

Bundesministerium für Soziales,  
Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz  
Abteilung IX/A/4  
Stubenring 1  
1010 Wien

per E-Mail

BMBWF - Präs/9 (Fremdlegistik,  
Verbindungsdienste)

**Mag. Sigmund Laimer**  
Sachbearbeiter

[sigmund.laimer@bmbwf.gv.at](mailto:sigmund.laimer@bmbwf.gv.at)  
+43 1 531 20-2354  
Minoritenplatz 5, 1010 Wien

Antwortschreiben bitte unter Anführung der  
Geschäftszahl.

Geschäftszahl: 2020-0.534.157

Ihr Zeichen: 2020-0.446.926

## **Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Epidemiegesetz 1950, das Tuberkulosegesetz und das COVID-19- Maßnahmengesetz geändert werden; Ressortstellungnahme**

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung nimmt Bezug auf das do. Schreiben vom 12. August 2020, dankt für die Übermittlung des Entwurfes eines Bundesgesetzes, mit dem das Epidemiegesetz 1950, das Tuberkulosegesetz und das COVID-19-Maßnahmengesetz geändert werden, und nimmt wie folgt Stellung:

### **Allgemeines:**

In gegenständlichem Entwurf werden die bisherigen Erfahrungen aus der COVID-19-Krise in eine Sammelnovelle u.a. zum Epidemiegesetz 1950 und zum COVID-19-Maßnahmengesetz in einen legislatischen Text gegossen. Grundsätzlich bringt die Sammelnovelle sinnvolle Anpassungen, jedoch sind die potentiellen Auswirkungen für den Bildungs- und Wissenschaftsbereich nicht hinreichend klargestellt und bedürfen jedenfalls der Präzisierung im gegenständlichen Gesetzespaket.

Die Ausnahme des Bildungs- und Wissenschaftsbereiches aus dem strengen COVID-19-Regime hat sich bislang bewährt, da die Schulen und insbesondere die Universitäten so ihre gesamte Expertise und Problemlösungskompetenz voll zu Geltung bringen konnten. Dies soll auch in der gegenständlichen Sammelnovelle Berücksichtigung finden. Dies macht es notwendig, entsprechende Handlungsspielräume speziell zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebs im Interesse der Schülerinnen und Schüler sowie derer Erziehungsberechtigten klar festzulegen.

**Zu Art. 1 betreffend Änderung des Epidemiegesetzes 1950:****Zu Z 1 (Abkürzung):**

Es wird angeregt, für das Epidemiegesetz 1950 als neue Abkürzung „EpiG“ zu verwenden (statt „EpG“), zumal Abkürzungen möglichst selbsterklärend sein sollten.

**Zu § 4a des Epidemiegesetzes 1950:**

Die gegenständliche Novelle sollte zum Anlass genommen werden, die Harmonisierung von § 4a des Epidemiegesetzes 1950 mit den Bestimmungen des E-Government-Gesetzes (E-GovG), BGBl. I Nr. 10/2004 idGF., anzuregen. Wenngleich das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung weder für die Legistik des E-Government-Gesetzes noch des Epidemiegesetzes 1950 zuständig ist, ergibt sich eine Ressortbetreffenheit aus den Rückwirkungen auf die Bestimmungen zur Registerforschung gemäß § 2d Abs. 2 des Forschungsorganisationsgesetzes (FOG), BGBl. Nr. 341/1981 idGF.

Konkret wird angeregt

- die Wortfolge „nicht rückführbar verschlüsseltes eindeutiges Personenkennzeichen“ in § 4a Abs. 3 des Epidemiegesetzes 1950 durch einen Verweis auf bereichsspezifische Personenkennzeichen (bPK) gemäß E-Government-Gesetz zu ersetzen sowie
- eine Übergangsbestimmung aufzunehmen, die die Stammzahlenregisterbehörde zur Umrechnung der bisherigen „nicht rückführbar verschlüsselten eindeutigen Personenkennzeichen“ in bPK gemäß E-Government-Gesetz ermächtigt.

Der Hintergrund dieser Anregung sind folgende Überlegungen:

- Das bPK-System des § 9 E-GovG wurde vor allem aus Datenschutzgründen eingeführt (siehe insbesondere die Erläuterungen zur Regierungsvorlage des E-Government-Gesetzes, 252 d.B., XXII. GP, in denen zu Art. 1 (E-GovG) §§ 8 und 9 ausgeführt wird). Das zeigt sich besonders deutlich an dem für das E-Government-Gesetz herangezogenen Kompetenztatbestand „Datenschutz“ (Erläuterungen zur Regierungsvorlage des E-Government-Gesetzes, 252 d.B., XXII. GP).
- Nach Ansicht der Datenschutzbehörde stellen bereichsspezifische Personenkennzeichen indirekt personenbezogene, d.h. – nach der Terminologie der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) – pseudonymisierte Daten iSd Art. 4 Nr. 5 DSGVO dar (vgl. DSB vom 10.7.2014, DSB-D121.921/0001-DSB/2014).
- Pseudonymisierung ist eine technisch-organisatorische Maßnahme („TOM“) im Sinne der DSGVO (Art. 32 Abs. 1 Buchstabe a).
- Die Verwendung von bPK ist daher – bei Einhaltung der übrigen Datenverarbeitungsgrundsätze gemäß Art. 5 DSGVO – als DSGVO-konform bzw. datenschutzrechtlich ausreichend anzusehen, weil damit u.a. eine von der DSGVO geforderte TOM umgesetzt wird.

- Die Abweichung des § 4a des Epidemiegesetzes 1950 vom E-Government-Gesetz bedingt, dass auch die Schutzbestimmungen des E-Government-Gesetzes für Personenkennzeichen, wie etwa die §§ 9 ff E-GovG nicht auf die Personenkennzeichen gemäß § 4a des Epidemiegesetzes 1950 anzuwenden sind und der – offensichtlich – angestrebte besondere Schutz der Daten gemäß § 4a des Epidemiegesetzes 1950 daher nicht im bestmöglichen Ausmaß erreicht wird.
- Durch Herstellung einer Kompatibilität zum E-Government-Gesetz wäre der Rückgriff auf die seit über 15 Jahren bestehenden und etablierten Regelungen des E-Government-Gesetzes sowie die entsprechend lange Erfahrung aller mit der Erzeugung solcher Personenkennzeichen befasster Stellen und Personen möglich.
- Aus Datenschutzgründen sind die Registerforschungsbestimmungen des § 2d Abs. 2 Z 2 und 3 FOG daher in Übereinstimmung mit dem E-Government-Gesetz formuliert und sehen beispielsweise einen eigenen Tätigkeitsbereich „Forschung“ (bPK-BF-FO) vor. Damit wird eine – vom § 4a des Epidemiegesetzes 1950 offensichtlich intendierte – Abschottung von anderen Personenkennzeichen erreicht, allerdings in Übereinstimmung mit dem bPK-System des E-Government-Gesetzes.
- Sollte tatsächlich eine zusätzliche Verschlüsselung von bPK gewünscht sein, sieht § 13 Abs. 2 E-GovG eine bPK-System-konforme Möglichkeit zur Verschlüsselung von bPK vor. Diese enthält ein Zufallselement (§ 13 Abs. 2 Z 2 E-GovG) und stellt in technischer Hinsicht keine Einwegverschlüsselung (sondern eine asymmetrische RSA-Verschlüsselung) dar. Durch das Zufallselement wird ein besserer Schutz der Identität der betroffenen Personen ermöglicht, weil auch mehrfach auftretende bPK, wenn sie gemäß § 13 Abs. 2 E-GovG verschlüsselt sind, nicht aufeinander rückführbar sind bzw. erkennbar ist, dass es sich immer um dieselbe natürliche Person handelt. Zudem ist – durch die asymmetrische Verschlüsselung – eine rechtskonforme weitere Verwendung nicht ausgeschlossen (siehe auch: Veröffentlichung der Stammzahlenregisterbehörde zur Bildung verschlüsselter bereichsspezifischer Personenkennzeichen unter <https://www.bmdw.gv.at/Ministerium/DasBMDW/Stammzahlenregisterbehoerde/Veroeffentlichung.html#Bildung> [18.8.2020]). Durch das Zufallselement sind derart verschlüsselte bPK nicht einmal derselben Person ident. Hintergrund ist, dass ein gehashter (= einwegverschlüsselter) Schlüssel trotzdem ein – zur Unterscheidbarkeit tauglicher – Schlüssel bleibt, weil die technische Anforderung an Hash-Algorithmen ist, dass sie (zu einem hohen Maß) kollisionsfrei sind, d.h. aus unterschiedlichen Ausgangswerten unterschiedliche verschlüsselte Daten und aus gleichen Ausgangswerten gleiche verschlüsselte Daten liefern müssen (vgl. National Institute of Standards and Technology, The New SHA3 Hash Functions unter [https://csrc.nist.gov/CSRC/media/Events/ISPAB-DECEMBER-2013-MEETING/documents/new\\_sha3\\_functions.pdf](https://csrc.nist.gov/CSRC/media/Events/ISPAB-DECEMBER-2013-MEETING/documents/new_sha3_functions.pdf) [18.8.2020]). Damit ist die in § 4a des Epidemiegesetzes 1950 vorgesehene Verschlüsselung nicht geeignet, die

Rückführbarkeit auf allfällige andere Einträge derselben Person auszuschalten, weil ursprünglich idente Daten auch nach Anwendung eines Hash-Algorithmus ident sind (siehe oben die bereits erwähnten Anforderungen der Kollisionsfreiheit).

#### **Zu § 5a des Epidemiegesetzes 1950:**

Die bestehende Regelung des § 5a des Epidemiegesetzes 1950 betreffend Durchführung von Screeningprogrammen im Rahmen der Bekämpfung von COVID-19 sollte schulspezifisch um folgenden Abs. 5 ergänzt werden:

*„(5) Im Schulbereich können Screeningprogramme im Sinne des Abs. 1 durch die Bundesministerin/den Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung im Einvernehmen mit der Bundesministerin/dem Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz durchgeführt werden. Die Bundesministerin/der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung kann Hochschulen oder hochschulische Forschungseinrichtungen mit der Durchführung der Laboruntersuchungen und Schulärzte mit der Durchführung der Untersuchungen an den Schulen beauftragen.“*

#### **Zu § 18 des Epidemiegesetzes 1950:**

§ 18 des Epidemiegesetzes 1950 sollte im Rahmen der gegenständlichen Sammelnovelle einer Präzisierung zugeführt werden:

##### ***„Schließung von Lehranstalten***

**§ 18.** *Die vollständige oder teilweise Schließung von Lehranstalten, Kindergärten und ähnlichen Anstalten kann im Falle des Auftretens einer anzeigepflichtigen Krankheit ausgesprochen werden. Die Schließung von Schulen hat im Einvernehmen mit der zuständigen Schulbehörde, die Schließung von Kindergärten im Einvernehmen mit der landesgesetzlich zuständigen Behörde zu erfolgen, welche die Schließung unverzüglich durchzuführen hat. Die Schließung von Universitäten, Fachhochschulen, Privatuniversitäten und Pädagogischen Hochschulen bedarf der Zustimmung des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung.“*

#### **Zu Z 4 (§ 5 Abs. 6 des Entwurfes):**

Es ist unklar und auch nicht aus den Erläuterungen ersichtlich, welche „Einrichtungen“ unter die Begriffe „Betriebe, Veranstalter und Vereine“ fallen, so zum Beispiel, ob auch öffentliche Einrichtungen, Ämter, Behörden von diesen Begriffen umfasst sind. So kann nicht nachvollzogen werden, ob die Bestimmung für das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung nur bei Abhaltung größerer „Veranstaltungen“ (zB Titel-/Preisverleihungen) oder auch im Falle von Besprechungen mit externen Gästen einschlägig ist. Bei einer Auslegung nach dem äußerst möglichen Wortsinn muss das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung von jeder Partei, jedem Besucher, jedem Lieferanten und jedem Postboten die Kontaktdaten aufbewahren bzw.

von jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter täglich dokumentiert werden, wann er bzw. sie in welchem Amtsgebäude tätig war.

Abgesehen von der Relevanz für den täglichen Amtsbetrieb des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung ist die Formulierung auch für die Allgemeinheit bzw. für Gewerbebetriebe näher zu definieren. Die derzeitige Formulierung würde bedeuten, dass jedes Geschäft, Supermarkt, Bäcker, Apotheke etc. von allen Kundinnen und Kunden die Daten erheben und (für 28 Tage) aufbewahren muss. Noch weiter ausgelegt wären bei dieser Formulierung sogar sämtliche Verkehrsbetriebe und Taxiunternehmen dazu verpflichtet.

Die besagte Regelung könnte auch im Hinblick auf das neue Selbstverständnis – insbesondere der Universitäten als Dienstleister mit „Kunden“ (z.B. Auftragsforschung, kostenpflichtige Universitätskurse) – zu Missverständnissen führen, ob diese auch für „Lehranstalten“ zur Anwendung kommen soll. Hier sind auch „Lehranstalten“ wie z.B. Fahrschulen, Erwachsenenbildung, etc. zu bedenken. Davon ausgehend, dass es sich hier um die Fälle handelt, bei denen die Personendaten nicht ohnehin bekannt sind (z.B. Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer, Vertragspartnerinnen und Vertragspartner, Schülerinnen und Schüler, Studierende), wäre dies treffender herauszuarbeiten bzw. klarzustellen.

Für die Schulen, Universitäten und Hochschulen besteht in § 18 Epidemiegesetz 1950 eine Spezialnorm, die auch weiterhin eine Basis für entsprechende Handlungen bietet. Somit erscheint hier eine Ausnahme grundsätzlich machbar.

Weiters erscheint die Speicherdauer von 28 Tagen in Hinblick auf die epidemiologisch relevanten Zeiträume (idR ist von 10 Tagen die Rede) unverhältnismäßig lange. Das datenschutzrechtliche Zweckbindungs- und Minimierungsprinzip sieht eine Speicherung personenbezogener Daten nur für jene Dauer vor, die für die jeweilige Zweckerreichung erforderlich ist.

#### **Zu Z 10 (§ 43a des Entwurfes):**

Wenngleich nicht verkannt wird, dass bei Verordnungserlassungen in Anbetracht der jeweiligen epidemiologischen Situation rasches Handeln angezeigt ist, sollten jedoch die Aspekte der vorausschauenden Planbarkeit einer Umsetzung bzw. der gebotenen Vorausinformationen nicht außer Acht gelassen werden, um eine effiziente und realistische Umsetzung gewährleisten zu können.

In diesem Sinne wird bei Verordnungserlassungen der Gesundheitsbehörden, die Auswirkungen auf Schulen als Lehranstalten gemäß § 18 Epidemiegesetz 1950 haben, eine (zeitlich angemessene) Vorabinformation vor Kundmachung an die jeweils zuständige Schulbehörde angeregt. Es wird daher dringend ersucht, § 43a des Entwurfes um folgenden Abs. 4 zu ergänzen:

*„(4) Verordnungen gemäß Abs. 1 Z 1, die Auswirkungen auf Schulen gemäß § 18 haben, sind dem Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung vor deren Kundmachung zur Kenntnis zu bringen. Verordnungen gemäß Abs. 1 Z 2 und Z 3, die Auswirkungen auf Schulen gemäß § 18 haben, sind der jeweils zuständigen Schulbehörde vor deren Kundmachung zur Kenntnis zu bringen.“*

Zudem wären im Sinne der Nutzung spezifischer Problemlösungskompetenz im schulischen Kontext weitere Flexibilisierungen zu ermöglichen. Diesbezüglich wäre somit folgender Abs. 5 zu ergänzen:

*„(5) Für Verordnungen gemäß Abs. 1 Z 1 bis Z 3 kann die Schulbehörde nach Anhörung der Gesundheitsbehörde abweichende Regelungen durch Verordnung festlegen.“*

#### **Zu Z 11 (§ 50 Abs. 13 und 14 des Entwurfes):**

Im Hinblick auf die vorstehenden Ausführungen zu den vom vorliegenden Entwurf nicht erfassten Bestimmungen des Epidemiegesetzes 1950, konkret betreffend §§ 4a, 5a und 18, wären die Inkrafttretensbestimmungen entsprechend anzupassen.

#### **Zu Art. 3 betreffend Änderung des COVID-19-Maßnahmengesetzes:**

Grundsätzlich wird vor dem Hintergrund des Regelungsgehaltes des unveränderten § 4 des COVID-19-Maßnahmengesetzes, wonach u.a. die Bestimmungen des Epidemiegesetzes 1950 und damit insbesondere § 18 leg.cit. betreffend „Schließung von Lehranstalten“ unberührt bleiben, seitens des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung davon ausgegangen, dass die getroffenen speziellen Anordnungen im Rahmen der §§ 1 und 2 des Entwurfes („Betreten von Betriebsstätten, ..., Verkehrsmitteln, ..., bestimmten Orten und öffentlichen Orten“) Schulen und Universitäten/Hochschulen nicht erfassen.

#### **Zu Z 2 (§ 1 des Entwurfes):**

Hiezu wird zwecks Rechtsklarheit und Rechtsicherheit angeregt, eine Klarstellung der Art vorzunehmen, dass Schulen und Universitäten/Hochschulen nicht vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung umfasst sind.

#### **Zu Z 3 (§ 2 des Entwurfes):**

Zur Verordnungsermächtigung wird bekräftigend davon ausgegangen, dass eine aufgrund dieser Bestimmung erlassene Verordnung eben keine Regelungen umfasst, die geeignet sind, in die innere Ordnung des Schulwesens und hier insbesondere des eigentlichen Schul- und Unterrichtsbetriebs unmittelbar einzugreifen. Weiters ist anzumerken, dass der Vollzug allfälliger Maßnahmen an den Schulstandorten, wie schon (derzeit) in § 18 des Epidemiegesetzes 1950 bei der (teilweisen) Schließung vorgesehen, durch die Schulbehörden zu besorgen sein wird. Eine diesbezügliche Klarstellung zumindest in den erläuternden Bemerkungen wird angeregt.

**Zu Z 4 (§ 2b des Entwurfes):**

Zumal die Verordnungsermächtigungen im Rahmen der §§ 1 und 2 des Entwurfes bei deren Realisierung mittelbar Auswirkungen auf den Betrieb an Bildungseinrichtungen haben können (z.B. „Betreten von Verkehrsmitteln“), wird auch hier eine (zeitlich angemessene) Vorabinformation an die jeweils zuständige Schulbehörde im Hinblick auf notwendige Vorarbeiten angeregt. Es wird daher dringend ersucht, § 2b des Entwurfes um folgenden Abs. 4 zu ergänzen:

*„(4) Verordnungen gemäß Abs. 1 Z 1, die Auswirkungen auf Schulen gemäß § 18 Epidemiegesetz 1950 haben, sind dem Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung vor deren Kundmachung zur Kenntnis zu bringen. Verordnungen gemäß Abs. 1 Z 2 und Z 3, die Auswirkungen auf Schulen gemäß § 18 Epidemiegesetz 1950 haben, sind der jeweils zuständigen Schulbehörde vor deren Kundmachung zur Kenntnis zu bringen.“*

Wien, 26. August 2020

Für den Bundesminister:

Mag. Andreas Bitterer

Elektronisch gefertigt