

Marian Arning, Nikolaus Forgó, Tina Krügel

Bildungsdokumentationen: Es geht auch datenschutzfreundlich!

Zur Verarbeitung personenbezogener Bildungsdaten am Beispiel des österreichischen Bildungsdokumentationsgesetzes

Einleitung

Um das Schulwesen in Deutschland besser koordinieren zu können, aber auch als Reaktion auf internationale, vergleichende Untersuchungen des Bildungsstands von Schülern, wie z.B. die PISA- oder IGLU-Studie, hat die Kultusministerkonferenz (KMK) in mehreren Beschlüssen eine immer umfassendere Speicherung von Daten über Schüler beschlossen. Die Verarbeitung personenbezogener Bildungsdaten ist ein zentrales Desiderat moderner Bildungsforschung. Bereits im Jahr 2000 vereinbarten die Kultusminister der Länder daher, dass ein aktueller Bestand von Schuldaten im Hinblick auf aussagefähige

Ländervergleiche und der adäquaten Darstellung Deutschlands im internationalen Vergleich sowie für die überregionale politische und planerische Koordinierung und die internationale Zusammenarbeit im Schulwesen unerlässlich sei.¹

Am 30.1.2003 wurde dann von der KMK beschlossen, die Schülerdaten nicht mehr gesammelt, sondern individuell zu erfassen. Aus diesem Grunde wurde am 8.5.2003 von den Kultusministern der Länder die Einführung eines Kerndatensatzes (KDS) vereinbart,² um Bildungsverläufe der einzelnen Schüler und Studierenden besser nachvollziehen sowie das Bildungswesen besser koordinieren und planen zu können.

Der KDS soll unter anderem Angaben über die Schule, die Lehrkräfte, die besuchten Lehrveranstaltungen, die bestandenen Prüfungen, aber auch Daten über das Geschlecht, Wohnort, Staatsangehörigkeit, individuellen Förderschwerpunkt und Migrantensstatus des jeweiligen Schülers / der jeweiligen Schülerin enthalten sowie eine laufende Nummer, die dem Schüler / der Schülerin zugeordnet ist. Es ist evident, dass diese Daten, wenn der Personenbezug herstellbar ist, erhebliche Risiken für die Betroffenen mit sich bringen. Potentielle Arbeitgeber etwa haben zweifellos Interesse an dokumentierten Lernschwächen.

Angestrebt wird durch die KMK eine „übergreifende personenbezogene Bildungskennziffer möglichst vom Kindergarten bis hin zur Berufsbildung bzw. zum Hochschulbereich, ggf. auch für den

Weiterbildungsbereich“.³ Diese Bildungskennziffer wird anstelle des Namens verwendet, es handelt sich also um ein Pseudonym (§ 3 Abs. 6a BDSG). Folglich sollen nach dem Willen der KMK pseudonymisierte Bildungsregister auf Länderebene geschaffen werden, welche überdies zu einer bundesweiten Datenbank zusammengefasst werden sollen.⁴

Für die beabsichtigte Einführung der Schüler-ID wurde der KMK im Jahr 2006 der Big Brother Award in der Kategorie „Behörde&Verwaltung“ verliehen.⁵ Auch wenn einzelne Länder wie Nordrhein-Westfalen die Einführung einer Schüler-ID ablehnen,⁶ beginnen die ersten Länder die Beschlüsse der KMK in ihren Schulgesetzen umzusetzen. Schleswig-Holstein hat in diesem Zusammenhang eine Vorreiterrolle, indem es die Schüler-ID sowie die individuelle Erfassung der Schülerkerndaten in § 30 des neuen Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes vom 24. Januar 2007 mit aufgenommen hat.⁷ Aber auch in Ländern wie Bayern, Hamburg und Bremen wurden die Schulgesetze geändert, um Daten individuell erfassen zu können.



Dipl.-Jur. Marian Arning, LL.M.

Institut für Rechtsinformatik Universität Hannover

E-Mail: arning@iri.uni-hannover.de



Prof. Dr. Nikolaus Forgó

Institut für Rechtsinformatik Universität Hannover

E-Mail: nikolaus.forgo@iri.uni-hannover.de



Rechtsanwältin Dr. jur. Tina Krügel, LL.M.

Institut für Rechtsinformatik Universität Hannover

E-Mail: kruegel@iri.uni-hannover.de

¹ Vgl. Beschluss der KMK vom 28.1.2000 über die Sicherstellung eines einheitlichen Aufkommens schulstatistischer Daten für überregionale und internationale Zwecke, in: KMK AL 101 August 2000, S. 1-14; <http://www.kmk.org/doc/beschl/D3.pdf>.

² Beschluss der KMK vom 8.5.2003 über den Kerndatensatz (KDS) für schulstatistische Individualdaten der Länder, in: KMK AL 115 April 2004, S. 1-7; <http://www.kmk.org/doc/beschl/D7.pdf>.

³ Vgl. Handlungsempfehlungen für die Datengewinnungsstrategie für die nationale Bildungsberichterstattung, Bericht des Sekretariats der KMK, Bonn, den 17.5.2006, S. 6.

⁴ Vgl. Entschlüsse der 72. Datenschutzkonferenz des Bundes und der Länder, Naumburg, den 26.-27.10.2006: Keine Schülerstatistik ohne Datenschutz; DuD 1996, 796.

⁵ Mehr Informationen unter: <http://www.big-brotherawards.de/2006/gov/>.

⁶ Vgl. N.N. in Kölner Stadtanzeiger v. 21.10.2006: <http://www.ksta.de/html/artikel/1161361391565.shtml>.

⁷ Zum Entwurf des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz s.a. Stellungnahme des ULD vom 17.11.2006; abrufbar unter: <https://www.datenschutzzentrum.de/schule/061117-stellungnahme.pdf>. Bizer, Schüler ID zur Analyse von individuellen Bildungsverläufen, DuD 2007, S. 246 f.

2 Österreichisches Bildungs- dokumentationsgesetz 2003 in der weitestgehend noch geltenden Fassung

Während in Deutschland erst angefangen wird, Schüler- und Studierendendaten unter einer dem Schüler zugeordneten Kennziffer zu erfassen, besitzt Österreich schon langjährige Erfahrungen bei der Erfassung von Bildungsdokumentationsdaten.

Am 1. Januar 2003 trat in Österreich das Bundesgesetz⁸ über die Dokumentation im Bildungswesen (Bildungsdokumentationsgesetz-BilDokG)⁹ in Kraft. Es regelt die Erfassung der Bildungsdokumentationsdaten von Schülern und Studenten durch die Bildungseinrichtungen sowie die anschließende Weiterverarbeitung der Daten, einschließlich der Abfrageberechtigungen anderer Behörden sowie die Erstellung von Bundesstatistiken. Näher ausgeführt wird dieses Bundesgesetz in der Bildungsdokumentationsverordnung (BilDokV).¹⁰ Für bestimmte Bildungseinrichtungen existieren darüber hinaus noch spezielle Bildungsdokumentationsverordnungen, so z.B. für Universitäten¹¹ oder Fachhochschulen.¹² Zeitgleich zu der Verfassung dieses Beitrages ist das Bildungsdokumentationsgesetz in wesentlichen Teilen novelliert worden (siehe unter 3.). Die Änderungen treten größtenteils zum 1. März 2008 in Kraft, teilweise sind sie aber auch bereits zum 1. Januar 2008 geltende Rechtslage. Zur Vereinfachung der Darstellung wird im Folgenden zunächst die zur Zeit weitestgehend noch geltende Rechtslage dargestellt, um sodann unter 3. die zum Teil erhebliche und aus datenschutzrechtlicher Sicht sehr zu begrüßende neu Gesetzeslage darzustellen.

2.1 Erhebung durch Bildungseinrichtungen

Das BilDokG verpflichtet in § 3 Abs. 1 die Leiter von Bildungseinrichtungen, bestimmte Daten von ihren Schülern bzw. Studenten zu erheben. Erhoben werden müssen von den Leitern bzw. den leitenden Organen der verpflichteten Einrich-

tungen gem. § 3 Abs. 1 BilDokG der Name, das Geburtsdatum, die Sozialversicherungsnummer, das Geschlecht sowie die Anschrift der Schüler bzw. Studierenden.

Leiter z.B. von allgemeinbildenden staatlichen Schulen sind darüber hinaus gem. § 3 Abs. 2 BilDokG verpflichtet, von den Schülern zusätzlich u.a. das Religionsbekenntnis sowie Daten über den Schulbesuch zu erheben, die in § 3 BilDokV näher ausgeführt werden, so z.B. über die Teilnahme an Prüfungen, sonderpädagogischen Förderbedarf, die benutzte Sprache im Alltag oder die Wiederholung einer Jahrgangsstufe.

Leiter einer Universität oder einer Fachhochschule sind gem. § 3 Abs. 3 BilDokG verpflichtet, zusätzlich zu den in § 3 Abs. 1 BilDokG aufgeführten Daten, Angaben über die Matrikelnummer, Prüfungsdaten im Umfang der Prüfungsprotokolle oder Angaben über den Beitragsstatus zu erheben.

Macht ein Schüler bzw. Student unvollständige oder falsche Angaben über seine Daten, so kann er gem. § 11 Abs. 2 BilDokG i.V.m. § 66 Abs. 1 BStatG mit einer Geldstrafe von bis zu 2.180 € bestraft werden.

Diese erhobenen Daten werden von den jeweiligen Bildungseinrichtungen automatisch unterstützt verarbeitet, um den (verwaltungstechnischen) Ablauf des Schulunterrichts bzw. Universitätsstudiums gewährleisten zu können.

2.2 Erstellung der Gesamtevidenzen durch das Bundesministerium

Die von den Bildungseinrichtungen erhobenen Daten verbleiben jedoch nicht ausschließlich in den jeweiligen Bildungseinrichtungen. Einige der von den Bildungseinrichtungen erhobenen Daten der Schüler und Studierenden müssen nach dem BilDokG von den Bildungseinrichtungen an den Bundesminister für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK)¹³ sowie an die „Statistik Österreich“¹⁴, die im Groben mit dem deutschen Statistischen Bundesamt vergleichbar ist, übermittelt werden. Darunter befinden sich auch Daten, deren Übermittlung in der öffentlichen Diskussion sehr umstritten war, weswegen das Gesetz von Beginn an in lebhafter Kritik stand.

2.2.1 Speicherung beim BMUKK

Gemäß § 6 Abs. 2 bzw. § 7 Abs. 2 BilDokG sind die Leiter der Bildungseinrichtungen verpflichtet, einige der von ihnen erhobenen Daten an den BMUKK zur Erstellung der sogenannten Gesamtevidenzen der Schüler und der Studierenden gem. §§ 5 ff. BilDokG zu übermitteln. Die Zwecke, die mit der Erstellung der Gesamtevidenzen durch das BMUKK verfolgt werden, bestehen gem. § 5 Abs. 1 BilDokG insbesondere darin, dem BMUKK die Planung und Steuerung des österreichischen Bildungswesens sowie die Wahrung der gesetzlichen Aufsichtspflicht und die Erstellung von Verwaltungsstatistiken (ressort-eigene Statistiken) zu ermöglichen.

Schüler

Allerdings werden nicht alle von den Bildungseinrichtungen erhobenen Daten an den BMUKK übermittelt. So erhält der Bundesminister¹⁵ für die Gesamtevidenz der Schüler gem. § 6 Abs. 2 BilDokG lediglich folgende Daten: Geburtsdatum, Sozialversicherungsnummer, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Beginndatum der jeweiligen Ausbildung unter Angabe deren Bezeichnung, das Beendigungsdatum und die Beendigungsform der jeweiligen Ausbildung unter Angabe der Bezeichnung der beendeten Ausbildung, das allfällige bildungseinrichtungsspezifische Personenkennzeichen, Postleitzahl und Ort der Anschrift am Heimatort, die Information, ob am Bildungsort eine zusätzliche Anschrift besteht, das erste Jahr der allgemeinen Schulpflicht, ein festgestellter sonderpädagogischer Förderbedarf, die Eigenschaft als ordentlicher oder außerordentlicher Schüler, die Schulkennzahl, die Schulformkennzahl sowie die Daten aufgrund der Verordnung gem. § 3 Abs. 2 Nr. 7 BilDokG.

Studierende

Für die Gesamtevidenz der Studierenden sind dem BMUKK gem. § 7 Abs. 2 BilDokG folgende Daten zu übermitteln: Geburtsdatum, Sozialversicherungsnummer, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Beginndatum der jeweiligen Ausbildung unter

⁸ Schul- und Universitätswesen ist in Österreich in vielen Bereichen Bundessache.

⁹ BGBl. I Nr. 12/2002.

¹⁰ BGBl. II Nr. 499/2003.

¹¹ BGBl. II Nr. 30/2004.

¹² BGBl. II Nr. 232/2006.

¹³ <http://www.bmukk.gv.at/>

¹⁴ <http://www.statistik.at/>

¹⁵ Die sprachliche Gestaltung folgt hier und im Folgenden aus Gründen der exakten Zitierung der nicht geschlechterparitätischen Terminologie des BilDokG.

Angabe deren Bezeichnung, das Beendigungsdatum und die Beendigungsform der jeweiligen Ausbildung unter Angabe der Bezeichnung der beendeten Ausbildung, das allfällige bildungseinrichtungsspezifische Personenkenneichen, Postleitzahl und Ort der Anschrift am Heimatort, die Schulform und das Datum der allgemeinen Universitätsreife sowie die Meldung der Fortsetzung des Studiums und des Zulassungstatus.

Die Daten der Schüler werden vom BMUKK in der Gesamtevidenz der Schüler gem. § 6 BilDokG und die Daten der Studierenden in der Gesamtevidenz der Studierenden gem. § 7 BilDokG gespeichert. Eine Kopie des Datensatzes ist zudem gem. § 9 Abs. 2 BilDokG durch den BMUKK an die Statistik Österreich weiterzuleiten, bevor er in den Gesamtevidenzen gespeichert wird.¹⁶

Die Namen der betroffenen Schüler und Studenten werden nicht an den BMUKK übermittelt und nicht in den Gesamtevidenzen gespeichert. Allerdings könnte auch, ohne dass der Name in den Datensätzen enthalten ist, die Möglichkeit bestehen, dass der betroffene Bildungsteilnehmer anhand seiner Sozialversicherungsnummer identifiziert werden kann, die ihm eindeutig zugeordnet ist.

Bildungsevidenz-Kennzahl

Um dieser Gefahr zu begegnen, muss die Sozialversicherungsnummer, bevor sie mitsamt dem dazugehörigen Bildungsdatensatz in der Gesamtevidenz gespeichert wird, gem. § 5 Abs. 2 BilDokG und § 8 BilDokV nicht rückführbar durch einen Algorithmus verschlüsselt werden. Bei der Speicherung in der entsprechenden Gesamtevidenz tritt an die Stelle der Sozialversicherungsnummer die durch ihre Verschlüsselung gewonnene Bildungsevidenz-Kennzahl (BEKZ), wobei ein und dieselbe Sozialversicherungsnummer bei der Verschlüsselung jeweils dieselbe BEKZ zu ergeben hat.

Aus der BEKZ lässt sich die dazugehörige Sozialversicherungsnummer hingegen nicht mehr ermitteln. Die Datensätze sind in der Gesamtevidenz nur unter der BEKZ zu speichern. Eine Speicherung der Datensätze durch den BMUKK unter der Sozialversicherungsnummer und/oder

dem Namen des Betroffenen ist für Zwecke der Gesamtevidenzen unzulässig.

Der Vorteil der Verwendung der Sozialversicherungsnummer bzw. der BEKZ als Identifikator besteht insbesondere darin, dass den weitaus meisten Bürgern bereits eine Sozialversicherungsnummer zugeordnet ist und die Bürokratie zur Erstellung einer bereichsspezifischen Kennziffer entfällt. Außerdem ermöglicht die Verwendung der Sozialversicherungsnummer als bereichsübergreifendes Kennzeichen die bessere Verknüpfung der Bildungsdokumentationsdatensätze mit anderen Datenbanken.¹⁷

Sozialversicherungsnummer

Die Sozialversicherungsnummer ist jedoch ein Identifikator, der naturgemäß für andere Zwecke als den der Bildungsdokumentation eingeführt wurde und auch verwendet wird. Die Nummer wird insbesondere zur Abrechnung medizinischer Dienstleistungen benötigt und wird daher häufig auch dem Arbeitgeber bekannt gegeben. Die Nummer ist somit nicht als geheim und erst recht nicht als bereichsspezifisch zu qualifizieren.

Auch ist anzumerken, dass die Sozialversicherungsnummer durch das BMUKK erst dann verschlüsselt wird, wenn die Datensätze beim BMUKK eingegangen sind und eine Kopie davon an die Statistik Österreich weiterübermittelt wurde. Die Statistik Österreich erhält somit nicht die BEKZ, sondern die unverschlüsselte Sozialversicherungsnummer übermittelt.

Reidentifikation?

Es ist mithin festzuhalten, dass auch das BMUKK zumindest für einen kurzen Zeitraum die Sozialversicherungsnummern in unverschlüsselter Form erhält. Fraglich ist deshalb, ob das BMUKK die betroffenen Bildungsteilnehmer anhand dieser Sozialversicherungsnummer identifizieren kann. Aus der Sozialversicherungsnummer allein lässt sich der Inhaber dieser Nummer nicht identifizieren. Gem. § 31 Abs. 4 Nr. 1 ASVG obliegt dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger die Vergabe von einheitlichen Versicherungsnummern.

Allerdings bearbeitet der BMUKK auch andere Verwaltungsvorgänge, wie z.B. die Erfassung der Unfallbögen von Schülern.

Aus diesen Dokumenten gehen sowohl der Name des betroffenen Bildungsteilnehmers als auch seine Sozialversicherungsnummer hervor. Aus einer in diesen Dokumenten enthaltenen Sozialversicherungsnummer könnte der BMUKK die BEKZ berechnen. Durch die anschließende Verknüpfung dieser Informationen mit den Bildungsevidenzdatensätzen kann das BMUKK folglich die Bildungsdokumentationsdaten (zumindest potentiell) einem bestimmten Bildungsteilnehmer zuordnen und ihn damit identifizieren.

Somit ist aus datenschutzrechtlicher Sicht kritisch anzumerken, dass eine Identifizierung des betroffenen Bildungsteilnehmers durch den BMUKK grundsätzlich möglich ist, da die Sozialversicherungsnummer erst durch den BMUKK unter Verwendung der Sozialversicherungsnummer zur BEKZ verschlüsselt wird. Der BMUKK verarbeitet folglich personenbezogene Daten.

Indirekt personenbezogene Daten

Der österreichische Gesetzgeber ging bei Erlass des Gesetzes hingegen davon aus, dass es sich bei den vom BMUKK verarbeiteten Daten um *indirekt personenbezogene* Daten handelt. Bekanntlich unterscheidet die DSRL ja zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten. Der österreichische Gesetzgeber führte anlässlich der Umsetzung der DSRL noch eine dritte Datenkategorie ein: die der indirekt personenbezogenen Daten. Indirekt personenbezogen sind „Daten für einen Auftraggeber (Z 4), Dienstleister (Z 5) oder Empfänger einer Übermittlung (Z 12) dann, wenn der Personenbezug der Daten derart ist, dass dieser Auftraggeber, Dienstleister oder Übermittlungsempfänger die Identität des Betroffenen mit rechtlich zulässigen Mitteln nicht bestimmen kann.“ (§ 4 Abs. 1 2. HS ö DSG 2000).

Werden Daten nach österreichischem Recht als indirekt personenbezogen eingestuft und verarbeitet, gilt das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen als nicht verletzt. Ob die Einführung dieser dritten Datenkategorie im Hinblick auf die klare Entscheidung der DSRL zugunsten eines lediglich zwei Datenkategorien umfassenden Datenschutzkonzeptes noch als europarechtskonform betrachtet werden kann, ist zweifelhaft, kann für die vorliegende Bewertung der vom BMUKK verarbeiteten Daten aber dahinstehen.

¹⁶ Ausführlicher zur Verarbeitung der Bildungsdokumentationsdaten durch die Statistik Österreich, siehe Abschnitt II. 3.

¹⁷ Dazu ausführlicher: Abschnitt II. 3.

Denn entgegen der Intention des österreichischen Gesetzgebers müssen die Daten beim BMUKK auch nach österreichischem Recht als personenbezogen eingestuft werden:

Die Datenkategorie der indirekt personenbezogenen Daten privilegiert lediglich die Verarbeitung solcher Daten, bei denen der „Auftraggeber, Dienstleister oder Übermittlungsempfänger die Identität des Betroffenen mit rechtlich zulässigen Mitteln nicht bestimmen kann“. Verfügt der Auftraggeber, Dienstleister oder Übermittlungsempfänger jedoch bereits über die erforderliche Information, um den Personenbezug herzustellen, ist ihm dieses Wissen auch nach österreichischem Recht unabhängig davon zuzurechnen, ob er diese Information legal oder illegal erlangt hat und ob er eine Zusammenführung beabsichtigt. So liegt der Fall bei den vom BMUKK verarbeiteten Bildungsdokumentationsdaten, weshalb die Daten trotz ihrer Verschlüsselung zur BEKZ als personenbezogen einzustufen sind.

2.2.2 Abfragemöglichkeiten der Gesamtevidenzen durch Dritte

Nach dem österreichischen BilDokG aus dem Jahre 2003 kann nicht nur das BMUKK auf die gespeicherten Gesamtevidenzen zugreifen.

Dritte, wie z.B. die Sozialversicherungsträger, Organe des Bundes, Gerichte, Gebietskörperschaften und Bildungseinrichtungen, haben gem. § 8 BilDokG ein Auskunftsrecht und somit Zugriff auf die beim BMUKK gespeicherten Datensätze. Die Abfrage ist aber gem. § 8 Abs. 1 a BilDokG nur in dem Ausmaße zulässig, als das für die Wahrnehmung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben erforderlich ist und nur für die Zwecke, die § 8 BilDokG vorsieht. Diese Regelungen dienen der Verwaltungsvereinfachung, da die anfrageberechtigten Institutionen diese Daten nicht selbst (langwierig) ermitteln müssen und die in den Gesamtevidenzen gespeicherten Daten vertrauenswürdig sind. Zudem eröffnet § 8 BilDokG bestimmten Institutionen für statistische Zwecke Zugriffsmöglichkeiten.

Um Zugriff auf einen bestimmten Datensatz zu erhalten, übermitteln die anfrageberechtigten die Sozialversicherungsnummer der betreffenden Person an das BMUKK, wo die Sozialversicherungsnummer gem. § 8 Abs. 1a BilDokG i.V.m.

§ 5 Abs. 2 BilDokG automatisiert in die BEKZ verschlüsselt wird. Anhand dieser Kennzahl wird dann der entsprechende Datensatz aus der Datenbank ermittelt, so dass die anfragende Person auf ihn zugreifen kann.

Anfragende Dritte oder von ihnen beauftragte Dienstleister gem. § 17 BilDokV erhalten zu keiner Zeit Kenntnis von der BEKZ, da sie Abfragenden nach § 8 Abs. 1a BilDokG nicht zugänglich gemacht werden darf und Abfragende nach § 8 Abs. 1 b BilDokG lediglich einen Zugriff auf die Gesamtevidenz erhalten, so dass statistische Auswertungen möglich, aber Ermittlungen bzw. Abspeicherungen, die den Rückschluss auf einen bestimmten Betroffenen ermöglichen, ausgeschlossen sein sollen. Auch hier wird die Konzeption des indirekt personenbezogenen Datums deutlich.

2.2.3 Speicherdauer der Daten in den Gesamtevidenzen

Das BilDokG sieht für die Speicherung der Evidenzen in den Bildungseinrichtungen und im BMUKK gem. § 8 Abs. 6 eine Speicherdauer von 60 Jahren vor und differenziert weder nach Datenart noch nach Speicherzweck. Der Regierungsvorschlag führt zur Begründung der 60 Jahre die Anlehnung an in den entsprechenden Verordnungen festgeschriebene Aufbewahrungsfristen von Schul- und Hochschuldokumenten in Papierform an.¹⁸ Die Papiere werden nach diesen Verordnungen vornehmlich aus Nachweiszwecken so lange aufgehoben.

Werden die Bildungsdokumentationsdaten gem. § 8 Abs. 1 Ziff. 6 BilDokG unter anderem für Abfragen der Sozialversicherungsträger in Angelegenheiten der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung gespeichert, müssen sich diese Daten natürlich auch so lange auf die Person zurückführen lassen, bis sie das Pensionsalter erreicht hat und damit der Zweck der Datenverarbeitung erreicht ist. Die Speicherung für 60 Jahre erscheint insofern bei einigen Datenkategorien durchaus erforderlich. Bei anderen ist diese lange Frist wenig verständlich; so kann man sich kaum vorstellen, dass es für irgendeinen legalen Zweck erforderlich sein kann, An-

gaben über den sonderpädagogischen Förderbedarf 60 Jahre lang zu speichern.

2.2.4 Betroffenenrechte

Der betroffene Bildungsteilnehmer hat nach § 8 Abs. 5 BilDokG das Recht, Auskunft über die Daten zu erhalten, die über ihn in den Gesamtevidenzen beim BMUKK gespeichert sind. Geltend machen muss der Bildungsteilnehmer dieses Recht gegenüber der Bildungseinrichtung, die er gegenwärtig besucht oder die er zuletzt besucht hat. Die Durchsetzung dieses Auskunftsrechts sowie etwaige Berichtigungs- oder Löschungsansprüche kann der Betroffene gem. § 8 Abs. 5 BilDok i.V.m. § 30 DSGVO 2000 gegenüber der österreichischen Datenschutzkommission¹⁹ geltend machen. Die Rechte sind jedoch weniger umfassend als die Betroffenenrechte bei personenbezogenen Daten. Auch diese Differenz ergibt sich aus der hier verneinten Annahme, bei den verarbeiteten Daten handele es sich um indirekt personenbezogene Daten i.S.d. österreichischen Rechts.²⁰

2.3 Verarbeitung der Bildungsdokumentationsdaten bei der Statistik

Die von den einzelnen Bildungseinrichtungen erhobenen Daten über ihre Schüler bzw. Studenten werden nicht nur an den BMUKK übermittelt. Die Leiter der Bildungseinrichtungen müssen zudem Daten an die Bundesanstalt „Statistik Österreich“, die gem. § 9 Abs. 1 BilDokG eine jährliche Statistik zum Bildungswesen in regionaler Gliederung zu erstellen hat, übermitteln. Dies geschieht gem. § 9 Abs. 2 BilDokG, indem die Daten, die vom Leiter der Bildungseinrichtung an das BMUKK übermittelt wurden, als Kopie vom Bundesministerium an die Statistik Österreich weitergeleitet werden. Müssen die Leiter der Bildungseinrichtungen ihre Schüler-/ Studentenevidenz (wie im Regelfall bei Privatschulen) nicht an das BMUKK melden, so müssen sie diese Daten gem. § 9 Abs. 2 BilDokG direkt an die Statistik Österreich übermitteln.

Die an die Statistik Österreich übermittelten Datensätze enthalten die in § 9 Abs. 2 und 4 BilDokG aufgeführten Daten, z.B. das Geburtsdatum, die Sozialver-

¹⁸ Regierungsvorlage zum Gesetz über die Dokumentation im Bildungswesen (Bildungsdokumentationsgesetz), Allgemeiner Teil, S. 1.

¹⁹ <http://www.dsk.gv.at/>.

²⁰ Vgl. oben II 2 a.

sicherungsnummer, das Geschlecht, die Staatsangehörigkeit, den Wohnort und die besuchten Bildungseinrichtungen des Betroffenen sowie (soweit erforderlich) Daten gem. § 3 Abs. 2 Nr. 7 BilDokG i.V.m. § 3 BilDokV über bestandene Schulprüfungen, die Teilnahme am Religionsunterricht oder über die im Alltag verwendete Sprache. Bei der Statistik Österreich wird die Sozialversicherungsnummer gem. § 9 Abs. 2 Nr. 1 b BilDokG unverschlüsselt zusammen mit dem dazugehörigen Datensatz gespeichert.

Des Weiteren hat die Statistik Österreich gem. § 10 Abs. 1 BilDokG ein Bildungsstandregister zu führen, welches zur Erstellung von Verlaufsstatistiken über die Änderungen im Bildungsstand dient. Die Rechtsgrundlage für eine unverschlüsselte Speicherung zum Zwecke der Erstellung unterschiedlicher Statistiken ergibt sich bereits aus dem Statistikprivileg des Art. 6 Abs. 1 b Satz 2 DSRL.

Nach Erstellung der Bildungsstatistik müssen die Sozialversicherungsnummern gem. § 10 Abs. 5 BilDokG reversibel nach § 15 Bundesstatistikgesetz verschlüsselt werden. Nach § 15 Abs. 3 BStatG 2003 ergibt sich insbesondere die Pflicht, die verschlüsselten Daten so getrennt vom Schlüssel aufzubewahren, dass die schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen nicht gefährdet sind. Unter bestimmten Voraussetzungen²¹ darf diese

Verschlüsselung aber gem. § 10 Abs. 5 S. 2 BilDokG wieder aufgehoben werden.

Zulässig sind zur Erstellung der Bundesstatistik gem. § 9 Abs. 6 BilDokG zudem Befragungen der Auskunftspflichtigen über die Sozialversicherungsnummer, das Geschlecht, das Geburtsdatum, den Familienstand des Schülers/Studierenden, die Geschwisterzahl, die berufliche Tätigkeit des Schülers/Studierenden und die Bildungslaufbahn der Eltern sowie deren Beruf und deren Stellung im Beruf²².

Hinsichtlich der Datenspeicherung bei der Statistik Österreich sind im Gesetz keine Lösungsfristen vorgesehen, da es sich bei der Datenverarbeitung bei der Statistik Österreich um eine Datenverarbeitung für statistische Zwecke handelt. Auch diese Privilegierung hinsichtlich der zulässigen Speicherfrist bei statistischer Datenverarbeitung ist bereits europarechtlich in Art. 6 Abs. 1 e DSRL vorgesehen.

3 Die Reform des österreichischen Bildungsdokumentationsgesetzes

Nachdem das BilDokG seit fast 5 Jahren in Kraft ist, ist es nunmehr in wesentlichen Teilen reformiert worden.²³

Die wesentlichen Änderungen betreffen die Übermittlung der Bildungsdokumentationsdaten durch die einzelnen Bildungseinrichtungen sowie die Möglich-

sonenbezogenen Daten sind unverzüglich zu löschen, sobald diese für das Register nicht mehr benötigt werden.

22 Inwieweit die hier vorgesehene Datenerhebung in Bezug auf die Eltern des jeweiligen Bildungsteilnehmers europarechtskonform ist (es handelt sich ja um Rechte Dritter), wäre zu diskutieren, würde den vorgesehenen Rahmen dieses Beitrages aber sprengen.

23 Die Regierungsvorlage betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bildungsdokumentationsgesetz geändert wird, 259 d.P. (XXIII. GP), wurde am 05.12.2007 vom Nationalrat und am 20.12.2007 von Bundesrat beschlossen. Es wurde am 9. Januar 2008 im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl. I 24/2008; abrufbar unter: http://ris1.bka.gv.at/App1/findbgbl.aspx?name=entwurf&format=pdf&docid=COO_2026_100_2_349043). Der Reform liegen u.a. Empfehlungen des Instituts für Rechtsinformatik der Universität Hannover zugrunde, an deren Erstellung die Verfasser dieses Artikels beteiligt waren. Die Verfasser regten vor allem die folgenden Punkte an: Vermeidung des Anfalls personenbezogener Daten im BMUKK durch Einschaltung einer weiteren Stelle („Trusted Third Party“); Deutliche und differenzierte Erfassung der unterschiedlichen Zwecke der jeweiligen Datenverarbeitungen; Begründete Differenzierung hinsichtlich der personenbezogenen Speicherdauer der verarbeiteten Daten nach Zwecken

keit Dritter, Datensätze aus den Gesamtevidenzen beim BMUKK abzurufen. Obwohl auch die Verwendung der Sozialversicherungsnummer in ihrer Eigenschaft als bereichsübergreifendes Personenkennzeichen als Identifikator für den Bildungsdokumentationssektor kritisiert und statt ihrer vermehrt eine bereichsspezifische Personenkennzahl nach dem e-Governmentgesetz gefordert worden ist²⁴, wurde ihre Verwendung beibehalten. Begründet wurde dies damit, dass es der Statistik Österreich sonst nicht möglich wäre, Verknüpfungen zu anderen Statistiken herzustellen.

Auch an dem Verfahrensablauf wurde einiges geändert: Zukünftig müssen auch die Privatschulen von ihren Schülern Bildungsdokumentationsdaten zur Einstellung in die Gesamtevidenz erheben und übermitteln. Jedoch werden die Bildungsdaten der Schüler und Studenten zukünftig nicht mehr direkt von den Leitern der Bildungseinrichtungen an das Ministerium übermittelt, sondern zunächst an die Statistik Österreich. Die Statistik Österreich fungiert in diesem neuen Datenflussmodell als „Trusted Third Party“. Bei der Statistik Österreich wird die Sozialversicherungsnummer der jeweils betroffenen Schüler bzw. Studenten durch einen Algorithmus irreversibel zur BEKZ verschlüsselt. Erst dann wird der Datensatz an das Ministerium übermittelt.

Folglich erhält das Ministerium niemals Kenntnis von der Sozialversicherungsnummer, die einem bestimmten Datensatz zugeordnet ist, da es den Datensatz nur mit der irreversibel verschlüsselten BEKZ als Identifikator erhält. Es handelt sich bei den Bildungsdokumentationsdatensätzen mithin für das Ministerium um pseudonymisierte Daten, die in diesem Fall auch als anonyme Daten anzusehen sind, da das Ministerium über keinerlei Zuordnungsregeln zu den betroffenen Personen verfügt.²⁵ Der Schutz der Privatsphäre der Schüler bzw. Studenten wird durch den Einbau dieser „Trusted Third Party“ erheblich verbessert.

24 Vgl. auch neuerlich Stellungnahme des Datenschutzrat zu dem Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Bildungsdokumentationsgesetz geändert wird unter http://www.parlinkom.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXIII/ME/ME_00080_01/fname_083507.pdf.

25 Ausführlicher zur Anonymisierung von genetischen Daten und zur Zurechnung von Wissen Dritter: Arning, Marian; Forgó, Nikolaus; Krügel, Tina: Datenschutzrechtliche Aspekte der Forschung mit genetischen Daten; in: DuD 2006, S. 700-705.

21 Gem. §10 Abs. 5 BilDokG nur gem. §4 BStatG2003 für die Zusammenführung, für die Erstellung einer angeordneten Statistik und in den in §15 BStatG2003 vorgesehenen Fällen: § 15. (1) Wurden Daten personenbezogen erhoben, ist der Personenbezug unverzüglich zu beseitigen, sobald er nicht mehr aus den in § 5 Abs. 2 genannten Gründen oder für eine weitere angeordnete statistische Erhebung erforderlich ist. (2) Ist die Beibehaltung des Personenbezuges nur mehr aus den Gründen des § 5 Abs. 2 Z 5, 6 oder 7 unerlässlich, so ist die Identität der Betroffenen zu verschlüsseln: 1. im Fall des § 5 Abs. 2 Z 5 unmittelbar, nachdem die Daten in die Verlaufsstatistik aufgenommen worden sind; 2. im Fall des § 5 Abs. 2 Z 6 unverzüglich, sobald nur mehr dieser Grund vorliegt; 3. im Fall des § 5 Abs. 2 Z 7 unmittelbar, nachdem die Daten in die Statistik aufgenommen worden sind. (3) Die gemäß Abs. 2 verschlüsselten Daten sind getrennt vom Schlüssel so aufzubewahren, daß die schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen nicht gefährdet sind. Der Personenbezug dieser Daten darf nur dann hergestellt werden, wenn dies zur Fortsetzung der Verlaufsstatistik oder für eine konkrete Prüftätigkeit gemäß § 5 Abs. 2 Z 6 oder für eine neuerliche Erhebung gemäß § 5 Abs. 2 Z 7 erforderlich ist. (4) Eine Verschlüsselung gemäß Abs. 2 Z 1 kann unterbleiben, wenn nach dem die Verlaufsstatistik anordnenden Bundesgesetz oder Rechtsakt gemäß § 4 Abs. 1 Z 1 die Beibehaltung des Personenbezuges zulässig ist. (5) Die im Register gemäß § 25 enthaltenen per-

Bei der Statistik Österreich verbleibt, wie bisher, eine Kopie der jeweiligen Bildungsdokumentationsdatensätze mitsamt der Sozialversicherungsnummer zur Erstellung der Bundesstatistik zum Bildungswesen und zur Führung des Bildungsstandregisters. Besitzt ein Schüler/Student keine Sozialversicherungsnummer, so wird ihm das Ersatzkennzeichen zukünftig aus Gründen der besseren Effizienz von der Statistik Österreich und nicht mehr durch die einzelnen Bildungseinrichtungen zugeteilt.

Die Bildungsdokumentationsdatensätze werden im Folgenden von der Statistik Österreich an die zuständigen Bundesminister übermittelt, die sie in den Gesamtevidenzen speichern. Aufgrund der Kabinettsreform nach der letzten Nationalratswahl wurden die Aufgaben des bisher für das gesamte Bildungswesen zuständigen Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur auf das Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK) und das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWV) aufgeteilt. Nach dem Inkrafttreten der Reform wird das BMUKK nur noch für die Führung der Gesamtevidenz der Schüler zuständig sein, wohingegen das BMWV zukünftig die Gesamtevidenz der Studierenden führen wird.

Eine weitere Änderung betrifft die Abfragemöglichkeit der Gesamtevidenzen durch Dritte. In der Praxis wurde diese Möglichkeit nicht wahrgenommen, was angesichts des Aufwandes und der Konsequenz mit der in Österreich E-Governmentlösungen durchgesetzt und implementiert werden, bemerkenswert ist. Auch aufgrund starker Proteste von Datenschützern und Elternorganisationen wird diese Abfragemöglichkeit durch die Reform sehr stark eingeschränkt.

Das BMUKK darf zukünftig nur noch den Schulbehörden des Bundes die Abfrage ermöglichen, wenn dies zum Zweck der Wahrnehmung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben (Planung, Steuerung und Wahrung der gesetzlichen Aufsichtspflichten) erforderlich ist, so dass statistische Auswertungen unter Wahrung des Statistikgeheimnisses gemäß § 17 des Bun-

desstatistikgesetzes²⁶ möglich und eine Ermittlung und Abspeicherung von Daten über einen bestimmten Bildungsteilnehmer bzw. ein Rückschluss auf Angaben über bestimmte Bildungsteilnehmer nicht möglich sind. Abfragen durch andere Dritte, wie z.B. Gerichte, Organe in Angelegenheiten des Familienlastenausgleichs oder dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger bzw. den Sozialversicherungsträgern in Angelegenheiten der Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung sind zukünftig nicht mehr erlaubt.

Zudem wird mit der Gesetzesnovelle auch das Problem der undifferenzierten und sehr lange Speicherdauer der Daten in den Gesamtevidenzen entfallen. Da in den Gesamtevidenzen zukünftig ausschließlich anonyme Daten gespeichert werden, ist eine Verpflichtungen zur Löschung der Bildungsdokumentationsdaten durch das BMUKK bzw. das BMWV nicht mehr erforderlich. Die Statistik Österreich muss zukünftig spätestens 20 Jahre nach der letzten Datenmeldung zu diesem Schüler bzw. Studierenden den Personenbezug löschen.

Letztlich muss an den Bildungseinrichtungen selber der Personenbezug spätestens zwei Jahre nach dem Abgang des Schülers oder Studierenden von der Bildungseinrichtung gelöscht werden.

26 BStatG2003 – Statistikgeheimnis

§ 17. (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.

In Österreich existieren schon langjährige Erfahrungen mit der Erhebung und Verarbeitung von Bildungsdokumentationsdaten. Zur besseren Planung und besseren europäischen Zusammenarbeit im Bildungswesen ist die Erhebung von Bildungsdokumentationsdaten erforderlich und sinnvoll.

Starke Proteste von Datenschützern, aber auch von Elternorganisationen gegen die Regelungen des BilDokG aus dem Jahre 2003 zeigen, dass datenschutzrechtliche Bedenken bei der Verarbeitung von Bildungsdokumentationsdaten sehr ernst genommen werden sollten. Andernfalls besteht ein großes Akzeptanzproblem in der Bevölkerung, welches auch von Kritikern des Datenschutzes nicht gewollt sein kann. Auch bestehen erhebliche rechtliche Risiken hinsichtlich der Zulässigkeit der Datenverarbeitungen zu Bildungszwecken im Einzelnen, wenn datenschutzrechtliche Fragen nicht von Beginn an geklärt werden.

Die Reform des österreichischen BilDokG zeigt zudem, dass es möglich ist, die sinnvolle Erhebung und Verarbeitung von Bildungsdokumentationsdaten sowie datenschutzrechtliche Erfordernisse in Einklang zu bringen. Die Pseudonymisierung und faktische Anonymisierung von Bildungsdokumentationsdaten durch eine „Trusted Third Party“ ist dafür ein wesentlicher Punkt. Außerdem sollte sich die Verarbeitung der Bildungsdokumentationsdaten auch sehr an dem eigentlichen Zweck ihrer Erhebung orientieren und sich auf die bessere Planung und Zusammenarbeit im Bildungswesen beschränken, auch wenn es durch gesetzliche Regelungen möglich wäre, mit ihnen auch weitere Zwecke zu verfolgen.

Nur durch die Garantie des Schutzes der Betroffenenrechte sowie durch die Beschränkung der Verarbeitung der Bildungsdokumentationsdaten auf das Notwendigste wird jenes Vertrauen in der Bevölkerung erreicht, welches erforderlich ist, damit die Erhebung und Verarbeitung von Bildungsdokumentationsdaten als notwendig und sinnvoll akzeptiert wird und sich die Betroffenen normkonform verhalten.