnummern, insofern erfolgt in manchen Mitgliedsstaaten eine „Durchbrechung“ der nationalen Datenschutzstandards.¹⁹

3.2 Zulässigkeit nationaler Kennzeichen nach der österreichischen Rechtslage

Vorauszuschicken ist zur österreichischen Rechtslage, dass es (soweit überschaubar) keine Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) zur Einführung bzw. Verwendung nationaler Kennziffern gibt. Dies obwohl die Sozialversicherungsnummer bisher in vielen Bereichen jahrzehntelang als eine Art „bundesweites Personenkennzeichen“ eingesetzt worden ist (siehe dazu unter 4.1).

Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang insbesondere der im Verfassungsrang stehende § 1 DSG 2000 und Art 8 EMRK. Dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Grundrecht auf Datenschutz gemäß § 1 Abs 1 DSG 2000 zufolge hat jedermann Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden

¹⁵ Siehe auch Artikel-29-Datenschutzgruppe, Arbeitspapier 1/2008 zum Schutz der personenbezogenen Daten von Kindern (WP 147), 19, hier wird offenbar die Anwendung der DSRL im Bildungsbereich stillschweigend vorausgesetzt.

¹⁶ „Die Mitgliedstaaten bestimmen, unter welchen Bedingungen eine nationale Kennziffer oder andere Kennzeichen allgemeiner Bedeutung Gegenstand einer Verarbeitung sein dürfen.“ Siehe dazu auch *Dammann/Simitis*, EG-Datenschutzrichtlinie Kommentar (1997) 173, *Ehmann/Helfrich*, EG Datenschutzrichtlinie Kurzkomentar (1999) 146.

¹⁷ *Dammann/Simitis*, EG-Datenschutzrichtlinie Kommentar (1997) 174.

¹⁸ Siehe für Deutschland das Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 15.12.1983, BVerfGE 65, 1 – Volkszählung (vgl. unten 5.1).

¹⁹ Siehe Verordnung (EG) Nr 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen.



personenbezogenen Daten, soweit er daran ein schutzwürdiges Interesse, insbesondere im Hinblick auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, hat. Ein schutzwürdiges Interesse ist von vornherein bei allgemeiner Verfügbarkeit der Daten oder deren mangelnder Rückführbarkeit auf den Betroffenen ausgeschlossen. Beschränkungen dieses Grundrechts sind dem Gesetzesvorbehalt des § 1 Abs 2 DSG 2000 zufolge (abgesehen vom lebenswichtigen Interesse des Betroffenen an der Verwendung personenbezogener Daten oder seiner Zustimmung dazu) nur zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen, und zwar bei Eingriffen einer staatlichen Behörde nur aufgrund von Gesetzen zulässig, die aus den in Art 8 Abs 2 EMRK genannten Gründen notwendig sind.²⁰

Daraus lässt sich zweierlei für nationale Personenkennzeichen ableiten: Ist eine Rückführung auf den Betroffenen nicht möglich, fällt das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse an personenbezogenen Daten (und somit an Personenkennzeichen) fort. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass oftmals eine Rückermittlung des Betroffenen möglich ist, teilweise auch bei anonymisierten Daten.²¹ Zweitens erlaubt der Vorbehalt in § 1 Abs 2 DSG 2000 bzw. Art 8 Abs 2 EMRK einen gesetzlich vorgesehenen Eingriff in das Recht auf Geheimhaltung, wenn damit ein anerkanntes Ziel verfolgt wird, das in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist.²² Ein gesetzlich geregelter, verhältnismäßiger Einsatz von Personenkennzeichen zu einem legitimen Zweck wie der Erstellung wichtiger Statistiken, die zur volkswirtschaftlichen Planung etc. erforderlich sind, steht somit, wie sich vertreten lässt, grundsätzlich im Einklang mit dem österreichischen Verfassungsrecht.²³

Selbst der Datenschutzrat fordert (zumindest in einem Teilbereich) einheitliche Personenkennzeichen: „Grundsätzlich wird auf die Problematik von Personenkennzeichen in Tätigkeitsfeldern, in denen es eine starke Verzahnung öffentlicher und privater Bereiche gibt, aufmerksam gemacht. Speziell im Gesundheitsbereich gibt es Auftraggeber des öffentlichen (z. B. öffentlich-rechtliche Krankenanstalten) und des privaten Bereichs (z. B. Ärzte und private Krankenanstalten), wobei zwischen diesen Datenflüsse sensibler (PatientInnen-)Daten erfolgen. Unter Umständen könnte hier ein einheitliches Personenkennzeichen, das ausnahmsweise sowohl im öffentlichen als auch privaten Bereich verwendet wird, sogar zu einer Verbesserung des Datenschutzes beitragen, da auf Grund der aktuellen (Rechts-)Lage einheitliche Personenkennzeichen fehlen und direkt personenbezogene Übermittlungen vielfach als einzig gangbare Alternative verbleiben. Soweit es sich hierbei um ein spezielles Problem der

²⁰ VfSlg 16.369/2001; VfGH 09.12.2008, B 1944/07; VfSlg 18.146/2007.

²¹ *Karjoth*, Sind anonymisierte Daten anonym genug?, *Digma* Vol. 8, No. 1, 18 ff, http://www.zurich.ibm.com/~gka/Papers/digma_2008.1_Karjoth_.pdf.

²² *Mayer*, B-VG³ (2002) Art 8 EMRK III.2.

²³ Grundlegend dazu VfGH 30.11.1989, VfSlg. 12.228/1989, wo es um die Zulässigkeit der Erhebung von Wirtschaftsdaten zu Statistikzwecken ging.



Gesundheitsdiensteanbieter handelt, könnte dies auch in einem bereichsspezifischen Gesetz geregelt werden.²⁴

Bekanntlich existiert in Österreich kein durchgängig verwendetes (einheitliches) nationales Kennzeichen. Allerdings existieren zumindest drei Kennzeichen, die einem solchen nahe kommen: die ZMR-Zahl (§ 16 Abs 4 Meldegesetz²⁵), die Stammzahl (§ 6 Abs 2 Satz 1 E-Government-Gesetz²⁶) und die Sozialversicherungsnummer (§ 31 Abs 4 Z 1 ASVG).

Gegen die Einführung einer (einheitlichen) nationalen Kennziffer wurden insbesondere auch anlässlich der Verabschiedung des E-Government Gesetzes datenschutzrechtliche Bedenken vorgebracht. Zentrales Argument für das Konzept der bPK ist nun auch, dass durch dieses das Entstehen einer bereichsübergreifenden nationalen Kennziffer verhindert werden soll.²⁷

Im (engen) Bezug auf die Bildungsdokumentation besteht daher das Bedürfnis nach einer Kennnummer, die nicht für nicht mit der Bildungsdokumentation zusammenhängende Zwecke missbrauchbar ist, eine ausreichende Datenqualität garantiert, mit den Anforderungen des Registerzahlungsgesetzes kompatibel ist, nicht eine bereichsübergreifende nationale Kennziffer darstellt und verfassungsrechtlich zulässig ist.

²⁴ Stellungnahme des Datenschutzrates zum Ministerialentwurf zur Änderung des E-Government-Gesetzes, 19/SN-96/ME 23. GP 1.

²⁵ „Der Bundesminister für Inneres ist zur Sicherung der Unverwechselbarkeit der An- und Abgemeldeten ermächtigt, bei Führung des Zentralen Melderegisters für die Meldebehörden jedem Gesamtdatensatz eine Melderegisterzahl (ZMR-Zahl) beizugeben, die keine Informationen über den Betroffenen enthält.“

²⁶ „Für natürliche Personen, die im Zentralen Melderegister eingetragen sind, wird die Stammzahl durch eine mit starker Verschlüsselung gesicherte Ableitung aus ihrer ZMR-Zahl (§ 16 Abs 1 des Meldegesetzes 1991, BGBl Nr 9/1992) gebildet.“ Anzumerken ist, dass hier offenbar ein Verweisfehler vorliegt, die ZMR-Zahl wird in § 16 Abs 4 MeldeG geregelt.

²⁷ ErlRV 252 BlgNR 22. GP 8.



4. Analyse der möglichen Szenarien

Zurzeit sind die folgenden Szenarien denkbar: weiterhin die Verwendung der Sozialversicherungsnummer (4.1), die Verwendung eines bereichsspezifischen Personenkennzeichens nach dem E-Government-Gesetz (4.2) sowie die Einführung einer Schülermatrikelnummer (4.3). Zwar wäre auch die Verwendung der ZMR-Zahl²⁸ als Identifikator theoretisch denkbar (4.4), sodass es sich hierbei um ein viertes Szenario handelt. Da diese Zahl jedoch den Bürgerinnen und Bürgern in der Regel unbekannt ist und daher für Zwecke der Bildungsdokumentation von diesen nicht genannt werden könnte, ist ihre Verwendung wohl schon aus praktischen Gründen ausgeschlossen.

Um die Vor- und Nachteile dieser Szenarien beurteilen zu können, wurden sie auf Tauglichkeit als Identifikator, auf Umsetzungsaufwand und Datenqualität sowie auf ihre datenschutzrechtlichen Implikationen und potenziellen Schwachpunkte untersucht.

4.1 Variante 1: Verwendung der Sozialversicherungsnummer

Die Sozialversicherungsnummer wurde beginnend mit dem Jahr 1968 als „Kontonummer für Sozialversicherungsdaten“ (Aufbau: eine vierstellige Nummer gefolgt vom sechsstelligen Geburtsdatum im Format TTMMJJ) in Österreich eingeführt.²⁹ Die ersten drei Ziffern sind eine laufende Nummer, die vierte eine Prüfziffer. Die gesetzliche Grundlage findet sich u.a. in § 31 Abs 4 Z 1 ASVG, wonach der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger die Vergabe von einheitlichen Versicherungsnummern durchzuführen hat.

Die Sozialversicherungsnummer wurde zunächst in allen Zusammenhängen verwendet, in denen sozialrechtliche Daten eine Rolle spielen. Darüber hinaus wurde sie über die Jahre in einer Vielzahl von gesetzlich vorgesehenen Verwaltungsabläufen spezialgesetzlich als Ordnungsbegriff vorgesehen, obwohl sie dafür weder geschaffen noch von ihrer Vergabe her im Detail geeignet ist.³⁰ Sie wurde und wird auch bei einer Vielzahl von privatwirtschaftlichen Vorgängen, wie z.B.

²⁸ Die Verwendung der Stammzahl ist wegen § 12 E-Government Gesetz (Schutz der Stammzahl natürlicher Personen) ausgeschlossen.

²⁹ Souhrada, E-Government und Sozialversicherung – das Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2004, SozSi 2004, 129 (137 ff). Siehe zur datenschutzrechtlichen Diskussion z.B. Kotschy, Sozialversicherung und Datenschutz, SozSi 1981, 561.

³⁰ Souhrada, E-Government und Sozialversicherung – das Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2004, SozSi 2004, 129 (139); siehe z.B. § 44 Abs 7 EStG: „In der Einkommensteuererklärung ist die Versicherungsnummer gemäß § 31 ASVG anzuführen.“ Siehe auch den Bescheid der DSK 02.11.2004, K120.941/0012-DSK/2004: „§ 31 Abs 4 Z 1 ASVG und auch § 159b B-KUVG geben den Zweck der Sozialversicherungsnummer, nämlich die Verwaltung personenbezogener Daten für Zwecke der Sozialversicherung, klar vor. Aus dieser gesetzlichen Zweckvorgabe ist abzuleiten, dass jede rechtmäßige Verwendung dieser Nummer für andere Zwecke auf einer gesetzlichen Ermächtigung beruhen muss.“



beim Abschluss eines Bausparvertrages abgefragt³¹ und ist daher als Personenkennzeichen in Österreich sehr weit verbreitet.

Sie ist einerseits kein zuverlässiger Identifikator, weil nicht alle Personen eine Sozialversicherungsnummer haben (laut Stellungnahme des Hauptverbandes z.B. Teile der Beamtenschaft, Lehrer, ausländische Schüler), andererseits ist es möglich, dass einer Person mehrere Versicherungsnummern zugeordnet wurden.³² Außerdem ermöglichen im Internet verfügbare Algorithmen es jedermann, bei bekanntem Geburtsdatum falsche Sozialversicherungsnummern zu errechnen, die formal als richtig zu qualifizieren sind und daher durch Prüfroutinen nicht (ohne Weiteres) erkannt werden.³³

4.1.1 Die Sozialversicherungsnummer als Identifikator

Die Verwendung der Sozialversicherungsnummer als Identifikator wurde trotz der aufgezeigten Schwächen mit dem Bildungsdokumentationsgesetz³⁴ eingeführt und (s.o. Pkt. 2.) auch in der Novelle beibehalten.

Insbesondere vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger wurde anlässlich der Novellierung wieder der Standpunkt vertreten, dass die Sozialversicherungsnummer ursprünglich nicht als (eindeutiges) Personenkennzeichen konzipiert worden sei.³⁵ Weder sei gewährleistet, dass jeder Person verpflichtend eine solche zugewiesen sei noch könne sichergestellt werden, dass es nicht zu Doppel- bzw. Mehrfachvergaben komme.

Dieser Argumentation kann eine gewisse Relevanz nicht abgesprochen werden. Die daraus bestehenden Schwachstellen werden jedoch u.a. durch die Vergabe von Ersatzkennzeichen bei Nichtvorhandensein einer Sozialversicherungsnummer (§ 3 Abs 6 BilDokG) bzw. durch Ermittlung der Sozialversicherungsnummer mit Hilfe der für die Ersatzkennzeichen vorhandenen Daten über das Zentrale Melderegister (ZMR) abgedeckt (§ 3 Abs 7 BilDokG).

³¹ Für die Anforderung des zu erstattenden Steuerbetrages (Bausparprämie) hat die Bausparkasse im Wege des Datenträgeraustausches oder der automationsunterstützten Datenübermittlung u.a. die Sozialversicherungsnummer an die Finanzlandesdirektion zu übermitteln: § 5 VO betreffend Bausparen gemäß § 108 EStG 1988, BGBl II Nr 296/2005.

³² Siehe Stellungnahme des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Dokumentation im Bildungswesen, 7/SN-236/ME 21. GP, 1 f, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXI/ME/ME_00236_07/fname_000000.pdf; Stellungnahme des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bildungsdokumentationsgesetz geändert wird, 30/SN-80/ME 23. GP, 1 f, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00080_30/fname_087015.pdf.

³³ <http://www2.argedaten.at/static/svnr.html>.

³⁴ BGBl I Nr 12/2002.

³⁵ Stellungnahme des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bildungsdokumentationsgesetz geändert wird, abrufbar unter: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00080_30/fname_087015.pdf



4.1.2 Umsetzungsaufwand/Qualität der Daten

Die Weiterverwendung der Sozialversicherungsnummer würde aus heutiger Sicht keinen weiteren Umsetzungsaufwand (über den bisher dafür benötigten) erfordern, allenfalls bei auftretenden Optimierungswünschen einen geringen Anpassungsaufwand.

Grundsätzlich hält die Bundesanstalt Statistik Österreich fest, dass die fertigen Datenbestände (mit wenigen Ausnahmen, u.a. hinsichtlich der Erhebungsmerkmale „Fremdsprachenunterricht“ und „Staatsangehörigkeit“) eine hohe Qualität aufweisen, allerdings seien zuvor umfangreiche Plausibilitätsprüfungen und Datenabgleiche vorgenommen worden.³⁶

Aus der in 4.1.1 erläuterten, nur bedingten Eignung der Sozialversicherungsnummer als Identifikator, entstand ein soeben geschilderter Verwaltungsaufwand (Vergabe von Ersatzkennzeichen, Ermittlung der Sozialversicherungsnummer mit Hilfe der für die Ersatzkennzeichen vorhandenen Daten), der nach weiteren erforderlichen Prüfungen (laut der Bundesanstalt Statistik Österreich) in einer hohen Datenqualität mündet.

4.1.3 Datenschutzrechtliche Aspekte

Durch die Novellierung des BilDokG (BGBl I Nr 24/2008) ist zwar einer der Hauptkritikpunkte, nämlich die mögliche Reidentifikation der Bildungsteilnehmer durch das BMUKK und die Verarbeitung personenbezogener Daten im BMUKK, weggefallen. In § 3 Abs 6 BilDokG idgF kommt es jedoch zu keinem Entfall der Sozialversicherungsnummer, die Verwendung von bereichsspezifischen Personenkennzeichen ist in § 3 Abs 7 leg cit nur dann vorgesehen, wenn „eine Sozialversicherungsnummer nicht zugeordnet ist“. Mehrere Stellen äußerten daran im Gesetzwertungsprozess Kritik, da (zusammengefasst) aus der Sicht des Datenschutzes bzw. des E-Governments die Verwendung von bereichsspezifischen Personenkennzeichen anstelle der Sozialversicherungsnummer zu bevorzugen wäre.³⁷

Bei der regelmäßig unverschlüsselten Sozialversicherungsnummer kommt es zu einer weitflächigen Verwendung und Speicherung, was eine weitreichende Transparenz und Verknüpfbarkeit (und damit ein hohes Missbrauchspotential) zur Folge hat, verfügen ja verschiedenste Bereiche (z.B. Schule, Arbeitgeber, Arzt, Sozialversicherung) über diese. Zudem handelt es sich um eine sog. „sprechende Nummer“, da diese das jeweilige Geburtsdatum des Betroffenen in sich trägt.

Zu erwähnen ist auch, dass die Sozialversicherungsnummer weiterhin vom Gesetzgeber als Identifikator in anderen – von der Sozialversicherung denkbar weit

³⁶ Bundesanstalt Statistik Österreich, Standard-Dokumentation Metainformationen zur Schulstatistik (Bearbeitungsstand 06.05.2008) 15 f, abrufbar unter http://www.statistik.at/web_de/wcmsprod/groups/gd/documents/stddok/030946.pdf.

³⁷ Siehe u.a. die Stellungnahmen des Datenschutzrates, 1/SN-80/ME 23. GP; des Bundeskanzleramts, 18/SN-80/ME 23. GP; des BM f. Soziales und Konsumentenschutz, 24/SN-80/ME 23. GP.



entfernten - Bereichen vorgesehen wird: etwa als zu dokumentierender Bestandteil des Nachweises bei Inanspruchnahme der Ökoprämie bei Verschrottung eines Altfahrzeugs nach § 5 Abs 1 Z 1 des am 1. 4. 2009 in Kraft getretenen Ökoprämiengesetzes (BGBl I Nr 28/2009).³⁸

4.2 Variante 2: Verwendung eines bereichsspezifischen Personenkennzeichens nach dem E-Government-Gesetz

Vorauszuschicken ist, dass diese Alternative zur Verwendung der Sozialversicherungsnummer aufgrund des bereits gesetzlich weitgehend etablierten Systems hier umfassender behandelt wird. Daraus ist per se keine Empfehlung der Verfasser für oder gegen die Verwendung eines bereichsspezifischen Personenkennzeichens abzuleiten. Vielmehr ist dies dem Umstand geschuldet, dass die Novellierung des BilDokG unter (prinzipieller) Beibehaltung der Sozialversicherungsnummer vom IRI intensiv begleitet wurde und das IRI nach intensiver Prüfung im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses die (prinzipielle) datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Verwendung der Sozialversicherungsnummer bejaht und bereits umfangreich begründet hat.

Mit dem E-Government-Gesetz³⁹ (E-GovG) als legislativem „Kernstück“ im österreichischen E-Government-Recht wurden die (weiteren) Voraussetzungen für den Einsatz moderner Kommunikationstechnologie in der Verwaltung geschaffen.⁴⁰

Zur eindeutigen Identifizierung von Personen in elektronischen Verfahren wird ein Merkmal benötigt, das eine Person eindeutig kennzeichnet. Da dies z.B. auf den Namen nicht (zwingend) zutrifft, soll jeder Person ein künstliches Kennzeichen (Identifikator) zugewiesen werden können. Nach dem österreichischen E-Government-Konzept wird – aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken⁴¹ – kein einheitliches, flächendeckendes Personenkennzeichen verwendet. Es werden vielmehr für unterschiedliche Tätigkeitsbereiche auch verschiedene (d.h. „bereichsspezifische“) Personenkennzeichen gebildet.⁴²

³⁸ Hier wurde die Heranziehung der Sozialversicherungsnummer im Begutachtungsverfahren vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger übrigens ausdrücklich nicht kritisiert. Vgl. die Stellungnahme 1/SN-23/ME 24. GP vom 5. 2. 2009, online unter http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00023_01/pmh.shtml: „Angesichts der weiten Verbreitung der Sozialversicherungsnummer insbesondere im Zusammenhang mit steuerlichen Angelegenheiten liegt es auch auf der Hand, für die entsprechenden Maßnahmen die Sozialversicherungsnummer heranzuziehen. Dagegen bestehen aus unserer Sicht auch keine Einwände, wir weisen allerdings darauf hin, dass es möglich ist, dass jemand keine Sozialversicherungsnummer hat.“

³⁹ Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen, BGBl I Nr 10/2004, idF BGBl I Nr 59/2008. Derzeit liegt dem Nationalrat eine Regierungsvorlage betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Registerzahlungsgesetz, das Bundesgesetz über das Gebäude- und Wohnungsregister, das Bundesstatistikgesetz 2000 und das E-Government-Gesetz geändert werden (320 d.B. XXIV. GP) vor, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I_00320/pmh.shtml.

⁴⁰ In Verbindung mit Anpassungen u.a. des AVG, ZustG, SigG und darauf basierender Verordnungen.

⁴¹ So die ErlRV 252 BlgNR 22. GP 8: „Um der Forderung nach entsprechenden datenschutzrechtlichen Garantien gerecht zu werden, sollen im österreichischen E-Government-Konzept keine einheitlichen, flächendeckend geltenden Personenkennzeichen verwendet werden.“

⁴² E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung, BGBl II Nr 289/2004.



Natürliche Personen mit Wohnsitz in Österreich sind unter einer „ZMR-Zahl“ (Melderegisterzahl)⁴³ im Zentralen Melderegister gespeichert.⁴⁴ Personen, die nicht im Melderegister eingetragen sind, sind auf ihren Antrag oder in den Fällen des § 10 Abs 2 E-GovG auf Antrag des Auftraggebers der Datenanwendung von der Stammzahlenregisterbehörde zum Nachweis ihrer eindeutigen Identität in das Ergänzungsregister einzutragen.⁴⁵ Aus der ZMR-Zahl bzw. der Ordnungsnummer im Ergänzungsregister wird mit Hilfe eines starken Verschlüsselungsverfahrens die sogenannte „Stammzahl“ abgeleitet, die jedoch nicht gespeichert wird.⁴⁶ Aus dieser gemeinsamen „Wurzelzahl“ (Stammzahl) wird für den jeweiligen Verfahrensbereich einer Behörde ein bPK mittels einer kryptografischen (nicht-rückführbaren) Einwegfunktion errechnet.⁴⁷ Dadurch ist gewährleistet, dass jedes bPK zur eindeutigen Identifizierung einer Person geeignet ist.

Nach § 7 Abs 1 E-GovG ist die Datenschutzkommission (DSK) Stammzahlenregisterbehörde.⁴⁸ Das Stammzahlenregister der natürlichen Personen

⁴³ § 16 Abs 4 MeldeG: „Der Bundesminister für Inneres ist zur Sicherung der Unverwechselbarkeit der An- und Abgemeldeten ermächtigt, bei Führung des Zentralen Melderegisters für die Meldebehörden jedem Gesamtdatensatz eine Melderegisterzahl (ZMR-Zahl) beizugeben, die keine Informationen über den Betroffenen enthält.“

⁴⁴ Die Einführung der ZMR-Zahl ist datenschutzrechtlich wie –politisch bedeutsam, aber insbesondere hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Implikationen noch nicht systematisch untersucht. Vgl. etwa http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXI/ME/ME_00067/pmh.shtml, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXI/I/I_00424/fnameorig_000005.html: „Es ist daher neben dem systemimmanenten Bedarf auch im Sinne des Schutzes der Daten Unbeteiligter geboten, jedem Personendatensatz zusätzlich eine numerische Kennung beizufügen, wie dies in Abs 4 vorgeschlagen wird.“ Keine grundsätzlichen Einwände erhob etwa der Datenschutzrat, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXI/ME/ME_00067_04/fname_000000.pdf; vgl. auch die Empfehlung der Datenschutzkommission, K213.002/008-DSK/2003, vom 9. Mai 2003, <http://www.dsk.gv.at/site/6219/default.aspx>: „Dazu kommen noch folgende rechtspolitische Erwägungen: Im Rahmen der Bestrebungen, Verwaltungsvereinfachung durch Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu erreichen (Schlagwort 'e-Government'), kommt den ZMR-Daten, insbesondere der ZMR-Zahl, eine besondere Bedeutung zu. Das ZMR als zentrales und nach einheitlichen Grundsätzen geführtes Register aller Personen mit Wohnsitz im Inland wird zur Identifizierung im elektronischen Verkehr mit Behörden entscheidende Bedeutung haben, die ZMR-Zahl gemäß § 16 Abs 4 MeldeG ist bereits jetzt de lege lata als indirektes Personenkennzeichen bzw. Identifikationsschlüssel, nämlich gemäß § 13 Abs 4a Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl Nr 51/1991 idF BGBl I Nr 65/2002 (AVG) als 'Ausgangsbasis für eine verwaltungsbereichsspezifisch unterschiedliche, abgeleitete und verschlüsselte Personenkennzeichnung' vorgesehen (vgl. auch Ausschussbericht, 885 BlgNR XXI GP, 3). Zitat: 'Das Zentrale Melderegister zählt zu einer der Schlüsselanwendungen im e-Government. Es stellt die Basistechnologie für die Identifikation von natürlichen Personen bei Online-Verfahren dar. AnbringerInnen können durch Heranziehung des Zentralen Melderegisters davon ausgehen, dass Verfahren eindeutig zugeordnet werden und Unbefugte keinen Zugang zu diesen erhalten“.

⁴⁵ S.a. Ergänzungsregisterverordnung, BGBl II Nr 241/2005; ab 1.1.2010: Ergänzungsregisterverordnung 2009, BGBl II 331/2009.

⁴⁶ Mit einer Ausnahme: auf einer allenfalls vorhandenen Bürgerkarte (mit Zugangssicherung).

⁴⁷ ErlRV 252 BlgNR 22. GP 8: Aus einer Stammzahl können zwar alle Ableitungen errechnet werden, nicht aber aus einer Ableitung die Stammzahl und auch nicht aus einer Ableitung die Ableitung für einen anderen Bereich.

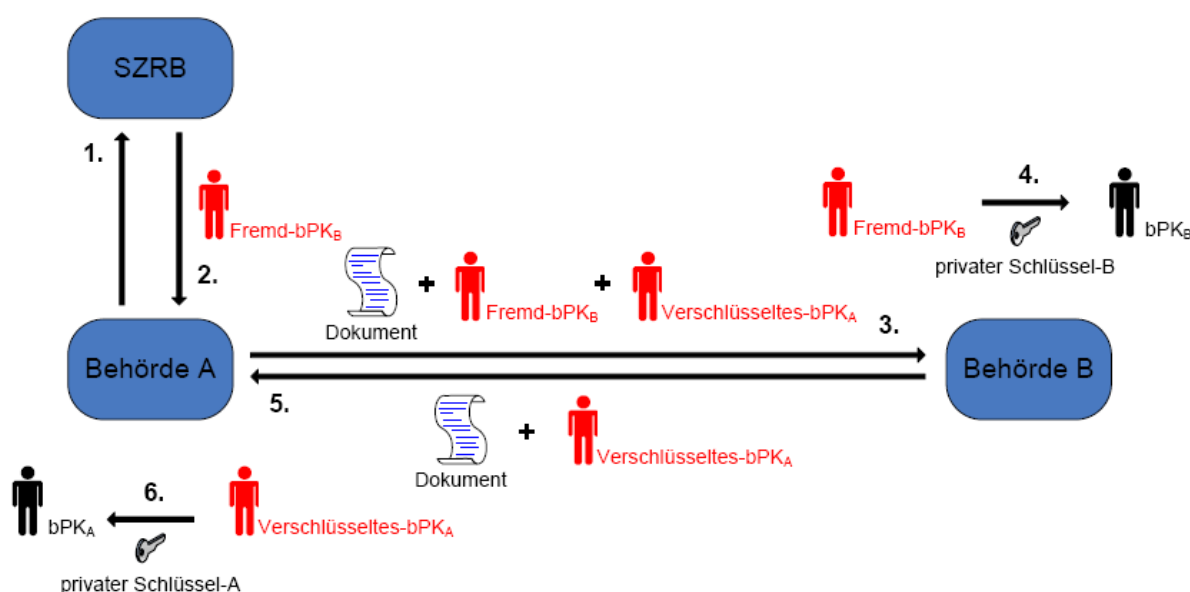
⁴⁸ Aufgaben der Stammzahlenregisterbehörde sind u.a. Vergabe von Stammzahlen und bPK (§ 10 Abs 2 E-GovG), Ausstellung von Ersatzstammzahlen (§ 6 Abs 5 E-GovG), Führung der Ergänzungsregister (§ 6 Abs 4 E-GovG) und Festlegung und Publikation der mathematischen Verfahren zur Bildung der Stammzahlen, Ersatzstammzahlen und bPK (§§ 6 Abs 6, 9 Abs 3 E-GovG); s.a. die ergangene Stammzahlenregisterverordnung, BGBl II Nr 57/2005.



ist nur ein virtuelles Register, dessen Einträge nur jeweils im Bedarfsfall kurz zum Zweck der Errechnung erzeugt und sodann sofort wieder gelöscht werden.

Um eine Datenzusammenführung zwischen Behörden (wo eine solche zulässig ist) zu ermöglichen, sieht § 13 Abs 2 E-GovG ein Verfahren zur Vergabe verschlüsselter bPK vor: Von der Stammzahlenregisterbehörde kann ein bPK aus einem anderen Verfahrensbereich angefordert werden, wenn eine Behörde eine Identifizierung einer Person vornehmen muss (und darf). Die Stammzahlenregisterbehörde übermittelt das gewünschte bPK jedoch ausschließlich verschlüsselt (und daher für diese unlesbar) an die anfragende Behörde. Das bPK kann nur die Behörde entschlüsseln, die für den fremden Verfahrensbereich zuständig ist.

Somit würde ein Datenaustausch überblicksmäßig wie folgt aussehen:⁴⁹



Quelle: E-Government Innovationszentrum – EGIZ

1. Behörde A stellt mit den Personendaten und dem ihr bekannten bPK für ihren Bereich eine Anfrage an die Stammzahlenregisterbehörde für ein Fremd-bPK⁵⁰ für die Behörde B.

2. Behörde A bekommt, vorausgesetzt sie besitzt genügend Rechte für diese Anfrage, das Fremd-bPK für Behörde B. Die Behörde A darf das erhaltene Fremd-bPK für mögliche weitere Kommunikationen mit der Behörde B auch speichern, womit eine Stammzahlenregisterbehörde-Abfrage für diese Person in Zukunft entfallen kann.

⁴⁹ Angelehnt an das vom E-Government Innovationszentrum (EGIZ) publizierte Beispiel:

<https://demo.egiz.gv.at/plain/content/download/398/2348/file/Fremd-bPK-DemoBehörde.pdf>.

⁵⁰ Es soll hier darauf hingewiesen werden, dass seit der Novelle des E-GovG durch BGBl I Nr 7/2008 der Begriff „Fremd-bPK“ offiziell nicht mehr existiert: Dazu die ErlRV 290 BlgNR 23. GP 5: „Es soll die bisherige Bezeichnung „Fremd-bPK“, unter dem nichts anderes zu verstehen ist als ein verschlüsseltes bPK aus einem Bereich, in dem der Anfordernde nicht zur Vollziehung berufen ist, aufgegeben werden.“



3. Behörde A sendet das Dokument zusammen mit dem Fremd-bPK und dem verschlüsselten bPK an die Behörde B.
4. Behörde B kann das erhaltene Fremd-bPK mit ihrem privaten Schlüssel entschlüsseln, das bPK extrahieren und so das Dokument einer Person zuordnen. In einigen Fällen wird an dieser Stelle die Kommunikation abgebrochen. Falls jedoch die Behörde B das Dokument nur ergänzt oder möglicherweise Fragen dazu hat, muss sie das Dokument wieder an die Behörde A zurücksenden.
5. Behörde B sendet das Dokument zusammen mit dem zuvor erhaltenen verschlüsselten bPK wieder an die Behörde A. Ohne dieses verschlüsselte bPK könnte die Behörde A das Dokument, vorausgesetzt es befinden sich keine Personendaten im Dokument, keiner Person zuordnen.
6. Behörde A kann das verschlüsselte bPK mit ihrem privaten Schlüssel entschlüsseln, das bPK extrahieren und so das Dokument wieder der ursprünglichen Person zuordnen.

4.2.1 Das bPK als Identifikator

Bereits unter der geltenden Rechtslage kommt es zur Verwendung von bPK, wenn auch in einem (kleinen) Bereich: § 3 Abs 7 BilDokG sieht, falls eine Sozialversicherungsnummer nicht zugeordnet ist, die verpflichtende⁵¹ Ermittlung des bereichsspezifischen Personenkennzeichens „Amtliche Statistik“ durch die Bundesanstalt Statistik Österreich gemäß § 9 E-GovG vor.

Aufgrund des oben dargestellten Systems und der derzeit schon teilweise vorgesehenen Vergabe von bPK kann von einer grundsätzlichen Eignung zum Standard-Einsatz im BilDokG ausgegangen werden. Das bPK führt dazu, dass die einzelnen Schüler sehr gut und eindeutig identifiziert werden könnten. Als bPK-BF wäre es ein spezifisches Kennzeichen für einen besonders abgegrenzten Bereich und z.B. nicht mit dem bPK-AS kompatibel. Es müsste immer der Weg über die Stammzahlenregisterbehörde genommen werden, wenn Datensätze bei verschiedenen Behörden abgeglichen werden sollen. Das würde bedeuten, dass die Stammzahlenregisterbehörde in jedem Fall prüfen könnte, ob ein solcher Abgleich notwendig ist. Weiterhin könnte dann im Bedarfsfall das Einverständnis des Betroffenen eingeholt werden.

Ein vergleichbares Konzept zu dem der bPK im österreichischen E-Government-Gesetz gibt es – soweit ersichtlich – derzeit nicht in Europa.⁵²

Die Komplexität des Systems, insbesondere zur Erteilung einer bereichsspezifischen Personenkenzahl, könnte dazu führen, dass Probleme bei der Integration ausländischer Schülerinnen und Schüler sowie bei der Integration von Daten

⁵¹ Arg „ist“.

⁵² Siehe den Überblick in STORK - Secure idenTity acrOss boRders linked, D2.2 - Report on Legal Interoperability, http://www.eid-stork.eu/index.php?option=com_processes&Itemid=60&act=streamDocument&did=578, 40 f.



österreichischer Schülerinnen und Schülern, die ihre Ausbildung zum Teil im Ausland absolvieren, entstehen.⁵³

Wenn ausländische Schülerinnen oder Schüler in das österreichische Bildungssystem integriert werden wollten (z.B. kurzzeitig zwecks eines Austauschjahres oder längerfristig aufgrund von Immigration), müssten sie Stammzahl und Bürgerkarte verwenden und mit dieser bei der verschlüsselnden Behörde (Schule oder Bundesanstalt Statistik Österreich) ein bPK-BF erzeugen (lassen). Wären sie nicht in Österreich gemeldet, wären sie (auf ihren Antrag oder in den Fällen des § 10 Abs 2 E-GovG auf Antrag des Auftraggebers der Datenanwendung hin) von der Stammzahlenregisterbehörde in das Ergänzungsregister einzutragen (§ 6 Abs 4 E-GovG).⁵⁴ Allein diese Aufgabe wird viele ausländische Schülerinnen und Schüler bzw. ihre Eltern vor große Hürden und vor die Frage einer Kosten-Nutzen-Relation stellen. Auch wird es schwierig sein, bestehende Daten dieser Schülerinnen und Schüler, sollten sie von ihrem Heimatland erhoben worden sein, in die Bildungsstatistik der Bundesanstalt Statistik Österreich zu integrieren.

Ähnliche Probleme werden österreichische Schüler haben, die einen Teil ihrer Ausbildung im Ausland absolvieren. Sollen ihre Daten aus dem Ausland in die Statistik in Österreich integriert werden, könnten sich große Kompatibilitätsprobleme zwischen den Systemen zur Datenerhebung der unterschiedlichen Länder ergeben. Die Daten nicht zu übermitteln, könnte aber zu einer verminderten Datenqualität bei der Bundesanstalt Statistik Österreich führen, weil dort entsprechende Daten zum Bildungsverlauf dieser Schülerinnen und Schüler bzw. Studierenden fehlen würden.

Grundsätzlicher ist noch der Einwand, dass das gesamte Konzept der bPK – über das Bildungswesen hinaus – ein österreichisches Spezifikum darstellt: Wird, wie zu vermuten ist, die individuelle Mobilität und Flexibilität der Europäerinnen und Europäer weiter wachsen,⁵⁵ könnten nationale Insellösungen wie jene des E-GovG unter (europäischen) Druck geraten. Derzeit sind EU-weit kompatible Identifikationssysteme noch in Diskussion, mit einer konkreten und einheitlichen Umsetzung ist in absehbarer Zeit nicht zu rechnen.⁵⁶

⁵³ Wobei anzumerken ist, dass diese Problematik bereits derzeit besteht (also auch vor einem etwaigen Einsatz von bPK).

⁵⁴ Siehe auch die dazu ergangene Ergänzungsregisterverordnung, BGBl II Nr 241/2005.

⁵⁵ Vgl. Aktionsplan der Europäischen Kommission zum eGovernment, http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/highlights/comm_pdf_com_2006_0173_f_en_acte.pdf, S. 3f.

⁵⁶ IDABC – Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Business and Citizens, <http://ec.europa.eu/idabc/>; STORK – Secure idenTity acrOss boRders linked, <http://www.eid-stork.eu/>, siehe insb. D2.2 – Report on Legal Interoperability, http://www.eid-stork.eu/index.php?option=com_processes&Itemid=60&act=streamDocument&did=578, 40 f; FIDIS Research Project, <http://www.fidis.net/resources/deliverables/interoperability/>; Modinis-IDM, <https://www.cosic.esat.kuleuven.be/modinis-idm/twiki/bin/view.cgi/Main/WebHome>; Porvoo Group, <http://www.fineid.fi/vrk/fineid/home.nsf/pages/6F4EF70B48806C41C225708B004A2BE5>.



4.2.2 Umsetzungsaufwand/Qualität der Daten

Das vorgegebene Konzept mit existierenden Demo-Applikationen⁵⁷ und ein vorgesehener Initialabgleich für bestehende Datenbanken (Bulk-Anfrage an die Stammzahlenregisterbehörde mit identifizierenden Merkmalen)⁵⁸ tragen zwar zu einem geringeren Aufwand bei, insgesamt ist jedoch aufgrund der Anpassungserfordernisse der Schulverwaltungsprogramme und der Implementierung dieses „neuen“ Systems mit einem erheblichen Umsetzungsaufwand zu rechnen.

Insbesondere ist zu klären, welche Stelle für die Vergabe der bPK zuständig ist. Zu untersuchen ist dabei, ob die Vergabe durch die Schulen vor Ort erfolgen kann oder ob eine andere Stelle dazu besser geeignet ist. Denkbar wäre eine Datenübermittlung durch die Schulen an die Bundesanstalt Statistik Österreich, die eine einheitliche bPK-Ausstattung durchführen und in weiterer Folge mittels Fremd-bPK an das BMUKK übermitteln könnte. Insofern bestünde in dieser Variante eine Parallele zur derzeitigen Vorgehensweise, bei der die Daten zusammen mit den Sozialversicherungsnummern an die Bundesanstalt Statistik Österreich übermittelt werden, wo eine Verschlüsselung erfolgt.

4.2.3 Untervariante 2a: Beschaffung der bPK direkt durch die einzelnen Schulen

Eine Variante wäre die Ausstattung der Daten mit den entsprechenden bPK – anstelle der Sozialversicherungsnummern – als Identifikatoren in den Schulen vor Ort, was jedoch erhebliche Anforderungen an die dort vorhandene IT-Infrastruktur stellen und auch Personaleinsatz verlangen würde. Zum Ablauf siehe § 15 Stammzahlenregisterverordnung sowie sogleich 4.2.4.

4.2.3.1 Umsetzungsaufwand/Qualität der Daten (Untervariante 2a)

Die Datenqualität wird wohl hier vom flächendeckenden Einsatz der bPK, der Zusammenführungsproblematik mit existierenden Datenbeständen und der grundsätzlichen Praxistauglichkeit dieses relativ neuen, komplexen E-Government-Konzepts abhängen. Dabei ist mit einer entsprechenden Vorlaufzeit zu rechnen, geht man von den beim Wechsel zur Erhebung nach dem BilDokG aufgetretenen Herausforderungen aus.⁵⁹ Während der Einführungsphase samt Nachlaufzeit ist erfahrungsgemäß mit einer verminderten Datenqualität zu rechnen.⁶⁰

⁵⁷ http://portal.bmi.gv.at/ref/portref/szr_technisches.html;

https://demo.egiz.gv.at/plain/projekte/allgemeine_e_government_infrastruktur/fremd_bpk.

⁵⁸ Gemäß § 16 Abs 2 Stammzahlenregisterverordnung können öffentliche Auftraggeber, wenn eine Ausstattung ihrer Datenanwendung durch einzelne Abfragen nicht zweckmäßig ist, mit der Stammzahlenregisterbehörde eine zweckmäßigere Vorgangsweise vereinbaren (siehe ab 1.1.2010 insb. § 5 Stammzahlenregisterbehördenverordnung 2009, BGBl II 330/2009, womit Erleichterungen für Auftraggeber des öffentlichen Bereichs bei der Ausstattung ihrer Datenanwendungen mit bPK eintreten sollen). Dienstleister der Stammzahlenregisterbehörde ist dzt. das Bundesministerium für Inneres, das für die technische Umsetzung der Berechnung der Stammzahlen und deren Ableitungen sorgt.

⁵⁹ Laut der Bundesanstalt Statistik Österreich kam es in den Berichtsjahren 2003/04, 2004/05 und 2005/06 nach der Umstellung der Datensammlung auf Einzeldatenbasis nach dem BilDokG zu größeren Datenlücken aufgrund von



4.2.3.2 Datenschutzrechtliche Aspekte (Untervariante 2a)

Zum allgemeinen Konzept des bPK aus datenschutzrechtlicher Sicht siehe unten unter 4.2.5. sowie auch 4.2.4.2.

Bei entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen kann hier vor allem aus Datensicherheitssicht die dezentrale Beschaffung und Speicherung der bPK grundsätzlich als positiv angesehen werden. Zudem führte diese Variante dazu, dass es zu keiner Übermittlung der Sozialversicherungsnummer mehr – auch nicht an die Bundesanstalt Statistik Österreich – käme. Im Vergleich zur derzeitigen Lösung (Speicherung der Sozialversicherungsnummer an den Schulen, Übermittlung an die Bundesanstalt Statistik Österreich gemäß BildDokG) zeigt sich jedoch **keine wesentliche datenschutzrechtliche Verbesserung**. Es wird zwar mit dem bPK-BF ein (noch) gering-verbreiteter, bereichsspezifischer Identifikator verwendet, es müsste aber auch sichergestellt sein, dass es an den Schulen nicht zu einer gemeinsamen Speicherung der Sozialversicherungsnummer (z.B. für Erkrankungen während der Schulzeit) kommt, da dies wiederum eine etwaige (zukünftige) Datenverknüpfung erleichtern könnte. Zudem ist nach derzeitiger Rechtslage alleinige Empfängerin der Sozialversicherungsnummer die Bundesanstalt Statistik Österreich, die dem Statistikgeheimnis unterliegt⁶¹ und einen Personenbezug grundsätzlich ehestmöglich zu entfernen (Anonymisierung) oder zu verschlüsseln hat (§ 15 BundesstatistikG). Zudem ist eine Verknüpfung von Daten mit der bei der Bundesanstalt Statistik Österreich aus der Sozialversicherungsnummer (bzw. aus dem Ersatzkennzeichen) generierten, nicht-rückführbaren Bildungsevidenzkennzahl (BEKZ; § 5 Abs 2 BilDokG) kaum denkbar, da dieser Identifikator außerhalb des Anwendungsbereiches des BilDokG keine Verwendung findet.

Umsetzungsproblemen in öffentlichen Schulen: Bundesanstalt Statistik Österreich, Standard-Dokumentation Metainformationen zur Schulstatistik (Bearbeitungsstand 06.05.2008), 18.

⁶⁰ Bundesanstalt Statistik Österreich, Standard-Dokumentation Metainformationen zur Schulstatistik (Bearbeitungsstand 06.05.2008) 4 und 15 f, abrufbar unter http://www.statistik.at/web_de/wcmsprod/groups/gd/documents/stdok/030946.pdf.

⁶¹ § 17 Bundesstatistikgesetz 2000 (BGBl I Nr 163/1999 idF BGBl I Nr 92/2007) lautet: (1) Daten dürfen in personenbezogener Form nur entsprechend § 16 Abs. 3 verwendet werden. Sie dürfen insbesondere nicht in der Weise ausgewertet werden, daß das Zutreffen von Merkmalen personenbezogen dargestellt wird.

(2) Die Organe der Bundesstatistik dürfen personenbezogene Daten an Dritte nur übermitteln, wenn Rechtsakte gemäß § 4 Abs. 1 Z 1 oder bundesgesetzliche Bestimmungen dies vorsehen oder der Betroffene ausdrücklich und unmißverständlich der Übermittlung zugestimmt hat.

(3) Die mit Aufgaben der Bundesstatistik betrauten Personen sind über alle personenbezogenen Daten, die ihnen in Wahrnehmung dieser Tätigkeit, und über alle Tatsachen, die ihnen bei der statistischen Erhebung zur Kenntnis gelangt sind, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Bundesstatistik sind sie Beamte im Sinne des § 74 des Strafgesetzbuches (StGB), BGBl. Nr. 60/1974.

(4) Das Statistikgeheimnis gilt als Amtsgeheimnis gemäß § 310 StGB.



4.2.4 Untervariante 2b: Übermittlung der Sozialversicherungsnummer durch die Schulen an die Bundesanstalt Statistik Österreich, die eine bPK-Ausstattung durchführt

Im Folgenden soll die oben erwähnte Variante untersucht werden, die eine Übermittlung von Sozialversicherungsnummern an die Bundesanstalt Statistik Österreich vorsieht. Die Bundesanstalt Statistik Österreich würde in dieser Variante aus den übermittelten Daten (unter Mitwirkung der Stammzahlenregisterbehörde und des BMI als Dienstleister der Stammzahlenregisterbehörde im Bereich der natürlichen Personen) die Ausstattung der Datensätze mit den jeweiligen bPK vornehmen lassen. In der Folge würde eine Übermittlung der pseudonymisierten Datensätze an das BMUKK mit dem Fremd-bPK „Bildung und Forschung – BF“ erfolgen, da die Bundesanstalt Statistik Österreich das bPK „Amtliche Statistik – AS“ verwenden wird. Diese Vorgehensweise würde eine Entsprechungstabelle von Sozialversicherungsnummer zum jeweiligen bPK bei der Bundesanstalt Statistik Österreich voraussetzen; ob eine solche derzeit vorliegt, entzieht sich der Kenntnis der Verfasser.

Sollte eine solche nicht bestehen könnte wie folgt vorgegangen werden: § 15 Abs 1 Stammzahlenregisterverordnung⁶² sieht vor, dass Auftraggeber⁶³ des öffentlichen Bereichs ihre Datenanwendungen mit bereichsspezifischen Personenkennzeichen ausstatten dürfen, soweit die Verwendung eines bPK für diese Datenanwendungen im Datenverarbeitungsregister registriert oder in der Standard- und Musterverordnung 2004 vorgesehen ist.⁶⁴ Für die Errechnung der bPK hat der Auftraggeber der Datenanwendung der Stammzahlenregisterbehörde gemäß § 15 Abs 2 StZRegV jene Daten zur Verfügung zu stellen, die für die Identifikation der Betroffenen im ZMR bzw im Ergänzungsregister gemäß § 6 Abs 1 und 2 leg cit vorgesehen sind, sowie die Bereichskennung jener Datenanwendung anzugeben, in welcher die bPK zur Identifikation der Betroffenen gespeichert werden sollen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass seitens der Schulen mindestens

1. die Familiennamen,

⁶² Verordnung des Bundeskanzlers, mit der Tätigkeiten der Stammzahlenregisterbehörde betreffend das Stammzahlenregister nach dem E-Government-Gesetz näher geregelt werden (Stammzahlenregisterverordnung - StZRegV), BGBl II 57/2005; ab 1.1.2010: Stammzahlenregisterbehördenverordnung 2009, BGBl II 330/2009.

⁶³ Hier wäre eine ausdrückliche Klarstellung zB im Bildungsdokumentationsgesetz ratsam, die es auch der Bundesanstalt Statistik Österreich als Dienstleisterin im Auftrag der/des jeweiligen Bundesministerin/-ministers erlaubt, die Ausstattung vorzunehmen. In § 5 Abs 1 BilDokG heißt es derzeit: „Der zuständige Bundesminister hat als Auftraggeber gemäß § 4 Z 4 des Datenschutzgesetzes 2000, BGBl I Nr 165/1999, für die Zwecke der Planung, der Steuerung, der Wahrung der gesetzlichen Aufsichtspflichten, der Bundesstatistik und der Verwaltungsstatistik sowie für die in § 8 genannten Zwecke automationsunterstützt folgende Gesamtevidenzen einzurichten:

1. die Gesamtevidenz der Schüler und
2. Gesamtevidenzen der Studierenden.“

⁶⁴ Die Verordnung des Bundeskanzlers über Standard- und Musteranwendungen nach dem Datenschutzgesetz 2000 (Standard- und Muster-Verordnung 2004 - StMV 2004), BGBl II 312/2004 sieht in der Anlage 1 unter SA025 „Evidenzen der Schüler sowie Evidenz über den Aufwand für Bildungseinrichtungen“ vor, womit diese Vorgabe erfüllt ist.



2. die Vornamen oder das Geschlecht sowie
3. die Geburtsdaten

der SchülerInnen an die Bundesanstalt Statistik Österreich zu übermitteln und durch diese an die Stammzahlenregisterbehörde weiterzuleiten wären.⁶⁵ Mit Inkrafttreten der Stammzahlenregisterbehördenverordnung 2009 am 1.1.2010 wird dies erleichtert, indem auch Datenanwendungen von Auftraggebern des öffentlichen Bereichs mit bPK ausgestattet werden können, in denen zwar nicht das Geburtsdatum, aber ein anderes zur eindeutigen Identifikation des Betroffenen gleichwertiges Datum gespeichert ist.⁶⁶

4.2.4.1 Umsetzungsaufwand/Qualität der Daten (Untervariante 2b)

Das neue Szenario erfordert einen gewissen Umsetzungsaufwand vor allem auf Seite der Bundesanstalt Statistik Österreich. Gemäß § 9 Abs 1 E-GovG wird ein bPK aus einer Ableitung der Melderegisternummer (ZMR-Zahl) der betroffenen Person gebildet. Der Bundesanstalt Statistik Österreich sind – soweit den Verfassern dies bekannt ist – bisher die den jeweiligen SchülerInnen zugeordneten ZMR-Zahlen nicht bekannt, sodass für die Ausstattung mit bPK die Übermittlung der bereits oben angeführten Schülerdaten erforderlich ist, sofern der Bundesanstalt Statistik Österreich keine Entsprechungstabelle vorliegt. Dabei ist auch zu bedenken, dass die erforderlichen Schülerdaten anlässlich jeder Übermittlung an die Bundesanstalt Statistik Österreich erneut übersandt werden und diese jedes Mal eine Ausstattung mit bPK vornehmen wird müssen.⁶⁷

Gemäß § 16 Abs 2 StZRegV⁶⁸ können öffentliche Auftraggeber, wenn eine Ausstattung ihrer Datenanwendung durch einzelne Abfragen nicht zweckmäßig ist,

⁶⁵ § 6 StZRegV lautet wie folgt: „(1) Um den Antragsteller im ZMR oder im Ergänzungsregister auffinden zu können, hat die Bürgerkarten-Registrierungsstelle jedenfalls

1. den Familiennamen,
2. den (die) Vornamen oder das Geschlecht sowie
3. das Geburtsdatum des Antragstellers (- falls nur das Geburtsjahr bekannt ist, dieses -)

an die Stammzahlenregisterbehörde weiter zu leiten.

(2) Zur Erleichterung der eindeutigen Identifikation im ZMR oder Ergänzungsregister können darüber hinaus noch folgende Daten dem Antrag angeschlossen werden:

1. der (die) Vornamen, falls nicht bereits nach Abs 1 übermittelt,
2. der Familiennamen vor der ersten Eheschließung,
3. das Geschlecht, falls nicht bereits nach Abs 1 übermittelt,
4. Geburtsort und Geburtsstaat,
5. der Wohnsitz, mangels eines solchen: die Zustelladresse, die für das Ergänzungsregister angegeben wurde,
6. die Staatsangehörigkeit und
7. bei Fremden: die Daten des zur Identitätsfeststellung vorgewiesenen Reisedokuments.“

⁶⁶ § 6 StZRegBehV 2009, BGBl II 330/2009.

⁶⁷ Außer die Bundesanstalt Statistik Österreich verfügt bzw. legt eine „Entsprechungstabelle“ an, was wahrscheinlich eine Anonymisierung der Daten verzögern könnte. Bei „neuen“ SchülerInnen wird eine bPK-Abfrage jedenfalls erforderlich sein. Mit der StZRegBehV 2009 entfällt diese Bestimmung, §§ 5 f enthält jedoch Vereinfachungen für die Errechnung von bPK.

⁶⁸ „Ist für die Erstaussstattung einer gesamten Datenanwendung mit bPKs die Vorgangsweise gemäß Abs 1 infolge des Umfangs der Datenanwendung nicht zweckmäßig, kann der Auftraggeber der Datenanwendung mit der



mit der Stammzahlenregisterbehörde eine zweckmäßigere Vorgehensweise vereinbaren. Sollen gesamte Datenanwendungen mit bPK ausgestattet werden oder eine größere Anzahl von bPK berechnet werden, ist eine Vereinbarung mit der Stammzahlenregisterbehörde zu treffen.⁶⁹

Für den erstmaligen Datenabgleich (Verknüpfung) der Identifikatoren (bestehende Daten bei der Bundesanstalt Statistik Österreich mit Sozialversicherungsnummer bzw. einem anderen Identifikator mit jenen ohne Sozialversicherungsnummer aber mit bPK) bei der Bundesanstalt Statistik Österreich könnte bei dieser Variante uU eine einmalige Übermittlung der Schülerdaten mit den Sozialversicherungsnummern erforderlich sein. Jedenfalls wird der Verknüpfbarkeit der bestehenden Schülerdaten (für Zwecke der Bildungsdokumentation) mit den hinzukommenden für einen möglichst nahtlosen Übergang und die Beibehaltung der bestehenden Datenqualität hohe Priorität zukommen müssen. Sofern die erforderlichen Schülerdaten in den Schulen vorliegen⁷⁰ wird eine gute Datenqualität erzielbar sein. Da in Österreich eine gesetzliche Meldepflicht besteht,⁷¹ ist im Allgemeinen auch von einer guten Ermittelbarkeit der entsprechenden ZMR-Zahlen und im Weiteren auch der bPK auszugehen.

4.2.4.2 Datenschutzrechtliche Aspekte (Untervariante 2b)

Das Konzept aus Stammzahl und bPK sieht sich, einer gewissen Kritik ausgesetzt (siehe dazu sogleich). Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob das neue Szenario geeignet ist, den Datenschutz zu verbessern, da im Wesentlichen die Sozialversicherungsnummer (und die Bildungsevidenzkennzahl) durch ein bPK ersetzt werden.

Da es in dieser Variante nicht zu einem grundsätzlichen Entfall der Übermittlung der Sozialversicherungsnummern kommt, ist damit eine bedeutende datenschutzrechtliche Verbesserung nicht zu erwarten. Auch das datenschutzrechtliche Grundprinzip der Zweckbindung⁷² wird dadurch nicht gestärkt, da z.B. nach § 31 Abs 4 Z 1 ASVG der Zweck der Sozialversicherungsnummer (nur) in der Verwaltung personenbezogener Daten für Sozialversicherungsaufgaben liegt sollte. Dabei ist auch darauf abzustellen, dass die Sozialversicherungsnummer derzeit einer der verbreitetsten Identifikatoren in Österreich ist. Andererseits kann mit einem gewissen Aufwand bei Vorliegen bestimmter personenbezogener Daten

Stammzahlenregisterbehörde eine zweckmäßigere Vorgangsweise vereinbaren. Wird entsprechendes Einvernehmen erzielt, weist die Stammzahlenregisterbehörde das Bundesministerium für Inneres als ihren Dienstleister an, die für die Erstausrüstung notwendigen Verarbeitungsschritte zu setzen."

⁶⁹ <http://www.stammzahlenregister.gv.at/site/5970/default.aspx>.

⁷⁰ Grundsätzlich sieht bereits das BildokG in § 3 die verpflichtende Erhebung der hierfür erforderlichen Daten vor.

⁷¹ Gemäß § 2 Abs 2 Bundesgesetz über das polizeiliche Meldewesen (Meldegesetz 1991 - MeldeG), BGBl Nr 9/1992 idF BGBl I Nr 45/2006 ist „wer in einer Wohnung oder in einem Beherbergungsbetrieb Unterkunft nimmt oder eine solche Unterkunft aufgibt, zu melden.“ Zu den Ausnahmen siehe § 2 Abs 2 leg cit.

⁷² Der Grundsatz der Zweckbindung bedeutet im Wesentlichen, dass personenbezogene Daten nur für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke ermittelt und nicht in einer mit diesen Zwecken unvereinbaren Weise weiterverwendet werden dürfen, vgl zB VfGH 15.6.2007, G 147/06 ua; Stln des Datenschutzrates BKA-817.352/0002-DSR/2009; DSK 2.11.2004, K120.941/0012-DSK/2004.



(Namen, Vorname, Geburtsdatum) auch eine Verknüpfung von Daten erfolgen, da im Regelfall nicht nur die Sozialversicherungsnummer vorhanden ist.

Geht man davon aus, dass es den Datenschutz beeinträchtigt, je breiter ein Kennzeichen eingesetzt wird, könnte man – nur die Bildungsevidenzkennzahl betreffend – sogar eine gewisse Verschlechterung des Datenschutzniveaus annehmen. Bisher wird nämlich eine Kennzahl nur für einen Zweck gebildet. Das Szenario sieht vor, eine Kennzahl zu verwenden, die für den gesamten Bildungsbereich bestimmt ist (bPK BF) und damit in Zukunft unterschiedlichen Stellen vorliegen könnte.

4.2.5 Allgemeine datenschutzrechtliche Aspekte

Das E-Government-Konzept soll die Vorteile eines eindeutigen Personenkennzeichens (erleichterter Nachweis einer eindeutigen Identität) mit der damit verbundenen (datenschutzrechtlich bedenklichen) Erleichterung einer (missbräuchlichen) Zusammenführung von Personendaten „datenschutzfreundlich“ (zweckgerichtete Verschlüsselung von bPK) vereinen.

Absehbar ist jedoch, dass die Verwendung von bPK nicht zu einem Wegfall, sondern nur zu einer Verlagerung der sowohl auf europäischer als auch auf nationalstaatlicher Ebene geäußerten datenschutzrechtlichen Kritik (ohne einer wesentlichen inhaltlichen Änderung) führt: Die Möglichkeit einer weitreichenden Datenverknüpfung bleibt zumindest grundsätzlich erhalten, auch die konkrete Reidentifizierung wäre über das Stammzahlenregister möglich.⁷³

4.2.5.1 Die europarechtliche Kritik am E-Government-Gesetz

Das E-Government-Gesetz ist bereits im Gesetzgebungsverfahren datenschutzrechtlicher Kritik ausgesetzt gewesen.⁷⁴ Neben fehlender Transparenz und dem grundsätzlichen Vorwurf, mit den aus der Stammzahl abgeleiteten bereichsspezifischen Personenkennzeichen werde ein einheitliches flächendeckendes Personenkennzeichen eingeführt, konzentrierten sich die vorgebrachten datenschutzrechtliche Bedenken auf die Rolle der Datenschutzkommission.

Das E-Government-Gesetz sieht, wie oben (4.2) bereits erwähnt, die Einrichtung eines virtuellen Stammzahlenregisters vor, das von der Datenschutzkommission als Stammzahlenregisterbehörde geführt werden soll. Eben diese Aufgabenzuweisung wird in der Kritik als mit der Stellung einer unabhängigen Kontrollbehörde unvereinbar gerügt.

Der Vorwurf fehlender Unabhängigkeit wurde allerdings nicht erst mit dem E-Government-Gesetz laut, vielmehr fußt er bereits in der gesetzlichen Konstruktion

⁷³ Siehe zur kritisierten mangelnden Unabhängigkeit der DSK als Stammzahlenregisterbehörde Pkt. 4.2.5.1 und 4.2.5.2.1.

⁷⁴ http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_34/imfname_000000.pdf.



der Datenschutzkommission aufgrund des DSG 2000, hier den §§ 35 ff DSG 2000. Insbesondere die dort verankerte Bestimmung zur personellen Zusammensetzung der Datenschutzkommission (§ 36 DSG 2000) wurde als mit der europarechtlich geforderten „*völligen Unabhängigkeit*“ der Kontrollbehörde unvereinbar gerügt.⁷⁵ Jedenfalls aber hat die Ansiedelung der Stammzahlenregisterbehörde in der Datenschutzkommission diese bereits im DSG 2000 begründete Kritik zugespitzt und letztlich zu einem bisher nicht abgeschlossenen EU-Vertragsverletzungsverfahren wegen Verletzung des Art 28 Abs 1 Satz 2 der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG gegen die Republik Österreich geführt.⁷⁶

Nach Art. 28 der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG müssen Mitgliedstaaten eine oder mehrere Stellen mit der Überwachung der nationalen datenschutzrechtlichen Bestimmungen beauftragen. „*Diese Stellen*“ so die Richtlinie, „*nehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben in völliger Unabhängigkeit wahr.*“ Was der europäische Gesetzgeber unter dem Begriff „*völlige Unabhängigkeit*“ versteht, lässt sich allerdings weder einer Legaldefinition entnehmen, noch erschließt es sich aus den Erwägungsgründen der Richtlinie. Einzig zur Bedeutung der Unabhängigkeit lässt sich der Begründung des geänderten Vorschlags der Kommission für die Richtlinie⁷⁷ aus dem Jahr 1992 entnehmen, dass die Unabhängigkeit der Kontrollstelle als deren „*wesentliches Merkmal*“ angesehen wird. Zudem ist die Formulierung in der nunmehr geltenden Fassung abermals verschärft worden. Hatte nämlich der geänderte Vorschlag die Unabhängigkeit zwar als wesentliches Merkmal bezeichnet, sie aber lediglich als Attribut der Kontrollstelle gefordert und von einer „*unabhängigen staatlichen Behörde*“⁷⁸ gesprochen, ist der Unabhängigkeit in der endgültigen Fassung der Richtlinie nicht nur ein eigener Satz vorbehalten, sondern durch den Zusatz „*völlige*“ Unabhängigkeit hat das Merkmal der Unabhängigkeit eine weitere Verschärfung erfahren. In der deutschen Sekundärliteratur wird sich dem Begriff genähert, indem Unabhängigkeit in institutionelle (keiner der Staatsgewalten angehörend), funktionelle (keinerlei Weisungen unterliegend) und materielle (finanzielle Selbstverwaltung) Unabhängigkeit aufgegliedert wird.⁷⁹ Mit der Einschränkung, dass die Europäische Gemeinschaft den Mitgliedstaaten kaum die Schaffung einer vierten Gewalt auferlegen kann (im Hinblick auf die institutionelle Unabhängigkeit), wird dort davon ausgegangen, dass bei völliger Unabhängigkeit die geschilderten Aspekte kumulativ vorliegen müssen, die Unabhängigkeit also sowohl funktionell als auch materiell und mit Einschränkungen auch institutionell sein muss. Praktisch müsse zudem eine Einflussnahme auf das Meinungsbild und das Vorgehen der Behörde unmöglich gemacht werden, was einerseits beinhaltet, dass die von der

⁷⁵ <ftp://ftp.freenet.at/beh/beuro104rued01d.pdf>.

⁷⁶ Siehe die mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Art 226 EGV, 2003/5109, http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/decisions/dec_20091008.htm#at; <ftp://ftp.freenet.at/beh/eu-vertragsverletzung-5109.pdf>.

⁷⁷ Begründung zu Artikel 30 des geänderten Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

⁷⁸ Artikel 30 Satz 1 des geänderten Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

⁷⁹ *Ehmann/Helfrich*, EG-Datenschutzrichtlinie, Art 28 Rn 3 ff.



Kontrollstelle zu Überwachenden weder direkt noch indirekt Einfluss haben, andererseits aber auch voraussetze, dass die Kontrollstelle keine zusätzlichen Aufgaben wahrnehme, die zu einer Interessenkollision führen können.⁸⁰

Die österreichische Datenschutzkommission hat ihre gesetzliche Grundlage in den §§ 35 ff DSG 2000 gefunden. Nach § 37 Abs 1 DSG 2000 sind die Mitglieder der Kommission unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Die Verfassungsbestimmung gem. § 35 Abs 2 DSG 2000 sieht zudem vor, dass die Datenschutzkommission ihre Befugnisse auch gegenüber den obersten Organen der Vollziehung ausübt. Die europarechtlich geforderte Unabhängigkeit hat mithin im Gesetz ihren Niederschlag gefunden. Allerdings wird diese Unabhängigkeit von weiteren Bestimmungen des DSG 2000, insbesondere wohl § 36 Abs 3 DSG 2000, auf die hier aber nicht weiter eingegangen werden soll, sowie durch die vorliegend relevante Verortung des Stammzahlenregisters bei der Datenschutzkommission durch das E-Government-Gesetz beeinträchtigt, zumindest aber in Frage gestellt.

Nach § 10 Absatz 2 E-GovG hilft die Stammzahlenregisterbehörde beispielsweise im Wege der Amtshilfe bei der Erstellung eines bPK, wenn die eindeutige Identifikation eines Betroffenen erforderlich ist und der Betroffene entgegen dem allgemeinen Grundsatz in Absatz 1 an der Erstellung des bPK mit seiner Bürgerkarte nicht beteiligt ist. Nun birgt allerdings gerade die Erstellung eines bPK ohne den Einsatz der Bürgerkarte, also durch Ermittlung der Stammzahl durch die Stammzahlenregisterbehörde, schon wegen der fehlenden Beteiligung des Betroffenen die Gefahr des Missbrauchs, folglich müssten wohl gerade diese Datenverarbeitungen durch eine unabhängige Kontrollstelle überwacht werden. Dies ist mit der Ansiedlung des Stammzahlenregisters bei der Datenschutzkommission nun allerdings kompliziert, denn offenkundig kann es hier zu Interessenkollisionen kommen. Zentrale Aufgabe der Datenschutzkommission als unabhängige Kontrollstelle ist es gerade auch, die Datenverarbeitung öffentlicher Auftraggeber zu überwachen; verarbeitet sie nun in ihrer Funktion als Stammzahlenregisterbehörde selber personenbezogene Daten für öffentliche Auftraggeber, muss sie sich selbst überwachen, was zumindest Zweifel an der „Unabhängigkeit“ aufkommen lassen kann.

In einem vergleichbaren Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, das seit Juli 2005 wegen Verstoßes gegen Art 28 Abs 1 Satz 2 der Richtlinie 95/46/EG läuft, ist Ende letzten Jahres von der Europäischen Kommission Klage beim EuGH eingereicht worden.⁸¹ Auch wenn der deutsche Fall anders liegt - hier ist die Überwachung der Datenverarbeitung im nicht-öffentlichen Bereich zum Teil in den Innenministerien der Länder angesiedelt und damit je nach Ausgestaltung des Landesrechts der staatlichen Fach-, Rechts und/oder Dienstaufsicht unterworfen -

⁸⁰ *Dammann/Simitis*, EG-Datenschutzrichtlinie, Art 28 S. 307.

⁸¹ Rs C-518/07, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:037:0008:0009:DE:PDF>. In der Angelegenheit erging am 14. Oktober 2008 ein Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes, mit dem der Europäische Datenschutzbeauftragte auf Seiten der Kommission als Streithelfer zugelassen wurde; eine materielle Entscheidung erfolgte bisher hingegen nicht.



bieten die in diesem Verfahren vorgetragene Argumente der Parteien die Möglichkeit, den Begriff der Unabhängigkeit weiter zu konkretisieren:

Während die deutsche Bundesregierung sich auf den Standpunkt zurückzieht, mit der „völligen Unabhängigkeit“ der Kontrollstelle in der Richtlinie sei eine funktionelle, nicht aber eine organisatorische Unabhängigkeit gemeint,⁸² legt die Kommission in der Klagebegründung den Begriff „völlige Unabhängigkeit“ folgendermaßen aus: *„Dem Wortlaut nach werde bestimmt, dass die Kontrollstellen der Einflussnahme, sei es durch sonstige Behörden, sei es von außerhalb der Staatsverwaltung, entzogen sein sollen, es müssten also die mitgliedstaatlichen Regelungen eine Einflussnahme von außen auf die Entscheidungen der Kontrollstellen und deren Durchführungen ausschließen. Der Wortlaut „völlige“ Unabhängigkeit impliziere, dass nicht nur von keiner Seite, sondern auch in keinerlei Hinsicht, Abhängigkeit bestehen sollte. [...] Teleologisch betrachtet, habe der Gemeinschaftsgesetzgeber die völlige Unabhängigkeit für notwendig erachtet, damit die nach Artikel 28 der Richtlinie der Kontrollstelle zugedachten Funktionen effektiv erfüllt werden könnten.“* Im Hinblick auf die österreichische Konstellation sind diese Ausführungen allerdings kaum hilfreich. Dass der Europäische Gesetzgeber den Begriff der völligen Unabhängigkeit in die Richtlinie aufnahm, um die Funktionsfähigkeit der Kontrollstellen zu gewährleisten, scheint auf der Hand zu liegen. Auf die vorliegend interessante Frage, wann die zugedachten Funktionen nicht mehr effektiv ausgeübt werden können, gibt dies aber keine Antwort.⁸³

Zurück zum österreichischen Verfahren: Die Europäische Kommission hat das Vertragsverletzungsverfahren vorläufig jedenfalls nur wegen der gesetzlichen Konstruktion der DSK im DSG 2000 angestrengt. Auf die zusätzliche Funktion als Stammzahlenregisterbehörde ist dagegen *„zunächst nicht eingegangen“*⁸⁴ worden. Die Kommission wollte mit ihrer Entscheidung die Novellierung des DSG abwarten und sich im September erneut mit der Sache befassen. Nachdem die weitere Entwicklung im Hinblick auf die Novellierung⁸⁵ des DSG 2000 unklar ist, ist offen, wann die Europäische Kommission entscheiden wird.

Zusammenfassend kann vorläufig Folgendes festgehalten werden: Grundsätzlich ist aus datenschutzrechtlicher Sicht immer derjenige Identifikator der Beste, welcher von vornherein aufgrund seines stark eingeschränkten Einsatzes die Möglichkeit der Verknüpfbarkeit mit anderen Daten am ehesten ausschließt. Eine nicht rückführbare Verschlüsselung der Stammzahl für unterschiedliche Verwaltungsbereiche ist daher

⁸² <http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=24582>.

⁸³ Siehe aber nunmehr die Schlussanträge des GA am EuGH vom 12.11.2009 im Verfahren gegen die BRD, C-518/07.

⁸⁴ <ftp://ftp.freenet.at/beh/eu-vertragsverletzung-5109.pdf>.

⁸⁵ Allerdings sieht der bisherige Entwurf der Novellierung keine Änderungen an der Konstruktion der DSK vor. Darauf wies die Datenschutzkommission und der Datenschutzrat hin und regte an, die strukturellen Probleme der DSK zu bereinigen, um die Unabhängigkeit im Sinne von Art 28 der Datenschutzrichtlinie zu gewährleisten. [Siehe die StIn des Datenschutzrates, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00182_90/imfname_116932.pdf, S. 4 f](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00182_90/imfname_116932.pdf) sowie zum Ministerialentwurf einer DSG-Novelle 2010 die StIn der DSK, [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00062_57/imfname_164857.pdf, S. 13 f.](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00062_57/imfname_164857.pdf)



grundsätzlich zu begrüßen, weshalb einem Einsatz eines bPK im Bereich der Bildungsdokumentation nicht von vornherein Bedenken entgegenstehen. Ob die konkrete Ausgestaltung der Datenschutzkommission europarechtskonform ist, kann derzeit vor Abschluss eines etwaigen Verfahrens vor dem EuGH nicht abschließend beantwortet werden.

4.2.5.2 Die in Österreich geäußerte Kritik am E-Government-Gesetz, insbesondere am bPK

4.2.5.2.1 (Datenschutz)rechtliche Kritik

- Verknüpfbarkeit von Daten

Die bisher geäußerte Kritik in Österreich hinsichtlich des bPK zielt vor allem auf die mögliche Rückführung auf und Verknüpfung mit dem „Ursprungskennzeichen“ (ZMR-Zahl) und der daraus folgenden möglichen Identifizierung einer bestimmten Person. Weiters wird vorgebracht, dieses Kennzeichen erlaube auch eine Verknüpfung mit anderen individuellen Datensätzen, die ermittelt wurden (wie Einkommen-, Wohnungs- und Volkszählungsstatistik).⁸⁶

- Unvereinbarkeiten

Zudem sei die Tätigkeit der DSK als Stammzahlenregisterbehörde mit ihrer Kontrollfunktion nicht vereinbar,⁸⁷ da der DSK u.a. gemäß § 30 DSG 2000 die Funktion einer Kontrollbehörde für Datenanwendungen zukomme und Kontrolleur und Kontrollierter zusammenfalle. Auch werde die Datenverarbeitung tatsächlich durch das Bundesministerium für Inneres durchgeführt, das so einen Einblick in die Daten und Vorgänge erhalten könne.⁸⁸ Es sollte gewährleistet sein, dass der sensible Bereich der Führung eines Stammzahlenregisters nicht Dienstleistern übertragen werde, deren Haupttätigkeit mit einem enormen Datenanfall verbunden sei bzw. die gleichzeitig als aktive Anbieter von e-Services in Erscheinung treten würden.⁸⁹

- Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche

⁸⁶ Zeger, Stellungnahme BildDokG im Rahmen der Arbeitsgruppe „Bilddok“ des Unterrichtsministeriums, 22 f: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00080_14/imfname_085869.pdf; Stellungnahme der ARGE Daten zum Ministerialentwurf des E-GovG: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_34/pmh.shtml; Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Stellungnahme zum Ministerialentwurf des E-GovG, 48/SN-69/ME 22. GP: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_48/imfname_000000.pdf, die insb auf die Abhängigkeit von der jeweiligen Systemgestaltung hinweist.

⁸⁷ Siehe u.a. die Stellungnahme des Präsidium des Unabhängigen Finanzsenats zum Entwurf eines E-GovG, 5/SN-69/ME (XXII. GP); Stellungnahme der ARGE Daten zum Ministerialentwurf des E-GovG: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_34/pmh.shtml;

⁸⁸ Siehe u.a. Stellungnahme der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, 48/SN-69/ME (XXII. GP); siehe dazu aber auch die Novelle des E-GovG durch BGBl I Nr 7/2008.

⁸⁹ Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Stellungnahme zum Ministerialentwurf des E-GovG, 48/SN-69/ME 22. GP: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_48/imfname_000000.pdf



Mehrfach wurde Kritik an der unklaren Abgrenzung der unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche geübt,⁹⁰ die die Voraussetzung für die Bildung der unterschiedlichen bPK bildet. Die Abgrenzung dieser Bereiche sei in der Praxis entscheidend dafür, ob und in welcher Form tatsächlich eine Zusammenführung von Daten aus bisher getrennten Verwaltungsbereichen unter einem eindeutigen Personenkennzeichen möglich sein werde.

4.2.5.2.2 Technisch-organisatorische Kritik

- Umsetzungsaufwand

Thienel, der Rechnungshof und *Zeger* kritisieren, dass es durch die im E-Government-Gesetz vorgesehene Stammzahlenverwaltung zu einer Überbürokratisierung bzw. zu einer aufwändigeren Vorgehensweise und höheren Kosten als bisher kommen werde.⁹¹ Der Rechnungshof merkt dazu weiters an, dass unter der Voraussetzung der Einhaltung der Bestimmungen des Datenschutzgesetzes durch die Hoheitsverwaltung keine unmittelbare Notwendigkeit für diese aufwändigere Vorgehensweise bestünde.

Im Weiteren soll auf die oben angeführte (datenschutz-)rechtliche und technisch-organisatorische Kritik näher eingegangen werden sowie weitere relevante Aspekte behandelt werden.

4.2.5.3 Bewertung der Verwendung von bPK

4.2.5.3.1 (Datenschutz)rechtliche Aspekte

- Verknüpfbarkeit von Daten

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Intensität des grundrechtlichen Eingriffs mit dem Umfang des Verwendungsbereichs des (einheitlichen) Personenkennzeichens steigt. Im Fall der bPK ist zwar zuzugestehen, dass je nach Bereich unterschiedliche Personenkennzeichen verwendet werden, aufgrund des einheitlichen Konzepts (Ableitung von der ZMR-Zahl über die Stammzahl) und der möglichen, vorgesehenen Zusammenführung kann es aber

⁹⁰ Stellungnahme des BM f. Justiz zum Ministerialentwurf des E-GovG, 39/SN-69/ME 22. GP: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_39/fname_000000.pdf; Stellungnahme der ARGE Daten zum Ministerialentwurf des E-GovG, 34/SN-69/ME 22. GP: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_34/pmh.shtml;

Stellungnahme des österr. Städtebundes zum Ministerialentwurf des E-GovG, 17/SN-69/ME 22. GP:

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_17/fname_000000.pdf; Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich zum Ministerialentwurf des E-GovG, 38/SN-69/ME 22. GP, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_38/fname_000000.pdf u.a.m.

⁹¹ *Thienel*, Stellungnahme zum Ministerialentwurf des e-Government-Gesetzes, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_04/fname_000000.pdf; ähnlich *Zeger*, Stellungnahme BilDokG im Rahmen der Arbeitsgruppe „Bildok“ des Unterrichtsministeriums, 22 f: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00080_14/imfname_085869.pdf; Stellungnahme der ARGE Daten zum Ministerialentwurf des E-GovG: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_34/pmh.shtml; Stellungnahme des Rechnungshofes zum Ministerialentwurf des E-GovG, 11/SN-69/ME 22. GP: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_11/fname_000000.pdf u.a.m.



vermehrt zur Ausnutzung dieses Systems kommen: Verfügten bisher unterschiedliche Behörden über (teilweise) unterschiedliche, zueinander inkompatible Identifikatoren (Sozialversicherungsnummer, interne Nummern, Vorgangsnummern etc.), gibt es jetzt ein kompatibles System: Je mehr Einzelinformationen miteinander kombiniert werden können, desto leichter wird es, die dahinterstehende Person zu identifizieren, auch ohne Kenntnis des Namens. Im Vergleich dazu ist durch die nur im Bildungsbereich verwendete Bildungsevidenz-Kennzahl (BEKZ) und deren Nichtrückführbarkeit seitens des BMUKK (aufgrund der Einwegverschlüsselung) auf die Sozialversicherungsnummer deren Verbreitung gering, was die Möglichkeit zur Zusammenführung von Daten gegenüber dem bPK-Modell erschwert.⁹²

Bei der verwendeten Verschlüsselungsmethode handelt es sich um kryptographische, nicht-umkehrbare Einwegableitungen. Da die Stammzahlenregisterbehörde jedoch über die kryptographischen Schlüssel verfügt, wäre z.B. über eine Neuberechnung von bPK und einem anschließenden Vergleich mit dem vorliegenden bPK eine Entschlüsselung und somit auch eine Reidentifizierung, sowie im Weiteren eine Datenverknüpfung zumindest theoretisch denkbar. § 10 Abs 2 E-GovG sieht auch bei zulässigen Zusammenführungen von Daten den Weg über die Stammzahlenregisterbehörde vor. Hier sind auch die o.a. Ausführungen zur Unabhängigkeit der DSK bzw. der Stammzahlenregisterbehörde zu berücksichtigen. Die weitere Möglichkeit, dass Außenstehende z.B. durch Hacking o.ä. an die Schlüssel kommen könnten, ist wenig wahrscheinlich, kann jedoch mangels Kenntnissen über die getroffenen technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen auch nicht völlig ausgeschlossen werden.

Dass die an dem Tätigwerden des Bundesministeriums für Inneres als Dienstleister für die Stammzahlenregisterbehörde geäußerte Kritik⁹³ ernst genommen wurde, zeigt sich an der mittlerweile erfolgten Novellierung des § 7 Abs 2 E-GovG.⁹⁴ Nunmehr „kann“ sich die Stammzahlenregisterbehörde bei der Führung des Ergänzungsregisters sowie bei der Errechnung von Stammzahlen und bei der Durchführung der in den §§ 4, 9 und 10 geregelten Verfahren des

⁹² In Deutschland gilt diese Informationsaufspaltung in der Verwaltung als tragendes datenschutzrechtliches Grundprinzip und wird als „institutionelle Gewaltenteilung“ bezeichnet (vgl. unten 4.3.1).

⁹³ Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Stellungnahme zum Ministerialentwurf des E-GovG, 48/SN-69/ME 22. GP: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_48/imfname_000000.pdf; Stellungnahme der ARGE Daten zum Ministerialentwurf des E-GovG: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/ME/ME_00069_34/pmh.shtml.

⁹⁴ EriRV 290 BlgNR 20. GP 5: „Es sind in der Praxis Bedenken geäußert worden, dass bei ein und demselben Betreiber das ZMR geführt sowie Stammzahlen berechnet werden, wenngleich die letztere Aufgabe lediglich als Dienstleistertätigkeit direkt für die Stammzahlenregisterbehörde vorgenommen wird. Nun soll der Stammzahlenregisterbehörde die Möglichkeit gegeben werden die Führung des Ergänzungsregisters, die Errechnung von Stammzahlen, sowie die Verfahren in den §§ 4, 9 und 10 selber durchzuführen. Weiters soll die Stammzahlenregisterbehörde ausdrücklich dazu angehalten werden, eine regelmäßige Kontrolle über ihre Dienstleister durchzuführen. Diese Kontrolle umfasst beispielsweise die Prüfung der Maßnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit sowie dass die Daten Unbefugten nicht zugänglich sind und ordnungsgemäß verwendet werden.“



BMI als Dienstleister, soweit natürliche Personen Betroffene sind, und des BMF hinsichtlich aller anderen Betroffenen bedienen, muss dies aber nicht mehr.

Mag auch die Konzeption von bPK „datenschutzfreundlicher“ als die Verwendung von Sozialversicherungsnummern sein, handelt es sich dennoch nicht um anonyme Daten, sodass in extremis eine Reidentifizierung und Datenverknüpfung, jedenfalls seitens der Stammzahlenregisterbehörde, denkbar erscheint.

- Zweckbindung

Grundsätzlich stellt sich auch die Frage nach der Zweckbindung in Verbindung mit der vorgenommenen Bereichsabgrenzung.⁹⁵ In § 1 E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung heißt es: *„Jede Datenanwendung (§ 4 Z 7 DSG 2000) eines Auftraggebers des öffentlichen Bereichs (§ 5 Abs 2 DSG 2000) ist einem staatlichen Tätigkeitsbereich im Sinne des § 9 Abs 2 E-GovG zuzuordnen, wenn im Rahmen dieser Anwendung bereichsspezifische Personenkennzeichen verwendet werden sollen. Für die Zuordnung ist der Zweck der Datenanwendung maßgebend, den der Auftraggeber mit der Datenanwendung verfolgt.“* Nun wurden mehrere Tätigkeitsbereiche in Anlage 1 zur E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung festgelegt, so z.B. „Gesundheit“, worunter beispielsweise „Krankenpflege, Gesundheitswesen, Gesundheitsausbildung, Impfwesen, Überwachung des Giftverkehrs, Überwachung übertragbarer Krankheiten, Überwachung und Bekämpfung von Drogenmissbrauch, Bestattungswesen“ fallen sollen.

Nun besagt der Zweckbindungsgrundsatz im Wesentlichen, dass Daten *„für festgelegte eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zweckbestimmungen nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden“* dürfen (Art 6 Abs 1 lit b DSRL) und *„den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sind und nicht darüber hinausgehen“* (Art 6 Abs 1 lit c DSRL). Werden Daten weiterverarbeitet, muss daher der Weiterverarbeitungszweck mit dem Erhebungszweck vereinbar sein, diese erforderlich sein und müssen Zweck und Inhalt der Datenverarbeitung von den gesetzlichen Zuständigkeiten und Befugnissen des Auftraggebers umfasst sein. Ob daher ein und dasselbe bPK für das „Bestattungswesen“ und die „Überwachung und Bekämpfung von Drogenmissbrauch“ erforderlich bzw. gerechtfertigt ist, sollte hinterfragt werden, soll doch eine „Streuung“ eines bPK über unterschiedliche Bereiche gerade nicht erfolgen.

⁹⁵ Siehe E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung, BGBl II Nr 289/2004.



4.3 Variante 3: Verwendung einer SchülerInnenmatrikelnummer

Zur schulinternen und bildungsstatistischen Verwendung könnte als Alternative zur Sozialversicherungsnummer an die Verwendung eines anderen Personenkennzeichens – der Schulmatrikelnummer nach dem Muster der Matrikelnummer, die an Universitäten vergeben wird, gedacht werden. Um als Identifikator einsetzbar zu sein, müsste die bundesweite Vergabe einer einmaligen, eindeutigen und einheitlichen Schülermatrikelnummer sichergestellt sein. Daher würde die Einführung einer Schülermatrikelnummer bedeuten, dass von einer zentralen Stelle aus Schülern bei ihrer Einschulung eine Nummer zugewiesen würde, die dieser Schüler seine ganze Bildungskarriere über – also eventuell auch an den weiterführenden Schulen und der Universität – behält.

4.3.1 Die SchülerInnenmatrikelnummer als Identifikator

Als Identifikator wäre die SchülerInnenmatrikelnummer unabhängig von allen anderen – derzeit in Österreich genutzten – Personenkennzeichen. Dadurch wäre eine Verknüpfung mit anderen personenbezogenen Daten ausgeschlossen, die Schülermatrikelnummer könnte nur mit den zur Führung der Statistik erhobenen Daten verknüpft werden. Darin läge ein wichtiger datenschutzrechtlicher Vorteil (s. 4.3.4), denn es ist datenschutzrechtlich wünschenswert, die Verarbeitung personenbezogener Daten in unterschiedlichen staatlichen Bereichen derart zu gestalten, dass eine Verknüpfung technisch und rechtlich ausgeschlossen ist. Wie die klassische Gewaltentrennung in Legislative, Judikative und Exekutive soll dadurch einer Machtkonzentration in einer Hand mit ihren Missbrauchsmöglichkeiten vorgebeugt werden. In Deutschland wird dieses Prinzip systematischer Aufsplitterung der Verwaltung und der von ihr verarbeiteten Informationen in kleine Zellen zum Zwecke ihrer Abschottung gegeneinander mit dem Begriff „informationelle Gewaltenteilung“ beschrieben. Sie dient der „Bändigung“ der Staatsgewalt und soll verhindern, dass jede Verwaltungseinheit beliebig auf personenbezogene Daten eines Bürgers zugreifen kann.⁹⁶ Die Informationsverteilung innerhalb der Verwaltung wirkt daher persönlichkeitschützend.⁹⁷ Bewahrt bleiben soll die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen, die ihrerseits Grundvoraussetzung für ein funktionierendes freiheitlich-demokratisches Gemeinwesen ist.⁹⁸ Aus diesem Grund wird die informationelle Gewaltenteilung in Deutschland neben dem Zweckbindungsgebot als das wichtigste datenschutzrechtliche Prinzip der öffentlichen Verwaltung gewertet.

In Bezug auf die Identifikationsmöglichkeiten und die Eindeutigkeit im Personenbezug kann die Schülermatrikelnummer so ausgestaltet werden, dass sie die Funktionalitäten der Sozialversicherungsnummer übertrifft und hinsichtlich eines

⁹⁶ *Bernhard Schlink*, Die Amtshilfe: Ein Beitrag zu einer Lehre der Gewaltenteilung in der Verwaltung, Berlin 1982, S. 19, unter Hinweis auf *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts.

⁹⁷ *Tuner*, Zur Notwendigkeit einer Entflechtung von Amtshilfe und Datenschutz, in CR 1986, 591 (592); *Goebel*, Amtshilfe durch Informationshilfe, S. 59.

⁹⁸ BVerfGE 65, 1 (43).



bPK keine (bezogen auf die Bildungsdokumentation) wesentlichen Nachteile aufwiese. Freilich wären dafür Planung, Aufbau, Wartung und Support einer bundesweiten IT-Infrastruktur erforderlich, deren Aufwand sich ohne weitere Untersuchungen nicht abschätzen lässt, aber erheblich sein dürfte.

Es soll jedoch hier nicht außer Acht gelassen werden, dass im Zusammenhang mit einer Einführung von Schülermatrikelnummern als Identifikatoren die Kompatibilität mit der Registerzählung zu hinterfragen ist: Gemäß § 1 Abs 1 RegisterzählungsG⁹⁹ hat die Bundesanstalt Statistik Österreich an der Wende eines jeden Jahrzehnts zum Stichtag 31. Oktober, erstmals zum Stichtag 31. Oktober 2010, eine Volks-, Arbeitsstätten-, Gebäude- und Wohnungszählung durchzuführen. Die Erhebung der Daten erfolgt dabei nicht mehr durch Befragung der Bürger mittels Formular, vielmehr werden aus diversen elektronisch geführten Registern und Verwaltungsdateien der öffentlichen Stellen die für die Volkszählung, Gebäude- und Wohnungszählung sowie Arbeitsstättenzählung notwendigen Daten zusammengeführt.¹⁰⁰ Dabei sind die Erhebungsmerkmale unter Verwendung von bPK gemäß § 9 E-GovG ohne Namen der Betroffenen u.a. durch Heranziehung von Daten der Schul- und Hochschulstatistik und des Bildungsstandregisters (§§ 9 und 10 des BilDokG) zu erheben (§ 4 Abs 1 RegisterzählungsG).

Da sich die Datenerhebung maßgeblich auch auf das Bildungsstandregister stützt, müsste nun – um die Registerzählung nicht zu gefährden – ein damit kompatibles System der Vergabe und Speicherung der Schülermatrikelnummern geschaffen werden.

4.3.1.1.1 Umsetzungsaufwand/Qualität der Daten

Das BilDokG sieht bereits jetzt die Übermittlung einer allenfalls vorhandenen bildungseinrichtungsspezifischen Kennzeichnung auch in Schulen für Zwecke der Bildungsdokumentation vor (§ 3 Abs 1 Z 9 BilDokG), sodass der legislative Umsetzungsaufwand im BilDokG selbst relativ gering wäre.

Schwieriger zu fassen wären – naturgemäß – die technischen und systematischen Rahmenbedingungen: In Anbetracht der unter 4.3.1 angeführten Mindestvoraussetzungen müsste in einem ersten Schritt der Ist-Zustand an den Schulen erhoben werden. Erst nach einer Prüfung der hinter den bereits existierenden Matrikelnummern stehenden Systematik auf die Tauglichkeit für den geplanten Einsatzzweck nach dem BilDokG könnten weitere Umsetzungsschritte vorgenommen werden.

⁹⁹ Bundesgesetz über die Durchführung von Volks-, Arbeitsstätten-, Gebäude- und Wohnungszählungen (Registerzählungsgesetz), BGBl I Nr 33/2006; siehe nunmehr jedoch die Regierungsvorlage 320 d.B. (XXIV. GP), wonach die erste registerbasierte Volkszählung nicht wie ursprünglich geplant 2010, sondern erst 2011 durchgeführt werden soll, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I_00320/pmh.shtml.

¹⁰⁰ Weitergehend dazu die ErlRV 1193 BlgNR 22. GP 4 ff, http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXII/I/I_01193/fname_051935.pdf.



Geht man davon aus, dass noch kein einheitliches und zwecktaugliches Schülermatrikel-Vergabesystem existiert, ist mit einem entsprechenden finanziellen und organisatorischen Umsetzungsaufwand zu rechnen. Dabei ist prima vista von einem - im Vergleich zur Einführung von bPK – nicht unbedingt geringeren Gesamtaufwand auszugehen, da ein Modell erst entwickelt werden müsste, wobei bei einem Einsatz von bPK ein großteils vorgegebenes Ablaufmodell „übergestülpt“ werden könnte. Zieht man also den zusätzlich notwendigen Entwicklungsaufwand heran, wird man von einem erheblichen Gesamtaufwand, der weit höher ist als bei den anderen Szenarien, ausgehen müssen.

Gleichzeitig ist dabei auch der Datenqualität Beachtung zu schenken. Ein Identifikator ist u.a. für die Erstellung einer Statistik über den Bildungsverlauf erforderlich, um eine solche zu ermöglichen, müsste über den Bildungsweg entweder eine einzige Matrikelnummer pro Schüler vergeben werden oder Entsprechungstabellen o.ä. angelegt werden.

Geht man nun davon aus, dass ein Umstieg auf eine Schülermatrikelnummer erfolgt, wäre im Übergangszeitraum zudem zu hinterfragen, wie (bei der Bundesanstalt Statistik Österreich) bestehende Daten mit Sozialversicherungsnummer (aber ohne Matrikelnummer) mit den neuen Daten mit Matrikelnummer (aber ohne Sozialversicherungsnummer) verknüpft werden könnten. Hier müsste wohl (zumindest anfänglich) eine Übermittlung der Sozialversicherungsnummer mit der zugehörigen Matrikelnummer erfolgen und ein Abgleich stattfinden, um einen korrekten Bildungsverlauf darstellen zu können. Würden keine geeigneten Maßnahmen dazu getroffen, ist wohl von einer nur sehr begrenzt brauchbaren Datenqualität für eine Verlaufsstatistik auszugehen. Sollte kein verlässliches Herleitungsverfahren mit eindeutigen und einmaligen Schülermatrikelnummern gefunden werden, ist eine ausreichende Datenqualität ebenso schwierig zu erzielen.

Schließlich wären die unter 4.3.1 angeführten Anforderungen des Registerzählungsgesetzes zu bedenken. Diesen Erfordernissen kann wohl nur genüge getan werden, wenn eine Verknüpfung der Schülermatrikelnummer mit der ZMR-Zahl erfolgt; sollte aber eine (direkte) Verknüpfung zwischen ZMR-Zahl und Schülermatrikelnummer erfolgen, wären wiederum datenschutzrechtliche Bedenken wegen der zentralisierten Verarbeitung personenbezogener Daten zu erheben.

Um die Vereinbarkeit insbesondere mit dem Registerzählungsg aufrecht zu erhalten, kämen für das System der Verwendung von SchülerInnen-Matrikelnummern zwei Varianten in Betracht:

4.3.2 Untervariante 3a: Zentrale Vergabe der SchülerInnen-Matrikelnummer mit ZMR-Abgleich

In dieser Variante käme es zu einer Vergabe von SchülerInnen-Matrikelnummern durch eine Zentralstelle. Um die bereits ausgeführte Kompatibilität insbesondere mit dem Registerzählungsg aufrecht zu erhalten, müsste eine bPK-Zuordnungstabelle für die Bundesanstalt Statistik Österreich generiert werden. Fehlte eine solche Zuordnungsmöglichkeit, wäre eine Registerzählung in diesem Bereich nicht möglich.



4.3.3 Untervariante 3b: Getrennte Erhebung von Bildungsstatistik- und Registerzählungsdaten

Hier käme es zu einer lokalen Vergabe der SchülerInnen-Matrikelnummern auf Bildungseinrichtungsebene. Der Erhebungsprozess wäre in diesem Fall zweigeteilt: Zum einen würde für Zwecke der Erhebung der Bildungsstatistikdaten auf diese lokalen Matrikelnummern als Identifikatoren zugegriffen. Zu anderen wäre eine zusätzliche (Parallel-)Erhebung seitens der Bundesanstalt Statistik Österreich (mit eingeschränktem Merkmalskatalog) für Zwecke der Registerzählung, des Bildungsstandregisters und der jährlichen Feststellung der Volkszahl laut Finanzausgleichsgesetz (FAG 2008) mit der Sozialversicherungsnummer als Identifikator erforderlich.

4.3.4 Datenschutzrechtliche Aspekte

Bei dezentraler Vergabe der Schülermatrikelnummer ohne Bestehen eines zentralen Registers, wäre sicherlich ein Missbrauch wesentlich erschwert (Untervariante 3b). Eine Verknüpfung mit anderen Daten wäre kaum möglich, da die Schülermatrikelnummer (im Gegensatz zur Sozialversicherungsnummer) auf den Bildungssektor beschränkt wäre und nur relativ wenigen Personen überhaupt bekannt wäre (ausgehend davon, dass diese Nummer nur für interne statistische Zwecke verwendet werden würde und nicht wie eine universitäre Matrikelnummer für Lehrveranstaltungsanmeldungen etc.). Auch eine Verknüpfung mit anderen Datensätzen wäre aufgrund der nicht bestehenden Kompatibilität mit anderen Identifikationsmodellen nicht bzw. nur unter großem Aufwand möglich.

Abhängig vom gewählten Modell kann es auch zu einer zentralen Vergabe der Schülermatrikelnummer kommen. Dieses zentrale Register könnte dann so ausgestaltet sein, dass die Verknüpfungsmöglichkeiten gering gehalten werden. Das könnte zum Beispiel dadurch erreicht werden, dass das zentrale Register nicht die Schülernamen enthält, sondern nur aufzeichnet, welche Nummern an welche Schule vergeben werden. Die Schule müsste die Schülermatrikelnummer dem einzelnen Schüler zuordnen, der dann bei Anmeldung an eine weiterführende Schule bzw. eine Hochschule dafür Sorge trägt, dass er seine Matrikelnummer angibt. Eine derartige Vorgehensweise würde jedoch eine Veränderung der rechtlichen Vorgaben und der Vorgehensweise hinsichtlich der Volkszählung als Registerzählung erforderlich machen.

Es ist jedoch – unabhängig von der gewählten (zentralen oder dezentralen) Variante – auch darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Vergabe von Identifikatoren um keinen Selbstzweck handelt. Da für eine Verlaufsstatistik (und deren Fortführung) u.a. die Verknüpfungsfähigkeit mit „Altdaten“ notwendig ist, ist eine Zuordnungstabelle (Untervariante 3a) bzw. die teilweise Verwendung eines kompatiblen Identifikators (Untervariante 3b) erforderlich. Dies hat zur Folge, dass auch hier potentiell unerwünschte Datenverknüpfungen möglich wären und aus



datenschutzrechtlicher Sicht keine wesentliche Verbesserung zum derzeitigen System eintreten würde.

4.4 Variante 4: Verwendung der ZMR-Zahl

Als Identifikator stünde – neben den bereits skizzierten Optionen – die ZMR-Zahl selbst zur Verfügung. Nach § 16 Abs 1 Meldegesetz 1991 wird ein zentrales Melderegister geführt. Die lokalen Meldebehörden haben nach § 16 Abs 2 Satz 2 die Meldebehörden dem Bundesminister für die Zwecke des Zentralen Melderegisters ihre Meldedaten - mit Ausnahme der Angaben zum Religionsbekenntnis - samt allenfalls bestehenden Auskunftssperren sowie zugehörigen Abmeldungen zu überlassen. Nach § 16 Abs 4 Meldegesetz wird der Bundesminister für Inneres zur Sicherung der Unverwechselbarkeit der An- und Abgemeldeten ermächtigt, bei Führung des Zentralen Melderegisters für die Meldebehörden jedem Gesamtdatensatz eine Melderegisterzahl (ZMR-Zahl) beizugeben, die keine Informationen über den Betroffenen enthält.

Die ZMR-Zahl ist (wenn sie bekannt ist) auf dem Meldezettel anzugeben – es handelt sich um eine zwölfstellige Zahl.¹⁰¹ Sie wäre (theoretisch) auch für Zwecke der Bildungsdokumentation einsetzbar und böte insb. den Vorteil, dass sie über eine Übertragung vom Meldezettel vergleichsweise leicht ermittelbar wäre. In praxi kommt dies jedoch uE aus verschiedenen Gründen nicht in Frage:

Erstens liegt eine ZMR-Zahl nur bei Personen vor, die in Österreich meldepflichtig und dieser Pflicht nachgekommen sind, sodass bei Personen, für die dies nicht zutrifft, ein Ersatzkennzeichen zu generieren wäre, aus dem (vermutlich) der Umstand der Nichtmeldung ersichtlich wäre.

Zweitens wurde schon im E-Government-Gesetz aus Gründen des Datenschutzes (insb. wegen der Verknüpfbarkeit) auf die Verwendung der ZMR-Zahl für Zwecke des E-Government verzichtet.¹⁰² Deswegen wird nach § 6 Abs 2 E-GovG aus der ZMR-Zahl (sofern vorhanden) unter Verwendung starker Verschlüsselung eine Stammzahl generiert. Liegt für eine natürliche Person keine ZMR-Zahl vor, ist diese in ein Ergänzungsregister einzutragen (§ 6 Abs 4 E-GovG) und daraus die Stammzahl zu erzeugen.

Drittens ist die ZMR-Zahl Eltern wie Schülern weitgehend unbekannt und würde deswegen sowie wegen ihrer Länge voraussichtlich zu einer Vielzahl von (Abschreib-)Fehlern führen, die die Datenqualität beeinflussen. Würde man hingegen die Schulen direkt mit einer Abfrageberechtigung im ZMR versehen, würden dort erhebliche Aufwände für die dann erforderlichen Abfragen hinsichtlich der Daten aller Schülerinnen und Schüler entstehen.

¹⁰¹ Vgl. Anlage A zu § 23 Meldegesetz 1991, BGBl I Nr 45/2006.

¹⁰² Vgl. http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/cob__19457/5244/Default.aspx.



Viertens griffe die schon hinsichtlich des E-GovG vorgebrachte Kritik am Umstand, dass das BMI als Dienstleister der Stammzahlenregisterbehörde (faktisch) Zugriff auf die Daten haben könnte, hier erst recht, weil das BMI kraft Gesetzes hinsichtlich des ZMR nicht nur als Dienstleister, sondern auch als datenschutzrechtlicher Betreiber fungiert (§ 16 Abs 2 Satz 1 E-GovG).

Aus diesen Gründen empfiehlt sich eine weitere Verfolgung dieses Szenarios *nicht*.

5. Rechtsvergleichende Analyse

Um Alternativen zur Verwendung der Sozialversicherungsnummer zu entwickeln und ihre Praktikabilität zu beurteilen, erschien es ratsam, rechtsvergleichend auf die Situation in anderen europäischen Ländern einzugehen. Dabei ist zu beachten, dass zwar kein einheitliches europäisches Konzept zur Datenerhebung an Schulen besteht,¹⁰³ die Problemlösungen der anderen Länder allerdings einen Hinweis auf die unterschiedlichen Möglichkeiten in der Bildungsdokumentation geben können.

Dazu wurden an die Bildungsministerien der EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz und Norwegens Fragebögen verschickt. In diesen Fragebögen wurde erhoben, ob die Staaten Schülerbiografien verfolgen, nach welchem Gesetz dies erfolgt und wie die Identifikation von Schülern erfolgt, z.B. über Klarnamen, Personenkennzahl, Sozialversicherungsnummer, Steuernummer, Schülermatrikelnummer oder durch eine sonstige Nummer. Schließlich wurde noch Platz für Anmerkungen gelassen. Durch die relativ kurze und einfache Erhebung sollte erreicht werden, dass möglichst zeitnah viel Rücklauf entsteht. Bislang gab es Rückmeldungen aus Deutschland, der Schweiz, von der deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien, aus Großbritannien, Lettland, Litauen, den Niederlanden, der Slowakei, Tschechien und Ungarn. Mit den deutschsprachigen Ländern wurden im Anschluss an die elektronische Rückmeldung Telefonate geführt, in denen die Angaben weiter ausgeführt, hinterfragt und erläutert wurden.

In der folgenden Analyse wird nur auf die Länder eingegangen, deren System für die Untersuchung besonders interessant ist, nämlich auf Deutschland, die Schweiz, die deutschsprachige Gemeinschaft in Belgien, die Niederlande und Großbritannien. Diese Systeme sind besonders interessant, weil in ihnen die oben beschriebenen Szenarien zum Teil auf unterschiedlichste Weise umgesetzt werden und sie als positive bzw. negative Beispiele im Hinblick auf ihre Datenschutzfreundlichkeit sehr anschaulich sind. Alle anderen Rückmeldungen finden sich im Anschluss in einer Übersichtstabelle.

5.1 Deutschland

Derzeit gibt es in Deutschland keine einheitlichen, zentral organisierten Bildungsverlaufsstatistiken. Nichtsdestotrotz ist ein Blick auf die Situation in

¹⁰³ http://www.fidis.net/fileadmin/fidis/deliverables/fidis-wp13-del13_3_number_policies_final.pdf.



Deutschland, insbesondere auf Grund der auch hier bestehenden Bedenken von Datenschützern, geboten.

5.1.1 Vorhaben der Kultusministerkonferenz

Im Jahr 2006 gab die Kultusministerkonferenz bekannt, dass über eine Bildungsstatistik beraten werde.¹⁰⁴ Dieses Vorhaben stieß bei der 72. Konferenz der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes auf erhebliche Bedenken.¹⁰⁵ Die Datenschutzbeauftragten äußerten Zweifel, ob eine solche Datensammlung erforderlich sei: „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.“¹⁰⁶ Darüber hinaus forderten die Datenschutzbeauftragten den Verzicht auf die Schaffung einer ID-Nummer, mit der auf das Individuum zurückgeschlossen werden könne.

Im Juli 2008 übersandte die KMK den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder ein überarbeitetes Konzept für die Nutzung der schulstatistischen Einzeldaten. Darin heißt es, dass zur Entfernung des Personenbezuges der Einzeldatensätze für den Kerndatensatz eine Einwegverschlüsselung nach einem ländereinheitlichen zweistufigen Verfahren genutzt werden soll. In der ersten Stufe erfolge eine Hash-Verschlüsselung des Datensatzes. Diese Verschlüsselung könne auf Landesebene oder bereits dezentral, z.B. in den Schulen erfolgen. In der zweiten Stufe erfolge zur Erhöhung der Sicherheit gegen Entschlüsselungsangriffe eine zusätzliche Verschlüsselung des Hash-Wertes nach einem symmetrischen oder asymmetrischen Verschlüsselungsverfahren. Zur Ermittlung des Hash-Wertes sollen wenig veränderliche Personenmerkmale verwandt werden, wie Geschlecht, Vorname, Nachname, Geburtsdatum und Geburtsort. Diese personenbezogenen Merkmale, die zur Erzeugung des Hash-Wertes notwendig seien, sollen nach der Berechnung der Hash-Nummer aus dem Datensatz dauerhaft und vollständig gelöscht werden. Außerdem soll an keiner Stelle eine Tabelle mit einer Zuordnung zwischen personenidentifizierenden Merkmalen und Pseudonymen abgelegt werden.

Nach einer mündlichen Auskunft aus dem hessischen Kultusministerium hat dieses Verfahren den Nachteil, dass mit einzelnen nicht nachvollziehbaren Bildungskarrieren zu rechnen sei. Dadurch, dass eine Namensänderung zu einem neuen Hash-Wert führt, ende eine Bildungskarriere unvermittelt und eine neue begänne ebenso überraschend. Probleme könnten auch die unterschiedlichen Schreibweisen eingedeutschter Namen, etwa aus dem arabischen Sprachraum bereiten.

¹⁰⁴ <http://www.kmk.org/aktuell/pm061020b.htm>.

¹⁰⁵ <http://www.datenschutz.hessen.de/k72e6.htm>.

¹⁰⁶ <http://www.datenschutz.hessen.de/k72e6.htm>.



In einer Stellungnahme des Arbeitskreises Statistik der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder wiederholten die Datenschützer ihre Kritik und stellen die Notwendigkeit der Totalerhebung weiterhin in Frage. Es sei noch nicht ersichtlich, weshalb fachwissenschaftliche, einen hinreichend großen Datensatz einbeziehende Untersuchungen bezogen auf eine kleine Stichprobe den bestehenden Bedarf an Erkenntnissen für Verbesserungen im Schulwesen nicht ebenso befriedigen könnten.

Daneben bemängelten die Datenschutzbeauftragten, dass es (einheitliche) Regelungen im Gesetz bezüglich der Festlegung der Erhebungs- und Hilfsmerkmale, der Regelung der Auskunftspflicht sowie der Festlegung der statistisch gebotenen technischen und organisatorischen Maßnahmen geben müsste. Zudem betonte die Arbeitsgruppe in der Stellungnahme, dass es Abfragen, die eine Reidentifizierung anhand spezieller Merkmale oder Bildungsverläufe ermöglichen, und einen länderübergreifenden Datenbestand bei der mit der Auswertung beauftragten Stelle unter keinen Umständen geben dürfe.

Alternativen zum genannten Konzept scheinen derzeit in Deutschland nicht denkbar. Insbesondere eine allgemeine Personenkenzahl oder die Verwendung der Steuer- oder Sozialversicherungsnummer würde auf verfassungsrechtliche Bedenken (hierzu sogleich) und großen datenschutzrechtlichen Widerstand stoßen. Auch eine Schülermatrikelnummer würde daran scheitern dass man Daten zentral verwalten müsste, damit keine Überschneidungen bzw. Doppelerhebungen bei einem Wechsel in ein anderes Bundesland entstehen.

Die Diskussion rund um eine einheitliche „Personenkennziffer“ wurde in Deutschland erstmals anhand des Bundesmeldegesetzes in den Siebziger Jahren geführt. Damals hat der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages mit Blick auf das Mikrozensusurteil, dem sich entnehmen lässt, dass die durch die Einführung eines einheitlichen Personenkenzeichens oder sonstiges Ordnungsmerkmals geschaffene Möglichkeit der Zusammenführung einzelner erhobener Lebens- und Personaldaten mit zum Teil sehr sensiblen Datenbeständen von Verwaltungsbehörden kann, auch in der Anonymität statistischer Erhebungen unzulässig sein,¹⁰⁷ festgestellt: „Die Entwicklung, Einführung und Verwendung von Nummerierungssystemen, die eine einheitliche Nummerierung der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland ermöglichen (Personenkennzeichen), ist unzulässig.“¹⁰⁸

Im Jahre 1983 hat das Bundesverfassungsgericht als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art 2 Abs 1 in Verbindung mit Art 1 Abs 1 GG) und in Fortführung der Rechtsprechung zum Mikrozensus das Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ entwickelt.¹⁰⁹ Nach dem BVerfG bedarf diese Selbstbestimmung unter den heutigen und künftigen Bedingungen der automatischen

¹⁰⁷ BVerfGE 27, 1, 6: „Mit der Menschenwürde wäre es nicht zu vereinbaren, wenn der Staat das Recht für sich in Anspruch nehmen könnte, den Menschen zwangsweise in seiner gesamten Persönlichkeit zu registrieren und zu katalogisieren ... und ihn damit wie eine Sache zu behandeln, die einer Bestandsaufnahme in jeder Beziehung zugänglich ist.“

¹⁰⁸ Stellungnahme des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages vom 05.05.1976 (97. Sitzung) zu dem Entwurf eines Gesetzes zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (BT-Drs 7/1027).

¹⁰⁹ BVerfGE 65, 1.



Datenverarbeitung in besonderem Maße des Schutzes, weil bei Entscheidungsprozessen nicht mehr wie früher auf manuell zusammengetragene Karteien und Akten zurückgegriffen werden muss, sondern mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person technisch gesehen unbegrenzt speicherbar und jederzeit ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle abrufbar und mit anderen Datensammlungen zu einem teilweise oder weitgehend vollständigen Persönlichkeitsbild zusammengefügt werden können, ohne dass der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung zureichend kontrollieren kann.

Angesichts dieser beiden Grundsatzurteile des Bundesverfassungsgerichtes ist im Gegensatz zu der Rechtskultur in anderen Mitgliedstaaten in Deutschland die Erschließung von Datenverbänden durch ein einheitliches Personenkennzeichen oder sonstiges einheitliches Ordnungsmerkmal unzulässig.

Aber auch die Einführung von zumindest bereichsspezifisch einheitlichen Personenkennzeichen z.B. im Steuerbereich oder auch im Arbeits-, Gesundheits- und Sozialbereich gibt den deutschen Datenschützern immer wieder Anlass zu derartigen Befürchtungen,¹¹⁰ denn durch die technische Entwicklung in den genannten Gebieten, die vor allem vom Zwang zur Verwaltungsvereinfachung motiviert ist, sind gespeicherte Dateien leicht miteinander zu verknüpfen und könnten zu einem strikt abgelehnten bereichsübergreifendem Personenkennzeichen führen.

5.1.2 Vorhaben: National Educational Panel Study (NEPS)

Unabhängig von den Bemühungen der Kultusminister hat sich das Nationale Bildungspanel für die Bundesrepublik Deutschland (National Educational Panel Study, NEPS) gebildet.¹¹¹ Das Bildungspanel hat sich zum Ziel gesetzt, Längsschnittdaten zu Kompetenzentwicklungen, Bildungsprozessen, Bildungsentscheidungen und Bildungsrenditen in formalen, nicht-formalen und informellen Kontexten über die gesamte Lebensspanne zu erheben.¹¹² Die Datenerhebung soll an Hand von Klumpenstichproben erfolgen, um die Erfassung institutioneller und kompositorischer Kontextmerkmale zu ermöglichen. Falls Personen ihren Kontext verlassen, sollen sie individuell weiterverfolgt werden.¹¹³

Da es für NEPS derzeit an einer gesetzlichen Grundlage fehlt, bedarf es einer Einwilligung der Betroffenen (bzw. einer Einwilligung der Erziehungsberechtigten) in die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der personenbezogenen Daten. Auch (und gerade) in dieser auf Freiwilligkeit beruhenden Konstellation stellen sich erhebliche und komplexe datenschutzrechtliche Fragen rund um die Anonymisierung und

¹¹⁰ http://www.datenschutz-berlin.de/attachments/449/75DSK_Identit_C3_A4tsmanagement.pdf?1207555521 ; http://www.linke-bueros.de/protest-gegen-die-einfuehrung-der-steuer-identifikationsnummer_4817,498.html; <http://hpd.de/node/5163>.

¹¹¹ <http://www.uni-bamberg.de/neps/>.

¹¹² <http://www.uni-bamberg.de/neps/projekt/ziele/>.

¹¹³ <http://www.uni-bamberg.de/neps/erhebung/stichprobenmerkmale/>.



weitere Verarbeitung personenbezogener Probandendaten von z.T. minderjährigen Datenbetroffenen.

5.2 Schweiz

Die Schulstatistik in der Schweiz ist derzeit anonym. Die erhobenen Daten lassen nicht auf einen bestimmten Schüler schließen. Allerdings ist eine Änderung des derzeitigen Systems geplant. Die Alters- und Hinterlassenen-Versicherungsnummer (AHV-Nummer) ist reformiert worden¹¹⁴ und soll nun unter anderem auch für die Schulstatistik genutzt werden.

Nach Auskunft aus dem Bundesamt für Statistik Schweiz ist geplant, dass es die für die Schulstatistik erhobenen Daten mit der AHV-Nummer erhält. Zu den von den zuständigen Stellen übermittelten Daten zählen unter anderem Geschlecht, Nationalität und Wohnort der Schüler. Allerdings werden weder Vorname, Name noch die genaue Anschrift der Schüler an das Bundesamt für Statistik Schweiz weitergegeben. Auf welche Weise die übermittelten Daten dann bei dem Bundesamt für Statistik gespeichert werden, ist noch unklar.

Fest steht jedoch, dass verschiedene Statistiken beim Bundesamt mit der AHV-Nummer geführt werden. Derzeit werde noch die Frage geklärt, wie und ob diese Statistiken/Daten miteinander verknüpft werden können. Neben der Schulstatistik soll die AHV-Nummer in jedem Fall bei der Volkszählung zum Einsatz kommen, in welchen Bereichen außerdem Statistiken mit der AHV-Nummer werden sollen, ist derzeit noch offen. In Bezug darauf sieht das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) in Art 50d vor, dass Stellen und Institutionen, die mit Aufgaben der Sozialversicherung betraut sind, die AHV-Nummer systematisch verwenden können. Weiterhin ist in Art 50e des AHVG geregelt, dass sie unter Berücksichtigung eines Gesetzesvorbehalts auch in anderen Bereichen genutzt werden kann

Laut Auskunft aus dem Bundesamt für Statistik Schweiz soll die AHV-Nummer vermutlich pseudonymisiert werden, damit bei Fremdzugriffen auf die Daten nicht die AHV-Nummer in Reinform zugänglich ist. Auch für die Nutzung der Daten zur Forschung soll gelten, dass keine Einzeldatensätze mit AHV-Nummer zur Verfügung gestellt werden, sondern stets nur Datensätze mit einer pseudonymisierten Nummer, aus der nicht auf die AHV-Nummer geschlossen werden kann. Ob allerdings das Bundesamt für Statistik die Verschlüsselung der AHV-Nummer bei Bedarf rückgängig machen kann, ist derzeit noch offen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich auch in der Schweiz Widerstand von Datenschützern regt. Die Gefahr, dass durch Verknüpfung der verschiedenen Daten,

¹¹⁴ Die bisherige AHV-Nummer (1948-2008) ließ unmittelbar Rückschlüsse auf bestimmte personenbezogene Daten zu. Dies ist mit der reformierten AHV-Nummer geändert worden.



die unter einer AHV-Nummer gespeichert werden, doch auf das Individuum zurückgeschlossen werden kann, sei ihrer Ansicht nach sehr groß.¹¹⁵

5.3 Deutschsprachige Gemeinschaft in Belgien

In Belgien haben jeweils die Sprachgemeinschaften Autorität über das Bildungssystem. Die deutschsprachige Gemeinschaft ist seit 1.1.2009 nicht mehr – in Bezug auf die Gehaltszahlungen der Lehrer – auf die Unterstützung der französischen Gemeinschaft angewiesen.¹¹⁶ Ein konkretes Konzept für die zukünftige Schülerdatenerfassung (im Schuljahr 2007/08: 13.874 Schüler) in der deutschsprachigen Gemeinschaft ist derzeit in Bearbeitung..

Derzeit erhält das Ministerium der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens Access Datenbanken mit den Schülerdaten von den Schulen im Einzugsgebiet. Die Access-Datenbanken enthalten unter anderem auch die Schülernamen, um eine Schulpflichtkontrolle zu ermöglichen. Da man sich der datenschutzrechtlichen Problematik bewusst ist, soll mit einem neuen Informationsmanagementsystem eine bessere Datenschutzpolitik eingeführt werden.

Dabei muss allerdings gewährleistet sein, dass für die Schulpflichtkontrolle ein Datenaustausch mit der französischsprachigen Gemeinschaft möglich ist, weil belgische Schüler häufig in einem anderen Gebiet wohnen als sie zur Schule gehen. Dieser Datenaustausch kann aber nur dann systematisch erfolgen, wenn auch ein funktionierendes System der Datenerfassung eingeführt wurde, das mit dem der französischsprachigen Gemeinschaft kompatibel ist. Vorstellbar wäre nach Auskunft aus dem Ministerium der deutschsprachigen Gemeinschaft, dass die Nationalregisternummer als Schlüssel bei der zukünftigen Datenermittlung dienen könnte. Ein Nachteil dessen wäre, dass dies bei ausländischen Schülern zu Problemen führen würde.

Ein konkretes Konzept für die zukünftige Schülerdatenerfassung in der deutschsprachigen Gemeinschaft besteht derzeit noch nicht.

5.4 Niederlande

Das niederländische Amt für Statistik hat diverse Studien im Bereich der Primär- und Sekundärbildung durchgeführt. Bei den Studien in Bezug auf weiterführende Bildung wurden die Bildungsdaten der Schüler bzw. Studierenden in einer zentralen Datenbank zusammen mit personenbezogenen Daten (Name, Geburtsdatum, etc.) gespeichert.

Zurzeit werden neue Erhebungen im Bereich der weiterführenden Bildung durchgeführt an Hand neuer zentraler Datenbanken. Jeder der geführten Datensätze enthält eine Personenkennzahl. Mit Hilfe dieser Kennzahl können die Datensätze der nächsten Jahre und unterschiedlichen Bildungseinrichtungen zusammengeführt und

¹¹⁵ Zehnder, NZZ vom 20.6.2006, S. 15, abrufbar unter <http://www.inf.ethz.ch/personal/zehnder/ahv-nr/index.html>.

¹¹⁶ Wiedergabe einer inoffiziellen Stellungnahme anlässlich eines Telefonates am 05.08.2008.



dadurch die Bildungskarrieren der einzelnen Schüler bzw. Studierenden nachvollzogen werden.¹¹⁷

Nach Auskunft aus dem niederländischen Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft soll die Personenkennzahl in naher Zukunft auch in der Primärausbildung eingeführt werden, so dass es möglich sein wird, eine Verlaufsstatistik von Vorschul- über Schul- bis zur abschließenden Bildungskarriere zu erstellen.

In den zentralen Datenbanken der Statistikbehörde werden die Schüler bzw. Studierenden an Hand einer Personenkennzahl identifiziert. Interessant dabei ist, dass sie für den Bildungsbereich „education number“ genannt wird, aber auch als Steuer- und Sozialversicherungsnummer dient, in diesem Zusammenhang aber „SoFi number“ heißt. Dies bedeutet, dass in den Niederlanden eine Personenkennzahl als Identifikator für die Bildungsstatistik genutzt wird, die sowohl Sozialversicherungs-, als auch Steuernummer ist. Aus den Angaben aus dem niederländischen Bildungsministerium ergibt sich, dass diese Personenkennzahl zusammen mit dem Klarnamen der Schüler bzw. Studierenden sowie anderen personenbezogenen Daten gespeichert wird. In den Niederlanden legen die Schulgesetze fest, welche Daten erhoben werden. Besondere datenschutzrechtliche Anforderungen scheinen in ihnen nicht gestellt zu werden.

5.5 Großbritannien

Ähnlich wie die Niederlande gehen die Briten sehr liberal mit den Daten ihrer Schüler und Studierenden um. Das Bildungsministerium hat eine nationale Schülerdatenbank (National Pupil Database, NPD) errichtet, in der diverse vom Ministerium erhobene Daten zusammengeführt werden. Die Daten werden direkt von den Schülern erhoben und umfassen sowohl eine Personenkennzahl als auch die Namen und Geburtsdaten der Schüler. Uns wurden Tabellen zur Verfügung gestellt, die zeigen, welche Daten im Einzelnen erhoben werden und unter welchen Umständen Dritte auf diese Daten zugreifen können.

5.6 Länderübersicht

Land	Werden Schülerdaten erhoben	Gesetzliche Grundlage	Welcher Identifikator wird verwendet	Anmerkungen
Belgien (deutschsprachige Gemeinschaft)	Ja	k. A.	Klarnamen	Pläne für Änderungen, evtl. Verwendung der Nationalregisternummer
Deutschland	Tlw.	Nein; Einwilligung.	k. A.	Pläne für die Einführung einer

¹¹⁷Siehe überblicksartig <http://www.minocw.nl/documenten/Appendix-4-Monitoring-within-the-Ministries.pdf>.



				Fallnummer
Großbritannien	Ja	k. A.	Klarname und Personenkennzahl	Tabellenübersicht mit erhobenen Daten vorhanden
Lettland	Ja	Statistikgesetz	Name und Personenkennzahl	
Litauen	Nein	Keine	Keiner	Pläne, ein System zur Erhebung von Schülerdaten zur Einführung von Verlaufsstatistiken einzuführen
Niederlande	Ja	Schulgesetze	Personenkennzahl (wird für Bildung, Steuer und Sozialversicherung genutzt)	
Schweiz	Ja	Statistikgesetz	Noch keiner	Pläne, die AHV-Nummer (= Soz.vers.nr.) als Identifikator einzuführen
Slowakei	Ja	Schulgesetz / Verordnung zu Statistik	Personenkennzahl (gibt Aufschluss über Geburtsdatum und Geschlecht)	Pläne, eine EDU-ID einzuführen; genaue Ausgestaltung noch unklar
Tschechien	Ja	Schulgesetz	Personenkennzahl (gibt Aufschluss über Geburtsdatum und Geschlecht)	
Ungarn	Ja	Schulgesetz	Einführung geplant, Ausgestaltung unklar, aber unabhängig von bestehenden Systemen	



5.7 Ergebnis der rechtsvergleichenden Analyse

Aus der rechtsvergleichenden Analyse ergibt sich, dass in anderen europäischen Ländern keine alternativen Systeme als die bereits aufgeführten existieren. Die Option, die Schülerkarrieren nicht nachzuvollziehen, wird dabei außen vor gelassen.

Die Schweiz plant mit der AHV-Nummer ein ähnliches System wie Österreich derzeit mit der Sozialversicherungsnummer hat. Aus diversen Gründen (u.a. datenschutzrechtlichen) wurde in der Schweiz eine neue AHV-Nummer eingeführt, deren Anwendungsbereich gleichzeitig ausgeweitet wurde. So ist es möglich, auf Grund eines Gesetzes die AHV-Nummer für andere Bereiche zu verwenden. Da auf Grund dieser Gesetzeslage mit Hilfe der AHV-Nummer verschiedene Datensätze, die zu unterschiedlichen Zwecken erhoben worden sind, verknüpft werden könnten, bestehen Bedenken von Datenschützern dagegen. Diese sind denen, die in Österreich gegen die Verwendung der Sozialversicherungsnummer bestehen, ähnlich.

Die Nationalregisternummer, deren Verwendung in der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens angedacht wird, wird im gesamten Gebiet Belgiens zur Identifizierung des Bürgers bei den verschiedensten Anwendungen genutzt. Sie wird bei Wahlen, bei der Sozial- oder Krankenversicherung, bei der Arbeitssuche usw. eingesetzt, um den Bürger zu identifizieren. Diese Lösung scheint in Hinblick auf die Befürchtung von Verknüpfungsmöglichkeiten noch bedenklicher als die Verwendung der Sozialversicherungsnummer in Österreich.

Das derzeit in Deutschland geplante Verfahren, in dem eine spezifische Nummer aus bestimmten Daten des Schülers generiert wird, könnte man als eine mögliche Variante der Schülermatrikelnummer verstehen. Will man in Österreich eine Schülermatrikelnummer einführen, könnte die in Deutschland angedachte Lösung eine Variante unter anderen vorstellbaren Wegen zur Erstellung bzw. Berechnung dieser Nummer sein.

Die Systeme der Niederlande und Großbritanniens erscheinen wenig geeignet, datenschutzrechtlicher Kritik zu begegnen. Die Führung von Statistiken mit den Namen der Schüler bzw. Studierenden in Verbindung mit einer Personenkennzahl ist aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht zu empfehlen.

Auch in den nicht näher ausgeführten Ländern wird kein anderes System verwendet als bereits in den möglichen Szenarien dargestellt.

Betrachtet man die unterschiedlichen Verfahren in den europäischen Ländern aus datenschutzrechtlicher Perspektive, so erscheint die in Deutschland angedachte Variante, die einer Schülermatrikelnummer ähnelt, sehr attraktiv. Diese Matrikelnummer wäre unabhängig von anderen Datensätzen und somit nicht sehr leicht zu verknüpfen, was jedoch unter Umständen (bei Nichtberücksichtigung der Kompatibilität) auch zu einer Beeinträchtigung der Registerzählung führen könnte.



Sobald, wie in der Schweiz, in der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens sowie in den Niederlanden, der Identifikator für die Schulstatistik auch in anderen Bereichen genutzt wird, steigt die Befürchtung, dass die für verschiedene Zwecke erhobenen Daten verknüpft werden könnten. Dabei ist allerdings zwischen den Systemen der einzelnen Länder zu unterscheiden. Während man in der Schweiz darum bemüht ist, durch gesetzliche Regelungen und Verschlüsselung bzw. Speicherbedingungen zu vermeiden, dass Daten unberechtigt bzw. von Dritten verknüpft werden können, erscheint dies in den Niederlanden nicht als problematisch wahrgenommen zu werden, da sich in den Datensätzen auch die Namen der Schüler bzw. Studierenden finden. Aus datenschutzrechtlicher Sicht wäre daher ein ähnliches System wie in der Schweiz vertretbar, wohingegen von einem dem niederländischen vergleichbaren System abgeraten werden müsste.



6. Fazit

Wie die Ausführungen im Rechtsvergleich gezeigt haben, bestehen, abstrakt gesprochen, im Bereich der Bildungsdokumentation (wie in jeder anderen E-Government-Applikation) drei Möglichkeiten der Identifizierung individueller Bildungskarrieren: die Schaffung (und Verwendung) einer applikationsübergreifenden nationalen Kennziffer wie dies etwa in den Niederlanden der Fall ist (Option 1), die Verwendung einer bereichsspezifischen, zentral verwalteten/verantworteten Kennziffer (Option 2) und die Verwendung einer genuin nur für einen Bereich, nämlich das Bildungsdokumentationswesen, erzeugten und verwendeten Kennung (Option 3).

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist die dritte Option (ein von anderen Verwaltungsbereichen auch technisch vollständig unabhängiges, mit anderen Verwaltungsbereichen daher inkompatibles Kennzeichen) die deutlich beste Lösung, um eine Datenzusammenführung aus unterschiedlichen Bereichen zu unterbinden. Diese Lösung wird insbesondere in Deutschland unter dem Stichwort institutionelle Gewaltenteilung¹¹⁸ umgesetzt und aus Art 2 Abs 1 i.V.m. Art 1 GG auch als verfassungsrechtlich geboten abgeleitet. Anders als in Österreich würde daher vermutlich in Deutschland eine Lösung, wie sie das E-GovG vorsieht, wegen möglichen Verstoßes gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verfassungsrechtlich intensiv zu prüfen sein. Eine Schülermatrikelnummer könnte diese (in Österreich überpositivgesetzlich hohen) Anforderungen – abhängig vom gewählten Modell – umsetzen. Sie ist aber, wie gezeigt, datenschutzrechtlich nicht zwingend und würde erhebliche Realisierungsprobleme, insbesondere hinsichtlich des Registerzahlungsgesetzes (siehe dazu 4.3.1 und 4.3.1.1.1), mit sich bringen. Auch würde sie, vermutlich, erhebliche finanzielle Folgen generieren.

Weniger datenschutzfreundlich als eine (singulär einzusetzende) Schülermatrikelnummer ist das bereichsspezifische Kennzeichen nach dem E-Government-Gesetz, das zwar ebenfalls für die unterschiedlichen Verwaltungsbereiche unterschiedliche Personenkenntzahlen vorsieht, aber auf einer einheitlichen Technologie basiert, die die unterschiedlichen bereichsspezifischen Kennzeichen jeweils aus der Stammzahl errechnet. Durch die einheitliche Verwendung der Stammzahl ist in dieser Option die Zusammenführung von Daten aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen im Gegensatz zu Option 3 nicht vollständig ausgeschlossen, weshalb diese Option, wie erläutert, datenschutzrechtlich zulässig ist, aber trotzdem, allein aufgrund seiner technischen Konstruktion, die Gefahr der unzulässigen Zusammenführung von Daten birgt. Auch ist hier zu bedenken, dass derzeit das BMI für die Stammzahlenregisterbehörde als Dienstleister fungiert und dies in der allgemeinen Auseinandersetzung rund um die (neuerliche) Novellierung des BilDokG möglicherweise mehr als Nach- denn als Vorteil im Vergleich zum Status Quo gesehen würde.

¹¹⁸ Zum Begriff der „institutionellen Gewaltenteilung“ siehe oben 4.3.1.



Die erste Option beschreibt die bereichsübergreifende Verwendung einer nationalen Kennziffer.

Das derzeit verwendete System des BilDokG mit der Sozialversicherungsnummer als Identifikator vereint Elemente der Optionen 1 und 3. Die Sozialversicherungsnummer ist zwar kein allgemeines nationales Personenkennzeichen, wird jedoch, wenn auch nicht für alle Bereiche der Verwaltung, so aber doch für das gesamte Sozialwesen (und darüber hinaus) als Identifikator verwendet. Damit wird im Bildungsdokumentationsgesetz zurzeit ein Identifikator verwendet, der fachfremd ist und damit bereichsübergreifend (Option 1).

Gleichzeitig wird jedoch die Sozialversicherungsnummer im Bereich des BilDokG sogleich nach Übermittlung in die Bildungsevidenz-Kennzahl umgewandelt und werden die Daten in weiterer Folge unter Verwendung dieser Kennzahl verarbeitet. Diese Transformation findet in der Bundesanstalt Statistik Österreich statt, die weitere E-Government-Anwendungen (abgesehen von Statistik) nicht durchführt. Damit verwirklicht das BilDokG auch den wichtigsten Grundgedanken der institutionellen Gewaltenteilung (Option 3), weil in der – mit hoher datenschutzrechtlicher Glaubwürdigkeit ausgestatteten – Bundesanstalt Statistik Österreich keine weiteren relevanten E-Government-Daten personenbezogen verarbeitet werden und daher auch nicht verknüpft werden dürfen und können. Eine Verknüpfung mit anderen Daten an den Schulen, die ja die Sozialversicherungsnummern erheben, ist ebenfalls unwahrscheinlich, weil die Daten dort dezentral und ebenfalls außerhalb anderer E-Government-Anwendungen erhoben werden.

Verfassungs- wie europarechtlich ist die Verwendung der Sozialversicherungsnummer nicht zu beanstanden, wie überdies sowohl europarechtlich als auch nationalrechtlich nicht einmal ein allgemeines nationales Personenkennzeichen zu beanstanden wäre (vgl. oben bei 3).

Es lässt sich also zusammenfassen, dass alle vorgestellten Optionen aus datenschutzrechtlicher Sicht zulässig sind, wenngleich sie zunehmend (von 1 bis 3) datenschutzfreundlicher werden. Eine Ersetzung des derzeit verwendeten Systems durch ein bPK würde dazu führen, dass eine Mischform von Option 1 und 3 durch eine Option 2 ersetzt würde.

Dafür können gute Gründe sprechen, die insbesondere in einer Vereinheitlichung des E-Government in Österreich (mit den bekannten und hier auch angerissenen datenschutzrechtlichen Bedenken) zu suchen wären.

Mit einer datenschutzrechtlich zwingenden Notwendigkeit oder auch einer nur zu erwartenden wesentlichen Verbesserung der datenschutzrechtlichen Gesamtbewertung der Bildungsdokumentation ließe sich der Wechsel nach derzeitigem Wissensstand jedoch nicht legitimieren. Unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen könnte somit auch der Status Quo (Verwendung der Sozialversicherungsnummern an den Bildungseinrichtungen, Umwandlung in die



Bildungsevidenzkennzahl durch die Bundesanstalt Statistik Österreich, Übermittlung an das BMUKK) beibehalten werden.