

BALLHAUSPLATZ 2, A-1014 WIEN
GZ • BKA-817.334/0002-DSR/2016
TELEFON • (+43 1) 53115/2527
FAX • (+43 1) 53115/2702
E-MAIL • DSRPOST@BKA.GV.AT
DVR: 0000019

An das
Bundesministerium
für Verkehr,
Innovation und Technologie

Per Mail:
ivvs3@bmvit.gv.at

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz über die Statistik zu Straßenverkehrsunfällen mit Personenschaden (Straßenverkehrsunfallstatistik-Gesetz) erlassen und das Bundesstraßengesetz 1971 geändert wird
Stellungnahme des Datenschutzrates

Der **Datenschutzrat** hat in seiner **232. Sitzung am 2. Dezember 2016 einstimmig** beschlossen, zu der im Betreff genannten Thematik folgende Stellungnahme abzugeben:

Der Datenschutzrat merkt an, dass die Begutachtungsfrist für dieses Vorhaben äußerst knapp bemessen war (zehn Werktage). Dadurch war eine rechtzeitige Begutachtung nicht möglich. Es wird darauf hingewiesen, dass der Datenschutzrat in unregelmäßigen Abständen tagt und daher eine Begutachtungsfrist von sechs Wochen möglichst nicht unterschritten werden sollte.

Der Datenschutzrat wurde während der laufenden Sitzung erstmals darüber informiert, dass bereits eine Regierungsvorlage beschlossen wurde und zudem ein Abänderungsantrag von den Regierungsparteien dazu in Aussicht gestellt wurde.

Es wird aus grundsätzlichen Erwägungen davon Abstand genommen, zur Regierungsvorlage Stellung zu nehmen. Soweit die in der vorliegenden Stellungnahme enthaltenen Anmerkungen nicht bereits in der

Regierungsvorlage berücksichtigt wurden, bleiben die Anmerkungen des Datenschutzrates zur Ministerialvorlage weiterhin voll aufrecht.

1) Allgemeines

Laut den Erläuterungen zum gegenständlichen Gesetzesentwurf bestand bisher keine explizite Rechtsgrundlage für die Erstellung einer das gesamte öffentliche, österreichische Straßennetz betreffende Straßenverkehrsunfallstatistik für alle Verkehrsunfälle mit Personenschaden.

Die Ziele des Gesetzes seien daher laut BMVIT, die Erstellung und Veröffentlichung von Statistiken über Straßenverkehrsunfälle mit Personenschaden auf allen öffentlichen Straßen zu regeln und die Zusammenarbeit der Bundesminister für Inneres und für Verkehr, Innovation und Technologie auf diesem Gebiet zu normieren. Dazu kommt das Ziel, dass die Straßenverkehrsunfallstatistik möglichst effizient erstellt werden sollte. Dabei werde nach Ansicht des BMVIT auch auf den Datenschutz Bedacht genommen.

Durch die verbesserte Datengrundlage können Verkehrssicherheitsmaßnahmen gezielter gesetzt werden.

Das Vorhaben umfasse hauptsächlich folgende Maßnahme(n):

- .) Gesetzesvorlage StVUSt-G (Zuständigkeitsregelungen, Festlegung der Arten der zu erhebenden Daten, Datenschutzbestimmungen, Verpflichtung zur Qualitätssicherung, Zurverfügungstellung von Daten)
- .) Verordnungsermächtigung (für den BMVIT im Einvernehmen mit dem BM.I)

2) Datenschutzrechtlich relevante Bestimmungen

Datenschutzrechtliche Vorbemerkungen

Es wird darauf hingewiesen, dass **ab dem 25. Mai 2018** die **DSGVO** zur Anwendung kommt. Die derzeit geltende Form der **Meldepflicht an das Datenverarbeitungsregister** (§§ 17 ff DSG 2000) wird aufgrund der Anwendung der DSGVO ab dem 25. Mai 2018 entfallen (Bürokratieabbau).

Anstelle des Meldeverfahrens sieht die DSGVO in Art. 35 die **Einführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung** durch den datenschutzrechtlich Verantwortlichen

(derzeit: „Auftraggeber“) vor. Eine Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art. 35 Abs. 1 DSGVO ist insbesondere in den Fällen des Abs. 3 erforderlich.

Art 35 Abs. 10 DSGVO sieht unter den angeführten Voraussetzungen jedoch auch eine **Ausnahme von der Datenschutz-Folgenabschätzung** durch Verantwortliche für Verarbeitungen vor, die auf einer **Rechtsgrundlage im Recht des Mitgliedstaates**, dem der Verantwortliche unterliegt, beruhen und falls diese Rechtsvorschriften den **konkreten Verarbeitungsvorgang** oder die **konkreten Verarbeitungsvorgänge** regeln und bereits **im Rahmen der allgemeinen Folgenabschätzung** im Zusammenhang mit dem Erlass dieser Rechtsgrundlage eine **Datenschutz-Folgenabschätzung erfolgte**.

Der Erwägungsgrund 84 der DSGVO weist zur Datenschutz-Folgenabschätzung ua. darauf hin, dass der Verantwortliche für die Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung, mit der insbesondere die **Ursache, Art, Besonderheit und Schwere dieses Risikos evaluiert werden**, verantwortlich sein soll. Die **Ergebnisse der Abschätzung** sollten berücksichtigt werden, wenn darüber entschieden wird, **welche geeigneten Maßnahmen ergriffen werden müssen**, um nachzuweisen, dass die Verarbeitung der personenbezogenen Daten mit dieser Verordnung in Einklang steht.

Geht aus einer Datenschutz-Folgenabschätzung hervor, dass **Verarbeitungsvorgänge ein hohes Risiko** bergen, das der Verantwortliche **nicht durch geeignete Maßnahmen in Bezug auf verfügbare Technik und Implementierungskosten eindämmen kann**, muss nach dem Regelungsregime der DSGVO die **Aufsichtsbehörde (Datenschutzbehörde) vor Beginn der Verarbeitung konsultiert werden**.

In diesem Sinne wird – im Falle, dass eine Datenschutz-Folgenabschätzung **nach den Vorgaben des Art. 35 DSGVO erforderlich ist** – angeregt, bei dem vorliegenden Vorhaben zu prüfen, **ob im Rahmen der allgemeinen Folgenabschätzung die Datenschutz-Folgenabschätzung (zum Inhalt siehe insbesondere Art. 35 Abs. 7 DSGVO) bereits vorweggenommen und die konkrete Datenanwendung entsprechend gesetzlich angeordnet werden kann. Ansonsten müsste die Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art. 35 DSGVO vom jeweiligen Verantwortlichen bis zum 25. Mai 2018 (!) vorgenommen werden.**

I. Grundlegende Bemerkungen zu §§ 3 ff des Entwurfs aus Sicht des Datenschutzes

A. Zu unionsrechtlichen Vorgaben und deren Umsetzung nach geltender Rechtslage

Auch wenn statistische Untersuchungen keine personenbezogenen Ergebnisse zum Ziel haben, bedürfen sie i.d.R. einer Datenbasis, die aus personenbezogenen Daten besteht. Fallen Daten bei Erhebungsvorgängen an, die nicht primär statistischen Zwecken dienen, bedeutet deren Weiterverarbeitung für letztere Zwecke im Grunde eine „Zweckänderung“ bzw. „Übermittlung“. Für eine solche bedürfte es nach der Datenschutzlogik einer spezifischen, eigenen Rechtsgrundlage. Um die Verfolgung statistischer Zwecke zu erleichtern, sieht schon die EU-Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) (kurz: DSRL) insofern eine Privilegierung vor, als eine Weiterverarbeitung für statistische Zwecke nicht generell als „unvereinbar“ mit den Zwecken der vorausgegangenen Datenerhebung an (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. b Satz 2 leg. cit.).

Dies gilt aber nur unter der Bedingung, dass die Mitgliedstaaten **„geeignete Garantien“** vorsehen. Letztere werden in der DSRL nicht näher festgelegt. Allerdings weisen die Erwägungsgründe zur DSRL darauf hin, dass „diese Garantien insbesondere ausschließen müssen, dass die Daten für Maßnahmen oder Entscheidungen gegenüber einzelnen Betroffenen verwendet werden“. Dies bedeutet im öffentlichen u.a. Sektor konkret, dass „statistische Ergebnisse“, die aus Verwaltungsdaten gewonnen werden, nicht von einer Verwaltungseinheit, insbesondere nicht von jener, welche die Statistik angefertigt hat, für Maßnahmen verwendet werden dürfen, die sich direkt an einzelne Betroffene richten dürfen, deren Daten in die Statistik eingeflossen sind. **An diesen Vorgaben wird sich auch durch die ab Mai 2018 anstelle der DSRL tretenden Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) nichts wesentliches ändern.** Hinzu kommt allerdings, dass jedenfalls bei der **Verwendung sensibler Daten eine sog. Datenschutz-Folgenabschätzung** vorzunehmen ist.

Insbesondere um einen solchen Effekt zu vermeiden, wurde in Österreich durch das Bundesstatistikgesetz eine organisatorische Struktur etabliert, die im Ergebnis ein Abgehen von einer „hausinternen“ Verwaltungsstatistik (Ministeriumsstatistik) hin zur Anordnung von statistischen Erhebungen und deren Auswertung durch die

ausgegliederte „Bundesanstalt Statistik Österreich“ (im Folgenden kurz: Bundesanstalt) vorsieht (vgl. §§ 22 ff BstatG). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass deren fachlicher Leiter „in allen wissenschaftlich methodischen Fragen [...] bei der Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben weisungsfrei ist“ (§ 38 Abs. 1 Satz 2 BstatG). Zudem sind die Organe der Bundesstatistik bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den Grundsätzen der Objektivität, der Zuverlässigkeit, der Erheblichkeit, der Kostenwirksamkeit und der Transparenz verpflichtet (vgl. § 14. Abs. 1 BstatG). Neben diesen qualitätssichernden Vorgaben bestehen weitere spezifische Bestimmungen zum Schutz der Vertraulichkeit der für Statistikzwecke verwendeten Daten (vgl. §§ 15 ff BstatG). **Durch das skizzierte System des BstatG erscheint insbesondere sichergestellt, dass es keinen Rückfluss von personenbezogenen oder - unter Rückgriff auf andere Verwaltungsdaten - re-identifizierbaren Daten an die Verwaltung gibt.**

Vorbehaltlich besonderer gesetzlicher Anordnungen verbleibt in diesem System statistischer Datenverarbeitung den einzelnen Ressorts im Grunde nur der Bereich der „verwaltungsinternen“ Statistiken nach § 20 BstatG. Solche sind nur zulässig soweit das Erhebungsmaterial im Rahmen des Geschäftsbetriebes des Ressorts anfällt und die Ergebnisse ausschließlich für den (internen) Gebrauch des betreffenden Bundesministeriums bestimmt sind.

Die bisher gepflogene Erhebung und Weiterverarbeitung von Unfalldaten entspricht auf den ersten Blick insbesondere den oben skizzierten unionsrechtlichen Vorgaben. Demnach haben nach § 5 Abs. 7 BstatG die Organe der Bundespolizei **Unfallberichte** laufend der Bundesanstalt zu übermitteln [...], welche einen elektronischen Unfalldatenbestand zu erstellen hat. Aus dem Gesamtsystem ist zu folgern, dass die in § 5 Abs. 7 letzter Satz BstatG der Bundesanstalt auferlegte Pflicht zu Abspeicherung und Bereitstellung „auf Anfrage“ an BMVIT und BMI nur in anonymisierter Form erfolgen darf.

B. Zur Vereinbarkeit des Konzepts des StVUST-G mit unionsrechtlichen Vorgaben bzw. mit der bisherigen Systematik des BstatG

Mit dem **Straßenunfallstatistik-Gesetz** soll sich das skizzierte System nun insofern ändern, als anstelle eine direkten Weiterleitung von Unfallberichten an die Bundesanstalt **zunächst deren Übermittlung an den Bundesminister für Inneres (BMI) vorgesehen ist**, welcher diese „aus Gründen der Qualitätssicherung an Hand

der in den Aktenverwaltungssystemen der Sicherheitsbehörden verarbeiteten Anzeigen (Berichte)“ zu kontrollieren und gegebenenfalls zu überarbeiten hat (vgl. § 4 Abs. 2 des Entwurfs). Anschließend daran hat die Übermittlung durch den BMI in elektronischer Form an den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) zu erfolgen. Letzterer hat zumindest jährlich eine Statistik zu Straßenverkehrsunfällen mit Personenschaden in Österreich zu erstellen und zu veröffentlichen (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs). Dafür „kann er sich [...] geeigneter Personen oder Einrichtungen (Dienstleister) bedienen“. Aus § 7 Abs. 1 des Entwurfs geht zudem hervor, dass der BMVIT eine Unfalldatenbank betreiben soll, welche den elektronischen Gesamtunfalldatenbestand enthält und auf welche BMI und Landesregierungen in elektronischer Form kostenlos zugreifen können sollen. Darüber hinaus wird dem BMI aufgetragen, auf Basis der Unfallberichte eigene „Auswertungen“ vorzunehmen, uzw. insbesondere „zur Gewinnung unmittelbar umsetzbarer Erkenntnisse auf dem Gebiet der Verkehrsüberwachung“.

Aus Datenschutzsicht ist die neue Struktur als problematisch zu bezeichnen.

So kann bei einer durch Kooperation von BMI und BMVIT, aber ohne Mitwirkung der Bundesanstalt, erstellten Statistik nicht dasselbe Datenschutzniveau erreicht werden wie bei einer Erstellung durch die Bundesanstalt.

Innerhalb der Ressortverwaltung kommen nämlich die spezifischen „Garantien“ der Weisungsfreiheit und Objektivität, wie sie für die Bundesanstalt nach dem BstatG garantiert sind, nicht zum Tragen. Aus der Sicht des BMI sind die Unfalldaten wegen seiner hierarchischen Stellung gegenüber den Organen der Bundespolizei und der faktischen Beherrschung des für die Unfalldatenerhebung verwendeten elektronischen Aktenverwaltungssystems potenziell stets personenbezogene Daten. Eine unionsrechtlich unzulässige Weiterverwendung von statistischen Auswertungen mit Folge für einzelne Betroffene oder bestimmte Gruppen von Betroffenen kann insofern nicht gleich wirksam ausgeschlossen werden, wie bei einer Aufbereitung und Auswertung durch die Bundesanstalt. Letztere bietet durch ihre fachliche Weisungsfreistellung, ihr Fachpersonal, den Wegfall tagespolitischer Einflüsse und ihrem – nach der bisherigen Erhebungsmethode – auf indirekt personenbezogene Daten beschränkten Zugang zu Unfalldaten besondere Garantien iSd Art. 6 Abs. 1 lit. b Satz 2 DSRL. Exemplarisch für die demgegenüber schwache Ausprägung von

Datenschutzvorkehrungen ist die bereits oben zitierte „**Kann**“-**Bestimmung** des § 3 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs. Die zulässige Auslagerung der Statistikerstellung an nicht näher qualifizierte „geeignete“ private Dienstleister erhöht das Risiko für die Betroffenen zusätzlich. Analoges gilt für die vorgesehene Zulässigkeit der Überlassung der gesamten Datenbasis an nicht näher definierte Einrichtungen zur Unfallforschung (§ 7 Abs. 2 des Entwurfs).

Dies umso mehr als die in § 4 Abs. 5 des Entwurfs genannten Datenkategorien eindeutig in den Bereich der sensiblen Daten fallen und – je nach Fall - selbst in pseudonymisierter Form bei Kombination mit Daten aus anderen Quellen (Medienberichte, Gesundheitsdienstleister, Sozialversicherungsdaten, Kriminalpolizeiliche Akten, Strafprozessakten uam.) mit einem nicht geringen Risiko der Rückführbarkeit auf Einzelne behaftet sind. **Damit stellt sich mit Blick auf die Vorgaben der DSGVO im Übrigen auch die Frage der Erforderlichkeit einer Datenschutz-Folgenabschätzung nach Art. 35 DSGVO. Einschlägig könnte hier der Fall des Art. 35 Abs. 3 lit. b („umfangreiche Verarbeitung besonderer Kategorien von Daten“).**

Problematisch erscheint die gewählte Konstruktion für künftige Unfallstatistiken nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Zweckbindung, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit (vgl. Art: 6 Abs. 1 lit. c DSRL). Als gelinderes Mittel im Vergleich zur Eröffnung eines Zugriffs durch den BMI für Zwecke der Qualitätssicherung erschiene es ohne weiteres möglich, ein Modell zu kreieren, bei dem mittels entsprechender Gestaltung der elektronischen Eingabeformulare, die zur Erfassung von Unfalldaten verwendet werden, eine hohe Ersterhebungsqualität zu erzielen. Insofern sollte es machbar sein, über eine entsprechende EDV-Schnittstelle, welche das von der Bundespolizei für die Unfalldatenerfassung verwendete System und jenes der Bundesanstalt verbindet, eine direkte elektronische Übermittlung all jener Informationen zu bewerkstelligen, die in § 4 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehen sind. Für Zwecke der Plausibilitätsprüfung bzw. der Qualitätssicherung iwS könnte die Bundesanstalt erforderlichenfalls Rückfragen an die erhebenden Stellen auf Basis des mitübermittelten Aktenzeichens durchführen. Mit einer solchen Vorgangsweise könnten die oben skizzierten Risiken minimiert werden. Zur Sicherstellung einer qualitätvollen Datenbasis wären ggf. auch die für die unmittelbar am Unfallort eingesetzten Dokumentationsmittel (Papierformulare?) entsprechend anzupassen.

Alle diese Erwägungen gelten sinngemäß auch für die nach § 6 des Entwurfs vorgesehenen „Auswertungen“.

II. Detailanmerkungen

Zu § 3 Abs. 1 Satz 2

Auf die grundsätzliche Problematik der Vergabe statistischer Leistungen wurde bereits im Pkt. I.B. eingegangen. Der Satz „Im Rahmen der Bestimmung des Dienstleisters ist die Einhaltung des Datenschutzes sicherzustellen“ trägt zur Entschärfung dieser Problematik nichts Wesentliches bei. Im Vergleich zu § 10 Abs. 1 DSG 2000 besteht im Übrigen kein regulatorischer Mehrwert.

Zu § 4 Abs. 1 des Entwurfs

In § 4 Abs. 1 des Entwurfs ist die Rede davon, dass „die Organe der Bundespolizei folgende in Z 1 bis 5 angeführten, nicht personenbezogenen [...] Daten zu Straßenverkehrsunfällen mit Personenschaden zu erheben [...] haben [...]. Diese Formulierung ist sachlich insofern unzutreffend, als die angeführten Kategorien schon angesichts der i.d.R. dahinter stehenden Detaildaten (Art der Verletzung, Kfz-Kennzeichen? etc.) bei Rückgriff auf weitere (insbesondere allgemein zugängliche) Daten vielfach einer bestimmten Person zugeordnet werden können und daher als bestimmbar bzw. als personenbezogenen i.w.S. zu qualifizieren sind. Nach der Diktion des DSG 2000 wird man zumindest von indirekt personenbezogenen Daten sprechen können (vgl. § 4 Z 1 DSG 2000). Dies bestätigt indirekt § 8 Abs. 1 letzter Satz des Entwurfs wonach „ein über die Z 1 bis 5 des § 4 Abs. 1 hinausgehender Personenbezug bei der Veröffentlichung nicht vorgesehen werden darf“.

Zur Korrektur des Regelungsansatzes wäre ggf. zu erwägen, in § 4 Z 4 des Entwurfs klarzustellen, dass die Personen direkt identifizierende Angaben wie Namen, Adresse, genaues Geburtsdatum, Lichtbild oder sonstige eindeutige Kennungen (SV-Nr. oä) für diesen Zweck nicht erhoben und weiterverarbeitet werden dürfen.

Zu bemängeln ist schließlich, dass der Konkretisierungsgrad des § 4 Abs. 1 in Bezug auf die zu erfassenden Datenkategorien deutlich hinter der bisherigen Regelung des § 5 Abs. 7 BStG zurückbleibt.

Zu § 5 des Entwurfs

Im Falle der Beibehaltung des bisherigen Modells der Statistikerstellung durch die Bundesanstalt wäre diese Norm angesichts des § 31 BstatG entbehrlich.

Zu § 7 Abs. 2 des Entwurfs

Dieser Norm zufolge soll der BMVIT ermächtigt werden, „den elektronischen Gesamtunfalldatenbestand gemäß [§ 7] Abs. 1 zum Zwecke der Verkehrsunfallforschung gegen Entgelt an damit befasste Institutionen [zu] übermitteln“. Diese Ermächtigung erscheint aus mehreren Gründen problematisch. Einmal ist zu bedenken, dass die Datenbasis – wie oben bereits mehrfach betont aus sensiblen Daten besteht und – zumindest indirekt personenbezogenen Charakter aufweist. Die Überlassung des Gesamtbestandes an Dritte in der vorgesehenen Form würde im Ergebnis insbesondere die für die Bundesanstalt geltende Vorgabe des § 31 BstatG, insbesondere dessen Abs. 2, unterlaufen. Es bestehen keinerlei Garantien, dass ein solcher Dritter nicht Verknüpfungen mit allgemein verfügbaren oder ihm aus anderen Quellen zur Verfügung stehenden Daten vornehmen kann bzw. tatsächlich vornimmt. Zudem ist die Qualifikation „mit Verkehrsunfallforschung befasste Einrichtung“ keine besonders hohe. Auch eine private Versicherung könnte bspw. solche Forschung im eigenen Interesse betreiben. Insofern bestätigt § 7 des Entwurfs die grundsätzlichen Bedenken, wie sie oben in Pkt. I.B geäußert wurden.

Zu § 8 des Entwurfs

Der letzte Satz des Abs. 1 („Ein über die Z 1 bis 5 des § 4 Abs. 1 hinausgehender Personenbezug darf bei der Veröffentlichung nicht vorgesehen werden“) steht in offenkundigem sprachlogischen Widerspruch zu § 4 Abs. 1 des Entwurfs („nicht personenbezogenen“).

7. Dezember 2016
Für den Datenschutzrat
Der Vorsitzende:
MAIER

Elektronisch gefertigt