

WIEN / 4. August 2021

Stellungnahme

**Ministerialentwurf
betreffend Bundesgesetz,
mit dem das Bundesgesetz
über die Bundesstatistik und
das Bundesgesetz über
allgemeine Angelegenheiten
gemäß Art. 89 DSGVO und die
Forschungsorganisation
geändert werden**

Für epicenter.works

Philipp Arja
Thomas Lohninger
Benedikt Gollatz

 **EPICENTER
WORKS**
for digital rights



VORWORT UND KURZFASSUNG

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im vorliegenden Begutachtungsverfahren Stellung nehmen zu können. Der vorliegende Entwurf verfolgt das wichtige Anliegen, wissenschaftliche Forschung anhand von Registerdaten der öffentlichen Verwaltung zu ermöglichen und steht deshalb jedoch zwangsläufig in einem Spannungsverhältnis mit Datenschutz und sonstigen Geheimhaltungsinteressen. Wir begrüßen das Anliegen des Gesetzgebers und befürworten grundsätzlich den Zugang, mit dem Austrian Micro Data Center (AMDC) einen One-Stop-Shop für das Thema Registerforschung zu schaffen. Es ergibt jedenfalls Sinn, die Kompetenzen und das Antragswesen an einer Stelle zu bündeln und die Statistik Austria scheint dafür auch die geeignete Einrichtung zu sein. Jedoch zeigen sich signifikante Probleme in der praktischen Ausgestaltung und der notwendigen Safeguards zur Wahrung des Datenschutzes in der zentralen Stelle AMDC. Für diese Probleme unterbreiten wir mit der vorliegenden Stellungnahme Lösungsvorschläge.

Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass auch pseudonymisierte Registerdaten die Re-identifizierung von Einzelpersonen ermöglichen. Dies ist seit Langem Stand der Forschung¹ und wurde von Vertretern der Gruppe Registerforschung bereits öffentlich eingeräumt.² Gemäß der Helsinki-Deklaration³ muss deshalb bei allen durch den vorliegenden Entwurf ermöglichten Forschungsvorhaben von Forschung am Menschen ausgegangen werden, da dies auch dessen Daten inkludiert.

Es gibt im Entwurf Ansätze wie die Ausweitung des Statistikgeheimnisses oder die Präferenz des Fernzugriffes, welche den Versuch unternehmen, dieser Gefahr zu begegnen. Jedoch bleiben einige gravierende Mängel bestehen, da gleichzeitig Protokollpflichten abgebaut werden und teils explizit die Fähigkeit der Statistik Austria, die freizugebenden Daten zu reduzieren, zu aggregieren oder zu anonymisieren, gesetzlich auf eine taxative Liste von Merkmalen eingeschränkt wurde. Die Bestimmungen zur Absicherung des Fernzugriffes auf Daten enthalten technische Schlupflöcher. Unumgänglich erscheint uns die Einrichtung eines Beirates zur Unterstützung der Statistik Austria bei diesen wichtigen Aufgaben und eine Abkehr von einzelnen Bestimmungen zur Einschränkung der Kontrolltätigkeit der Statistik Austria.

Die Entscheidung des Ministeriums, speziellen Schutz für Unternehmensdaten und die Daten von Schulen einzuräumen, wird in den Erläuterungen nicht begründet. Dies erscheint angesichts des Abbaus für den Schutz personenbezogener Daten (Protokollpflichten) als unverhältnismäßig und potentiell von Partikularinteressen geleitet.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Kurzfassung.....	2
Bundesstatistikgesetz (BstatG).....	3

1 L. Sweeney: Uniqueness of Simple Demographics in the U.S. Population, LIDAPWP4. Carnegie Mellon University, Laboratory for International Data Privacy (2000)

2 <https://www.youtube.com/watch?v=GcwX8mLMGt4>

3 <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-helsinki-ethical-principles-for-medical-research-involving-human-subjects/>

Zugriffsberechtigte Einrichtungen.....	3
Zu § 31 Abs. 7 und 8 BstatG.....	3
Zu § 31 Abs. 7 BstatG.....	4
Aufbereitung der für den Fernzugriff bestimmten Daten.....	5
Zu § 31 Abs. 4 S 1 BstatG.....	5
Zu § 31 Abs. 4 S 2 BstatG.....	5
Ausweitung des Statistikgeheimnisses.....	6
Zu § 31 Abs. 12 BstatG.....	6
Zu § 31 Abs. 14 BstatG.....	7
Keine Einschränkung der Open-Science-Bestimmungen.....	8
Zu § 31 Abs. 6 Z 4 BstatG.....	8
Absicherung des Fernzugriffs auf schützenswerte Datenbestände.....	9
Zu § 31 Abs. 4 BstatG.....	9
Beirat zur Absicherung der Forschungsanträge und des Datenschutzes.....	9
Technische Voraussetzungen für den Fernzugriff.....	10
Zu § 31 Abs. 11 BstatG.....	10
Abbau von Protokollpflichten.....	12
Zu § 2d Abs. 1 Z 1 FOG.....	12

BUNDESSTATISTIKGESETZ (BSTATG)

Zugriffsberechtigte Einrichtungen

Zu § 31 Abs. 7 und 8 BstatG

Die demonstrative Aufzählung von berechtigten Forschungsinstitutionen in Abs. 8 kann gemäß den Bestimmungen von Abs 7 erweitert werden. In den zugehörigen Erläuterungen wird auf die Eurostat-Liste der anerkannten Forschungseinrichtung mit Zugriff auf Mikrodaten verwiesen⁴ und weiters aufgeführt, wieso es als legitim anzusehen ist, auch Organisationseinheiten von Ministerien oder Banken als zugriffsberechtigt anzuerkennen. In der Eurostat-Liste finden sich auf 42 Seiten unzählige Einrichtungen aus Österreich, beispielsweise die Lobby-Organisation Agenda Austria oder die Entwickler des umstrittenen AMS-Algorithmus Synthesis Forschung GesmbH. Aufgrund der breit gefassten Kriterien in Abs. 7, dieser Erläuterungen und der unklaren Kompetenz der Statistik Austria, diese Kriterien anzuwenden, muss mit einer deutlichen Ausweitung der Liste der anerkannten Forschungseinrichtungen gerechnet werden. Ein weiteres Indiz dafür ist die Bestimmung in § 31 Abs. 4 S 2 BstatG, welche bereits eine Kooperation mit Unternehmen vorsieht und in diesen Fällen konkurrierenden Unternehmen – jedoch nicht natürlichen Personen – besonderen Schutz einräumt.

Lösungsvorschlag

Die Entscheidung, ob eine Einrichtung als zugriffsberechtigt anzuerkennen ist, sollte von einem wissenschaftlichen Beirat und nach Kriterien getroffen werden, die eine stärkere Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen sicherstellt. Marktforschungsinteressen dürfen nicht mit wissenschaftlicher Forschung gleichgestellt werden. Weiters sollten die zugriffsberechtigten Einrichtungen eine finanzielle Unabhängigkeit nachweisen, um ihren wissenschaftlichen Charakter sicherzustellen.

4 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/203647/771732/Recognised-research-entities.pdf>

Zu § 31 Abs. 7 BstatG

Angesichts des heute noch unabsehbaren Umfangs der Öffnung staatlicher Register für externe Einrichtungen im Rahmen dieser Reform sollte eine faktenbasierte öffentliche Debatte über die Anwendung dieser Bestimmungen ermöglicht werden. Die im Entwurf vorgeschlagenen Transparenzpflichten sind vor diesem Hintergrund noch ausbaufähig. Die veröffentlichte Liste der zugriffsberechtigten Institutionen sollte auch historische Zugriffe, die jeweilige Dauer des Zugriffs, konkrete Forschungsvorhaben und vor allem auch betroffene Datenkategorien beinhalten.

Da der Gesetzgeber bereits die Gefahr des Missbrauchs der Datenöffnung eingeräumt hat und diese im schlimmstenfalls strafbelegt ist, sollte auch die Öffentlichkeit über etwaige Missstände bei der Verwendung der Daten informiert werden.

Lösungsvorschlag

Der letzte Satz von § 31 Abs. 7 sollte wie folgt ergänzt werden:

*„Die Bundesanstalt hat die Namen der wissenschaftlichen Einrichtungen, denen der Fernzugriff eingeräumt **ist wurde, deren Forschungsvorhaben, die Dauer des Zugriffs und die dafür zur Verfügung gestellten Datenkategorien**, auf der Website zu veröffentlichen. **Verstöße gegen Verschwiegenheitspflichten gemäß Abs 12 sind, unabhängig davon ob sie zu einem Ausschluss zum Datenzugang einer Institution führten, ebenfalls auf der Website zu veröffentlichen.**“*

Zu § 31 Abs. 7 Z 5 BstatG

Die Bestimmung normiert, dass sich Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, welche Zugang zu den zur Verfügung gestellten Statistikdaten haben werden, schriftlich zur Einhaltung der Geheimhaltungsverpflichtungen gemäß § 17 verpflichten.

Wie die wissenschaftliche Einrichtung die Rechtmäßigkeit des Zugriffs durch ihre Mitarbeiter kontrolliert, ist jedoch unklar. Demgemäß sollte durch die wissenschaftliche Einrichtung dargelegt werden müssen, wie man die Einhaltung dieser Geheimhaltungsverpflichtungen kontrollieren will.

Lösungsvorschlag

Eine Möglichkeit bestünde darin, § 31 Abs. 7 um eine Ziffer zu erweitern, welche eine dementsprechende Offenlegungspflicht durch die wissenschaftliche Einrichtung normiert. In Frage kämen dabei etwa umfassende Protokollpflichten.

Aufbereitung der für den Fernzugriff bestimmten Daten

Zu § 31 Abs. 4 S 1 BstatG

Der neu eingeführte § 31 Abs. 4 S1 BstatG verpflichtet die Statistik Austria zu einer Anonymisierung der für den Fernzugriff vorgesehenen Daten. Jedoch beschränkt die Bestimmung diese essentielle Aufgabe lediglich auf eine Identifikation der betroffenen Personen und Unternehmen anhand deren Namen, ihrer Anschrift, oder einer öffentlich zugänglichen Identifikationsnummer.

Hierbei kann keinesfalls von einer wirkungsvollen Anonymisierung gesprochen werden, da Betroffene durch Informationen, wie Arbeitgeber, letztem Krankenstand oder Impftermin nach wie vor ohne größeren Aufwand identifizierbar bleiben. Es handelt sich also weiterhin um personenbezogene Daten im Sinne des Art. 4 Z 1 DSGVO.

Somit erscheint die vorgesehene Regelung auch nach dem DSG problematisch, da das schutzwürdige Interesse auf Geheimhaltung der personenbezogenen Daten gemäß § 1 nur entfällt, sofern diese Daten allgemein verfügbar sind, oder eine Rückführbarkeit auf Betroffene ausgeschlossen werden kann. Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Nutzung von statistischen Einzeldaten durch Forschungseinrichtungen ergibt sich damit ein weitgehender Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz, welcher besonderer datenschutzrechtlicher Garantien für den Schutz der Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen bedarf.

Durch die unzureichende Pseudonymisierung sind, wie in EG 26 der DSGVO normiert, die Grundsätze des Datenschutzes bzw. der DSGVO anzuwenden – „Die Grundsätze des Datenschutzes sollten für alle Informationen gelten, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen“. Dementsprechend gilt es auch den Grundsatz der Datenminimierung gemäß Art. 5 b Abs 1 lit c DSGVO zu beachten. Ob die geplante Novelle diesem Grundsatz standhält, erscheint höchst zweifelhaft.

Die Statistik Austria wäre dazu in der Lage, die spezifischen Datensets, welche für die zugelassenen Forschungsprojekte zugreifbar gemacht werden sollen, in einer datenschutzkompatiblen und für das Forschungsanliegen verwertbaren Art und Weise zu anonymisieren. Durch ein solches Vorgehen würde die Gefahr für den Schutz personenbezogener Daten minimiert und stellt ein zu bevorzugendes gelinderes Mittel dar. Die gegenständliche Bestimmung beschränkt die Möglichkeiten der Statistik Austria zur Anonymisierung jedoch in einem überbordenden und sachlich nicht gerechtfertigten Ausmaß.

Lösungsvorschlag

Der erste Satz von § 31 Abs. 4 sollte wie folgt geändert werden:

*„Die Bundesanstalt hat nach Abschluss der Vereinbarung die Daten der im Abs. 3 angeführten Register für den Fernzugriff gemäß Abs. 3 so aufzubereiten, dass keine Identifizierung der betroffenen Personen und Unternehmen **durch Namen, Anschrift oder anhand einer öffentlich zugänglichen Identifikationsnummer** möglich ist.“*

Zu § 31 Abs. 4 S 2 BstatG

§ 31 Abs. 4 S 2 nimmt unternehmensbezogene Daten von der Aufbereitung für wissenschaftliche Einrichtungen, die mit Unternehmen verbunden sind, aus, während dies bei personenbezogenen Daten nicht der Fall ist.

Selbst in den Erläuterungen zu § 31 Abs. 4 geht der Gesetzgeber jedoch nicht auf die Gründe für eine derartige Ungleichbehandlung ein und lässt seine Absichten damit nicht erkennen. Die ausschlaggebenden Entscheidungsgrundlagen haben jedoch nachvollziehbar dokumentiert zu werden.⁵ Da der Wille des Gesetzgebers somit nicht ersichtlich ist, ist die Bestimmung dementsprechend keiner Sachlichkeitsprüfung zugänglich und als verfassungswidrig zu betrachten.

Sollte man dem Gesetzgeber ein Schutzinteresse hinsichtlich Unternehmer unterstellen, würde ein genereller Ausschluss unternehmensbezogener Daten jedoch überschießend und gleichheitswidrig erscheinen. Interessenskonflikte können nicht nur im Bezug auf beteiligten Unternehmen auftreten, sondern zum Beispiel auch in Bezug auf personenbezogene Daten von Ex-Partner*innen von beteiligten Forscher*innen oder Personen des öffentlichen Lebens. Es erscheint sachlich nicht gerechtfertigt, wieso der Entwurf dieses Problem zwar anerkennt, jedoch Unternehmen ein höheres Schutzniveau einräumt, als den Menschen, die in Österreich leben.

Lösungsvorschlag

Eine Gleichstellung des Schutzes personenbezogener Daten mit unternehmensbezogenen Daten im Falle von Interessenkonflikten sollte durch tatsächliche Anonymisierung, siehe die Bemerkungen zu S 1, erfolgen.

Ausweitung des Statistikgeheimnisses

Zu § 31 Abs. 12 BstatG

Grundsätzlich bewerten wir die Ausweitung des Statistikgeheimnisses auf zugriffsberechtigte wissenschaftliche Einrichtungen und deren Mitarbeiter*innen als einen positiven und notwendigen Schritt zur Minimierung des Missbrauchspotentials durch die geplante Öffnung staatlicher Daten für Dritte. Um ein etwaiges Missbrauchspotenzial zu minimieren, sollte die Bestimmung allerdings enger formuliert werden, indem eine Strafbefreiung aus der Verwendung vertraulicher Daten ausschließlich im Rahmen der mit der Statistik Austria getroffenen Vereinbarung für ein klar definiertes und zeitlich befristetes wissenschaftliches Projekt und nicht - wie derzeit - pauschal für alle der Wissenschaft zuordenbaren Zwecke eintritt. Die beabsichtigte Formulierung der Strafbestimmung widerspricht darüber hinaus auch der Vereinbarung gemäß Abs. 6 Z 4.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Verstoß gegen das Statistikgeheimnis zum Ausschluss vom Datenzugang führen kann. Diese Bestimmung schafft die richtigen Anreize für einen verantwortungsvollen Umgang mit Daten. Anstelle des Ausschlusses einer Institution erlaubt der Entwurf jedoch auch die bloße Glaubhaftmachung etwaiger Verbesserungen im Umgang mit Datenschutzthemen durch technische, personelle oder organisatorische Maßnahmen durch die betroffene Institution. Dies erscheint uns viel zu lasch. Bei einer Glaubhaftmachung setzt der Gesetzgeber das Beweismaß herab. Während beim Regelbeweismaß Überzeugung gegeben sein muss, dass eine Tatsachenbehauptung mit hoher Wahrscheinlichkeit für wahr zu halten sei, begnügt man sich bei der Glaubhaftmachung mit der überwiegenden Wahrscheinlichkeit.⁶ Es kann dadurch zu der Situation kommen, dass ein wiederkehrender Verstoß nach Datenschutzrecht vorliegt, der jedoch immer noch nicht zu einem Ausschluss einer Institution vom Registerdatenzugriff geführt hat.

5 VfGH 10.03.2021, V573/2020

6 *Rechberger in Fasching/Konecny*³ III/1 § 274 ZPO (Stand 1.8.2017, rdb.at)

Des Weiteren sollte dringend angedacht werden, auch bei einmaligen Verstößen, trotz Glaubhaftmachung, dass geeignete Maßnahmen getroffen wurden, einen dauerhaften Ausschluss zu bestimmen, sofern es sich dabei um entsprechend schwerwiegende Verstöße handelt.

Zuletzt erscheint uns im vorliegenden Entwurf unklar wie im Falle eines Verstoßes mit den Rechten von Betroffenen bzw. mit etwaigen Verpflichtungen zu „Data Breach“-Meldungen zu verfahren ist. Sollte es zu einem Datenmissbrauch kommen, müssten die Betroffenen in jedem Fall informiert werden.

Lösungsvorschlag

§ 31 Abs 12 sollte wie folgt geändert werden:

*„(12) Auf die wissenschaftliche Einrichtung gemäß Abs.3 und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Forschungsprojekt gemäß Abs. 9 Z 3 ist § 17 Abs. 3 und 4 anzuwenden. Die Abspeicherung von vertraulichen Daten (§ 3 Z 15) auf externe Datenträger, das Fotografieren, das Abschreiben oder die Anfertigung einer Bildschirmkopie vertraulicher Daten oder die Verwendung vertraulicher Daten für andere als wissenschaftliche Zwecke **im Rahmen der Vereinbarung gemäß Abs 3** stellt jedenfalls eine Verletzung des Statistikgeheimnisses gemäß § 17 Abs. 4 dar. Art. 83 der Datenschutz-Grundverordnung bleibt unberührt. Verstöße dagegen und gegen datenschutzrechtliche Vorgaben gemäß Abs. 6 Z 6 durch die wissenschaftliche Einrichtung oder durch deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bewirken außerdem, abhängig von der Schwere des Verstoßes, einen gänzlichen oder befristeten Ausschluss vom Datenzugang gemäß Abs. 3. Die Bundesanstalt hat die betroffene Einrichtung schriftlich vom Ausschluss zum Datenzugang unter Bekanntgabe der Dauer des Ausschlusses zu informieren. Die Bundesanstalt ~~hat~~**kann** vom Ausschluss zum Datenzugang **in minderschweren Fällen abzusehen**, wenn die Einrichtung **beweisen** kann, dass konkrete technische, organisatorische, personelle oder sonstige Maßnahmen getroffen wurden, die geeignet sind, einen nochmaligen Verstoß gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen gemäß Abs. 6 Z 6 zu verhindern.“*

Zu § 31 Abs. 14 BstatG

Nach § 31 Abs. 14 BstatG hat die Statistik Austria die bei der wissenschaftlichen Einrichtung dauerhaft verbleibenden statistischen Auswertungen und die Ergebnisse des Forschungsvorhabens dahingehend zu überprüfen, ob ein Rückschluss auf Angaben über bestimmte oder bestimmbare Betroffene und statistische Einheiten ausgeschlossen werden kann. Widrigenfalls hat die Übermittlung der statistischen Auswertungen durch die Statistik Austria an die wissenschaftliche Einrichtung sowie die Veröffentlichung der Forschungsergebnisse durch die wissenschaftliche Einrichtung zu unterbleiben. Nach S 3 hat die Bundesanstalt in ihrer Prüfung jedoch bloß stichprobengestützt und unter Anwendung automatisierter Algorithmen vorzugehen.

Ein Absehen der Datenübermittlung bzw. von der Veröffentlichung der Forschungsergebnisse im Falle der Reidentifizierbarkeit der Betroffenen ist zwar begrüßenswert, jedoch absolute Grundvoraussetzung und dementsprechend als zu lasche Sanktion zu betrachten.

Darüber hinaus kann bei stichprobenartigen Überprüfungen keinesfalls von einer ernstgemeinten Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Interessen gesprochen werden. Es besteht keine objektive sachliche Rechtfertigung für eine Einschränkung der Kontrolltätigkeit der Statistik Austria, außer der **Gesetzgeber beabsichtigt mit dieser Bestimmung einen Anreiz für Missbrauch** zu schaffen.

Lösungsvorschlag

§ 31 Abs. 14 ist wie folgt zu ändern:

„Nach Abschluss des Forschungsvorhabens gemäß Abs. 1 und 9 hat die Bundesanstalt die bei der wissenschaftlichen Einrichtung dauerhaft verbleibenden statistischen Auswertungen und die Ergebnisse des Forschungsvorhabens dahingehend zu prüfen, ob unter Berücksichtigung der gemäß Abs. 5 Z 2 und § 31a Abs. 2 übermittelten Daten ein Rückschluss auf Angaben über bestimmte oder bestimmbare Betroffene im Sinne des § 19 Abs. 2 und statistische Einheiten, insbesondere Schulen und Unternehmen, ausgeschlossen werden kann. Andernfalls hat die Bundesanstalt von einer Übermittlung der betreffenden statistischen Auswertungen an die wissenschaftliche Einrichtung und die wissenschaftliche Einrichtung von einer Veröffentlichung der Forschungsergebnisse abzusehen. **Ein Zuwiderhandeln stellt eine Verletzung des Statistikgeheimnisses gemäß § 17 Abs. 4 dar und kann zu einem Ausschluss der betroffenen Institution gemäß Abs 12 führen. Die Prüfung durch die Bundesanstalt hat unter Beachtung der Grundsätze der Relevanz und Sparsamkeit stichprobengestützt und unter Anwendung automatisierter Algorithmen zu erfolgen.**“

Keine Einschränkung der Open-Science-Bestimmungen

Zu § 31 Abs. 6 Z 4 BstatG

Wir begrüßen die Verpflichtung von Forschungseinrichtungen, Ergebnisse unentgeltlich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wenn diese unter Mithilfe von Datenbeständen der Allgemeinheit zustande kamen. Durch die Finanzierung der Erhebung dieser Daten und des AMDC mit Steuergeldern erscheint dies ein angemessener Interessensausgleich. Jedoch beschränkt sich diese Verpflichtung lediglich auf die „Hauptergebnisse“. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, wieso alle Veröffentlichung gemäß Abs 6 Z 7 zwar einen Verweis auf das AMDC enthalten müssen, jedoch nicht auch öffentlich zur Verfügung stehen.

Gerade mit Hinblick auf den potentiell großen Erkenntnisgewinn der Daten der Allgemeinheit und etwaiger Rückschlüsse über Teile der Gesellschaft, welche auch zum Nachteil dieser Gruppen sein könnten, erscheint eine uneingeschränkte Veröffentlichung der Ergebnisse zur Ermöglichung einer informierten Debatte unumgänglich.

Lösungsvorschlag

§ 31 Abs. 6 Z 4 sollte wie folgt geändert werden:

„die Verpflichtung der wissenschaftlichen Einrichtung, dass die Statistikdaten ausschließlich für das angegebene Forschungsvorhaben verwendet und die **HauptE**Ergebnisse des Forschungsvorhabens unentgeltlich über das Internet der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden;“

Absicherung des Fernzugriffs auf schützenswerte Datenbestände

Zu § 31 Abs. 4 BstatG

Der Fernzugriff darf in der vorgeschlagenen Fassung nur „unter Ausschluss der Möglichkeit der Abspeicherung von vertraulichen Daten auf externe Datenträger“ gewährt werden. In Anbetracht der Tatsache, dass ein Fernzugriff aber jedenfalls eine direkte oder indirekte Anbindung der jeweiligen Arbeitsgeräte ans Internet erfordert, ist diese Bestimmung zu eng gefasst. Viel mehr muss die Ausleitung von Daten auf jedwedem Weg unterbunden sein. Ohne einer Klarstellung wäre eine Kopie der Daten über das Netzwerk keine Umgehung der Bestimmungen der gesicherten Umgebung.

Lösungsvorschlag

§ 31 Abs. 4 S 3 sollte wie folgt gefasst werden:

*„Der Fernzugriff darf nur bei Vorhandensein einer gesicherten Umgebung für wissenschaftliche Arbeiten unter Ausschluss der Möglichkeit der Abspeicherung von vertraulichen Daten auf externe Datenträger **oder der anderweitigen Ausleitung vertraulicher Daten** bei der wissenschaftlichen Einrichtung gewährt werden.“*

Beirat zur Absicherung der Forschungsanträge und des Datenschutzes

Der Fokus des Antragswesens gemäß § 31 Abs. 3 im vorliegenden Entwurf liegt auf der Ermöglichung des Zugangs von einmal zugriffsberechtigten Forschungseinrichtungen auf alle Daten der Statistik Austria und freigegebenen Daten aus öffentlichen Registern. Nicht geprüft werden derzeit forschungsethische Fragen, etwaige kommerzielle oder partikulare Interessen einzelner Forschungsanträge oder mit den Grundsätzen der Datenminimierung nicht vereinbare überschießende Zugriffsanträge auf eine Vielzahl von Registern. Es gibt im vorliegenden Entwurf keine Möglichkeit, einen Antrag abzulehnen, der derart großflächigen Zugriff auf verschiedenste Register beantragt, wodurch eine eindeutige Identifikation eines signifikanten Teils der Bevölkerung ermöglicht würde. Gerade im Hinblick auf die erwartbare Öffnung von sensiblen Gesundheitsdaten für die Registerforschung erscheint dieses Risiko sehr real und derzeit gänzlich unbeachtet.

Weder werden diese Fragestellungen, welche ein Missbrauchspotential des vorgeschlagenen Systems darstellen, in irgendeiner Form abgefangen, noch erscheint die Statistik Austria mit den notwendigen Kompetenzen in diesen Bereichen ausgestattet. Deshalb empfehlen wir die Einrichtung eines Beirats zur Prüfung eingehender Anträge gemäß § 31 Abs. 6, 7 und 9. Dieses Gremium sollte gemäß gängiger wissenschaftlicher Standards eine Qualitätskontrolle des Forschungsvorhaben und der dafür benötigten Datenzugriffe durchführen, sowie über die Aufnahme neuer wissenschaftlicher Einrichtungen entscheiden. Dem Gremium ist die Finanzierung der eingereichten Forschungsvorhaben und des damit verfolgten öffentlichen Interesses offenzulegen und es sollte die Möglichkeit haben, Vorgaben für die Anonymisierung der Daten gemäß Abs 4 auszusprechen. Die Mitglieder des Gremiums sollten inklusive einer „conflict of interest“-Deklaration veröffentlicht werden.

Lösungsvorschlag

Folgender § 31e sollte ergänzt werden⁷:

„(1) Die Bundesanstalt hat die Prüfung der Voraussetzungen von § 31 Abs. 6, 7 und 9, sowie der Voraussetzungen von § 2d Abs. 1 und 2 FOG einem Registerforschungsbeirat zu übertragen. Der

⁷ Alternativ ist auch eine Konstruktion angelehnt an den Statistikrat (§ 44) oder Wirtschaftsrat (§ 48) zu prüfen.

Beirat besteht aus 6 Vertretern/innen der Wissenschaft, welche vom/von der Bundesminister/in für Bildung, Wissenschaft und Forschung ernannt werden, und aus 6 Experten/innen im Datenschutz, welche vom/von der Bundesminister/in für Justiz ernannt werden. Die Funktionsperiode der Mitglieder beträgt fünf Jahre und eine Wiederbestellung ist nicht möglich. Die Mitglieder des Beirats sind inklusive etwaiger finanzieller oder fachlicher Eigeninteressen zu veröffentlichen. Der Beirat entscheidet mit einfacher Mehrheit und die Mitglieder sind in der Ausübung ihrer Tätigkeit weisungsfrei.

(2) Der Beirat kann in seiner Prüfung von wissenschaftlichen Einrichtungen, Forschungsvorhaben und Zugangsanträgen Rückfragen an die Antragsteller/innen formulieren und Mängel einmahnen. Insbesondere obliegt dem Beirat die Prüfung der Grundsätze der Datenminimierung und in dieser Funktion kann er Vorgaben für den Schutz personenbezogener oder unternehmensbezogener Daten bei der Umsetzung von § 31 Abs. 4 aussprechen.

(3) Der Beirat ist in allen Verfahren mit Verdacht auf Verletzung des Statistikgeheimnisses gemäß § 17 zuzuziehen, sofern diese externe Einrichtungen betreffen. Seiner Empfehlung in Verfahren gemäß § 31 Abs. 12 ist weitestgehend Rechnung zu tragen. Dem Beirat ist Zugriff auf die Protokolldaten gemäß § 2d Abs 1 Z 1 FOG zu gewähren.

(4) Der Beirat hat einen jährlichen Bericht über seine Tätigkeiten zu veröffentlichen. Dieser hat alle Empfehlungen des Beirats und insbesondere Informationen über die Einhaltung der Wissenschafts- und Datenschutzstandards zu beinhalten.“

In § 31 Abs 9 ist wie folgt zu ändern:

„(4) ... **und**

(5) die angestrebten Ergebnisse des Forschungsvorhabens-, sowie das damit verfolgte öffentliche Interesse und

(6) die Finanzierung des Forschungsvorhabens, sowie etwaige vertragliche Verpflichtungen zur Nutzung der Ergebnisse.“

Technische Voraussetzungen für den Fernzugriff

Zu § 31 Abs. 11 BstatG

31 § Abs 11 besagt, dass die näheren Bestimmungen über den Fernzugriff zu den Statistikdaten, insbesondere über zusätzliche auf den Anlass bezogene Datensicherungsmaßnahmen in der Vereinbarung gemäß § 31 Abs 3 festzulegen sind.

Eine Ermächtigungsnorm zur Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß § 1 Abs. 2 DSG hat ausreichend präzise zu sein. Sie muss für jedermann vorhersehbar bestimmen, unter welchen Voraussetzungen die Verarbeitung der Daten zur Wahrnehmung konkreter Verwaltungsaufgaben zulässig ist.⁸ Folglich hat der Gesetzgeber materienspezifische Regelungen zu bestimmen, welche zulässige Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz konkretisieren und begrenzen.

8 VfSlg. 18.146/2007; VfSlg. 16.369/2001

Der in § 31 Abs 11 BstatG normierte Verweis auf die Vereinbarung steht hinsichtlich des Detailgrades einer Eingriffsnorm somit nicht im Einklang zur Rechtsprechung des VfGH und ist damit als zu unkonkret anzusehen.

Lösungsvorschlag

Die elementarsten Voraussetzungen sollten bereits gesetzlich festgeschrieben sein, hinsichtlich notwendiger Detailregelungen bestünde die Möglichkeit, diese im Verordnungswege zu erlassen.

FORSCHUNGSORGANISATIONSGESETZ (FOG)

ABBAU VON PROTOKOLLPFLICHTEN

Zu § 2d Abs. 1 Z 1 FOG

Mit dem Entschluss des Gesetzgebers, § 2d Abs. 1 Z 1 neu zu fassen, käme es zu einem Abbau von Protokollpflichten. Während die alte Fassung noch sehr allgemein und unmissverständlich streng formuliert war - „Zugriffe auf personenbezogene Daten, die auf Grundlage dieses Abschnitts automationsunterstützt verarbeitet werden, sind lückenlos zu protokollieren.“ -, hätte sich der Gesetzgeber nunmehr dazu entschlossen, die Bestimmung enger zu fassen und sie dementsprechend aufzuweichen - „über Zugriffe auf personenbezogene Daten, die auf Grundlage dieses Abschnitts automationsunterstützt verarbeitet werden, ist Protokoll zu führen, damit tatsächlich durchgeführte Verarbeitungsvorgänge, wie insbesondere Änderungen, Abfragen und Übermittlungen, im Hinblick auf ihre Zulässigkeit im notwendigen Ausmaß nachvollzogen werden können.“

Dabei wird in den Erläuterungen zu § 2d Abs. 1 angeführt, dass sich die Bestimmung in ihrer alten Fassung als in der Praxis überschießend erwiesen hätte und man verhindern wolle, dass Registerforschungsprojekte an zu strengen Datenschutzvoraussetzungen scheitern. In den Erläuterungen wird jedoch ein grundlegendes Problem dieses Entwurfes deutlich. Die Interessen der Forschung sind nicht absolut, sondern müssen mit dem Grundrecht der Bevölkerung auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten in Einklang gebracht werden. Vor diesem Hintergrund ist die automatische Protokollierung aller durchgeführten Operationen auf personenbezogenen Daten jedenfalls verhältnismäßig.

Der Zweck der ursprünglichen Bestimmung war der Ausschluss von missbräuchlicher Verwendung dieser Daten – wie zum Beispiel dem konkreten Nachforschen von Ex-Partnern oder bekannten Persönlichkeiten, welche anhand einzelner bekannter Merkmale leicht identifizierbar sein werden. Nur durch eine durchgängige Protokollierung kann dieser realen Gefahr für die Privatsphäre der Menschen in diesen Datensätzen begegnet werden. Eine Aufweichung dieses letzten Sicherungsmechanismus ist angesichts der drastischen Ausweitung des Datenzugriffes auf potentiell alle Daten öffentlicher Register durch eine recht offen gehaltene Definition von wissenschaftlichen Einrichtungen sachlich nicht zu rechtfertigen.

Sogar im polizeilichen und nachrichtendienstlichen Bereich, in denen der Schutz personenbezogener Daten gegebenenfalls mit dem Schutz von Grundrechten wie dem Recht auf Leben abzuwägen ist, ist eine lückenlose Protokollierung der Zugriffe auf alle personenbezogenen Daten international und national der einzig gangbare Weg. Es erscheint gänzlich unvorstellbar, wieso die wissenschaftliche Forschung niedrigen Vorgaben der Nachvollziehbarkeit und der Prävention von Missbrauch unterliegen soll, als diese Bereiche.

Lösungsvorschlag

Von einer Änderung des § 2d Abs. 1 Z 1 ist dringend abzusehen!

VERARBEITUNG DER IN § 2D ABS. 2A FOG GENANNTEN DATEN „AUF JEDE BELIEBIGE ART“

Zu § 2d Abs. 2a FOG

Die hier normierte Ermächtigung der Stammzahlenregisterbehörde, die in § 2d Abs 2a genannten Daten „auf jede beliebige Art“ zu verarbeiten, erscheint im Hinblick auf § 1 Abs 2 DSG höchst problematisch.

Gemäß § 1 Abs 2 DSG darf ein Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz stets nur in der gelindesten, zum Ziel führenden Art vorgenommen werden, wovon bei der derzeit beabsichtigten Regelung nicht die Rede sein kann. In der vorgesehen Formulierung mangelt es § 2d Abs 2a somit eindeutig an der geforderten Verhältnismäßigkeit.

Lösungsvorschlag

Die Formulierung auf „jede beliebige Art“ muss gestrichen werden.