



A-1080 Wien, Wickenburggasse 8
Tel.: +43-1-52152 302556

E-Mail: dsb@dsb.gv.at
DVR: 0000027

GZ: DSB-D054.839/0001-DSB/2018

Sachbearbeiter: Mag. Marcus HILD, Dr. Matthias
SCHMIDL, Mag. Christiane LACKNER (SZR)

Präsidium des Nationalrates

Dr. Karl Renner Ring 3
1017 Wien

Stellungnahme der Datenschutzbehörde

per E-Mail: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Betrifft: Stellungnahme der Datenschutzbehörde zum do. Gesetzesentwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Austria Wirtschaftsservice-Gesetz, das Bundesgesetz über das Institute of Science and Technology – Austria, das Bundesgesetz vom 14. Oktober 1921, betreffend die Akademie der Wissenschaften in Wien., das DUK-Gesetz 2004, das Fachhochschul-Studiengesetz, das Forschungs- und Technologieförderungsgesetz, das Forschungsorganisationsgesetz, das FTE-Nationalstiftungsgesetz, das Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 2014, das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz, das Innovationsstiftung-Bildung-Gesetz, das OeAD-Gesetz, das Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH-Errichtungsgesetz, das Privatuniversitätengesetz, das Studienförderungsgesetz 1992, das Tierversuchsgesetz 2012 und das Universitätsgesetz 2002 geändert werden (Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018 – Wissenschaft und Forschung – WFDSAG 2018)

Die Datenschutzbehörde nimmt in o.a. Angelegenheit aus Sicht ihres Wirkungsbereiches wie folgt Stellung:

1. Allgemeines

Die Datenschutzbehörde hält fest, dass sie vom vorliegenden Entwurf in zweifacher Hinsicht betroffen ist.

Einerseits in ihrer Funktion als Stammzahlenregisterbehörde, andererseits in ihrer Funktion als datenschutzrechtliche Aufsichtsbehörde. Die Stellungnahme ist daher systematisch nach diesen Gesichtspunkten gegliedert.

Die Datenschutzbehörde hält weiters fest, dass der vorliegende Entwurf weit über die (bloße) Anpassung gesetzlicher Bestimmungen zur Durchführung der DSGVO hinausgeht.

Es entspricht dem Wesen verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte (hier: Rechte auf Wissenschaftsfreiheit, Erwerbsfreiheit und Informationsfreiheit einerseits sowie Recht auf den Schutz personenbezogener Daten andererseits), dass diese in keinem hierarchischen Verhältnis zu einander stehen, sondern im Einzelfall abzuwägen ist, welchem Recht der Vorrang einzuräumen ist. Der vorliegende Entwurf erweckt hingegen durchgehend den Eindruck, dass der Forschung in jedem Fall der Vorrang vor dem Schutz personenbezogener Daten einzuräumen ist.

Ebenso fällt auf, dass die Zuständigkeit der Datenschutzbehörde zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Datenverwendung durch Forschungseinrichtungen weitgehend ausgeschaltet werden soll.

Auch stellt sich die Frage, mit welcher Begründung Forschungseinrichtungen weitgehend von den Strafdrohungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) bzw. des Datenschutzgesetzes (DSG) ausgenommen werden sollen.

Einige Bestimmungen stehen darüber hinaus in offenkundigem Widerspruch zur DSGVO und dürften von der Datenschutzbehörde im Vollzugsfall aufgrund des Vorranges des Unionsrechts nicht angewendet werden.

Im Detail wird dazu wie folgt ausgeführt:

2. Stellungnahme der Datenschutzbehörde als Stammzahlenregisterbehörde:

Eingangs muss festgehalten werden, dass die Datenschutzbehörde erst durch den vorliegenden Entwurf von den ihr zugedachten Funktionen und Aufgaben erfahren hat.

Auch der WFA ist, trotz der der Datenschutzbehörde zusätzlich übertragenen Aufgaben, nicht zu entnehmen, wie dieser Mehraufwand budgetär und personell gedeckt werden sollte.

Eine Kostentragung durch Verantwortliche ist nicht vorgesehen, im Gegenteil: Diese sollen Anspruch auf kostenlose Ausstattungen erhalten.

Die Einmalkosten für die Einrichtung, aber auch laufende Kosten für den Betrieb (z.B. eines neuen Registers) sowohl bei der Stammzahlenregisterbehörde als auch bei ihrem Dienstleister, dem Bundesministerium für Inneres (BMI), **können aus dem laufenden Budget nicht abgedeckt werden.**

Die Kosten für umfangreiche Ausstattungen mit bPK sind ebenfalls nicht einkalkuliert.

Hinzukommt, dass die der Datenschutzbehörde und dem BMI zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen eine Übertragung von zusätzlichen Aufgaben nicht möglich machen. Dies insbesondere auch im Lichte des Art 58 Abs 6 DSGVO.

Weiters haben die Erfahrungen mit ähnlichen Projekten gezeigt, dass für eine ordnungsgemäße Umsetzung von E-Government-Projekten eine Vorlaufzeit von zumindest sechs Monaten erforderlich ist (Programmierarbeiten, Testläufe, Probeausstattungen, Fehlerbehebung etc.).

Es wird daher folgendes festgehalten:

Die der Datenschutzbehörde als Stammzahlenregisterbehörde in diesem Gesetzesentwurf zugedachten Aufgaben sind daher – abgesehen von den in dieser Stellungnahme geäußerten rechtlichen Bedenken – schon faktisch mangels finanzieller und personeller Ressourcen sowie aufgrund der notwendigen Vorlaufzeit nicht durchführbar.

Im Detail wird dazu wie folgt ausgeführt:

Zu Art. 7 (Änderungen des Forschungsorganisationsgesetzes):

Zu § 5:

Zu Abs. 1 ist auszuführen, dass im System des österreichischen E-Government die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Bereich ein wesentlicher Bestandteil ist, der nicht aufgehoben werden kann, ohne die Funktionalität des gesamten Systems maßgeblich zu beeinträchtigen. Während im privaten Bereich jeder Verantwortliche seinen eigenen bPK-Bereich hat, haben im öffentlichen Bereich Verantwortliche, die ähnliche Aufgaben erfüllen, denselben bPK-Bereich.

Das bPK bewirkt, dass mit ihm verknüpfte Daten einen besonders starken Personenbezug erhalten. Gleichzeitig ermöglichen bPK eine besonders leichte und hochwertige Verknüpfbarkeit von Daten, insbesondere, wenn sie mit einem bPK desselben Bereichs verknüpft sind. Mithilfe des verschlüsselten bPK ist das auch bereichsübergreifend möglich, unterliegt aber besonderen Kontrollen der Stammzahlenregisterbehörde.

Würden alle privaten und öffentlichen Forschungseinrichtungen bPK aus dem Bereich BF (Bildung und Forschung) einsetzen, würde dies zu einer problematischen und äußerst einfachen Vernetzbarkeit dieser Informationen nicht nur zwischen den privaten Verantwortlichen untereinander, sondern auch zwischen dem gesamten öffentlichen Bildungs- und Forschungsbereich führen.

Genau dem wollen und sollen die Bereichsabgrenzungsmechanismen im österreichischen E-Governmentsystem vorbeugen. Die Möglichkeit, Daten einfach und mit sehr hoher Zuordnungssicherheit austauschen zu können, ist zwar eine Stärke des österreichischen E-Governmentsystems, das damit verbundene erhöhte Risiko missbräuchlicher Datenzusammenführungen wird jedoch durch die unterschiedliche Ausgestaltung der bPK in den verschiedenen Bereichen reduziert.

Im privaten Bereich ist jeder einzelne Verantwortliche der Verantwortliche in (s)einem eigenen Bereich. Im öffentlichen Bereich gibt es 35 durch Verordnung vorgegebene Bereiche und zahlreiche weitere Bereiche, die von der Datenschutzbehörde im Bedarfsfall eingerichtet wurden (E-Government-Bereichsabgrenzungsverordnung - E-Gov-BerAbgrV).

Abs. 1 Z 1 lit. a erweckt auf den ersten Blick den Eindruck, die Verwendung des bPK führe zu einer Pseudonymisierung der Daten.

Tatsächlich wird genau das Gegenteil bestimmt. Eine Umsetzung von Z 1 lit. a führt zu einem besonders starken Personenbezug.

Ganz im Gegensatz zu lit. b und c, wo der Personenbezug zumindest teilweise entfernt werden muss. Das Entfernen des Namens aus dem Datensatz ändert am Umstand, dass es sich um ein Datum mit einem Personenbezug höchster Qualität handelt, nichts. Aufgrund der Ausführungen in den Erläuterungen auf Seite 26 1. Absatz, geht die Datenschutzbehörde davon aus, dass dies bekannt ist und daher kein Redaktionsversehen vorliegt.

Die Datenschutzbehörde regt daher an, Maßnahmen, die dem Schutz der Privatsphäre des Betroffenen dienen und Maßnahmen, die einen besonders starken Personenbezug herstellen, nicht miteinander in einer Aufzählung eines Unterabsatzes zu vermischen.

Die in den erläuternden Bemerkungen auf Seite 26 4. Absatz geäußerte Meinung, dass allein der Einsatz von bPK trotz Herstellung eines Personenbezugs höchster Qualität eine angemessene Garantie iSd Art. 89 DSGVO ist, teilt die Datenschutzbehörde nicht.

Es ist möglich, bPK für Zwecke der Pseudonymisierung zu verwenden, dabei sind aber dieselben Maßnahmen zu setzen, die bei anderen Pseudonymisierungsverfahren erforderlich sind. Da bPK des eigenen Bereichs typischerweise nicht für die Pseudonymisierung geeignet sind, weil diese ihrer Natur gemäß die eindeutige Identifizierung in diesem Bereich sicherstellen, muss ein eigens für diesen Zweck geschaffenes bPK verwendet werden. Gleiches gilt sinngemäß für die Verwendung anderer eindeutiger Identifikatoren.

Zu Abs. 1 Z 2 ist auszuführen, dass, sollte mit dieser Bestimmung die Möglichkeit geschaffen werden, Forschungseinrichtungen eine kostenlose Pseudonymisierung mit bPK zu ermöglichen, dies durch Schaffung einer entsprechenden Pseudonymisierungsstelle umgesetzt werden sollte. Die Datenschutzbehörde sollte mit dieser Funktion schon deshalb – unabhängig von der finanziellen Mehrbelastung – nicht betraut werden, weil eine unabhängige Aufsichtsbehörde nicht gleichzeitig große Datenanwendungen betreiben sollte. Einer derartigen Übertragung steht auch Art. 58 Abs. 6 DSGVO entgegen.

Zum „Widerspruchsregister“ nach Abs. 3:

Die Stammzahlenregisterbehörde hat keine finanziellen Ressourcen für die Umsetzung eines solchen Registers, weder für die Errichtung, noch für den Betrieb. In der WFA dieses Entwurfs ist dazu auch nichts angeführt.

Gemäß Art. 21 DSGVO hat der Verantwortliche Widersprüche entgegenzunehmen und darüber zu entscheiden, ob er diese Daten nicht mehr verarbeitet oder Gründe für die Weiterverarbeitung vorliegen. **Eine „Auslagerung“ dieser Verantwortung auf die Stammzahlenregisterbehörde ist mit den Grundprinzipien der DSGVO und den Aufgaben der Datenschutzbehörde als Aufsichtsbehörde**

schlicht unvereinbar. An die weiter oben geäußerten datenschutzrechtlichen Bedenken zur Verwendung des bPK wird erneut nachdrücklich hingewiesen.

Zu §§ 6 und 14:

In Bezug auf § 6 Abs. 3 und § 14 Abs. 3 wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

3. Stellungnahme der Datenschutzbehörde als datenschutzrechtliche Aufsichtsbehörde

Zu Art. 1 (Änderung des Austria Wirtschaftsservice-Gesetzes):

Zu § 8a:

Der hier vorgenommene Versuch, bestimmte Personen von der Verhängung von Geldbußen/Verwaltungsstrafen zu befreien, findet keine Deckung in der DSGVO.

Zudem ist unklar, was mit „Gehilfinnen und Gehilfen der Gesellschaft“ gemeint ist.

Auch scheint es aus Sicht der Datenschutzbehörde aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 7 B-VG) nicht geboten, einen bestimmten Sektor generell von Strafen auszunehmen.

Zu Art. 2 (Änderung des IST-Austria-Gesetzes):

Zu § 10:

Es wird auf die Ausführungen zu Art. 1 § 8a verwiesen.

Zu Art. 3 (Änderung des ÖAW-Gesetzes):

Zu § 4:

Es wird auf die Ausführungen zu Art. 1 § 8a verwiesen.

Zu Art. 4 (Änderung des DUK-Gesetzes 2004):

Zu § 5:

Es wird auf die Ausführungen zu Art. 1 § 8a verwiesen.

Zu Art. 6 (Änderung des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes):*Zu § 3d:*

Die Voraussetzungen für eine gültige Einwilligung gemäß Art. 4 Z 11 iVm Art. 7 DSGVO kann durch nationale Gesetzgebung nicht abgeändert werden.

Zu Art. 7 (Änderung des Forschungsorganisationsgesetzes – FOG):

Nach den Erläuterungen soll damit Art. 89 DSGVO durchgeführt werden. Die vorgeschlagenen Regelungen gehen jedoch nach Ansicht der Datenschutzbehörde über den von Art. 89 DSGVO vorgegebenen Rahmen hinaus.

Zu § 2:

In Z 4 wird der Begriff „Daten“ abweichend von Art. 4 Z 1 DSGVO geregelt. Wenn auf personenbezogene Daten Bezug genommen werden soll, sollte auf die Begriffsbestimmung der DSGVO verwiesen und keine sonstigen Datenarten als „Daten“ bezeichnet werden.

In Z 8 wird die „öffentliche Stelle“ in Anlehnung an das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) für den Anwendungsbereich des FOG legal definiert. Aus Sicht der Datenschutzbehörde kann der in der DSGVO verwendete Begriff der „öffentlichen Stelle“ zwar auf nationaler Ebene legal definiert werden. Jedoch hat dies in einer für alle Bereiche geltenden Weise zu erfolgen und müsste demnach aus systematischen Gründen im DSG, und nicht in einzelnen Materiengesetzen, erfolgen.

Es widerspricht der Systematik der DSGVO, auf nationalstaatlicher Ebene auslegungsbedürftige Begriffe uneinheitlich legal zu definieren. Zudem dürfte die sektorale Definition einer öffentlichen Stelle auch aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 7 B-VG) unzulässig sein.

Aufgrund dieses offenkundigen Widerspruchs zur DSGVO könnte diese Bestimmung im Vollzugsfall unangewendet bleiben.

Zu § 5:

Das erwähnte data mining (big data) und/oder das Auswerten von Patientenakten (personalisierte Medizin) sind nur in Ausnahmefällen in personenbezogener Form zulässig, denn grundsätzlich ist der Personenbezug gemäß Art. 89 Abs. 1 letzter Satz DSGVO zu entfernen. Diese Entfernung des Personenbezugs hat in der Regel schon beim Verantwortlichen der Datenquelle zu erfolgen (Prinzip der Datensparsamkeit), weil dieser die Daten nicht personenbezogen übermitteln darf, wenn das nicht

erforderlich ist. Insbesondere wenn der Zweck der Verarbeitung beim Übermittlungsempfänger keine personenbezogenen Daten erfordert, hat die Entfernung des Personenbezugs schon vor der Übermittlung der Daten zu erfolgen.

Der in Abs. 3 normierte Widerspruch würde nur dann Geltung entfalten, wenn er gegenüber dem Verantwortlichen erfolgt. Ein gegenüber der Datenschutzbehörde erklärter Widerspruch ist aus datenschutzrechtlicher Sicht unwirksam. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Punkt 2 dieser Stellungnahme verwiesen.

Die in Abs. 4 normierten (erleichterten) Voraussetzungen für eine Einwilligung in Abweichung von Art. 4 Z 11 iVm Art. 7 DSGVO finden nach Ansicht der Datenschutzbehörde in Art. 89 DSGVO keine Deckung und müsste daher im Vollzugsfall unangewendet bleiben. Im Übrigen erscheint es unüblich in Gesetzestexten englische Begriffe (wie „broad consent“) zu verwenden.

In Bezug auf Abs. 5 und 6 ist festzuhalten: Die in Art. 5 normierten Grundprinzipien der DSGVO können durch nationale Gesetzgebung nicht abgeändert werden. „Länger“ kann z.B. keinesfalls als „unbeschränkt“ interpretiert werden. Auch der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung ausgesprochen, dass die unbegrenzte bzw. zeitlich nicht näher eingeschränkte Speicherung/Aufbewahrung personenbezogener Daten eine Verletzung von Art. 8 EMRK bzw. § 1 DSG darstellt (vgl. dazu bspw. VfSlg. 19.937/2014).

Der in Abs. 7 normierte weitgehende Ausschluss von Betroffenenrechten ohne nähere Begründung und Konkretisierung findet nach Ansicht der Datenschutzbehörde in Art. 23 und 89 DSGVO keine Deckung.

In Abs. 8 wird ein gesondertes Regime für die Zulässigkeit der Verwendung von Daten für wissenschaftliche Zwecke in Abweichung von § 7 DSG normiert. Die in Abs. 8 genannten Voraussetzungen erscheinen unsystematisch und unverständlich.

Einerseits wird normiert, dass es keiner Genehmigung durch die Datenschutzbehörde bedarf. Gleichzeitig wird festgelegt, dass „*wissenschaftliche Einrichtungen das Recht zur Einholung einer freiwilligen Bestätigung durch die Datenschutzbehörde über das Vorliegen der Voraussetzungen*“ nach § 7 Abs. 3 DSG haben sollen. Es erscheint widersprüchlich, einerseits ein – offenbar – subjektives Recht auf Einholung einer Entscheidung durch die Datenschutzbehörde zu normieren (was wiederum ein Recht auf Entscheidung impliziert), gleichzeitig aber auszuführen, dass es sich um eine „freiwillige Bestätigung“ handelt. Es erscheint auch nicht zielführend, eine „freiwillige Bestätigung“ über das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen zu normieren, wenn die Datenschutzbehörde zur Klärung der Frage, ob diese Voraussetzungen vorliegen, ohnehin jene Ermittlungen anstellen müsste, die für eine bescheidmäßige Erledigung notwendig wären. Die Abweichung von der Genehmigungsvoraussetzung des § 7 Abs. 3 DSG erscheint in diesem Lichte nicht nachvollziehbar.

Der Satz „Bei Einholung einer freiwilligen Bestätigung gilt Art. 36 DSGVO über die vorherige Konsultation jedenfalls als erfüllt“ ist nicht nachvollziehbar, da Art. 35 und 36 DSGVO Fragen der Datenschutz-Folgenabschätzung regeln und nicht aber Fragen der Genehmigung zu Zwecken der wissenschaftlichen Forschung durch die Datenschutzbehörde.

In Abs. 9 wird in Abweichung von § 12 Abs. 4 Z 3 und 4 DSG der automationsunterstützte Abgleich von Bilddaten gestattet, ohne hierfür geeignete Maßnahmen zur Sicherung von Betroffenenrechten vorzusehen.

Zu § 7:

Abs. 4 Z 1 könnte so verstanden werden, als lege er gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche fest (Art. 26 DSGVO). Es wird angeregt, dies zu präzisieren.

Die in Abs. 4 Z 2 und 3 normierte Übermittlung personenbezogener Daten an den Nationalrat und die Veröffentlichung auf der Website des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung ist nicht näher begründet. Insbesondere geht der Zweck dieser Übermittlung nicht hervor.

Zu § 9:

Abs. 2 normiert den relativ schrankenlosen Verkehr mit direkt personenbezogenen Daten zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen, ohne hierfür geeignete Schutzmechanismen für Betroffene vorzusehen (insbesondere Informationspflichten nach Art. 13 und 14 DSGVO). Damit wird die Geltendmachung von Betroffenenrechten erheblich eingeschränkt. Eine Ausnahme der Informationspflichten nach Art. 13 und 14 DSGVO ist darüber hinaus in Art. 89 DSGVO nicht vorgesehen.

Die in Abs. 5 vorgesehene Befugnis für Zwecke der Lehre „sämtliche personenbezogene Daten“ verarbeiten zu dürfen, erscheint zu unspezifisch.

Zu § 10:

Die zu verarbeitenden Daten wären nach Ansicht der Datenschutzbehörde unter dem Blickwinkel des verfassungsgesetzlichen Datenminimierungsgebotes nach § 1 Abs. 3 letzter Satz DSG einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

Der in Abs. 5 normierte pauschale und nicht näher konkretisierte Ausschluss von Betroffenenrechten findet nach Ansicht der Datenschutzbehörde in Art. 23 DSGVO keine Deckung.

Zu § 12:

Hinsichtlich Abs. 2 wird auf die Ausführungen zu § 10 Abs. 5 verwiesen.

In Bezug auf Abs. 4 und 5 wird angemerkt, dass die Löschung der Daten jedenfalls dann zu erfolgen hat, wenn die Verarbeitung auf einer Einwilligung beruht und diese widerrufen wurde; dies auch dann, wenn das Forschungsprojekt noch andauert.

Zu § 14:

Es wird auf die Ausführungen zu Art. 1 § 8a sowie auf die Ausführungen zu § 38a sinngemäß verwiesen.

Zu § 21:

Die Datenschutzbehörde verweist auf die unter Punkt 2 zu § 5 Abs. 1 FOG abgegebene Stellungnahme.

Zu § 38a:

Die dort normierte Einstellungsverpflichtung von gerichtlichen und Verwaltungsstrafverfahren zugunsten der Adressaten des FOG erscheint unter dem Blickwinkel des Art. 7 B-VG verfassungswidrig.

Zu Art. 12 (Änderung des OeAD-Gesetzes):*Zu § 10a:*

Abs. 3 normiert eine Zuständigkeit des Bundesministers als Verantwortlichen, der sich ausschließlich der OeAD-GmbH als Auftragsverarbeiterin bedienen darf. Die Wahrnehmung der Betroffenenrechte hat zentral bei der OeAD-GmbH zu erfolgen, wobei bestimmte Rechte ausgeschlossen sind.

Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist es zwar zulässig, Anträge bei einem Auftragsverarbeiter einlaufen zu lassen. Die Behandlung und Entscheidung hat jedoch durch den Verantwortlichen zu erfolgen und kann nicht an den Auftragsverarbeiter delegiert werden.

Der nicht näher konkretisierte generelle Ausschluss bestimmter Betroffenenrechte findet nach Ansicht der Datenschutzbehörde in Art. 23 DSGVO keine Deckung.

Zu sonstigen Bestimmungen:

Soweit in sonstigen Bestimmungen ausgeführt wird, dass „*der 1. und 2. Abschnitt des FOG auch im Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes anzuwenden*“ sind, wird auf die Ausführungen zum FOG verwiesen.

Soweit in sonstigen Bestimmungen die „Straffreiheit“ von Gehilfinnen und Gehilfen bestimmter Stellen normiert wird, wird auf die Ausführungen zu Art. 1 § 8a verwiesen.

26. Februar 2018
Die Leiterin der Datenschutzbehörde:
JELINEK