

## **1152 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVII. GP**

---

**Berichtigte Fassung vom 11. November 2021**

# **Bericht**

## **des Ausschusses für Forschung, Innovation und Digitalisierung**

**über die Regierungsvorlage (1098 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Bundesstatistikgesetz 2000 und das Forschungsorganisationsgesetz geändert werden sowie**

**über den Antrag 939/A(E) der Abgeordneten Dr. Helmut Brandstätter, Kolleginnen und Kollegen betreffend Leichterem Zugang für die Wissenschaft und Forschung zu Registerdaten**

Das Bundesstatistikgesetz gibt derzeit in § 31 Abs. 3 vor, dass die Verwendung von personenbezogenen Statistikdaten für wissenschaftliche Zwecke unzulässig ist. Daraus ergibt sich, dass das Anonymisieren alleine nicht ausreicht, wenn neben dem Personenbezug andere Informationen zur Verfügung stehen, die das Identifizieren der statistischen Einheiten möglich machen.

Der Zugang der Wissenschaft zu Individualdaten der Bundesstatistik und der Verwaltungsregister ist ein entscheidender Faktor, um für den Wissenschaftsstandort Österreich nachhaltig - insbesondere in der Sozial- und lebenswissenschaftlichen Forschung zu sichern. Damit kann österreichische Forschung einen Schritt nachvollziehen, der von innovativen Forschungsnationen bereits seit längerem gemacht wurde. Innovative Forschung wird dadurch ermöglicht, dass Datenbestände kombiniert und mit aktuellen statistischen Methoden ausgewertet werden können. Durch die Kombination unterschiedlicher Datensätze können Forschungsfragen gestellt werden, für die es bisher keine Datengrundlage gegeben hat. Damit können im Sinne der Weiterentwicklung des Wissenschaftsstandortes neue Themenbereiche erschlossen werden. Auch evidenzbasierte Politik und wissenschaftliche Evaluierungen werden dadurch in einer deutlich verbesserten Qualität möglich. Der Bundesregierung ist es daher ein Anliegen, den Zugang der Wissenschaft zu verknüpfbaren anonymisierten Registerdaten durch eine Novellierung des Bundesstatistikgesetzes sicherzustellen. Der Datenzugang soll auf wissenschaftliche Zwecke beschränkt sein und die (europarechtlichen) Vorgaben des Statistik- und Datenschutzrechts erfüllen. Akkreditierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sollen aufgrund eines geregelten Verfahrens Zugang zu den Datenbeständen der Statistik Austria, die so anonymisiert wurden, erhalten, dass keine Rückführung auf den Einzelfall möglich ist. Daher sollen in Österreich ein „Austrian Micro Data Center“ und Datenzugänge für die Wissenschaft geschaffen werden. Viele der großen gesellschaftlichen Herausforderungen wie zB die Klimaerwärmung, der demographische Wandel oder eine Pandemie, können nur mit wissenschaftlicher Forschung, die auf soliden Daten und deren Analyse aufbaut, gelöst werden.

Durch die vorgeschlagene Novelle soll diesem Anliegen einerseits unter Beachtung der Vertraulichkeitsbestimmungen von Statistikdaten gemäß Verordnung (EG) Nr. 223/2009, ABl. Nr. L 87 vom 31.3.2009, S 164, über europäische Statistiken und andererseits unter Beachtung der Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. Nr. L 119 vom 4.5.2016, S. 1, entsprochen werden.

Durch den vorgeschlagenen § 31 soll es nunmehr Forschungseinrichtungen ermöglicht werden, auch durch einen Fernzugriff Zugang zu statistischen Einzeldaten der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ für die Durchführung statistischer Analysen für wissenschaftliche Zwecke zu erhalten, sofern diese Einzeldaten nicht durch Namen, Anschrift oder anhand einer öffentlich zugänglichen Identifikationsnummer den betroffenen statistischen Einheiten zugeordnet werden können.

Gemäß Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 dürfen die „Nationalen Statistischen Ämter“ (NSÄ) Wissenschaftlern, die für wissenschaftliche Zwecke statistische Analysen durchführen, Zugang zu vertraulichen Daten, die nur die indirekte Identifikation der statistischen Einheiten ermöglichen, gewähren.

Nach Art. 3 Z 9 leg. cit. bedeutet die „direkte Identifizierung“ von Statistikdaten die Identifizierung der betreffenden statistischen Einheit anhand ihres Namens oder ihrer Anschrift oder anhand einer öffentlich zugänglichen Identifikationsnummer und nach Z 10 die „indirekte Identifizierung“ die Identifizierung einer statistischen Einheit durch andere Mittel als die direkte Identifizierung.

Die vorgeschlagenen Regelungen im § 31 orientieren sich an Art. 3 bis 5 der Verordnung (EU) Nr. 557/2013 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 223/2009 über europäische Statistiken in Bezug auf den Zugang zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke, ABl. Nr. L 164 vom 18.6.2013, S 16.

Während der Zugang zu Daten der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ umfassend geregelt werden kann, kann aus kompetenzrechtlichen Gründen durch dieses Bundesgesetz nur der Zugang zu den durch Bundesgesetz eingerichteten Registern normiert werden.

Durch die Novelle des Forschungsorganisationsgesetzes (FOG) ist nunmehr für wissenschaftliche Zwecke auch der Zugang zu Daten von solchen Registern einzuräumen, die in den Verordnungen gemäß § 38b FOG angeführt sind. Diese Verordnungen werden von dem /der für Bildung, Wissenschaft und Forschung zuständigen Bundesminister/Bundesministerin im Einvernehmen mit dem/der für das jeweilige Register zuständigen Bundesminister/Bundesministerin erlassen. Der Zugang zu den Daten dieser Register soll über die technische Plattform, die die Bundesanstalt für die Einräumung des Fernzugriffes auf die Statistikdaten zu errichten hat, aus Gründen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit erfolgen. Die Neuregelungen in § 31a bis 31c betreffen die Mitwirkung der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ bei der Einräumung des Zugangs zu Daten der Register gemäß FOG.

Weiters werden aufgrund der technologischen Entwicklung die Arten der Erhebung von statistischen Daten erweitert.

Die Unabhängigkeit der fachlichen Leitung der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ wird gestärkt.

Überdies erfolgen technische Anpassungen aufgrund der bisherigen Praxis bei der Anwendung des Bundesstatistikgesetzes 2000.

Mit der in Artikel 1 vorgeschlagenen Novelle zum Bundesstatistikgesetz werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Registerforschung geändert. Insbesondere kommt es zu einer Erhöhung des Datenschutzes durch Umstellung von der Bereitstellung von Registerforschungsdaten hin zur Eröffnung eines Zugangs zu Registerforschungsdaten. Die dadurch erforderlichen Anpassungen im Forschungsorganisationsgesetz sollen mit der in Artikel 2 vorgeschlagenen Novelle zum Forschungsorganisationsgesetz vorgenommen werden.

### **Antrag 939/A(E)**


Die Abgeordneten Dr. Helmut **Brandstätter**, Kolleginnen und Kollegen haben am 14. Oktober 2020 den Entschließungsantrag 939/A(E) im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

„Von Gesundheit, Pensionen und Arbeitsmarkt über Pflege bis hin zu Bildung gibt es in Österreich zahlreiche öffentliche Datenbanken, die untereinander kaum verknüpft, bzw. für die Wissenschaft und Forschung nur schwer zugänglich sind. Aktuell sind Wissenschaft und Forschung in der Regel auf Daten der Statistik Austria angewiesen, die allerdings nur aggregiert vorliegen. Abgesehen von einer nicht vorhandenen kompatiblen Datenstruktur, fehlen auch die entsprechenden Pseudonymschlüssel, mit denen die verschiedenen Datenbanken verknüpft werden können.

Die Kritik an den fehlenden Registerdatenzugriffsmöglichkeiten für Wissenschaft und Forschung sind seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie wieder lauter geworden. Die entsprechende Feststellung der "Plattform Registerdatenforschung": "Der Zugang zu Daten aus öffentlichen Registern und der amtlichen Statistik und deren Verknüpfung auf Individualebene ist für die Forschung und Wissenschaft hierzulande oft grundsätzlich nicht möglich bzw. mit hohen Hürden versehen." (1). Die Datenzugänge sind dabei so suboptimal, dass der Druck der Wissenschaft über die Medien wieder größer geworden ist ("Wo sind all

die Covid-19-Daten geblieben?", Der Standard, 9.4.2020 (2); "Zugang zu Registerdaten: Angst im ehrenwerten Haus", Der Standard, 6.10.2020). Dabei wurde unter anderem festgestellt: "Es ist die Angst, der Wissenschaft systematischen und rechtlich verbindlichen Zugang zu anonymisierten beziehungsweise pseudonymisierten Registerdaten aus dem Gesundheits-, Pflege-, Arbeitslosen- und Pensionswesen zu ermöglichen. Solche Datenbestände enthalten keine Identitätsinformationen mehr; vor allem wenn sie miteinander verknüpft werden, bergen sie aber viel Informationsgehalt über das Infektionsgeschehen von SARS-CoV-2 in der österreichischen Bevölkerung."

Auf Twitter ist die ungenügende Datenlage für die Registerdatenforschung ohnehin ein Dauerthema. Eine Auswahl an Tweets zu COVID-19-Daten.

**Erich Neuwirth**  @neuwirthe · 6. Okt.

Ich hab einmal eine Grafik gemacht, in der ich dargestellt habe, welche Daten ich gerne täglich hätte. Alle Zahlen in den Kästchen und auf allen Pfeilen.

Ausnahmen: Kästchen ganz links und die 3 Pfeile ganz links. Das ist eine Darstellung der Systemzustände und

**Martin Halla** @HallaMartin

Antwort an @neuwirthe @mariodujakovic und 7 weitere Personen

Aus Analyse-Sicht wäre ein Individual Panel-Datensatz auf Tagesebene am Besten. Alle Infizierten die ins EMS eingehen, erhalten eine fixed ID & deren Status (krank zu Hause, Krank im Spital, etc.) wird täglich aktualisiert. Daraus kann man dann alle flows berechnen.

12:22 vorm. · 6. Okt. 2020 · Twitter Web App

Das Mindeste, das die Bundesregierung daher unternehmen müsste, ist, das Problem ernstzunehmen, eine Problemanalyse durchzuführen und die entsprechenden Verbesserungsschritte einzuleiten.

Quellen:

- (1) <https://www.registerforschung.at/>
- (2) <https://www.derstandard.at/story/2000116712154/wo-sind-all-die-covid-19-daten-geblieben>
- (3) <https://www.derstandard.at/story/2000120432948/zugang-zu-registerdaten-angst-im-ehrenwerten-haus>

Der Ausschuss für Forschung, Innovation und Digitalisierung hat den Entschließungsantrag 939/A(E) in seiner Sitzung am 24. November 2020 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer dem Berichterstatter Abgeordneten Dr. Helmut **Brandstätter** die Abgeordneten Eva Maria **Holzleitner**, BSc, Mag. Corinna **Scharzenberger**, Mag. Dr. Sonja **Hammerschmid** und Douglas **Hoyos-Trauttmansdorff**. Anschließend wurden die Verhandlungen vertagt.

Der Ausschuss für Forschung, Innovation und Digitalisierung hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 03. November 2021 erstmalig sowie den Entschließungsantrag 939/A(E) erneut in Verhandlung genommen.

Gemäß § 40 Abs. 1 GOG beschloss der Ausschuss einstimmig, Universitäts-Dozent Dr. Josef **Kytir** als Auskunftsperson beizuziehen.

An der Debatte beteiligten sich außer der Berichterstatterin Abgeordneten Mag. Eva **Blimlinger** die Abgeordneten Mag. Dr. Maria Theresia **Niss**, MBA, Dr. Helmut **Brandstätter**, Mag. Christian **Drobits**, Douglas **Hoyos-Trauttmansdorff**, Eva-Maria **Himmelbauer**, BSc und Süleyman **Zorba** sowie der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung Dr. Heinz **Faßmann** und der Ausschussobmann Abgeordneter Christian **Hafenecker**, MA. Die Auskunftsperson Dr. Josef **Kytir** beantwortete die an ihn gerichteten Fragen.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Mag. Dr. Maria Theresia **Niss**, MBA, Mag. Eva **Blimlinger**, Kolleginnen und Kollegen einen Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

#### „Zu Artikel 2 (Änderung des Forschungsorganisationsgesetzes):

Zu Z 1 (§ 38b FOG):

Mit der vorgeschlagenen Änderung sollen die verfassungsgesetzlich vorgesehenen Durchbrechungen des Weisungszusammenhangs gemäß Art. 20 B VG in der Verordnungsermächtigung abgebildet werden. Eine Änderung der inhaltlichen Anforderungen an Verordnungen (Abs. 1) soll damit nicht vorgenommen werden. Hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen darf auf die Erläuterungen zum Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018 - Wissenschaft und Forschung (ErläutRV 68 BlgNR 26. GP 49) sowie die Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR des Europäischen Datenschutzausschusses (aktuell in der Version 2.0 vom 13.10.2021) verwiesen werden. Register (§ 2d Abs. 2 Z 3), die nicht in einer Öffnungsverordnung gemäß Abs. 1 angeführt sind, stehen für Registerforschung grundsätzlich nicht zur Verfügung („generelle Schranke“). Darüber hinaus kann auch aus Registern, die in einer Öffnungsverordnung gemäß Abs. 1 angeführt sind, die Registerforschung von den Verantwortlichen (§ 2d Abs. 2 Z 3) verweigert werden, wenn die Voraussetzungen für die Registerforschung, insbesondere gemäß § 2d Abs. 2 Z 3, nicht gegeben sind („individuelle Schranke“).

Mit dem neuen Abs. 2 wird klargestellt, wie das Einvernehmen herzustellen ist: Z 1 betrifft Verantwortliche im Sinne des § 2d Abs. 2 Z 3, die verfassungsgesetzlich weisungsfrei gestellt sind. Da der Verantwortlichenbegriff gemäß § 2d Abs. 2 Z 3 an den Verantwortlichenbegriff des Art. 4 Nr. 7 DSGVO anknüpft, sind für die Feststellung des Verantwortlichen ua. die Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR des Europäischen Datenschutzausschusses (aktuell in der Version 2.0 vom 07.07.2021) anzuwenden. Diese Anknüpfung wurde vorgenommen, um unsystematische Abweichungen von den Regelungen der DSGVO zu vermeiden und so die Auslegung zu erleichtern. Vor der Einvernehmensherstellung hat daher Klarheit über die datenschutzrechtliche Rolle zu bestehen. Neben den unionsrechtlichen Vorgaben sind aber auch verfassungsrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen: Hinsichtlich der unmittelbar verfassungsgesetzlich weisungsfrei gestellten Institutionen, wie etwa

- der Universitäten (Art. 81c B-VG; dass mit der Formulierung „handeln im Rahmen der Gesetze autonom“ Weisungsfreiheit gemeint ist, ergibt sich aus den einschlägigen Gesetzesmaterialien [ErläutRV 314 BlgNR 23. GP 11]),
- der Gemeinden (als territorialer Selbstverwaltung) im eigenen Wirkungsbereich (Art. 118 Abs. 4 B-VG) oder

- der sonstigen Selbstverwaltung (als nichtterritorialer Selbstverwaltung gemäß Art. 120a ff B-VG) im eigenen Wirkungsbereich (Art. 120b Abs. 1 B VG), wie etwa der Sozialversicherungsträger oder der beruflichen Interessenvertretungen (AB 370 BlgNR 23. GP 5),

sollen allfällige Öffnungsverordnungen nicht im Einvernehmen mit den Bundesministerinnen oder Bundesministern der betreffenden Verwaltungsbereiche, sondern den verfassungsgesetzlich weisungsfrei gestellten Verantwortlichen, erlassen werden. Damit sollen – im Sinne der Verfassungskonformität von § 38b – verfassungsgesetzlich vorgesehene Weisungsfreistellungen entsprechend der einschlägigen VfGH-Judikatur (vgl. ua.: VfGH 06.10.2020, G 166/2020; VfSlg. 20.361/2019) berücksichtigt werden.

Durch den ausdrücklichen Verweis auf § 2d Abs. 2 Z 3 ist zudem klargestellt, dass nur Verantwortliche gemäß Art. 4 Nr. 7 DSGVO in Frage kommen, die ein bundesgesetzlich vorgesehenes Register führen. Im Hinblick auf Universitäten können das beispielsweise auch Repositories gemäß § 2f sein. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Wortlaut von Art. 81c B VG, der nach dessen Abs. 1 nicht für Privatuniversitäten gilt (arg.: „Die öffentlichen Universitäten“).

Mit der Formulierung „verfassungsgesetzlich weisungsfrei gestellt“ ist klargestellt, dass es sich – im Falle der Selbstverwaltung – nur um den eigenen Wirkungsbereich handeln kann, weil sich die verfassungsgesetzliche Weisungsfreistellung immer nur auf den eigenen Wirkungsbereich bezieht. Auch Weisungsfreistellungen in Gesetzen gemäß Art. 20 Abs. 2 B VG sind nicht von der Formulierung „verfassungsgesetzlich weisungsfrei gestellt“ umfasst. Sollten Verantwortlichen gemäß § 2d Abs. 2 Z 3 bundesgesetzlich vorgesehene Register im übertragenen Wirkungsbereich führen, ist somit allerdings klar, dass es sich nicht um einen Fall der Z 1, sondern nur um einen Fall der Z 2 handeln kann, weil in diesem Fall keine verfassungsgesetzliche Weisungsfreistellung besteht, sodass die Bundesministerin oder der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung das Einvernehmen mit der jeweils zuständigen Bundesministerin oder dem jeweils zuständigen Bundesminister herzustellen hat. Hinsichtlich der Abgrenzung von eigenem und übertragenem Wirkungsbereich wird auf

- die Bezeichnungspflicht von Bestimmungen des übertragenen Wirkungsbereichs, etwa gemäß Art. 120b Abs. 2 B-VG,
- die einschlägigen, bundesgesetzlichen Bestimmungen, etwa des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes, sowie
- die einschlägige VfGH-Judikatur (vgl. ua.: VfSlg. 19.885/2014; 8215/1977)

verwiesen.

Eine allenfalls verfassungswidrige Abgrenzung von eigenem und übertragenem Wirkungsbereich in einem Bundesgesetz, das die Führung eines Registers vorsieht (§ 2d Abs. 2 Z 3), belastet die vorgeschlagene Regelung nicht mit Verfassungswidrigkeit, weil die vorgeschlagene Regelung bloß auf die verfassungsgesetzliche Weisungsfreistellung verweist, diese aber nicht selbst vorsieht.“

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des oben erwähnten Abänderungsantrages der Abgeordneten Mag. Dr. Maria Theresia Niss, MBA, Mag. Eva **Blimlinger**, Kolleginnen und Kollegen mit Stimmenmehrheit (**dafür:** V, G, N, **dagegen:** S, F) beschlossen.

Der Entschließungsantrag 939/A(E) gilt als miterledigt.

Ferner beschloss der Ausschuss für Forschung, Innovation und Digitalisierung mit Stimmenmehrheit (**dafür:** V, F, G, N, **dagegen:** S) folgende Feststellung:

Die Datenschutzbehörde ist der Ansicht, dass bereichsspezifische Personenkennzeichen indirekte personenbezogene Daten darstellen, sofern sie nicht mit Identitätsdaten von Betroffenen verbunden sind (vgl. DSB 10.7.2014, DSB-D121.921/0001-DSB/2014).

Der Ausschuss für Forschung, Innovation und Digitalisierung folgt dieser Ansicht und geht davon aus, dass bereichsspezifische Personenkennzeichen nach der Terminologie der Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG („Datenschutz-Grundverordnung“ oder „DSGVO“) – pseudonymisierte Daten iSd Art. 4 Nr. 5 DSGVO darstellen, sofern sie nicht ohnehin mit Identitätsdaten von Betroffenen verbunden sind.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Ausschuss für Forschung, Innovation und Digitalisierung somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2021 11 03

**Mag. Eva Blimlinger**

Berichterstatterin

**Christian Hafenecker, MA**

Obmann

