

REPUBLIC ÖSTERREICH  DATENSCHUTZRAT

Museumstraße 7, A-1070 WIEN
BMVRDJ-818.029/0004-DSR/2019
Telefon • +43 1 52152 2906
E-MAIL • DSR@BMVRDJ.GV.AT

An das
Bundesministerium für Bildung,
Wissenschaft und Forschung
Per Mail:
begutachtung@bmbwf.gv.at

Bundesgesetz, mit dem das Schulorganisationsgesetz, das Schulunterrichtsgesetz, das Schulunterrichtsgesetz für Berufstätige, Kollegs und Vorbereitungslehrgänge, das Schulpflichtgesetz 1985, das Pflichtschulabschluss-Prüfungsgesetz, das Hochschulgesetz 2005, das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz und das Universitätsgesetz 2002 geändert werden und das Bildungsdokumentationsgesetz 2019 erlassen wird

Der Datenschutzrat hat in seiner **246. Sitzung am 17. Mai 2019** einstimmig beschlossen, zu der im Betreff genannten Thematik folgende Stellungnahme abzugeben:

I. Allgemeines

Hauptgesichtspunkte des Gesetzesentwurfes:

Mit vorliegendem Entwurf sollen laut den Erläuterungen folgende Zielsetzungen erreicht werden:

- Die Weiterentwicklung der Polytechnischen Schule, insbesondere durch die Modernisierung des Fächerkanons als Basis für die Neugestaltung der Lehrpläne, und
- eine effizientere Datenweitergabe zwischen elementaren Bildungseinrichtungen und Schulen im Rahmen der Schuleingangsphase.

Darüber hinaus soll das Bundesgesetz über die Dokumentation im Bildungswesen (Bildungsdokumentationsgesetz 2019 – BildDokG 2019) neu erlassen werden.

Ziel der Weiterentwicklung der Polytechnischen Schule ist es, die Grundlage für eine zeitgemäße Ausbildung von Schülerinnen und Schülern am Ende der allgemeinen Schulpflicht zu schaffen.

Anpassungen der Datenweitergabe zwischen elementaren Bildungseinrichtungen und Schulen
Korrespondierend zu der in der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22 verankerten Verpflichtung der Länder, auf landesgesetzlicher Ebene dafür Sorge tragen, dass die Primarschulen von Seiten der elementaren Bildungseinrichtungen entsprechende Daten zu einer etwaig erfolgten Sprachförderung eines Kindes erhalten, sollen auch auf bundesgesetzlicher Ebene im Bereich der Schuleingangsphase entsprechende Anpassungen geschaffen werden. Zu diesem Zwecke soll die Schulleiterin oder der Schulleiter verpflichtet werden, die Übermittlung von Daten zur

Sprachstandsfeststellung und zur Sprachförderung von der Leiterin oder dem Leiter der elementaren Bildungseinrichtung zu verlangen, sofern die Erziehungsberechtigten nach Aufforderung durch die Schulleiterin oder des Schulleiters ihrer Vorlagepflicht nicht binnen einer angemessenen Frist nachkommen. Dies dient dem Ziel einer möglichst frühzeitigen Organisation und Bereitstellung von treffsicheren Fördermaßnahmen im Rahmen des Unterrichts nach dem jeweiligen Lehrplan sowie einer zweckmäßigen Klassenbildung und Klassenzuweisung.

Mit dem vorliegenden Entwurf des Bildungsdokumentationsgesetzes 2019 – BilDokG 2019 soll eine klare Trennung der Verarbeitung von schülerinnen- und schülerbezogenen Daten (personenbezogene Daten und sonstige Informationen) von jenen der Studierenden vorgenommen werden. Gemeinsame bzw. allgemeine Bestimmungen sollen im 1. Abschnitt vorangestellt werden. Der 2. Abschnitt soll die Normen der Schülerinnen und Schüler festlegen und so aufgebaut sein, dass zuerst die Daten abgebildet werden, die auf Schulstandortebene erhoben, verarbeitet und übermittelt werden, dann jene zwischen den Schulen im Datenverbund und zuletzt die Daten, die auf Bundesebene benötigt werden. Der 3. Abschnitt soll sich ausschließlich auf Studierende von postsekundären Bildungseinrichtungen beziehen. Der Aufbau soll dem vorherigen Abschnitt entsprechen. Zweck dieser Gliederung ist einerseits die damit einhergehende Transparenz und andererseits die Übersichtlichkeit für die Rechtsanwenderin oder den Rechtsanwender.

Ebenso diesem Zweck dienend soll eine neue Gliederung der Begriffsbestimmungen hinsichtlich der Bildungseinrichtungen vorgenommen werden. Neue Begriffe sollen aufgenommen werden, um den Anforderungen angesichts der zentralen Neuerungen gerecht zu werden. Abschließend sollen die zu verarbeitenden oder zu übermittelnden Daten in den Anlagen aufgelistet werden. Im Sinne der Grundsätze auf Zweckbindung und Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. b und c DSGVO) und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 1 Abs. 2 DSG) sollen nur personenbezogene Daten verarbeitet werden, die zur Erreichung des Ziels unbedingt erforderlich sind. Folgend den Grundsätzen der Art. 5 und 6 lit. c und e DSGVO sollen die in diesem Bundesgesetz angeführten Datenkategorien nur für Zwecke verarbeitet werden, die in den einschlägigen schul- und hochschulrechtlichen Normen geregelt sind. Die zu verwendenden Daten sollen den oben genannten Zwecken dienen und stellen das gelindeste Mittel zur Erreichung des Zieles dar. Soweit in den Anlagen besondere Kategorien personenbezogener Daten gemäß Art. 9 DSGVO aufgezählt sind, ist sichergestellt, dass in den einschlägigen Materiegesetzen, aus denen die Notwendigkeit der Verarbeitung resultiert, eine entsprechende Berücksichtigung des öffentlichen Interesses hervorgeht wie z.B. hinsichtlich der Erstsprache(n) und der im Alltag gebrauchten Sprache(n), welche der Zurverfügungstellung der Lehrpersonen und der Förderung im muttersprachlichen Unterricht dienen. Die weitreichendste Änderung im Bereich der Bildungsdokumentation soll die Umstellung von der Sozialversicherungsnummer als primäres Datum zur Identifikation des Individuums auf das bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK) darstellen. Der Datenschutzrat sprach sich wiederholt ablehnend zur Verwendung der Sozialversicherungsnummer für Bereiche, die nicht der Ingerenz der Sozialversicherung unterliegen – quasi als „Personenkennzeichen“ – aus (z.B. 2010 in einer Stellungnahme zu GZ BKA-817.246/0004-DSR/2010 ua.). Gemäß der E-Government-Strategie des Bundes wäre bei der Ausarbeitung von Regelungsvorhaben zukünftig auf die Verwendung der Sozialversicherungsnummer zu verzichten und stattdessen die Verwendung von bPK vorzusehen. Dieser Strategie soll nun entsprochen werden. Davon ausgenommen soll auf Schulstandortebene der Bereich der Schülerinnen- und Schülerunfallversicherung gemäß § 8 Abs. 1 Z 3 lit. h ASVG sein. bPK sind gemäß § 13 Abs. 1 des E-Government-Gesetzes (E-GovG) durch nicht umkehrbare Ableitungen aus der Stammzahl der betroffenen natürlichen Person von der Stammzahlenregisterbehörde zu

bilden. Ein bPK kann nicht auf die Stammzahl zurückgerechnet werden. Statistisch können notwendige Verknüpfungen über die statistische Einheit stattfinden, ohne dass die Anonymität der Betroffenen verletzt wird. Um der DSGVO zu entsprechen, soll eine allgemeine Löschrfrist im Datenverbund der Schulen determiniert werden.

Weitere Eckpunkte des vorliegenden Entwurfs sollen einerseits die Normierung der Datenverarbeitungen hinsichtlich der abschließenden Prüfungen, Externistenprüfungen, die einer abschließenden Prüfung entsprechen, sowie der Berufsreifepfung und andererseits der Datenverarbeitungen hinsichtlich der nationalen Leistungsmessungen sein. Einem Grundsatz der DSGVO folgend sollen Datenerhebungen, -verarbeitungen und -übermittlungen für die Rechtsanwenderin oder den Rechtsanwender Transparenz gewährleisten. Dies soll im gegenständlichen Vorhaben umgesetzt werden. Aufgrund der damit verbundenen zahlreichen, insbesondere in formaler Hinsicht, notwendigen Änderungen wird von einer Novellierung des Bildungsdokumentationsgesetzes, BGBl. I Nr. 12/2002, abgesehen und ein neues Bildungsdokumentationsgesetz 2019 erlassen, welches das Bildungsdokumentationsgesetz, BGBl. I Nr. 12/2002, in der Fassung BGBl. I Nr. 32/2018, ersetzt.

II. Datenschutzrechtliche Bemerkungen

Artikel 4 – Änderung des Schulpflichtgesetzes 1985

Zu Z 2 (§ 6 Abs. 1a):

Die Erläuterungen zu § 6 Abs. 1a führen aus, dass nunmehr eine Verpflichtung der Schulleiterin oder des Schulleiters zur Einholung der betreffenden Unterlagen vorgesehen wird. Fraglich ist jedoch, ob auch eine unmittelbare Verpflichtung der Erziehungsberechtigten zur Übermittlung der Unterlagen besteht.

Artikel 9 – Bundesgesetz über die Dokumentation im Bildungswesen (Bildungsdokumentationsgesetz 2019 – BilDokG 2019)

Vorbemerkungen

Der Entwurf sieht im Bereich der Bildungsdokumentation die Umstellung von der Sozialversicherungsnummer auf das bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK) vor. Die Verarbeitung der Sozialversicherungsnummer ist dennoch mehrfach im Entwurf (zB in den §§ 3, 15, 16, 22 und 23) geregelt und die Sozialversicherungsnummer wird auch als Datenart in den Anlagen genannt. Für die Umstellung kann in diversen Fällen (zB gemäß § 22 Abs. 5) mit Verordnung auch ein späterer Zeitpunkt bestimmt werden. Zudem ist etwa gemäß den Übergangsbestimmungen in § 22 Abs. 6 – sofern die technischen Voraussetzungen bis zum Schuljahr 2022/23 nicht gegeben sind – die Sozialversicherungsnummer im Rahmen der periodischen Überprüfungen von Lernergebnissen der Schüler bzw. Prüfungskandidaten bekanntzugeben. Eine Verarbeitung der (verschlüsselten) Sozialversicherungsnummer ist – sofern die technischen Voraussetzungen bis zum Schuljahr 2022/23 nicht gegeben sind – nach § 22 Abs. 7 vorgesehen. Auch haben nach den Übergangsbestimmungen hinsichtlich des 5. Abschnitts (§ 23) die in § 23 Abs. 1 genannten Leiter von Bildungseinrichtungen und postsekundären Bildungseinrichtungen die Sozialversicherungsnummern von Schülern bzw. Studierenden in den bezeichneten Fällen zu übermitteln, wenn die technischen Voraussetzungen noch nicht gegeben sind. § 23 Abs. 2 sieht weiters eine Verarbeitung der Sozialversicherungsnummer durch die Bundesanstalt Statistik Österreich vor. Allgemein stellt sich die Frage, ob bzw. in welchen Fällen das Fehlen der technischen Voraussetzungen bereits den Zeitpunkt der Umstellung hinausschiebt oder der spätere Zeitpunkt (zusätzlich) mit Verordnung festgelegt werden muss.

Im Hinblick auf die Verarbeitung der Sozialversicherungsnummer wird auf die Stellungnahme des Datenschutzrates vom 17. November 2010, GZ BKA-817.416/0002-DSR/2010, betreffend die Verwendung des bereichsspezifischen Personenkennzeichens in der Verwaltung und in aktuellen Regelungsvorhaben hingewiesen, in welcher er auch auf die Bildungsdokumentation Bezug nimmt. Der Datenschutzrat verwies darauf, dass in Österreich E-Government-Lösungen entwickelt wurden, um die Sozialversicherungsnummer nicht als universelles „Personenkennzeichen“ für Bereiche zu verwenden, welche keinen Bezug zu den Sozialversicherungssagenden aufweisen. Er wies darauf hin, dass zu diesem Zweck das bereichsspezifische Personenkennzeichen im E-Government-Gesetz (E-GovG) vorgesehen wurde und die Verwendung der Sozialversicherungsnummer als universelles „Personenkennzeichen“ daher klar der E-Government-Strategie des Bundes widerspricht.

Der Datenschutzrat begrüßt das Vorhaben, dass im Bereich der Bildungsdokumentation von der Sozialversicherungsnummer auf das bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK) umgestellt werden soll. Im Lichte der Stellungnahme des Datenschutzrates aus dem Jahr 2010 und der im Entwurf vorgesehenen Ausnahmen bzw. komplexen Übergangsregelungen, stellt sich jedoch die grundsätzliche Frage, wann eine vollständige verpflichtende Umstellung auf bPK im Bereich der Bildungsdokumentation zu erwarten ist. Dieser Prozess sollte aus datenschutzrechtlicher Sicht beschleunigt werden.

Allgemein wird angemerkt, dass im Sinne der Grundsätze auf Zweckbindung und Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. b und c DSGVO) und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 1 Abs. 2 Datenschutzgesetz (DSG), BGBl. I Nr. 165/1999) personenbezogene Daten nur dann verarbeitet werden dürfen, wenn diese Daten zur Erreichung des Ziels unbedingt erforderlich sind. Dies wäre insbesondere auch bei den in den Anlagen genannten Datenarten zu beachten.

Weiters sollte in den Erläuterungen dargelegt werden, ob die in den Anlagen angeführte Begründung für eine allfällige Nichtteilnahme an nationalen Leistungsmessungen und die Kontextdaten besondere Kategorien personenbezogener Daten gemäß Art. 9 DSGVO darstellen.

Zu § 3:

Fraglich erscheint, wozu der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger gemäß § 3 Abs. 4 die Sozialversicherungsnummern zu den verschlüsselten bPK-SV zu ermitteln und die Sozialversicherungsnummern mit den bPK-AS an die Bundesanstalt Statistik Österreich zu übermitteln hat. Sofern bereits bPK verwendet werden können, stellt sich die Frage, wozu zusätzlich Sozialversicherungsnummern benötigt werden.

Zu § 4:

Es sollte geprüft werden, ob die Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art. 35 Abs. 10 DSGVO (iVm Art. 35 Abs. 7 DSGVO) in den Erläuterungen vorweggenommen werden kann.

In § 4 Abs. 2 sollte verständlicher geregelt werden, in welchen konkreten Fällen die Datenverarbeitung durch gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche gemäß Art. 26 DSGVO vorgenommen wird. Weiters sollte möglichst abschließend geregelt werden, zu welchen Aufgaben die Abfrageberechtigung nach § 4 Abs. 4 konkret benötigt wird.

Zu § 4 Abs. 5 wird angemerkt, dass sich Datenverarbeitungen grundsätzlich bereits aus dem Gesetz ergeben müssen. Soweit in der Verordnung gemäß § 4 Abs. 5 (auch) Datenverarbeitungen geregelt werden sollen, müssten diese aufgrund des § 1 Abs. 2 DSG bereits aus dem Gesetz jedenfalls vorhersehbar sein. Es sollte geprüft werden, ob hinsichtlich des Verstoßes gegen Datensicherheitsmaßnahmen in § 4 Abs. 6 auch auf Art. 32 DSGVO verwiesen werden müsste.

Hinsichtlich der in § 4 Abs. 7 und 8 vorgesehenen Löschungsfristen (hier sogar Verdreifachung der Speicherdauer von 20 auf 60 Jahre) sollte iSd Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 1 Abs. 2 DSG)

ausführlicher erläutert werden, aus welchen Gründen die personenbezogenen Daten für diesen langen Zeitraum unbedingt benötigt werden. Dass durch die Verwendung von bPK ein höherer Schutz der Daten gegeben ist, hat für die Notwendigkeit der längeren Aufbewahrung der Daten grundsätzlich keine Bedeutung.

Zu § 5:

Allgemein sollte erläutert werden, ob nach § 5 Abs.1 auch besondere Kategorien personenbezogener Daten gemäß Art. 9 DSGVO verarbeitet werden. Diese Frage stellt sich besonders hinsichtlich der Verarbeitung des Religionsbekenntnisses und des festgestellten sonderpädagogischen Förderbedarfs (§ 5 Abs. 1 Z 17). Diesfalls sollte in den Erläuterungen dargelegt werden, auf welchen Eingriffstatbestand des Art. 9 Abs. 2 DSGVO sich die Verarbeitung stützt.

Hinsichtlich der Datenverarbeitungen in § 5 Abs. 3 stellt sich die Frage, welche personenbezogenen Daten konkret zu diesem Zweck erforderlich sind und wie lange diese Daten zum Zwecke der Ermittlung der der allgemeinen Schulpflicht unterliegenden Kinder benötigt werden bzw. wann diese zu löschen sind.

Zu § 7:

Es sollte erläutert werden, in welcher datenschutzrechtlichen Rolle (als Verantwortlicher gemäß Art. 4 Z 7 DSGVO oder als Auftragsverarbeiter gemäß Art. 4 Z 8 DSGVO) die Bundesanstalt Statistik Österreich gemäß § 7 Abs. 2 tätig wird, zumal gemäß § 7 Abs. 1 die zuständige Bundesministerin oder der zuständige Bundesminister als Verantwortliche oder Verantwortlicher gemäß Art. 4 Z 7 DSGVO automationsunterstützt die Gesamtevidenz der Schülerinnen und Schüler einzurichten hat.

Die Erläuterungen führen zudem aus, dass eine Auflistung der konkret zu verarbeitenden Daten der einzelnen Kategorien in einer Verordnung vorgenommen werden soll. Diesbezüglich wird auf die Anmerkungen zu § 4 Abs. 5 verwiesen.

Zu § 8:

Die in den Kontextdaten gemäß § 8 Abs.3 enthaltenen personenbezogenen Daten sollten ausführlicher erläutert werden. Insbesondere ist auch fraglich, ob im Zusammenhang mit dem sozioökonomischen Hintergrund besondere Kategorien personenbezogener Daten (Art. 9 DSGVO) verarbeitet werden.

Zu § 9:

Es sollte näher dargelegt werden, wie sich das Verhältnis von § 9 des Entwurfes zu § 4 des IQS – Gesetzes – IQS-G, BGBl. I Nr. xxx/2019, darstellt.

Allgemein erscheint zu § 9 Abs. 4 fraglich, weshalb nicht bereits von der Bundesanstalt Statistik Österreich die entsprechenden Auswertungen (Statistiken) hinsichtlich der Überprüfung von Lernergebnissen der Schülerinnen und Schüler sowie des Qualitätsmanagements und der Qualitätsentwicklung im Schulwesen erstellt werden, da diesfalls keine personenbezogenen Daten, sondern nur mehr aggregierte Statistikdaten übermittelt werden müssten. Diesbezüglich wird auch auf die Grundsätze der Zweckbindung und Datenminimierung und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hingewiesen.

Zu § 11:

Zu § 11 Abs. 8 ist anzumerken, dass die Banken einen Schreibzugriff auf die Daten im Datenverbund haben, aber selbst nicht Verantwortliche nach Art. 26 DSGVO sein sollen. Vor diesem Hintergrund sollte die datenschutzrechtliche Rolle der Banken im Datenverbund nochmals geprüft werden. Auch die öffentlichen Einrichtungen und Anbieter von Dienstleistungen gemäß § 11 Abs. 9, die Studierenden Vergünstigungen oder Ermäßigungen gewähren, sollten näher erläutert werden. Es

sollte weiters präzisiert werden, welche konkreten weiteren, insbesondere zur eindeutigen Identifikation erforderlichen, Daten von § 11 Abs. 9 Z 1 umfasst sein können.

In den Erläuterungen wird zudem ausgeführt, dass eine Auflistung der konkret zu verarbeitenden Daten der einzelnen Kategorien in einer Verordnung vorgenommen wird. Diesbezüglich wird auf die Anmerkungen zu § 4 Abs. 5 verwiesen.

Zu § 12:

Fraglich erscheint, welche datenschutzrechtliche Rolle das Austrian Higher Education Systems Network (AHESN) hat bzw. ob dies die Bezeichnung einer konkreten Datenverarbeitung (zB Software) ist. In diesem Zusammenhang sollte § 12 Abs. 3 näher erläutert werden.

Es sollte in § 12 Abs. 2 präzisiert werden, welche konkreten Studierenden- und Studiendaten ausgetauscht werden und zu welchem Zweck dieser Austausch erforderlich ist.

Zu § 13:

In § 13 Abs. 2 sollte die datenschutzrechtliche Rolle der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria festgelegt werden. Gleiches ist hinsichtlich Bundesanstalt Statistik Österreich in § 13 Abs. 3 anzumerken.

Hinsichtlich der näheren Bestimmungen zu den zu übermittelnden Daten gemäß § 13 Abs. 4 wird auf die Anmerkungen zu § 4 Abs. 5 verwiesen.

Zu § 15:

Zu § 15 Abs. 2 sollte noch näher erläutert werden, wozu die genannten personenbezogenen Daten der Schüler und Studierenden konkret benötigt werden und iSd Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (§ 1 Abs. 2 DSGVO) geprüft werden, ob alle in Abs. 2 genannten Daten zur Zweckerreichung unbedingt erforderlich sind.

Zu § 15 Abs. 6 wird angemerkt, dass die zu verarbeitenden personenbezogenen Daten bereits im Gesetz (und nicht erst in der Verordnung) geregelt werden müssen. Diesbezüglich wird auch auf die Anmerkungen zu § 4 Abs. 5 verwiesen.

21. Mai 2019

Für den Datenschutzrat

Der Vorsitzende:

OFENAUER

Elektronisch gefertigt