



Österreichischer
Gemeindebund

An das
Bundesministerium für Bildung,
Wissenschaft und Forschung
Abt.: II/3 (Schulrechtslegistik)
Minoritenplatz 5
1010 Wien

per E-Mail: begutachtung@bmbwf.gv.at

Wien, am 22. Juli 2021
Zl. B,K-200/220721/HA,TS

GZ: 2021-0.368.505

Betreff: IKT-Schulverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Gemeindebund erlaubt sich mitzuteilen, dass zu obig angeführtem Verordnungsentwurf **folgende Stellungnahme** abgegeben wird:

Hintergrund:

Die gegenständliche IKT-Schulverordnung dient der Erhöhung des Datenschutzes durch einheitliche Regelungen für technische und organisatorische Maßnahmen gemäß Art. 32 DSGVO im Bildungsbereich sowie der Einrichtung eines Bildungsportalverbundes. Die Vielzahl an technischen und organisatorischen Maßnahmen sowie die unterschiedliche Umsetzung der IT-Sicherheit in IT-Systemen und Diensten der unterschiedlichen Schulerhalter sei verwirrend und schwer zu verwalten. Einheitliche Mindestvorgaben sollen ein hohes Niveau an Datenschutz und IT-Sicherheit in allen Schulen des Bildungssystems gewährleisten.

Hauptziel dieser Verordnung ist die Festlegung gemeinsamer Standards hinsichtlich der Datensicherheit und damit die Harmonisierung der Anforderungen an die eingesetzten Mittel, insbesondere an die Software im Bereich der Schulverwaltung. Zu diesem Zweck soll die Verordnung in Entsprechung der angeführten Artikel der DSGVO geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus festlegen. Darüber hinaus enthält die Verordnung einen Bereich zum IT-Einsatz im pädagogischen Umfeld (IKT- gestützter Unterricht).



Allgemeines:

Wie in den Materialien bereits richtig intendiert wird, verlangt die DSGVO neben den Verarbeitungszwecken angemessene Mittel für die Datenverarbeitung (z.B. Schulverwaltungsprogramme) sowie damit verbundene geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit zu definieren.

Eine Festlegung der Mittel und Zwecke im Bereich der schulischen Datenverarbeitung erfolgte bisher in sehr heterogener Art durch die verschiedenen Akteure im Bildungswesen (BMBWF, Schulerhalter, Bildungsdirektionen, Schulleitungen, Lehrpersonal sowie diesbezügliche schulgemeinschaftliche Gremien). Hauptanliegen des Entwurfs ist daher die Schaffung eines adäquaten Niveaus an Datensicherheit sowie eine Harmonisierung der Anforderungen an die eingesetzten Mittel, wobei insbesondere die Software (im Sinne von IT-Systemen und Diensten) im Bereich der Schulverwaltung wesentlich ist.

Wenngleich die Schaffung eines ausreichenden Schutzes personenbezogener Daten durch die Implementierung geeigneter technischer und organisatorischer Maßnahmen unionsrechtlich geboten und daher nicht zu beanstanden ist, finden sich im Entwurf eine Reihe von nicht nur aus methodischer Sicht zu hinterfragende Bestimmungen.

Der Österreichische Gemeindebund hat in diesem Zusammenhang immer die Auffassung vertreten, dass die Gemeinden als Schulerhalter nur für die (durchaus kostenintensive) Internetanbindung bzw. die IT-Basisinfrastruktur zuständig sind, nicht jedoch für die Wartung der Geräte, die Software, die IT-Systembetreuung, die IT-Sicherheit und den Datenschutz. Der Verordnungsentwurf enthält gleich mehrere Bestimmungen, aus denen Aufgaben und Pflichten der Schulerhalter abgeleitet werden (können), die aber allein aus kompetenzrechtlichen und auch datenschutzrechtlichen Gründen nicht den Gemeinden als Schulerhalter zufallen können.

Die geplanten Mindestanforderungen an technische und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung eines einheitlichen hohen Standards im Bereich Datenschutz und Datensicherheit benötigen eine Anpassung bzw. Erweiterung von Technologien, IT-Systemen und Diensten, die zu einem erheblichen Mehraufwand und Mehrkosten führen wird. Die finanziellen Auswirkungen dieser Neuerung treffen trotz der Vielzahl an verantwortlichen Akteuren im Bildungswesen, wie insbesondere BMBWF, Bildungsdirektionen, Schulleitungen, wohl in großem Maße die Schulerhalter.

Nachdem in den Erläuterungen die finanziellen Auswirkungen auf Gemeinden keine Berücksichtigung finden, fordert der Österreichische Gemeindebund eine den Vorgaben der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen.

Darüber hinaus sollte die Grundproblematik dieses Entwurfs zum Anlass genommen werden, in diesem wie auch in anderen Bereichen (ganztägige Schulangebote, Schulcluster, Assistenzkräfte, tägliche Bewegungseinheit etc.) endlich klare Zuständigkeitsregelungen zu treffen.





Zu einzelnen Punkten:

Ad § 1 iVm § 2 (Geltungsbereich)

Gemäß § 1 gilt diese Verordnung für (nahezu) alle Schulen. Demnach zielt diese Verordnung nicht nur auf das Digitalisierungsprojekt des Bundes ab, bei dem eine stufenweise Ausstattung nur der SchülerInnen der 5. bis 8. Schulstufen mit mobilen Endgeräten vorgesehen ist.

Gemäß § 2 Z 1 verfolgt die Verordnung den Zweck der Regelung technischer und organisatorischer Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit bei Datenverarbeitungen im Bereich der Schulverwaltung, der Unterrichtsdokumentation und der elektronischen Kommunikation im Schulbereich.

Aus beiden Bestimmungen ergibt sich, dass von der Verordnung zum einen alle Schulstufen aller Schularten, zum anderen alle digitalen Endgeräte und damit auch Stand-PCs in EDV-Räumen oder Lehrer-PCs an Schulen umfasst sind.

Gemäß der vorliegenden Verordnung wären all diese Geräte den im Entwurf genannten „digitalen Endgeräten“ zuzuschreiben, was sich in Teilbereichen nicht umsetzen lässt, da ansonsten bereits geschaffene Infrastruktur obsolet werden würde bzw. Geräte nicht mehr verwendet werden dürften, da sie die im Entwurf genannten Voraussetzungen nicht erfüllen (einheitlicher Gerätetyp, personenbezogenen Benutzererkennung, etc.).

Ad § 4 Z 1 (Schulverwaltung)

Der Begriff „Schulverwaltung“ ist nicht ausreichend konkretisiert. Festgehalten wird jedenfalls, dass die Gemeinden als Schulerhalter weder für die Schulverwaltung noch für die Schüler- und Personalverwaltung zuständig sind.

Daraus folgt auch, dass die Gemeinden als Schulerhalter keine Zuständigkeit für den Betrieb eines Bildungsstammportals oder einen Bildungsportalverbundes haben (siehe dazu § 4 Z 7 und Z 8). Diesbezügliche Klarstellungen in der Verordnung sind erforderlich.

Ad § 4 Z 9 (IT-Systeme und Dienste)

Hinsichtlich ihres Begriffsinhalts zu eng formuliert erscheint die Legaldefinition des § 4 Z 9 IKT-Schulverordnung, zumal diese im Hinblick auf den Begriff „IT-Systeme und Dienste“ explizit auf „vom Schulerhalter bereitgestellte“ Systeme abstellt. Wenngleich Schulerhalter Teile grundlegender technischer Infrastruktur zur Verfügung stellen oder mitfinanzieren, so ergibt sich daraus insbesondere in datenschutzrechtlicher Hinsicht kein methodischer Automatismus, der eine objektive Verknüpfung des Begriffs „IT-Systeme und Dienste“ mit dem Schulerhalter rechtfertigt.





Seitens des Österreichischen Gemeindebundes wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass unter dem Begriff „Schulerhalter“ nicht Gemeinden als Pflichtschulerhalter subsumiert werden dürfen. Hierzu wird eine rechtliche Klarstellung angeregt.

Ad § 5 (Authentifizierung)

Gemäß dieser Bestimmung ist bei den Schulverwaltungsprogrammen (wie Sokrates, edwin) eine Zwei-Faktor-Authentifizierung erforderlich. Sofern die im Einsatz befindlichen Schulverwaltungsprogramme diese noch nicht vorsehen, bedarf es hier einer entsprechenden Anpassung der Programme. Außerdem müssen Schnittstellen in den Schulverwaltungsprogrammen eingerichtet werden, die nicht unbeträchtliche Kosten verursachen.

Hinsichtlich der Authentifizierung durch personenbezogene Benutzererkennung und Passwort ist anzumerken, dass es hier unbedingt einer Unterscheidung bei den betroffenen Geräten bedarf. Würde dies bei allen am Standort befindlichen Geräten zur Anwendung kommen, würde das bedeuten, dass allgemein zugängliche digitale Endgeräte nicht mehr von allen Personen genutzt werden könnten. In der Praxis stehen allgemein zugängliche Geräte zur Verfügung, die mit einem Funktions-User im Einstieg versehen sind und somit von verschiedenen Personen genutzt werden können.

§ 10 (Endgeräteverwaltung)

In § 10 des Entwurfs findet sich die Formulierung *„Um die Funktionalität und Sicherheit aller digitalen Endgeräte mittels geeigneter technischer Maßnahmen, insbesondere durch Integration in eine Endgeräteverwaltung (Mobile Device Management), sicherzustellen, haben die vom Schulerhalter eingesetzten Systeme zur Endgeräteverwaltung insbesondere folgende technische und organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten“*.

In § 10 des Entwurfs ist erstmals definiert, dass vom Schulerhalter ein MDM einzusetzen ist. Hier ist in erster Linie zu hinterfragen, warum dem Schulerhalter diese Aufgabe zugewiesen wird. Das ist dezidiert abzulehnen, da damit jedenfalls die Verantwortung für die entsprechende Konfiguration der Geräte der Schülerinnen und Schüler bei den Gemeinden liegen würde.

Im Hinblick auf die Verpflichtungen betreffend die vorgesehene Endgeräteverwaltung aller digitalen Endgeräte (Mobile Device Management) ist aus der Zusammenschau der §§ 10 und 11 zudem anzumerken, dass diese Verpflichtungen den Schulerhalter nicht nur hinsichtlich der Schülergeräte, sondern auch hinsichtlich Endgeräte, die durch den Dienstgeber als Sachbehelf zur Verfügung gestellt werden (§ 11 Abs 1 Z 1 lit c), trifft. Warum der Gemeinde diese Verpflichtungen auch für Endgeräte einer anderen Gebietskörperschaft auferlegt werden, ist nicht nachvollziehbar. Genauso wenig





verständlich ist die Verpflichtung, einen sicheren Betrieb dieser fremden Endgeräte im geforderten Schulnetz kostenlos zu gewährleisten.

Die vom Bund nun zur Verfügung gestellten mobilen digitalen Endgeräte gehen in das private Eigentum der SchülerInnen über und die sogenannten „LehrerInnengeräte“ gehen nach den vorliegenden Normen in das Eigentum des Landes über. Die künftig verwendeten Lizenzen mit Intunes bzw. MDM sind personenbezogen. Dies bedeutet, dass die jeweilige Lizenz einer Lehrkraft gehört, welche Bedienstete des Landes ist und daher nicht in die Zuständigkeit des Schulerhalters fällt.

Es ist schlicht nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund der Schulerhalter für Lehrkräfte und somit Bedienstete des Landes Lizenzen, die für die Anwendung auf Landesgeräten und privaten Geräten gedacht sind, ankaufen sollte. Hier wird unserer Ansicht nach die Zuständigkeit auf den Schulerhalter abgewälzt, die den Gemeinden erhebliche budgetäre Zusatzkosten verursacht und nicht zuletzt auch in der Verwaltung zu einem Mehraufwand führt.

Ad § 11 (Anforderungen an digitale Endgeräte)

In § 11 Abs. 3 wird folgendes festgehalten: *„Um die Speicherung personenbezogener Schülerinnen- und Schülerdaten am Endgerät zu vermeiden, sind IT-Systeme und Dienste für Datenverarbeitungen gemäß § 4 Z 1 und 2 grundsätzlich webbasiert zur Verfügung zu stellen. Stehen ausnahmsweise an Schulen keine webbasierten IT-Systeme und Dienste für die genannten Verarbeitungstätigkeiten zur Verfügung, so sind durch den jeweiligen Schulerhalter technische und organisatorische Maßnahmen, die eine gleichwertige IT-Sicherheit wie beim Einsatz webbasierter Lösungen gewährleisten, vorzusehen und diesbezügliche Regelungen, wie etwa Festplattenverschlüsselung, für die Verwendung festzulegen.“*

Sollte der zweite Teil der Bestimmung auch für die Gemeinden zur Anwendung kommen, hätte das weitreichende auch finanzielle Folgen. Die Regelung darf für den Pflichtschulbereich daher nicht zur Anwendung kommen. Es wird nochmals darauf hingewiesen, dass die in dieser Bestimmung angeführten Verarbeitungstätigkeiten nicht durch die Gemeinden wahrzunehmen sind. Die finanzielle Verantwortung für die Durchführung dieser Aufgabe liegt daher in erster Linie beim Bund.

§ 15 (Gemeinsame datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit)

Der Verordnungsentwurf normiert in § 15 Abs. 2 leg cit die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit ex lege im Sinne einer gemeinsamen Verantwortlichkeit von Schulerhalter und Schulleitung. Zwar weißt § 15 Abs. 1 leg cit im Sinne des Art. 4 Z 7 DSGVO die Rolle des Verantwortlichen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten am Standort der Bildungseinrichtung zum Zweck des Vollzugs der schulgesetzlichen Bestimmungen der Schulleitung zu.





In Abs. 2 leg cit findet sich aber eine bemerkenswerte Relativierung dieses Grundsatzes, der zunächst allgemein auf Entscheidungen über den Einsatz einer Datenverarbeitung (z.B. einer Schulverwaltungssoftware und deren Hosting) verweist. Derartige Entscheidungen seien demnach als Entscheidungen über die Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne des Art. 4 Z 7 DSGVO zu verstehen.

Im nächsten Satz verweist die Bestimmung darauf, dass „*diejenige Stelle, die im Rahmen der Schulerhaltung eine solche Entscheidung trifft, [...] auch Verantwortliche für die Wahl der Mittel und diesbezüglich für die Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften, insbesondere geeigneter technischer Maßnahmen, wie sie in dieser Verordnung festgelegt werden, zuständig [ist]*“. Auf dieser Grundlage wird im Entwurf ein Konzept für eine gemeinsame Verantwortlichkeit von Schulleitung und Schulerhalter entwickelt.

Die gemeinsame Verantwortlichkeit von Schulerhalter und Schulleitung ist in dieser Form kategorisch abzulehnen, da die Gemeinden als Schulerhalter nicht für Schülerverwaltungsprogramme zuständig sind. Ein solches Konzept entspricht in all jenen Fällen, in denen der Schulerhalter faktisch nicht selbst personenbezogene Schülerdaten verarbeitet, kaum der prinzipiellen Logik des Datenschutzrechts, die grundsätzlich darauf abstellt, wer im Einzelfall personenbezogene Daten verarbeitet und dafür iSd Art 4 DSGVO über Zwecke und Mittel der konkreten Datenverarbeitung entscheidet.

Die bloße Anschaffung, Finanzierung oder Bereitstellung von Infrastruktur hat mit der Entscheidung über die konkreten Zwecke der Datenverarbeitung im jeweiligen Einzelfall wenig zu tun. Hinzu kommt, dass der Schulerhalter in den meisten Fällen gar keine Schülerdaten – inhaltlich betrachtet - im Sinne des Begriffsverständnisses der DSGVO verarbeiten wird, gleichzeitig aber zu deren Schutz verpflichtet wird.

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten:

- Schulerhalter sind grundsätzlich nicht für Schülerverwaltungsprogramme (dabei insbesondere auch für deren Betrieb und Anwendung) zuständig.
- Eine gemeinsame Verantwortlichkeit im dargestellten Sinn ist daher abzulehnen.
- Schulerhalter sind nur in jenen Fällen als Verantwortliche iSd DSGVO anzusehen, in denen diese selbst(ständig) personenbezogene Daten verarbeiten.
- Schulerhalter können nicht für die Implementierung von TOMs verantwortlich sein, die der Sicherung von Schülerdaten dienen, die von der Schulleitung in Schulverwaltungsprogrammen verarbeitet werden. Schulerhalter verfügen über keine Zugriffs- und Einsichtsberechtigung in jene Schülerdaten, zu deren Schutz (durch Einführung von TOMs) diese aber verpflichtet werden sollen.



- Es bedarf einer Abgrenzung der datenschutzrechtlichen Sphären von Schulerhaltern und Schulleitung, die auf das Kriterium der konkreten Datenverarbeitung im Einzelfall abstellt und nicht darauf, wer mitunter technisches Gerät für das Funktionieren des Schulbetriebs zur Verfügung stellt.
- Es sollte im Verordnungstext klar festgehalten werden, welche Aufgaben von wem übernommen werden.
- In diesem Zusammenhang weisen wir erneut darauf hin, dass insbesondere der laufende Betrieb samt Konfiguration von IT-Systemen und Diensten inklusive der Anschaffung und Wartung (samt Support) von Software nicht Aufgabe des Schulerhalters ist, sondern ausschließlich die Zurverfügungstellung von IT-Systemen und Diensten (technische Infrastruktur).

Mit freundlichen Grüßen

Für den Österreichischen Gemeindebund:

Der Generalsekretär:

Der Präsident:

Dr. Walter Leiss

Bgm. Mag. Alfred Riedl

Ergeht zK an:

Alle Landesverbände
Die Mitglieder des Präsidiums
Büro Brüssel