Berliner Beauftragter für
Datenschutz und Informationsfreiheit
Dr. Alexander Dix

Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit
An der Urania 4 – 10, 10787 Berlin

49.281.2

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der SPD und der Linksfraktion „Gesetz zur automatisierten Schülerdatei“ (Drs 16/1931)

Top 4 der 36. Sitzung
des Ausschusses für Bildung, Jugend und Familie
am 8. Januar 2009

Der Gesetzentwurf sieht die Einrichtung einer zentralen automatisierten Datei vor, in der alle Schülerinnen und Schüler des Landes Berlin mit einem einheitlichen und begrenzten Katalog von Daten für unterschiedliche Zwecke erfasst werden sollen. Eine derartige zentrale Datenerfassung über eine bestimmte (Personen-) Gruppe von Betroffenen ist grundsätzlich mit datenschutzrechtlichen Risiken verbunden. Wenn der Gesetzgeber eine solche zentrale Datensammlung für bestimmte Zwecke für erforderlich hält, dann ist er verfassungsrechtlich gehalten, hierfür eine normenklare gesetzliche Regelung zu treffen, in der die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Datenverarbeitung, die Datenverarbeitungszwecke und die Zugriffsrechte auf den Datenbestand eindeutig, differenziert und abschließend zu bestimmen sind. Zudem muss ein Sicherheitskonzept gesteigerte technisch-organisatorische Maßnahmen zur Datensicherheit vorsehen. Die Einführung eines zweckfreien Schüler-Personalkennzeichens oder der unbegrenzte Zugriff verschiedener öffentlicher Stellen mit unterschiedlichen Aufgaben auf die geplante Schülerdatei wäre verfassungswidrig.

Daraus folgt, dass die im Gesetzentwurf vorgesehenen einschränkenden Regelungen zur landeseindeutigen Schülernummer, die als ausschließlich technisches Ordnungsmerkmal genutzt und nicht an andere Stellen übermittelt werden darf, sowie zu den differenzierten Zugriffsrechten der Schulen, Bezirks- und Hauptverwaltungen verfassungsrechtlich geboten sind. Sie dürfen künftig nicht gelockert oder gar gestrichen werden.

Sprechzeiten: tgl. 9-15 Uhr,
Do. 9-18 Uhr
oder nach Vereinbarung
Besuchereingang:
An der Urania 4 - 10
auch für Behinderte

U1, U2 und U3:
Nollendorfplatz,
Wittenbergplatz

S-Bahnhof:
Zoologischer Garten
Bus: M29, 100, 187

Fax: (030) 215 50 50
E-Mail:
mailbox@datenschutz-berlin.de
Internet:
http://www.datenschutz-berlin.de
http://www.informationsfreiheit.de

Datenschutz und Informationsfreiheit in Berlin

Nach § 64a Abs. 1 des Entwurfs soll die automatisierte Schülerdatei ausschließlich für die Zwecke der „Schulorganisation“, der „Schulentwicklungsplanung“ sowie der „Kontrolle und Durchsetzung der Schul- und Berufsschulpflicht“ eingerichtet werden. Weitere Datenverarbeitungszwecke (wie z.B. der Kinder- und Jugendschutz) wurden, da es sich hierbei nicht um originär schulbezogene Aufgaben handelt, entsprechend unserer Empfehlung nicht aufgenommen. Die personenbezogenen Daten, die über jede Schülerin und jeden Schüler in der Datei gespeichert werden sollen, sind abschließend in einem Katalog (§ 64a Abs. 2 des Entwurfs) festgelegt worden. Die insgesamt 16 personenbezogenen Merkmale enthalten u. a. Angaben zum Namen, Geburtsdatum, Geschlecht, Anschrift, Erziehungsberechtigte, Schule, Klasse, zur Überwachung der Schulpflicht, Schulanmeldung, nichtdeutsche Herkunftssprache und die Befreiung von der Zahlung eines Eigenanteils für Lernmittel. Diese Daten, die bereits aktuell vor Ort in den Schulen auf der Grundlage des SchulG i. V. m. der SchuldatenVO (z.B. im Schülerbogen, wo allerdings statt der Herkunftssprache das Merkmal „Kommunikationssprache in der Familie“ erfasst wird) erhoben und gespeichert werden, sollen nach § 64a Abs. 4 des Entwurfs von den Schulen in die Datei eingetragen und bei Bedarf berichtigt und ergänzt werden. Sie erhalten dafür entsprechende Zugriffsrechte, die jedoch auf den Datenbestand der Schülerinnen und Schüler, die ihre Schule besuchen, an ihr angemeldet sind oder an ihr angemeldet werden sollen, begrenzt sind. Bei einem Schulwechsel gehen die Datenverarbeitungsrechte von der abgebenden auf die aufnehmende Schule über (vgl. § 64a Abs. 4 Satz 4 des Entwurfs). Den bezirklichen Schulämtern werden nur Zugriffsrechte auf die Daten derjenigen Personen gestattet, die eine in ihrem Zuständigkeitsbereich liegende Schule besuchen, an dieser angemeldet sind oder in deren Einschulungsbereich fallen.

Hier sollte – zur Klarstellung – der Hinweis in den Gesetzestext aufgenommen werden, das die Schulämter „nur in dem für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Umfang“ auf die Daten zugreifen und diese verarbeiten dürfen.

Der für das Schulwesen zuständigen Senatsverwaltung werden die Datenverarbeitungsbefugnisse ausschließlich für die zentral verwaltetet Schulen eingeräumt (vgl. § 64a Abs. 5 Satz 5 des Entwurfs). Auf die Daten der anderen Schulen kann die Senatsverwaltung ausschließlich für Zwecke der Schulorganisation und der Schulentwicklungsplanung und nur in pseudonymisierter Form zugreifen. Ein Rückgriff auf die Daten einer konkreten Person muss ausgeschlossen sein (vgl. § 64a Abs. 6, Satz 2 des Entwurfs).

Den Strafverfolgungsbehörden, der Polizei, den Jugendämtern einschließlich der Jugendgerichtshilfe, der Bewährungshilfe für Jugendliche und Heranwachsende und den Gesundheitsämtern ist auf Anfrage mitzuteilen (§ 64a Abs. 8 des Entwurfs), welche Schule eine Schülerin oder ein Schüler besucht, wenn dies für die Aufgabenerfüllung der anfragenden Stelle erforderlich ist. Weitere Daten (Name, Geburtsdatum, und –ort, Geschlecht, Anschrift und Angaben über die Erziehungsberechtigten) dürfen ausschließlich der Polizei und nur zur Abwehr einer konkreten Gefahr im Einzelfall übermittelt werden.

Die Daten in der Schülerdatei sind nach § 64a Abs. 7 des Entwurfs grundsätzlich ein Jahr nach Ablauf des Schuljahres zu löschen, in dem die/der Betroffene zuletzt eine Schule besucht haben, jedoch nicht vor Beendigung der Schulpflicht. Hier sollte zur Klarstellung eingefügt werden, dass die unter Abs. 2 Nr. 14 aufgeführten Angaben „spätestens ein Jahr nach dem Wegfall der Befreiung von der Zahlung eines Eigenanteils für Lernmittel“ zu löschen sind.

Die automatisierte Schülerdatei für Berlin soll – nach Auskunft der Senatsverwaltung - in einem abgeschotteten Rechenzentrum der Senatsverwaltung eingerichtet und mandantenfähig (13 Mandanten = für die 12 Bezirke und für die SenBWF wegen der zentral verwalteten Schulen) gestaltet werden. Die Datenauswertung und Berichterstattung soll über ein DataWarehouse mit einer dezidierten Rollen- und Rechteverteilung erfolgen. Entsprechend der unterschiedlichen gesetzlichen und tatsächlichen Aufgabenstellung sollen die Schulen, die Schulträger in den Bezirken und die Schulaufsichtsbehörde (SenBWF) differenzierte Zugriffsrechte auf den Datenbestand erhalten. Ein direkter Zugriff von außen (z.B. durch die Justiz- oder Polizeibehörden) auf die Daten in der Schuldatenbank soll ausgeschlossen werden. Zu statistischen Zwecken sollen die Daten aus dem vorhandenen Datenbestand aggregiert werden. Der Datenzugriff soll für die Schulen über das Internet (Web-Browser mit SSL-Verschlüsselung und Client-Zertifikat) und für die Schulträger und die SenBWF über das Berliner Landesnetz (Web-Browser mit SSL-Verschlüsselung) realisiert werden. Dies ist noch in einem detaillierten Sicherheitskonzept festzulegen, bevor die Schülerdatei betrieben werden darf.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bisher teilweise in den Schulen aufgrund unzureichender Mittelausstattung immer noch Rechner sowohl zu Zwecken der Schulverwaltung als auch zu Unterrichtszwecken eingesetzt werden. Das war schon bisher nicht zulässig, würde aber in Zukunft eine ordnungsgemäße und sichere Datenverarbeitung in der zentralen Schülerdatei direkt gefährden.

Hier muss Vorsorge dafür getroffen werden, dass die Schulen über eine Rechner-Infrastruktur verfügen, die ein Eindringen über Unterrichts-Computer in die Schülerdatei ausschließt.

Auch müssen zuvor weitere rechtsverbindliche Vorgaben zum Umgang mit dieser Datei (z. B. Vergabe von Zugriffsrechten in den Schulen, Nutzung der Daten für Statistikzwecke, Verfahren der Pseudonymisierung und Vorgaben für andere technisch-organisatorische Maßnahmen) durch eine Verordnung gem. § 66 Nr. 9 geregelt werden (vgl. § 64a Abs. 8 des Entwurfs).

Die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 5 Berliner Datenschutzgesetz, die sowohl allgemein die Ausführungen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen sicherstellen sollen (z.B. die technische Umsetzung der Erfüllung der Rechte auf Auskunft, Löschung, Sperrung und Berichtigung von Daten) (Abs. 1) als auch speziell die sechs Ziele der informationstechnischen Sicherheit (Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Authentizität, Revisionsfähigkeit und Transparenz von Daten und Verarbeitungsverfahren) gewährleisten sollen (Abs. 2), sind auf der Grundlage einer Risikoanalyse und eines Sicherheitskonzepts zu ermitteln (Abs. 3 Satz 1).

Die IT-Sicherheitsgrundsätze der Berliner Verwaltung vom 11.12.2007 geben als Verwaltungsvorschrift vor, dass für behördliche und verfahrensbezogene Sicherheitskonzepte die Anwendung der IT-Grundschutzkataloge des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) mit den zugehörigen BSI-Standards in der jeweils aktuellen Fassung obligatorisch ist.

Das für die automatisierte Schülerdatei nach § 5 Abs. 3 BlnDSG zu erstellende Sicherheitskonzept ist ein verfahrensspezifisches Sicherheitskonzept. Es ergänzt die in einem behördlichen Sicherheitskonzept festgelegten Maßnahmen zur verfahrensunabhängigen Sicherung der IT-Infrastruktur einer Behörde um Maßnahmen, die vom Verfahren zusätzlich zu leisten sind. Nach der Zulieferung der für das Schulwesen zuständigen Senatsverwaltung (SenBWF) zum IT-Sicherheitsbericht 2008 des Senats existiert für die Senatsverwaltung ein solches behördliches Sicherheitskonzept auf der Grundlage der BSI-Methodik. Bei der Erstellung des Sicherheitskonzepts für die Schülerdatei wäre also zu prüfen, welche als erforderlich anzusehenden Maßnahmen am behördlichen Sicherheitskonzept oder durch ergänzende Maßnahmen des Verfahrens zu ergänzen sind (z.B. Absicherung der landeseindeutigen Schülernummer gegen unzulässige Übermittlung nach § 64 a Abs. 3 Satz 3 SchulG, Spezifikation und technische Umsetzung der unterschiedlichen Rollen mit unterschiedlichen Zugriffsberechtigungen nach § 64 a Abs. 4 und 5 SchulG, ggf. Dateiverschlüsselung, Verschlüsselung beim Transport über das Landesnetz, Absicherung gegenüber Risiken aus dem Internet, siche-

re Pseudonymisierung zur Umsetzung von § 64 a Abs. 6 SchulG, Absicherung der fristgerechten Datenlöschung durch programmgesteuerte automatische Löschung).

Schließlich muss die Infrastruktur des Datenschutzes in den Schulen mit der Einführung der automatisierten Schülerdatei als notwendiges Korrektiv verbessert werden. Zwar sieht das Berliner Datenschutzgesetz bereits jetzt vor, dass für jede Schule ein Schuldatenschutzbeauftragter bzw. eine Schuldatenschutzbeauftragte benannt wird. Das ist bisher aber nicht in allen Schulen geschehen. Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung sollte darauf dringen, dass diese gesetzliche Verpflichtung flächendeckend umgesetzt wird und die Schuldatenschutzbeauftragten direkten Kontakt mit dem Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit aufnehmen. Erst wenn die Schuldatenschutzbeauftragten aller Schulen benannt und dem Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit bekannt sind, kann dieser auch Maßnahmen zur Koordination und Weiterbildung ergreifen.

Die Einführung der automatisierten Schülerdatei ist eine weitreichende Maßnahme, deren Ausgestaltung und Wirkung nach einer gewissen Zeit und in regelmäßigen Abständen evaluiert werden sollte, wie dies auch der Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Ziff. IX) vorsieht. Allerdings macht eine solche Evaluation erst Sinn, wenn die Datei über eine gewisse Zeit im Echtbetrieb genutzt worden ist. Daher sollte ein erster Evaluationsbericht im Juli 2011 erstellt werden.