

Titel:

Erfolgreiche Popularklage gegen gesetzliche Regelungen von automatisierter Datenverarbeitung und Statistiksystemen im bayerischen Schulwesen

Normenketten:

BV Art. 100, Art. 101, Art. 118 Abs. 1, Art. 134

BayEUG Art. 85 Abs. 1 S. 5 Nr. 2, Nr. 3, Art. 85a, Art. 92 Abs. 5 S. 1, Art. 113a, Art. 113b

Leitsätze:

1. Die angegriffenen Regelungen im Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen über die Übermittlung und Verarbeitung personenbezogener Daten von Schülerinnen und Schülern, deren Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmerinnen und Prüfungsteilnehmern im automatisierten Verfahren gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a BayEUG, von Lehrkräften und des nicht unterrichtenden Personals im automatisierten Verfahren gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a BayEUG, sowie über die Amtliche Schulstatistik und die Ergebnisstatistiken gemäß Art. 113 b BayEUG – jeweils auch i. V. m. Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG – verstoßen weder gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100 i. V. m. 101 BV) noch gegen die Privatschulfreiheit (Art. 134 BV) oder den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) und sind auch sonst mit der Bayerischen Verfassung vereinbar. (Rn. 91 – 381)
2. Unionsrechtlich nicht vollständig determiniertes Landesrecht prüft der Verfassungsgerichtshof im Popularklageverfahren grundsätzlich allein am Maßstab der Bayerischen Verfassung. (Rn. 98 – 99)
3. Zu Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a BayEUG, auch i. V. m. Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG: (Rn. 100 – 234)
4. a) Durch die in diesen Bestimmungen vorgesehenen Befugnisse zur Übermittlung und Verarbeitung der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern unter Einschaltung einer öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter gemäß Art. 28 DSGVO im automatisierten Verfahren zur Unterstützung der Schulen wird in mehrfacher Hinsicht in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen eingegriffen. Es handelt sich hierbei um Eingriffe von eher geringem Gewicht, für die eine ausreichende Rechtsgrundlage vorliegt. Die Regelung genügt insbesondere den Anforderungen, die das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 BV) an die Normenbestimmtheit und die Verhältnismäßigkeit stellt. (Rn. 106 – 123)
5. b) In dem gesetzlich durch Art. 85 a Abs. 1 BayEUG angeordneten Auftragsverarbeitungsverhältnis zur Unterstützung der Schulen ist Verantwortlicher für die Datenverarbeitung im Sinn des Datenschutzrechts (Art. 4 Nr. 7 DSGVO) die jeweilige Schule. Diese trägt nach außen und gegenüber den betroffenen Personen die datenschutzrechtliche Verantwortung, während die beauftragte öffentliche Stelle, an die der Datensatz gemäß Art. 85 a Abs. 2 BayEUG von der Schule weitergegeben wird, bei der Speicherung dieser Daten und deren Bereithaltung zum Abruf durch andere Schulen als Auftragsverarbeiter im Sinn der Art. 4 Nr. 8, Art. 28 DSGVO tätig wird; die Datenverarbeitung des Auftragsverarbeiters wird – wie die Datenverarbeitung eigener Mitarbeiter bzw. eigener Bediensteter – dem Verantwortlichen zugerechnet, als dessen (organisatorischer) Teil er gilt. (Rn. 109 – 110)
6. c) Die Bestimmungen wahren den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Befugnisse sollen den Verwaltungsvollzug im Bereich der Schulverwaltung unter Einsatz moderner elektronischer Datenverarbeitung vereinfachen und optimieren und dienen damit dem legitimen Ziel der effizienten Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags (Art. 128 ff. BV) und der Schulaufsicht (Art. 130 Abs. 1 BV). Das Regelungssystem ist geeignet, die vom Gesetzgeber angestrebten Effizienzgewinne bei der Datenverarbeitung im Rahmen von schulübergreifenden Verwaltungsabläufen zu erreichen; dieser darf die Regelungen im Rahmen des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums auch als erforderlich und verhältnismäßig ansehen. Insbesondere unterliegen die Daten einer strengen Zweckbindung. Weiterhin fehlt es nicht an ausreichenden organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts, auch da insoweit ergänzend Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung sowie des Bayerischen Datenschutzgesetzes oder des Bundesdatenschutzgesetzes zur Anwendung kommen. (Rn. 157 – 190)

7. d) Die Regelungen verstoßen nicht gegen die Privatschulfreiheit (Art. 134 BV). Aus der auf Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG beruhenden Verpflichtung auch der staatlich genehmigten Ersatzschulen, an dem Weitergabe- bzw. Übermittlungssystem mittels des vom Staatsministerium kostenlos bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms (ASV) teilzunehmen, ergibt sich ein lediglich geringer Eingriff in die Privatschulfreiheit; tangiert wird nur der weitere Rechtskreis der Gestaltungsfreiheit des Schulträgers hinsichtlich der organisatorischen Rahmenbedingungen, nicht aber die eigenverantwortliche Unterrichtsgestaltung als engerer Kern der Privatschulfreiheit. Auch insoweit rechtfertigen die vom Gesetzgeber verfolgten legitimen, verfassungsrechtlich verankerten Zwecke der effizienten Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags und der Schulaufsicht den Eingriff. Die von den Regelungen ausgehenden Belastungen wirtschaftlicher Art in Form erhöhten organisatorischen und personalwirtschaftlichen Aufwands sind von den Privatschulen vor diesem Hintergrund hinzunehmen. (Rn. 196 – 222)

8. e) Bei staatlich genehmigten Ersatzschulen, auf die Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG die Anwendung von Art. 85 und 85 a BayEUG erstreckt, handelt es sich um private Schulen, die gemäß Art. 91 BayEUG in ihren Bildungs- und Erziehungszielen öffentlichen, im Freistaat Bayern vorhandenen oder vorgesehenen Schulen entsprechen, sodass durch ihren Besuch die Schulpflicht erfüllt werden kann. Da im Hinblick darauf ausreichend Gemeinsamkeiten zwischen diesen Privatschulen und öffentlichen Schulen für die Gleichbehandlung bestehen, liegt kein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV vor. (Rn. 233)

9. Zu Art. 85 Abs. 1 Nr. 3, Art. 113 a BayEUG, auch i. V. m. Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG: (Rn. 235 – 381)

10. a) Einerseits durch die in Art. 85 Abs. 1 Nr. 3 BayEUG enthaltene Verpflichtung der Schulen, die in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten betreffend Lehrkräfte plausibel über die gemäß Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG beauftragte Stelle zu bestimmten Zeitpunkten an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde zu übermitteln, sowie andererseits durch die Befugnis der jeweils zuständigen Schulaufsichtsbehörden gemäß Art. 113 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG, zur Erfüllung der in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Dienstaufgaben die dort genannten Daten unter Einschaltung einer öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter gemäß Art. 28 DSGVO im automatisierten Verfahren zur Unterstützung der Schulverwaltung zu verarbeiten, wird je eigenständig in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des betroffenen Personals eingegriffen. Auch hierbei handelt es sich um Eingriffe von geringem Gewicht und besteht eine ausreichende, insbesondere hinreichend normenklare Rechtsgrundlage. (Rn. 237 – 249)

11. b) In dem gesetzlich durch Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG angeordneten Auftragsverarbeitungsverhältnis zur Unterstützung der Schulverwaltung ist Verantwortlicher für die Datenverarbeitung im Sinn des Datenschutzrechts (Art. 4 Nr. 7 DSGVO) die jeweilige Schulaufsichtsbehörde, während die in Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG benannte öffentliche Stelle, die vom Staatsministerium beauftragt wird, als Auftragsverarbeiter der Schulaufsichtsbehörden gemäß Art. 4 Nr. 8, Art. 28 DSGVO agiert. Dieses Auftragsverarbeitungsverhältnis betrifft ausschließlich die in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten personenbezogenen Daten. (Rn. 253)

12. c) Die Bestimmungen wahren den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Mit dem Ziel, die Erfüllung der Aufgaben der staatlichen Schulaufsichtsbehörden durch ein neues EDV-System einschließlich der hierfür nötigen Rechtsgrundlagen effizienter zu gestalten (Art. 130 Abs. 1 BV), verfolgt der Gesetzgeber einen legitimen Zweck, zu dessen Erreichung die Regelungen, auch soweit davon Privatschulen betroffen werden, geeignet und erforderlich sind. Die staatliche Schulaufsicht erstreckt sich bei Ersatzschulen jedenfalls auf die Kontrolle der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 92 Abs. 2 BayEUG, die dauerhaft erfüllt sein müssen. Zu diesen gehört auch die hinreichende Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte, sodass die in Art. 113 a Abs. 2 Nr. 1 BayEUG aufgeführten Daten der Lehrkräfte von den Schulaufsichtsbehörden im Rahmen der Kontrolle der Genehmigungsvoraussetzungen benötigt werden. (Rn. 261 – 276)

13. d) Die Vorschriften sind sowohl im Hinblick auf den Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des betroffenen Personals als auch im Hinblick auf den Eingriff in die organisatorische und personelle Gestaltungsfreiheit der Privatschulen, also die Privatschulfreiheit im weiteren Sinn, verhältnismäßig im engeren Sinn. Etwaigen Problemen der Verwaltungspraxis, wenn bestimmte Datenkategorien an einzelnen Privatschulen nicht existieren sollten, kann hinreichend im Rahmen der Auslegung der Vorschriften Rechnung getragen werden. (Rn. 271 – 276 und 296 – 300)

14. Zu Art. 113 b BayEUG, auch i. V. m. Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG: (Rn. 310 – 381)

15. a) Die Vorschrift über die statistische Verarbeitung der Daten von Schülerinnen, Schülern, externen Prüfungsteilnehmern sowie der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals greift jedenfalls insofern in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, als sie Grundlage dafür ist, dass bei den Schulen gespeicherte personenbezogene Daten der Betroffenen zur Erstellung der Amtlichen Schulstatistik (Art. 113 b Abs. 1 Alt. 1, Abs. 6 BayEUG) in nicht anonymisierter Form an das Landesamt für Statistik weitergeleitet und dort zunächst weiterhin in nicht anonymisierter Form verarbeitet und ausgewertet werden. (Rn. 311)

16. b) Die Vorschrift regelt in Verbindung mit den anwendbaren Vorschriften des Bayerischen Statistikgesetzes hinreichend bestimmt die Frage der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit bei der statistischen Datenverarbeitung. Bei der Erstellung der Amtlichen Schulstatistik (Art. 113 b Abs. 1 Alt. 1, Abs. 6 BayEUG) ist Verantwortlicher für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der statistischen Auswertungsprozesse das Landesamt für Statistik. Bei der Erstellung der Ergebnisstatistiken (Art. 113 b Abs. 1 Alt. 2, Abs. 7 BayEUG) bedarf es für die dafür zuständigen Statistikstellen keines datenschutzrechtlichen Verantwortlichen, da von ihnen keine personenbezogenen Daten verarbeitet werden. Denn die Anonymisierung der zu erhebenden Leistungsmerkmale hat gemäß Art. 113 b Abs. 5 BayEUG durch die Schulen und zeitlich vor dem Vorgang der Einspeisung in den statistischen Auswertungsprozess zu erfolgen; anonymisierte Daten sind keine personenbezogenen Daten mehr. (Rn. 315 – 349)

17. c) Die in Art. 113 b Abs. 1 BayEUG normierten Zwecke der Bildungsplanung und der Organisation des Schulwesens sind hinreichend bestimmt und rechtfertigen verfassungsrechtlich mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sowohl die Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Betroffener als auch in die Privatschulfreiheit. (Rn. 350 – 363)

Schlagworte:

Privatschulfreiheit, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Normenklarheit, Schulaufsicht, Statistik und Vollzug, automatisierte Datenverarbeitung und Statistiksysteme im Schulwesen, informationelle Selbstbestimmung, personenbezogene Daten, Verantwortlicher, Auftragsverarbeitung, Normbestimmtheit, Bildungsauftrag, Datenverarbeitung

Fundstellen:

LSK 2026, 13788

NVwZ-RR 2026, 729

Tenor

1. Das Verfahren wird im Hinblick auf den Antrag des Antragstellers zu 2 eingestellt.
2. Der Antrag des Antragstellers zu 1 wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I.

1

Gegenstand der Popularklage sind mehrere Regelungen des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG), die die Verarbeitung personenbezogener Daten von Schülerinnen und Schülern, Erziehungsberechtigten und Lehrkräften mittels automatisierter Verfahren sowie die Schulstatistiken zum Gegenstand haben. Die Antragsteller wenden sich im Einzelnen gegen Art. 85 Abs. 1 Sätze 3 bis 5, Art. 85 a, 92 Abs. 5 Satz 1, Art. 113 a und 113 b BayEUG in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl S. 414, 632, BayRS 2230-1-1-K), das zuletzt durch § 39 des Gesetzes vom 26. März 2026 (GVBl S. 75) und durch § 3 des Gesetzes vom 26. März 2026 (GVBl. S. 139) geändert worden ist.

2

1. Seit dem Jahr 2005 bereitete das Staatsministerium für Unterricht und Kultus unter Einbindung des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz im Rahmen des eGovernment-Projekts „Amtliche Schuldaten“ (ASD) die Einführung einer Arbeitsdatenbank, die über Schnittstellen u. a. mit dem den Schulen zur Verfügung gestellten und von ihnen zu verwendenden Allgemeinen

Schulverwaltungsprogramm (im Folgenden auch: ASV) verbunden ist, und daneben eine Neukonzeption der Schulstatistiken vor.

3

Zweck des neuen Verfahrens zur Erhebung, Verarbeitung und Bereitstellung der Schuldaten sollte neben der Unterstützung der Schulen und Schulaufsichtsbehörden bei ihren Verwaltungsaufgaben eine Verbesserung der Qualität der Schulstatistik mit schnelleren und regional gegliederten Auswertungsergebnissen sein, um länderübergreifenden und internationalen Anforderungen an die Statistik zu genügen sowie die Nutzbarkeit für Steuerungs- und Planungszwecke zu verbessern. Da davon ausgegangen wurde, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen in datenschutzrechtlicher und statistikrechtlicher Sicht hierfür nicht ausreichend waren (LTDrs. 16/3827 S. 2), wurde mit dem am 1. Juni 2010 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (GVBl S. 230) Art. 85 BayEUG geändert und erweitert sowie die Art. 85 a, 113 a und 113 b neu in das Gesetz eingefügt.

4

Die angegriffenen Vorschriften sind seit ihrem Inkrafttreten inhaltlich weitgehend unverändert geblieben.

5

Vor Erhebung der Popularklage gab es verschiedene, im Wesentlichen redaktionelle Änderungen. Unter anderem wurde in Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a und b BayEUG die Reihe der zu erhebenden Daten durch das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 23. Mai 2014 (GVBl S. 186) jeweils um die Angabe des „Wohnorts (Gemeindekennzahl)“ ergänzt.

6

Im Zuge der Neufassung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG) vom 15. Mai 2018 (GVBl S. 230) wurde im Bereich von Art. 85 BayEUG unter anderem dessen Absatz 1 Satz 4 geändert und die Verpflichtung gestrichen, die betroffenen Personen bei der Datenerhebung auf die Vorschrift hinzuweisen (vgl. Art. 39 b Abs. 15 Nr. 4 Buchst. b BayDSG vom 15. Mai 2018). Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG wurde durch Art. 39 b Abs. 15 Nr. 5 BayDSG an die Europäische Datenschutz-Grundverordnung angepasst, indem die mit der Verarbeitung der personenbezogenen Daten beauftragte öffentliche Stelle nun als „Auftragsverarbeiter gemäß Art. 28 der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO)“ definiert wurde. In gleicher Weise wurde Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG durch Art. 39 b Abs. 15 Nr. 7 BayDSG geändert, wobei zugleich in Abs. 3 Satz 1 die Wörter „und nutzen“ gestrichen wurden.

7

Neben weiteren, überwiegend redaktionellen Änderungen wurde durch § 1 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 23. Juli 2024 (GVBl S. 263) in Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a und Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a BayEUG das Datum „geografische Gitterzelle“ eingefügt. Zugleich wurde Art. 113 b Abs. 10 Satz 2 und Abs. 11 erneut – nach der Änderung durch § 1 Nr. 37 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 24. Juli 2019 (GVBl S. 398) – dahingehend geändert, dass die Ergebnisstatistiken und schulübergreifenden Geschäftsstatistiken (anstatt des „Landesamts für Schule“) wieder von den Statistikstellen des Staatsministeriums und des „Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung“ erstellt werden.

8

Schließlich führte das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 25. Juli 2025 (GVBl S. 260) in den verfahrensgegenständlichen Normen im Wesentlichen zu – teilweise nur redaktionellen – Änderungen bei den zu verarbeitenden Daten. Insbesondere wurde in Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 BayEUG in Buchstabe a die Angabe „Schullaufbahn Daten“, und in Buchstabe b sowie in Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a BayEUG am Ende die Angabe „bei vollzeitschulpflichtigen Schülerinnen und Schülern die Tatsache, dass es sich um Kinder von beruflich Reisenden oder von Personen ohne gewöhnlichen Aufenthalt handelt“ eingefügt. In Art. 113 a Abs. 2 BayEUG wurde in Nummer 1 Buchstabe a die Angabe „Staatsangehörigkeit, Adressdaten (bei staatlichem sowie für die Erteilung von Religionsunterricht vorgesehenem kirchlichem Personal)“ eingefügt. In Buchstabe b sowie in Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a BayEUG wurde zudem die Angabe

„Arbeitszeitkonto“ ergänzt. Durch § 39 des Vierten Modernisierungsgesetzes Bayern vom 26. März 2026 (GVBl S. 75) wurde zuletzt noch in Art. 113 b Abs. 9 Satz 2 BayEUG die Angabe „nach dem jeweils neuesten Stand der Technik“ gestrichen.

9

Die angegriffenen Vorschriften regeln – jeweils unter Einsatz automatisierter Verfahren – einerseits verschiedene, Verwaltungszwecken dienende Vorgänge der Verarbeitung personenbezogener Daten von Schülerinnen und Schülern, Erziehungsberechtigten und Lehrkräften (Art. 85, 85 a und 113 a BayEUG), andererseits die Datenverarbeitung im Rahmen der Amtlichen Schulstatistik und der Ergebnisstatistiken (Art. 113 b BayEUG), insbesondere die Datenerhebung hierzu.

10

Allgemein ergibt sich aus Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 4 BayEUG (nicht angegriffen in Sätzen 1 und 2) die Befugnis der Schulen, diejenigen Daten von Schülerinnen und Schülern, Erziehungsberechtigten, Lehrkräften und nicht unterrichtendem Schulpersonal zu verarbeiten, die zur Erfüllung der den Schulen durch Rechtsvorschriften zugewiesenen Aufgaben erforderlich sind (Sätze 1 und 2), und die Verpflichtung der betroffenen Personen, diese Daten anzugeben (Satz 4). Satz 3 nennt in nicht abschließender Weise verschiedene der von der Datenverarbeitung umfassten Daten. Während Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG die Schulen verpflichtet, bestimmte Daten schulintern mittels des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms zu verarbeiten, verpflichten Nummern 2 und 3 des Art. 85 Abs. 1 Satz 5 BayEUG die Schulen, Daten von Schülerinnen und Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern (Nr. 2) bzw. von Lehrkräften (Nr. 3) weiterzugeben bzw. zu übermitteln. Nicht angegriffen werden Absätze 1 a bis 3 des Art. 85 BayEUG, wobei Absatz 2 die Übermittlung von Daten zu schulfremden Zwecken regelt.

11

Durch Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 BayEUG werden die Schulen verpflichtet, zunächst die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten laufend zu aktualisieren und zeitnah und plausibel an eine vom Staatsministerium gemäß Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG als Auftragsverarbeiter bestimmte öffentliche Stelle, derzeit das dem Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung angegliederte ITDienstleistungszentrum des Freistaates Bayern, weiterzugeben. Soweit es um Schülerinnen und Schüler geht, sind dies einerseits „nicht schuljahresbezogene Daten“, zu denen neben der Identifizierung der Person dienenden Daten wie Name, Vorname, Adressdaten, Geburtstag und -ort sowie Staatsangehörigkeit auch Angaben zum Migrationshintergrund, zum Jahr der Ersteinschulung und zu erworbenen Abschlüssen gehören (Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a BayEUG); hinzu kommen „schuljahresbezogene Daten“, u. a. solche zur Förderung oder zur ganztägigen Betreuung, übertrittsrelevante Daten und Daten zum aktuellen Unterricht (Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b BayEUG). Die betroffenen Daten der Erziehungsberechtigten beschränken sich auf Angaben zum Namen und zu Adressdaten (Art. 85 a Abs. 2 Nr. 2 BayEUG) und die Daten externer Prüfungsteilnehmer auf die nicht schuljahresbezogenen Daten (Art. 85 a Abs. 2 Nr. 3 BayEUG). Der Auftragsverarbeiter darf die an ihn weitergegebenen Daten zu den in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG bestimmten schulübergreifenden Zwecken, also zur Unterstützung der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und der Überwachung der Schulpflicht, verarbeiten und nach Art. 85 a Abs. 3 BayEUG ausschließlich an Schulen und nur zu den vorgenannten schulübergreifenden Zwecken weitergeben. Dabei sind Datenabrufe an den Schulen zu protokollieren (Art. 85 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG) und organisatorische und technische Vorkehrungen für die Einhaltung dieser Vorgabe zu treffen (Art. 85 a Abs. 3 Satz 2 BayEUG). Etwaige zur Gewährleistung der Eindeutigkeit der Daten technisch erzeugte Ordnungsmerkmale dürfen nach Art. 85 a Abs. 3 Satz 4 BayEUG weder beim Auftragsverarbeiter noch bei den Schulen einsehbar sein. Nach Art. 85 a Abs. 4 BayEUG ist für die nicht schuljahresbezogenen Schülerdaten und die Daten der Erziehungsberechtigten die Löschung sechs Jahre nach dem Ausscheiden aus dem bayerischen Schulsystem vorgesehen, für die übrigen Daten ein Jahr nach der Erhebung. Die Schulen bleiben nach Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Satzteil 3 BayEUG für die Daten, die an den Auftragsverarbeiter weitergegeben werden, verantwortlich; dagegen weist Art. 85 a Abs. 1 Satz 2 BayEUG die datenschutzrechtliche Gesamtverantwortung dem Staatsministerium zu.

12

In ähnlicher Weise regeln Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 und Art. 113 a BayEUG die Übermittlung von Daten der Lehrkräfte an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde. Die von der Übermittlung betroffenen Daten der staatlichen und nichtstaatlichen Lehrkräfte umfassen nach Art. 113 a Abs. 2 Nr. 1 BayEUG

wiederum sowohl „nicht schuljahresbezogene Daten“, u. a. zur Identität der Lehrkraft, als auch „schuljahresbezogene Daten“ zur Beschäftigung und zum Einsatz, wie u. a. zur Unterrichtspflichtzeit. Im Hinblick auf staatliches Personal erweitert Art. 113 a Abs. 2 Nr. 2 BayEUG den Bereich der Übermittlung um weitere Daten, z. B. zum Geburtsort. Anders als im Rahmen von Art. 85 a BayEUG stellt Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG die Verpflichtung der Datenübermittlung betreffend Lehrkräfte jedoch unter den Vorbehalt, dass eine Übermittlung an die Schulaufsichtsbehörde (nur) zu erfolgen hat, soweit sie erforderlich ist (vgl. hierzu LT-Drs. 16/ 3827 S. 10). Die Daten dürfen vom Auftragsverarbeiter und den Schulaufsichtsbehörden gemäß Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 bzw. Abs. 3 BayEUG nur zu den in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG angeführten, der Aufgabenerfüllung der Schulaufsichtsbehörden dienenden Zwecken der Unterrichtsplanung der staatlichen Schulen, der Prüfung der Unterrichtssituation und der Bezuschussung nichtstaatlicher Schulen nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) verarbeitet werden. Dabei ist die Einhaltung dieser Zweckbindung durch organisatorische und technische Vorkehrungen zu gewährleisten (Art. 113 a Abs. 3 Satz 2 BayEUG). Darüber hinaus erlaubt Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG die weitere Übermittlung der in Abs. 2 genannten Daten an Schulen zur Unterstützung der Planung und Durchführung des Unterrichts und die Übermittlung von Daten der Lehrkräfte, die Religionsunterricht erteilen, an die Kirchen. Die Fristen für die Löschung der übermittelten Daten sind in Art. 113 a Abs. 4 BayEUG nach der Art der Daten und danach, ob es sich um Daten staatlichen Personals handelt, differenziert geregelt. Nach Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 3 BayEUG bleiben die Schulaufsichtsbehörden datenschutzrechtlich für die vom Auftragsverarbeiter verarbeiteten Daten verantwortlich; die datenschutzrechtliche Gesamtverantwortung weist Art. 113 a Abs. 1 Satz 2 BayEUG, ähnlich wie im Rahmen des Art. 85 a BayEUG, dem Staatsministerium zu.

13

Art. 113 b BayEUG regelt die Durchführung der Amtlichen Schulstatistik und der Ergebnisstatistiken, die Zwecken der Bildungsplanung und der Organisation des Schulwesens dienen und einmal jährlich als Landesstatistiken nach Art. 9 des Bayerischen Statistikgesetzes (BayStatG) durchgeführt werden. Während die Schulstatistik vom Landesamt für Statistik durchgeführt wird, werden die Ergebnisstatistiken ebenso wie schulübergreifende Geschäftsstatistiken von den Statistikstellen des Staatsministeriums und des Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung durchgeführt (Art. 113 b Abs. 10 und 11 BayEUG). Für die statistischen Erhebungen sind die Schulleiter bzw. die Kolleggruppenleiter des Lehrgangs in Verbindung mit dem Bayerischen Rundfunk und die Leitungen der Staatsinstitute für die Ausbildung von Fach- und Förderlehrern auskunftspflichtig, wobei die Auskünfte nach Art. 113 b Abs. 8 Satz 3 BayEUG – unter Verwendung des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms – den die Statistik durchführenden Stellen zu erteilen sind. Für die Durchführung der Amtlichen Schulstatistik werden nach Art. 113 b Abs. 3 BayEUG eine Vielzahl von Daten von Schülerinnen und Schülern und externen Prüfungsteilnehmern, Absolventen des Lehrgangs in Verbindung mit dem Bayerischen Rundfunk und Absolventen der Staatsinstitute für die Ausbildung von Fach- und Förderlehrern, Lehrkräften und nicht unterrichtendem Personal sowie Angaben zu den von den Schülerinnen und Schülern im laufenden Schuljahr besuchten Unterrichtseinheiten, Daten der Schule und Daten zum Unterricht und dessen Organisation erhoben. Zusätzlich zu diesen statistischen Erhebungsmerkmalen sind nach Art. 113 b Abs. 4 Satz 1 BayEUG Hilfsmerkmale definiert, auf deren Grundlage nach Art. 113 b Abs. 9 BayEUG für jeden Datensatz ein Pseudonym zur Ermöglichung schuljahresübergreifender statistischer Auswertungen erstellt wird. Dabei ist nach Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG sicherzustellen, dass die Hilfsmerkmale von den Erhebungsmerkmalen schnellstmöglich, spätestens aber nach Plausibilisierung und Generierung des Pseudonyms getrennt und gelöscht werden. Demgegenüber werden für die Ergebnisstatistiken lediglich anonymisierte Leistungsdaten erhoben, die nach Art. 113 b Abs. 5 Satz 2 BayEUG ohne Verknüpfung mit personenbezogenen Daten und ohne Verknüpfung mit einem Pseudonym in den statistischen Auswertungsprozess eingespeist werden. Während in diesem Zusammenhang die Ergebnisse der zentralen Abschlussprüfungen sowohl von öffentlichen Schulen als auch von staatlich anerkannten Ersatzschulen erfasst werden, sind über die Ergebnisse der Jahrgangsstufentests und der Orientierungsarbeiten in der Grundschule nach Art. 113 b Abs. 7 Satz 3 BayEUG nur die öffentlichen Schulen auskunftspflichtig.

14

Nach Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG finden unter anderem Art. 85, 85 a und 113 b auf staatlich genehmigte Ersatzschulen Anwendung.

15

2. Die angegriffenen Normen des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (sowie die nicht angegriffenen Sätze 1 und 2 des Art. 85 Abs. 1) haben in der aktuellen Fassung folgenden Wortlaut:

Art. 85

Verarbeitung personenbezogener Daten

(1) ¹Die Schulen dürfen die zur Erfüllung der ihnen durch Rechtsvorschriften zugewiesenen Aufgaben erforderlichen Daten verarbeiten. ²Dazu gehören personenbezogene Daten der Schülerinnen und Schüler und deren Erziehungsberechtigten, der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals. ³Es sind dies bei den Schülerinnen und Schülern insbesondere Name, Adressdaten, Staatsangehörigkeit, Religionszugehörigkeit (soweit für die Schulpraxis erforderlich), Migrationshintergrund (Geburtsland, Jahr des Zuzugs nach Deutschland, Muttersprache deutsch/nicht deutsch), Leistungsdaten, Daten zur schulischen und beruflichen Vorbildung sowie zur Berufsausbildung, bei den Lehrkräften insbesondere Name, Staatsangehörigkeit, Angaben zur Lehrbefähigung und zum Unterrichtseinsatz, bei den Erziehungsberechtigten Name und Adressdaten. ⁴Die betroffenen Personen sind zur Angabe der Daten verpflichtet. ⁵Die Schulen sind verpflichtet,

1. Daten gemäß Art. 85a Abs. 2 und Art. 113a Abs. 2 mittels des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms zu verarbeiten,

2. Daten gemäß Art. 85a Abs. 2 laufend zu aktualisieren und zeitnah sowie plausibel an die gemäß Art. 85a Abs. 1 Satz 1 beauftragte Stelle weiterzugeben,

3. soweit erforderlich, Daten gemäß Art. 113a Abs. 2 zum 1. Oktober betreffend Lehrkräfte an allgemein bildenden Schulen oder zum 20. Oktober betreffend Lehrkräfte an beruflichen Schulen plausibel über die gemäß Art. 113a Abs. 1 Satz 1 beauftragte Stelle an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde zu übermitteln; staatliche Schulen sind darüber hinaus verpflichtet, im Zeitraum April bis Mai eine Übermittlung vorzunehmen.

...

Art. 85a

Automatisiertes Verfahren zur Unterstützung der Schulen

(1) ¹Das Staatsministerium kann für die Schulen eine öffentliche Stelle als Auftragsverarbeiter gemäß Art. 28 der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO) beauftragen, personenbezogene Daten von Schülerinnen und Schülern und deren Erziehungsberechtigten zu den in Abs. 2 genannten schulübergreifenden Verwaltungszwecken zu verarbeiten; die Schulen werden von der Auftragserteilung unterrichtet; sie bleiben für diese Daten verantwortlich. ²Die datenschutzrechtliche Gesamtverantwortung liegt beim Staatsministerium.

(2) Bei der gemäß Abs. 1 Satz 1 beauftragten Stelle können zur Unterstützung der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und zur Überwachung der Schulpflicht folgende personenbezogenen Daten verarbeitet werden:

1. Daten von Schülerinnen und Schülern:

a) nicht schuljahresbezogene Daten:

Name, Vornamen, Tag der Geburt, Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund (Geburtsland, Jahr des Zuzugs nach Deutschland, Muttersprache deutsch/nicht deutsch), Religionszugehörigkeit (soweit für die Schulpraxis erforderlich), Jahr der Ersteinschulung, Schullaufbahn timer, erworbene Abschlüsse, Adressdaten, einschließlich der zugehörigen geografischen Gitterzelle;

b) schuljahresbezogene Daten:

Daten zur Förderung (sonderpädagogische Förderung, Beeinträchtigungen, soweit sie Fördermaßnahmen an der Schule begründen oder schulorganisatorische Relevanz haben, Fördermaßnahmen), ganztägige Betreuung, Schülerheim, Gastschulverhältnis, übertrittsrelevante Daten zur Schullaufbahn (aktuell besuchte Schule, Schulpflicht, Feststellung zur Übertrittseignung betreffend Mittelschule, Realschule und Gymnasium, Vorbildung, Austrittsdatum, Zielschule), Daten zum aktuellen Unterricht (Jahrgangsstufe, Bildungsgang, Fremdsprachen, Berufsausbildung, Erreichen des Ziels der Jahrgangsstufe [ja/nein], Art der Wiederholung, Art des Vorrückens), bei vollzeitschulpflichtigen Schülerinnen und Schülern die Tatsache, dass es sich um Kinder von beruflich Reisenden oder von Personen ohne gewöhnlichen Aufenthalt handelt;

2. Daten der Erziehungsberechtigten (an öffentlichen Schulen und staatlich anerkannten Ersatzschulen mit dem Charakter öffentlicher Schulen auch Daten früherer Erziehungsberechtigter bei volljährigen Schülerinnen und Schülern vor Vollendung des 21. Lebensjahres):

Name, Adressdaten;

3. die unter Nr. 1 Buchst. a genannten Daten von externen Prüfungsteilnehmerinnen und Prüfungsteilnehmern ausgenommen die Religionszugehörigkeit.

(3) ¹Ausschließlich den Schulen und nur zur Erfüllung der in Abs. 2 genannten Dienstaufgaben dürfen von der gemäß Abs. 1 Satz 1 beauftragten Stelle die in Abs. 2 genannten Daten weitergegeben werden. ²Dies ist durch organisatorische und technische Vorkehrungen dauerhaft zu gewährleisten. ³Datenabrufe sind an den Schulen zu protokollieren. ⁴Soweit zur Herstellung der landesweiten Eindeutigkeit Ordnungsmerkmale technisch erzeugt werden, dürfen diese weder bei der beauftragten Stelle noch bei den Schulen einsehbar sein.

(4) Die in Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 2 genannten Daten werden sechs Jahre nach dem Ausscheiden der Schülerin oder des Schülers aus dem bayerischen Schulsystem gelöscht; die übrigen in Abs. 2 genannten Daten werden spätestens ein Jahr nach der Erhebung gelöscht.

Art. 92 Genehmigung ...

(5) ¹Auf staatlich genehmigte Ersatzschulen finden Art. 30 Abs. 2, Art. 31 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Abs. 1 Satz 3, Art. 50, 52 Abs. 2 und 3, Art. 56 Abs. 4, Art. 80, 85, 85a und 113b Anwendung; Art. 90 bleibt unberührt...
...

Art. 113a Automatisiertes Verfahren zur Unterstützung der Schulverwaltung

(1) ¹Das Staatsministerium kann für die Schulaufsichtsbehörden eine öffentliche Stelle als Auftragsverarbeiter gemäß Art. 28 DSGVO beauftragen, personenbezogene Daten der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals zu den in Abs. 2 genannten schulübergreifenden Verwaltungszwecken zu verarbeiten; die Schulaufsichtsbehörden werden von der Auftragserteilung unterrichtet; sie bleiben für diese Daten verantwortlich. ²Die datenschutzrechtliche Gesamtverantwortung liegt beim Staatsministerium.

(2) Bei der gemäß Abs. 1 Satz 1 beauftragten Stelle können zur Unterstützung von Dienstaufgaben der Schulaufsichtsbehörden (Unterrichtsplanung der staatlichen Schulen, Prüfung der Unterrichtssituation, Bezuschussung nichtstaatlicher Schulen nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz) folgende personenbezogenen Daten verarbeitet werden:

2. Daten des staatlichen und des nicht staatlichen Personals:

a) nicht schuljahresbezogene Daten:

Name, Vornamen, Geschlecht, Geburtsname, akademische Grade, Tag der Geburt, Staatsangehörigkeit, Adressdaten (bei staatlichem sowie für die Erteilung von Religionsunterricht vorgesehenem kirchlichem Personal), Arbeitgeber oder Dienstherr, Besoldungs- oder Entgeltgruppe, Rechtsverhältnis, Funktion, Beginn/Ende des Dienstverhältnisses, Personenkennzahl, Lehrbefähigung (Lehramt/abgelegte Prüfungen, Fächer der Lehrbefähigung, Unterrichtsgenehmigung);

b) schuljahresbezogene Daten:

Daten zur Beschäftigung und zum Einsatz (Schule[-n], Unterrichtspflichtzeit, Teilzeit [Stundenzahl, Grund, Arbeitszeitmodell], Mehrarbeit/Nebentätigkeit, Beschäftigungskategorie, Beurlaubung, außerschulische

Abordnung, längerfristige Abwesenheit, Reduktionen [wegen Behinderung, Alter, Anrechnungen], Zugangsart, Abgangsart, erteilter Unterricht [Beziehung zu den Unterrichtseinheiten]), Arbeitszeitkonto;

3. von staatlichem Personal darüber hinaus:

a) nicht schuljahresbezogene Daten:

Geburtsort, Amts- oder Dienstbezeichnung;

b) schuljahresbezogene Daten:

Ausbildungsabschnitt bei Lehrkräften im Vorbereitungsdienst, Einsatz als mobile Reserve.

4. ¹Ausschließlich die jeweils zuständigen Schulaufsichtsbehörden dürfen zur Erfüllung der in Abs. 2 genannten Dienstaufgaben die in Abs. 2 genannten Daten verarbeiten. ²Dies ist durch entsprechende organisatorische und technische Vorkehrungen dauerhaft zu gewährleisten. ³Die Schulaufsichtsbehörden können über die gemäß Abs. 1 Satz 1 beauftragte Stelle

1. den Schulen Daten gemäß Abs. 2 zur Unterstützung der Planung und Durchführung des Unterrichts an der jeweiligen Schule,

2. den Kirchen Daten gemäß Abs. 2 der Religionsunterricht erteilenden oder zur Erteilung befähigten Lehrkräfte zur Ausübung der Fachaufsicht im Fach Religionslehre und zur Planung des Unterrichtseinsatzes des kirchlichen Personals übermitteln.

5. Die in Abs. 2 genannten Daten werden wie folgt gelöscht:

1. spätestens zum Ende des jeweils nächsten Schuljahres die in Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b genannten Daten des nicht staatlichen Personals;

2. zum Ende des jeweils übernächsten Schuljahres die in Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b und Nr. 2 Buchst. b genannten Daten des staatlichen Personals;

3. drei Jahre nach dem Ausscheiden aus dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis die in Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a und Nr. 2 Buchst. a genannten Daten.

6. § 50 BeamStG und Art. 103 bis 111 BayBG bleiben unberührt.

Art. 113b Statistik

(1) Zu Zwecken der Bildungsplanung und der Organisation des Schulwesens werden die Amtliche Schulstatistik gemäß Abs. 6 und die Ergebnisstatistiken gemäß Abs. 7 als Landesstatistiken gemäß Art. 9 des Bayerischen Statistikgesetzes durchgeführt.

(2) Erhebungseinheiten sind:

1. die Schulen einschließlich der Schulvorbereitenden Einrichtungen,

2. der Lehrgang in Verbindung mit dem Bayerischen Rundfunk und die Staatsinstitute für die Ausbildung von Fach- oder Förderlehrern.

(3) ¹Bei den in Abs. 2 Nr. 1 genannten Stellen werden für die Amtliche Schulstatistik gemäß Abs. 6 folgende Erhebungsmerkmale erhoben:

1. Daten der Schülerinnen und Schüler und der externen Prüfungsteilnehmerinnen und Prüfungsteilnehmer:

a) Daten der Schülerinnen und Schüler:

Geburtsmonat und -jahr, Geschlecht, Wohnort (Gemeindekennzahl, geografische Gitterzelle), Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund (Geburtsland, Jahr des Zuzugs nach Deutschland, Muttersprache deutsch/nicht deutsch), Religionszugehörigkeit (soweit für die Schulpraxis erforderlich), Jahr der Ersteinschulung, erworbene Abschlüsse, Daten zur Förderung (sonderpädagogische Förderung,

Beeinträchtigungen, soweit sie Fördermaßnahmen an der Schule begründen oder schulorganisatorische Relevanz haben, Fördermaßnahmen), ganztägige Betreuung, Schülerheim, Gastschulverhältnis, übertrittsrelevante Daten zur Schullaufbahn (aktuell besuchte Schule, Schulpflicht, Feststellung zur Übertrittseignung betreffend Mittelschule, Realschule und Gymnasium, Vorbildung, Austrittsdatum, Zielschule), Daten zum aktuellen Unterricht (Jahrgangsstufe, Bildungsgang, Fremdsprachen, Berufsausbildung, Erreichen des Ziels der Jahrgangsstufe [ja/nein], Art der Wiederholung, Art des Vorrückens), bei vollzeitschulpflichtigen Schülerinnen und Schülern die Tatsache, dass es sich um Kinder von beruflich Reisenden oder von Personen ohne gewöhnlichen Aufenthalt handelt;

b) Daten der externen Prüfungsteilnehmerinnen und Prüfungsteilnehmer:

Geburtsmonat und -jahr, Geschlecht, Wohnort (Gemeindekennzahl),

Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund (Geburtsland, Jahr des Zuzugs nach Deutschland, Muttersprache deutsch/nicht deutsch), Jahr der Ersteinschulung, erworbene Abschlüsse;

2. Daten der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals:

a) Daten des staatlichen und des nicht staatlichen Personals:

Geschlecht, Geburtsmonat und -jahr, Staatsangehörigkeit, Arbeitgeber oder Dienstherr, Besoldungs- oder Entgeltgruppe, Rechtsverhältnis, Funktion, Beginn/Ende des Dienstverhältnisses, Lehrbefähigung (Lehramt/abgelegte Prüfungen, Fächer der Lehrbefähigung, Unterrichtsgenehmigung), Daten zur Beschäftigung und zum Einsatz (Schule[-n], Unterrichtspflichtzeit, Teilzeit [Stundenzahl, Grund, Arbeitszeitmodell], Mehrarbeit/Nebentätigkeit, Beschäftigungskategorie, Beurlaubung, außerschulische Abordnung, längerfristige Abwesenheit, Reduktionen [wegen Behinderung, Alter, Anrechnungen], Zugangsart, Abgangsart, erteilter Unterricht [Beziehung zu den Unterrichtseinheiten]), Arbeitszeitkonto;

b) von staatlichem Personal darüber hinaus:

Amts- oder Dienstbezeichnung, Ausbildungsabschnitt bei Lehrkräften im Vorbereitungsdienst, Einsatz als mobile Reserve;

3. die von Schülerinnen und Schülern im laufenden Schuljahr besuchten Unterrichtseinheiten;

4. Daten der Schule (Schulnummer, Schulbezeichnung, Adressdaten, Außenstellen, Ansprechpartner, zuständige Schulaufsicht, Schulträger, Schulaufwandsträger, organisatorische Verkettung mit anderer Schule, Schulart, Bildungsgänge [Ausbildungsrichtung, Fachrichtung, Fremdsprachenprofil], Angebot für ganztägige Betreuung, Unterbringungsangebot, sonstige Zusatzangebote, informationstechnische Ausstattung, sonstige Ausstattung);

5. Daten zum Unterricht und dessen Organisation:

a) Daten der Klassen (Schule, Bezeichnung, Jahrgangsstufe, Klassenart, Bildungsgang, Fachklassengliederung, Blockunterricht, Förderschwerpunkt, Organisationsform, Auslagerung);

b) Daten der Unterrichtseinheiten (Klassen/Klassengruppen, Fach, Art des Unterrichts, zeitlicher Umfang, Stundenkürzung/zusätzlicher Lehrbedarf [Stunden, Grund]).

²Bei den in Abs. 2 Nr. 2 genannten Stellen werden folgende Daten der Absolventen, die schulische Abschlüsse erworben haben, erhoben:

Geburtsmonat und -jahr, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund (Geburtsland, Jahr des Zuzugs nach Deutschland, Muttersprache deutsch/nicht deutsch), Religionszugehörigkeit (soweit für die Schulpraxis erforderlich), Jahr der Ersteinschulung, erworbene Abschlüsse.

(4) ¹Hilfsmerkmale der Erhebungen gemäß Abs. 3 sind:

1. Name, Vornamen, Tag der Geburt sowie der Geburtsort der Schülerinnen und Schüler oder der externen Prüfungsteilnehmerinnen und Prüfungsteilnehmer sowie das in Art. 85a Abs. 3 Satz 4 genannte Ordnungsmerkmal;

2. Name, Vornamen, Geburtsname, Tag der Geburt, Geburtsort, akademischer Grad und die Personenkennzahl der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals an öffentlichen und privaten Schulen.

(Fussnote: Die in Satz 1 genannten Daten werden ohne Verknüpfung mit personenbezogenen Daten und ohne Verknüpfung mit einem Pseudonym (Abs. 9) in den statistischen Auswertungsprozess eingespeist. (6) 1Die Amtliche Schulstatistik wird einmal jährlich durchgeführt. 2Die Erhebungsmerkmale nach Abs. 3 werden für) Es ist im Rahmen des für die statistische Auswertung genutzten Datenverarbeitungsvorgangs sicherzustellen, dass die Hilfsmerkmale von den Erhebungsmerkmalen schnellstmöglich, spätestens aber nach Plausibilisierung und Generierung des Pseudonyms (Abs. 9), getrennt und gelöscht werden.

(5) ¹Bei den in Abs. 2 Nr. 1 genannten Stellen werden für die Ergebnisstatistiken gemäß Abs. 7 folgende anonymisierte Leistungsdaten der Schülerinnen und Schüler erhoben:

1. Ergebnisse der Jahrgangsstufentests und der Orientierungsarbeiten (Schule, Klasse, Bildungsgang, Geschlecht, Geburtsmonat und -jahr, Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund [Geburtsland, Jahr des Zuzugs nach Deutschland, Muttersprache deutsch/nicht deutsch], Grund für Nichtteilnahme [sonderpädagogische Förderung, Lese-Rechtschreibschwäche], erreichte Punkte je Aufgabe);
2. Ergebnisse der zentralen Abschlussprüfungen (Schule, Klasse, Bildungsgang, Geschlecht, Geburtsmonat und -jahr, Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund [Geburtsland, Jahr des Zuzugs nach Deutschland, Muttersprache deutsch/nicht deutsch], Förderschwerpunkt, Prüfungsart, Prüfungsfach, Punkte/Note je Prüfungsfach und Prüfungsteil, Abschlusszeugnisnote, Teilnahme am Nachtermin, Herkunftsschule bei Externen).

1. die Beschreibung der Unterrichtssituation an allgemein bildenden Schulen zum 1. Oktober und an beruflichen Schulen zum 20. Oktober,

2. die Darstellung der Absolventen und Abgänger von Schulen sowie Absolventen von außerschulischen Einrichtungen, soweit diese schulische Abschlüsse erwerben, an allgemein bildenden Schulen vom 2. Oktober des Vorjahres bis 1. Oktober des laufenden Jahres und an beruflichen Schulen vom 21. Oktober des Vorjahres bis 20. Oktober des laufenden Jahres (Stichtag: 1. oder 20. Oktober) erfasst.

(7) ¹Die Ergebnisstatistiken werden einmal jährlich auf gesonderte Anweisung des Staatsministeriums durchgeführt. ²Die Erhebungsmerkmale gemäß Abs. 5 werden für

1. die Ergebnisse der Jahrgangsstufentests,

2. die Ergebnisse der Orientierungsarbeiten in der Grundschule,

3. die Ergebnisse der zentralen Abschlussprüfungen jeweils im Anschluss an die Leistungsfeststellungen erfasst. ³Satz 2 Nr. 1 und 2 gilt nur für öffentliche Schulen; Satz 2 Nr. 3 gilt für öffentliche Schulen und staatlich anerkannte Ersatzschulen. ⁴Die genauen Berichtszeitpunkte werden jeweils vom Staatsministerium bekannt gegeben.

(8) ¹Für die Erhebungen besteht Auskunftspflicht. ²Auskunftspflichtig sind

1. für die Erhebungseinheiten nach Abs. 2 Nr. 1 die Schulleiterinnen und Schulleiter,

2. für die Erhebungseinheiten nach Abs. 2 Nr. 2 die Kolleggruppenleiter des Lehrgangs in Verbindung mit dem Bayerischen Rundfunk und die Leitungen der Staatsinstitute für die Ausbildung von Fach- oder Förderlehrern.

³Die Auskünfte sind unter Verwendung des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms an die in Abs. 10 genannten Stellen vollständig und rechtzeitig zu erteilen.

(9) ¹Um schuljahresübergreifende statistische Auswertungen zu ermöglichen, wird für jeden Datensatz auf Grundlage von Hilfsmerkmalen nach Abs. 4 ein Pseudonym erzeugt. ²Das Pseudonym ist so zu gestalten, dass ein Rückschluss auf Einzelpersonen ausgeschlossen ist.

(10) ¹Die Amtliche Schulstatistik gemäß Abs. 6 wird vom Landesamt für Statistik durchgeführt. ²Die Ergebnisstatistiken nach Abs. 7 werden von den Statistikstellen des Staatsministeriums und des Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung durchgeführt.

(11) Schulübergreifende Geschäftsstatistiken werden von den Statistikstellen des Staatsministeriums und des Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung erstellt.

(12) § 50 BeamtStG und Art. 103 bis 111 BayBG bleiben unberührt.

II.

16

Mit der am 8. Dezember 2017 eingegangenen und in mehreren weiteren Schriftsätzen, zuletzt vom 4. November 2025, ergänzend begründeten Popularklage beantragen die Antragsteller festzustellen, dass Art. 85 Abs. 1 Sätze 3 bis 5, Art. 85 a, 92 Abs. 5 Satz 1, Art. 113 a und 113 b BayEUG gegen Art. 3 Abs. 1 BV, Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV, Art. 104 Abs. 1 BV, Art. 118 Abs. 1 BV sowie Art. 134 Abs. 1, 2 BV verstoßen und nichtig sind. Sie haben ihre Begründung im Hinblick auf erfolgte Änderungen der angegriffenen Normen mehrfach aktualisiert und erklärt, diese in der zur Zeit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs geltenden aktuellen Fassung anzugreifen.

17

1. Der Antragsteller zu 1 ist ein eingetragener Verein, der als Berufs- und Interessenverband die Förderung und allgemeine politische Interessenvertretung von Schulen und Bildungsdienstleistern in freier Trägerschaft zum Zweck hat. Der Antragsteller zu 2 ist am 1. November 2022 verstorben.

18

2. Nach Auffassung der Antragsteller verletzen die angegriffenen Regelungen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV), die Privatschulfreiheit (Art. 134 Abs. 1 und 2 BV), die Berufsfreiheit (Art. 101 BV), den Gleichheitsgrundsatz (Art. 118 Abs. 1 BV), den Grundsatz der Gesetzlichkeit der Bestrafung (Art. 104 Abs. 1 BV) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 BV).

19

Im Wesentlichen machen die Antragsteller geltend, die angegriffenen Regelungen begründeten Verpflichtungen der Schulen zur Datenerhebung und -verarbeitung in einem Umfang, der weit über das hinausgehe, was den Schulen bislang abverlangt worden sei. Mit Hilfe des nun vorgeschriebenen Schulverwaltungsprogramms werde eine Unmenge von Daten der Schülerinnen und Schüler, Lehrer, Eltern sowie der öffentlichen und privaten Schulen an eine zentrale Stelle übermittelt und gespeichert. Die Regelungen führten in verfassungswidriger Weise zur Schaffung einer zentralen Schüler-, Eltern- und Lehrerdatenbank und machten den „gläsernen Schüler“, den „gläsernen Erziehungsberechtigten“, den „gläsernen Lehrer“ und die „gläserne Privatschule“ zur Realität.

20

a) Die angegriffenen Vorschriften verletzen in verschiedener Weise das in Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV verankerte Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Zusammengefasst begründen die Antragsteller dies im Wesentlichen wie folgt:

21

Die Übermittlung und Verarbeitung der Daten von Schülerinnen und Schülern sowie Erziehungsberechtigten nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 und Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG sei unverhältnismäßig, weil für die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Zwecke der Unterstützung der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und der Überwachung der Schulpflicht eine Datenübermittlung insbesondere durch die Privatschulen nicht erforderlich sei. Nicht alle der weiterzugebenden Daten seien für die Schulanmeldung oder die Durchführung eines Schulwechsels erforderlich. Gleiches gelte für die Überwachung der Schulpflicht. Privatschulen seien nicht zur Kooperation mit anderen Schulen verpflichtet, weshalb eine Verpflichtung zur Datenweitergabe aus diesem Grund verfassungswidrig sei. Ein Zugriff anderer Schulen auf Daten zum Migrationshintergrund sei nicht erforderlich.

22

Es sei schon unklar, ob Art. 113 a BayEUG überhaupt für den Bereich der Privatschulen anwendbar sei. Die Datenverarbeitung nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 und Art. 113 a Abs. 2 und 3 Satz 1 BayEUG sei unverhältnismäßig, weil die zu übermittelnden Daten für die Aufgaben der Schulaufsichtsbehörden nicht

erforderlich seien. Die Schulaufsichtsbehörden seien für die Unterrichtsplanung der Privatschulen nicht zuständig und die Prüfung der Unterrichtssituation der Privatschulen durch die Schulaufsichtsbehörden sei mit der Privatschulfreiheit unvereinbar. Die Schulaufsicht umfasse bei Privatschulen weder die Prüfung der Unterrichtssituation noch die Unterrichtsplanung. Die Daten seien auch für die Bezuschussung der Privatschulen nicht erforderlich.

23

Soweit Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG ermögliche, Daten der Lehrkräfte privater Schulen an öffentliche Schulen zu übermitteln, bestehe kein Grund, weshalb private Schulen verpflichtet sein sollten, die Unterrichtsplanung öffentlicher Schulen zu unterstützen. Zudem erlaube diese Vorschrift nur die Datenübermittlung. Es fehle aber an einer nach dem Doppeltürmodell der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung erforderlichen Rechtsgrundlage für den Abruf von Lehrerdaten durch die Schulen und Religionsgemeinschaften. Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG ermögliche nur die Übermittlung von den Schulaufsichtsbehörden an Schulen und Religionsgemeinschaften, regle aber nicht, wann diese die Daten abrufen dürften. Die Regelung verstoße insofern auch im Hinblick auf die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit gegen die Normenklarheit. Zudem fehle für diesen Übermittlungsvorgang nicht nur eine Vorgabe zur Protokollierung, sondern auch eine mit Art. 85 a Abs. 3 Satz 2 BayEUG vergleichbare Regelung, wonach die Zweckbindung durch organisatorische und technische Vorkehrungen abgesichert werden müsse.

24

Die angegriffenen Regelungen würden in verschiedener Hinsicht dem im Recht auf informationelle Selbstbestimmung verankerten Grundsatz der Normenklarheit nicht gerecht. Die Privatschulen würden verpflichtet, bestimmte Daten zu übermitteln, obwohl sie über bestimmte Angaben, wie etwa zum Migrationshintergrund, gar nicht verfügten und die Angaben bei Privatschulen zum Teil auch gar nicht vorliegen könnten. Das gesetzlich vorgeschriebene Schulverwaltungsprogramm sei nicht auf die an Privatschulen angewandten innovativen Lehr- und Lernformen abgestimmt. Die Regelungen über die als Auftragsverarbeiter bestimmte öffentliche Stelle in Art. 85 a Abs. 1 und 2 bzw. Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG verstießen gegen die Normenklarheit, weil diese im Gesetz zwar als Auftragsverarbeiter bezeichnet werde, tatsächlich aber als datenschutzrechtlich Verantwortlicher anzusehen sei. Die Übertragung der datenschutzrechtlichen Gesamtverantwortung auf das Staatsministerium sei zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung ungeeignet. Zudem fehle eine Rechtsgrundlage für die Speicherung von Daten beim Auftragsverarbeiter. Außerdem lege das Gesetz selbst nicht fest, welche öffentliche Stelle als Auftragsverarbeiter tätig werden solle, sondern überlasse dies der Verwaltung. Es sei davon auszugehen, dass die Schülerdaten auch an die Schulaufsichtsbehörden übermittelt würden, ohne dass diese Möglichkeit im Gesetz erwähnt werde, was wiederum gegen die Normenklarheit verstoße.

25

Auch würden die angegriffenen Regelungen den Vorgaben zu Informationspflichten und Auskunftspflichten aus Art. 14 und 15 DSGVO nicht gerecht. Auskunftspflichten könnten mangels Protokollierung nicht erfüllt werden. Die Überwachung der Einhaltung der Zweckbindung sei nicht hinreichend sichergestellt. Die vorgesehenen technischen und organisatorischen Schutzvorkehrungen gegen Missbrauch seien nicht ausreichend und im Gesetz nicht hinreichend genau beschrieben; bei Verstößen seien keine Sanktionen vorgesehen. Das in Art. 85 a BayEUG vorgesehene technisch erzeugte Ordnungsmerkmal gefährde die informationelle Selbstbestimmung, weil es eine eindeutige Identifizierung der Schülerinnen und Schüler erlaube und eine Regelung, die den Rückschluss vom Ordnungsmerkmal auf den Grundrechtsträger ausschließe, fehle.

26

Im Hinblick auf Art. 113 b BayEUG, der die statistische Datenverarbeitung zum Gegenstand hat, tragen die Antragsteller im Wesentlichen vor, dieser verstoße gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, da er unbestimmt sei. Es fehle an jeglichem Anhaltspunkt für eine Regelung der Verantwortlichkeit und des Auftragsverarbeiters. Die Bestimmung zur Generierung des Pseudonyms sei normenunklar, da einerseits für jeden Datensatz ein Pseudonym gefordert werde, dieses Pseudonym aber andererseits so zu gestalten sei, dass ein Rückschluss auf Einzelpersonen ausgeschlossen sei, was aber Merkmal der Anonymisierung sei.

Auch die Regelung zur Anonymisierung der Leistungsdaten sei unbestimmt. Unklar sei weiter, ob das Bayerische Statistikgesetz auf die Statistiken nach Art. 113 b BayEUG anwendbar sei, insbesondere ob sich der in Art. 3 Abs. 1 BayStatG geregelte Ausschluss der unionsrechtlichen datenschutzrechtlichen Betroffenenrechte auf die Datenverarbeitung nach Art. 113 b BayEUG beziehe und ob der in Art. 13 BayStatG enthaltene Ausschluss der aufschiebenden Wirkung einer Anfechtungsklage gegen eine Aufforderung zur Auskunftserteilung auch bei den Statistiken nach Art. 113 b BayEUG gelte. Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG enthalte keine Zuständigkeitsregelung für die dort vorgeschriebene Plausibilisierung und Generierung des Pseudonyms sowie für die Trennung und Löschung der Hilfsmerkmale. Auch der Zeitpunkt der Löschung der Hilfsmerkmale sei unbestimmt. Das Gesetz verschleierte, dass die Hilfsmerkmale nach Art. 113 b Abs. 4 BayEUG nicht nur für die Amtliche Schulstatistik verwendet würden, sondern auch für die Ergebnisstatistiken. Die in Art. 113 b Abs. 1 BayEUG normierten Zwecke der Statistik seien ebenfalls nicht normenklar.

27

Ferner verstoße das durch Art. 85 Abs. 1 Satz 5, Art. 85 a, Art. 113 b BayEUG geschaffene System der Datenverarbeitung, insbesondere die statistische Erhebung, gegen den verfassungsrechtlichen „Grundsatz der Trennung von Statistik und Vollzug“, wonach die Datenverarbeitung zu Verwaltungszwecken von der Datenverarbeitung zu statistischen Zwecken zu trennen sei. Den angegriffenen Vorschriften sei nicht klar zu entnehmen, dass die Datenverarbeitung zu Vollzugszwecken und die Datenverarbeitung zu statistischen Zwecken mit einem einheitlichen Programm durchgeführt werde. Schließlich sei die statistische Datenerhebung – jedenfalls soweit sie Privatschulen betreffe – auch ein unverhältnismäßiger Grundrechtseingriff. Für die Datenerhebung bei Privatschulen fehle schon ein legitimer Zweck. Die geforderten Erhebungsmerkmale seien bei Privatschulen aufgrund ihrer Besonderheiten nicht vorhanden, so dass die Norm auch ungeeignet sei. Schließlich sei eine Totalerhebung nicht erforderlich, da eine Stichprobenerhebung milder und gleich geeignet sei.

28

Die beanstandeten Vorschriften griffen schließlich nicht nur in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte, Eltern usw. ein, sondern auch in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der privaten Schulen, die sich insoweit jedenfalls auf die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) berufen könnten.

29

b) Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nrn. 2 und 3 BayEUG schränke in verschiedener Hinsicht die durch die Privatschulfreiheit garantierte Gestaltungs- und Organisationsfreiheit privater Schulen unverhältnismäßig ein.

30

aa) Verschiedene der von Art. 113 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b und Art. 113 b Abs. 3 Nr. 2 Buchst. a BayEUG geforderten Angaben zu Daten der Lehrkräfte seien den Privatschulen nicht möglich. Dies betreffe etwa Angaben zu Besoldungs- und Entgeltgruppen, Nebentätigkeiten oder Angaben zu bestimmten Unterrichtseinheiten, die es aufgrund anderer Unterrichtsgestaltung bei Privatschulen so nicht gebe. Die in Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Buchst. b BayEUG genannten „Daten der Unterrichtseinheiten“, die sich am herkömmlichen Unterrichtsschema staatlicher Schulen orientierten, seien nicht geeignet, das individualisierte und digitalisierte Lernen an Privatschulen mit fächerübergreifendem Projektunterricht und individueller Förderung einzelner Schüler abzubilden. Die Privatschulen würden daher gezwungen, entweder bewusst fehlerhafte Angaben zu machen oder auf innovative Lehrmethoden zu verzichten und dem staatlichen Unterrichtsschema zu folgen.

31

bb) Die geforderte Datenübermittlung beeinträchtige das Vertrauensverhältnis zwischen Schule und Schülerinnen und Schülern bzw. Erziehungsberechtigten sowie zwischen Schule und Lehrkräften.

32

Die Privatschulfreiheit schütze auch die Freiheit zum Abschluss von Schulverträgen und damit die vertragliche Zusicherung von Vertraulichkeit im Hinblick auf die Daten von Schülerinnen und Schülern sowie Eltern. Diese hätten ein Interesse daran, dass weder der Staat noch sonstige Dritte ohne zwingenden Grund davon erfahren würden, welche Schülerinnen und Schüler eine (bestimmte) Privatschule besuchten. Ein Eingriff in die geschützte Vertraulichkeit könne nicht durch die staatliche Schulaufsicht gerechtfertigt

werden, weil diese bei privaten Schulen lediglich die Überwachung der Genehmigungsvoraussetzungen und eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle beinhalte.

33

In gleicher Weise sei die arbeitsvertragliche Zusicherung von Vertraulichkeit im Hinblick auf die Daten der von den Privatschulen beschäftigten Lehrkräften geschützt.

34

cc) Die vorgesehene Datenübermittlung stelle für Privatschulen angesichts nicht vorliegender Daten einen unverhältnismäßigen Aufwand dar. Den Privatschulen entstehe ein unverhältnismäßiger Mehraufwand, weil sie zwei Schulverwaltungsprogramme parallel verwenden müssten. Neben dem gesetzlich vorgeschriebenen Schulverwaltungsprogramm benötigten sie noch ein weiteres Programm zur Abwicklung der Schulgelderhebung, weil das erstere keine Funktionen hierfür enthalte. Private Schulen würden damit zur Verwendung eines für sie ungeeigneten Schulverwaltungsprogramms gezwungen. Ein gerade auch für kleine Privatschulen erheblicher finanzieller Aufwand ergebe sich zudem aus der Notwendigkeit sicherzustellen, dass die jeweils aktuelle Version der zur Verfügung gestellten Software verwendet werde. Anders als etwa bei steuerrechtlichen Vorgaben zur Verwendung bestimmter EDV-Programme gebe es keine Ausnahme- und Befreiungsregelungen, um unverhältnismäßige Eingriffe zu vermeiden.

35

c) Der erhebliche, aber vermeidbare organisatorische, personelle und finanzielle Mehraufwand, der für die Schulen durch die Einführung des ASV entstehe, verletze auch die Berufsfreiheit der Privatschulen aus Art. 101 BV. Die Berufsfreiheit schütze die unternehmerische und wirtschaftliche Betätigung der Privatschulen und werde durch die Privatschulfreiheit nicht schlechthin verdrängt. Die Begründung von Auskunftspflichten hinsichtlich einer Vielzahl von Daten, die weder für die Statistik noch den Verwaltungsvollzug erforderlich seien, greife unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit ein. Der Zwang zur Verwendung eines bestimmten Softwareprogramms sei weder zur Erfüllung der Auskunftspflichten erforderlich noch im Hinblick auf den sich ergebenden Mehraufwand verhältnismäßig. Die Verpflichtungen der Privatschulen im Zusammenhang mit dem Einsatz des ASV rechtfertigten sich auch nicht dadurch, dass staatlich anerkannte Privatschulen bei der Zeugniserteilung als Beliehene agierten, weil sich die Position als Beliehener auf die Zeugniserteilung beschränke, für die die Verwendung des ASV nicht erforderlich sei. Vielmehr liege in der Verpflichtung, mittels eines bestimmten Softwareprogramms eine Vielzahl von Auskünften zu erteilen, eine Indienstnahme Privater, die ohne Kostenerstattung unverhältnismäßig sei. Die Privatschulen könnten den Mehraufwand wegen des Verbots der „Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern“ nicht durch eine Erhöhung von Schulgeldern ausgleichen.

36

d) Die angegriffenen Vorschriften verletzten den allgemeinen Gleichheitssatz in verschiedener Hinsicht. Der Gleichheitssatz gebiete zum einen, Gleiches gleich, und zum anderen, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend unterschiedlich zu behandeln.

37

Privatschulen und öffentliche Schulen seien in gleicher Weise verpflichtet, am vorgesehenen System der Weitergabe der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern an andere Schulen teilzunehmen, obwohl die gesetzliche Konzeption in vielerlei Hinsicht nicht auf die besonderen Bedürfnisse der privaten Schulen „ zugeschnitten“ sei. Dadurch würden private und öffentliche Schulen gleichbehandelt, obwohl wesentliche Unterschiede bestünden, die einer unterschiedslosen Teilnahme der Privatschulen an der vorgesehenen Datenübermittlung entgegenstünden. Gleiches gelte für die Verpflichtung der Privatschulen, in gleicher Weise wie öffentliche Schulen die Daten von Lehrkräften zu übermitteln.

38

Eine Ungleichbehandlung ergebe sich auch daraus, dass bei datenschutzrechtlichen Verstößen Geldbußen gegen die zentrale Stelle, die Schulaufsichtsbehörden, das Landesamt für Statistik und die Statistikstellen sowie gegen öffentliche Schulen nicht verhängt werden dürften, während gegen private Schulen die Verhängung von Geldbußen möglich sein solle. Weiter sei die erhebliche Zahl der Freien Waldorfschulen im Gegensatz zu anderen Privatschulen in der Praxis ohne sachliche Gründe von der Anwendung des ASV freigestellt.

39

3. Der Tod des Antragstellers zu 2 habe nicht zur Erledigung der Popularklage geführt. Zum einen sei der Antrag des Antragstellers zu 1 unverändert anhängig, zum anderen habe sich die Popularklage auch bezüglich des Antragstellers zu 2 nicht erledigt, weil der Fortgang des Verfahrens im öffentlichen Interesse liege. Die Popularklage werfe grundsätzliche, in der Rechtsprechung ungeklärte Fragen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und der Privatschulfreiheit auf. Für ein öffentliches Interesse spreche ebenso, dass fast zwei Millionen Schülerinnen und Schüler von der zentralen Datenbank betroffen seien. In derartigen Fällen öffentlichen Interesses ermögliche Art. 55 Abs. 5 VerfGHG, der auf Fälle des Versterbens des Antragstellers entsprechend anzuwenden sei, eine Fortsetzung des Verfahrens.

40

4. Mit am 29. November 2019 eingegangenem Schriftsatz haben die Antragsteller ausgeführt, die Popularklage richte sich nicht gegen die dezentrale Datenspeicherung an den einzelnen Schulen, sondern setze erst bei der Datenübermittlung an die zentrale Stelle an, die gemäß Art. 113 b Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 und Art. 85 Abs. 1 Satz 5 BayEUG unter Verwendung des „bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms“, also des ASV, zu erfolgen habe.

III.

41

1. Der Bayerische Landtag hält in seiner Stellungnahme vom 4. Mai 2018 die Popularklage für unbegründet.

42

Schon die Sachverhaltsdarstellung der Antragsteller bedürfe der Richtigstellung. Der Hauptteil der Daten liege dezentral im Allgemeinen Schulverwaltungsprogramm, das heißt im Verantwortungsbereich der jeweiligen Schule; nur ein Bruchteil der Daten der jeweiligen Schule werde an das Verfahren „Amtliche Schuldaten“ (ASD) übermittelt und wiederum nur ein Bruchteil davon in die Auswertungsdatenbank geladen. Die Arbeitsdatenbank ASD enthalte gemäß Art. 85 a Abs. 3 BayEUG keine Masken mit personenbezogenen Schülerdaten. Das Bild einer „zentralen Schülerdatenbank“ mit der Folge eines „gläsernen Schülers“ sei falsch. Die Schulaufsichtsbehörden oder das Staatsministerium hätten keinen jederzeitigen Zugriff auf sämtliche personenbezogenen Daten, die von privaten Schulen irgendwann einmal zur Durchführung bestimmter Aufgaben generiert worden seien. Die Daten der Ergebnisstatistiken würden bereits anonymisiert, also ohne Hilfsmerkmale, übermittelt.

43

Das neue ASD-Verfahren diene einer zeitgemäßen und effektiven Umsetzung des in der Bayerischen Verfassung verankerten Bildungs- und Erziehungsauftrags und der Erfüllung der sich daraus ergebenden und gesetzlich geregelten Aufgaben der Schulaufsicht, der Schulverwaltung sowie der Bildungsplanung. Die effektive Umsetzung des verfassungsrechtlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags stelle ein überwiegendes Allgemeininteresse dar, das einen verhältnismäßigen Eingriff in die Grundrechte, insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Schülerinnen und Schüler sowie der Erziehungsberechtigten, rechtfertige.

44

Die Verpflichtung zur Verarbeitung bestimmter Daten in einem vom Staatsministerium vorgegebenen Schulverwaltungsprogramm stelle keinen unzulässigen oder unverhältnismäßigen Eingriff dar. Es finde keine Datenübermittlung statt, weshalb es sich insoweit nicht um eine informationelle Maßnahme handle. Wie sich aus den einschlägigen Rechtsgrundlagen ergebe, sei die Erhebung der Daten erforderlich. Der Stand der Technik bei der Erhebung entspreche den Vorgaben des Bayerischen Datenschutzgesetzes. Art. 85 a Abs. 3 BayEUG beschränke den Zugriff auf die Erfüllung der in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Dienstaufgaben, was durch organisatorische und technische Vorkehrungen dauerhaft zu gewährleisten sei. Konkretisierend griffen insoweit auch Vorgaben aus dem Datenschutzrecht ein, die neben dem Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen weitergelten würden. Zudem seien die Datenabrufe bei den Schulen zu protokollieren, sodass die Schulen als speichernde Stellen den Betroffenen gegebenenfalls Auskunft erteilen könnten und die Schulleitung Datenabrufe überprüfen könne. Auf zentraler Ebene würden Abweichungen im schulweisen Abgleich der schülerbezogenen Datenabrufe mit den Neuaufnahmen an der betreffenden Schule in einem Report dargestellt, der für alle Schulen die prozentuale Abweichung in einem Schuljahr aufliste. Die Aufsichtsbehörden könnten so möglichen Auffälligkeiten nachgehen. Eine zentrale, personenbezogene Verfolgung der Datenaufrufe einer Schule, also welche Schule die Daten einer

bestimmten Schülerin oder eines bestimmten Schülers abgerufen habe, sei aus Datenschutzgründen nicht vorgesehen. Zudem ergebe sich aus dem allgemeinen Datenschutzrecht ein Verwertungsverbot unrechtmäßig erhobener Daten.

45

Was die Schulträger angehe, sei schon fraglich, ob sich auch juristische Personen auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen könnten. Wegen Art. 130 Abs. 1 BV könnten sich Privatschulträger gegenüber informationellen Maßnahmen der staatlichen Schulaufsicht, die die Einhaltung der Bildungsziele und der Genehmigungsvoraussetzungen nach der Bayerischen Verfassung sicherstellen sollten, nicht auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen. Informationelle Maßnahmen, die von der verfassungsmäßigen Schulaufsicht gedeckt seien, könnten nur dann in den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Privatschulträger eingreifen, wenn dies zur Gefährdung der Privatschulfreiheit führen würde. Die Verpflichtung der Schulen zur Weitergabe bestimmter Daten von Lehrern sowie auch von Schülerinnen und Schülern sowie der Eltern betreffe in datenschutzrechtlicher Hinsicht deren Daten. Wenn diese bei einem Schulwechsel bei der neuen Schule anzugeben seien, könne die abgebende Schule hiergegen nicht unter Berufung auf ihr eigenes Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorgehen, auch wenn dies nun im Rahmen des Verfahrens nach Art. 85 a BayEUG erfolge. Eine Gefährdung der Grundrechte der Privatschulträger scheide insofern aus.

46

Die Übermittlung von Lehrerdaten an die Schulaufsichtsbehörden sei als informationelle Maßnahme, die unmittelbar der schulaufsichtlichen Prüfung der durch die Verfassung vorgegebenen Genehmigungsvoraussetzungen von Privatschulen diene, zulässig. Die abgefragten Daten seien erforderlich, um die schulaufsichtlichen Aufgaben wahrzunehmen. Ein etwaiger Eingriff sei gerechtfertigt.

47

Die statistischen Mitteilungspflichten dienten der Konkretisierung der verfassungsrechtlich anerkannten Informationsbefugnis der Schulaufsichtsbehörden. Die zahlenmäßige Erfassung von Bildungsdaten sei für die Schulaufsicht unabdingbar. Eine aussagekräftige Bedarfsermittlung, wie sie für schulaufsichtliche Genehmigungen oder die Entscheidung über die Errichtung einer staatlichen Schule erforderlich sei, setze „schulscharfe“ und auf die konkreten Schulstandorte bezogene statistische Daten voraus. Der Zweck der statistischen Erhebungen sei gesetzlich auf Aufgaben der Bildungsplanung und der Organisation des Schulwesens beschränkt. Die von den Antragstellern aufgestellte Behauptung mangelnder Anonymität wegen fehlender Trennung von Haupt- und Hilfsmerkmalen entspreche nicht der Realität. Art. 113 b BayEUG stelle für die Privatschulträger damit eine zulässige Inhaltsbestimmung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung dar. Die schulbezogene Erhebung statistischer Daten sei untrennbar mit der staatlichen Aufsicht über das gesamte Schulwesen verbunden.

48

Auch eine Verletzung der Privatschulfreiheit und der Berufsfreiheit liege nicht vor. Durch die Verpflichtung, bestimmte Angaben zu machen, greife der Staat nicht in die von der Privatschulfreiheit geschützte Bestimmung der Bildungs- und Erziehungsziele, der Lehrmethoden, der Lehrinhalte und der Unterrichtsformen der Privatschulen ein. Sie hätten lediglich die Organisation der Klassen und die Unterrichtseinheiten zu dokumentieren. Dies gefährde den Bestand der Privatschulen nicht; finanzieller Mehraufwand sei angesichts des kostenlos zur Verfügung gestellten Systems nicht ersichtlich. Sofern man einen Eingriff in die Privatschulfreiheit oder die Berufsfreiheit überhaupt bejahe, sei dieser dem staatlichen Bildungsauftrag dienende Eingriff nach Art. 130 BV verhältnismäßig und gerechtfertigt. Die Vorgabe eines staatlichen Schulverwaltungsprogramms greife nicht in den Kernbereich ein und sei auch für Privatschulen nicht ungeeignet. Es werde nichts Unmögliches verlangt und es entstehe kein unverhältnismäßiger zusätzlicher Aufwand.

49

Eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips liege nicht vor. Die angegriffenen Regelungen genügten dem Bestimmtheitsgrundsatz. Nicht jedes Detail müsse explizit gesetzlich geregelt werden. Die amtliche Schulstatistik sei ausdrücklich als Landesstatistik angeordnet, für die die Bestimmungen des Bayerischen Statistikgesetzes gelten würden. Die angegriffenen Vorschriften trennten klar zwischen Vollzugsaufgaben und statistischen Auswertungen.

50

Soweit im Hinblick auf eine Nichteinbeziehung der Freien Waldorfschulen eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes gerügt werde, greife dies nicht durch. Die gesetzlichen Regelungen würden auch für die Waldorfschulen gelten. Es handle sich allenfalls um ein Vollzugsproblem, das nicht Gegenstand einer Popularklage sein könne.

51

2. Die Bayerische Staatsregierung hält in ihrer Stellungnahme vom 11. Mai 2018 und mehreren ergänzenden Äußerungen, zuletzt vom 26. September 2025, die Popularklage für teilweise unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

52

a) Der Antrag sei insofern als unzulässig anzusehen, als die Rügen der Antragsteller lediglich einen aus ihrer Sicht unzureichenden Gesetzesvollzug und nicht die gesetzliche Regelung als solche zum Gegenstand hätten. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs führe ein fehlerhafter Gesetzesvollzug in der Praxis nicht zur Verfassungswidrigkeit der betreffenden Vorschriften. Gegenstand des Verfahrens könne ausschließlich die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlagen sein, nicht aber vermeintliche Vollzugsprobleme.

53

b) Die Popularklage sei unbegründet. Grundrechte der Bayerischen Verfassung seien nicht verletzt und auch sonstige Verstöße gegen Verfassungsnormen, die im Verfahren der Popularklage Prüfungsmaßstab seien, seien nicht ersichtlich. Die verfahrensgegenständlichen Normen dienten dazu, die Rechtsgrundlage für eine Datenverarbeitung zu bestimmten, schulübergreifenden Verwaltungszwecken sowie für bestimmte, differenzierte statistische Auswertungen zu schaffen.

54

aa) Ein Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen liege nicht vor. Die Gemeinwohlbindung dieses Grundrechts erlaube eine Öffnung gegenüber Beschränkungen, die durch überwiegende Allgemeininteressen, wie das mit Verfassungsrang ausgestattete Interesse an einem funktions- und leistungsfähigen Bildungs- und Schulwesen, gerechtfertigt seien. Aus den Art. 130 ff. BV ergebe sich die staatliche Verantwortung für ein leistungsfähiges Schulwesen nicht nur durch die staatliche Schulaufsicht, sondern auch durch die Sicherstellung einer flächendeckenden Schulversorgung. Voraussetzung hierfür sei die präzise Kenntnis einer Vielzahl bildungsrelevanter Daten, allen voran Daten von Schülerinnen und Schülern. Die verfahrensgegenständlichen Bestimmungen regelten die Verarbeitung der für eine verlässliche, flächendeckende Unterrichtsversorgung auf qualitativ hohem Niveau und eine zukunftsweisende Weiterentwicklung des bayerischen Schulsystems erforderlichen Daten in verfassungskonformer Weise.

55

Art. 92 Abs. 5 Satz 1, Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 bzw. Nr. 2 i. V. m. Art. 85 a BayEUG verletzten das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Schülerinnen und Schüler sowie der Erziehungsberechtigten nicht.

56

Inwieweit die Vorgaben der Verwendung eines bestimmten technischen Verfahrens in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Schüler oder Erziehungsberechtigten eingreifen sollten, sei nicht ersichtlich.

57

Die Behauptung der Antragsteller, die normierte Pflicht der Datenweitergabe nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a BayEUG könne nur solche Daten betreffen, die an den Schulen schon vorhanden seien, was aber nach den Antragstellern bei vielen Erhebungsmerkmalen an den Privatschulen nicht der Fall sei, treffe nicht zu. Die Schulen würden zur ordnungsgemäßen Abwicklung ihres Schulalltags und damit zur Erfüllung ihrer Pflichten – insbesondere der Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags gemäß Art. 131 BV und Art. 1 BayEUG, die auch für private Schulen gelten würden – zahlreiche Daten von Schülerinnen und Schülern sowie deren Erziehungsberechtigten benötigen. Hierfür dürften die Schulen die erforderlichen Daten erheben (Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 BayEUG). Der Begriff „dürfen“ in Art. 85 Abs. 1 Satz 1 BayEUG verenge sich mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag auch für die Privatschulen auf eine Pflicht zur Datenerhebung. Die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten der

Schülerinnen, Schüler und Erziehungsberechtigten seien – wie im Einzelnen erläutert – zur Aufgabenerfüllung der Schulen nötig. Die zentrale Datenerfassung sei verhältnismäßig. Dem parlamentarischen Gesetzgeber komme eine Einschätzungsprärogative zu, in welcher Form und Intensität er seinem verfassungsrechtlichen Auftrag nachkomme. Die im Datenkanon des Art. 85 a Abs. 2 BayEUG enthaltenen Daten würden zur Aufgabenerfüllung aller dort aufgeführten Aufgaben benötigt. Deshalb könne nicht geltend gemacht werden, einzelne Daten seien für die Überwachung der Schulpflicht nicht erforderlich.

58

Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nrn. 1 und 3 i. V. m. Art. 113 a BayEUG verletze nicht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Lehrkräfte. Art. 113 a BayEUG gelte auch für Privatschulen, ohne dass ein Verweis auf diese Vorschrift in Art. 92 Abs. 5 bzw. Art. 102 Abs. 4 BayEUG nötig sei, weil Art. 113 a BayEUG sich nur an die Schulaufsicht wende, der auch die Privatschulen in gewissem Umfang unterlägen. Im Hinblick auf den Vorwurf der Antragsteller, die in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Lehrerdaten würden nicht alle von den Privatschulen benötigt, sei darauf zu verweisen, dass die Privatschulen diese Daten erheben müssten, um die schulischen Abläufe entsprechend den Vorgaben der Bayerischen Verfassung, des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen und der Schulordnungen erfüllen zu können. Welche Daten und welche Zwecke betroffen seien, ergebe sich aus dem Wortlaut des Art. 113 a Abs. 2 BayEUG, der Gesetzesbegründung, dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz und der Bayerischen Verfassung. Der Wortlaut „soweit erforderlich“ (Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG) trage u. a. dem Umstand Rechnung, dass gemäß Art. 102 Abs. 4, Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a BayEUG die Norm des Art. 113 a Abs. 2 BayEUG auch auf angezeigte Ergänzungsschulen Anwendung finde. Diese seien der Schulaufsicht nicht so stark unterworfen wie Ersatzschulen.

Demnach gebiete der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit diese Einschränkung.

59

Auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Privatschulen sei durch die angegriffenen Bestimmungen nicht verletzt. Die in der Verfassung beschriebene Schulaufsichtspflicht des Staates sei nicht als Ansatz einer verfassungsimmanenten Rechtfertigung von Eingriffen in die Privatschulfreiheit zu verstehen, sondern wirke sich originär auf die Reichweite des Schutzbereichs aus. Informationelle Maßnahmen, die von der verfassungsmäßigen Schulaufsicht gedeckt seien, griffen demnach nur dann in den Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Privatschulträger ein, wenn sie eine Gefährdung der Privatschulfreiheit bedeuteten, was hier nicht der Fall sei. Selbst wenn man dennoch einen Eingriff annehmen wollte, wäre dieser gerechtfertigt, da schon der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigten und Lehrkräfte verfassungsrechtlich gerechtfertigt sei und im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Schulträgers keine höheren Rechtfertigungshürden bestünden als im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Mitglieder der Schulfamilie.

60

Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG greife schon deshalb nicht in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Privatschulträger ein, weil es sich nicht um eine informationelle Maßnahme handle. Die Vorschrift habe keine Datenübermittlung zum Gegenstand. Die gemäß Art. 85 a Abs. 2 BayEUG weiterzugebenden Daten seien solche der Schülerinnen, Schüler und deren Erziehungsberechtigten. Diese Daten würden nicht als Daten der Schulträger, sondern als Daten der Schülerinnen, Schüler und deren Erziehungsberechtigten abgerufen. Eine Gefährdung irgendwelcher Grundrechte der Privatschulträger durch diese Maßnahme sei nach der Art der weiterzugebenden Daten und dem Zweck der Weitergabe ausgeschlossen.

61

Im Hinblick auf Art. 113 b BayEUG liege keine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Schülerinnen und Schüler, der Erziehungsberechtigten, der Lehrkräfte und der Privatschulträger vor, weil bei der Schulstatistik zwischen Erhebungs- und Hilfsmerkmalen getrennt werde und die Hilfsmerkmale zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht würden. Die Hilfsmerkmale dienten ausschließlich zur Datenvalidierung in der Statistikbehörde sowie zur Generierung der Pseudonyme im Rahmen eines automatisierten Prozesses. Die von den Antragstellern angezeifelte Erforderlichkeit der Hilfsmerkmale ergebe sich aus der Sicherstellung der Eindeutigkeit (dies sei z. B. besonders bei gängigen Namen wichtig).

Zur Sicherstellung der Eindeutigkeit sei auch die Angabe des Geburtsorts nötig, um zum Beispiel im Fall von Namensänderungen die Generierung identischer Pseudonyme zu gewährleisten. Dass die Angaben aus dem Bereich der Privatschulen in den Statistiken nicht fehlen dürften, wenn man ein übergreifendes Bildungstableau erstelle, sei selbstverständlich und ergebe sich aus dem auch den Privatschulen obliegenden Bildungsauftrag. Das Schulverwaltungsprogramm ASV komme nicht in der Schulaufsicht oder bei den Statistikstellen zum Einsatz, sondern ausschließlich bei den Schulen. Schulaufsicht und Statistikbehörden verwendeten andere Programme.

62

Die Art. 85, 85 a, 113 a und 113 b BayEUG regelten die für die staatliche Schulverwaltung und -entwicklung erforderliche Datenverarbeitung normenklar. Die betroffenen Personen könnten der Regelung klar entnehmen, welche Daten von ihnen zu welchem Zweck erhoben werden dürften und wer vom Staatsministerium für Unterricht und Kultus mit der Datenverarbeitung beauftragt werden dürfe, nämlich nur eine öffentliche Stelle. Dass diese öffentliche Stelle vom Staatsministerium bestimmt werde, sei im Hinblick auf mögliche organisatorische Änderungen nicht zu beanstanden. Weiter sei für die Betroffenen klar, dass für ihre Daten nach allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätzen die Schulen als erhebende Stelle verantwortlich blieben. Dass das Staatsministerium im Interesse eines der Datensicherheit dienenden gesetzlichen Selbsteintritts (bei den staatlichen Schulen) bzw. einer Vertretungsregelung (bei den kommunalen und privaten Schulen) diesen Auftrag für alle Schulen erteile, sei unbedenklich. Gleiches gelte für den Umstand, dass das Staatsministerium neben der Verantwortung der Schulen für die Daten als erhebende Stelle zusätzlich die datenschutzrechtliche Gesamtverantwortung für das korrekte Funktionieren des Gesamtsystems trage.

63

Weiter liege der von den Antragstellern behauptete Verstoß gegen den Grundsatz der Trennung von Statistik und Verwaltungsvollzug nicht vor. Soweit bereits zu Zwecken des Verwaltungsvollzugs in zulässiger Weise personenbezogene Daten erhoben würden, verletze es das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht, wenn diese Daten anschließend als alsbald wieder zu löschende Hilfsmerkmale für statistische Zwecke nach Art. 113 b BayEUG verwendet würden. Denn dem Recht der Bürger, über die Verwendung ihrer personenbezogenen Daten grundsätzlich selbst zu entscheiden, würde durch eine zulässige erneute Erhebung der bereits zu Verwaltungszwecken erhobenen Daten keineswegs besser entsprochen als durch Verwendung der bereits vorhandenen Daten. Im Gegenteil würde eine zusätzliche gesonderte Datenerhebung zu statistischen Zwecken – wie von den Antragstellern für erforderlich gehalten – für die betroffenen Bürger die Eingriffsintensität gegenüber zweckändernder Verwendung steigern und zu mehr Kosten führen. Im Übrigen ließen sich die von den Antragstellern aufgeworfenen Zweifel im Hinblick auf die Normenbestimmtheit durch Auslegung lösen. Zudem lägen die nötigen Regelungen zur Sicherung der Daten (technischer und organisatorischer Natur) vor.

64

bb) Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nrn. 1 bis 3, Art. 113 a Abs. 2, Art. 113 b Abs. 8 Satz 3 BayEUG seien mit dem Grundrecht der Privatschulfreiheit vereinbar.

65

Mit den genannten Bestimmungen werde nicht in die Gestaltungsfreiheit des Unterrichts als Element der Privatschulfreiheit eingegriffen. Die Pflicht zur Verarbeitung bestimmter Daten mittels eines staatlichen Schulverwaltungsprogramms greife nicht in den Kernbereich der Privatschulfreiheit ein, da der verfassungsrechtlich geschützte Bereich der Organisationsfreiheit nicht berührt werde. Ein Eingriff wäre allenfalls denkbar, wenn durch den Einsatz des ASV die Existenz der Privatschulen als Gesamtheit in Frage gestellt wäre. Letzteres sei nicht der Fall und werde auch von den Antragstellern nicht vorgetragen. Selbst wenn ein einzelner Schulträger in seiner Existenz gefährdet wäre, müsste ein Eingriff in das Grundrecht der Privatschulfreiheit an sich verneint werden, da dieses die Institution des Privatschulwesens an sich schütze, nicht jedoch einzelne Schulträger. Eine solche existenzielle Bedrohung des Privatschulwesens sei indes nicht substantiiert dargelegt worden. Das Schulverwaltungsprogramm ASV werde kostenlos zur Verfügung gestellt und die Privatschulen könnten kostenfrei am insoweit vom Staatsministerium bereitgestellten Support partizipieren. Im staatlichen Bereich würden die Aufgaben für die Schulverwaltung über Anrechnungsstunden des Lehrpersonals abgegolten. Eine vergleichbare Organisation sei auch den Privatschulen im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheit möglich. Zudem gewähre das bayerische Schulfinanzierungssystem in überwiegend pauschalierter Form entsprechende – betragsmäßig stetig

steigende – Mittel für den notwendigen Personal- und Schulaufwand, die den Anforderungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung an die staatliche Unterstützung der privaten Schulen Rechnung trügen und gerade keine unmittelbare Übertragung jeder Maßnahme bzw. finanziellen Verbesserung im staatlichen Bereich erforderten. Weiter sei zu beachten, dass das von den Antragstellern angesprochene Vertrauensverhältnis aus dem Vertrag zwischen Erziehungsberechtigten und Privatschule nicht dem Schutzbereich der Privatschulfreiheit unterfalle. Der durch einen privaten Vertrag gewährte Schutz könne die rechtlich geregelten Berichtspflichten nicht aushebeln.

66

Die Aussage der Antragsteller, die Privatschulen würden durch die Datenerfassung im ASV entweder zu Falscheingaben veranlasst oder gehemmt, eine von der staatlichen „Normalschule“ abweichende Organisationsform oder Zusatzangebote zu wählen, entspreche nicht den Tatsachen. Auch führe das Fehlen einer Ausnahmeregelung nicht zur Unverhältnismäßigkeit der Regelung. Zum einen sei eine unbillige Härte für die Privatschulträger nicht ersichtlich. Zum anderen sei der Vergleich mit steuerrechtlichen Vorgaben zur Verwendung bestimmter EDV-Programme kein vergleichbarer Sachverhalt. Dort gehe es lediglich um Ausnahmeregelungen für Privatpersonen. Ausschlaggebend sei, dass eine Herausnahme der Privatschulen aus dem Verfahren mit gravierenden Folgen verbunden wäre. Ohne den verpflichtenden Einsatz des staatlichen Schulverwaltungsprogramms könnte die Validität der Daten nicht in der gebotenen Qualität und Geschwindigkeit gewährleistet werden. Die Repräsentativität der Privatschulen wäre nicht mehr gewährleistet. Bildungsverläufe könnten nicht mehr vollständig dargestellt werden.

Die Unterstützung der Schulen beim Schulwechsel und bei der Überwachung der Schulpflicht setze die Teilnahme sämtlicher Schulen unabhängig von ihrer Trägerschaft zwingend voraus.

67

cc) Schließlich seien auch weder die Berufsfreiheit, die Eigentumsfreiheit, die allgemeine Handlungsfreiheit noch der Gleichheitsgrundsatz verletzt.

IV.

68

Das Verfahren wird im Hinblick auf den Antrag des Antragstellers zu 2 eingestellt, weil sich dessen Popularklage durch seinen Tod erledigt hat, Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 1 VfGHG analog.

69

Welche Auswirkungen der Tod eines Antragstellers auf das Verfahren der Popularklage hat, ist im Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof nicht geregelt. Nach Art. 30 Abs. 1 VfGHG sind, soweit dieses Gesetz keine Bestimmungen über das Verfahren enthält, die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung, ergänzend die der Zivilprozessordnung entsprechend heranzuziehen. Dort ist indes lediglich geregelt, dass im Fall des Todes einer Partei grundsätzlich eine Unterbrechung des Verfahrens bis zur Aufnahme des Verfahrens durch den Rechtsnachfolger eintritt (§ 173 VwGO i. V. m. § 239 Abs. 1 ZPO), es sei denn, es besteht – wie vorliegend – eine Vertretung durch einen Prozessbevollmächtigten. Dann tritt nach § 173 VwGO i. V. m. § 246 Abs. 1 Halbsatz 1 ZPO keine Unterbrechung des Verfahrens ein.

70

Ob die Beteiligtenfähigkeit erlischt oder bei Vorliegen eines entsprechenden Nachfolgetatbestandes, etwa der Gesamtrechtsnachfolge nach § 1922 BGB im Fall des Todes einer natürlichen Person, auf den oder die Rechtsnachfolger übergeht, wird im Bereich der Verwaltungsgerichtsordnung davon abhängig gemacht, ob um höchstpersönliche, nicht übertragbare Rechte oder Pflichten des Verstorbenen gestritten wird, wobei im Fall der Höchstpersönlichkeit die Übertragbarkeit abgelehnt wird (Siegel in Sodan/Ziekow, VwGO, 6. Aufl. 2025, § 61 Rn. 11). Allerdings soll der Rechtsnachfolger nicht verpflichtet sein, den Prozess zu führen, vielmehr soll nach endgültiger Ablehnung der Aufnahme die Erledigung der Hauptsache eintreten und das Verfahren deshalb einzustellen sein (Siegel in Sodan/Ziekow, VwGO, § 61 Rn. 12). In ähnlicher Weise differenzierend geht der Verfassungsgerichtshof – in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht – im Bereich der Verfassungsbeschwerde davon aus, dass mit dem Tod des Beschwerdeführers grundsätzlich eine Erledigung eines anhängigen Verfassungsbeschwerdeverfahrens eintritt, weil diese Verfahrensart regelmäßig der Durchsetzung höchstpersönlicher Rechte dient. Eine Rechtsnachfolge im Verfassungsbeschwerdeverfahren wird lediglich ausnahmsweise für solche Rügen in Betracht gezogen, die

der Rechtsnachfolger im eigenen Interesse geltend machen kann, etwa weil es sich um Verfahren vermögensrechtlicher Art handelt oder besondere Umstände anderer Art die Fortführung des Verfahrens rechtfertigen (vgl. VerfGH vom 16.1.2018 VerfGHE 71, 1 Rn. 15; vom 11.11.2021 BayVBI 2022, 89 Rn. 35; BVerfG vom 3.3.2004 BVerfGE 109, 279/304; vom 4.11.2009 BVerfGE 124, 300/318).

71

Eine Übertragung dieser Maßstäbe auf das Popularklageverfahren ist allerdings deshalb nicht sachgerecht, weil dieses Verfahren nicht auf die Geltendmachung eigener Rechte zielt, sondern unabhängig von einer eigenen Betroffenheit der Wahrung der Verfassung dient (Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 98 Satz 4 Rn. 1). Die Popularklage ist – anders als die Verfassungsbeschwerde nach Art. 120 BV zum Schutz der eigenen Grundrechte – ein objektives Verfahren (vgl. nur VerfGH vom 21.10.2025 – Vf. 55-VII-21 – juris Rn. 16 m. w. N.). Überzeugender ist es daher, im Fall des Versterbens eines Antragstellers die Wertung des Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 1 VfGHG heranzuziehen, wonach der Verfassungsgerichtshof trotz Rücknahme einer Popularklage über diese entscheiden kann, wenn er eine Entscheidung im öffentlichen Interesse für geboten hält.

72

Ein solches öffentliches Interesse ist im vorliegenden Fall jedoch schon deshalb zu verneinen, weil es auf den Antrag des Antragstellers zu 2 für eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs weder formal noch sachlich ankommt. Denn das Verfahren ist auch nach Wegfall des Antragstellers zu 2 aufgrund des vom (antragsberechtigten) Antragsteller zu 1 gestellten Antrags fortzuführen. Angesichts der gemeinsamen Antragstellung und Prozessvertretung wurden vom Antragsteller zu 2 auch keine Aspekte ins Verfahren eingeführt, die nicht zugleich vom Antragsteller zu 1 eingebracht wurden. Damit hat der Tod des Antragstellers zu 2 zum Wegfall seiner Beteiligtenfähigkeit und damit zur Erledigung der von ihm erhobenen Popularklage geführt; insoweit ist das Verfahren einzustellen.

V.

73

Die Popularklage ist bei sachgerechter Auslegung, die zu einem leicht eingeschränkten Verfahrensgegenstand führt, insgesamt zulässig, ohne eine solche Einschränkung überwiegend zulässig.

74

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG), d. h. hoheitlich gesetzte, abstraktgenerelle Bestimmungen, die sich an Rechtssubjekte wenden und mit unmittelbarer Außenwirkung Rechte und Pflichten begründen, ändern oder aufheben. Hierzu gehören die angegriffenen Normen des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen.

75

Nicht Gegenstand einer Popularklage kann hingegen ein etwaiger fehlerhafter Gesetzesvollzug durch die Exekutive in der Praxis sein. Der Normvollzug kann selbst dann nicht mit der Popularklage angegriffen werden, wenn die Rechtsvorschrift die Möglichkeit fehlerhafter oder missbräuchlicher Anwendung bietet (ständige Rechtsprechung; vgl. etwa VerfGH vom 28.6.2022 VerfGHE 75, 119 Rn. 36 m. w. N.; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 98 Rn. 40; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Satz 4 Rn. 15). Kein tauglicher Gegenstand des Popularklageverfahrens sind daher das vom Staatsministerium bereitgestellte Schulverwaltungsprogramm „Amtliche Schulverwaltung (ASV)“ als solches und etwaige Fehlfunktionen dieses Programms. Zwar ordnen mehrere der angegriffenen Vorschriften die Verwendung des vom Staatsministerium für Unterricht und Kultus bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms an (vgl. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1, Art. 113 b Abs. 8 Satz 3 BayEUG). Bei diesem Programm zur elektronischen Datenverarbeitung handelt es sich aber zweifellos um keine Rechtsvorschrift. Es ist vielmehr dem Bereich des Gesetzesvollzugs durch die Verwaltung zuzuordnen. Entsprechend sind etwaige Fehlfunktionen des Programms, die nicht den gesetzlichen Vorgaben gerecht werden – etwa weil sie, wie in der Popularklage gerügt, erlauben, das Ordnungsmerkmal entgegen Art. 85 a Abs. 3 Satz 4 BayEUG an den Schulen einsehbar zu machen – kein Prüfungsgegenstand in diesem Verfahren.

76

2. Die Verfassungswidrigkeit einer Rechtsvorschrift des bayerischen Landesrechts kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Als eingetragener Verein und damit juristische Person des Privatrechts (§ 21 BGB) ist der Antragsteller zu 1 (im Folgenden: Antragsteller) antragsberechtigt (vgl. VerfGH vom 26.4.2022 VerfGHE 75, 41 Rn. 44 m. w. N.).

77

3. a) Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört, dass der Antragsteller substantiiert darlegt, inwiefern die angefochtene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleitetes Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränkt (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Hierfür genügt nicht die bloße Behauptung, dass die angegriffene Rechtsvorschrift nach Auffassung des Antragstellers gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Vielmehr muss der Vortrag so präzisiert werden, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen eine Grundrechtsverletzung zumindest als möglich erscheinen lassen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 26.6.2012 VerfGHE 65, 118/122 f.; 75, 41 Rn. 45; 75, 119 Rn. 39, jeweils m. w. N.). Greift der Antragsteller mehrere Rechtsvorschriften an, so muss dies grundsätzlich für jede von ihnen ersichtlich sein. Summarische, nicht präzisierte Grundrechtsrügen sind unzulässig (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 27.8.2018 VerfGHE 71, 235 Rn. 19; vom 29.3.2022 – Vf. 48-VII-21 – juris Rn. 10).

78

b) Bei Prüfung der hinreichenden Darlegung geht der Verfassungsgerichtshof von folgendem Verfahrensgegenstand aus:

79

Jedenfalls angegriffen sind neben Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG, aus dem sich die Anwendbarkeit von Art. 85, Art. 85 a und Art. 113 b BayEUG auf staatlich genehmigte Ersatzschulen ergibt, zunächst die Weitergabe der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmerinnen und -teilnehmern (im Folgenden auch: Prüfungsteilnehmer) an den Auftragsverarbeiter (insoweit der Schulen) nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 i. V. m. Art. 85 a Abs. 1 und 2 BayEUG, dessen Datenverarbeitung nach Art. 85 a Abs. 2 BayEUG und die Übermittlung dieser Daten an die Schulen nach Art. 85 a Abs. 3 BayEUG. In gleicher Weise Gegenstand der Popularklage ist die Übermittlung von Daten der Lehrkräfte von den Schulen über die beauftragte öffentliche Stelle als Auftragsverarbeiter (insoweit der Schulaufsichtsbehörde) nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 i. V. m. Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde, deren Datenverarbeitung unter Einschaltung der beauftragten öffentlichen Stelle nach Art. 113 a Abs. 1, 2 und 3 Satz 1 BayEUG sowie die Datenübermittlung durch die Schulaufsichtsbehörden nach Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG an Schulen und Kirchen. Weiterer Gegenstand der Popularklage ist die der Durchführung der Amtlichen Schulstatistik und von Ergebnisstatistiken dienende Erhebung von Daten bei den Schulen, beim Lehrgang in Verbindung mit dem Bayerischen Rundfunk und bei den Staatsinstituten für die Ausbildung von Fach- bzw. Förderlehrern nach Art. 113 b BayEUG.

80

Ausdrücklich nicht angegriffen sind hingegen ausweislich des Antrags Sätze 1 und 2 des Art. 85 Abs. 1 BayEUG, die allgemein die Zulässigkeit der Datenverarbeitung durch die Schulen zur Erfüllung der diesen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben regeln und festlegen, dass dazu personenbezogene Daten der Schülerinnen und Schüler und deren Erziehungsberechtigten, der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals gehören. Ebenso wenig hat der Antragsteller Art. 102 Abs. 4 BayEUG, der die Anwendung von Art. 85, 85 a und 113 b BayEUG auf private Ergänzungsschulen anordnet, in seinen Antrag aufgenommen.

81

Zudem hat der Antragsteller mit am 29. November 2019 eingegangenem Schriftsatz ausdrücklich erklärt, dass die „dezentrale Datenerfassung an den Schulen“, also die Direkterhebung von Daten durch die Schulen im Sinn des Art. 13 DSGVO gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 1 BayEUG – anders als Datenerhebungen durch die „zentrale Stelle“ bei den Schulen als „Dritte“ im Sinn des Art. 14 DSGVO – nicht Gegenstand der Popularklage sei. Diese richte sich auch nicht gegen die dezentrale Datenspeicherung an den einzelnen Schulen, sondern setze erst bei der Datenübermittlung an die „zentrale Stelle“ an, die gemäß Art. 113 b

Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 BayEUG und Art. 85 Abs. 1 Satz 5 BayEUG unter Verwendung des Programms ASV zu erfolgen habe.

82

Bei verständiger Würdigung sind damit lediglich die Datenübermittlungsvorschriften aus Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nrn. 2 und 3 BayEUG Gegenstand der Popularklage, nicht aber der formal im Antrag mit bezeichnete Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG. Denn diese Vorschrift enthält selbst keine Pflicht zur Datenübermittlung, sondern gibt den Schulen lediglich vor, die in Art. 85 a Abs. 2 und Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten mittels des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms zu verarbeiten. Es wird daher davon ausgegangen, dass auch die dezentrale Verarbeitung der Daten an den einzelnen Schulen nicht Gegenstand der Popularklage sein soll, da die Datenspeicherung der einzelnen Schulen kein Selbstzweck, sondern vielmehr Grundlage der weiteren schulinternen Datenverarbeitung ist. Darüber hinaus kann vor diesem Hintergrund davon ausgegangen werden, dass die nach dem Antrag ebenfalls angegriffenen Sätze 3 und 4 des Art. 85 Abs. 1 BayEUG, die die in Satz 2 allgemein benannten personenbezogenen Daten in nicht abschließender Weise im Einzelnen aufzählen und die betroffenen Personen zur Angabe verpflichten, insoweit nicht beanstandet werden, als sie die allgemeine Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung und damit auch die Datenerhebung durch die Schulen darstellen.

83

c) Wenn man dieser Auslegung des Antrags nicht folgen wollte, wäre die Popularklage in Bezug auf Art. 85 Abs. 1 Sätze 3 und 4, Satz 5 Nr. 1 BayEUG unsubstanziert. Dies gilt für die Beanstandung des Art. 85 Abs. 1 Sätze 3 und 4 BayEUG bereits deshalb, weil diese Sätze in unmittelbarem Zusammenhang mit Sätzen 1 und 2 des Art. 85 Abs. 1 BayEUG – der Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung durch die Schulen – stehen, die der Antragsteller ausdrücklich nicht angreifen will. Satz 3 enthält lediglich eine beispielhafte Konkretisierung der bereits nach Sätzen 1 und 2 verarbeitbaren Daten. Soweit der Antragsteller hinsichtlich Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG moniert, der Normtext verwende abstrakte Begriffe, bleibt diese Rüge ohne Substanz, weil die Begriffe ersichtlich ohne Weiteres auslegungsfähig sind. Weitere Rügen sind deswegen zur Substanziierung ungeeignet, da sie der Norm eine Bedeutung beimessen, die vom Normtext nicht gedeckt ist, insbesondere die zentrale Behauptung des Antragstellers, dass Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG die Pflicht zur Schaffung eines zentralen Datenpools enthalte. Die Rüge der fehlenden Erforderlichkeit der Datenverarbeitung im Hinblick auf die in Art. 85 a Abs. 2 und Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Zwecke geht ins Leere, weil die tatbestandliche Bezugnahme in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG auf Art. 85 a Abs. 2 und Art. 113 a Abs. 2 BayEUG nicht auch den dort geregelten jeweiligen Zweck einschließt, sondern lediglich den Datenkranz umfasst. Dies ergibt sich sowohl aus dem Wortlaut („Daten gemäß“) als auch aus der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/3827 S. 10 f.). Ob die Zweckbestimmung in Art. 85 a Abs. 2 und Art. 113 a Abs. 2 BayEUG jeweils verfassungsgemäß ist, ist im Rahmen des – zulässigen (vgl. nachfolgend) – Angriffs auf diese Normen zu prüfen.

84

d) Hinsichtlich der danach angegriffenen Rechtsvorschriften hat der Antragsteller jeweils hinreichend substantiiert dargelegt, inwiefern diese aus seiner Sicht zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch stehen und verfassungswidrig sind.

85

aa) Der Antragsteller rügt Verstöße gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV), die Privatschulfreiheit (Art. 134 BV), die Berufsfreiheit (Art. 101 BV) sowie gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 BV). Damit hat er grundsätzlich gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGG subjektive Rechte verbürgende Verfassungsnormen als verletzt bezeichnet.

86

bb) Der Antragsteller hat ausreichend dargelegt, weshalb der Datenverarbeitungsprozess, der aus der Weitergabe von Schülerdaten von den Schulen an die als Auftragsverarbeiter (der Schulen) beauftragte Stelle nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 BayEUG, der darauf aufbauenden Verarbeitung unter Einbezug dieser Stelle nach Art. 85 a Abs. 2 BayEUG und der Übermittlung dieser Daten an die Schulen nach Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG besteht, und dem nach Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG auch die staatlich genehmigten Ersatzschulen unterliegen, eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen und der privaten Schulen (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV) sowie der

Privatschulfreiheit der privaten Schulen (Art. 134 BV) darstellen soll. Der Antragsteller hat insbesondere geltend gemacht, dass für die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Zwecke eine Datenübermittlung insbesondere durch die Privatschulen nicht erforderlich sei, die zu übermittelnden Daten bei Privatschulen (teilweise) nicht vorlägen bzw. vorliegen könnten, die vorgesehenen verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ungenügend seien, die Datenübermittlung für Privatschulen einen unverhältnismäßigen Aufwand darstelle und das Vertrauensverhältnis zwischen Schule und Schülerinnen sowie Schülern bzw. Erziehungsberechtigten beeinträchtige.

87

cc) Ebenso hat der Antragsteller hinreichend substantiiert dargelegt, dass die von den Schulen über die als Auftragsverarbeiter beauftragte Stelle nach Art. 113 a Abs. 1 BayEUG erfolgende Übermittlung von die Lehrkräfte betreffenden Daten an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG, die bei der beauftragten Stelle als Auftragsverarbeiter der Schulaufsichtsbehörden zur Unterstützung bei deren Dienstaufgaben erfolgende Verarbeitung dieser Daten (Art. 113 a Abs. 2 BayEUG) und die bei den Schulaufsichtsbehörden erfolgende Verarbeitung dieser Daten nach Art. 113 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV) und der Privatschulfreiheit (Art. 134 BV) darstellen sollen. Er hat insbesondere geltend gemacht, die zu übermittelnden Daten seien für keine der in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Aufgaben der Schulaufsichtsbehörden erforderlich. Da die Verarbeitung sowohl durch die Schulaufsichtsbehörden als auch durch die beauftragte Stelle als deren Auftragsverarbeiter nach Art. 113 a Abs. 3 Satz 1 bzw. Abs. 2 BayEUG an den Zweck der Erfüllung dieser Dienstaufgaben bzw. deren Unterstützung hierbei geknüpft ist und die Übermittlung der Daten nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG eine hierfür erforderliche Voraussetzung ist und damit ebenfalls diesem Zweck diene, hat er durch die Rüge der fehlenden Erforderlichkeit die Verhältnismäßigkeit all dieser Datenverarbeitungsvorgänge in Frage gestellt und die zugrundeliegenden Vorschriften hinreichend substantiiert angegriffen. Zudem hat er die Verhältnismäßigkeit auch dieser Vorschriften im Hinblick auf seiner Ansicht nach fehlende verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen in Frage gestellt.

88

dd) Schließlich hat der Antragsteller seine Beanstandungen gegen Art. 113 b BayEUG hinreichend substantiiert. Hierfür genügt jedenfalls sein Vortrag, wonach die Befugnis zur statistischen Datenerhebung gemäß Art. 113 b BayEUG einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV) der betroffenen Personen, also der Schülerinnen und Schüler, der externen Prüfungsteilnehmer, der Lehrkräfte sowie des nicht unterrichtenden Personals, darstelle. Dieser Vorwurf der fehlenden Verhältnismäßigkeit ist zumindest insofern hinreichend substantiiert, als vorgetragen wird, die Regelung sei deswegen ungeeignet, weil manche der in Art. 113 b Abs. 3 BayEUG enthaltenen Erhebungsmerkmale jedenfalls bei Privatschulen aufgrund ihrer diesbezüglichen strukturellen pädagogischen und organisatorischen Besonderheiten nicht vorhanden seien. Zudem hat der Antragsteller die gerügte fehlende Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn mit dem Vortrag unterlegt, es fehle bei Art. 113 b BayEUG an den vom Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung geforderten verfahrensrechtlichen Sicherungen.

89

e) Soweit die Popularklage zulässig erhoben ist, nimmt der Verfassungsgerichtshof eine Überprüfung anhand aller einschlägigen Normen der Bayerischen Verfassung vor, auch soweit diese nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.9.2012 VerfGHE 65,152/161; vom 24.1.2017 VerfGHE 70, 16 Rn. 15; vom 26.3.2018 VerfGHE 71, 59 Rn. 70; vom 14.6.2023 VerfGHE 76, 173 Rn. 17).

VI.

90

Die Popularklage ist unbegründet.

91

Die angegriffenen Rechtsvorschriften verstoßen nicht gegen Grundrechte der Bayerischen Verfassung und sind auch sonst mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

92

1. Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren sind ausschließlich die Vorschriften der Bayerischen Verfassung, nicht Normen des – vorrangigen (Art. 31 GG) – Bundesrechts (ständige Rechtsprechung; vgl. nur VerfGHE 75, 41 Rn. 60) und auch nicht unionsrechtliche Regelungen wie die gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare Datenschutz-Grundverordnung (VerfGHE 75, 41 Rn. 60) oder die Unionsgrundrechte nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Grundrechtecharta – GRCh; vgl. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh).

93

a) Eine mittelbare Verletzung des in Art. 3 Abs. 1 BV verankerten Rechtsstaatsprinzips kommt zwar dann in Betracht, wenn ein Widerspruch zum Bundesrecht offen zutage tritt und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.7.1988 VerfGHE 41, 69/73; vom 9.2.2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 40; VerfGHE 75, 41 Rn. 60; vom 18.10.2023 VerfGHE 76, 322 Rn. 140; vom 3.3.2026 – Vf. 3-VII-25 – juris Rn. 47).

94

Ob in diesem Rahmen auch unionsrechtliche Vorschriften zu prüfen sind, hat der Verfassungsgerichtshof bisher offengelassen (vgl. VerfGHE 71, 59 Rn. 120 m. w. N.; 75, 41 Rn. 60; 76, 322 Rn. 147). Die Frage muss auch hier nicht entschieden werden, da jedenfalls kein offenkundiger und schwerwiegender Widerspruch vom Antragsteller aufgezeigt wird oder sonst erkennbar wäre.

95

b) Der Verfassungsgerichtshof hat vorliegend nicht – entgegen seiner Jurisdiktionsbeschränkung auf die Prüfung der Vorschriften der Bayerischen Verfassung gemäß Art. 98 Satz 4 BV und Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG – zusätzlich die Unionsgrundrechte nach der Grundrechtecharta als Prüfungsmaßstab anzuwenden. Den Öffnungsklauseln der Datenschutz-Grundverordnung lassen sich keine engeren grundrechtlichen Maßgaben entnehmen. Auch sind keine hinreichend konkreten Anhaltspunkte vorgetragen oder ersichtlich, wonach bei einer Prüfung am Maßstab der bayerischen Grundrechte das grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts nicht gewahrt sein könnte.

96

aa) Zwar handelt es sich bei den verfahrensgegenständlichen Landesnormen des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen um Vorschriften, die Unionsrecht im Sinn von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GRCh durchführen.

Diese Datenverarbeitungsregelungen stellen aber kein vollständig unionsrechtlich determiniertes Recht dar.

97

Die Datenschutz-Grundverordnung regelt als unmittelbar geltendes Unionsrecht die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten und will, wie sich aus ihrem Art. 1 Abs. 1 im Licht insbesondere ihrer Erwägungsgründe 9, 10 und 13 ergibt, eine grundsätzlich vollständige Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften zum Schutz personenbezogener Daten sicherstellen. Allerdings eröffnen Bestimmungen dieser Verordnung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zusätzliche, strengere oder einschränkende, nationale Vorschriften vorzusehen, und lassen ihnen ein Ermessen hinsichtlich der Art und Weise der Durchführung dieser Bestimmungen („Öffnungsklauseln“) (vgl. EuGH vom 30.3.2023 NJW 2023, 1639 Rn. 51). Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e, Abs. 2, 3 Satz 1 Buchst. b DSGVO enthält eine solche Öffnungsklausel (vgl. Buchner/Petri in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, 4. Aufl. 2024, Art. 6 DSGVO Rn. 194 ff.; Roßnagel in Simitis/Hornung/ Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, 2. Aufl. 2025, Art. 6 Abs. 2 DSGVO Rn. 22 ff.; Ambrock in Jandt/Steidle, Datenschutz im Internet, 2. Aufl. 2025, II. Rn. 52 ff.; Schantz in Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, 2017, A. Rn. 194; Heberlein in Ehmann/Selmayr, DSGVO, 3. Aufl. 2024, Art. 6 Rn. 55 ff.). Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DSGVO erklärt eine Verarbeitung u. a. dann für rechtmäßig, wenn sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Art. 6 Abs. 2 und 3 Satz 1 Buchst. b DSGVO ermächtigen die Mitgliedstaaten, die Rechtsgrundlagen in Bezug auf eine solche Datenverarbeitung zur Erfüllung im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben zu regeln und spezifischere Bestimmungen, die die Datenschutz-Grundverordnung an die Datenverarbeitung zur Erfüllung im öffentlichen Interesse liegender Aufgaben anpassen, beizubehalten oder einzuführen. Die hier angegriffenen Vorschriften Art. 85 Abs. 1 Satz 5, Art. 85 a, 113 a und 113 b BayEUG stellen derartige

mitgliedstaatliche Vorschriften zur Datenverarbeitung dar. Sie haben nämlich die Datenverarbeitung zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe des Vollzugs des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags (Art. 1 BayEUG, Art. 131 Abs. 1 BV) zum Gegenstand. Hierunter fallen auch die schulstatistikrechtlichen Zwecke. Soweit die streitgegenständlichen Normen Privatschulen betreffen und diese verpflichten, beruhen sie auf der Öffnungsklausel des Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c, Abs. 2, 3 Satz 1 Buchst. b DSGVO. Aufgrund des Umstands, dass die genannten unionsrechtlichen Öffnungsklauseln den Mitgliedstaaten einen Umsetzungsspielraum gewähren, handelt es sich bei diesen landesrechtlichen Datenverarbeitungsregelungen um nicht vollständig unionsrechtlich determiniertes Recht.

98

bb) Obwohl auch bei unionsrechtlich nicht vollständig determiniertem Landesrecht ein Vollzug von Unionsrecht durch den bayerischen Gesetzgeber im Sinn von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GRCh vorliegt, hat der Verfassungsgerichtshof vorliegend nicht aufgrund des Normbefehls von Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh auch die Unionsgrundrechte nach der Grundrechtecharta als Prüfungsmaßstab anzuwenden (vgl. allgemein zum Parallelitätsverhältnis und Bindungsumfang Schantz in Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, A. Rn. 193; Frenzel in Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 4. Aufl. 2026, Art. 6 DSGVO Rn. 53; Krausnick in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Satz 1 bis 3 Rn. 67 f.).

99

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 6. November 2019 (BVerfGE 152, 152) für die Konstellation eines unionsrechtlich nicht vollständig determinierten Prüfungsgegenstands seine Prüfung grundsätzlich allein auf die Grundrechte des Grundgesetzes beschränkt. Danach zielt das Unionsrecht dort, wo es den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume einräumt, regelmäßig nicht auf eine Einheitlichkeit des Grundrechtsschutzes. Außerdem gebe es die Vermutung, dass ein auf Vielfalt gerichtetes grundrechtliches Schutzniveau des Unionsrechts durch die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes mitgewährleistet sei (BVerfG, a. a. O., Rn. 42 ff.). Dies gelte nur dann nicht, wenn konkrete und hinreichende Anhaltspunkte vorlägen, dass hierdurch das grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts ausnahmsweise nicht gewahrt sein könnte. Eine Prüfung innerstaatlichen Rechts unmittelbar an den Grundrechten der Charta könne dann geboten sein, wenn konkrete und hinreichende Anhaltspunkte dafür bestünden, dass das unionsrechtliche Fachrecht für seine Durchführung trotz seiner Gestaltungsoffenheit ausnahmsweise engere grundrechtliche Maßgaben enthalte oder dass trotz zulässiger Grundrechtsvielfalt die Vermutung, nach der das Schutzniveau der Grundrechtecharta durch die Anwendung der Grundrechte des Grundgesetzes mitgewährleistet sei, widerlegt sein könnte (BVerfG, a. a. O., Rn. 63 ff.). Die vom Bundesverfassungsgericht für die Beschränkung auf die nationalen Grundrechte genannten Argumente lassen sich auf die Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof übertragen. Auch der Verfassungsgerichtshof kann davon ausgehen, dass der von der Bayerischen Verfassung gewährleistete Grundrechtsschutz grundsätzlich nicht geringer ist als das grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts. Hierfür spricht nicht zuletzt, dass sich der Verfassungsgerichtshof bei der Auslegung von im Wesentlichen inhaltsgleichen Grundrechten der Bayerischen Verfassung an den Grundrechten des Grundgesetzes orientiert (vgl. VerfGH vom 9.7.1985 VerfGHE 38, 74/79 f. für den Schutz der Menschenwürde und der Handlungsfreiheit). Demnach kann der Verfassungsgerichtshof im Verfahren der Popularklage gegen eine bayerische Landesnorm, die nicht vollständig determiniertes Unionsrecht umsetzt, grundsätzlich und auch hier (weiterhin) allein die Bayerische Verfassung als Prüfungsmaßstab heranziehen.

100

2. Vorschriften über die Übermittlung und Verarbeitung der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern:

101

Die Vorschriften über die Übermittlung und Verarbeitung der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG – sowie gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG – sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie schränken weder das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV) noch die Privatschulfreiheit (Art. 134 BV), die Berufsfreiheit (Art. 101 BV) oder den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) in unzulässiger Weise ein.

102

a) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV der von den angegriffenen Vorschriften betroffenen Personen (aa)) wird durch Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG und Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG nicht verletzt. Zwar greifen die beanstandeten Regelungen des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen in verschiedener Hinsicht in dieses Grundrecht ein (bb)). Die Eingriffe sind jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt (cc)).

103

aa) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, welches der Verfassungsgerichtshof in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz persönlicher Daten erstmals in seiner Entscheidung vom 9. Juli 1985 (VerfGHE 38, 74/79 f.) anerkannt hat, ist eine entwicklungsoffene, spezielle Ausprägung der Menschenwürde und der Handlungsfreiheit (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV; ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.3.2003 VerfGHE 56, 28/43; vom 12.10.2010 VerfGHE 63, 173/180; 75, 41 Rn. 77; vom 17.5.2022 VerfGHE 75, 73 Rn. 64).

104

Da der Schutz der Menschenwürde und der Handlungsfreiheit nach bayerischem Verfassungsrecht nicht hinter den im Wesentlichen inhaltsgleichen Grundrechten des Grundgesetzes zurückbleibt, können die einschlägigen Grundaussagen des Bundesverfassungsgerichts zur informationellen Selbstbestimmung (insbesondere BVerfG vom 15.12.1983 BVerfGE 65, 1/41 ff.) auch zur Auslegung der Art. 100 und 101 BV herangezogen werden (VerfGHE 38, 74/79 f.; VerfGH vom 19.10.1994 VerfGHE 47, 241/254; 75, 73 Rn. 64). Das Grundrecht gewährleistet die Befugnis jedes Einzelnen, über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen, und schützt so vor unbegrenzter Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe persönlicher Daten (vgl. VerfGH vom 7.2.2006 VerfGHE 59, 29/34; vom 11.9.2014 VerfGHE 67, 216 Rn. 36, 52; vom 24.5.2019 NVwZ-RR 2019, 881 Rn. 45; VerfGHE 75, 73 Rn. 64; BVerfG vom 1.12.2020 BVerfGE 156, 63 Rn. 198). Erfasst werden persönliche bzw. personenbezogene Daten, also Informationen zu den persönlichen oder sachlichen Verhältnissen einer bestimmten Person (VerfGHE 67, 216 Rn. 52; BVerfG vom 24.11.2010 BVerfGE 128, 1/43). Der Schutzzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich dabei nicht auf Informationen, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach dem Ziel des Zugriffs und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben (vgl. VerfGHE 75, 41 Rn. 77; BVerfG vom 27.2.2008 BVerfGE 120, 274/312). Die Gewährleistung greift insbesondere, wenn die Entfaltung der Persönlichkeit dadurch gefährdet wird, dass personenbezogene Informationen von staatlichen Behörden in einer Art und Weise genutzt und verknüpft werden, die Betroffene weder überschauen noch beherrschen können (BVerfG vom 10.11.2020 BVerfGE 156, 11 Rn. 71 m. w. N.; ähnlich schon VerfGH vom 20.1.1987 VerfGHE 40, 7/13). Neben dem Anspruch auf Klarheit ergibt sich aus den genannten Grundrechten, dass bei Datenerhebungen und -verwertungen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden muss (VerfGHE 40, 7/13).

105

Vorschriften, die zum Umgang mit personenbezogenen Daten durch staatliche Behörden ermächtigen, begründen in der Regel verschiedene, aufeinander aufbauende Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Insbesondere ist insoweit zwischen der Erhebung, Speicherung und Verwendung von Daten zu unterscheiden. Soweit dabei zu einem Datenabgleich ermächtigt wird, bilden die Erfassung und der Abgleich der Daten grundsätzlich je eigene Grundrechtseingriffe (vgl. VerfGHE 75, 73 Rn. 65; BVerfGE 156, 63 Rn. 199, jeweils m. w. N.) Bei der Regelung eines Datenaustausches ist darüber hinaus zwischen der Datenübermittlung durch die Auskunft erteilende Stelle und dem Datenabruf durch die Auskunft suchende Stelle zu unterscheiden. Ein Datenaustausch vollzieht sich durch die einander korrespondierenden Eingriffe von Abfrage und Übermittlung, die jeweils einer eigenen Rechtsgrundlage bedürfen. Der Gesetzgeber muss, bildlich gesprochen, nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst beide Rechtsgrundlagen gemeinsam, die wie eine Doppeltür zusammenwirken müssen, berechtigen zu einem Austausch personenbezogener Daten (vgl. VerfGHE 75, 73 Rn. 65; BVerfG vom 24.1.2012 BVerfGE 130, 151/184; vom 20.4.2016 BVerfGE 141, 220 Rn. 305; vom 18.12.2018 BVerfGE 150, 244 Rn. 80; vom 27.5.2020 BVerfGE 155, 119 Rn. 93).

106

bb) Durch die in den angegriffenen Vorschriften vorgesehenen Befugnisse zur Verarbeitung der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern wird in mehrfacher Hinsicht in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen eingegriffen. Den Eingriffen kommt aber ein eher geringes Gewicht zu.

107

(1) Die in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 BayEUG vorgesehene Datenverarbeitung im Rahmen des automatisierten Verfahrens zur Unterstützung der Schulen, wonach der Kranz der in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten unter Einschaltung des in Art. 85 a Abs. 1 BayEUG vorgesehenen Auftragsverarbeiters gespeichert und zum Abruf durch andere Schulen nach Art. 85 a Abs. 3 BayEUG vorgehalten wird, stellt einen eigenständigen Grundrechtseingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Schülerinnen, Schüler, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmer dar.

108

(a) Dabei ist die in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 BayEUG vorgesehene bloße Weitergabe der in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Schülerdaten sowie der Daten der Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmer an den Auftragsverarbeiter für sich genommen noch kein eigenständiger Eingriff. Entgegen der Auffassung des Antragstellers handelt es sich dabei nicht um eine Datenübermittlung der Schulen an die beauftragte öffentliche Stelle sowie um eine Datenerhebung der beauftragten öffentlichen Stelle bei den Schulen als „Dritte“. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begründet (nur) die Übermittlung personenbezogener Daten, mit der eine Behörde die von ihr erhobenen Daten einer anderen Stelle zugänglich macht, einen eigenen Grundrechtseingriff (BVerfG vom 19.5.2020 BVerfGE 154, 152 Rn. 212; vom 26.4.2022 BVerfGE 162, 1 Rn. 230).

109

Eine Übermittlung an eine andere Stelle liegt hier nicht vor. Vielmehr agiert die jeweilige Schule als Verantwortlicher (Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 3 BayEUG, Art. 4 Nr. 7 DSGVO) für den Datensatz aus Art. 85 a Abs. 2 BayEUG und die öffentliche Stelle im Sinn von Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG als deren Auftragsverarbeiter gemäß Art. 4 Nr. 8, Art. 28 DSGVO. Beim Auftragsverarbeiter handelt es sich im Verhältnis zum Verantwortlichen – auch aus der Perspektive der von der Datenweitergabe betroffenen Person – nicht um eine andere Stelle. Nach der Definition des Art. 4 Nr. 10 DSGVO bezeichnet der Ausdruck „Dritter“ eine natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, außer der betroffenen Person, dem Verantwortlichen, dem Auftragsverarbeiter und den Personen, die unter der unmittelbaren Verantwortung des Verantwortlichen oder des Auftragsverarbeiters befugt sind, die personenbezogenen Daten zu verarbeiten. Eine entsprechende Regelung bestand bereits nach der alten Rechtslage vor Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung (Art. 4 Abs. 10 Satz 2 des Bayerischen Datenschutzgesetzes vom 23.7.1993, GVBI S. 498, BayRS 204-1-I, das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 24.7.2017, GVBI S. 388, geändert worden ist – BayDSG 1993).

110

Der Auftragsverarbeiter gilt daher in seiner Dienstleistungsfunktion im Verhältnis zu der von der Datenverarbeitung betroffenen Person als ein (organisatorischer) Teil des Verantwortlichen. Der Verantwortliche trägt nach außen und gegenüber der betroffenen Person die datenschutzrechtlich-einfachrechtliche Verantwortung für die Datenverarbeitung. Die Datenverarbeitung des Auftragsverarbeiters wird dem Verantwortlichen – wie die Datenverarbeitung der eigenen Mitarbeiter bzw. eigenen Bediensteten des Verantwortlichen – zugerechnet (vgl. Martini in Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, Art. 28 DSGVO Rn. 2; Petri in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, Art. 28 DSGVO Rn. 3, 33; Hartung in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, Art. 28 DSGVO Rn. 17, 19; Datenschutzkonferenz (DSK), Kurzpapier Nr. 13, Auftragsverarbeitung, Art. 28 DSGVO S. 1 ff.). Gegen die Auffassung, in der Weitergabe an den Auftragsverarbeiter einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu sehen, spricht zudem, dass der Auftragsverarbeiter die Datenverarbeitung nur auf Weisung des Verantwortlichen durchführt und keine eigenen Zwecke verfolgt. Der Auftragsverarbeiter gleicht damit mehr einem „Datenverarbeitungsmittel“ des Verantwortlichen als einem eigenständig handelnden Akteur.

111

Die Weitergabe der personenbezogenen Daten vom Verantwortlichen an seinen Auftragsverarbeiter ist auch im Hinblick auf die Gefährdung des informationellen Selbstbestimmungsrechts nicht vergleichbar mit

der Übermittlung an einen Dritten (sei es eine öffentliche oder eine nicht öffentliche Stelle). Denn das einfachgesetzliche Recht gleicht die Risiken für das informationelle Selbstbestimmungsrecht, die durch den arbeitsteiligen Datenverarbeitungsprozess zwischen Verantwortlichem und Auftragsverarbeiter entstehen, bereits normativ aus, indem Art. 28 DSGVO die Zulässigkeit der Auftragsverarbeitung an strenge Anforderungen knüpft. Diese Vorschrift stellt durch verschiedene Vorgaben sicher, dass die Auslagerung der Verarbeitung vom Verantwortlichen an den Auftragsverarbeiter, also die Datenweitergabe an den Auftragsverarbeiter zur weiteren Datenverarbeitung durch diesen für den Verantwortlichen und unter dessen Herrschaft, nicht zu einer Minderung des gebotenen Datenschutzstandards führt (vgl. Petri in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, Art. 28 DSGVO Rn. 3; Spoerr in Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Art. 28 DSGVO Rn. 2 f.; Bertermann/Peintinger in Ehmann/Selmayr, DSGVO, Art. 28 Rn. 1; Ingold in Sydow/ Marsch, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2022, Art. 28 DSGVO Rn. 1).

112

(b) Die vom Gesetz angeordnete Weitergabe der Daten der Schule nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 BayEUG an die beauftragte öffentliche Stelle als Auftragsverarbeiter und die bei dieser erfolgende Speicherung der Daten, um sie für die in Absatz 2 genannten Zwecke (Unterstützung der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und zur Überwachung der Schulpflicht) für einen Abruf anderer Schulen nach Art. 85 a Abs. 3 BayEUG vorzuhalten, stellen einen einheitlichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Schülerinnen, Schüler, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmer dar. Dabei ergibt sich die Eingriffsqualität nicht daraus, dass die Speicherung und Vorhaltung der Daten zum Abruf durch einen Auftragsverarbeiter erfolgt. Vielmehr liegt der Eingriff darin, dass die erfassten Daten der betroffenen Personen gleichsam ausgesondert, gespeichert und für den Abruf bereitgehalten werden, wobei die Einschaltung eines Auftragsverarbeiters lediglich eine besondere Ausprägung darstellt.

113

Es handelt sich um einen einheitlichen Datenverarbeitungsvorgang im Rahmen des gesetzlich durch Art. 85 a Abs. 1 BayEUG angeordneten Auftragsverarbeitungsverhältnisses zwischen der jeweiligen Schule und der beauftragten öffentlichen Stelle, der die Weitergabe der Daten von der Schule an die beauftragte öffentliche Stelle, die Speicherung dieser Daten bei der öffentlichen Stelle in der (Arbeits-)Datenbank ASD und die Bereithaltung der gespeicherten Daten zum Abruf umfasst. Die beiden letztgenannten Verarbeitungsschritte sind zwar im Normtext nicht explizit aufgeführt, aber implizit von der Weiterleitung an die öffentliche Stelle umfasst. In Übereinstimmung mit der datenschutzrechtlichen Systematik wird dabei die Speicherung der Daten durch die beauftragte öffentliche Stelle, die als Auftragsverarbeiter der Schule fungiert (Art. 4 Nr. 8, Art. 28 DSGVO), der Schule als Verantwortlichem (Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 3 BayEUG, Art. 4 Nr. 7 DSGVO) zugerechnet (vgl. Raschauer in Sydow/Marsch, DSGVO/BDSG, Art. 4 DSGVO Rn. 123 f.; Doench/Sommerfeld in Kipker/Voskamp, Sozialdatenschutz in der Praxis, 2021, Kapitel 3 Rn. 52; Petri in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, Art. 28 DSGVO Rn. 33). Dem entspricht, dass die beauftragte öffentliche Stelle in der Funktion des Auftragsverarbeiters als speichernde Stelle selbst keinen Zugriff auf die gespeicherten Daten hat, sondern diese lediglich für einen Abruf durch andere Schulen nach Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG vorhält (vgl. Plenarprotokoll 16/43 S. 3469 f.).

114

Dieser einheitliche Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Schülerinnen und Schüler, der Erziehungsberechtigten sowie der externen Prüfungsteilnehmer ist nicht völlig marginal, schon weil die so zu verarbeitenden Daten zwar kein umfassendes Persönlichkeitsprofil im schulischen Bereich darstellen, aber doch eine nicht unbeträchtliche Zahl von Einzelangaben umfassen. Dass die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG aufgeführten Daten grundsätzlich nur die – schulisch konnotierte - Sozialsphäre betreffen, spricht aber für ein eher geringes Gewicht des Eingriffs.

Soweit wenige einzelne Daten aus Art. 85 a Abs. 2 BayEUG Rückschlüsse auf die Religionszugehörigkeit einer Schülerin oder eines Schülers bzw. eines externen Prüfungsteilnehmers, auf die Ethnie oder (nur bei Schülerinnen und Schülern) auf den Gesundheitszustand zulassen (etwa die Daten zur Religionszugehörigkeit, zur Staatsangehörigkeit, zum Migrationshintergrund sowie zur Förderung), ist das Eingriffsgewicht aufgrund der damit einhergehenden informationellen Sensibilität (vgl. auch Art. 9 Abs. 1 DSGVO) jedoch höher. Weniger schwerwiegend ist demgegenüber der Eingriff in die Daten der Erziehungsberechtigten, weil von diesen nur Name und Adressdaten weiterzugeben sind.

115

Das Gewicht des Eingriffs wird insgesamt dadurch begrenzt, dass die (durch Weitergabe, Speicherung und Vorhaltung zum Abruf) verarbeiteten Daten durch Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG einer strengen Zweckbindung unterworfen werden, da ihre Verarbeitung und Übermittlung an andere Schulen nur für Zwecke der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und der Überwachung der Schulpflicht zulässig ist. Hinzu kommt, dass Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG als Übermittlungsadressaten ausschließlich andere Schulen zulässt. Andere Empfänger (etwa das Staatsministerium, Sicherheitsbehörden oder Privatpersonen) sind damit kraft Gesetzes ausgeschlossen. Die vom Antragsteller befürchtete Übermittlung der weitergegebenen Daten an die Schulaufsichtsbehörden oder das Staatsministerium für Unterricht und Kultus findet also in Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG keine Grundlage (vgl. hierzu auch Plenarprotokoll 16/43 S. 3469 f.) und ist daher bei der Beurteilung des Eingriffsgewichts nicht in die Bewertung einzustellen.

116

Zwar betrifft die erwähnte Bindung an die Zwecke der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und der Überwachung der Schulpflicht in Art. 85 a Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 BayEUG nur die Verarbeitung durch die Schule und die beauftragte öffentliche Stelle als ihren Auftragsverarbeiter. Im Wortlaut des Art. 85 a Abs. 2 BayEUG finden sich dagegen keine Hinweise, wonach diese strenge Zweckbindung auch auf die weitere Verarbeitung der Daten durch die Schulen, an die sie übermittelt wurden, erstreckt werden soll. Gleichwohl ist insoweit zu berücksichtigen, dass diese Schulen die an sie übermittelten Daten nicht beliebig weiterverarbeiten dürfen, sondern selbst dem allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung unterliegen (Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO, Erwägungsgrund 39 Satz 6 DSGVO). Auch können die Schulen diese Daten nur innerhalb des Rechtsrahmens des Art. 85 BayEUG weiterverarbeiten, also nur soweit die Verarbeitung der Daten zur Erfüllung der ihnen durch Rechtsvorschriften zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist. Zu anderen Zwecken ist eine Übermittlung nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 85 Abs. 2 BayEUG erlaubt. Dieses datenschutzrechtliche Rechtsregime schwächt den Eingriff deutlich ab.

117

Insgesamt kommt nach alledem dem Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung durch die von Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 BayEUG vorgesehene Datenverarbeitung ein eher geringes Gewicht zu.

118

(2) Ein zweiter Eingriff liegt darin, dass die Schule als Verantwortlicher (Art. 4 Nr. 7 DSGVO) unter organisatorischer Einschaltung der beauftragten öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter (Art. 4 Nr. 8 DSGVO) die bei dieser gespeicherten Daten gemäß Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG an andere Schulen übermittelt. Hierbei handelt es sich um eine echte Übermittlung von einer Schule an eine andere Schule als „Dritter“ im Sinn von Art. 4 Nr. 10 DSGVO.

119

Das Gewicht des Eingriffs wird dabei im Wesentlichen durch die gleichen Faktoren determiniert, die auch die Speicherung und Vorhaltung zum Abruf durch andere Schulen bestimmen. Auch insoweit sind die Vielzahl der betroffenen Einzelangaben, ihre überwiegende Zugehörigkeit zur (schulischen) Sozialsphäre, die Vorgabe einer strengen Zweckbindung für den Übermittlungsvorgang und die Möglichkeiten der weiteren Verwendung der Daten für die Schule, an die die Daten übermittelt werden, zu berücksichtigen. Auch ist Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG nach der Vorstellung des Gesetzgebers so zu verstehen, dass ein Abruf der Daten durch eine andere Schule nicht anlasslos, gleichsam ins Blaue hinein erfolgen kann. Vielmehr soll ein Datenabruf an einer Schule nach Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG nur wenigen, hierzu autorisierten Personen möglich sein, die sich nicht nur entsprechend authentifizieren, sondern auch mindestens Familienname, Vorname, Geschlecht und Geburtsdatum einer Schülerin oder eines Schülers, deren oder dessen Daten sie abrufen, bereits kennen müssen. Der gesamte in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannte Datensatz wird erst dann an die jeweilige Schule weitergegeben, wenn die betreffende Schülerin oder der betreffende Schüler vor Ort eindeutig individualisiert worden ist (vgl. LT-Drs. 16/4713). Dadurch, dass eine Datenübermittlung nur an Schulen erfolgt, an denen mindestens die eben genannten Angaben zu einer Schülerin oder einem Schüler, deren oder dessen Daten sie abrufen, bekannt sind, wird das Eingriffsgewicht weiter relativiert. Denn dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn eine Schule für die Erfüllung einer konkreten in Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG genannten und im Zusammenhang mit einer bestimmten

Schülerin bzw. einem bestimmten Schüler stehenden Aufgabe zuständig ist und deshalb deren bzw. dessen Daten ohnehin nach Art. 85 Abs. 1 Satz 1 BayEUG erheben und verarbeiten dürfte.

120

Auch diesem Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung kommt damit ein eher geringes Gewicht zu.

121

(3) Soweit es um die (erstmalige) Datenerhebung des in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG beschriebenen Datenkranzes geht, handelt es sich nicht um einen Eingriff, der den verfahrensgegenständlichen und zulässig angegriffenen Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2, Abs. 3 Satz 1 BayEUG zuzurechnen ist.

122

Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 und Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG betreffen ausweislich des Wortlauts nicht die Datenerhebung, sondern nur die Aktualisierung, die Weitergabe an die beauftragte öffentliche Stelle und damit implizit auch die dortige Speicherung (Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 BayEUG) sowie die Übermittlung der Daten von einer Schule an eine andere (Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG). Rechtsgrundlage der Schulen für die Erhebung der in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten per se ist Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 4 BayEUG. Insofern wird durch die weiteren Beteiligten darauf verwiesen, dass die Schulen die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten faktisch zur Erfüllung der ihnen durch Art. 131 BV und insbesondere durch das Bayerische Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen im Einzelnen zugewiesenen Aufgaben benötigen. Da Art. 85 Abs. 1 Satz 1 BayEUG die allgemeine Rechtsgrundlage für die Schulen zur Datenverarbeitung, die auch die Erhebung einschließt (vgl. Art. 4 Nr. 2 DSGVO), ist, und Art. 85 Abs. 1 Satz 4 BayEUG eine Auskunftspflicht u. a. der Schülerinnen, Schüler und der Erziehungsberechtigten bezüglich der von Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 BayEUG von den Schulen zur Aufgabenerfüllung verarbeitbaren Daten konstituiert, ist dies zutreffend. Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 4 BayEUG sind aber, wie oben (unter V. 3. b) und c)) dargestellt, nicht bzw. nicht zulässig angegriffen.

123

(4) Nach Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG betreffen die der Datenverarbeitung nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG innewohnenden Eingriffe nicht nur Schülerinnen, Schüler, Erziehungsberechtigte und externe Prüfungsteilnehmer staatlicher Schulen, sondern greifen auch in die informationelle Selbstbestimmung solcher Personen an staatlich genehmigten Ersatzschulen ein.

124

cc) Die Eingriffe in das durch Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV verbürgte Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

125

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht vorbehaltlos gewährleistet. Vielmehr hat der Einzelne Einschränkungen im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmen. Der in der Gemeinschaft lebende Bürger muss es grundsätzlich hinnehmen, dass bestimmte Daten über ihn erhoben und gesammelt werden (VerfGHE 40, 7/12; 47, 241/255). In der unmittelbar staatsgerichteten Schutzwirkung des Grundrechts bedürfen Einschränkungen einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ergebenden Gebot der Normenbestimmtheit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen muss (ständige Rechtsprechung, vgl. VerfGHE 59, 29/34 f.; 75, 73 Rn. 77, jeweils m. w. N.; vgl. ferner BVerfGE 155, 119 Rn. 123). Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ist von Bedeutung, wie persönlichkeitsbezogen bestimmte Daten sind und welcher Empfänger für welchen Zweck von ihnen in Kenntnis gesetzt werden soll (VerfGHE 40, 7/13; 47, 241/255). Insgesamt muss der Gesetzgeber aufgrund des aus Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV abzuleitenden Rechts des Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung ein Regelungssystem entwickeln, das durch bereichsspezifische, den Grundsätzen der Bestimmtheit und der Verhältnismäßigkeit entsprechende Normen die Fragen der Datenerhebung und -verwertung regelt sowie durch verfahrensrechtliche und organisatorische Vorkehrungen Missbräuchen entgegenwirkt und so insgesamt den Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts verwirklicht. Wie der Gesetzgeber diese Schutzpflicht erfüllt, ist indes von ihm grundsätzlich in seiner eigenen Verantwortung zu entscheiden (VerfGH vom 11.11.1997 VerfGHE 50, 226/246 f.; vom 30.9.2004 VerfGHE 57, 113/120). Auch bei Berücksichtigung der Gemeinschaftsgebundenheit des Bürgers gibt es Schranken, jenseits derer die Preisgabe und Verwertung persönlicher Daten unzumutbar sind.

126

Diesen Anforderungen genügen Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 1, 2 und 3 sowie Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG.

127

(1) Mit Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a BayEUG besteht entgegen der Auffassung des Antragstellers eine Rechtsgrundlage für die unter Einschaltung der beauftragten öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter erfolgende Verarbeitung der in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten durch die Schulen als Verantwortliche. Da der Auftragsverarbeiter (Art. 4 Nr. 8 DSGVO) nicht selbst Verantwortlicher (Art. 4 Nr. 7 DSGVO) ist, benötigt der Auftragsverarbeiter (hier die beauftragte öffentliche Stelle) selbst keine (eigene) Rechtsgrundlage (Bertermann/Peintinger in Ehmann/Selmayr, DSGVO, Art. 28 Rn. 39; Wolff in Schantz/Wolff, Das neue Datenschutzrecht, Rn. 953, 955; Martini in Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, Art. 28 DSGVO Rn. 10 f.). Vielmehr wird, wie bereits dargestellt, die Datenverarbeitung des Auftragsverarbeiters dem Verantwortlichen zugerechnet.

128

(2) (a) Die gesetzliche Regelung des Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG verstößt nicht gegen das verfassungsrechtliche Gebot, wonach der Gesetzgeber wesentliche Bestimmungen einer Sachmaterie selbst zu regeln hat. Aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (Rechtsstaatsprinzip), Art. 2, 4 BV (Demokratieprinzip), Art. 5 BV (Grundsatz der Gewaltenteilung) und Art. 70 Abs. 3 BV (Verbot der Übertragung des Gesetzgebungsrechts) ist der Grundsatz abzuleiten, dass der parlamentarische Gesetzgeber verpflichtet ist, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen (vgl. VerfGH vom 25.9.2015 VerfGHE 68, 198 Rn. 197; vom 17.7.2018 VerfGHE 71, 161 Rn. 38 f.; vom 9.2.2021 VerfGHE 74, 18; vom 26.8.2021 VerfGHE 74, 213 Rn. 86 ff.). Wesentlich ist dabei im Sinn von grundrechtsrelevant oder von sonstiger für den Einzelnen oder die Gemeinschaft wesentlicher Bedeutung zu verstehen (VerfGHE 71, 161 Rn. 40; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 55 Rn. 23). Welche Fragen vom Parlament selbst in Gesetzesform geregelt werden müssen, lässt sich nicht allgemein sagen, sondern hängt vom jeweiligen Sachbereich, von der Art der getroffenen Regelung sowie der Intensität ihrer Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensverhältnisse und die Grundrechte der Bürger ab. Die Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstands bestimmen die erforderliche Regelungsdichte (VerfGH vom 3.5.1984 VerfGHE 37, 59/67; 71, 161 Rn. 40).

129

Nach Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG überlässt es der Gesetzgeber dem Staatsministerium, die konkrete öffentliche Stelle auszuwählen und als Auftragsverarbeiter für die Schulen in Bezug auf die in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG vorgesehene Datenverarbeitung zu beauftragen. Die Auswahl des Auftragsverarbeiters im Einzelfall ist jedoch keine für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wesentliche Entscheidung. Denn der Auftragsverarbeiter bestimmt weder Zwecke noch Mittel der Datenverarbeitung. Er ist nur Dienstleister des Verantwortlichen und darf keine eigenen Zwecke verfolgen. Das einfache Datenschutzrecht enthält bereits strenge Vorgaben zur Zulässigkeit der Auftragsverarbeitung und Auswahl des Auftragsverarbeiters (Art. 28 DSGVO; vgl. oben unter bb) (1) (a)). Damit werden bereits auf gesetzlicher Ebene die Risiken für das informationelle Selbstbestimmungsrecht, die durch den arbeitsteiligen Datenverarbeitungsprozess zwischen Verantwortlichem und Auftragsverarbeiter entstehen, kompensiert. Rechtlich irrelevant ist der Umfang des von der Auftragsverarbeitung betroffenen Datenkranzes (vgl. Art. 85 a Abs. 2 BayEUG), da die gesetzlichen Vorgaben an die Auftragsverarbeitung das informationelle Selbstbestimmungsrecht unabhängig vom Umfang der verarbeiteten Daten sichern.

130

Auch im Übrigen sind vor diesem Hintergrund keine Umstände vorgetragen oder erkennbar, die der Auswahlentscheidung hinsichtlich des konkreten Auftragsverarbeiters für die Datenverarbeitung der Schulen nach Art. 85 a BayEUG die Qualität einer für den Einzelnen oder die Gesellschaft bedeutsamen Entscheidung verleihen würden. Die Bestimmung des Auftragsverarbeiters durch das Staatsministerium als Teil der Exekutive ist sachgerecht, weil die Behördenorganisation im Einzelnen gemäß Art. 77 Abs. 1 Satz 2 BV in den eigenen Verantwortungsbereich der Gubernative fällt (Organisationsgewalt). Da den Auftragsverarbeiter eine Vielzahl von datenschutzrechtlichen Pflichten (vgl. Art. 28 Abs. 3 DSGVO) trifft, setzt deren Erfüllung in tatsächlicher Hinsicht voraus, dass der Auftragsverarbeiter über die erforderlichen technischen und personellen Mittel verfügt. Welche öffentliche Stelle im exekutiven Organisationsgefüge im

Hinblick auf dieses Anforderungsprofil geeignet ist, kann das zuständige Staatsministerium fachkundig beurteilen. Zudem kann es im Rahmen seiner Einrichtungsgewalt im Einzelnen organisatorische Änderungen durchführen, die Auswirkungen auf die technischen und personellen Fähigkeiten der öffentlichen Stelle haben, weshalb eine entsprechende anderweitige Beauftragung durch das Ministerium angezeigt sein kann.

131

(b) Der organisatorische Gesetzesvorbehalt des Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV kommt bei der in Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG vorgesehenen Beauftragung nicht zum Tragen. Er betrifft lediglich die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung und die Regelung der Zuständigkeit der Behörden, soweit dieser Außenwirkung zukommt. Darunter fällt z. B. die Neuschaffung eines bisher noch nicht vorhandenen Behördenzugs, gleichgültig ob er aus mehreren, räumlich begrenzt zuständigen oder aus einer einzigen für das ganze Land zuständigen Behörde besteht, bzw. komplementär hierzu die Abschaffung (vgl. VerfGH vom 24.7.1963 VerfGHE 16, 76/81; Wolff in Lindner/Mösti/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 77 Rn. 12 f.). Die Benennung eines Auftragsverarbeiters durch das Staatsministerium regelt demgegenüber eine verwaltungsinterne Aufgabenverteilung, die von Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV nicht umfasst ist.

132

Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber in Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG bereits selbst den Entscheidungsrahmen für die Exekutive eingeeengt hat.

Zum einen hat er im Gesetz festgelegt, wer – nämlich das fachlich zuständige Staatsministerium – die Beauftragung durchführen kann. Zum anderen wird auch bereits auf Gesetzesebene der Kreis der potenziellen Auftragsverarbeiter auf öffentliche Stellen (zum Begriff siehe Art. 1 Abs. 1 und 2 BayDSG) eingeschränkt.

133

(3) Die genannten Vorschriften verstoßen nicht gegen das Gebot der Normenbestimmtheit.

134

(a) Der Bestimmtheitsgrundsatz verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen. Normen müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können und die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Allerdings braucht der Gesetzgeber seine Regelungen nur so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Dem Bestimmtheitsanforderung ist genügt, wenn mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden unter Berücksichtigung von Ziel, Tendenz, Programm, Entstehungsgeschichte und Zusammenhang mit anderen Vorschriften eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewonnen werden kann (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 50, 226/248; 59, 29/35; VerfGH vom 26.2.2021 VerfGHE 74, 56 Rn. 35; 75, 73 Rn. 79).

135

Ermächtigt eine gesetzliche Regelung zu einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, so hat das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit zudem die spezifische Funktion, eine hinreichend präzise Umgrenzung des Verwendungszwecks der betroffenen Informationen sicherzustellen. Auf diese Weise wird das verfassungsrechtliche Gebot der Zweckbindung der erhobenen Information verstärkt. Ist nämlich der Zweck nicht festgelegt, entsteht das Risiko einer Nutzung der Daten für Zwecke, für die sie nicht erhoben wurden. Anlass, Zweck und Umfang des jeweiligen Eingriffs sind daher durch den Gesetzgeber bereichsspezifisch, präzise und normenklar festzulegen. Bei gestuften oder in verschiedene Eingriffe gegliederten Formen des Informationsaustausches erstreckt sich das Gebot der Normenklarheit auf jede dieser Stufen (vgl. VerfGHE 75, 73 Rn. 80; BVerfGE 130, 151/202; 155, 119 Rn. 133 jeweils m. w. N.).

136

Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und der Schwere des Eingriffs, die sich aus der Art der vorgesehenen Maßnahme und der von ihr auf die betroffene Person ausgehenden Wirkungen ergeben (vgl. VerfGHE 50, 226/249; 56, 28/45; 59, 29/35; 75, 73 Rn. 81; BVerfG vom 23.2.2007 NVwZ 2007, 688/690; BVerfGE 155, 119 Rn. 133 m. w. N.). Je tiefer Maßnahmen in das Privatleben hineinreichen und berechtigte Vertraulichkeitserwartungen überwinden,

desto strenger sind die Anforderungen an die Bestimmtheit. Je geringfügiger dagegen ein Grundrechtseingriff ist, desto niedriger sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bestimmtheit (vgl. VerfGH vom 12.10.1994 VerfGHE 47, 207/217; 56, 28/45; 75, 73 Rn. 81; BVerfGE 141, 220 Rn. 105).

137

(b) Ausgehend von diesen Grundsätzen erfüllen die Regelungen in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a BayEUG – gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG – die Anforderungen, die das Rechtsstaatsprinzip an die Bestimmtheit und Normenklarheit gesetzlicher Regelungen richtet, welche zu Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ermächtigen. Der Gesetzgeber hat insbesondere den Anlass der Datenverarbeitung sowie den Zweck, zu dem diese erfolgt, hinreichend präzise und normenklar festgelegt.

138

(aa) Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist Art. 85 a Abs. 1 BayEUG hinreichend bestimmt. Aus der Norm lässt sich durch Auslegung (und Subsumtion) der Normgehalt klar ermitteln: Danach ist die jeweilige Schule Verantwortlicher nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO für die Verarbeitung der in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten und die in Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG benannte öffentliche Stelle, die vom Staatsministerium beauftragt wird, agiert als Auftragsverarbeiter der Schule (gemäß Art. 4 Nr. 8, Art. 28 DSGVO). Dieses gesetzlich oktroyierte Auftragsverarbeitungsverhältnis zwischen der Schule einerseits und der beauftragten öffentlichen Stelle andererseits betrifft ausschließlich die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten personenbezogenen Daten.

139

Bereits der Wortlaut des Art. 85 a Abs. 1 BayEUG spricht für das genannte Auslegungsergebnis, was im Übrigen auch (entsprechend) im Hinblick auf die Fassung vor Geltung der Datenschutz-Grundverordnung (ab 25. Mai 2018 gemäß Art. 99 Abs. 2 DSGVO) galt. Nach Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG kann das Staatsministerium für die Schulen eine öffentliche Stelle als Auftragsverarbeiter gemäß Art. 28 DSGVO beauftragen. Mit dem Begriff „Auftragsverarbeiter“ wird die Legaldefinition der Datenschutz-Grundverordnung nach Art. 4 Nr. 8 DSGVO aufgegriffen. Durch den expliziten Verweis auf Art. 28 DSGVO, der die Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag regelt, wird ebenfalls unterstrichen, dass die im Normtext des Art. 85 a Abs. 1 BayEUG genannte öffentliche Stelle Auftragsverarbeiter im Sinn der Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung ist. Bestätigt wird dies durch die ursprüngliche, seit 1. Juni 2010 geltende Fassung (a. F.) des Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG, wonach das Staatsministerium eine öffentliche Stelle gemäß Art. 6 BayDSG 1993 für die Schulen beauftragen konnte. Auch korrespondierte der Begriff der „Auftragserteilung“ in Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 BayEUG a. F. mit Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayDSG 1993, der u. a. vorgab, dass der Auftrag schriftlich zu erteilen war.

140

Weiter stützt die Systematik diese Auslegung. So legt Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 3 BayEUG fest, dass die Schulen für die von der Auftragserteilung des Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG betroffenen Daten verantwortlich bleiben. Damit nimmt der Begriff „verantwortlich“ grammatikalisch Bezug auf die Legaldefinition des Verantwortlichen nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO, einen zentralen Begriff des Datenschutzrechts. Ferner spricht Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 BayEUG davon, dass die Schule die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten an die gemäß Art. 85 a Abs. 1 BayEUG beauftragte Stelle „weitergeben“ muss. Die Norm verwendet also nicht den Rechtsbegriff der „Übermittlung“, der dann zur Anwendung kommt, wenn personenbezogene Daten durch einen Verantwortlichen einem anderen Verantwortlichen (Dritten) offengelegt werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 BayDSG, Art. 4 Abs. 6 Satz 2 Nr. 3 BayDSG 1993). Dies korrespondiert mit der Begrifflichkeit der Auftragsverarbeitung, da der Verantwortliche (Auftraggeber) die Daten nicht an den Auftragsverarbeiter übermittelt (vgl. Hartung in Kühling/Buchner, DSGVO BDSG, Art. 28 DSGVO Rn. 17; Martini in Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, Art. 28 DSGVO Rn. 9). Der Auftragsverarbeiter ist, wie bereits dargestellt, nicht Dritter (Art. 4 Nr. 10 DSGVO; Art. 4 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3, Abs. 10 BayDSG 1993).

141

Die Verantwortlichkeit der Schulen für die Verarbeitung des in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Datenkranzes der Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmer ergibt sich auch aus Art. 4 Nr. 7 DSGVO, der den Begriff des Verantwortlichen definiert. Verantwortlicher ist danach die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder

gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet. Sind die Zwecke und Mittel dieser Verarbeitung durch das Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten vorgegeben, so kann der Verantwortliche bzw. können die bestimmten Kriterien seiner Benennung nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten vorgesehen werden (Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO). Zentral für die Bestimmung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit ist also, wer die rechtliche bzw. tatsächliche Entscheidungshoheit über Mittel und Zwecke der Datenverarbeitung hat. Dabei kann der Mitgliedstaat ausdrücklich oder mittelbar normativ die Verantwortlichkeit gemäß Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO festlegen (vgl. Petri/Stief in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, Art. 4 Nr. 7 DSGVO Rn. 26 ff.).

Durch Art. 85 a Abs. 1 und Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG hat der bayerische Gesetzgeber – als legislative Gewalt eines föderalen Gliedstaates des EU-Mitgliedstaates Bundesrepublik Deutschland – festgelegt, dass die Schulen – als Verantwortliche – die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG aufgeführten personenbezogenen Daten – als Mittel (vgl. zu diesem Begriff Europäischer Datenschutzausschuss, Leitlinien 07/2020 zu den Begriffen „Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ in der DSGVO, Version 2.0, Stand: 7.7.2021, Rn. 40) – zu den ebenfalls in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Zwecken, nämlich zur Unterstützung der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und zur Überwachung der Schulpflicht, mit dem vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramm – als Mittel – (Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG) verarbeiten.

142

Nach dem Unionsrecht (Art. 28 Abs. 3 DSGVO) kann der Mitgliedstaat die Auftragsverarbeitung durch ein mitgliedstaatliches Rechtsinstrument (hier Gesetz) anordnen und (u. a.) den Auftragsverarbeiter in Bezug auf den Verantwortlichen binden (Martini in Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, Art. 28 DSGVO Rn. 25 f.; Petri in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, Art. 28 DSGVO Rn. 48; siehe z. B. § 2 Abs. 5 Satz 2 BKAG, § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über das Ausländerzentralregister). Dem entspricht Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1, Abs. 2 und 4 BayEUG, der, wie von Art. 28 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 DSGVO gefordert, auch Gegenstand und Dauer der Verarbeitung, Art und Zweck der Verarbeitung, Art der personenbezogenen Daten sowie Kategorien der betroffenen Personen regelt.

143

Dass Art. 85, 85 a BayEUG nicht die für das Auftragsverarbeitungsverhältnis nötigen Rechte und Pflichten des Verantwortlichen bzw. Pflichten des Auftragsverarbeiters regeln (Art. 28 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 1 letzter Satzteil und Satz 2 DSGVO), ist in diesem Zusammenhang ohne Belang. Vorliegend steht nicht die konkrete datenschutzrechtliche Prüfung der Zulässigkeit der Auftragsverarbeitung im Einzelfall in Rede, sondern die Auslegung unter dem Aspekt der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit, wer nach Art. 85 a BayEUG Verantwortlicher und wer Auftragsverarbeiter ist. Denkbar ist etwa, dass es zwischen den Schulen und der beauftragten öffentlichen Stelle jeweils einen Vertrag nach Art. 28 Abs. 3 DSGVO gibt. Möglich ist aber auch, dass es ein anderes Rechtsinstrument – etwa eine Rechtsverordnung – gibt, welche die Pflichten und Rechte der Schule und der öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter festlegt. Dies ist eine Frage des Verwaltungsvollzugs von Art. 28 Abs. 3 DSGVO, über die der Verfassungsgerichtshof im Popularklageverfahren nicht zu entscheiden hat.

144

Auch die Aussage in der Gesetzesbegründung zu Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 3 BayEUG, wonach die Verantwortlichkeit der Schulen für die Daten nur für den Einflussbereich der jeweiligen Daten gelte (LT-Drs. 16/3827 S. 11), entspricht dem. Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO der Schule bezieht sich nur auf die personenbezogenen Daten, die in ihrer jeweiligen rechtlichen bzw. tatsächlichen Einflussphäre liegen. Insofern stellt diese Aussage in der Gesetzesbegründung klar, dass jede Schule nur verantwortlich bezüglich der Daten aus der eigenen Schulgemeinschaft ist, das heißt nur der Daten der an der Schule aufzunehmenden oder aufgenommenen Schülerinnen und Schüler nach Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 BayEUG, der Daten der Erziehungsberechtigten nach Art. 85 a Abs. 2 Nr. 2 BayEUG, deren Kinder als Schülerinnen und Schüler an der Schule aufgenommen sind oder werden sollen, und der Daten der externen Prüfungsteilnehmer nach Art. 85 a Abs. 2 Nr. 3 BayEUG, die an der jeweiligen Schule als Prüfungsteilnehmer zugelassen wurden oder werden (vgl. § 60 Gymnasialschulordnung, § 47 Realschulordnung, § 33 Mittelschulordnung). Dies gilt unabhängig davon, dass alle Schulen den gleichen Auftragsverarbeiter haben, nämlich die in Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG bestimmte öffentliche Stelle.

Dass ein und derselbe Auftragsverarbeiter verschiedene Datensätze mehrerer Verantwortlicher verarbeitet, widerspricht nicht dem Institut der Auftragsverarbeitung (Art. 4 Nr. 8, Art. 28 DSGVO, Art. 6 BayDSG 1993).

145

Dem steht, anders als der Antragsteller meint, auch nicht entgegen, dass Art. 85 a Abs. 1 Satz 2 BayEUG die datenschutzrechtliche Gesamtverantwortung dem Staatsministerium zuweist. Der Begriff „Gesamtverantwortung“ stellt – anders als der Begriff des Verantwortlichen nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO – weder einen im Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetz oder im Bayerischen Datenschutzgesetz einfachgesetzlich bzw. in der Datenschutz-Grundverordnung unionsrechtlich legaldefinierten Begriff noch eine etablierte datenschutzrechtliche Terminologie dar (vgl. Art. 4 BayDSG 1993; Art. 4 DSGVO). Daher handelt es sich bei der datenschutzrechtlichen Gesamtverantwortung um ein rechtliches aliud zur Verantwortlichkeit nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO. Aus dem Wortteil „Gesamt“ lässt sich überdies, wie die Staatsregierung zu Recht hervorhebt, ableiten, dass es sich um eine organisatorische, planungs- bzw. steuerungstechnische Systemverantwortung handelt. Denn dem Staatsministerium kommt nach dem hier in Rede stehenden Normregime der Art. 85 Abs. 1 Satz 5, Art. 85 a, 113 a BayEUG eine erhebliche übergeordnete systemische Steuerungsfunktion zu. Diese betrifft nicht nur das in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG genannte Schulverwaltungsprogramm, das das Ministerium bereitstellen muss, sondern vor allem auch die Beauftragung der öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter nach Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 (und Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1) BayEUG. Zudem entspricht die in Art. 85 a Abs. 1 Satz 2 (und Art. 113 a Abs. 1 Satz 2) BayEUG normierte datenschutzrechtliche Gesamtverantwortung des Ministeriums der in Art. 3 Abs. 1 BayDSG allgemein geregelten datenschutzrechtlichen Sicherstellungspflicht der „obersten Dienstbehörden“ für ihren Geschäftsbereich. Diese organisationsrechtliche Pflicht zur Sicherstellung des Datenschutzes ist von der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit einer öffentlichen Stelle (Art. 3 Abs. 2 BayDSG) strikt zu trennen (vgl. Stief in Schröder, BayDSG, 2021, Art. 3 Rn. 2, 11, 13, 16).

146

(bb) Soweit die in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 BayEUG enthaltene Verpflichtung der Schulen, die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten laufend zu aktualisieren und zeitnah sowie plausibel an den Auftragsverarbeiter nach Art. 85 a Abs. 1 BayEUG weiterzugeben, und die Verarbeitung der nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 BayEUG übermittelten Daten durch den Auftragsverarbeiter gemäß Art. 85 a Abs. 2 BayEUG als nicht hinreichend bestimmt angegriffen werden, trifft dies nicht zu. Vielmehr wird der Umfang der von der Datenverarbeitung betroffenen Daten durch die Aufzählung der im Einzelnen betroffenen Merkmale von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten sowie externen Prüfungsteilnehmern in Art. 85 a Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 BayEUG normenklar und präzise umschrieben. Den Zweck dieser Datenverarbeitungsvorgänge beschränkt Art. 85 a Abs. 1 Halbsatz 1 i. V. m. Abs. 2 BayEUG auf die Unterstützung der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und zur Überwachung der Schulpflicht.

Damit gewährleistet die Norm eine präzise und normenklare Eingrenzung der Zwecke der Datenverarbeitung.

147

(cc) Gleiches gilt für die in Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG vorgesehene Übermittlung der Daten von der Schule unter Einschaltung ihres Auftragsverarbeiters an die die Daten abrufende Schule. Auch insofern ist in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG einerseits der Kreis der von der Datenübermittlung betroffenen Daten detailliert aufgezählt und sind andererseits die Zwecke, zu denen die Übermittlung erfolgen darf, klar festgelegt.

148

Zwar regeln Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG selbst nicht, zu welchen Zwecken die Schule, nachdem sie die Daten abgerufen hat, die durch die Datenübermittlung erlangten Daten verwenden darf. Insbesondere gilt die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG festgelegte Begrenzung auf die Zwecke der Unterstützung der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und zur Überwachung der Schulpflicht nur für die Verarbeitung durch die erhebende Schule und ihren Auftragsverarbeiter und die Übermittlung von diesen an die abrufende Schule, nicht aber für die weitere Datenverwendung durch diese. Jedoch findet die allgemeine Vorgabe aus Art. 85 Abs. 1 Satz 1 BayEUG Anwendung, wonach die Schulen (nur) die zur Erfüllung der ihnen durch Rechtsvorschriften zugewiesenen Aufgaben erforderlichen Daten verarbeiten dürfen. Die übermittelten Daten unterliegen damit dem gleichen Datenverarbeitungsregime wie andere

Daten, die von der abrufenden Schule selbst erhoben und anschließend verarbeitet werden. Bedenken im Hinblick auf die Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit bestehen nicht, zumal eine weitere Übermittlung der Daten – abgesehen von der Möglichkeit weiterer Übermittlung im Rahmen des automatisierten Verfahrens nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nrn. 1 bis 3 i. V. m. Art. 85 a und Art. 113 a BayEUG – nur im Rahmen der Vorgaben des Art. 85 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BayEUG erfolgen darf. Ob dadurch eine zu weitreichende Möglichkeit der Datenübermittlung und -verarbeitung von Daten, die eine Schule nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 i. V. m. Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG erlangt hat, eröffnet wird, ist keine Frage der Bestimmtheit und Normenklarheit, sondern der Verhältnismäßigkeit der Regelung.

149

(dd) Auch die Rüge, die Regelungen zum automatisierten Verfahren in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 i. V. m. Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG würden schon deshalb den Anforderungen an die Normenklarheit nicht gerecht, weil es an einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage für die Erhebung der zu übermittelnden Daten und zur Führung entsprechender Dateien für die Daten fehle und die zu übermittelnden Daten bei den Privatschulen gar nicht vorhanden seien, greift nicht durch. Denn die Schulen können, wie bereits dargelegt, die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten aufgrund des Art. 85 Abs. 1 Satz 1 BayEUG als allgemeiner Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung für die Schulen erheben. Erfasst sind alle Daten der Schülerinnen, Schüler, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmer, die die Schulen zur Erfüllung der ihnen durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben benötigen. Hierzu sind die Schulen, wie nachfolgend (unter (4) (b)) noch näher ausgeführt wird, aufgrund ihres Bildungsauftrags und der diesen konkretisierenden Aufgaben nach dem Bayerischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen verpflichtet. Art. 85 BayEUG ist gemäß Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG auch auf die privaten Ersatzschulen anzuwenden. Ein etwaiges Unterlassen der Datenerhebung durch die Privatschulen führt nicht zur Unbestimmtheit der die Datenerhebung anordnenden Vorschrift, sondern stellt gegebenenfalls ein Vollzugsdefizit dar, über das der Verfassungsgerichtshof im Popularklageverfahren nicht zu entscheiden hat.

150

(ee) Auch die Regelung zur (Nicht-)Einsehbarkeit von Ordnungsmerkmalen in Art. 85 a Abs. 3 Satz 4 BayEUG verstößt nicht gegen die Anforderungen an die Bestimmtheit und Normenklarheit.

151

Ordnungsmerkmale sind informationstechnische Hilfsmittel der automatisierten bzw. elektronischen Datenverarbeitung. Sie dienen den Herstellern von Registerprogrammen im öffentlichen wie privaten Bereich dazu, bestimmte Informationen eindeutig und sicher einem bestimmten Vorgang oder einer bestimmten Person zuzuordnen und setzen sich regelmäßig aus mehrstelligen alphanumerischen Zeichen zusammen (LT-Drs. 16/3827 S. 11; vgl. im Hinblick auf die Regelung der Ordnungsmerkmale im Bundesmeldegesetz – BMG – Hänsle in Engelbrecht/ Schwabenbauer, BMG, 2022, § 4 Rn. 1). Entsprechend ist Zweck der Generierung von Ordnungsmerkmalen im Sinn des Art. 85 a Abs. 3 Satz 4 BayEUG, die landesweite Eindeutigkeit der Datensätze zu garantieren und Doppelerfassungen einer Schülerin oder eines Schülers im System zu vermeiden sowie die konkrete Zuordnung zu einer Schule, an der die Schülerin oder der Schüler angemeldet ist, zu ermöglichen (LT-Drs. 16/3827 S. 11).

152

Die Verwendung von Ordnungsmerkmalen im Rahmen der in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG geregelten Datenverarbeitungsvorgänge beruht auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage in Art. 85 a Abs. 3 Satz 4 BayEUG. Im vorliegenden Fall ist es insoweit ausreichend, dass die Generierung und der Einsatz eines technisch erzeugten Ordnungsmerkmals als Anknüpfungspunkt für eine Einschränkung seiner Verwendung vorausgesetzt wird. Einer Nennung des Ordnungsmerkmals im Katalog der zu verarbeitenden Daten nach Art. 85 a Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 BayEUG bedurfte es demgegenüber nicht. Insofern unterscheidet sich das rein technisch erzeugte (vgl. LT-Drs. 16/3827 S. 11) Ordnungsmerkmal nach Art. 85 a Abs. 3 Satz 4 BayEUG etwa von den Ordnungsmerkmalen im Melderecht, die nach § 4 Abs. 1 Satz 2 BMG aus vorhandenen personenbezogenen Daten gebildet werden können und damit „sprechende Ordnungsmerkmale“ sind. Anders als beim melderechtlichen Ordnungsmerkmal (vgl. § 4 Abs. 3 BMG) ist eine Übermittlung des Ordnungsmerkmals nach Art. 85 a Abs. 3 Satz 4 BayEUG an andere öffentliche Stellen zu Zwecken des Verwaltungsvollzugs nicht vorgesehen und deshalb eine Verarbeitung des Ordnungsmerkmals außerhalb des Rahmens der von Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG geregelten Verarbeitungsvorgänge nicht zulässig.

153

Es ist daher ausreichend, dass Art. 85 a Abs. 3 Satz 4 BayEUG die Existenz eines beim Auftragsverarbeiter (vgl. LT-Drs. 16/3827 S. 11) technisch zur Sicherstellung der Eindeutigkeit der Datensätze notwendigen Ordnungsmerkmals voraussetzt und nur einen, wenngleich wichtigen Teilaspekt selbstständig regelt, indem festgelegt wird, dass die Ordnungsmerkmale weder bei der beauftragten Stelle noch bei den Schulen einsehbar sein dürfen. Damit wird vermieden, dass die Ordnungsnummer den Charakter einer allgemeinen Schüleridentifikationsnummer erlangt. Vor diesem Hintergrund sind Bedenken gegen die Bestimmtheit und Normenklarheit der Regelung unbegründet. Weitergehende Regelungen dazu, vergleichbar denen im Bundesmeldegesetz, sind verfassungsrechtlich nicht geboten, weil das Ordnungsmerkmal nach Art. 85 a Abs. 3 Satz 4 BayEUG weder aus personenbezogenen Daten generiert wird noch an andere Stellen zu Verwaltungszwecken übermittelt werden darf.

154

(ff) Auch dass Art. 85 a BayEUG unbestimmte Rechtsbegriffe enthält, ist entgegen der Auffassung des Antragstellers unschädlich. Weder aus dem Rechtsstaatsprinzip noch aus den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Gewaltenteilung ergibt sich ein Verbot für den Gesetzgeber, unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden, also Begriffe, die bei der Gesetzesanwendung noch der Konkretisierung bedürfen. Denn die Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte lässt eine genauere Umschreibung und Darstellung einzelner Tatbestandsmerkmale häufig nicht zu. Gegen die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bestehen keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt. Auch die Häufung mehrerer unbestimmter Rechtsbegriffe in einer Rechtsnorm ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, solange die Norm insgesamt den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Normenklarheit und Justiziabilität entspricht (vgl. VerfGHE 56, 28/45; 59, 29/35; 75, 73 Rn. 86; BVerfG vom 7.7.1971 BVerfGE 31, 255/264; vom 3.3.2004 BVerfGE 110, 33/57; vom 24.7.2017 NVwZ 2017, 1526 Rn. 38).

155

Nicht zu beanstanden ist, dass in den verfahrensgegenständlichen Regelungen an verschiedenen Stellen (etwa in Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1, Abs. 2 BayEUG) der Begriff der Verarbeitung von Daten verwendet wird, obwohl – nach Auffassung des Antragstellers – verschiedene Eingriffe in Form der Erhebung, Speicherung und Verwendung vorliegen. Der – unionsrechtlich definierte – Begriff der Verarbeitung erfasst nach datenschutzrechtlicher Terminologie als Oberbegriff nicht nur das Erheben oder Erfassen von Daten, sondern auch die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung von Daten (Art. 4 Nr. 2 DSGVO, vgl. auch Art. 2 Buchst. b der RL 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr). Die gesetzliche Regelung nimmt vielmehr die im Datenschutz etablierte, unionsrechtlich vorgegebene Terminologie für die vorliegenden datenschutzrechtlichen Regelungen ins Schulrecht auf.

156

Ebenso wenig ergibt sich ein Verstoß gegen die Bestimmtheit und Normenklarheit daraus, dass nach Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a BayEUG das Merkmal der Religionszugehörigkeit nur von der Verarbeitung betroffen ist, „soweit [dies] für die Schulpraxis erforderlich“ ist. Bei der einschränkenden Wendung „soweit erforderlich“ handelt es sich nicht etwa – wie der Antragsteller meint – um eine gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstoßende „Blankovollmacht“. Vielmehr handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der vor dem Hintergrund der Gesetzesbegründung der Auslegung und Konturierung zugänglich ist, zumal er mit dem zentralen datenschutzrechtlichen Grundsatz der Datenminimierung nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. c DSGVO korrespondiert und mit Hilfe dieser normativen Leitlinie auslegbar ist (vgl. Roßnagel in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhm, Datenschutzrecht, Art. 5 DSGVO Rn. 116). Durch die einschränkende Wendung „soweit für die Schulpraxis erforderlich“ wird dem Umstand Rechnung getragen, dass eine Erhebung des Merkmals nur erfolgen soll, soweit es für die Planung des Religionsunterrichts bzw. des Islamischen Unterrichts nach Art. 47 Abs. 3 BayEUG von Relevanz ist, und dass nicht für alle, sondern nur für bestimmte Religionsgemeinschaften Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach eingerichtet ist (vgl. LT-Drs. 16/ 3827 S. 10).

157

(4) Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG wahren bei der Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

158

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fordert, dass das Gesetz einem legitimen Zweck dient, hierzu geeignet und erforderlich ist, und die Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit in keinem unangemessenen Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient.

159

Dem Gesetzgeber steht ein weiter Spielraum für die Beurteilung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit eines Gesetzes zu. Dies gilt besonders, wenn es sich um einen vielschichtigen Sachbereich wie die Datenverarbeitung handelt. Die Einschätzung des Gesetzgebers, ob ein von ihm eingesetztes Mittel zu dem angestrebten Zweck in einem angemessenen Verhältnis steht und ob die Grenze der Zumutbarkeit eingehalten ist, beruht ebenso wie die generelle Entscheidung über die Ausgestaltung des Schutzkonzepts im Recht der Datenverarbeitung auf einer wertenden Abwägung zwischen den betroffenen Rechtsgütern der Allgemeinheit und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Verfassungsgerichtshof hat insoweit nur zu prüfen, ob sich die vom Gesetzgeber im Rahmen seiner weiten Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative und auf Grund einer wertenden Abwägung getroffenen Einschätzungen, in bestimmten Fällen die von ihm angewandten Mittel als geeignet und erforderlich sowie für zumutbar anzusehen, in einem nach den Maßstäben der Verfassung vertretbaren Rahmen halten (vgl. VerfGHE 50, 226/249 f.; 75, 73 Rn. 97; vom 13.3.2025 BayVBI 2025, 552 Rn. 156, jeweils m. w. N.).

160

(a) Die Befugnisse, Schülerdaten beim Auftragsverarbeiter gespeichert zum Abruf vorzuhalten und gegebenenfalls an andere Schulen zu übermitteln, dienen legitimen Zwecken. Das hierzu geschaffene Regelungsregime der Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG dient dazu, den Verwaltungsvollzug im Bereich der Schulverwaltung zu vereinfachen und zu optimieren (LT-Drs. 16/3827 S. 1, 9, 11). Insofern wird in der Begründung des Gesetzentwurfs hervorgehoben, dass die bisherige Übermittlung von Daten (überwiegend in Papierform) anlässlich von Schulwechseln bzw. im Zusammenhang mit der Schulkoooperation den Anforderungen an eine moderne effiziente Schulverwaltung nicht mehr gerecht geworden sei. Im Zusammenhang mit der Ersteinschulung oder Schulwechseln seien bislang jährlich mehr als eine halbe Million Schülerdatensätze von den Schulen neu zu erfassen gewesen. Die dabei entstehenden Datenfehler hätten zu einem erheblichen Bereinigungsaufwand geführt (LT-Drs. 16/3827 S. 11). Mit der Zielsetzung, den Verwaltungsvollzug zu vereinfachen und zu verbessern sowie Datenfehler möglichst zu vermeiden, verfolgt der Gesetzgeber legitime Zwecke, die der effizienten Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags (Art. 128 ff. BV) und, soweit es um die Kooperation von Schulen und die Überwachung der Schulpflicht geht, der staatlichen Schulaufsicht nach Art. 130 Abs. 1 BV (vgl. hierzu unten c) bb)) dienen.

161

(b) Der Gesetzgeber durfte auch davon ausgehen, dass Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG zur Erreichung der genannten gesetzgeberischen Zwecke geeignet sind.

162

Das Gebot der Geeignetheit verlangt den Einsatz nur solcher Mittel, mit deren Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Das benutzte Mittel muss nicht das bestmögliche sein und nicht in jedem Einzelfall Wirkung entfalten; es genügt ein Beitrag zur Zielerreichung. Dem Gesetzgeber steht ein weiter Beurteilungsspielraum bei der Beurteilung der Zwecktauglichkeit eines Gesetzes zu (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 57, 113/122; 75, 73 Rn. 101). Der Verfassungsgerichtshof kann fachbezogene Erwägungen nur beanstanden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen; er kann nicht seine eigenen Wertungen und Einschätzungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 56, 28/47; 68, 198 Rn. 178; vom 3.12.2019 VerfGHE 72, 198 Rn. 220; VerfGH vom 14.11.2025 BayVBI 2026, 119 Rn. 72).

Die angegriffenen Regelungen, die vorsehen, Schülerdaten beim Auftragsverarbeiter gespeichert zum Abruf vorzuhalten und gegebenenfalls an andere Schulen zu übermitteln, sind in diesem Sinn geeignet, zur Erreichung der ihnen vom Gesetzgeber zugedachten Zwecke beizutragen. Die Bestimmungen sind Grundlage für ein System, das u. a. dem Datenaustausch zwischen den Schulen mittels moderner elektronischer Datenverarbeitung (EDV) dient und hierzu die nötigen Datenverarbeitungsbefugnisse bzw. -pflichten schafft. In diesem Zusammenhang ist auch die normativ angeordnete Einschaltung einer öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter für alle Schulen zu sehen. Dieses System ist geeignet, die angestrebten Effizienzgewinne bei der Datenverarbeitung im Rahmen von schulübergreifenden Verwaltungsabläufen zu erreichen. Wie aus der Gesetzesbegründung plausibel hervorgeht (LT-Drs. 16/3827 S. 11), führt das neue Verfahren zur Vermeidung von Doppelarbeit und Reduzierung der Fehleranfälligkeit. Die Einschätzung des Gesetzgebers, durch die Regelungen könnten Mehrfachbewerbungen von Schülern an mehreren Schulen erkannt und quantifiziert werden, was eine effizientere Personalplanung (Lehrerbedarfsermittlung) gewährleiste, liegt ebenso im Rahmen des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums wie seine Annahme, es werde eine Grundlage für eine bessere Überwachung der Einhaltung der Schulpflicht geschaffen.

Das Argument des Antragstellers, dass es für die Schulen keine Erhebungspflicht bezüglich der in Art. 85 a BayEUG aufgeführten Daten gebe und es den Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a BayEUG deshalb an der Vollzugsfähigkeit fehle, ändert nichts an der Geeignetheit der angegriffenen Regelungen. Denn die Schulen können, wie bereits angesprochen, die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten aufgrund des Art. 85 Abs. 1 Satz 1 BayEUG, der die allgemeine Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung für die Schulen darstellt, erheben. Erfasst sind alle Daten der Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmer, die die Schulen zur Erfüllung der ihnen durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben benötigen. Zwar trifft es zu, dass der Wortlaut der Norm nur eine Verarbeitungsbefugnis enthält („... dürfen ... verarbeiten“) und keine Verarbeitungspflicht. Gleichwohl ergibt sich, wie die Staatsregierung zu Recht hervorhebt, die faktische Notwendigkeit und damit in der Sache eine rechtliche Pflicht für die Schulen aus dem Schulrecht. Die Erfüllung der schulischen Aufgaben ist ohne die Daten nicht möglich. Die in Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 BayEUG aufgeführten Daten der Schülerinnen und Schüler werden benötigt, damit die Schulen ihren Bildungsauftrag (Art. 131 BV, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 BayEUG) erfüllen können. Es liegt auf der Hand, dass die Daten „Name, Vorname, Tag der Geburt, Geburtsort, Geschlecht, Staatsangehörigkeit“ z. B. erforderlich sind, um die Schüler zu identifizieren, zu adressieren und die entsprechenden schulischen Dokumente (z. B. das Zeugnis) ausstellen zu können. Das Datum „Geschlecht“ ist nicht nur für eine korrekte Anrede, sondern auch für eine korrekte Zuordnung zum Unterricht nötig, der nach Geschlechtern getrennt wird (z. B. Sport- oder Sexualkundeunterricht). Auch die Information über die Staatsangehörigkeit wird benötigt, um die schulischen Pflichten, z. B. aus Art. 85 Abs. 2 Satz 3 BayEUG oder Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 7 des Bayerischen Integrationsgesetzes (BayIntG), zu erfüllen. Der Datensatz der Adressdaten, worunter jedenfalls die Informationen über die Wohnanschrift fallen, ist zur im Schulalltag anfallenden postalischen Kommunikation zwingend erforderlich. Dies gilt auch im Hinblick auf die Datensätze „Name“ und „Adressdaten“ der Erziehungsberechtigten (Art. 85 a Abs. 2 Nr. 2 BayEUG). Die mit Wirkung vom 1. August 2024 in Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a BayEUG eingefügte „geografische Gitterzelle“ im Datensatz der Schülerinnen und Schüler ist ein Datum, das – wie die Gemeindekennzahl in Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a BayEUG – vom Schulverwaltungsprogramm aus bereits vorhandenen Daten automatisch erzeugt wird (LT-Drs. 19/2012 S. 8). Es dient laut der Gesetzesbegründung insbesondere der Unterstützung der Schulen und Schulaufsichtsbehörden bei verschiedenen Planungsaufgaben (LT-Drs. 19/2012 S. 8). Dass die Daten „Jahr der Ersteinschulung“, „erworbene Abschlüsse“ (Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a BayEUG) sowie die in Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b BayEUG im Einzelnen aufgeführten schuljahresbezogenen Daten der Schülerinnen und Schüler faktisch nötig sind, um den schulischen Bildungsauftrag sachgerecht zu erfüllen, ist naheliegend und wurde vom Antragsteller nicht substantiiert in Zweifel gezogen.

Der vom Antragsteller insbesondere beanstandete Datensatz zum „Migrationshintergrund (Geburtsland, Jahr des Zuzugs nach Deutschland, Muttersprache deutsch/nicht deutsch)“ (Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a BayEUG) ist erforderlich, damit die Schulen – auch die Privatschulen – ihre Aufgaben zur Unterstützung der Integrationsbemühungen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund (Art. 2 Abs. 1 BayEUG, Art. 7 BayIntG) erfüllen können. Das Datum der „Religionszugehörigkeit“ steht ausdrücklich unter dem

Vorbehalt der Erforderlichkeit für die Schulpraxis. Damit ist nach der Gesetzesbegründung die Relevanz für die Planung des Religionsunterrichts gemeint (LT-Drs. 16/3827 S. 10). Sofern die Schule Religionsunterricht anbietet, ist dieses Datum ersichtlich nötig, um die Schülerinnen und Schüler ihrer Religionszugehörigkeit entsprechend zu unterrichten.

166

Vergleichbares gilt im Hinblick auf die Daten der externen Prüfungsteilnehmer (Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a Nr. 3 BayEUG).

167

(c) Die angegriffenen gesetzlichen Regelungen sind erforderlich.

168

Das Gebot der Erforderlichkeit ist verletzt, wenn das Ziel der angegriffenen Regelung auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das die betroffenen Grundrechte nicht oder weniger stark einschränkt. Unter mehreren gleich gut geeigneten Mitteln muss der Normgeber das am wenigsten belastende auswählen. Ihm steht dabei allerdings ein Beurteilungsspielraum zu, er muss keine Unsicherheiten hinsichtlich der Wirksamkeit des Mittels in Kauf nehmen. Auch die Beurteilung der Erforderlichkeit unterliegt damit in tatsächlicher Hinsicht einer Einschätzungsprärogative des Normgebers (ständige Rechtsprechung; VerfGHE 57, 113/122; vom 23.11.2020 VerfGHE 73, 326 Rn. 54; VerfGH vom 27.9.2023 VerfGHE 76, 291 Rn. 86; BayVBI 2026, 119 Rn. 87).

169

Der Gesetzgeber hat mit seiner Einschätzung, dass ein gleich wirksames, die betroffenen Grundrechte weniger beeinträchtigendes Mittel zur Erreichung der von ihm verfolgten Zwecke nicht zur Verfügung steht, die ihm zustehende Einschätzungsprärogative nicht überschritten. Die mit der Popularklage gegen die Erforderlichkeit geltend gemachten Bedenken greifen nicht durch.

170

Der in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG umschriebene Datensatz der Schülerinnen und Schüler, der Erziehungsberechtigten und der externen Prüfungsteilnehmer ist, wie dargelegt, für die Schulen erforderlich, damit diese ihren Bildungsauftrag (Art. 131 BV, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 BayEUG) und die sich hieraus im Einzelnen ergebenden Spezialaufgaben (z. B. Art. 85 Abs. 2 Satz 3 BayEUG) erfüllen können. Vor diesem Hintergrund werden (alle) diese Daten im Rahmen eines Schulwechsels auch von der aufnehmenden Schule benötigt, so dass die Übermittlung der Daten für den schulischen Verwaltungsvollzug zwingend ist. Eine Übermittlung der Daten durch Weitergabe einer herkömmlichen Papierakte ist im Sinn des verfolgten Ziels, den Verwaltungsvollzug im Bereich der Schulverwaltung zu vereinfachen und zu optimieren, nicht gleich wirksam. Der Einwand des Antragstellers, der sich vor allem gegen die Notwendigkeit einer behaupteten zentralen Erfassung der Daten richtet, ist unberechtigt, da er auf der rechtlichen Fehlvorstellung beruht, die beauftragte öffentliche Stelle (Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG) hätte rechtliche Herrschaft über eine zentrale Datenbank. Vielmehr ist, wie bereits dargelegt, die jeweilige Schule Verantwortlicher nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO über den Datensatz ihrer jeweiligen Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmer. Im Übrigen verkennt der Antragsteller (etwa in den Ausführungen zur Notwendigkeit von nur wenigen Daten – Name, Vorname, Tag der Geburt, Geburtsort, Adressdaten – zur Überwachung der Schulpflicht), dass nicht sämtliche in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG aufgeführten Daten gleichzeitig für alle Zwecke bzw. Aufgaben der Schule erforderlich sein müssen, sondern dass es ausreicht, wenn ein Datum für die Erreichung eines der legitimen Zwecke erforderlich ist.

171

Auch §§ 37 und 39 der Bayerischen Schulordnung (BaySchO), wonach bei einem Schulwechsel verschiedene Elemente der in Papierform zu führenden Schülerakte (§ 37 Satz 1 Nr. 1 BaySchO) an die aufnehmende Schule weitergegeben werden, belegen – anders als der Antragsteller meint – nicht die fehlende Erforderlichkeit der Übermittlung des in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG geregelten elektronischen Datensatzes. Ungeachtet dessen, dass sich die nach § 39 BaySchO weiterzugebenden Daten aus der Schülerakte und die Daten nach Art. 85 a Abs. 2 BayEUG nicht vollständig decken, handelt es sich aufgrund der unterschiedlichen Medienform – papiergebundene Daten und elektronische Daten – um jeweils eigenständige Regelungsgegenstände, die verschiedene Datenverarbeitungsformen erlauben. So dienen die in Art. 85 a BayEUG im Schulverwaltungsprogramm verarbeiteten elektronischen Daten der

modernen, effizienten Schulverwaltung durch EDV. Daneben haben die papierernen Schülerunterlagen weiterhin ihre Daseinsberechtigung, da auch das derzeitige Schulleben auf papiergebundene Vorgänge ausgelegt ist (vgl. etwa die schriftlichen Leistungsnachweise gemäß § 37 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a BaySchO oder die sonstigen in § 37 Satz 1 Nr. 1 BaySchO genannten schriftlichen Unterlagen). Diese Doppelstruktur mit verschiedenen Medien ist im Hinblick auf die Erforderlichkeit, insbesondere vor dem Hintergrund der diesbezüglich bestehenden Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, nicht zu beanstanden.

172

(d) Die beanstandeten gesetzlichen Regelungen sind auch verhältnismäßig im engeren Sinn.

173

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass die Einbuße an grundrechtlich geschützter Freiheit in keinem unangemessenen Verhältnis zu den legitimen Gemeinwohlzwecken steht, denen eine Grundrechtsbeschränkung dient. Der Gesetzgeber muss zwischen Allgemein- und Individualinteressen einen angemessenen Ausgleich herbeiführen. Dabei muss das Übermaßverbot gewahrt bleiben. Deshalb ist unter mehreren geeigneten Mitteln das am wenigsten belastende Mittel zu wählen; der Einzelne darf nicht in einem zu dem angestrebten Zweck in krassem Missverhältnis stehenden Maß belastet werden. In einer Abwägung sind Reichweite und Gewicht des Eingriffs der Bedeutung der Regelung für eine wirksame staatliche Aufgabenwahrnehmung gegenüberzustellen. Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn hat der Gesetzgeber die Ausgewogenheit zwischen der Art und Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung einerseits und den zum Eingriff berechtigenden Tatbestandselementen andererseits zu wahren; zu Letzteren gehören die Eingriffsschwelle, die erforderliche Tatsachenbasis und das Gewicht der geschützten Rechtsgüter (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 56, 28/46 f., 49; 75, 73 Rn. 97, 108 f.; VerfGH BayVBI 2025, 552 Rn. 161; 2026, 119 Rn. 92; vgl. auch BVerfGE 156, 11 Rn. 95 m. w. N.).

174

Für das auf grundrechtlicher Seite einzustellende Eingriffsgewicht ist dabei bedeutsam, wie viele Grundrechtsträger wie intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt sind – ob etwa die Norm eine große Streubreite hat (vgl. BVerfGE 156, 63 Rn. 202) – und unter welchen Voraussetzungen dies geschieht, insbesondere ob diese Personen hierfür einen Anlass gegeben haben und ob die ermöglichte Maßnahme heimlich erfolgt oder nicht (vgl. BVerfG vom 4.4.2006 BVerfGE 115, 320/ 353; vom 24.7.2015 NVwZ 2016, 53 Rn. 12, jeweils m. w. N.). Für das Gewicht der individuellen Beeinträchtigung ist auch erheblich, welche Nachteile aufgrund der Norm von den Grundrechtsträgern nicht ohne Grund befürchtet werden. Auf Seiten der Gemeinwohlinteressen ist das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Maßnahmen dienen (vgl. VerfGH BayVBI 2025, 552 Rn. 162; 2026, 119 Rn. 92).

175

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs werden die Regelungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn gerecht. Zwar greifen die Vorschriften in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Schülerinnen, Schüler, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmer ein. Allerdings sind die Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung wie oben ausgeführt von eher geringem Gewicht und zahlreiche normative Vorgaben sichern das informationelle Selbstbestimmungsrecht ab. Die Eingriffe sind daher im Hinblick auf die mit ihnen verfolgten Ziele der effizienten Erfüllung des verfassungsrechtlichen staatlichen Bildungsauftrags (Art. 128 ff. BV) und der staatlichen Schulaufsicht (Art. 130 Abs. 1 BV) insgesamt zumutbar.

176

Entgegen der Auffassung des Antragstellers fehlt es nicht an ausreichenden organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts.

177

(aa) Die Anwendbarkeit der Datenschutz-Grundverordnung und des Bayerischen Datenschutzgesetzes bei der von Art. 85 Abs. 1 Satz 5 BayEUG und Art. 85 a BayEUG erfassten Datenverarbeitung ergibt sich klar aus den Vorgaben zu deren jeweiligem Anwendungsbereich.

178

Der sachliche Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung, der auch hier einschlägig ist, wird in Art. 2 Abs. 1 DSGVO bestimmt. Bei der in Rede stehenden Datenverarbeitung geht es um die

automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Bereichsausnahme des Art. 2 Abs. 2 DSGVO ist im Schuldatenschutzrecht offensichtlich nicht betroffen. Da die die Daten verarbeitenden (privaten) Schulen sowie die beauftragte öffentliche Stelle (Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG) im Freistaat Bayern, mithin innerhalb der Europäischen Union, belegen sind, ist auch der räumliche Anwendungsbereich nach Art. 3 Abs. 1 DSGVO eröffnet. Folglich gelten die Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung als (mit Anwendungsvorrang ausgestattetes) Unionsrecht unmittelbar. Nur soweit die Datenschutz-Grundverordnung Öffnungsklauseln für die Mitgliedstaaten enthält und die Mitgliedstaaten diese genutzt haben, gilt nationales Recht (vgl. insbesondere Art. 6 Abs. 2 bis 4, Art. 23 DSGVO). Der Bayerische Gesetzgeber hat durch Erlass des Bayerischen Datenschutzgesetzes von einer mitgliedstaatlichen Öffnungsklausel Gebrauch gemacht. Auch die hier betroffenen schuldatenschutzrechtlichen Regelungen sind mitgliedstaatliche Sonderbestimmungen, die den normativen Spielraum der unionsrechtlichen Öffnungsklausel ausfüllen (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e, Abs. 3 Satz 1 Buchst. b DSGVO). Der Anwendungsbereich des Bayerischen Datenschutzgesetzes wird in Art. 1 BayDSG im Einzelnen geregelt. Damit ist hinreichend klar und bestimmt normiert, inwiefern das Bayerische Datenschutzgesetz ergänzend zur Datenschutz-Grundverordnung zur Anwendung kommen kann.

179

Im Grundsatz ergibt sich daraus, dass das Bayerische Datenschutzgesetz für öffentliche Schulen gilt, während private Schulen keine öffentliche Stelle im Sinn von Art. 1 Abs. 1 und 2 BayDSG sind und das Bayerische Datenschutzgesetz deshalb auf sie nur anwendbar ist, sofern sie hoheitliche Aufgaben im Sinn des Art. 1 Abs. 4 BayDSG wahrnehmen. In der Literatur wird dies nur bei staatlich anerkannten Ersatzschulen nach Art. 100 Abs. 2 Satz 2 BayEUG bejaht, die befugt sind, Zeugnisse zu erteilen, die die gleiche Berechtigung verleihen wie die der öffentlichen Schulen (Engelbrecht in Schröder, BayDSG, Art. 1 Rn. 131; Ehmann/Engelbrecht/Knoblach/Schwabenbauer/Will, Datenschutz an der Schule – Arbeitshilfe für Datenschutzverantwortliche und Datenschutzbeauftragte – Ausgabe Bayern, 2019, S. 31 ff.). Im Übrigen wird davon ausgegangen, dass an kirchlichen Schulen die einschlägigen kirchlichen Datenschutzbestimmungen und an anderen privaten Ersatzschulen die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes die Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung ergänzen (vgl. im Einzelnen Ehmann/Engelbrecht/ Knoblach/Schwabenbauer/Will, a. a. O., S. 32 f.). Welche datenschutzrechtlichen Bestimmungen ergänzend zur Datenschutz-Grundverordnung zur Anwendung kommen, ist aber letztlich keine verfassungsrechtliche, sondern eine von Gerichten und Behörden zu klärende Frage des einfachen Rechts und seiner Subsumtion.

180

(bb) Für die Verfassungsmäßigkeit entscheidend ist demgegenüber, dass es ungeachtet der Frage der Anwendbarkeit des Bayerischen Datenschutzgesetzes nicht an organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts fehlt. Denn für die Datenverarbeitung durch Schulen sind – unabhängig davon, ob die Schulen dabei als öffentliche Schulen (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayEUG) und damit als öffentliche Stellen oder als private Schulen (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BayEUG) und damit als nicht öffentliche Stellen handeln – jedenfalls die Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung anwendbar; diese enthalten für die Schulen als Verantwortliche (Art. 4 Nr. 7 DSGVO) zahlreiche organisatorische, technische und verfahrensrechtliche Vorgaben zum Datenschutz und damit zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

181

Als solche Vorgaben sind beispielsweise die Betroffenenrechte gemäß Art. 13 ff. DSGVO (einschließlich des Rechts auf Auskunft nach Art. 15 DSGVO) zu nennen – die sich an die jeweilige Schule als Verantwortlichen und nicht an den Auftragsverarbeiter richten, der gemäß Art. 28 Abs. 3 Buchst. e DSGVO die Schule als Verantwortlichen bei der Erfüllung der Betroffenenrechte zu unterstützen hat – sowie die in Art. 24 ff. DSGVO im Einzelnen aufgeführten Pflichten des Verantwortlichen. Unter letzteren sind dessen Verpflichtung zum Datenschutz durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen (Art. 25 DSGVO) sowie zum Ergreifen von geeigneten technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Datensicherheit hervorzuheben (Art. 32 DSGVO). Welche konkreten technischen und organisatorischen Maßnahmen der Verantwortliche zu ergreifen hat, ist eine Frage des Einzelfalls. Entgegen der Vorstellung des Antragstellers bedarf es keiner gesetzlichen Regelung zur Verpflichtung der mit dem Schulverwaltungsprogramm befassten Akteure etwa im Hinblick auf ein Zuständigkeits- und Berechtigungskonzept. Denn die Erarbeitung eines Rollen- und Rechtekonzepts stellt eine konkrete

organisatorische Datenschutzmaßnahme dar (vgl. Jandt in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, Art. 32 DSGVO Rn. 5; Baumgartner in Ehmann/Selmayr, DSGVO, Art. 25 Rn. 20; Spiecker gen. Döhmman/Brethauer in Spiecker gen. Döhmman/Brethauer, Dokumentation zum Datenschutz, G 2.4.62 Hinweise zum Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten, Art. 30 DS-GVO), somit eine Maßnahme des Gesetzesvollzugs. Damit folgt bereits aus den unionsrechtlich bestehenden gesetzlichen Pflichten des Verantwortlichen (Art. 5, 24 f., 32 DSGVO) – abhängig von den Umständen des Einzelfalls („Berücksichtigung des Stands der Technik, der Implementierungskosten und der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung sowie der unterschiedlichen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere der mit der Verarbeitung verbundenen Risiken für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen“, vgl. Art. 25 Abs. 1, Art. 32 Abs. 1 DSGVO) –, dass der Verantwortliche ein Rollen- und Zugriffskonzept erstellen muss. Vor diesem Hintergrund ist eine Regelung dieser Pflicht in einem Spezialgesetz weder verfassungsrechtlich erforderlich noch sachgerecht.

182

Klarzustellen ist, dass die in Art. 9 f. BayDSG vorgenommenen Modifikationen der Betroffenenrechte nur für die Schulen gelten, die öffentliche Stellen im Sinn von Art. 1 BayDSG sind, für private Schulen also nur im Rahmen des Art. 1 Abs. 4 BayDSG. Nicht zielführend ist auch die Behauptung des Antragstellers, beim Informationsaustausch nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nrn. 2 und 3, Art. 85 a (und Art. 113 a) BayEUG werde die Informationspflicht nach Art. 14 DSGVO, die bei einer Datenerhebung bei Dritten einschlägig ist, nicht beachtet. Denn eine solche liege bei der Datenerhebung insbesondere durch die zentrale Stelle, durch die Schulen und durch die Schulaufsichtsbehörden (Letzteres betreffend Art. 113 a BayEUG) vor. Für die Popularklage ist diese Beanstandung unbehelflich, da sie die Vollzugs- und nicht die Normebene betrifft. Darüber hinaus verkennt diese Rüge in Bezug auf die beauftragte öffentliche Stelle nach Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG, dass der Datenempfang des Auftragsverarbeiters von seinem Verantwortlichen schon keine Datenerhebung darstellt, die aber Tatbestandsvoraussetzung für die Informationspflicht nach Art. 14 Abs. 1 DSGVO ist (vgl. Bäcker in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, Art. 14 DSGVO Rn. 9). Im Übrigen enthält die Regelung der Informationspflicht nach Art. 14 DSGVO auch Ausnahmetatbestände, die bei der Datenerhebung im durch Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nrn. 2 und 3, Art. 85 a Abs. 2 und 3, Art. 113 a Abs. 2 und 3 BayEUG vorgezeichneten Datenaustauschsystem in Betracht kommen können (vgl. insbesondere Art. 14 Abs. 5 Buchst. c DSGVO).

183

(cc) Damit gelten für alle Schulen – soweit nicht im Bereich der kirchlichen Schulen auf der Grundlage des Art. 91 DSGVO das kirchliche Datenschutzrecht anzuwenden ist – die Vorschriften der Art. 77 ff. DSGVO über Rechtsbehelfe, Haftung und Sanktionen. Die Art. 15 bis 21 BayDSG enthalten in Ausfüllung der unionsrechtlichen Öffnungsklauseln Bestimmungen über die unabhängigen Aufsichtsbehörden in Bayern, nämlich über den Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz betreffend den Datenschutz bei öffentlichen Stellen im Sinn von Art. 1 BayDSG und über das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht betreffend den Datenschutz bei nicht öffentlichen Stellen. Diese unabhängigen Aufsichtsbehörden können u. a. gemäß Art. 58 Abs. 2 Buchst. i, Art. 83 DSGVO eine Geldbuße gegenüber den ihrer jeweiligen Aufsicht unterstehenden Stellen verhängen. Lediglich für öffentliche Stellen enthält das Bayerische Datenschutzgesetz in Art. 22 und 23 BayDSG noch Sonderregelungen zu Geldbußen, Ordnungswidrigkeiten und zur Strafbarkeit. Die vom Antragsteller erhobene Rüge, das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot für Strafvorschriften (Art. 104 Abs. 1 BV) sei aufgrund des unklaren Verhältnisses der verfahrensgegenständlichen Vorschriften zu Art. 22 und 23 BayDSG verletzt, ist damit ohne Grundlage.

184

(dd) Daneben schreibt das Gesetz in Art. 85 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG, der im ursprünglichen Gesetzentwurf nicht enthalten war und erst im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens eingefügt wurde (vgl. LT-Drs. 16/4713), vor, dass Datenabrufe an den (empfangenden) Schulen zu protokollieren sind. Damit wird auf der Ebene der speziellen Datenschutzregelungen des Schulrechts eine organisatorische Pflicht benannt, die dem Datenschutz und mithin der Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung dient. In der Sache geht es darum, unbefugte bzw. nicht dienstlich veranlasste Datenabrufe zu verhindern. Die hier spezialgesetzlich angeordnete Protokollierung der Abrufe versetzt den Verantwortlichen (d. h. den Schulleiter, unterstützt durch den behördlichen Datenschutzbeauftragten) faktisch in die Lage, seiner Pflicht zur Verhinderung unbefugter Datenverarbeitung, insbesondere nicht dienstlich veranlasster Datenabrufe,

nachzukommen (Art. 5 Abs. 1 Buchst. f, Abs. 2, Art. 24 Abs. 1, Art. 32 Abs. 1 DSGVO). Dieser Pflicht kommt der Verantwortliche etwa dadurch nach, dass er im Rahmen von Stichproben anhand der protokollierten Abrufe deren dienstlichen Anlass kontrolliert bzw. Auffälligkeiten – etwa eine ungewöhnliche Häufung von bestimmten Abrufen – feststellt, ihnen weiter nachgeht und sie gegebenenfalls abstellt (vgl. LTDRs. 16/4713; Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, 28. Tätigkeitsbericht 2017/2018, Nr. 7.1).

185

Entgegen der Auffassung des Antragstellers soll die Protokollierungspflicht des Art. 85 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG nicht die faktischen Voraussetzungen für die Erfüllung des Auskunftsrechts nach Art. 15 DSGVO schaffen, sodass keine Protokollierung jedes Übermittlungsvorgangs erforderlich ist. Zwar ist in der datenschutzrechtlichen Literatur umstritten, ob das Recht auf Auskunft in Bezug auf die Empfänger vergangener Datenoffenlegung nach Art. 15 Abs. 1 Halbsatz 2 Alt. 2 Buchst. c Alt. 1 DSGVO – unionsrechtlich – bedingt, dass der Verantwortliche Informationen darüber, welche Daten er an welche Empfänger offengelegt hat, speichert, um die gebotene Auskunft erteilen zu können (so – unter Berufung auf die vor Erlass der DSGVO ergangene Entscheidung des EuGH vom 7.5.2009 EuZW 2009, 547 Rn. 54, 70 – Bäcker in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, Art. 15 DSGVO Rn. 18 ff.; Dix in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, Art. 15 Rn. 20 f.; a. A. Schmidt-Wudy in Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg, BeckOK Datenschutzrecht, Art. 15 DSGVO Rn. 52.2; kritisch auch Franck in Gola/Heckmann, DSGVO – BDSG, 3. Aufl. 2022, Art. 15 Rn. 9; siehe auch S. 2 des Erwägungsgrunds 62 DSGVO: „Ein Verantwortlicher sollte personenbezogene Daten nicht allein zu dem Zweck speichern, auf mögliche Auskunftersuchen reagieren zu können.“). Allerdings ist dieser Streit hinsichtlich der einfachrechtlichen Rechtslage für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn nicht von Relevanz.

186

(ee) Des Weiteren enthält Art. 85 a Abs. 4 BayEUG strenge Vorgaben, wonach die Löschung der Daten nach Art. 85 a Abs. 2 BayEUG spätestens ein Jahr nach der Erhebung bzw. sechs Jahre nach dem Ausscheiden des Schülers aus dem bayerischen Schulsystem zu erfolgen hat. § 46 BaySchO i. V. m. Anlage 2 Abschnitt 1 Nr. 5 enthält zudem noch strengere (frühere) Löschungsvorgaben, womit einer unbegrenzten Speicherung entgegengewirkt wird.

187

(ff) Überdies hat der Gesetzgeber den Kranz der betroffenen Daten in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG abschließend festgelegt. Dies dient auf der einen Seite der Transparenz für die betroffenen Personen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Buchst. a DSGVO). Auf der anderen Seite ist durch diese normative Bestimmung der Eingriff von vornherein auf diesen Datensatz beschränkt. Das unterscheidet das hiesige Normregime von Datenverarbeitungsbefugnissen (z. B. in Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 BayDSG, § 3 BDSG), die keine solche explizite Aufzählung des betroffenen Datensatzes kennen und nur durch den Grundsatz der Datenminimierung im Hinblick auf die Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung begrenzt sind.

188

(gg) Schließlich ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber – entgegen der Auffassung des Antragstellers – zur Sicherstellung des Zweckbindungsgrundsatzes (vgl. Denninger in Liskin/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, B Rn. 36 ff.; BVerfGE 65, 1/46) auf normativer Ebene hinreichende Sicherungen durch Weitergabe- und Verwertungsverbote geregelt hat. Art. 5 Abs. 1 Buchst. b, Abs. 2 DSGVO umschreibt auf unionsrechtlicher Ebene dieses Gebot, welches, wie bereits dargelegt, für alle Schulen gilt.

189

Vor allem aber hat der Gesetzgeber in Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG zum einen den Kreis der Adressaten einer Übermittlung der Daten nach Art. 85 a Abs. 2 BayEUG auf andere Schulen beschränkt. Eine Übermittlung an andere Empfänger – etwa Schulaufsichtsbehörden, das Staatsministerium oder private Dritte – ist damit kraft Gesetzes ausgeschlossen. Die anderen Schulen als allein zulässige Adressaten dürfen die empfangenen Daten der Schülerinnen und Schüler sowie der Erziehungsberechtigten zu anderen Zwecken als der schulischen Aufgabenerfüllung nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 85 Abs. 2 Satz 1 BayEUG übermitteln. Danach ist eine Übermittlung der Daten über Schülerinnen und Schüler sowie über Erziehungsberechtigte zu anderen Zwecken als zu denjenigen, zu denen die Daten gespeichert

wurden, nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 oder Nr. 3 Buchst. a, b, d oder Buchst. e BayDSG vorliegen, beispielsweise etwa Daten aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden können (Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 BayDSG) oder Daten zur Überprüfung von Angaben der betroffenen Person erforderlich sind, weil tatsächliche Anhaltspunkte für deren Unrichtigkeit bestehen (Art. 6 Abs. 3 Buchst. e BayDSG). Damit entfallen diejenigen Tatbestände der allgemeinen Zweckänderungserlaubnisnorm Art. 6 Abs. 2 BayDSG, die eine zweckändernde Übermittlung von Schüler- und Elterndaten allein von einer Interessenabwägung durch die Schule abhängig machen (Art. 6 Abs. 2 Nr. 1 BayDSG) und die die Datenweitergabe zu nicht schulbezogenen Forschungszwecken erlauben (Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. c BayDSG) sowie die Tatbestände, für die an der Schule keine Anwendungsfälle zu erwarten sind (Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. f und g BayDSG) (vgl. LT-Drs. 17/19628 S. 59).

190

Zum anderen beschränkt Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG den Zweck der Übermittlung auf die Erfüllung der in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Dienstaufgaben der Schulen. Art. 85 a Abs. 3 Satz 2 BayEUG sichert dies noch zusätzlich ab, indem vorgeschrieben wird, dass dies durch organisatorische und technische Vorkehrungen dauerhaft zu gewährleisten ist. Schließlich sind im Hinblick auf die bei den (öffentlichen und beliehenen) Schulen und bei der beauftragten öffentlichen Stelle beschäftigten Personen das Datengeheimnis gemäß Art. 11 BayDSG sowie die Ordnungswidrigkeits- und Strafbarkeitsvorschrift des Art. 23 Abs. 1 und 2 BayDSG zu nennen, die ebenfalls einer unbefugten Weiterleitung und Verwertung vorbeugend entgegenwirken.

191

b) Die Popularklage ist auch unbegründet, soweit sie sich auf die gerügte Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Privatschulen aus Art. 101 BV stützt.

192

Juristische Personen des Privatrechts können sich auf die Grundrechte der Bayerischen Verfassung berufen, soweit dies nach der Eigenart des Grundrechts in Betracht kommt. Der Grundsatz des Art. 19 Abs. 3 GG findet insoweit entsprechende Anwendung. Juristische Personen des öffentlichen Rechts sind nur ausnahmsweise grundrechtsberechtigt, soweit sie in einem Grundrechtsgefährdungsverhältnis zum Staat stehen oder es sich um öffentlichrechtliche Religionsgemeinschaften handelt (Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Vor Art. 98 Rn. 45 f. m. w. N.). Die Träger von Privatschulen können daher – unabhängig davon, ob es sich um Einzelpersonen, juristische Personen des Privatrechts oder kirchliche Stiftungen handelt – Träger des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sein (zum Grundrechtsschutz nach Art. 2 Abs. 1 GG vgl. BVerfG vom 13.6.2007 BVerfGE 118, 168/203 f.; 128, 1/43; vom 7.11.2017 BVerfGE 147, 50 Rn. 237).

193

Dabei kann die informationelle Selbstbestimmung bei juristischen Personen jedoch lediglich als Ausprägung der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) geschützt sein, nicht dagegen als Ausprägung der Menschenwürde (Art. 100 BV), die nur natürlichen Personen zukommt. Die Unterschiede, die zwischen den Schutzbedürfnissen natürlicher und juristischer Personen im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bestehen, sind bei der Bestimmung der grundrechtlichen Gewährleistung zu beachten. Eine grundrechtliche Gefährdungslage ist vor diesem Hintergrund nicht schon dann anzunehmen, wenn eine staatliche Stelle Kenntnisse erlangt, die einen Bezug zu einer bestimmten juristischen Person oder deren Tätigkeit aufweisen. Vielmehr muss die Kenntniserlangung die betroffene juristische Person einer Gefährdung hinsichtlich ihrer speziellen Freiheitsausübung aussetzen. Somit kommt es auf die Bedeutung der Informationen für den grundrechtlich geschützten Tätigkeitskreis der juristischen Person sowie auf den Zweck und die möglichen Folgen der staatlichen informationellen Maßnahme an (vgl. BVerfGE 118, 168/204; 147, 50 Rn. 237).

194

Art. 85 a Abs. 2 BayEUG betrifft Daten von Schülerinnen, Schülern, deren Erziehungsberechtigten sowie externen Prüfungsteilnehmern und berührt somit in erster Linie deren schutzwürdige Belange. Allerdings ermöglichen die betroffenen Daten der genannten natürlichen Personen Rückschlüsse auf die tatsächlichen Gegebenheiten bei den einzelnen Privatschulen, etwa auf die Zusammensetzung der Schülerschaft. Insoweit kann eine Betroffenheit der Privatschulen in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht von vornherein verneint werden. Die mögliche Beeinträchtigung ist jedoch als denkbar gering

anzusehen. Insbesondere bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der durch Art. 134 Abs. 1 und 2 BV grundrechtlich geschützte Tätigkeitskreis der Privatschulen (Gründungs- und Organisationsfreiheit, eigenverantwortliche Unterrichtsgestaltung; näher dazu sogleich) aufgrund der Verfügbarkeit der Daten bei staatlichen Stellen gefährdet wäre. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass die Privatschulen ohnehin der Schulaufsicht des Staates unterstehen (Art. 130 BV).

195

Die Gründe für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Datenverarbeitung gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG i. V. m. Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG gegenüber den betroffenen Schülerinnen, Schülern, deren Erziehungsberechtigten sowie externen Prüfungsteilnehmern rechtfertigen auch die damit verbundenen Auswirkungen auf die informationelle Selbstbestimmung der Privatschulen. Im Hinblick auf die informationelle Selbstbestimmung reicht der Schutz juristischer Personen nicht weiter als der Schutz der durch dieselbe Regelung betroffenen natürlichen Personen (vgl. BVerfGE 128, 1/43).

196

c) Die Privatschulfreiheit aus Art. 134 Abs. 1 und 2 BV wird durch die angegriffenen Vorschriften der Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG nicht verletzt.

197

aa) Ebenso wie Art. 7 Abs. 4 GG verbürgt Art. 134 Abs. 1 und 2 BV ein Grundrecht auf die Errichtung von Privatschulen. Mit dieser Gründungsfreiheit ist zugleich eine Garantie der Privatschule als Institution verbunden, welche den Privatschulen eine ihrer Eigenart entsprechende Verwirklichung sichert (vgl. VerfGH vom 3.3.1983 VerfGHE 36, 25/34 f.; vom 17.3.2004 VerfGHE 57, 30/34; BVerfG vom 14.11.1969 BVerfGE 27, 195/200 f.; vom 23.11.2004 BVerfGE 112, 74/83; Geis in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 134 Rn. 1). Jedenfalls in Bezug auf die privaten Ersatzschulen stimmen Art. 134 BV und Art. 7 Abs. 4 GG überein; das in Art. 134 Abs. 2 BV verankerte Grundrecht der Privatschulfreiheit gilt somit gemäß Art. 142 GG fort (VerfGHE 36, 25/34). Mit Art. 134 Abs. 2 BV wurde für Bayern – in gleicher Weise wie durch Art. 7 Abs. 4 GG – die schon in Art. 147 Abs. 1 Satz 2 WRV angelegte Grundentscheidung einer Absage an ein staatliches Schul- und Bildungsmonopol festgeschrieben, wie es der freiheitlichdemokratischen Grundordnung entspricht (vgl. VerfGHE 36, 25/34 f.; Stettner in Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 134 Rn. 19; Geis in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 134 Rn. 1 f.; Badura in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 7 Rn. 98). Die Privatschule bietet den Eltern Gelegenheit, ihre Kinder nach anderen als den staatlichen Bildungszielen erziehen zu lassen, und erlaubt privaten Schulträgern und Lehrern, selbstgewählte Bildungsinhalte gemäß den eigenen pädagogischen und didaktischen Gesichtspunkten zu vermitteln (Badura in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 7 Rn. 95).

198

Aufgrund der Privatschulfreiheit sind die Privatschulen prinzipiell berechtigt, einen eigenverantwortlich geprägten und nach ihren Vorstellungen gestalteten Unterricht zu erteilen (vgl. VerfGH vom 7.11.1984 VerfGHE 37, 148/155; 57, 30/34 f., BVerfGE 112, 74/83, jeweils m. w. N.). Die Bayerische Verfassung hat der Privatschule auch dort, wo sie als Ersatzschule im Wettbewerb mit der öffentlichen Schule steht, eine ihrer Eigenart entsprechende Verwirklichung gesichert und ihr einen Bereich belassen, in dem sie Unterricht frei von staatlichem Einfluss eigenverantwortlich gestalten und prägen kann. Dem Staat wird die Verpflichtung auferlegt, im Rahmen seiner Möglichkeiten dafür Sorge zu tragen, dass das Privatschulwesen nicht zum Erliegen kommt, sondern seine eigenständige Bedeutung neben dem öffentlichen Schulwesen voll entfalten kann (vgl. VerfGHE 36, 25/35; 57, 30/35; VerfGH vom 19.7.2016 VerfGHE 69, 207 Rn. 26).

199

Als Freiheitsrecht gewährleistet Art. 134 Abs. 1 BV in gleicher Weise wie Art. 7 Abs. 4 GG das Recht, private Schulen zu errichten und vorbehaltlich staatlicher Genehmigung zu betreiben. Das pädagogische oder wirtschaftliche Interesse eines Schulträgers, eine private Schule zu errichten und zu betreiben, wird durch das Grundrecht negatorisch gegen rechtliche Schranken oder Behinderungen geschützt, die durch die Gesetzgebung oder die Verwaltung seiner Entscheidung oder Betätigung in den Weg gelegt werden könnten (Badura in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 7 Rn. 98). In seinem engeren Kern umfasst der Schutz dabei das Recht, die Prägung und Ausgestaltung des in der Privatschule erteilten Unterrichts – insbesondere im Hinblick auf die Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und die Lehrinhalte – eigenverantwortlich zu bestimmen (vgl. VerfGHE 37, 148/155; 57, 30/34 f.; BVerfGE 112,

74/83). Im Weiteren erstreckt sich die Gestaltungsfreiheit des Schulträgers aber auch auf die äußeren Bedingungen der Schule in organisatorischer und personeller Hinsicht, also auch auf die Anstellung der Lehrer sowie die Entscheidung darüber, wer als Schüler in die Schule aufgenommen wird; ebenfalls geschützt ist das Recht, auf privatrechtlicher Basis in wirtschaftlicher Selbstständigkeit und Unabhängigkeit Schulgeld zu erheben (vgl. VerfGHE 57, 30/35; BVerfGE 112, 74/83; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 134 Rn. 6).

200

bb) Das Grundrecht der Privatschulfreiheit bedeutet jedoch nicht, dass die Privatschule eine staatsfreie Schule ist (vgl. VerfGHE 57, 30/35; BVerfGE 27, 195/201); vielmehr unterstehen auch Privatschulen als Teil des gesamten Schul- und Bildungswesens der Schulaufsicht (Art. 130 BV, Art. 7 Abs. 1 GG; vgl. VerfGHE 36, 25/35; 57, 30/35; BVerfGE 27, 195/201). Hinzu kommt, dass Art. 134 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 BV eine Genehmigungspflicht statuiert, wobei die in Absatz 2 normierten Genehmigungsvoraussetzungen fortdauernd zu erfüllende Pflichten darstellen, deren Einhaltung überwacht und gegebenenfalls mit einem Genehmigungswiderruf sanktioniert werden darf (Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 134 Rn. 7).

201

Die Schulaufsicht ist in einem weiten, umfassenden Sinn zu verstehen. Sie erschöpft sich auch gegenüber Privatschulen nicht in einer Fach- oder Rechtsaufsicht (VerfGHE 57, 30/35). Vielmehr können je nach den Umständen des Einzelfalls und den jeweils verfolgten Zielen auch intensivere Formen der Einflussnahme statthaft sein (Möstl, a. a. O.). Zur Schulaufsicht nach Art. 130 Abs. 1 BV gehört die Befugnis des Staates zur zentralen Ordnung und Organisation des Schulwesens unter Beachtung der Bildungsziele der Bayerischen Verfassung, wozu etwa auch die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG angesprochenen Regelungen zur Überwachung der Einhaltung der Schulpflicht oder zur Kooperation von Schulen zählen. Durch die Schulaufsicht des Staates soll ein Schulsystem gewährleistet werden, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet. Zu diesem staatlichen Gestaltungsbereich gehört nicht nur die organisatorische Gliederung der Schule, sondern auch die inhaltliche Festlegung der Ausbildungsgänge und Unterrichtsziele. Die Schulaufsicht umfasst damit die Gesamtheit der Organisation, der Planung, der Leitung und der Beaufsichtigung des Schulwesens (VerfGHE 57, 30/35 m. w. N.). Hieraus folgt bereits das Mandat des Staates, die wesentlichen Fragen des Privatschulwesens gesetzlich zu regeln und administrativ zu überwachen (Möstl, a. a. O.).

202

Die in Art. 130 Abs. 1 BV vorgesehene Schulaufsicht ist daher auch im Fall der Privatschulen nicht auf die Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen nach Art. 134 Abs. 2 BV beschränkt. Zwar dürfen aufgrund der Spezialität des Art. 134 BV nicht zusätzliche auf Art. 130 Abs. 1 BV gestützte Genehmigungsvoraussetzungen „erfunden“ werden. Unterhalb dieser Schwelle – die im Rahmen von Art. 101 BV einer Beeinträchtigung der „Berufswahl“ vergleichbar wäre – ist es jedoch nicht ausgeschlossen, gestützt auf die Schulaufsicht des Art. 130 Abs. 1 BV „Ausübungsregelungen“ für den Betrieb von Privatschulen aufzustellen, soweit diese im Einzelfall aufgrund der jeweils verfolgten legitimen Regelungsziele des Staates keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die durch Art. 134 BV gewährleistete Freiheit hinsichtlich Unterrichtsmethoden, Erziehungszielen, Lerninhalten, Schülerwahl usw. bedeuten. Der Staat hat der Privatschule – nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und der Wesensgehaltsgarantie – einen hinreichend großen Bereich zu belassen, in dem sie Unterricht frei von staatlichem Einfluss eigenverantwortlich gestalten und prägen kann; es geht jedoch zu weit, wenn gesagt wird, die Schulaufsicht über Privatschulen dürfe schlechthin „kein inhaltliches Bestimmen“ sein (Möstl, a. a. O.).

203

cc) Durch die in Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG enthaltene Verpflichtung der Privatschulen, an dem durch Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG vorgegebenen System der Weitergabe der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern teilzunehmen, wird in die Privatschulfreiheit aus Art. 134 Abs. 1 und 2 BV eingegriffen.

204

(1) Die Verpflichtung, die in Art. 85 a Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 BayEUG genannten Daten zu übermitteln, greift in mehrfacher Hinsicht in die von der Privatschulfreiheit geschützte Gestaltungsfreiheit des Schulträgers hinsichtlich der organisatorischen Rahmenbedingungen der Schule ein.

205

(a) Ein Eingriff ergibt sich zunächst daraus, dass der Privatschulträger bestimmte Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern in der von Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG vorgegebenen Weise an andere Schulen zu übermitteln hat.

206

Zwar ergibt sich die Verpflichtung, den in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Datenkranz mittels des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms ASV zu verarbeiten – woraus auch die Notwendigkeit folgt, diese Daten bei den betroffenen Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern zu erheben – bereits aus Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG, den der Antragsteller nicht, jedenfalls nicht substantiiert angreift. Durch den angegriffenen Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 Halbsatz 1 BayEUG wird der Privatschulträger jedoch darüber hinaus verpflichtet, die Daten laufend zu aktualisieren. Schon dies greift für sich genommen in die Freiheit des Privatschulträgers ein, über die Gestaltung seiner organisatorischen Abläufe selbst zu bestimmen. In diese Freiheit wird weiterhin auch dadurch eingegriffen, dass der Privatschulträger durch Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 Halbsatz 2 i. V. m. Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG verpflichtet wird, diese Daten an andere Schulen zu übermitteln. Denn dadurch, dass ihm durch Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 Halbsatz 2 i. V. m. Art. 85 a Abs. 1 BayEUG vorgegeben wird, sich hierbei der vom Staatsministerium beauftragten öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter zu bedienen, ist seine Freiheit, über die Gestaltung seiner organisatorischen Abläufe selbst zu bestimmen, berührt. Dies nimmt dem Privatschulträger die Möglichkeit, seine organisatorischen Abläufe so zu gestalten, dass er die Daten selbst für andere Schulen zum Abruf bereithält oder einen Auftragsverarbeiter seiner Wahl einschaltet.

207

Aus dem Wortlaut des Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2 BayEUG ergibt sich zwar nicht unmittelbar, dass die Weitergabe der Daten an den Auftragsverarbeiter mittels des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms zu erfolgen hat. Jedoch folgt aus dem systematischen Zusammenhang mit Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG und im Licht der Gesetzesbegründung, die Art. 85 Abs. 1 Satz 5 BayEUG als „Regelung des Umfangs des verpflichtenden Einsatzes des vom Staatsministerium für Unterricht und Kultus bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms im Bereich des Verwaltungsvollzugs, im Zusammenhang mit der Datenweitergabe an die [...] beauftragte Stelle und im Zusammenhang mit der Datenübermittlung an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde“ (LT-Drs. 16/ 3827 S. 10) begreift, dass für die Datenübermittlung die Verwendung des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms vorgeschrieben ist. Die Übermittlung der Daten kann nicht etwa durch ein anderes, vom Privatschulträger gewähltes Schulverwaltungsprogramm erfolgen, das über eine vorgegebene, für die Datenweitergabe an den Auftragsverarbeiter geeignete Schnittstelle verfügt. Auch dadurch wird die organisatorische Gestaltungsfreiheit der Privatschulen betroffen.

208

(b) Durch Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 1 bis 3 BayEUG wird indes keine explizit oder konkludent aus dem vertraglichen Privatschulverhältnis erwachsende Verpflichtung der Privatschulen zur vertraulichen Behandlung der personenbezogenen Daten von Schülerinnen, Schülern und Erziehungsberechtigten verletzt. Insoweit ist der Schutzbereich der Privatschulfreiheit nicht berührt.

209

Der Schutz der Privatschulfreiheit umfasst grundsätzlich auch die Freiheit zur Ausgestaltung des Privatschulverhältnisses durch den Abschluss eines zivilrechtlichen Schulvertrags zwischen Schulträger einerseits und Schülerinnen und Schülern bzw. deren Erziehungsberechtigten andererseits. Allerdings haben die Schulpflicht in Art. 129 Abs. 1 BV und die staatliche Schulaufsicht in Art. 130 Abs. 1 BV ausdrücklich und unmittelbar in der Verfassung Verankerung erfahren und sind den Grundrechten der Kinder und Eltern gleich- und nicht etwa nachgeordnet. Die Grundrechte von Eltern und Kindern sind durch die in der Verfassung selbst statuierte Schulpflicht von vornherein immanent beschränkt, so dass die Schulpflicht an sich vor diesen Grundrechten auch nicht gerechtfertigt werden muss, sondern bereits verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist (Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art.

129 Rn. 4). Angesichts der Bedeutung, die der Schulpflicht damit zukommt, ist ein etwaiges Interesse von Schülerinnen, Schülern und Erziehungsberechtigten daran, dass der Staat nicht erfahren darf, welche Schüler welche Privatschule besuchen, verfassungsrechtlich nicht schützenswert.

Vielmehr ist diese Kenntnis zwingend erforderlich, um die Einhaltung der von der Verfassung vorgegebenen Schulpflicht überwachen zu können. Da vor diesem Hintergrund kein anzuerkennendes Interesse der Schülerinnen, Schüler und Erziehungsberechtigten besteht, den Besuch einer Privatschule vor Stellen der staatlichen Schulverwaltung geheim zu halten, kann auch die Privatschulfreiheit vertraglichen Vereinbarungen zur Absicherung der möglicherweise angestrebten Vertraulichkeit keinen grundrechtlichen Schutz vermitteln.

210

Allein die ausdrückliche oder konkludente vertragliche Vereinbarung im Schulvertrag zwischen Schulträger und Schülerinnen und Schülern bzw. deren Erziehungsberechtigten, dass die personenbezogenen Daten von Schülerinnen, Schülern und Erziehungsberechtigten insbesondere gegenüber staatlichen Stellen vertraulich zu behandeln sind, reicht zur Begründung eines schutzwürdigen Interesses nicht aus. Die im Hinblick auf den Konflikt zwischen Vertraulichkeitsklauseln und der gesetzlichen Verpflichtung zur Aktenvorlage anerkannte Überlegung, dass allein durch die Aufnahme von Vertraulichkeitsklauseln in Vertragswerke für sich genommen kein schutzwürdiges Interesse begründet werden kann, da andernfalls gesetzliche Regelungen willkürlich eingeschränkt werden könnten (vgl. BVerwG vom 8.11.2011 – 20 F 14.10 – juris Rn. 15; OVG NW vom 3.5.2010 – 13a F 32/09 – juris Rn. 24 ff.; vgl. auch Pabst in Pabst/Frankewitsch, Informationsfreiheitsgesetz NRW, 2022, § 8 Rn. 28), ist auf die hier zu beurteilende Konstellation übertragbar. Auch insofern kommt es nicht entscheidend darauf an, ob eine „Vertraulichkeit“ von Informationen vereinbart wurde, sondern darauf, ob nach materiellen Maßstäben ein anerkannter Geheimhaltungsgrund besteht. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Auch wenn die Privatschulfreiheit den Privatschulen einen Bereich sichert, in dem sie Unterricht „frei von staatlichem Einfluss“ eigenverantwortlich gestalten und prägen können (VerfGHE 36, 25/35; 57, 30/35), folgt daraus nicht zugleich, dass auch das Interesse, den Besuch einer Privatschule und die im Zusammenhang mit dem Besuch dieser Schule stehenden, in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG aufgeführten personenbezogenen Angaben vor der Kenntnisnahme durch staatliche Schulen im Zusammenhang mit den in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG aufgeführten Zwecken geheim zu halten, am grundrechtlichen Schutz teilnimmt.

Gerade soweit es um die verfahrensgegenständlichen, von Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG erfassten Ersatzschulen geht, an denen die Schulpflicht erfüllt werden kann, besteht im Hinblick auf die Überwachung ein offensichtliches staatliches Interesse zu erfahren, welche Schülerinnen und Schüler diese Pflicht an Ersatzschulen erfüllen.

211

(c) Von den Privatschulen wird, anders als der Antragsteller meint, durch die in Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 1 bis 3 BayEUG getroffenen Regelungen nicht verlangt, Daten zu übermitteln, die diese gar nicht liefern können. Daher kann sich daraus auch kein Eingriff in die Privatschulfreiheit ergeben. Dass die vom Datenkranz nach Art. 85 a Abs. 2 BayEUG umfassten Angaben bei den Privatschulen der Sache nach nicht vorliegen könnten, ist nicht ersichtlich, zumal die staatlich genehmigten Ersatzschulen und angezeigten Ergänzungsschulen nach Art. 85 Abs. 1 Satz 1, Art. 92 Abs. 5, Art. 102 Abs. 4 BayEUG über eine Rechtsgrundlage zur Datenerhebung verfügen und die betroffenen Personen nach Art. 85 Abs. 1 Satz 4 BayEUG gegenüber der Schule zur Angabe der Daten verpflichtet sind. Dies gilt insbesondere auch für die Adressdaten, zu denen nach der Gesetzesbegründung auch die Telekommunikationsdaten (vgl. LT-Drs. 16/3827 S. 10), also Telefonnummern oder E-Mail-Adressen, zählen, sowie die Angaben zum Migrationshintergrund. Sofern einzelne Daten aus dem Datenkranz bislang an einzelnen Privatschulen tatsächlich nicht erhoben worden sein sollten, wäre die Erhebung zur Verarbeitung nicht mit einem erheblichen organisatorischen Mehraufwand verbunden.

212

(2) Die Intensität der dargestellten, von Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 1 bis 3 BayEUG ausgehenden Eingriffe in die Privatschulfreiheit ist eher gering.

213

Sie betreffen sämtlich nicht die Unterrichtsgestaltung als den engeren Kern der Privatschulfreiheit. Das Recht, die Prägung und Ausgestaltung des in der Privatschule erteilten Unterrichts – insbesondere im

Hinblick auf die Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und die Lehrinhalte – eigenverantwortlich zu bestimmen, wird durch sie nicht beeinträchtigt. Dass die Erhebung und Übermittlung der in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten mittelbaren Einfluss auf die Unterrichtsgestaltung hätte, behauptet der Antragsteller anders als im Hinblick auf die Daten nach Art. 113 b Abs. 3 BayEUG selbst nicht. Durch die hier betroffenen Regelungen wird lediglich der weitere Bereich der Gestaltungsfreiheit des Schulträgers hinsichtlich der organisatorischen Rahmenbedingungen der Schule tangiert. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass – anders als bei der ebenfalls dem organisatorischen Bereich zuzuordnenden Auswahl der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrkräfte – auch keine mittelbare Auswirkung auf die Prägung und Ausgestaltung des Unterrichts im Raum steht. Die Auswirkungen auf die Privatschulen sind letztlich rein wirtschaftlicher Natur, indem erhöhter organisatorischer und personalwirtschaftlicher Aufwand entsteht, etwa um die Erfüllung der Pflicht zur Aktualisierung und rechtzeitigen Datenübermittlung zu gewährleisten oder zwei Schulverwaltungsprogramme parallel zu verwalten, falls die Privatschulen ein zusätzliches Programm benötigen, um Schulgelder einzuheben, da das vom Staatsministerium bereitgestellte, nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nrn. 1 und 2 BayEUG zur Übermittlung zu verwendende Programm dies nicht ermöglicht. Durch die Vorgabe des Auftragsverarbeiters wird ebenfalls die Freiheit, die eigenen Abläufe zu organisieren und steuern, beeinträchtigt. Das Gewicht dieses Eingriffs wird jedoch dadurch begrenzt, dass die Auftragsverarbeitung von Daten allgemein im Rahmen der Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung hierfür zu erfolgen hat, und zudem dadurch gemildert, dass den Privatschulen für die Nutzung des gesetzlich vorgeschriebenen Schulverwaltungsprogramms keine Kosten entstehen, weil es den Schulen kostenlos zur Verfügung gestellt und gepflegt wird (vgl. LT-Drs. 16/3827 S. 3).

214

dd) Die Regelungen des Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG schränken die Privatschulfreiheit auch nicht unverhältnismäßig ein.

215

(1) Der Gesetzgeber verfolgt, wie bereits zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung dargelegt, durch die genannten Regelungen und die darin enthaltene Verpflichtung der Privatschulen, am vorgesehenen System der Weitergabe der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern an andere Schulen teilzunehmen, legitime Zwecke. Diese dienen der effizienten Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags (Art. 128 ff. BV), der sich grundsätzlich auf alle Kinder und damit auch auf die Schülerinnen und Schüler von Privatschulen bezieht, bzw., soweit es um die Kooperation von Schulen und die Überwachung der Schulpflicht geht, der staatlichen Schulaufsicht nach Art. 130 Abs. 1 BV. Diese Zwecksetzung trägt auch im Hinblick auf die Privatschulfreiheit.

216

In gleicher Weise bestehen auch in Bezug auf die Privatschulfreiheit keine Zweifel, dass der Gesetzgeber aus den oben dargelegten Gründen davon ausgehen durfte, dass Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 1 bis 3 BayEUG zur Erreichung der genannten gesetzgeberischen Zwecke geeignet sind.

217

(2) Die gesetzlichen Regelungen sind erforderlich. Der Gesetzgeber hat mit seiner Einschätzung, dass ein gleich wirksames, die Privatschulfreiheit weniger beeinträchtigendes Mittel zur Erreichung der von ihm verfolgten Zwecke nicht zur Verfügung steht, die ihm zustehende Einschätzungsprärogative nicht überschritten.

218

Eine Übermittlung der Daten durch Weitergabe einer herkömmlichen Papierakte ist im Sinn des verfolgten Ziels, den Verwaltungsvollzug im Bereich der Schulverwaltung zu vereinfachen und zu optimieren, auch in diesem Zusammenhang nicht gleich wirksam. Insofern sind die oben angestellten Überlegungen übertragbar. Der Erforderlichkeit steht auch nicht entgegen, dass neben der Datenübermittlung im automatisierten Verfahren nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG weiterhin parallel die Weitergabe bestimmter Schülerunterlagen in Papierform gemäß § 39 der u. a. auf Art. 85 a Abs. 1 a Satz 3 BayEUG als Rechtsgrundlage beruhenden Bayerischen Schulordnung vorgesehen ist. Denn die jeweils weiterzugebenden Angaben bzw. Unterlagen sind schon nicht vollständig deckungsgleich. Außerdem enthält § 39 BaySchO keine Verpflichtung, wonach die Privatschulen beim Schulwechsel

Schülerunterlagen weiterzugeben hätten. § 39 Abs. 1 BaySchO regelt lediglich den Schulwechsel zwischen öffentlichen Schulen und die dabei vorgeschriebene Weitergabe von Schülerunterlagen. § 39 Abs. 2 Satz 1 BaySchO normiert nur den Fall des Schulwechsels an eine staatlich anerkannte Ersatzschule und die in dieser Fallgestaltung in Abschrift weiterzugebenden Schülerunterlagen. § 39 Abs. 2 Satz 2 BaySchO normiert schließlich für den Schulwechsel an andere Schulen keine Pflicht zur Weitergabe bestimmter Unterlagen, sondern erlaubt die Weitergabe von Schülerunterlagen in Abschrift nur bei Einwilligung der betroffenen Personen. Ein System der parallelen Weitergabe von herkömmlichen Papierakten und elektronischen Daten beim Schulwechsel von Privatschulen ist durch das Gesetz nicht festgelegt.

219

Zwar wäre es denkbar, den Privatschulen eine Schnittstelle zur Verfügung zu stellen und von ihnen lediglich zu verlangen, die geforderten Schülerdaten aus den jeweils von ihnen verwendeten Schülerverwaltungsprogrammen heraus über diese Schnittstelle zu übermitteln, anstatt sie zur Datenübermittlung mittels des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms zu verpflichten.

Allerdings erscheint schon zweifelhaft, ob es sich dabei angesichts des von den Privatschulen zu tragenden Aufwands, die Kompatibilität ihrer Schulverwaltungsprogramme mit der Schnittstelle herzustellen, im Vergleich zur kostenfreien Bereitstellung des Schulverwaltungsprogramms überhaupt um ein milderes Mittel handeln würde. Jedenfalls aber stellt diese Möglichkeit angesichts der größeren Störanfälligkeit, die sich bei Übermittlung mit Hilfe einer definierten Schnittstelle aus dem Zusammenspiel verschiedener Programme unterschiedlicher Anbieter ergibt, kein gleichermaßen geeignetes Mittel dar.

220

(3) Die angegriffenen Vorschriften führen nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Privatschulen.

221

Aus den genannten Vorschriften ergibt sich, wie dargelegt, nur ein geringfügiger Eingriff in die Privatschulfreiheit, weil lediglich der weitere Rechtskreis der Gestaltungsfreiheit des Schulträgers hinsichtlich der organisatorischen Rahmenbedingungen, nicht aber die eigenverantwortliche Unterrichtsgestaltung als engerer Kern der Privatschulfreiheit tangiert wird. Dieser geringfügige Eingriff steht regelmäßig nicht in unzumutbarer Weise außer Verhältnis zu den vom Gesetzgeber verfolgten Zwecken, durch eine Optimierung und Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs im Bereich der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und bei der Überwachung der Schulpflicht einer effizienteren Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags und, soweit es um die Kooperation von Schulen und die Überwachung der Schulpflicht geht, der staatlichen Schulaufsicht zu dienen. Der staatliche Bildungsauftrag gemäß Art. 128 BV stellt ein hochwertiges Verfassungsgut dar, das in gleichem Rang wie die Privatschulfreiheit steht. Auch die Schulpflicht gemäß Art. 129 BV und die staatliche Schulaufsicht nach Art. 130 Abs. 1 BV genießen unmittelbaren Verfassungsrang. Vor diesem Hintergrund sind die von Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 1 bis 3 BayEUG ausgehenden Belastungen wirtschaftlicher Art in Form erhöhten organisatorischen und personalwirtschaftlichen Aufwands im Regelfall von den Privatschulen hinzunehmen.

222

Anhaltspunkte dafür, dass diese Belastungen in außergewöhnlichen Einzelfällen das Maß einer unbilligen, die wirtschaftliche Existenz einer Privatschule gefährdenden Härte erreichen könnten, wurden vom Antragsteller nicht vorgetragen und sind auch sonst nicht ersichtlich. Insbesondere erscheint auch bei kleinen Privatschulen kaum vorstellbar, dass der personelle Aufwand, neben einem zur Erhebung von Schulgeldern nötigen Programm auch das vom Staatsministerium kostenlos bereitgestellte Schulverwaltungsprogramm zu nutzen, verbunden mit der Pflicht zur Aktualisierung und rechtzeitigen Datenübermittlung, unverhältnismäßig schwer ins Gewicht fallen würde.

223

d) Die durch Art. 101 BV geschützte Berufsfreiheit wird durch die angegriffenen Vorschriften der Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG nicht verletzt.

224

Mangels einer speziellen Norm zur Berufs- und Gewerbefreiheit in der Bayerischen Verfassung umfasst das Grundrecht der Handlungsfreiheit nach Art. 101 BV auch den beruflichen und wirtschaftlichen Bereich,

wobei insoweit für die Zulässigkeit von Einschränkungen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 GG herangezogen werden kann (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 23.12.2004 VerfGHE 57, 175/178 f.; vom 18.12.2007 VerfGHE 60, 234/247; 66, 101/118; 76, 322 Rn. 195).

225

aa) Von vornherein nicht vom Schutzbereich der Berufsfreiheit umfasst sind kirchliche Privatschulträger oder solche, die als Idealverein verfasst sind, soweit sie mit dem Betrieb einer Privatschule religiöse oder sonstige ideelle Zwecke verfolgen.

Denn der Betrieb der Privatschule dient in diesen Fällen nicht der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage, weshalb es der ausgeübten Tätigkeit an der für den Schutz durch die Berufsfreiheit konstitutiven Zweckbestimmung fehlt (vgl. zu dieser Voraussetzung Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 101 Rn. 17; BVerfG vom 19.7.2000 BVerfGE 102, 197/ 212; vom 9.6.2004 BVerfGE 111, 10/28).

226

bb) Verfolgt ein Privatschulträger demgegenüber mit dem Betrieb einer privaten Schule wirtschaftliche Zwecke, wie dies bei Einzelpersonen oder Schulträgern, die als wirtschaftlicher Verein oder in Rechtsformen des Handels- und Gesellschaftsrechts verfasst sind, häufig der Fall sein wird, ist der geschützte berufliche und wirtschaftliche Bereich zwar grundsätzlich tangiert. Dennoch verletzt auch in Bezug auf wirtschaftlich orientierte Privatschulträger Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG das Grundrecht aus Art. 101 BV nicht.

227

(1) Soweit sein Schutzbereich reicht, geht Art. 134 Abs. 1 und 2 BV als spezielleres Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 101 BV vor. Hierfür spricht zunächst, dass Art. 101 BV wegen seiner Natur als Auffanggrundrecht zu den speziellen Freiheitsrechten grundsätzlich im Verhältnis der Subsidiarität steht (vgl. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 101 Rn. 12 m. w. N.). Dies gilt auch im Verhältnis zur Privatschulfreiheit. Dass Art. 101 BV auch die Berufsfreiheit umfasst, ändert nichts an seinem Charakter als Auffanggrundrecht. Vor allem aber regelt Art. 134 Abs. 1 und 2 BV – im Zusammenspiel mit Art. 130 Abs. 1 BV – die Errichtung und den Betrieb privater Schulen verfassungsrechtlich abschließend. Damit steht Art. 134 Abs. 1 und 2 BV zu den Grundrechten der wirtschaftlichen Betätigung im Verhältnis der Spezialität. Zwar ergibt sich daraus keine absolute Sperrwirkung dergestalt, dass die Anwendung der Berufsfreiheit für Privatschulträger in jeglicher Hinsicht ausgeschlossen wäre (Brosius-Gersdorf in Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 7 Rn. 264). Soweit jedoch sein Schutzbereich reicht, geht Art. 134 Abs. 1 und 2 BV als spezielleres Grundrecht den Grundrechten der wirtschaftlichen Betätigung vor. Geht es demgegenüber um nicht mit schulischen Fragen zusammenhängende Betätigungen, steht den Privatschulträgern die Berufung auf die Berufsfreiheit offen.

228

(2) Soweit Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG in den Schutzbereich der Privatschulfreiheit eingreift, ist also allein dieses Grundrecht Prüfungsmaßstab, nicht auch die Berufsfreiheit.

229

e) Der allgemeine Gleichheitssatz wird durch Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG nicht verletzt.

230

aa) Der Gleichheitssatz aus Art. 118 Abs. 1 BV untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln.

Der Gleichheitssatz verlangt keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Er verbietet Willkür. Der Gesetzgeber handelt nicht schon dann willkürlich, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat. Es bleibt vielmehr dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen zu entscheiden, in welcher Weise dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit

Rechnung zu tragen ist. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu einer anderen Gruppe von Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten. Berührt die nach dem Gleichheitssatz zu beurteilende Regelung zugleich andere grundrechtlich verbürgte Positionen oder Verfassungsnormen – wie vorliegend die Privatschulfreiheit –, so sind dem Gestaltungsraum des Gesetzgebers engere Grenzen gezogen. In diesem Fall müssen die Sachgründe, die für eine Differenzierung stets erforderlich sind, dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sein. Für das Maß der Differenzierung muss zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung ein innerer Zusammenhang bestehen, der als Unterscheidungsgesichtspunkt hinreichendes Gewicht besitzt (VerfGH vom 21.4.2021 VerfGHE 74, 87 Rn. 37 f.; 76, 322 Rn. 211; BVerfG vom 21.6.2011 BVerfGE 129, 49/68 f.)

231

bb) Hieran gemessen liegt kein Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV vor.

232

(1) Die angegriffenen Vorschriften verletzen den Gleichheitssatz nicht dadurch, dass sie öffentliche und private Schulen gleichbehandeln, indem beide in gleicher Weise verpflichtet werden, am vorgesehenen System der Weitergabe der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern an andere Schulen teilzunehmen.

233

Wie sich aus der systematischen Stellung im zweiten Teil des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen ergibt, gelten Art. 85 und 85 a BayEUG unmittelbar für die öffentlichen Schulen. Durch Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG wird die Anwendbarkeit von Art. 85 und 85 a BayEUG auf staatlich genehmigte Ersatzschulen erstreckt. Hierin liegt keine ungerechtfertigte Gleichbehandlung von Sachverhalten, die ihrer Eigenart nach verschieden zu regeln wären. Wie dargelegt, dient das von Art. 85 und 85 a BayEUG vorgesehene System der Weitergabe der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und externen Prüfungsteilnehmern an andere Schulen der effizienten Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags (Art. 128 ff. BV) und, soweit es um die Kooperation von Schulen und die Überwachung der Schulpflicht geht, der staatlichen Schulaufsicht nach Art. 130 Abs. 1 BV. Der staatliche Bildungsauftrag bezieht sich grundsätzlich auf alle Kinder und damit auch auf die Schülerinnen und Schüler von Privatschulen. Zu berücksichtigen ist auch, dass Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG die Anwendung von Art. 85 und 85 a BayEUG nicht auf sämtliche Privatschulen erstreckt, sondern seinem Wortlaut und seiner systematischen Stellung nach auf die staatlich genehmigten Ersatzschulen. Deren Kennzeichen ist es nach Art. 91 BayEUG, dass es sich um private Schulen handelt, die in ihren Bildungs- und Erziehungszielen öffentlichen, im Freistaat Bayern vorhandenen oder vorgesehenen Schulen entsprechen. Damit einhergehend zeichnet diese Ersatzschulen aus, dass durch ihren Besuch die Schulpflicht erfüllt werden kann. Vor diesem Hintergrund bestehen ausreichend Gemeinsamkeiten zwischen öffentlichen Schulen und staatlich genehmigten Ersatzschulen, um die in Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG vorgesehene Anwendung der Art. 85 und 85 a BayEUG auf diese nicht unangemessen erscheinen zu lassen.

234

(2) Ebenso wenig kann der Antragsteller mit seinem Vortrag durchdringen, der Gleichheitsgrundsatz sei deshalb verletzt, weil die Freien Waldorfschulen von der Einführung des ASV (faktisch) freigestellt seien. Nach den Informationen zum Stand der Einführung auf der offiziellen Dokumentationsseite des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (<https://doku.asv.bayern.de/alle/info/einfuehrungsplanung/start>; zuletzt abgerufen am 15.5.2026) wurde das ASV bereits im Schuljahr 2019/20 auch an den Freien Waldorfschulen in Bayern eingeführt. Unabhängig davon betrifft die tatsächliche Einführung des Schulverwaltungsprogramms eine Frage des Gesetzesvollzugs, der nicht Gegenstand des Popularklageverfahrens sein kann. Auf der Ebene der gesetzlichen Regelung ist die Anwendung von Art. 85 und 85 a BayEUG auf die Freien Waldorfschulen uneingeschränkt vorgesehen, und zwar ungeachtet dessen, ob sie den Status einer staatlich genehmigten Ersatzschule haben oder es sich lediglich um angezeigte Ergänzungsschulen handelt (vgl. Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG und – nicht angegriffen – Art. 102 Abs. 4 Satz 1 BayEUG).

235

3. Vorschriften über die Übermittlung und Verarbeitung der Daten von Lehrkräften:

236

Die Vorschriften über die Übermittlung und Verarbeitung der Daten von Lehrkräften in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 2 und 3 BayEUG sind, auch i. V. m. Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG, verfassungsrechtlich beanstandungsfrei.

Sie schränken Grundrechte der Bayerischen Verfassung nicht in unzulässiger Weise ein.

237

a) Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV wird durch die angegriffenen Vorschriften der Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 bis 3 BayEUG nicht verletzt.

Zwar greifen die Regelungen in verschiedener Hinsicht in dieses Grundrecht ein (aa)). Die Eingriffe sind jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt (bb)).

238

aa) Durch die in den Vorschriften enthaltenen Befugnisse zur Übermittlung und anschließenden Verarbeitung der Daten der Lehrkräfte wird in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des betroffenen Personals eingegriffen. Die Eingriffe sind von geringem Gewicht.

239

(1) Einen eigenständigen Grundrechtseingriff begründet zunächst die in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG enthaltene Verpflichtung der Schulen, die in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten zum 1. Oktober betreffend Lehrkräfte an allgemein bildenden Schulen bzw. zum 20. Oktober betreffend Lehrkräfte an beruflichen Schulen plausibel über die gemäß Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG beauftragte Stelle an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde zu übermitteln; staatliche Schulen sind darüber hinaus verpflichtet, im Zeitraum April bis Mai eine Übermittlung vorzunehmen.

240

Nach der schulischen Datenerhebung gemäß Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 4 BayEUG und der schulinternen Datenverarbeitung gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG, die der Antragsteller nicht bzw. nicht zulässig zur Überprüfung gestellt hat, stellt die vom Gesetz gegenüber den Schulen angeordnete Übermittlung des in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG umschriebenen Datenkranzes der personenbezogenen Daten des Lehrpersonals an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde über die vom Staatsministerium gemäß Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG beauftragte Stelle einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen dar. Insoweit ist der Schulaufsichtsbehörde auf Empfängerseite die Rolle des datenschutzrechtlich Verantwortlichen zugewiesen (Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 3 BayEUG, Art. 4 Nr. 7 DSGVO), während die öffentliche Stelle im Sinn von Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG als Auftragsverarbeiter (Art. 4 Nr. 8, Art. 28 DSGVO) der Schulaufsichtsbehörde agiert (vgl. näher nachfolgend unter bb) (1) (a)).

241

Da die von Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 i. V. m. Art. 113 a Abs. 2 BayEUG umfassten Daten weitgehend nur die – insbesondere beruflich konnotierte – Sozialsphäre betreffen, ist das Gewicht des Eingriffs grundsätzlich als gering zu bewerten. Nur soweit wenige einzelne Daten aus Art. 113 a Abs. 2 BayEUG Rückschlüsse auf die Religionszugehörigkeit eines Mitarbeiters bzw. auf dessen Gesundheitszustand zulassen (etwa zur Lehrbefähigung und zum erteilten Unterricht bzw. zur Reduktion), ist das Eingriffsgewicht aufgrund der damit einhergehenden informationellen Sensibilität (vgl. auch Art. 9 Abs. 1 DSGVO) höher. Dass die Übermittlungspflicht unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit („soweit erforderlich“) steht, verringert das Gewicht des Eingriffs zusätzlich. Andererseits ist allerdings die in Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG vorgesehene Möglichkeit der Schulaufsichtsbehörden, die übermittelten Daten weiter zu übermitteln, zu berücksichtigen.

242

(2) Art. 113 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG erlaubt (ausschließlich) den jeweils zuständigen Schulaufsichtsbehörden, zur Erfüllung der in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Dienstaufgaben – also zur Unterrichtsplanung der staatlichen Schulen, zur Prüfung der Unterrichtssituation und zur Bezuschussung nichtstaatlicher Schulen nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz – die in Art. 113 a Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayEUG aufgeführten Daten zu verarbeiten. Die Vorschrift stellt eine schuldatenschutzrechtliche spezielle Befugnis für die Schulaufsichtsbehörden (Art. 114 BayEUG) dar. Dies

folgt bereits aus dem Wortlaut („Schulaufsichtsbehörden dürfen ... verarbeiten“). Auf Grundlage dieser Verarbeitungsbefugnis dürfen die Schulaufsichtsbehörden als Empfänger diejenigen Daten von den Schulen erheben, die die Schulen gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG an die Schulaufsichtsbehörden übermitteln (sog. Doppeltürmodell). Eine Konkretisierung erfährt die Befugnis zur Datenverarbeitung nach Art. 113 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG durch Absatz 3 Satz 3, der die (weitere) Übermittlung gesondert normiert. Der Anwendungsbereich des Art. 113 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG umfasst bei systematischer Auslegung alle Verarbeitungsvorgänge mit Ausnahme der gesondert geregelten Übermittlung, somit die bereits erwähnte Erhebung, die, wie von Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG vorgesehen, „über die“ – also unter deren Zuhilfenahme – beauftragte öffentliche Stelle (Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG) als Auftragsverarbeiter erfolgt, sowie die Speicherung durch diesen Auftragsverarbeiter.

243

Auch diese Rechtsgrundlagen zur Datenverarbeitung und -übermittlung (Art. 113 a Abs. 3 Sätze 1 und 3 BayEUG) greifen eigenständig in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des betroffenen Personals ein.

244

Das Gewicht dieses Eingriffs ist gleichfalls als gering zu werten, da die von Art. 113 a Abs. 2 BayEUG umfassten Daten weitgehend nur die Sozialsphäre betreffen. Nur soweit wenige einzelne Daten Rückschlüsse auf die Religionszugehörigkeit eines Mitarbeiters bzw. auf dessen Gesundheitszustand zulassen, ist das Eingriffsgewicht erhöht.

245

Weiter abgeschwächt wird der Eingriff dadurch, dass Art. 113 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG die Datenverarbeitungsbefugnis auf die zuständigen Schulaufsichtsbehörden beschränkt („ausschließlich“). Damit ist eine Datenverarbeitung durch andere Stellen untersagt. Abgesichert wird dies durch die normative Vorgabe in Art. 113 a Abs. 3 Satz 2 BayEUG, wonach der beschränkte Zugriff auf die Daten durch entsprechende organisatorische und technische Vorkehrungen dauerhaft zu gewährleisten ist. Laut der Gesetzesbegründung bedeutet dies, dass Bildschirmmasken eingesetzt werden sollen, die gezielt auf die Dienstaufgaben der jeweiligen Behörde zugeschnitten sind. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass die Schulaufsichtsbehörden nur auf die personenbezogenen Daten zugreifen können, die sie zur Erfüllung ihrer Dienstaufgaben benötigen (vgl. LT-Drs. 16/3827 S. 13). Zudem fixiert das Gesetz in Art. 113 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG die Zweckbestimmung der Verarbeitungsbefugnis auf die Erfüllung der Dienstaufgaben der Schulaufsichtsbehörden nach Art. 113 a Abs. 2 BayEUG, also die Unterrichtsplanung der staatlichen Schulen, die Prüfung der Unterrichtssituation und die Bezuschussung nichtstaatlicher Schulen nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz. Auch für die Übermittlungsbefugnis des Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG hat der Gesetzgeber eine Zweckbestimmung getroffen und damit die Befugnis begrenzt.

Die Übermittlung darf nur zur Unterstützung der Planung und Durchführung des Unterrichts an der jeweiligen Schule (Absatz 2 Nr. 1) und zur Ausübung der Fachaufsicht im Fach Religionslehre und der Planung des Unterrichtseinsatzes des kirchlichen Personals (Absatz 2 Nr. 2) erfolgen. Diese Festlegungen dienen dem Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts und begrenzen damit das Gewicht des Eingriffs.

246

(3) Soweit die erstmalige Datenerhebung des in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG festgelegten Datenkranzes vom Schulpersonal durch die Schulen betroffen ist, wird in das informationelle Selbstbestimmungsrecht allerdings nicht auf Grundlage der hier geprüften Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 bis 3 BayEUG, gegebenenfalls i. V. m. Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG, eingegriffen, sondern auf Grundlage von Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 4 BayEUG.

247

Denn Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG betrifft nicht die (ursprüngliche) Datenerhebung, sondern nur die Übermittlung von Daten der Lehrkräfte durch die Schulen über die beauftragte öffentliche Stelle an die Schulaufsichtsbehörden. Art. 113 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG regelt zwar die Verarbeitung solcher Daten, worunter auch die Erhebung fällt (Art. 4 Nr. 2 DSGVO), allerdings nur die Verarbeitung durch die Schulaufsichtsbehörden und nicht diejenige durch die Schulen.

248

Rechtsgrundlage für die Erhebung der in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten durch die Schulen ist hingegen Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 4 BayEUG. Absatz 1 Satz 1 dieser Vorschrift stellt die allgemeine Rechtsgrundlage für die Schulen zur Datenverarbeitung dar, die auch die Erhebung einschließt (vgl. Art. 4 Nr. 2 DSGVO); Absatz 1 Satz 4 konstituiert eine Auskunftspflicht u. a. der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals in Bezug auf die gemäß Absatz 1 Sätze 1 bis 3 von den Schulen zur Aufgabenerfüllung verarbeitbaren Daten. In diesem Zusammenhang weist die Staatsregierung zutreffend darauf hin, dass die Schulen die in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten faktisch benötigen, um die schulischen Abläufe entsprechend den Vorgaben der Bayerischen Verfassung (insofern wird Art. 134 Abs. 2 BV genannt), des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes (insofern werden Art. 92 und 94 BayEUG genannt) und der Schulordnungen erfüllen zu können. Auch im Hinblick auf die Privatschulen liegt es auf der Hand, dass die in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG im Einzelnen aufgeführten Daten des Personals, insbesondere der Lehrkräfte, von den Schulen zur ordnungsgemäßen Verwaltung des Personaleinsatzes bzw. zur Erfüllung der Aufgaben als Arbeitgeber benötigt werden. Die diesbezüglichen Bedenken des Antragstellers überzeugen nicht. Auch von einem privaten Arbeitgeber werden die Angaben „Teilzeit“ (§ 1 ff. des Teilzeit- und Befristungsgesetzes), „Unterrichtspflichtzeit“ (§ 611 f. BGB), Mehrarbeit (§§ 611, 612 BGB, Überstundenfassung und -vergütung) zur ordnungsgemäßen Erfüllung des Arbeitsvertrags bzw. zur Verwaltung des Personaleinsatzes benötigt. Art. 85 Abs. 1 BayEUG ist gemäß Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG auch auf staatlich genehmigte Ersatzschulen anwendbar.

249

(4) Aus Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG ergibt sich, dass Eingriffe nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG nicht nur Lehrkräfte staatlicher Schulen betreffen, sondern auch in die informationelle Selbstbestimmung von Lehrkräften staatlich genehmigter Ersatzschulen eingreifen. Für die Gewichtung der Eingriffe im Bereich der Ersatzschulen gelten dieselben Erwägungen wie im Bereich der staatlichen Schulen.

250

bb) Die dargestellten Eingriffe in das durch Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV verbürgte Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

251

(1) Dass es der Gesetzgeber in Art. 113 a Abs. 1 Halbsatz 1 BayEUG dem Staatsministerium überlässt, die konkrete öffentliche Stelle auszuwählen und sie als Auftragsverarbeiter für die Schulaufsichtsbehörden mit der in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 2 und 3 BayEUG vorgesehenen Datenverarbeitung zu beauftragen, ist mit Blick auf den Wesentlichkeitsgrundsatz und auf Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV nicht zu beanstanden. Die diesbezüglich im Hinblick auf Art. 85 a Abs. 1 BayEUG angestellten Überlegungen (oben unter 2. a) cc) (2)) lassen sich auf Art. 113 a Abs. 1 Halbsatz 1 BayEUG übertragen.

252

(2) Die genannten Vorschriften verstoßen nicht gegen das Gebot der Normenbestimmtheit.

253

(a) Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG ist hinreichend klar bestimmt. Aus der Norm lässt sich – anders als der Antragsteller meint – durch Auslegung (und Subsumtion) der Normgehalt klar ermitteln, nämlich dass insoweit die jeweilige Schulaufsichtsbehörde Verantwortlicher nach Art. 4 Nr. 7 DSGVO für die Verarbeitung der in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten ist und die in Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG benannte öffentliche Stelle, die vom Staatsministerium beauftragt wird, dabei als Auftragsverarbeiter der Schulaufsichtsbehörden gemäß Art. 4 Nr. 8, Art. 28 DSGVO agiert. Dieses gesetzlich bestimmte Auftragsverarbeitungsverhältnis zwischen der Schulaufsichtsbehörde (Art. 114 BayEUG) einerseits und der beauftragten öffentlichen Stelle andererseits betrifft ausschließlich die in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten personenbezogenen Daten. Bei der Auslegung ist zwischen Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG auf der einen Seite und Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG auf der anderen Seite zu differenzieren.

254

Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG gleicht in Struktur und im Hinblick auf den für die hier durch Auslegung zu klärende Frage nach der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit relevanten Wortlaut dem Art. 85 a Abs. 1 und 2 BayEUG. Die hierzu angestellten Überlegungen (oben unter 2. a) cc) (3) (b) (aa)) sind auf Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG übertragbar und führen zu dem Ergebnis, dass bei der Datenverarbeitung nach Art.

85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a BayEUG die Schulaufsichtsbehörde die Rolle des Verantwortlichen (Art. 4 Nr. 7 DSGVO) und die beauftragte öffentliche Stelle die Rolle des Auftragsverarbeiters (Art. 4 Nr. 8 DSGVO) der Schulaufsichtsbehörde innehat.

255

Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG verweist anders als dessen Nummer 2 nicht auf Art. 85 a BayEUG, sondern nur auf Art. 113 a BayEUG und unterscheidet sich auch sonst in der Formulierung von der Nummer 2. Aus der in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG statuierten Verpflichtung der Schulen, zu verschiedenen Zeitpunkten Daten der Lehrkräfte gemäß Art. 113 a Abs. 2 BayEUG „über die gemäß Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG beauftragte Stelle an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde“ zu übermitteln, kann man zunächst ableiten, dass die beauftragte öffentliche Stelle nicht selbst Verantwortlicher (Art. 4 Nr. 7 DSGVO) sein kann, da die Datenübermittlung lediglich „über“ sie vollzogen wird. Damit muss der beauftragten öffentlichen Stelle im Rahmen der Datenübermittlung eine andere Funktion zukommen, nämlich die des Auftragsverarbeiters (Art. 4 Nr. 8 DSGVO).

Zudem wird durch die unmittelbare Bezugnahme auf Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG (sowie die fehlende Verweisung auf Art. 85 a BayEUG) klargestellt, dass es sich insoweit um die öffentliche Stelle als Auftragsverarbeiter der Schulaufsichtsbehörden handelt.

256

(b) Auch der Umstand, dass Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG unbestimmte Rechtsbegriffe enthält, führt nicht zur Verfassungswidrigkeit. Gegen die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bestehen keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt. Dies ist hier der Fall.

257

Die beanstandete Formulierung „soweit erforderlich“ in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG ist nicht rechtsstaatswidrig unbestimmt. Es handelt sich hierbei um ein ohne Weiteres auslegbares einschränkendes Tatbestandsmerkmal. Dieses ist einfachrechtlicher Ausdruck des verfassungsrechtlich geforderten Gebots der Verhältnismäßigkeit. Zugleich wird damit dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. c DSGVO) nachgekommen. Der Bezugspunkt der Erforderlichkeit ergibt sich aus der ausdrücklichen Verweisung auf Art. 113 a Abs. 2 BayEUG, in dem die schulübergreifenden Verwaltungszwecke benannt sind, denen das Normregime der Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 und Art. 113 a BayEUG dient: Unterstützung von dort näher bezeichneten Dienstaufgaben der Schulaufsichtsbehörden.

258

Die Datenübermittlungspflicht des Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG greift mithin nur, soweit die Übermittlung nötig ist, um diese Zwecke zu erreichen. Demgegenüber ist etwa eine Übermittlung nicht erforderlich, soweit die jeweilige Schulaufsichtsbehörde über Daten des Art. 113 a Abs. 2 BayEUG bereits verfügt, beispielsweise weil die Schulaufsichtsbehörde die Daten von anderen Stellen (bezüglich des staatlichen Personals durch das Personalverwaltungsprogramm VIVA der Staatsregierung oder die freiwillige vorzeitige Übermittlung von Daten aus den Personalverwaltungsprogrammen kommunaler und privater Schulträger an die Schulaufsichtsbehörden) bereits erhalten hat (LT-Drs. 16/3827 S. 10, 12 f.).

259

(c) Art. 113 a Abs. 3 BayEUG ist auch nicht deswegen normenunklar, weil er keine Rechtsgrundlage für den Abruf der Lehrerdaten durch die Kirchen und die einzelnen Schulen enthält. Zwar benötigen bei einer Datenübermittlung sowohl die übermittelnde Stelle als auch die empfangende, also erhebende, Stelle eine Rechtsgrundlage (sog. Doppeltürmodell). Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG enthält, wie bereits dargestellt, (nur) eine Rechtsgrundlage für die Schulaufsichtsbehörden zur Datenübermittlung. Dass diese Norm nicht zugleich für die Schulen bzw. die Kirchen eine Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung – hier in Form der Datenerhebung – enthält, ist aber keine Frage der verfassungsrechtlichen Bestimmtheit des Art. 113 a BayEUG. Da dieser nur die Datenverarbeitung der Schulaufsichtsbehörden zum Gegenstand hat, wäre eine solche Regelung in Art. 113 a BayEUG nicht systemgerecht. Einen Verfassungssatz, wonach die Befugnisse sowohl für die übermittelnde als auch für die erhebende Stelle in ein und derselben Norm geregelt sein müssten, gibt es nicht. Nötig ist lediglich, dass für beides Rechtsgrundlagen bestehen.

260

(d) Ein Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit liegt entgegen der Auffassung des Antragstellers schließlich nicht darin, dass in Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG kein Verweis auf Art. 113 a BayEUG erfolgt. Ein solcher Verweis ist nicht erforderlich, da Art. 113 a BayEUG die Schulaufsichtsbehörden adressiert und für sich genommen allein die Datenverarbeitung durch diese Behörden – nicht durch die Schulen – regelt. Für die Datenverarbeitung durch staatlich genehmigte Ersatzschulen reicht es aus, dass Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG die Geltung des Art. 85 BayEUG, insbesondere von dessen Absatz 1 Satz 5 Nr. 3, anordnet. Denn bereits hierdurch werden den staatlich genehmigten Ersatzschulen die für ihre Rolle im vorliegenden Datenverarbeitungsvorgang benötigten Verarbeitungsbefugnisse bzw. -pflichten vermittelt.

261

(3) Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 2 und 3 BayEUG wahren bei der Einschränkung der Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

262

(a) Das Regelungsregime der Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a BayEUG dient legitimen Zwecken. Der Gesetzgeber verfolgt damit das Ziel, die Erfüllung der Aufgaben der staatlichen Schulaufsichtsbehörden durch ein neues EDV-System einschließlich der hierfür nötigen Rechtsgrundlagen effizienter zu gestalten (Art. 130 Abs. 1 BV). Wie sich aus den Gesetzesmaterialien ergibt, sollen die rechtlichen Voraussetzungen für eine schulübergreifende elektronische Unterstützung des Verwaltungsvollzugs an Schulaufsichtsbehörden geschaffen werden (LT-Drs. 16/ 3827 S. 2, 12). Das neue elektronische Verfahren soll folgende Vollzugsaufgaben der Schulaufsichtsbehörden unterstützen (zum Ganzen LT-Drs. 16/3827 S. 13):

- Festlegen und Verteilen des Budgets,
- Kontrollieren des Budgets,
- Planen der Lehrerzuweisung,
- Prüfen der Unterrichtsplanung der Schule,
- Prüfen der Unterrichtssituation einer Schule,
- Prüfen des Einsatzes der Lehrkräfte,
- Prüfen des Einsatzes von Therapie- und Pflegekräften (= nicht unterrichtendes Personal),
- Bezuschussen nichtstaatlicher Schulen gemäß BaySchFG.

263

(b) Die Regelungen sind geeignet, zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Zwecks beizutragen. Sie etablieren normativ ein System, das u. a. den Schulaufsichtsbehörden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen plausiblen Daten verschaffen und für diese Behörden (Art. 113 a BayEUG) und die Schulen (Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG) die entsprechenden Rechtsgrundlagen zur Datenverarbeitung bereitstellen soll. In diesem Zusammenhang ist auch die angeordnete Einschaltung einer öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter für alle Schulaufsichtsbehörden zu sehen. Dieses System ist geeignet, die angestrebten Effizienzgewinne bei der Datenverarbeitung im Rahmen von schulübergreifenden Verwaltungsabläufen zu erreichen. Nach der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 16/ 3827 S. 13) wird durch das neue Verfahren ein zeitaufwendiger Abgleich zwischen verschiedenen betroffenen Dienststellen entbehrlich und die Fehleranfälligkeit dadurch erheblich reduziert. Die Beschleunigung im Vollzug der schulübergreifenden Verwaltungsaufgaben der Schulaufsichtsbehörden soll sich danach beispielsweise positiv auf die Unterrichtsversorgung auswirken.

264

(c) Die Regelungen sind auch erforderlich. Der Gesetzgeber hat mit seiner Einschätzung, wonach ein gleich wirksames, die betroffenen Grundrechte weniger beeinträchtigendes Mittel zur Erreichung der von ihm verfolgten Zwecke nicht zur Verfügung steht, die ihm zustehende Einschätzungsprärogative nicht überschritten.

265

Mit der Rüge, die Daten aus Art. 113 a Abs. 2 BayEUG seien jedenfalls bei privaten Schulen nicht zur Unterstützung von Dienstaufgaben der Schulaufsichtsbehörden erforderlich, dringt der Antragsteller nicht durch.

266

Privatschulen unterstehen als Teil des gesamten Schul- und Bildungswesens der Schulaufsicht (Art. 130 Abs. 1 BV), wobei sich einerseits die Aufsicht des Staates über die privaten Schulen, in denen besondere Bildungs- und Erziehungsziele der Eltern und von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften den schulischen Unterricht bestimmen, auf die Wahrung gesetzlicher Anforderungen des Allgemeininteresses beschränkt (vgl. Art. 111 Abs. 2 BayEUG), andererseits der Grundsatz der Gleichwertigkeit zu berücksichtigen ist, da private Schulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen dürfen (Art. 134 Abs. 2 Satz 1 BV, Art. 92 Abs. 2 Nr. 2 BayEUG) (vgl. BayVGh vom 20.10.2022 – 7 B 22.8 – juris Rn. 16). Die staatliche Schulaufsicht erstreckt sich bei Ersatzschulen mithin jedenfalls auf die Kontrolle der Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 92 Abs. 2 BayEUG, die dauerhaft bei den privaten Schulen erfüllt sein müssen. Neben der bereits genannten Gleichwertigkeit (Art. 92 Abs. 2 Nr. 2, Art. 4, 93 und 94 BayEUG) gehört hierzu auch die hinreichende Sicherung der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte (Art. 92 Abs. 2 Nr. 4, Art. 97 BayEUG). Daher werden die in Art. 113 a Abs. 2 Nr. 1 BayEUG aufgeführten Daten der Lehrkräfte – nur diese werden von den Schulen nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG an die Schulaufsichtsbehörden übermittelt – von den Schulaufsichtsbehörden im Rahmen der Kontrolle der genannten Genehmigungsvoraussetzungen benötigt. Nach der Erläuterung durch die Staatsregierung sind die Daten „Arbeitgeber, Rechtsverhältnis, Entgeltgruppe“ für die Kontrolle der wirtschaftlichen und rechtlichen Stellung der Lehrkräfte (Art. 92 Abs. 2 Nr. 4, Art. 97 BayEUG), die Informationen zur „Lehrbefähigung“ zur Kontrolle der Befähigung (Art. 92 Abs. 2 Nr. 2, Art. 94 BayEUG), die Daten „Name, Vornamen, Geschlecht, Geburtsname, akademische Grade, Tag der Geburt“, „Personenkennzahl“ zur Verifizierung der übrigen Angaben und die „schuljahresbezogenen Daten“ (Art. 113 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b BayEUG) zum einen für die Überwachung des Vollzugs des Schulfinanzierungsgesetzes (Art. 59 Abs. 1 Satz 1 BaySchFG), zum anderen für die Gewährleistung der Unterrichtsversorgung durch eine ausreichende Zahl an Lehrkräften (Art. 92 Abs. 2 Nr. 2, Art. 94 BayEUG) notwendig. Das Datum „Funktion“ ist – soweit es um die Funktion in der Schulleitung geht – nötig für die Kontrolle der Schulleitung (Art. 92 Abs. 2 Nr. 2, Art. 94 BayEUG). Nach der Gesetzesbegründung ist das Wissen über die Funktionen von Lehrkräften über die Funktionen in der Schulleitung hinaus zudem eine wichtige Information für die Schulaufsichtsbehörden, etwa zur Planung und Einladung zu Fortbildungen und Dienstbesprechungen (LT-Drs. 19/6902 S. 12).

267

Sollte die Verwaltungspraxis dennoch zeigen, dass einzelne der in Art. 113 a Abs. 2 Nr. 1 BayEUG genannten Daten der an privaten Schulen beschäftigten Lehrkräfte im konkreten Einzelfall für die in Art. 113 a Abs. 2 Halbsatz 1 BayEUG genannten Zwecke nicht benötigt werden oder dass bestimmte Datenkategorien an Privatschulen nicht existieren – etwa eine konkrete private Schule für ihre angestellten Lehrkräfte keine Personenkennzahl oder ähnliche Identifikationsnummer vergibt –, so führt dies nicht zur Verfassungswidrigkeit des Art. 113 a Abs. 2 BayEUG. Ungeachtet dessen, dass in diesen Konstellationen denkbar ist, den Datenkranz des Art. 113 a Abs. 2 BayEUG im Hinblick auf einzelne Datenkategorien teleologisch zu reduzieren (vgl. VerfGH vom 23.9.1985 VerfGHE 38, 118/125), wird die Verfassungsmäßigkeit in diesen Fällen auch dadurch gewährleistet, dass sich aus Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG eine Pflicht der Privatschulen zur Datenübermittlung nur ergibt, „soweit erforderlich“. Daraus folgt bei verfassungskonformem Verständnis zunächst, dass von den Privatschulen keine Daten zu übermitteln sind, die die Schulbehörden zur Erfüllung der in Art. 113 a Abs. 2 Halbsatz 1 BayEUG genannten Dienstaufgaben nicht benötigen. Welche Datenkategorien aus dem Bereich der Privatschulen von den Schulaufsichtsbehörden zur Erfüllung der genannten Dienstaufgaben erforderlich sind, ist jedoch keine verfassungsrechtliche Frage, sondern eine von den Behörden und Gerichten zu klärende Frage des einfachen Rechts. In ähnlicher Weise ist bei verfassungskonformer Lesart auch davon auszugehen, dass einzelne – bei Privatschulen nicht existente Datenkategorien – aus dem in Art. 113 a Abs. 2 Nr. 1 BayEUG genannten Datenkranz auch für die Erfüllung der Dienstaufgaben der Schulaufsichtsbehörden im Sinn des Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG nicht erforderlich sind.

268

Da die Schulaufsichtsbehörden fortlaufend das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen kontrollieren müssen, sind sie auf aktuelle Daten angewiesen. Der Einwand, die Schulaufsichtsbehörden würden diese Daten bereits im Genehmigungsverfahren nach Art. 94 BayEUG erhalten, ist daher unberechtigt.

269

Ob die Daten auch für den ebenfalls in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Zweck der Unterrichtsplanung der staatlichen Schulen erforderlich sind, kann offenbleiben, da bereits die vorstehend dargelegte Erforderlichkeit für die anderen Zwecke ausreicht. Im Übrigen geht es bei der Unterrichtsplanung der staatlichen Schulen im Sinne des Art. 113 a Abs. 2 BayEUG weniger um die Planung des Unterrichtsablaufs an einer einzelnen staatlichen Schule, sondern vielmehr um die Globalplanung des Unterrichtsangebots und des Personaleinsatzes an staatlichen Schulen. Die Einschätzung, hierfür seien etwa auch Angaben zu den Lehrbefähigungen, zum Einsatz und zum erteilten Unterricht der an den Privatschulen tätigen Lehrkräfte – wozu auch staatliches Personal zählt, das den Privatschulen zugewiesen wurde – erforderlich, liegt im Rahmen des gesetzgeberischen Beurteilungsspielraums.

270

Der Einwand, die weitere Übermittlung der Daten von Lehrkräften privater Schulen von der Schulaufsichtsbehörde an andere Schulen sei nicht erforderlich für die Unterstützung der Planung und Durchführung des Unterrichts an einer staatlichen Schule, wie es der Zweck der Übermittlungsbefugnis nach Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 BayEUG vorsehe, trifft nicht zu, da die Regelung des Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG nicht zwingend den vom Antragsteller unterstellten Sachverhalt als Anwendungsfall hat. Die Übermittlungsbefugnis ist vielmehr offen für andere Anwendungen, etwa die Übermittlung von Daten des staatlichen Personals an öffentliche Schulen oder die Rückübermittlung von Daten des Personals privater Schulen an die jeweilige private Schule. Es ist nicht ersichtlich, dass letztgenannter Fall gegen die Privatschulfreiheit verstoßen würde. Denn der Zweck des Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 BayEUG beschränkt die schulaufsichtliche Übermittlung auf eine bloße Unterstützung der Planung und Durchführung des Unterrichts. Bei der Unterstützung handelt es sich aber nicht um eine freiheitsverkürzende Maßnahme gegenüber den privaten Schulen, sondern um eine Dienstleistung. Ob die private Schule von diesem Hilfsangebot Gebrauch macht, obliegt ihrer eigenen Entscheidung.

271

(d) Nach dem bereits dargelegten Maßstab ist die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn ebenfalls zu bejahen. Zwar greifen die Vorschriften in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des staatlichen und des nicht staatlichen Personals – im Hinblick auf Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG nur der Lehrkräfte – ein. Allerdings ist der Eingriff lediglich von geringem Gewicht und zahlreiche normative Vorgaben sichern das informationelle Selbstbestimmungsrecht ab. Daher ist der Eingriff im Hinblick auf das mit ihm verfolgte Ziel der Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine schulübergreifende elektronische Unterstützung des Verwaltungsvollzugs an Schulaufsichtsbehörden und eine effizientere Erfüllung der Aufgaben der Schulaufsichtsbehörden, hinter denen die verfassungsrechtlich verankerte Schulaufsicht steht, insgesamt zumutbar.

272

Wie oben (unter 2. a) cc) (4) (d) (aa)) näher erläutert, sind bei der Datenverarbeitung durch die Schulaufsichtsbehörden im Rahmen der verfahrensgegenständlichen Normen die Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung und des Bayerischen Datenschutzgesetzes zu beachten. Die Schulaufsichtsbehörden müssen die Betroffenenrechte wahren (Art. 13 ff. DSGVO) und bei der Datenverarbeitung technische und organisatorische Maßnahmen zum Datenschutz und zur Datensicherheit, mithin zum Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts, treffen (Art. 5, 24 f., 32 DSGVO).

273

Vor diesem Hintergrund ist der Umstand, dass Art. 113 a BayEUG anders als Art. 85 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG keine Protokollierungspflicht vorschreibt, unschädlich. Bereits aus den unionsrechtlich bestehenden gesetzlichen Pflichten des Verantwortlichen (Art. 5, 24 f., 32 DSGVO) folgt – abhängig von den Umständen des Einzelfalls („Berücksichtigung des Stands der Technik, der Implementierungskosten und der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung sowie der unterschiedlichen Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere der mit der Verarbeitung verbundenen Risiken für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen“, vgl. Art. 25 Abs. 1, Art. 32 Abs. 1 DSGVO) –, dass der Verantwortliche gegebenenfalls technisch organisatorische Maßnahmen wie eine Protokollierungspflicht treffen muss. Daher

fehlt auch nicht – wie der Antragsteller meint – für die Übermittlung von Personaldaten an Schulen und Kirchen nach Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 BayEUG eine Art. 85 a Abs. 3 Satz 2 BayEUG und Art. 113 a Abs. 3 Satz 2 BayEUG entsprechende Regelung. Eine Pflicht zu technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Datenschutz besteht bereits aufgrund Unionsrecht.

274

Die Schulaufsichtsbehörden unterstehen als öffentliche Stellen im Sinn von Art. 1 Abs. 1 BayDSG der datenschutzrechtlichen Aufsicht des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz. Die Zwecke der Verarbeitung sind in Art. 113 a Abs. 2, Abs. 3 Sätze 1 und 3 BayEUG festgelegt. Entgegen der Auffassung des Antragstellers zum angeblichen Fehlen von Weitergabe- und Verwertungsverböten hat der Gesetzgeber auch die Übermittlung von – nach Art. 113 a Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 BayEUG weiter übermittelten – Daten der Lehrkräfte durch die Schulen zu anderen Zwecken geregelt. So hat er in Art. 85 Abs. 2 Satz 2 BayEUG die Geltung des Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und 4 BayDSG angeordnet. Durch den Verweis auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BayDSG wird der Empfänger einer strengen Zweckbindung unterworfen (vgl. Stief in Schröder, BayDSG, Art. 5 Rn. 74), wonach er bei einer Übermittlung die übermittelten Daten nur für den Zweck verarbeiten darf, zu dem sie ihm übermittelt wurden. Indem Art. 113 a Abs. 5 BayEUG ferner klarstellt, dass § 50 BeamStG und Art. 103 bis 111 BayBG unberührt bleiben, ist zudem die Wahrung der personalaktenrechtlichen Bestimmungen sichergestellt.

275

Hinzu kommt, dass der Kreis der betroffenen Daten in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG normativ festgelegt und damit sowohl transparent als auch begrenzt ist. Schließlich enthält Art. 113 a Abs. 4 BayEUG Löschungsvorgaben, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind.

276

Der Umstand, dass der Normtext des Art. 113 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG nicht dem Gesetzestext des Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG gleicht und lediglich in letzterer Bestimmung die Einschränkung des Zwecks mittels des Worts „nur“ verstärkt ist, erklärt sich dadurch, dass Art. 113 a Abs. 3 BayEUG eine schuldatenschutzrechtliche spezielle Verarbeitungsbefugnis darstellt (siehe oben unter aa) (2)), während Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 BayEUG eine normative Beschränkung des Kreises der Adressaten einer Übermittlung enthält (siehe oben unter 2. a) cc) (4) (d) (gg)). Mithin haben beide Normen unterschiedliche Regelungsgegenstände und Rechtsfolgen.

277

b) Die Popularklage ist auch unbegründet, soweit sie sich auf eine Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Privatschulen aus Art. 101 BV durch Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 bis 3 BayEUG stützt.

278

Juristische Personen des privaten Rechts sind als Träger des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung anerkannt, soweit dieses Grundrecht auf Art. 2 Abs. 1 GG bzw. Art. 101 BV gestützt ist (siehe oben unter 2. b)). Auf die Unterschiede in der Reichweite des Schutzes zwischen natürlichen und juristischen Personen kommt es auch in diesem Zusammenhang nicht an. Denn es wurde bereits die Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung natürlicher Personen durch die angegriffenen Vorschriften geprüft und verneint; der Schutz juristischer Personen reicht nicht weiter als der Schutz natürlicher Personen (vgl. BVerfGE 128, 1/43). Auch insoweit bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass aufgrund etwaiger Rückschlüsse aus den betroffenen Daten informationell spezifisch der Schutzbereich der Privatschulfreiheit betroffen wäre.

279

c) Die Privatschulfreiheit aus Art. 134 Abs. 1 und 2 BV wird durch Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 bis 3 BayEUG ebenfalls nicht verletzt.

280

aa) Durch die Verpflichtung der Privatschulen, an dem durch diese Vorschriften vorgegebenen System der Weitergabe von schuljahres- und nicht schuljahresbezogenen Daten des Personals teilzunehmen, wird in die Privatschulfreiheit aus Art. 134 Abs. 1 und 2 BV eingegriffen.

281

(1) Die Verpflichtung, die in Art. 113 a Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayEUG genannten Daten zu übermitteln, berührt die von der Privatschulfreiheit geschützte Gestaltungsfreiheit des Schulträgers hinsichtlich der organisatorischen Rahmenbedingungen der Schule.

282

(a) Ein Eingriff ergibt sich daraus, dass der Privatschulträger bestimmte schuljahres- und nicht schuljahresbezogene Daten der Lehrkräfte an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde zu übermitteln hat.

283

Nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG sind von der Übermittlung nur die Daten von – staatlichen und nicht staatlichen – Lehrkräften, nicht aber solche des sonstigen Schulpersonals betroffen. Da den Privatschulen mitunter auch staatliches Lehrpersonal im Rahmen einer Zuweisung zugeordnet wird (vgl. Art. 31 Abs. 6 Satz 1 BaySchFG, § 20 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG), können auch Privatschulen von Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 i. V. m. Art. 113 a Abs. 2 Nr. 2 BayEUG betroffen sein, obwohl diese Vorschrift ausschließlich die Übermittlung bestimmter (zusätzlicher) Daten staatlichen Personals anordnet. Durch die Verpflichtung, den in Art. 113 a Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayEUG genannten Datenkranz an Personaldaten mittels des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms über die (gemäß Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG) beauftragte Stelle zu bestimmten Stichtagen an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde zu übermitteln, greift die Regelung in die Freiheit des Privatschulträgers ein, über die Gestaltung seiner organisatorischen Abläufe selbst zu bestimmen.

284

Zwar ergibt sich – ebenso wie bei der Weitergabe der Schülerdaten nach Art. 85 Abs. 1 Nr. 2 BayEUG – im Bereich der Übermittlung von Daten des Lehrpersonals nicht unmittelbar aus dem Wortlaut des Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG, dass die Weitergabe an den Auftragsverarbeiter (insoweit der Schulaufsichtsbehörden) mittels des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms ASV zu erfolgen hat. Aus dem systematischen Zusammenhang mit Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG und im Licht der bereits zitierten Gesetzesbegründung folgt jedoch auch für die Daten der Lehrkräfte, dass für deren Übermittlung die Verwendung des ASV vorgeschrieben ist und sie nicht etwa durch ein anderes, vom Privatschulträger gewähltes Schulverwaltungsprogramm erfolgen kann. Daher greift die Vorschrift nicht nur in die informationelle Selbstbestimmung des betroffenen Personals, sondern auch in die organisatorische Gestaltungsfreiheit der Privatschulen ein.

285

Durch die Verpflichtung der Privatschulen, Daten über die bei ihnen beschäftigten Lehrkräfte an die Schulaufsichtsbehörde zu übermitteln, wird grundsätzlich auch die von der Privatschulfreiheit verbürgte personelle Gestaltungsfreiheit des Schulträgers in Bezug auf die Anstellung der Lehrkräfte tangiert. Denn die zu übermittelnden Daten umfassen auch Angaben, die sich aus den privatrechtlichen Arbeitsverträgen mit den Lehrkräften und dem Vollzug dieser Verträge ergeben. Insoweit bestehende arbeitsrechtliche Verschwiegenheitserwartungen dienen einerseits dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung der Lehrkräfte als Arbeitnehmer, andererseits sind sie seitens der Privatschule als Arbeitgeber dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zuzuordnen, da die konkrete Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses gegenüber Wettbewerbern in der Konkurrenz um Personal von Belang sein kann. Anders als bei etwaigen Verschwiegenheitsklauseln im Schulvertrag zwischen Privatschule und Schüler liegt hierin ein verfassungsrechtlich grundsätzlich anerkennenswerter Belang.

286

(b) Durch Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG wird aber, anders als der Antragsteller meint, von den Privatschulen nicht verlangt, Daten zu übermitteln, die diese gar nicht liefern können. Deshalb kann sich daraus auch kein Eingriff in die Privatschulfreiheit ergeben.

287

Wie bereits im Zusammenhang mit der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung des betroffenen Lehrpersonals ausgeführt (siehe oben unter a) bb) (3) (c)), ergibt sich aus Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG eine Pflicht der Privatschulen zur Datenübermittlung nur, „soweit erforderlich“. Soweit einzelne Datenkategorien aus dem in Art. 113 a Abs. 2 Nr. 1 BayEUG genannten Datenkranz bei Privatschulen nicht vorhanden sind bzw. – wie dargelegt – aufgrund verfassungskonformer

Auslegung oder teleologischer Reduktion für die Erfüllung der Dienstaufgaben der Schulaufsichtsbehörden im Sinn des Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG nicht als erforderlich angesehen werden können, statuieren die Vorschriften keine rechtliche Pflicht zu einer faktisch unmöglichen Leistung. Welche Datenkategorien aus dem Bereich der Privatschulen von den Schulaufsichtsbehörden zur Erfüllung der genannten Dienstaufgaben im beschriebenen Sinn erforderlich sind, ist jedoch keine verfassungsrechtliche Frage, sondern wiederum eine von den Behörden und Gerichten zu klärende Frage des einfachen Rechts.

288

(c) Anders als im Hinblick auf die informationelle Selbstbestimmung des betroffenen Personals ergibt sich aus Art. 113 a Abs. 3 BayEUG kein Eingriff in die Privatschulfreiheit. Diese Vorschrift regelt die Datenverarbeitung durch die Schulaufsichtsbehörden nach der Übermittlung durch die Privatschulen. Dadurch wird aber weder das Recht der Privatschulen, die Prägung und Ausgestaltung des in der Privatschule erteilten Unterrichts eigenverantwortlich zu bestimmen, noch die Gestaltungsfreiheit des Schulträgers, die äußeren Bedingungen der Schule in organisatorischer und personeller Hinsicht festzulegen, tangiert.

289

(2) Die zum Eingriffsgewicht der Verpflichtung zur Übermittlung der Daten von Schülerinnen, Schülern, Erziehungsberechtigten und sonstigen Prüfungsteilnehmern angestellten Überlegungen (siehe oben unter 2. c) cc) (1) und (2)) lassen sich auch auf die Verpflichtung zur Übermittlung von Daten der Lehrkräfte nach Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG übertragen.

290

Der Eingriff betrifft nicht die Unterrichtsgestaltung als den engeren Kern der Privatschulfreiheit. Das Recht, die Prägung und Ausgestaltung des in der Privatschule erteilten Unterrichts – insbesondere im Hinblick auf die Erziehungsziele, die weltanschauliche Basis, die Lehrmethode und die Lehrinhalte – eigenverantwortlich zu bestimmen, wird dadurch nicht beeinträchtigt. Dass die Erhebung und Übermittlung der in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Daten mittelbaren Einfluss auf die Unterrichtsgestaltung hätte, behauptet der Antragsteller selbst nicht. Tangiert wird lediglich der weitere Bereich der Gestaltungsfreiheit des Schulträgers hinsichtlich der organisatorischen Rahmenbedingungen der Schule. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass – anders als bei der ebenfalls dem organisatorischen Bereich zuzuordnenden Auswahl der Schülerinnen und Schüler sowie der Lehrkräfte – keine mittelbare Auswirkung auf die Prägung und Ausgestaltung des Unterrichts im Raum steht. Die Auswirkungen auf die Privatschulen sind auch insoweit letztlich rein wirtschaftlicher Natur, indem erhöhter organisatorischer und personalwirtschaftlicher Aufwand entsteht, etwa um die Erfüllung der Pflicht zur Datenübermittlung zum jeweiligen Stichtag zu gewährleisten oder um zwei Schulverwaltungsprogramme parallel zu verwalten, sofern ein zusätzliches Programm zur administrativen Sicherstellung der Entlohnung angestellter Lehrkräfte erforderlich ist, da das vom Staatsministerium bereitgestellte Schulverwaltungsprogramm ASV dies nicht ermöglicht. Das Gewicht des Eingriffs wird auch dadurch gemildert, dass den Privatschulen das ASV kostenlos zur Verfügung gestellt und gepflegt wird.

291

bb) Die Regelungen des Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG schränken die Privatschulfreiheit nicht unverhältnismäßig ein.

292

(1) Der Gesetzgeber verfolgt, wie bereits dargelegt, durch die vorgenannten Regelungen und die darin enthaltene Verpflichtung der Privatschulen, am vorgesehenen System der Weitergabe der Daten des staatlichen und nichtstaatlichen Lehrpersonals an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde teilzunehmen, das Ziel, verschiedene in der Gesetzesbegründung im einzelnen aufgezählte Vollzugsaufgaben der Schulaufsichtsbehörden – u. a. aus den Bereichen der Budgetplanung und -kontrolle, der Planung und Prüfung des Einsatzes der Lehrkräfte und sonstigen Personals und der Bezuschussung von Privatschulen durch elektronische Unterstützung – effizienter auszugestalten. Dies dient der Erfüllung der in der Verfassung selbst verankerten Aufgabe der staatlichen Schulaufsicht (Art. 130 Abs. 1 BV) und mithin einem legitimen Zweck.

293

(2) Auch dürfte der Gesetzgeber vor dem Hintergrund der Privatschulfreiheit davon ausgehen, dass die Regelungen zum Erreichen der genannten gesetzgeberischen Zwecke geeignet sind. Anhaltspunkte dafür,

dass er mit seiner Annahme, das neue System der Datenübermittlung führe zu Effizienzgewinnen in der Schulaufsicht und der Vollzug der die Schulen betreffenden Verwaltungsaufgaben der Schulaufsichtsbehörden werde beschleunigt, den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum überschritten hätte, liegen nicht vor.

294

(3) Die angegriffenen gesetzlichen Regelungen sind erforderlich. Der Gesetzgeber hat mit seiner Einschätzung, dass ein gleich wirksames, die Privatschulfreiheit weniger beeinträchtigendes Mittel zur Erreichung der von ihm verfolgten Zwecke nicht zur Verfügung steht, die ihm zustehende Einschätzungsprärogative nicht überschritten.

295

Die im Zusammenhang mit der Erforderlichkeit des Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung des betroffenen Personals angestellten Überlegungen beanspruchen im Hinblick auf die Frage der Erforderlichkeit des Eingriffs in die Privatschulfreiheit in gleicher Weise Geltung. Die gesetzgeberische Einschätzung, die in Art. 113 a Abs. 2 Nrn. 1 und 2 BayEUG aufgeführten Daten der Lehrkräfte seien für die Aufgabenwahrnehmung der Schulaufsichtsbehörden im Rahmen der fortlaufenden Kontrolle der Genehmigungsvoraussetzungen und der anderen in Art. 113 a Abs. 2 BayEUG genannten Aufgaben erforderlich, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Durch die „Erforderlichkeitsklausel“ in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG ist sichergestellt, dass eine Übermittlung von Daten der an privaten Schulen beschäftigten Lehrkräfte nicht erfolgen muss, wenn die Daten im konkreten Einzelfall für die in Art. 113 a Abs. 2 Halbsatz 1 BayEUG genannten Zwecke nicht benötigt werden oder wenn bestimmte Datenkategorien an Privatschulen nicht existieren.

296

(4) Die angegriffenen Vorschriften führen auch nicht zu einer im engeren Sinn unverhältnismäßigen Belastung der Privatschulen.

297

Aus Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG ergibt sich, wie dargelegt, nur ein geringfügiger Eingriff in die Privatschulfreiheit, weil lediglich der weitere Rechtskreis der Gestaltungsfreiheit des Schulträgers hinsichtlich der organisatorischen Rahmenbedingungen, nicht aber die eigenverantwortliche Unterrichtsgestaltung als engerer Kern der Privatschulfreiheit tangiert wird. Dieser Eingriff steht nicht außer Verhältnis zu den vom Gesetzgeber verfolgten Zwecken (vgl. LT-Drs. 16/3827 S. 2, 12 f.), bestimmte Vollzugsaufgaben der Schulaufsichtsbehörden u. a. aus den Bereichen der Budgetplanung und -kontrolle, der Planung und Prüfung des Einsatzes der Lehrkräfte und sonstigen Personals und nicht zuletzt der Bezuschussung von Privatschulen durch elektronische Unterstützung effizienter auszugestalten.

298

Diese Bewertung ändert sich nicht dadurch, dass die zu übermittelnden Angaben das Arbeitsverhältnis zwischen Lehrkraft und Privatschule sowie die damit verbundenen Vertraulichkeitserwartungen betreffen und auch insoweit die Gestaltungsfreiheit der Privatschulen tangieren. Denn soweit diese Vertraulichkeitserwartungen in der informationellen Selbstbestimmung der Lehrkräfte wurzeln, bestehen gegen die angegriffenen Vorschriften, wie bereits ausgeführt, keine Bedenken. Soweit daneben ein durch die Privatschulfreiheit umfasster Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Privatschulen im Raum steht, ist das Gewicht des Eingriffs überaus gering. Denn durch die Übermittlung der Angaben an die zuständigen Schulaufsichtsbehörden ist ein Wettbewerbsnachteil nicht zu besorgen, da diese Angaben von den Schulaufsichtsbehörden allein zu den in der Vorschrift genannten Zwecken verwendet werden dürfen und daher eine Weitergabe an etwaige Konkurrenten um Personal nicht zu befürchten ist. Wenngleich Privatschulen und öffentliche Schulen faktisch in Konkurrenz um die Gewinnung von Lehrkräften stehen, werden die Arbeitsbedingungen an öffentlichen Schulen nicht von der Kenntnis einzelner Arbeitsverhältnisse an Privatschulen beeinflusst, sondern hängen maßgeblich von den rechtlichen Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienst- und Tarifrechts ab.

299

Vor diesem Hintergrund sind die von Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 und 2 BayEUG ausgehenden Belastungen wirtschaftlicher Natur in Form erhöhten organisatorischen und personalwirtschaftlichen Aufwands von den Privatschulen hinzunehmen.

300

Im Übrigen wird die Verhältnismäßigkeit bei der Verpflichtung der Privatschulen zur Übermittlung der Daten ihrer Lehrkräfte durch Art. 111 Abs. 2 BayEUG zusätzlich abgesichert. Danach bestimmen sich die Grenzen der staatlichen Schulaufsicht über die privaten Schulen nach Art. 7 GG und Art. 134 BV. Dadurch wird die Vereinbarkeit der einfachgesetzlichen Regelungen der Schulaufsicht im Fünften Teil des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (Art. 111 bis 117 BayEUG) mit den verfassungsrechtlichen Garantien der Privatschulfreiheit in Art. 7 Abs. 4 GG und Art. 134 BV zusätzlich abgesichert und der Anwendung der einzelnen schulaufsichtlichen Befugnisse dort eine Grenze gesetzt, wo eine Verletzung der Privatschulfreiheit droht. Aus der Stellung des Art. 111 Abs. 2 BayEUG in der einleitenden, die allgemeinen und übergreifenden Vorgaben für die Schulaufsicht enthaltenden Bestimmung des Fünften Teils folgt, dass die einzelnen Vorschriften über die Schulaufsicht in den Art. 112 bis 117 BayEUG, zu denen auch Art. 113 a BayEUG gehört, immer dann einschränkend auszulegen oder teleologisch zu reduzieren sind, wenn es andernfalls zu einer Verletzung der Privatschulfreiheit käme. Anhaltspunkte hierfür hat der Antragsteller jedoch nicht vorgetragen und sind auch im Übrigen nicht ersichtlich (vgl. oben unter 2. c) dd) (3)).

301

d) Die Berufsfreiheit aus Art. 101 BV wird durch Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 bis 3 BayEUG nicht verletzt.

302

Auch soweit es um Privatschulträger geht, die mit dem Schulbetrieb wirtschaftliche Zwecke verfolgen, ist eine Verletzung der Berufsfreiheit durch die angegriffenen Vorschriften nicht erkennbar. Denn soweit diese in den Schutzbereich der Privatschulfreiheit eingreifen, ist der Eingriff ausschließlich an diesem Grundrecht zu messen, weil die Berufsfreiheit insofern gegenüber der Privatschulfreiheit subsidiär ist. Eingriffe in die Berufsfreiheit, die nicht zugleich auch den Schutzbereich der Privatschulfreiheit berühren würden, sind im Hinblick auf die hier betroffenen Regelungen schon nicht ersichtlich. Gegebenenfalls wären sie aus den gleichen Gründen, die den Eingriff in die Privatschulfreiheit rechtfertigen, als gerechtfertigt anzusehen.

303

e) Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 bis 3 BayEUG verletzt auch nicht den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 118 Abs. 1 BV.

304

aa) Die angegriffenen Vorschriften verletzen den Gleichheitssatz nicht dadurch, dass sie öffentliche und private Schulen gleichbehandeln, indem beide in gleicher Weise verpflichtet werden, am vorgesehenen System der Übermittlung der Daten von Lehrkräften an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde teilzunehmen.

305

Wie sich aus der systematischen Stellung im Zweiten Teil des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen ergibt, gilt Art. 85 BayEUG unmittelbar für die öffentlichen Schulen. Durch Art. 92 Abs. 5 Satz 1 BayEUG wird seine Anwendbarkeit auf staatlich genehmigte Ersatzschulen erstreckt. Art. 113 a BayEUG ist Teil der die Schulaufsicht betreffenden Vorschriften des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen und gilt daher von vornherein für öffentliche wie private Schulen, ohne dass es hierfür einer ausdrücklichen Anordnung bedürfte. Hierin liegt keine ungerechtfertigte Gleichbehandlung von Sachverhalten, die ihrer Eigenart nach verschieden zu regeln wären. Wie dargelegt, dient das von Art. 85 und 113 a BayEUG vorgesehene System der Übermittlung der Daten von Lehrkräften an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde dem Zweck, bestimmte Vollzugsaufgaben der Schulaufsichtsbehörden, u. a. aus den Bereichen der Budgetplanung und -kontrolle, der Planung und Prüfung des Einsatzes der Lehrkräfte und sonstigen Personals und nicht zuletzt der Bezuschussung von Privatschulen, durch elektronische Unterstützung effizienter auszugestalten. Diese Vollzugsaufgaben sind der in Art. 130 BV verankerten staatlichen Schulaufsicht zuzuordnen.

306

Die staatliche Schulaufsicht ist nicht auf die öffentlichen Schulen beschränkt, sondern umfasst nach dem Wortlaut des Art. 130 BV das gesamte Schul- und Bildungswesen, mithin grundsätzlich auch die Privatschulen. Wie bereits dargelegt, bestehen auch im Hinblick auf Privatschulen in hinreichendem Umfang schulaufsichtliche Vollzugsaufgaben, insbesondere bei der Kontrolle der Genehmigungsvoraussetzungen

von Privatschulen, beim Vollzug des Schulfinanzierungsgesetzes und bei der globalen Planung des Unterrichts an staatlichen Schulen, die die Verpflichtung der Privatschulen zur Teilnahme am System der Übermittlung der Daten von Lehrkräften an die jeweils zuständige Schulaufsichtsbehörde rechtfertigen. Eigenheiten der Privatschulen kann sowohl durch die Erforderlichkeitsklausel in Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3 BayEUG als auch durch Art. 111 Abs. 2 BayEUG hinreichend Rechnung getragen werden, sodass insgesamt keine unangemessene Gleichbehandlung vorliegt.

307

bb) Auch im Hinblick auf Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 3, Art. 113 a Abs. 1 bis 3 BayEUG liegt keine unzulässige Ungleichbehandlung der übrigen Privatschulen gegenüber den Freien Waldorfschulen vor. Aufgrund seiner systematischen Stellung ist Art. 113 a BayEUG auf die Freien Waldorfschulen uneingeschränkt anwendbar. Für Art. 85 BayEUG ergibt sich das gleiche aus Art. 92 Abs. 5 Satz 1 bzw. Art. 102 Abs. 4 Satz 1 BayEUG. Im Übrigen wird auf die oben unter 2. e) bb) (2) dargelegten Gründe Bezug genommen.

308

4. Vorschrift über die statistische Verarbeitung von Daten:

309

Die Vorschrift über die statistische Verarbeitung der Daten von Schülerinnen, Schülern, externen Prüfungsteilnehmern sowie der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals (Art. 113 b BayEUG) ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie schränkt weder das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung noch die Privatschulfreiheit oder die Berufsfreiheit in unzulässiger Weise ein und verstößt auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz.

310

a) Art. 113 b BayEUG verstößt nicht gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Schülerinnen und Schüler, der externen Prüfungsteilnehmer sowie der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals.

311

aa) Art. 113 b BayEUG greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der genannten Personen ein. Denn er ist Grundlage dafür, dass bei den Schulen gespeicherte personenbezogene Daten über Schülerinnen, Schüler, externe Prüfungsteilnehmer, Lehrkräfte und nicht unterrichtendes Personal zur Erstellung der Amtlichen Schulstatistik (Art. 113 b Abs. 1 Alt. 1, Abs. 6 BayEUG) in nicht anonymisierter Form an das Landesamt für Statistik weitergeleitet und dort zunächst weiterhin in nicht anonymisierter Form verarbeitet und ausgewertet werden.

312

Offenbleiben kann daneben, ob bei den Ergebnisstatistiken (Art. 113 b Abs. 1 Alt. 2, Abs. 7 BayEUG) der dem statistischen Prozess vorgeschaltete Vorgang der Anonymisierung der zu erhebenden Leistungsmerkmale nach Art. 113 b Abs. 5 BayEUG, der zeitlich vor dem Vorgang der Einspeisung dieser Merkmale in den statistischen Auswertungsprozess erfolgt, ebenfalls einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen darstellt. Zweifel bestehen insoweit, da eine Anonymisierung in aller Regel keine Freiheitsverkürzung im Hinblick auf die personenbezogenen Daten darstellt, sondern ein Schutzinstrument ist, um die Auswirkungen einer Datenverarbeitung auf die betroffene Person zu minimieren und sie so vor negativen Folgen zu schützen (vgl. Hornung/Wagner, ZD 2020, 223/225; siehe auch Thüsing/Rombey, ZD 2021, 548/552 f.; zum datenschutzrechtlichen Streit, ob die Anonymisierung eine einfachrechtliche Verarbeitung im Sinne von Art. 4 Nr. 2 DSGVO ist und welche Rechtsgrundlagen hierfür gegebenenfalls zur Verfügung stehen, vgl. etwa Gierschmann, ZD 2021, 482/484 f.; Duisberg in Borges/Keil, Rechtshandbuch Big Data, 2024, § 6 Rn. 108 ff.).

Die Frage muss hier nicht entschieden werden, da sich auch bei Annahme eines Eingriffs keine strengeren verfassungsrechtlichen Anforderungen an Art. 113 b BayEUG ergeben würden als aufgrund der ohnehin vorzunehmenden Prüfung hinsichtlich der Verarbeitung im Rahmen der Amtlichen Schulstatistik.

313

Soweit die statistische Verarbeitung der bereits vorab von den Schulen anonymisierten Daten durch die Statistikstellen des Staatsministeriums und des Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung bei der Erstellung der Ergebnisstatistiken gemäß Art. 113 b Abs. 7 BayEUG betroffen ist, liegt jedenfalls kein

Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor, da anonymisierte Daten keine personenbezogenen Daten (mehr) sind (vgl. Erwägungsgrund 26 Satz 5 DSGVO; Klar/Kühling in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, Art. 4 Nr. 1 DSGVO Rn. 31; Karg in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, Art. 4 Nr. 1 DSGVO Rn. 19 f.; Klabunde/Horváth in Ehmann/Selmayr, DSGVO, Art. 4 Rn. 20; Heckmann/Paschke in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Bd. IV, 2. Aufl. 2022, § 103 Rn. 13; Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Positionspapier zur Anonymisierung unter der DSGVO unter besonderer Berücksichtigung der TK-Branche, 2020, S. 3, 5).

314

bb) Der Eingriff in das durch Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV verbürgte Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

315

(1) Art. 113 b BayEUG verstößt nicht gegen das Gebot der Normenbestimmtheit.

Nach dem oben (unter 2. a) cc) (3) (a)) dargelegten Maßstab ist Art. 113 b BayEUG hinreichend bestimmt. Der Normgehalt dieser Vorschrift lässt sich mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden ermitteln.

316

(a) Art. 113 b BayEUG regelt hinreichend bestimmt die Frage der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit bei der statistischen Datenverarbeitung. Die Rügen des Antragstellers, wonach offenbleibe, ob und welche der beteiligten Stellen für die verschiedenen Datenverarbeitungsvorgänge bei den Statistiken Verantwortliche im Sinn des Art. 4 Nr. 7 DSGVO seien, und dass es an einer Regelung fehle, inwieweit die einzelnen an der Datenverarbeitung beteiligten Stellen als Auftragsverarbeiter gemäß Art. 4 Nr. 8 DSGVO anzusehen seien, sind unberechtigt.

317

Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit ergibt sich bei sachgerechter Auslegung ohne Weiteres aus Art. 113 b BayEUG, insbesondere aus dessen Absätzen 8 und 10, sowie durch Subsumtion unter Art. 4 Nrn. 7 und 8 DSGVO: Verantwortlicher für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der statistischen Auswertungsprozesse zur Erstellung der Amtlichen Schulstatistik (Art. 113 b Abs. 1 Alt. 1, Abs. 6 BayEUG) ist das Landesamt für Statistik (Art. 113 b Abs. 10 Satz 1 BayEUG, Art. 5 BayStatG). Demgegenüber gestaltet Art. 113 b Abs. 5 BayEUG den Vorgang der statistischen Auswertung der Daten zur Erstellung der Ergebnisstatistiken (Art. 113 b Abs. 1 Alt. 2, Abs. 7 BayEUG) so aus, dass von den mit der Erstellung dieser Statistiken betrauten Behörden – nach Art. 113 b Abs. 10 Satz 2 BayEUG die Statistikstellen des Staatsministeriums und das Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung als besondere Statistikstellen gemäß Art. 20 BayStatG – keine personenbezogenen Daten verarbeitet werden und es folgerichtig insoweit auch keinen datenschutzrechtlichen Verantwortlichen gibt.

318

(aa) Das Landesamt für Statistik ist datenschutzrechtlich Verantwortlicher für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der statistischen Auswertung zur Erstellung der Amtlichen Schulstatistik. Dies ergibt sich aus Art. 4 Nr. 7 DSGVO, dessen Maßgaben bereits oben (2. a) cc) (3) (b) (aa)) dargelegt wurden, in Verbindung mit den statistikrechtlichen Vorgaben.

319

Art. 113 b Abs. 1 BayEUG bestimmt als Anordnung nach Art. 9 BayStatG, dass zwei Statistiken, nämlich die Amtliche Schulstatistik gemäß Art. 113 b Abs. 6 BayEUG und die Ergebnisstatistiken gemäß Art. 113 b Abs. 7 BayEUG, als Landesstatistiken zu Zwecken der Bildungsplanung und der Organisation des Schulwesens durchgeführt werden. Damit ist – entgegen der Annahme des Antragstellers – klar geregelt, dass für beide Statistiken das Bayerische Statistikgesetz zur Anwendung kommt (Art. 1 Abs. 1 Satz 1, Art. 2 Abs. 1 BayStatG). Da die Landesstatistik eine amtliche Statistik ist (Art. 2 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BayStatG), sind insbesondere die Vorgaben dessen Abschnitts III für amtliche Statistiken, u. a. Regelungen zur Auskunftspflicht, zum Statistikgeheimnis, zu den Hinweispflichten und zu den Statistikstellen, anzuwenden, aber auch die Regelungen der anderen Abschnitte, die für alle Statistiken gelten, wie der Abschnitt V zum Reidentifizierungsverbot, zur Strafvorschrift und zu Ordnungswidrigkeiten. Nicht anwendbar sind dagegen die Abschnitte des Bayerischen Statistikgesetzes, die kommunale Statistiken und den Zensus 2022 betreffen. Auch die Rüge, das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot für Strafvorschriften (Art. 104 Abs.

1 BV) sei aufgrund des unklaren Verhältnisses der verfahrensgegenständlichen Vorschrift zu Art. 26, 27 und 28 Abs. 1 und 3 BayStatG verletzt, trifft somit nicht zu.

320

Art. 113 b Abs. 10 Satz 1 BayEUG legt normenklar fest, dass das Landesamt für Statistik die Amtliche Schulstatistik gemäß Abs. 6 durchführt. Mithin hat der Gesetzgeber den Vorgaben des Art. 4 Nr. 7 Halbsatz 2 DSGVO entsprechend das Landesamt für Statistik (Art. 4 BayStatG) als den Verantwortlichen für die Datenverarbeitung bei der Amtlichen Schulstatistik bestimmt. Im Rahmen des statistischen Auswertungsvorgangs verarbeitet das Landesamt für Statistik personenbezogene Daten der Schülerinnen und Schüler, der externen Prüfungsteilnehmer, der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals, bezüglich derer es die Mittel und Zwecke der Verarbeitung bestimmt. Personenbezogene Daten liegen jedenfalls so lange vor, bis die Hilfsmerkmale der Amtlichen Schulstatistik (Art. 113 b Abs. 4 Satz 1 BayEUG) von deren Erhebungsmerkmalen (Art. 113 b Abs. 3 BayEUG) nicht nur getrennt, sondern auch gelöscht sind, wie Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG und Art. 15 Abs. 2 und 3 BayStatG vorgeben. Hilfsmerkmale sind Angaben, die der technischen Durchführung von Statistiken dienen (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 BayStatG) und von der Statistikbehörde dazu verwendet werden, die Erhebungs- und Hilfsmerkmale auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit zu prüfen (vgl. Art. 15 Abs. 3 Satz 1 BayStatG, Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG; Bierschenk/Leischner, WISTA 2019, 11/16). Die Hilfsmerkmale ermöglichen über die hierdurch erfassten Informationen eine Identifizierung der betroffenen Person (vgl. Art. 113 b Abs. 4 Satz 1 BayEUG). Mit der Trennung der Hilfsmerkmale von den Erhebungsmerkmalen entfällt zwar in den meisten Fällen der direkte Personenbezug. Ein Personenbezug liegt aber – bis zur Löschung der Hilfsmerkmale – schon deshalb weiterhin vor, weil die (technische) Möglichkeit der Zusammenführung besteht (Bierschenk/Leischner, WISTA 2019, 11/16 Fn. 30). Folglich verarbeitet das Landesamt für Statistik als Verantwortlicher gemäß Art. 4 Nr. 7 DSGVO bis zur Löschung der Hilfsmerkmale personenbezogene Daten.

321

Auch für die Datenverarbeitung zur Erzeugung des Pseudonyms bei der Amtlichen Schulstatistik ist das Landesamt für Statistik datenschutzrechtlicher Verantwortlicher. Dies folgt aus dem insoweit eindeutigen Wortlaut des Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG, der die Verwendung der Hilfsmerkmale zum einen für die Plausibilisierung der Erhebungsmerkmale und zum anderen zur Generierung eines Pseudonyms regelt. Nach Art. 113 b Abs. 9 Satz 1 BayEUG wird für jeden Datensatz auf Grundlage von Hilfsmerkmalen nach Art. 113 b Abs. 4 BayEUG ein Pseudonym erzeugt, um schuljahresübergreifende statistische Auswertungen zu ermöglichen. Da die Pseudonymisierung nach diesen Vorschriften „im Rahmen des für die statistische Auswertung genutzten Datenverarbeitungsvorgangs“ stattfindet und das Pseudonym aus den Hilfsmerkmalen gebildet wird, die auch für die Plausibilisierung verwendet werden, folgt, dass nur das Landesamt für Statistik das Pseudonym erzeugen kann. Denn dieses führt als Statistikbehörde die statistische Auswertung und die damit im Zusammenhang stehenden Datenverarbeitungsvorgänge durch (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BayStatG). Zudem verknüpft Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG die Erstellung des Pseudonyms arbeitstechnisch mit der Plausibilisierung der Erhebungsmerkmale – für letztere Aufgabe ist zwingend das Landesamt zuständig (vgl. Art. 15 Abs. 3 BayStatG) –, wobei beide Verarbeitungsvorgänge auf Grundlage der Hilfsmerkmale vollzogen werden. Daher führt das Landesamt mittels der Hilfsmerkmale nicht nur das Plausibilisieren durch, sondern auch die Generierung des Pseudonyms. Spätestens wenn das Landesamt diese beiden Aufgaben erfüllt hat, sind die Hilfsmerkmale von ihm zu löschen (Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG).

322

Zwar deuten in der Gesetzesbegründung zu Art. 113 b Abs. 4 und 9 BayEUG enthaltene Aussagen (vgl. LT-Drs. 16/3827 S. 13 f.) darauf hin, dass die Pseudonymisierung noch in der Verantwortung der Erhebungseinheiten, also der Schulen (Art. 113 b Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 Satz 1 BayEUG) und der gemäß Art. 85 a Abs. 1 BayEUG beauftragten öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter der Schulen (dazu näher sogleich), geschehen könnte. Danach würden die zur Erstellung des Pseudonyms verwendeten Hilfsmerkmale die gemäß Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG-E bzw. gemäß Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG-E beauftragte Stelle nicht verlassen und gingen nicht in den statistischen Datenverarbeitungsprozess beim Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung oder bei den Statistikstellen gemäß Absätzen 10 und 11 ein. Die Pseudonymisierung erfolge in der Weise, dass die Erhebungsmerkmale gemäß Absatz 3 ohne die in Absatz 4 genannten Hilfsmerkmale von der gemäß Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG-E bzw. gemäß Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 BayEUG-E beauftragten Stelle in den statistischen Datenverarbeitungsprozess beim

Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung eingespeist würden. Im Rahmen dieses elektronischen Datenübermittlungsprozesses würden für die Schülerinnen und Schüler sowie für die Lehrkräfte auf der Basis von Hilfsmerkmalen Pseudonyme (Hash-Werte) erzeugt.

323

Angesichts des klaren Wortlauts des Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG muss indes die Gesetzesbegründung in den Hintergrund treten. Daher wäre eine Verwaltungspraxis, die der Gesetzesbegründung entspricht, nicht mehr von Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG gedeckt. Gleichwohl wäre dies kein tauglicher Gegenstand einer Popularklage. Zudem führte eine etwaige dem Normtext widersprechende Verwaltungspraxis nicht zur Unbestimmtheit der Norm.

324

(bb) Im Rahmen der von Art. 113 b Abs. 1 Alt. 2 BayEUG angeordneten Erstellung der Ergebnisstatistiken verarbeiten die Statistikstellen des Staatsministeriums und des Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung als besondere Statistikstellen (Art. 113 b Abs. 10 Satz 2 BayEUG, Art. 20 BayStatG) keine personenbezogenen Daten, sodass es insoweit keines datenschutzrechtlichen Verantwortlichen im Sinn von Art. 4 Nr. 7 DSGVO bedarf. Eine rechtsstaatswidrige Normenunklarheit in Bezug auf den Verantwortlichen bei der Ergebnisstatistik ist somit nicht erkennbar.

325

Dies lässt sich dem Wortlaut des Art. 113 b Abs. 5 BayEUG klar entnehmen, sodass auch die in diesem Kontext erhobenen Rügen zur Unbestimmtheit der Regelung der Anonymisierung der Leistungsdaten nicht zutreffen: Nach Art. 113 b Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG werden für die Ergebnisstatistiken bei den in Absatz 2 Nr. 1 der Vorschrift genannten Stellen die im nachfolgenden Halbsatz im Einzelnen aufgeführten anonymisierten Leistungsdaten der Schülerinnen und Schüler erhoben. Die Anonymisierung ist dadurch gekennzeichnet, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann. Anonymisierte Daten stellen, wie bereits angesprochen, keine personenbezogenen Daten (mehr) dar. Durch die Verwendung des Begriffs „anonymisierte“ in der Beschreibung des Erhebungsvorgangs wird erkennbar zum Ausdruck gebracht, dass die Daten, welche von den Statistikstellen des Staatsministeriums und vom Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung erhoben werden, bereits zuvor anonymisiert worden sind. Art. 113 b Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG deckt also nur eine Erhebung von Leistungsdaten, die schon zuvor ihren Personenbezug durch Anonymisierung verloren haben. Bestätigt wird dieses Verständnis durch Art. 113 b Abs. 5 Satz 2 BayEUG, wonach die in Satz 1 genannten Leistungsdaten ohne Verknüpfung mit personenbezogenen Daten und ohne Verknüpfung mit einem Pseudonym (Abs. 9) in den statistischen Auswertungsprozess eingespeist werden. Danach dürfen die Leistungsdaten bei der Einspeisung in den statistischen Auswertungsprozess auch keinen mittelbaren Personenbezug aufweisen – etwa durch die Verknüpfung mit anderen personenbezogenen Daten oder durch die Verknüpfung mit einem Pseudonym. Die in Art. 113 b Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 BayEUG im Einzelnen aufgezählten Erhebungsinformationen sind selbst nicht „sprechend“, enthalten also keine Informationen (etwa Vor- und Nachname), die den Bezug der Leistungsdaten zu einer konkreten Person herstellen würden.

326

Auch der systematische Vergleich der Regelung der Ergebnisstatistiken mit derjenigen der Amtlichen Schulstatistik stützt diese Auslegung. Für die Ergebnisstatistiken sieht Art. 113 b BayEUG – anders als Art. 113 b Abs. 4 BayEUG für die Amtliche Schulstatistik – gerade keine Erhebung von Hilfsmerkmalen vor, die bis zu deren Löschung eine Zuordnung der Erhebungsmerkmale zu einer konkreten Person erlauben würden.

327

Dieses Auslegungsergebnis steht in Einklang mit dem Vortrag der Staatsregierung und des Landtags, dass die Daten zur Erstellung der Ergebnisstatistiken bereits von den Schulen anonymisiert und ohne Personenbezug an die Statistikstellen des Staatsministeriums und an das Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung übermittelt würden.

328

Dem steht auch nicht entgegen, dass nach Art. 113 b Abs. 8 Satz 3 BayEUG die personenbezogenen Daten für die Amtliche Schulstatistik und die anonymisierten Leistungsdaten für die Ergebnisstatistiken mit dem gleichen vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramm an die Statistikbehörden übermittelt werden. Vielmehr stehen auf Empfängerseite unterschiedliche Statistikbehörden, nämlich für die

329

Vor diesem normativen Hintergrund ist klar, dass die Anonymisierung der Leistungsdaten von der Schule als Verantwortlicher (Art. 4 Nr. 7 DSGVO) und Erhebungseinheit (Art. 113 b Abs. 2 Nr. 1 BayEUG) durchgeführt werden muss. Damit steht auch der Zeitpunkt der Anonymisierung – vor der Übermittlung an die Statistikbehörden – hinreichend bestimmt fest.

330

Sollte aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls und aufgrund der Vielzahl der Erhebungsmerkmale des Art. 113 b Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 BayEUG im konkreten Fall eine Person dennoch bestimmbar sein, so entspräche dies zwar nicht der Vorgabe des Art. 113 b Abs. 5 BayEUG hinsichtlich der Anonymisierung.

Es handelte sich aber dann um eine im Einzelfall rechtswidrige Verwaltungspraxis, die nicht zur Verfassungswidrigkeit der hier allein zu prüfenden Rechtsnorm führte.

331

(b) Der Umstand, dass Art. 113 b BayEUG keine Regelung enthält, inwieweit die einzelnen an der Datenverarbeitung beteiligten Stellen als Auftragsverarbeiter anzusehen sind, stellt keine rechtsstaatswidrige Unbestimmtheit dar. Die Behauptung des Antragstellers, die Erhebung der Statistikdaten würde durch die beauftragte öffentliche Stelle stattfinden bzw. die Schulen hätten die Auskunft in Bezug auf die Erhebungs- und Hilfsmerkmale gegenüber der beauftragten Stelle zu erteilen und die beauftragte Stelle hätte sodann diese Daten an die Statistikbehörden zu übermitteln, findet im Gesetz keine Stütze.

332

Die Auffassung, es hätte der Konzeption der Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 und Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG entsprochen, die „zentrale Stelle“ auch bei den Statistiken als Auftragsverarbeiter zu bezeichnen, trifft nicht zu. Vielmehr ist die gesetzliche Anordnung einer Auftragsverarbeitung in Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 und Art. 113 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG eine normative Handlungsvariante, die der Gesetzgeber wählen kann, aber nicht muss. Regelt der Gesetzgeber keine Auftragsverarbeitung für einen Verantwortlichen (Art. 28 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 Alt. 2 DSGVO: anderes Rechtsinstrument nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten), gibt es keine Auftragsverarbeitung, es sei denn, der Verantwortliche schaltet (eigeninitiativ) auf vertraglicher Basis einen Auftragsverarbeiter ein (vgl. Art. 28 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 Alt. 1 DSGVO). Aus Art. 113 b Abs. 2, 8 und 10 BayEUG lässt sich deutlich herauslesen, dass die Schulen, vertreten von den Schulleitern (Art. 57 Abs. 1 und 3, Art. 113 b Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 BayEUG), als Erhebungseinheiten für die Amtliche Schulstatistik die Daten, also die Erhebungsmerkmale (Abs. 3) und die Hilfsmerkmale (Abs. 4), an das Landesamt für Statistik übermitteln müssen. In diesem Zusammenhang geht auch die Rüge, wonach unklar bleibe, wem gegenüber die Schulen eine Auskunftspflicht hätten, ins Leere, da sich aus dem Normzusammenhang des Art. 113 b Abs. 2, 8 und 10 BayEUG sowie des Art. 12 Abs. 1 BayStatG eindeutig ergibt, dass diese Auskunftspflicht gegenüber den Statistikbehörden (Art. 113 b Abs. 10 BayEUG) besteht.

333

Ob und wie die beauftragte öffentliche Stelle in diesen Übermittlungsprozess eingebunden ist, klärt weder Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 Alt. 1, Abs. 2 noch Art. 113 b BayEUG. Eine gesetzliche Anordnung eines Auftragsverarbeitungsverhältnisses zwischen der Schule und der beauftragten öffentlichen Stelle besteht in diesem Zusammenhang nicht, da Art. 85 a Abs. 1 und 2 BayEUG diesen Zweck (Übermittlung an die Statistikbehörden o. ä.) nicht enthält. Aus Art. 113 b Abs. 8 Satz 3 BayEUG lässt sich (lediglich) entnehmen, dass die Schule die Auskünfte unter Verwendung des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms an die Statistikbehörde zu erteilen hat. Gleichwohl enthält die Gesetzesbegründung (siehe oben unter (a) (aa)) Hinweise, dass die Schulen die Daten unter Einschaltung der beauftragten öffentlichen Stelle an das Landesamt für Statistik übermitteln. Dies wäre auch deshalb naheliegend, da die hier in Rede stehenden Daten dort gespeichert sind (vgl. Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 BayEUG). Aber auch die Einschaltung der beauftragten öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter der Schulen im Übermittlungsprozess der Daten an das Landesamt für Statistik würde nicht dazu führen, dass Art. 113 b (oder Art. 85 a Abs. 1 und 2) BayEUG unbestimmt wären. Denn eine

Auftragsverarbeitung ist auch aufgrund eines Vertrags möglich. Ein dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Normenklarheit entgegenstehender Normwiderspruch zwischen Art. 85 a Abs. 3 Satz 1 und Art. 113 b BayEUG besteht nicht. Denn weder Art. 85 Abs. 1 Satz 5 noch Art. 85 a noch Art. 113 b BayEUG fordern, dass die Schulen als Erhebungseinheiten die in Art. 85 a Abs. 2 Nrn. 1 und 3 BayEUG genannten Schüler- und Prüfungsteilnehmerdaten mittels der im Sinn von Art. 85 a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BayEUG beauftragten öffentlichen Stelle an das Landesamt für Statistik übermitteln. Art. 113 b Abs. 8 BayEUG bestimmt nur, dass die Schulleiter für die von ihnen vertretenen Schulen die Auskunft unter Verwendung des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramm an die Statistikbehörde erteilen. Mit dieser Vorgabe zur Nutzung einer bestimmten Software ist nicht zwingend zugleich die Einschaltung der beauftragten öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter verbunden.

334

(c) Die Regelung der Pseudonymisierung in Art. 113 b Abs. 4 Satz 2, Abs. 9 BayEUG verstößt ebenfalls nicht gegen das Gebot der Normenklarheit.

335

Nach Auffassung des Antragstellers ist Art. 113 b Abs. 9 BayEUG normenunklar, weil er einerseits für jeden Datensatz ein Pseudonym fordere, dieses Pseudonym aber andererseits so zu gestalten sei, dass ein Rückschluss auf Einzelpersonen ausgeschlossen sei. Nach der unionsrechtlichen Definition sei aber ein völliger Ausschluss der Zuordnung personenbezogener Daten das Merkmal der Anonymisierung (vgl. Art. 4 Nr. 5 DSGVO, Erwägungsgrund 26 Sätze 2 und 5 DSGVO).

336

Richtig ist, dass Art. 4 Nr. 5 DSGVO die Pseudonymisierung als Verarbeitung personenbezogener Daten in der Weise definiert, dass die personenbezogenen Daten ohne Hinzuziehung zusätzlicher Informationen nicht mehr einer spezifischen betroffenen Person zugeordnet werden können, sofern diese zusätzlichen Informationen gesondert aufbewahrt werden und technischen und organisatorischen Maßnahmen unterliegen, die gewährleisten, dass die personenbezogenen Daten nicht einer identifizierten oder identifizierbaren natürlichen Person zugewiesen werden. Demgegenüber ist die Anonymisierung dadurch gekennzeichnet, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann, so dass anonymisierte Daten keine personenbezogenen Daten (mehr) darstellen. Der behauptete Widerspruch besteht jedoch nicht, da Art. 113 b Abs. 9 Satz 2 BayEUG – entgegen der Auffassung des Antragstellers – lediglich den Vorgang der Pseudonymisierung beschreibt. Die Gesetzesbegründung erläutert in diesem Zusammenhang, welches technische Verfahren hierbei Anwendung finden soll. Danach werden im Rahmen des elektronischen Datenübermittlungsprozesses für die Schülerinnen und Schüler sowie für die Lehrkräfte auf der Basis von Hilfsmerkmalen Pseudonyme (Hash-Werte) erzeugt. Da das Hash-Verfahren nicht umkehrbar sei, sei ein Rückschluss von dem im Hash-Verfahren ermittelten Pseudonym auf eine Einzelperson nicht möglich (vgl. LT-Drs. 16/3827 S. 14; vgl. auch Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, 23. Tätigkeitsbericht 2007/2008, Nr. 23.1.2). Das Hash-Verfahren stellt eine Methode der Pseudonymisierung dar (Klar/Kühling in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, Art. 4 Nr. 5 DSGVO Rn. 9 und Art. 4 Nr. 1 DSGVO Rn. 34; Jandt in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, Art. 32 DSGVO Rn. 18; Martini in Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, Art. 32 DSGVO Rn. 34 e; M. Hansen in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman, Datenschutzrecht, Art. 32 DSGVO Rn. 40; Caldarola/Schrey in Caldarola/Schrey, Big Data und Recht, 2019, H. Rn. 272). Hash-Werte sind die Ergebnisse eines Hash-Verfahrens bzw. einer Hash-Funktion oder eines Hash-Algorithmus. Hierbei handelt es sich um ein kryptographisches Einwegverfahren, bei dem aus einem Ausgangswert ein Hash-Wert errechnet wird. Ein Rückschluss vom Hash-Wert auf den Ausgangswert soll dabei nicht möglich sein (Klar/Kühling in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, Art. 4 Nr. 1 DSGVO Rn. 34 Fn. 73; vgl. auch Martini in Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, Art. 32 DSGVO Rn. 34 e). Die in der Sache als widersprüchlich kritisierte Formulierung, dass aus den Hilfsmerkmalen erzeugte Pseudonym solle so gestaltet sein, dass ein Rückschluss auf Einzelpersonen ausgeschlossen sei, beschreibt damit normativ die Einwegfunktion des Hash-Verfahrens. In diesem Verfahren stellt das Landesamt für Statistik aus den personenbezogenen Hilfsmerkmalen im Weg der Einwegfunktion ein Pseudonym als Hashwert her. Dieser Hashwert als solcher ist zwar nicht „sprechend“, aus ihm lässt sich also nicht auf die betroffene Person zurückschließen. Gleichwohl besteht für das Landesamt jedenfalls bis zur Löschung der Hilfsmerkmale weiterhin eine Personenbeziehbarkeit, sodass bis dahin weiterhin pseudonymisierte personenbezogene Daten vorliegen. Denn der Personenbezug eines pseudonymisierten Datensatzes kann wiederhergestellt werden, indem mit der gleichen Einwegfunktion von den gesondert gespeicherten

Identifikationsmerkmalen erneut der Hashwert generiert und durch einen Abgleich zugeordnet wird (vgl. Jandt in Kühling/Buchner, DS-GVO BDSG, Art. 32 DSGVO Rn. 18).

337

(d) Vor diesem Hintergrund enthält Art. 113 b Abs. 4 BayEUG klar geregelte Vorgaben zur Zuständigkeit der Pseudonymisierungsverarbeitung und zum Lösungszeitpunkt. Damit geht die Rüge ins Leere, wonach in Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG jedwede Zuständigkeitsregelung für die dort vorgeschriebene Plausibilisierung und Generierung des Pseudonyms sowie für die Trennung und Löschung fehle. Wie eben dargestellt, ergibt sich aus Art. 113 b Abs. 4, 9 und 10 Satz 1 BayEUG, dass das Bayerische Landesamt für Statistik datenschutzrechtlicher Verantwortlicher für die Datenverarbeitung im Rahmen der statistischen Erstellung der Amtlichen Schulstatistik ist. Mithin ist das Landesamt auch für die in Art. 113 b Abs. 4 und 9 BayEUG beschriebenen Verarbeitungsvorgänge zuständig. Auch der Zeitpunkt der nach Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG vorzunehmenden Löschung der Hilfsmerkmale ist hinreichend klar bestimmt. Die Norm legt nämlich fest, dass die Hilfsmerkmale von den Erhebungsmerkmalen schnellstmöglich, spätestens aber nach Plausibilisierung und Generierung des Pseudonyms zu trennen und zu löschen sind. Unschädlich ist, dass das Gesetz keine fixen kalendarischen Zeitpunkte oder konkrete Kriterien für eine (numerische) Berechnung des Zeitpunkts nennt. Vielmehr bestimmt sich der Trennungs- und Lösungszeitpunkt nach materiellen Kriterien, die auch Wertungen beinhalten. Bezugspunkt ist die Erfüllung der in Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG genannten Zwecke der Plausibilisierung und Generierung des Pseudonyms. Dieser auf die Erforderlichkeit zur Zweckerreichung ausgerichtete Ansatz entspricht auch dem unionsrechtlichen allgemeinen Grundsatz der Speicherbegrenzung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. e DSGVO, vgl. auch Art. 17 Abs. 1 Buchst. a DSGVO). Darüber hinaus liefert das Bayerische Statistikgesetz in Art. 15 Abs. 2 und 3 weitere Konkretisierungen, insbesondere hinsichtlich des Trennungs- und des Lösungszeitpunkts.

338

Der in diesem Zusammenhang erhobene Vorwurf, Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG sei hinsichtlich des Lösungszeitpunkts widersprüchlich, beruht auf einem unzutreffenden Normverständnis. Nach Auffassung des Antragstellers ist Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG deswegen widersprüchlich, weil diese Vorschrift den Eindruck vermittle, die Hilfsmerkmale des Art. 113 b Abs. 4 Satz 1 BayEUG würden innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums gelöscht. Tatsächlich würden diese als Vollzugsdaten nach Art. 85 a Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a BayEUG erst sehr viel später gelöscht, nämlich gemäß Art. 85 a Abs. 4 BayEUG sechs Jahre nach dem Ausscheiden der Schülerin oder des Schülers aus dem bayerischen Schulsystem.

Der behauptete Widerspruch besteht aber nicht, da sich Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG an das Landesamt für Statistik als Verantwortlichen richtet und – wie aus der Norm klar hervorgeht – nur die Löschung der Hilfsmerkmale betrifft. Demgegenüber betrifft Art. 85 a Abs. 4 BayEUG, der die Löschung der Verwaltungsdaten des Art. 85 a Abs. 2 BayEUG regelt, die Schulen als Verantwortliche. Die Normen richten sich hinsichtlich verschiedener Datensätze an unterschiedliche Verantwortliche. Dem steht nicht entgegen, dass sich die Datensätze im Hinblick auf die enthaltenen Informationen gleichen. Die Verschiedenheit folgt vielmehr daraus, dass die Datensätze unterschiedlichen Zwecken dienen, nämlich bei Art. 85 a Abs. 2 BayEUG der Unterstützung der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und zur Überwachung der Schulpflicht und bei Art. 113 b Abs. 4 BayEUG der Plausibilisierung und Generierung des Pseudonyms.

339

(e) Des Weiteren ist Art. 113 b BayEUG im Hinblick auf die Regelung der Verarbeitung der Hilfsmerkmale hinreichend bestimmt. Insoweit wird ein Verstoß gegen die Normenklarheit beanstandet, da das Gesetz verschleierte, dass die Hilfsmerkmale nach Art. 113 b Abs. 4 BayEUG nicht nur für die Amtliche Schulstatistik verwendet würden. Tatsächlich beziehe sich Art. 113 b Abs. 9 BayEUG, der tatbestandlich auf die Hilfsmerkmale des Absatzes 4 abhebe, aber auch auf die Ergebnisstatistiken.

340

Diese Rüge ist unzutreffend. Aus dem ausdrücklichen Bezug des Art. 113 b Abs. 9 BayEUG auf die Hilfsmerkmale des Absatzes 4, der seinerseits auf die Erhebung nach Absatz 3 – die Erstellung der Amtlichen Schulstatistik – verweist, ergibt sich eindeutig, dass Art. 113 b Abs. 9 BayEUG ausschließlich die Amtliche Schulstatistik betrifft. Dies wird dadurch bestätigt, dass auch umgekehrt Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG auf Absatz 9 Bezug nimmt. Demgegenüber beruhen die Ergebnisstatistiken, wie bereits der Wortlaut des Art. 113 b Abs. 5 BayEUG klar unterstreicht, nur auf anonymisierten (Leistungs-)Daten.

Folgerichtig hebt Art. 113 b Abs. 5 Satz 2 BayEUG ausdrücklich hervor, dass bei diesen Daten gerade keine Verknüpfung mit dem aus den Hilfsmerkmalen generierten Pseudonym nach Absatz 9 besteht.

341

(f) Aus Art. 13 BayStatG geht weiterhin normenklar hervor, dass die Anfechtungsklage gegen die Aufforderung zur Auskunftserteilung bei der Amtlichen Schulstatistik und den Ergebnisstatistiken nach Art. 113 b BayEUG keine aufschiebende Wirkung hat. Wie bereits dargestellt, sind die Vorschriften für amtliche Statistiken des Bayerischen Statistikgesetzes auf die Statistiken nach Art. 113 b BayEUG anwendbar, mithin auch die Regelung des Art. 13 BayStatG zum Ausschluss der aufschiebenden Wirkung. Die Rüge des Antragstellers beruht auf der Fehlvorstellung, die Auskünfte nach Art. 113 b Abs. 8 BayEUG müssten gegenüber der beauftragten öffentlichen Stelle und nicht gegenüber den mit der Durchführung der Statistiken amtlich betrauten Stellen im Sinn von Art. 113 b Abs. 10 BayEUG erteilt werden. Dies ist jedoch, wie auch bereits dargestellt, nicht der Fall.

342

(g) Ebenfalls klar normiert ist, dass der in Art. 3 Abs. 1 BayStatG geregelte Ausschluss der Betroffenenrechte der Art. 15, 16, 18 und 21 DSGVO sich auf die Datenverarbeitung durch das Landesamt für Statistik im Rahmen der Durchführung der Amtlichen Schulstatistik bezieht. Die Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 1 BayStatG folgt daraus, dass es sich bei der Amtlichen Schulstatistik um eine Landesstatistik handelt. Insoweit wird auf die Ausführungen zur Anwendbarkeit der Normen des Bayerischen Statistikgesetzes (oben unter (a) (aa)) verwiesen. Da bei den Ergebnisstatistiken nur anonymisierte Daten verarbeitet werden, auf die die Datenschutz-Grundverordnung nicht anwendbar ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 DSGVO sowie Erwägungsgrund 26), bestehen schon aus diesem Grund keine Betroffenenrechte nach Art. 15 ff. DSGVO. Auf Art. 3 BayStatG, der nur die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Statistikbehörden zum Gegenstand hat (Art. 1 Satz 1 BayStatG), kommt es im Rahmen des Art. 113 b BayEUG insoweit nicht an. Anders als der Antragsteller meint, betrifft der Ausschluss des Art. 3 Abs. 1 BayStatG nicht die Vollzugsdaten des Art. 85 a BayEUG.

343

(h) Die in Art. 113 b Abs. 1 BayEUG normierten Zwecke der Statistik, nämlich die Bildungsplanung und die Organisation des Schulwesens, sind hinreichend bestimmt. Sie leiten sich von der staatlichen Schulaufsicht ab und werden insofern auch inhaltlich konturiert. Mit dem Begriff des Schulwesens wird auf die staatliche Schulaufsicht rekuriert (Art. 130 Abs. 1 BV, Art. 7 Abs. 1 GG), die sich sowohl auf die öffentlichen als auch privaten Schulen erstreckt und die einen Erziehungs- und Bildungsauftrag des Staates im gesamten Schulwesen konstituiert, mit welchem eine eigenständige schulische Bildungs- und Erziehungsverantwortung des Staates korrespondiert (vgl. VerfGH vom 27.3.1980 VerfGHE 33, 33/43; BVerfG vom 16.5.1995 BVerfGE 93, 1/21; vom 19.11.2021 BVerfGE 159, 355 Rn. 48; Uhle in Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 7 Rn. 11, 21, 24). Die Schulaufsicht umfasst daher die Befugnis des Staates zur Planung und Organisation des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet (VerfGHE 57, 30/35; BVerfG vom 6.12.1972 BVerfGE 34, 165/182; vgl. auch BVerfGE 93, 1/21; vom 19.11.2014 BVerfGE 138, 1 Rn. 80; BVerwG vom 10.1.2007 NVwZ 2007, 958/959; Uhle, a. a. O., Rn. 12).

344

(i) Schließlich liegt auch in der Verwendung des Begriffs „einspeisen“ in Art. 113 b Abs. 5 Satz 2 BayEUG keine Missachtung des Gebots der Normenklarheit. Dieser Begriff ist nicht deswegen unbestimmt, da damit kein klassischer Begriff des Datenschutzrechts bzw. der Datenverarbeitung, wie in Art. 4 Nr. 2 DSGVO definiert, aufgegriffen und im Normtext verwendet wird. Vielmehr betrifft die in Art. 113 b Abs. 5 Satz 2 BayEUG genannte Einspeisung (im Sinn von Zuleitung) Daten, die keine personenbezogenen Daten sind. Denn diese Daten sind anonymisiert und dürfen bei der Einspeisung nicht mit personenbezogenen Daten oder mit einem Pseudonym verknüpft werden, wie der Normtext ausdrücklich hervorhebt.

345

(2) Das durch Art. 85 Abs. 1 Satz 5, Art. 85 a, 113 b BayEUG geschaffene System der Datenverarbeitung, insbesondere die statistische Erhebung, verstößt nicht gegen den verfassungsrechtlichen „Grundsatz der Trennung von Statistik und Vollzug“ (vgl. BVerfG vom 15.12.1983 BVerfGE 65, 1/61). Dies ergibt sich normenklar aus der gesetzlichen Regelung. Eine vom Antragsteller im Hinblick auf die Normenklarheit

vermisste gesetzliche Regelung, die diese Trennung gewährleistet, ergibt sich unmittelbar aus den genannten Vorschriften.

346

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen zur Volkszählung und zum Zensus 2011 festgestellt, dass eine Weitergabe der für statistische Zwecke erhobenen, nicht anonymisierten oder statistisch aufbereiteten Daten für Zwecke des Verwaltungsvollzugs in unzulässiger Weise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen würde (BVerfGE 65, 1/51 f., 61; BVerfG vom 19.9.2018 BVerfGE 150, 1 Rn. 225). Selbst wenn man diesen Grundsatz auch im Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach der Bayerischen Verfassung, also gemäß Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV (vgl. dazu VerfGHE 56, 28/43; 63, 173/ 178; 75, 41 Rn. 76 f.; 75, 73 Rn. 64), verankert sähe, läge in der Regelung der Art. 85 Abs. 1 Satz 5, Art. 85 a, 113 b BayEUG kein Verstoß dagegen. Denn der Grundsatz der Trennung von Statistik und Vollzug konstituiert lediglich ein „Rückspielverbot“ (vgl. BVerfGE 150, 1 Rn. 225, 286), das (nur) besagt, dass die Statistikbehörden personenbezogene Daten, die sie etwa von Vollzugsbehörden erhoben haben, nicht wieder an die Vollzugsbehörden übermitteln dürfen. Ausdrücklich nicht von diesem Verbot umfasst sind sogenannte registergestützte statistische Erhebungen. Dabei erheben die Statistikbehörden die Erhebungs- und Hilfsmerkmale nicht direkt bei den betroffenen Personen, sondern bei den Vollzugsbehörden, die diese Daten bereits in Verwaltungsregistern gespeichert haben. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung zum Zensus 2011 die registergestützte statistische Erhebung grundsätzlich gebilligt (BVerfGE 150, 1 Rn. 286) und betont, dass diese zwar auch Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beinhalte, soweit sie Datenübermittlungen aus Verwaltungsregistern vorsehe. Diese Eingriffe seien jedoch von erheblich geringerem Gewicht als solche durch unmittelbare Befragung, weil die Übermittlung lediglich Daten betreffe, die in Registern vorlägen und insoweit bereits erhoben worden seien (vgl. BVerfGE 150, 1 Rn. 286).

347

Das durch Art. 85 Abs. 1 Satz 5, Art. 85 a, 113 b BayEUG geschaffene System der Datenverarbeitung entspricht dem so verstandenen Trennungsgrundsatz. Die personenbezogenen Daten der Schülerinnen, Schüler und externen Prüfungsteilnehmer, die von den Schulen – soweit es um die in Art. 85 a BayEUG genannten schulübergreifenden Verwaltungszwecke geht, unter Einschaltung der beauftragten öffentlichen Stelle als Auftragsverarbeiter – gemäß Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 3, Satz 5 Nrn. 1 und 2, Art. 85 a BayEUG verarbeitet werden, betreffen nur den Verwaltungsvollzug. Die Schulen verarbeiten zum einen die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG aufgeführten Daten der Schülerinnen, Schüler und externen Prüfungsteilnehmer zu allgemeinen schulischen Verwaltungszwecken (vgl. Art. 2 BayEUG), also zur Erfüllung der ihnen durch Rechtsvorschriften zugewiesenen Aufgaben, aufgrund der Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 3, Satz 5 Nr. 1 BayEUG als Rechtsgrundlage. Dabei haben sie nach Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG bei der Verarbeitung das vom Staatsministerium bereitgestellte Schulverwaltungsprogramm zu nutzen. Zum anderen verarbeiten die Schulen – mit Hilfe des Schulverwaltungsprogramms des Staatsministeriums (Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG) – die in Art. 85 a Abs. 2 BayEUG aufgeführten Daten der Schülerinnen, Schüler und externen Prüfungsteilnehmer gemäß Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 2, Art. 85 a Abs. 2 und 3 BayEUG zu den in der Norm aufgelisteten schulübergreifenden Verwaltungszwecken („zur Unterstützung der Schulanmeldung, des Schulwechsels, der Kooperation von Schulen und zur Überwachung der Schulpflicht“). Die Personaldaten der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals der Schulen verarbeiten die Schulen nach Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 3, Satz 5 Nr. 1 i. V. m. Art. 113 a Abs. 2 BayEUG – ebenfalls mittels des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms (Art. 85 Abs. 1 Satz 5 Nr. 1 BayEUG) – zu Verwaltungszwecken, also zu Zwecken der Personalverwaltung oder Personalwirtschaft.

348

Insofern konstruiert Art. 113 b BayEUG die statistische Erhebung als registergestützte Erhebung auf Basis der Daten, die von den Schulen nach Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 3, Satz 5 Nr. 1, Art. 85 a Abs. 2 bzw. Art. 113 a Abs. 2 BayEUG zum Verwaltungsvollzug verarbeitet werden. Die Statistikbehörden (Art. 113 b Abs. 10 BayEUG) erheben die in Art. 113 b Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 BayEUG aufgeführten Daten bei den Schulen als Erhebungseinheiten (Art. 113 b Abs. 2 Nr. 1, Abs. 8 Satz 2 Nr. 1 BayEUG) und nicht bei den Schülerinnen und Schülern, bei den externen Prüfungsteilnehmern, bei den Lehrkräften sowie beim nicht unterrichtenden Personal unmittelbar selbst. Der Umstand, dass die Schulen die Daten dieser Personengruppen zum Verwaltungsvollzug mittels des vom Staatsministerium bereitgestellten

Schulverwaltungsprogramms ASV verarbeiten und auch die Übermittlung der Daten an die Statistikbehörde gemäß Art. 113 b Abs. 8 Satz 3 BayEUG unter Verwendung des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms – ebenfalls ASV – stattfindet, verstößt entgegen der Ansicht des Antragstellers nicht gegen den Grundsatz der Trennung von Statistik und Vollzug. Denn das Schulverwaltungsprogramm wird – wie von der Staatsregierung klargestellt – ausschließlich auf Seiten der Schulen und nicht auf Seiten der Statistikbehörden eingesetzt. Dagegen enthält Art. 113 b BayEUG, insbesondere dessen Absatz 8 Satz 3, keine Vorgabe, wonach die Statistikbehörden ebenfalls das vom Staatsministerium bereitgestellte Schulverwaltungsprogramm nutzen müssten. Dies wäre auch kaum sachgerecht, da die statistische Datenverarbeitung andere Funktionen voraussetzt als ein Schulverwaltungsprogramm. Dementsprechend setzen die Statistikbehörden nach dem Vortrag der Staatsregierung ein Auswertungswerkzeug eines privaten Anbieters ein. Auch im Übrigen enthält Art. 113 b BayEUG keine Normaussage, wonach die Statistikbehörden personenbezogene Daten an Verwaltungsstellen übermitteln würden. Das Landesamt für Statistik, das die Amtliche Schulstatistik durchführt (Art. 113 b Abs. 10 Satz 1 BayEUG), ist nicht mit Vollzugsaufgaben betraut (Art. 4 f. BayStatG). Bei den Statistikstellen des Staatsministeriums und des Staatsinstituts für Schulqualität und Bildungsforschung, welche für die Ergebnisstatistiken zuständig sind (Art. 113 b Abs. 10 Satz 2 BayEUG), handelt es sich um besondere Statistikstellen im Sinne von Art. 20 Abs. 1 Satz 1 BayStatG, denen nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 BayStatG nichtstatistische Aufgaben des Verwaltungsvollzugs nicht übertragen werden dürfen. Sowohl für die Bediensteten des Landesamts für Statistik als auch für diejenigen der besonderen Statistikstellen ist durch die organisatorischen Vorgaben der Art. 5 Abs. 4 und 5, Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 BayStatG sichergestellt, dass das Statistikgeheimnis (Art. 17 BayStatG) gewahrt bleibt und die statistischen Einzelangaben nicht in anderen Verfahren oder für andere Zwecke, etwa auch nach Beendigung ihrer Tätigkeit, verwendet werden.

349

Auch die Rüge, das Fehlen einer Verpflichtung der Schulen, personenbezogene Daten für die Amtliche Schulstatistik und die Ergebnisstatistik zu erheben, verletze das Gebot der Normenklarheit, beruht auf einem fehlerhaften Verständnis des durch Art. 85 Abs. 1 Satz 5, Art. 85 a, 113 b BayEUG geschaffenen Systems. Eine Erhebungsverpflichtung der Schulen für die in Art. 113 b Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 BayEUG aufgeführten Daten ist nicht nötig, da die Schulen die Daten der Schülerinnen und Schüler, der externen Prüfungsteilnehmer, der Lehrkräfte und des nicht unterrichtenden Personals bereits gemäß Art. 85 Abs. 1 Sätze 1 bis 3, Satz 5 und Art. 85 a BayEUG für den Verwaltungsvollzug erheben und weiter verarbeiten.

350

(3) Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch Art. 113 b BayEUG ist verhältnismäßig.

351

(a) Die Regelung des Art. 113 b BayEUG, die die Erstellung der Landesstatistiken im Schulbereich zum Gegenstand hat, dient legitimen Zielen.

352

Die auf Basis dieser Rechtsgrundlage erstellten Statistiken sollen dem Staat die Bildungsplanung und die Organisation des Schulwesens ermöglichen bzw. erleichtern. Mittels der Statistiken sollen insbesondere Erkenntnisse gewonnen werden, die von Bedeutung sind für die Ressourcenplanung, die Feststellung bildungspolitischen Handlungsbedarfs, die Beobachtung der Wirkung ergriffener Maßnahmen und die Evaluierung der Leistungsfähigkeit des Schulwesens (LT-Drs. 16/3827 S. 13). Bei der Bildungsplanung und der Organisation des Schulwesens, die beide in Art. 113 b Abs. 1 BayEUG explizit genannt sind, handelt es sich um legitime Zwecke, die sich, wie bereits dargelegt (oben unter (1) (h)), aus der staatlichen Schulaufsicht ableiten, welche sich sowohl auf die öffentlichen als auch die privaten Schulen erstreckt und welche die Befugnis des Staates zur Planung und Organisation des Schulwesens umfasst. Danach bewirkt die Privatschulfreiheit keine Beschränkung der dem Staat zustehenden allgemeinen Organisationsgewalt auf dem Gebiet des Schulwesens (BVerfG vom 11.6.1974 BVerfGE 37, 314/319). Unberechtigt ist die Rüge, dass der in Art. 113 b Abs. 1 BayEUG enthaltene Statistikzweck der Organisation des Schulwesens bei privaten Schulen nicht zutrefte, da die Organisation des privaten Schulwesens staatlichem Einfluss grundsätzlich entzogen und nicht erkennbar sei, inwiefern der Staat zu Zwecken der Bildungsplanung eine Kompetenz beanspruchen könne, die eine derart umfangreiche Datenerhebung gerade auch bei

Privatschulen erfordere. Der Antragsteller berücksichtigt nicht, dass es hier nicht um die Organisation einzelner Privatschulen geht, sondern um die Organisation des Schulwesens als Ganzem. Hierzu benötigt der Staat gerade auch Informationen über die einzelnen Privatschulen, um bei der Organisation des staatlichen Schulwesens beurteilen zu können, inwieweit Bedarfe bereits durch die vorhandenen Privatschulen abgedeckt sind, und um bei der Ausgestaltung der Angebote der öffentlichen Schulträger in Wahrung der Privatschulfreiheit auf die Privatschulen und ihre Bildungsangebote Rücksicht nehmen zu können.

353

(b) Dass für die Erstellung der hierfür nötigen Statistiken über die in Art. 113 b Abs. 3 und 5 BayEUG genannten Informationen aus dem Schulleben auch Angaben aus den privaten Schulen herangezogen werden, ist im Hinblick auf die Geeignetheit und Erforderlichkeit nicht zu beanstanden. Der staatliche Bildungsauftrag (Art. 128 ff. BV) ist umfassend und Privatschulen unterstehen als Teil des gesamten Schul- und Bildungswesens der Schulaufsicht. Im Bereich der Privatschulen wird der staatliche Bildungsauftrag zwar durch die Privatschulfreiheit begrenzt. Gleichwohl ist die Einschätzung des Gesetzgebers, auch die Daten der Privatschulen seien für die Statistiken notwendig, um die Bildungsplanung des Staates sachgerecht zu erfüllen, nicht zu beanstanden. Auch die staatliche Aufsicht nach Art. 130 Abs. 1 BV kann nur auf der Grundlage präziser Daten wahrgenommen werden (vgl. LT-Drs. 16/3827 S. 9). Hinzu kommt, dass statistische Daten aus dem Privatschulbereich für den Staat auch erforderlich sein können, damit dieser seine verfassungsrechtlichen Verpflichtungen im Hinblick auf die Garantie der Privatschule als Institution, etwa durch finanzielle Förderung (vgl. VerfGHE 60, 167/ 173 f. m. w. N.), planen und erfüllen kann. Vor allem ist aber zu beachten, dass es Interdependenzen und Steuerungsrückkopplungen zwischen dem öffentlichen Schulwesen und dem durch die privaten Schulen getragenen Schulwesen gibt, die zur Erfüllung des umfassenden staatlichen Bildungsauftrags statistisch erkennbar sein müssen. Ergeben etwa die Informationen aus den Ergebnisstatistiken, dass an den privaten Schulen signifikant bessere Ergebnisse erzielt werden als an den öffentlichen Schulen oder umgekehrt, so kann dies schulbildungspolitischen und organisatorischen Steuerungsbedarf – bei den privaten Schulen im Wege der staatlichen Aufsicht bzw. des Genehmigungswesens (Art. 130 Abs. 1 BV, Art. 92 ff. BayEUG) – anzeigen und auslösen, um im jeweiligen Bereich statistisch erkennbare Defizite auf der Makroebene auszugleichen bzw. solchen entgegenzuwirken.

354

Die Geeignetheit der Regelung der statistischen Erhebung nach Art. 113 b BayEUG wird auch nicht erfolgreich mit der Behauptung in Zweifel gezogen, dass die Erhebungsmerkmale, die Art. 113 b Abs. 3 BayEUG vorschreibt, jedenfalls bei Privatschulen aufgrund ihrer diesbezüglichen strukturellen pädagogischen und organisatorischen Besonderheiten nicht vorhanden wären.

355

Der Antragsteller trägt insoweit vor, die von Art. 113 b Abs. 3 BayEUG geforderten Angaben zu Erhebungsmerkmalen wie etwa „Daten der Unterrichtseinheiten (Klassen/Klassengruppen, Fach, Art des Unterrichts, zeitlicher Umfang, Stundenkürzung/zusätzlicher Lehrerberauf [Stunden, Grund])“ (Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Buchst. b BayEUG), Daten zu „Unterrichtspflichtzeit, Teilzeit [Stundenzahl, Grund, Arbeitszeitmodell]“ (Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Buchst. a BayEUG) und Daten zu den „von Schülerinnen und Schülern im laufenden Schuljahr besuchten Unterrichtseinheiten“ (Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BayEUG) könnten von den privaten Schulen nicht geliefert werden, da diese Informationen bei Privatschulen nicht vorlägen. Vielmehr gingen diese Erhebungsmerkmale vom an öffentlichen Schulen praktizierten Unterrichtswesen aus, das der Beschulung an Privatschulen indessen nicht entspreche. Aufgrund der Privatschulfreiheit würden die Privatschulen zum Beispiel ihre Unterrichtseinheiten abweichend vom 45-Minuten-Takt planen und auch die Unterrichtspflichtzeit oder Teilzeit von Lehrkräften anders als an öffentlichen Schulen regeln. Angaben zur Art des Unterrichts und zum zeitlichen Umfang (Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Buchst. b BayEUG) könnten nicht gemacht werden, da diese Merkmale auf den bei öffentlichen Schulen gelebten Klassenunterricht zugeschnitten seien, welcher an privaten Schulen mit ihrem Angebot von individualisiertem und digitalisiertem Lernen kaum mehr praktiziert werde. Daher wären die privaten Schulen entweder dazu gezwungen, falsche Angaben bei der statistischen Erhebung zu machen oder innovativen Unterricht und individualisiertes Lernen zu vermeiden, was jedoch mit der Privatschulfreiheit unvereinbar wäre.

356

Es kann dahingestellt bleiben, ob die Behauptung, dass der von privaten Schulen offerierte Unterricht in der geschilderten Weise strukturell stark von dem an öffentlichen Schulen angebotenen Unterricht abweicht, tatsächlich in signifikanter Weise für eine große Zahl von privaten Schulen zutrifft. Denn auch wenn dies als zutreffend unterstellt wird, werden die privaten Schulen durch Art. 113 b Abs. 3 und 8 BayEUG nicht zu falschen Angaben verpflichtet, wenn die im Rahmen der statistischen Erhebung abgefragten Merkmale aufgrund der konkreten tatsächlichen Umstände vor Ort in der privaten Schule nicht – jedenfalls nicht in Form des nach Art. 113 b Abs. 3 BayEUG abgefragten Erhebungsmerkmals – vorhanden sind. Die von Art. 113 b Abs. 8 BayEUG, Art. 12 BayStatG angeordnete Auskunftspflicht bezieht sich nur auf die Angabe von tatsächlich vorhandenen Informationen, und zwar in der vor Ort im entsprechenden Register oder Datenbank vorhandenen Form. Dies erschließt sich bereits aus dem Wortlaut der Vorschriften, welche nur eine Pflicht zur – rechtzeitigen, richtigen, vollständigen und kostenlosen – Auskunft und nicht etwa eine weitergehende Aufklärungs- oder Ermittlungspflicht (vgl. etwa § 90 Abs. 2 AO) statuieren. Eine Auskunft im Rahmen statistischer Erhebungen erstreckt sich nur auf vorhandene bzw. ohne weitere Umstände durch den Beauskunftenden beschaffbare Informationen. Diese Informationen betreffen Tatsachen, also hier nur real bei der Privatschule vorliegende, dem Beweis zugängliche Sachverhalte über Personen oder Sachen (vgl. Art. 15 Abs. 1 Satz 1 BayStatG). Die Auffassung, dass sich aus den Erhebungsmerkmalen implizit eine Handlungspflicht für Privatschulen zur entsprechenden Umgestaltung etwa des erteilten Unterrichts oder der Form der Wissensvermittlung ergäbe, damit die im Rahmen der Amtlichen Schulstatistik abgefragten Erhebungsmerkmale (Art. 113 b Abs. 3 BayEUG) von der privaten Schule generiert werden könnten, findet im Gesetz keine Stütze. Dafür, dass Art. 113 b BayEUG so zu verstehen ist, dass er zulässt, der Pflicht zur Erteilung statistischer Auskünfte auf die eben dargelegte Weise gerecht zu werden, spricht auch Art. 92 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 bzw. Art. 102 Abs. 4 Halbsatz 2 BayEUG, wonach Art. 90 BayEUG bei der Anwendung von Art. 113 b BayEUG unberührt bleibt, der seinerseits die Freiheit der Privatschulen bekräftigt, im Rahmen der Gesetze über eine besondere pädagogische, religiöse oder weltanschauliche Prägung, über die Lehr- und Erziehungsmethoden und über den Lehrstoff und die Formen der Unterrichtsorganisation zu entscheiden.

357

Nach alledem steht es de lege lata einer privaten Schule frei, in der vom Antragsteller vorgetragenen und hier unterstellten Sachverhaltskonstellation, bei der eine private Schule keine Angabe zu einem einzelnen Erhebungsmerkmal nach Art. 113 b Abs. 3 BayEUG machen kann, da dieses wegen besonderer pädagogischer Prägung der betroffenen Schule nicht vorliegt, eine Fehlanzeige bzw. „keine Angabe“ zu tätigen. Sollte das nach Art. 113 b Abs. 8 Satz 3 BayEUG als Kommunikationsweg für die statistische Beauskunftung zwingend zu verwendende, vom Staatsministerium bereitgestellte Schulverwaltungsprogramm technisch derzeit nicht die Eingabemöglichkeit für solche Fehlanzeigen zu einzelnen Erhebungsmerkmalen vorsehen – wie es der Antragsteller vorträgt –, so wäre dies kein verfassungsrechtliches Problem der gesetzlichen Regelung. Denn weder Art. 113 b BayEUG noch die anderen verfahrensgegenständlichen Normen, die das Schulverwaltungsprogramm des Staatsministeriums erwähnen, enthalten normative Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung dieses Programms, insbesondere nicht in der behaupteten Art. Vor allem schließen die Bestimmungen nach ihrem jeweiligen Normbefehl nicht aus, eine Fehlanzeige zu melden. Falls es im Einzelfall streitig sein sollte, ob eine Schule zu Recht annimmt, Angaben seien nicht möglich und deshalb sei die Eintragung einer Fehlanzeige im Schulverwaltungsprogramm angezeigt, wäre dies keine verfassungsrechtliche, sondern eine vor den Verwaltungsgerichten zu klärende Frage der Anwendung des einfachen Rechts. Damit ist auch der Einwand, den Privatschulen drohe bei Verweigerung der Antwort bzw. der Abgabe einer Fehlanzeige die Kürzung oder Einstellung der staatlichen Bezuschussung durch die Schulaufsicht, hinfällig.

358

Die Frage, ob solche Fehlanzeigen – jedenfalls bei Auftreten in größerer Zahl – wie behauptet die statistische Aussagekraft der Erhebung beeinträchtigen, ist wegen der Aufbereitung und Analyse empirischer Daten ein Problem des Gesetzesvollzugs und der Statistikerstellung, dessen Lösung den mit der dazu nötigen fachlichen Expertise ausgestatteten Statistikbehörden obliegt. Auch verfängt der Einwand nicht, dass Art. 113 b Abs. 6 Satz 2 Nr. 1 BayEUG fordere, die Erhebungsmerkmale nach Absatz 3 für die Beschreibung der Unterrichtssituation an allgemein bildenden Schulen zum 1. Oktober und an beruflichen Schulen zum 20. Oktober zu erfassen, aber insbesondere private Schulen nicht gezwungen seien, die „Unterrichtssituation“ zu Beginn des Schuljahres während des gesamten Schuljahres beizubehalten, sodass die Angaben nur eine Momentaufnahme seien, die spätestens nach der ersten Stundenplanänderung ihren

Sinn verliere. Vielmehr ist es stichtagsbezogenen Erhebungen immanent, dass die hieraus gewonnene Statistik ihre Aussagekraft auf den Zeitpunkt der Erhebung beschränkt.

359

Die im Gesetz vorgesehene Totalerhebung ist auch erforderlich. Entgegen der nicht weiter substantiierten Behauptung des Antragstellers ist eine Stichprobenerhebung nicht gleich geeignet, die Ziele des Gesetzgebers zu erreichen. Zwar hat der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz in seinem 23. Tätigkeitsbericht noch grundsätzliche datenschutzrechtliche Bedenken u. a. im Zusammenhang mit der Auswertungsdatenbank wegen der Totalerhebungen anstatt wissenschaftlich basierter repräsentativer Stichprobenerhebungen geäußert. Allerdings richteten sich diese Bedenken gegen eine frühere Fassung des Gesetzentwurfs.

Demgegenüber hat der Bayerische Landesbeauftragte zu der Gesetz gewordenen Fassung des Art. 113 b BayEUG diese Kritik in seinem 24. Tätigkeitsbericht nicht mehr aufrechterhalten. Vielmehr hat er dort festgestellt, dass die nunmehr vorliegende, mit ihm abgestimmte gesetzliche Rechtsgrundlage für das eGovernmentProjekt „Amtliche Schuldaten“ den datenschutz- und statistikrechtlichen Erfordernissen genüge.

360

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil dem Gesetzgeber aufgegeben, bei einer statistischen Erhebung anhand des erreichbaren Materials zu prüfen, ob eine Totalerhebung trotz einer inzwischen fortgeschrittenen Entwicklung der statistischen und sozialwissenschaftlichen Methoden noch verhältnismäßig ist (BVerfGE 65, 1/56). In der Entscheidung zum Zensus 2011 hat es zudem den Umstand, dass die den Gegenstand dieser Entscheidung bildende bloße Stichprobenerhebung gegenüber der Vollerhebung die Zahl der zu befragenden Personen möglichst geringhält, als einen positiven Aspekt im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung angesehen (BVerfGE 150, 1 Rn. 312 f., 338). Auf die hier zu beurteilende Frage der Verhältnismäßigkeit einer statistischen Erhebung von Daten von Schülerinnen und Schülern, externen Prüfungsteilnehmern, Lehrkräften und des nicht unterrichtenden Personals können diese Aussagen des Bundesverfassungsgerichts aber schon deswegen nicht übertragen werden, da sie eine Volkszählung betrafen, sich also auf eine statistische Erhebung zur gesamten Bevölkerung in Deutschland bezogen. Demgegenüber erfasst Art. 113 b BayEUG nur einen kleinen Teil der bayerischen Bevölkerung und ist mithin in quantitativer Hinsicht – die gerade bei der Frage der Total- oder Stichprobenerhebung im Zentrum steht – mit den Fallkonstellationen des Bundesverfassungsgerichts nicht ansatzweise vergleichbar. Schließlich kann der Verfassungsgerichtshof die Beurteilungs- und Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers auch nur eingeschränkt überprüfen (VerfGH vom 26.10.2023 VerfGHE 76, 445 Rn. 61). Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich nicht generell gehalten, vor Regelung einer registergestützten Totalerhebung zu Daten, die allein bestimmte Bevölkerungskreise betreffen, anhand statistischer und sozialwissenschaftlicher Methoden zu prüfen, ob eine Stichprobenerhebung voraussichtlich gleich valide Ergebnisse liefern würde. Denn mit der registergestützten Erhebung, die auf bereits vorhandene Verwaltungsdaten zurückgreift, hat der Gesetzgeber schon eine hinreichend grundrechtsschonende Erhebungsvariante gewählt.

361

(c) Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch Art. 113 b BayEUG ist auch verhältnismäßig im engeren Sinn, d. h. zumutbar. Das öffentliche Interesse an der Erstellung der Statistiken zur Bildungsplanung und die Organisation des Schulwesens überwiegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen.

362

Bei der Bildungsplanung und der Organisation des Schulwesens handelt es sich um öffentliche Aufgaben, die verfassungsrechtlich aus der staatlichen Schulaufsicht hergeleitet werden können und gegenüber dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung einen abwägungsrelevanten Belang bilden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zum Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, die das Bundesverfassungsgericht bei der Erstellung von Statistiken zur Sicherstellung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung fordert (BVerfGE 65, 1/49; 150, 1 Rn. 223 f.), vorliegend gewahrt sind. Es kann daher dahingestellt bleiben, ob das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach der Bayerischen Verfassung ebenso hohe Anforderungen an die statistische Datenverarbeitung stellt. Zu den vom Bundesverfassungsgericht geforderten Vorkehrungen gehört, dass die der Identifizierung der

befragten Personen dienenden Daten zum frühestmöglichen Zeitpunkt gelöscht und bis zu diesem Zeitpunkt Namen und Anschrift von den übrigen Angaben getrennt und unter besonderem Verschluss gehalten werden. Zudem bedarf es wirksamer Abschottungsregelungen nach außen. Schon während der Erhebung ist eine strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben geboten, solange noch ein Personenbezug besteht oder herstellbar ist (Statistikgeheimnis); das gleiche gilt für das Gebot einer möglichst frühzeitigen (faktischen) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung (BVerfGE 65, 1/49; 150, 1 Rn. 224).

363

Bei der durch Art. 113 b BayEUG bewirkten statistischen Datenerhebung sind diese Anforderungen beachtet. Wie bereits dargelegt (oben unter (1) (a) (aa)), sind durch die Ausgestaltung der Amtlichen Schulstatistik und der Ergebnisstatistiken als Landesstatistiken die Vorschriften des Bayerischen Statistikgesetzes anzuwenden, die die geforderten verfahrensrechtlichen Sicherungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung enthalten. Speziell im Hinblick auf die geforderte Trennung und Löschung der – einen Personenbezug ermöglichenden – Hilfsmerkmale enthält Art. 113 b Abs. 4 Satz 2 BayEUG sogar zusätzliche Vorgaben zu den allgemeinen Vorgaben des Art. 15 Abs. 2 und 3 BayStatG. Aufgrund dieser normativen grundrechtsschonenden Regelungen ist auch für die behauptete Missbrauchsgefahr kein Raum. Die Erstellung der Ergebnisstatistiken nach Art. 113 b Abs. 5 BayEUG birgt auch nicht die Gefahr einer Persönlichkeitsprofilbildung. Denn für die Ergebnisstatistiken werden, wie dargelegt (oben unter (1) (a) (bb)), nach den gesetzlichen Maßgaben des Art. 113 b Abs. 5 BayEUG nur anonymisierte Leistungsdaten durch die Statistikbehörde verarbeitet. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verlangt daher – entgegen der Auffassung des Antragstellers – für diese anonymisierten Daten keine gesonderten Lösungsregelungen.

364

b) Die Popularklage ist auch in Bezug auf Art. 113 b BayEUG unbegründet, soweit sie sich auf die gerügte Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Privatschulen aus Art. 101 BV stützt. Denn es wurde bereits die Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung natürlicher Personen durch Art. 113 b BayEUG geprüft und festgestellt, dass eine solche nicht vorliegt. Der Schutz juristischer Personen reicht nicht weiter als der Schutz natürlicher Personen.

365

c) Die Privatschulfreiheit aus Art. 134 Abs. 1 und 2 BV wird durch Art. 113 b BayEUG nicht verletzt.

366

aa) Durch die Verpflichtung der Privatschulen, gemäß Art. 113 b Abs. 8 BayEUG Auskünfte für die Erhebung der Amtlichen Schulstatistik und der Ergebnisstatistiken zu erteilen, wird in die Privatschulfreiheit aus Art. 134 Abs. 1 und 2 BV eingegriffen.

367

(1) Durch die Verpflichtung, die Angaben für die Amtliche Schulstatistik (Art. 113 b Abs. 6 i. V. m. Abs. 3 und 4 BayEUG) und die Angaben für die Ergebnisstatistiken (Art. 113 b Abs. 7 i. V. m. Abs. 5 BayEUG) unter Verwendung des vom Staatsministerium bereitgestellten Schulverwaltungsprogramms gemäß Art. 113 b Abs. 10 Satz 1 BayEUG an das Landesamt für Statistik bzw. die anderen in Art. 113 b Abs. 10 Satz 2 BayEUG genannten Statistikstellen zu erteilen, wird in die von der Privatschulfreiheit geschützte Gestaltungsfreiheit des Privatschulträgers hinsichtlich der organisatorischen Rahmenbedingungen der Schule eingegriffen.

368

Zwar werden die Privatschulen in Art. 113 b Abs. 8 BayEUG, in dem die Auskunftspflicht der Schulleiter (in Satz 2 Nr. 1) bzw. der Kolleggruppenleiter des Lehrgangs in Verbindung mit dem Bayerischen Rundfunk und der Leitungen der Staatsinstitute für die Ausbildung von Fach- bzw. Förderlehrern (in Satz 2 Nr. 2) für die statistischen Erhebungen festgelegt ist, nicht ausdrücklich genannt. Art. 92 Abs. 5 Satz 1 und Art. 102 Abs. 4 BayEUG stellen jedoch klar, dass die Vorschrift auch auf Privatschulen anwendbar ist.

369

Art. 113 b BayEUG tangiert weder unmittelbar noch – anders als der Antragsteller meint – mittelbar den engeren Kern der Privatschulfreiheit, das Recht also, die Prägung und Ausgestaltung des in der Privatschule erteilten Unterrichts insbesondere im Hinblick auf die Erziehungsziele, die weltanschauliche

Basis, die Lehrmethode und die Lehrinhalte eigenverantwortlich zu bestimmen. Soweit vorgebracht wird, die in Art. 113 b Abs. 3 Satz 1 Nrn. 3 und 5 BayEUG geforderten Angaben zu Klassen und Unterrichtseinheiten seien mit der an Privatschulen praktizierten Realität individualisierten Unterrichts und individualisierten Lernens mit fächerübergreifendem Projektunterricht und individueller Förderung einzelner Schüler unvereinbar, entspricht dies, wie bereits ausgeführt (oben unter a) bb) (3) (b)), nicht den gesetzlichen Vorgaben. Auch findet die Auffassung des Antragstellers, wonach aus den Erhebungsmerkmalen implizit eine Handlungspflicht für Privatschulen zur Umgestaltung etwa des erteilten Unterrichts oder der Form der Wissensvermittlung herzuleiten sei, damit die im Rahmen der Amtlichen Schulstatistik abgefragten Erhebungsmerkmale (Art. 113 b Abs. 3 BayEUG) von der privaten Schule generiert werden können, im Gesetz keine Stütze.

370

Für die betroffenen Privatschulen beschränken sich die Auswirkungen, die von der Auskunftspflicht in Art. 113 b Abs. 8 BayEUG ausgehen, damit auf den Personalaufwand und die organisatorischen Vorkehrungen, um die geforderten Auskünfte in der vorgeschriebenen Weise über das kostenlos bereitgestellte Schulverwaltungsprogramm zu erteilen. Mithin betrifft der Eingriff lediglich den Bereich der Gestaltungsfreiheit des Privatschulträgers in organisatorischer und personeller Hinsicht.

371

(2) Insgesamt ist die Intensität des von Art. 113 b BayEUG ausgehenden Eingriffs in die Privatschulfreiheit als gering anzusehen, weil nicht in die Unterrichtsgestaltung als dem engeren Kern der Privatschulfreiheit eingegriffen wird, sondern nur ein äußerer Randbereich dieser Freiheit tangiert ist.

372

bb) Die Regelungen des Art. 113 b BayEUG schränken die Privatschulfreiheit nicht unverhältnismäßig ein.

373

(1) Der Gesetzgeber verfolgt durch die Regelung der statistischen Erhebungen nach Art. 113 b BayEUG und die darin enthaltene Verpflichtung der Privatschulen, für die vorgesehenen Erhebungen bestimmte, im Einzelnen aufgezählte Auskünfte über das bereitgestellte Schulverwaltungsprogramm zu erteilen, einen legitimen Zweck. Wie dargelegt, stellen die staatliche Bildungsplanung und die Organisation des Schulwesens, die in der verfassungsrechtlich in Art. 130 Abs. 1 BV verankerten staatlichen Schulaufsicht wurzeln, legitime Zwecke dar. Dies gilt auch im Hinblick auf Eingriffe in die Privatschulfreiheit.

374

(2) In gleicher Weise bestehen auch vor dem Hintergrund der Privatschulfreiheit keine Zweifel, dass der Gesetzgeber – wie dargelegt – davon ausgehen durfte, dass die Regelungen in Art. 113 b BayEUG zur Erreichung der genannten gesetzgeberischen Zwecke geeignet sind. Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber mit seiner Annahme, die statistische Erhebung der in Art. 113 b Abs. 3 bis 5 BayEUG aufgeführten Merkmale sei geeignet, der staatlichen Bildungsplanung und Organisation des Schulwesens zu dienen, den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum überschritten hätte, liegen nicht vor.

375

Die Regelungen in Art. 113 b Abs. 8 BayEUG sind auch, wie ebenfalls bereits im Einzelnen ausgeführt, erforderlich. Die Bedenken des Antragstellers gegen die Erforderlichkeit der Pflicht der Privatschulen, die vorgesehenen Auskünfte für die Amtliche Schulstatistik und die Ergebnisstatistiken zu erteilen, greifen nicht durch.

Die im Zusammenhang mit der Erforderlichkeit des Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung angestellten Überlegungen gelten hier in gleicher Weise. Der Gesetzgeber hat demnach mit seiner Einschätzung, dass ein gleich wirksames, die Privatschulfreiheit weniger beeinträchtigendes Mittel zur Erreichung des von ihm verfolgten Zwecks, die Grundlagen für die staatliche Bildungsplanung und Organisation des Schulwesens zu schaffen, nicht zur Verfügung steht, die ihm zustehende Einschätzungsprärogative nicht überschritten.

376

(3) Die angegriffenen Vorschriften führen auch nicht zu einer im engeren Sinn unverhältnismäßigen Belastung der Privatschulen.

377

Aus Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 113 b BayEUG ergibt sich, wie dargelegt, nur ein geringfügiger Eingriff in die Privatschulfreiheit, weil lediglich der weitere Rechtskreis der Gestaltungsfreiheit des Schulträgers hinsichtlich der organisatorischen Rahmenbedingungen tangiert wird. Dieser Eingriff steht nicht außer Verhältnis zu dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck, durch die Erstellung von Statistiken valide Grundlagen für die Bildungsplanung und die Organisation des Schulwesens, die Ausfluss der staatlichen Schulaufsicht sind, zu generieren. Vor diesem Hintergrund sind die von Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 113 b BayEUG ausgehenden Belastungen wirtschaftlicher Art in Form erhöhten organisatorischen und personalwirtschaftlichen Aufwands von den Privatschulen hinzunehmen.

378

Im Übrigen wird die Verhältnismäßigkeit der Verpflichtung der Privatschulen zur Auskunftserteilung über die festgelegten Erhebungsmerkmale nach Art. 113 b BayEUG, ähnlich wie hinsichtlich Art. 113 a BayEUG, durch Art. 111 Abs. 2 BayEUG sichergestellt. Nach der systematischen Stellung der Vorschriften sind die Vorgaben des Art. 111 Abs. 2 BayEUG ebenso bei der Anwendung von Art. 113 b BayEUG zu berücksichtigen, weshalb auch Art. 113 b BayEUG immer dann einschränkend auszulegen oder teleologisch zu reduzieren ist, wenn es andernfalls zu einer Verletzung der Privatschulfreiheit käme. Wie bereits ausgeführt, bestehen hierfür jedoch keine Anhaltspunkte.

379

d) Die Berufsfreiheit aus Art. 101 BV wird durch Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 113 b BayEUG nicht verletzt. Wegen der Subsidiarität der Berufsfreiheit sind Eingriffe ausschließlich an der Privatschulfreiheit zu messen, soweit deren Schutzbereich tangiert ist. Eingriffe in die Berufsfreiheit, die nicht zugleich auch in den Schutzbereich der Privatschulfreiheit eingreifen, sind im Hinblick auf Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 113 b BayEUG nicht ersichtlich, wären gegebenenfalls aber jedenfalls aus den gleichen Gründen, die den Eingriff in die Privatschulfreiheit rechtfertigen, als gerechtfertigt anzusehen.

380

e) Auch verletzt Art. 92 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. Art. 113 b BayEUG nicht den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 118 Abs. 1 BV.

381

Es liegt weder eine verbotene Gleichbehandlung von Privatschulen und öffentlichen Schulen noch eine verbotene Ungleichbehandlung von Waldorfschulen und anderen Privatschulen vor. Die staatliche Bildungsplanung und die Organisation des Schulwesens als Ganzes, die in der verfassungsrechtlich verankerten staatlichen Schulaufsicht wurzeln, stellen legitime Zwecke dar, die es rechtfertigen, auch die Privatschulen in die statistischen Erhebungen einzubeziehen, die als Grundlage hierfür dienen. Eine ungerechtfertigte Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Schulen ist daher nicht zu erkennen. Eine Ungleichbehandlung der übrigen Privatschulen im Verhältnis zu den Waldorfschulen scheidet wegen der im Zusammenhang mit Art. 85, 85 a und 113 a BayEUG ausgeführten Gründe aus.

VII.

382

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).