

Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1010 Wien

per E-Mail

BMBWF - Präs/9 (Fremdlegistik,
Verbindungsdienste)

Mag.^a Simone Gartner-Springer
Mag. Sigmund Laimer
Sachbearbeiterin

simone.gartner-springer@bmbwf.gv.at
+43 1 531 20-2331
Minoritenplatz 5, 1010 Wien

Antwortschreiben bitte unter Anführung der
Geschäftszahl.

Geschäftszahl: 2021-0.208.139

Ihr Zeichen: 2021-0.130.157

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-
Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das
Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein
Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden;
Ressortstellungnahme**

Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung nimmt Bezug auf das do. Schreiben vom 22. Februar 2021, dankt für die Übermittlung des Entwurfes eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Rechnungshofgesetz 1948 und das Verfassungsgerichtshofgesetz 1953 geändert und ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen werden, und nimmt wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches:

Eine Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Verwaltung ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Ziele des Entwurfs entsprechen dem Grundsatz der Digitalisierung, der allgemeinen Zugänglichkeit von Informationen in allen Lebensbereichen sowie auch im speziellen den Bestrebungen im Schulbereich zur digitalen Schule.

Die B-VG-Änderung in Verbindung mit dem neuen einfachen Bundesgesetz eines Informationsfreiheitsgesetzes bringt einen Paradigmenwechsel für die öffentliche Verwaltung, indem das Amtsgeheimnis beseitigt, staatliche Transparenz zur Regel und Geheimhaltung zur Ausnahme gemacht werden sollen. Staatliches Handeln soll für jedermann weitestgehend transparent gemacht, der Zugang des Einzelnen zu staatlichen Informationen erleichtert und jener zu staatsnahen unternehmerischen Informationen eröffnet werden. Hiermit verbunden ist ein entsprechender Initialaufwand für die

öffentliche Verwaltung im Rahmen der Informationsbereitstellung. Wie hoch dieser Aufwand für das Ressort samt nachgeordnetem Bereich und letztlich für die einzelnen Organisationseinheiten sein wird, hängt maßgeblich davon ab, wie das neue verfassungsrechtliche Gebot der Informationsfreiheit in der Informationsbereitstellung (Informationen von allgemeinen öffentlichen Interesse versus Informationen auf Antrag) gehandhabt werden wird.

In der Praxis wird den Anliegen der Novelle in weiten Bereichen bereits in weiten Teilen entsprochen, da laufend Auskünfte in großer Zahl erteilt und Informationen von allgemeinem Interesse proaktiv zur Verfügung gestellt werden.

2. Zum Entwurfstext:

2.1. Zu Art. 1 des Entwurfs (Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes):

Zu Z 2 (Art. 22a B-VG):

Die Regelung des Art. 22a Abs. 1 B-VG sieht eine grundsätzliche verfassungsgesetzliche „Veröffentlichungspflicht“ für Informationen von „allgemeinem Interesse“ in den Grenzen der in Abs. 2 näher beschriebenen Geheimhaltungsverpflichtung vor. Neben den Verwaltungsorganen von Bund und Ländern trifft diese Pflicht auch die Gerichtsbarkeit, die Rechnungshöfe, die Volksanwaltschaften bis hin zu den Organen der gesetzgebenden Körperschaften.

Der Umfang der Veröffentlichungspflicht im Verhältnis zu den im neuen Art. 22a Abs. 2 B-VG erwähnten Geheimhaltungsgründe ist unklar. Zudem bedingen der organisatorische und technische Aufwand vor einer Veröffentlichung von Dokumenten in einem derart weiten und undefinierten Ausmaß, wie es der Gesetzesentwurf des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) vorsieht, einen hohen Ressourceneinsatz. So muss bei jeder Art der Veröffentlichung von Informationen zuvor überprüft werden, ob Informationen von öffentlichem Interesse bzw. Gründe, die gegen eine Veröffentlichung sprechen, vorliegen. Es wäre daher wichtig, die Tragweite dieser Veröffentlichungs- und Geheimhaltungsverpflichtungen in den einfachgesetzlichen Ausführungsregelungen genauer festzulegen. Wesentlich wären etwa klare und eindeutige Anleitungen, unter welchen Voraussetzungen von „überwiegenden berechtigten Interessen eines anderen“ auszugehen ist und dies nicht der absehbaren nachfolgenden Inanspruchnahme der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu überlassen.

Der Entfall des Art. 20 Abs. 3 und 4 B-VG bzw. dessen Ersatz durch den neuen Art. 22a wirft einige Fragen zur einfachgesetzlichen Umsetzung auf. Laut erläuternden Bemerkungen werden einfachgesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen zu prüfen und bei Bedarf anzupassen sein (Strafbestimmung der Verletzung des Amtsgeheimnisses, dienstrechtliche Verschwiegenheitspflichten, usw.). Dies ist zweifellos zutreffend, zumal

das „alte“ Amtsgeheimnis auch den einzelnen Organwähler adressiert, die Neuregelung aber eher auf eine Informationspflicht von Behörden, Anstalten, usw. abzielt, also auf Organisationen im weitesten Sinn. Es ergibt sich somit ein Spannungsverhältnis zwischen individueller und institutioneller Ebene. Auch wenn eine Behörde der Bürgerin bzw. dem Bürger gegenüber zur Auskunft verpflichtet ist, wird es dennoch in vielen Fällen erforderlich sein, dass die einzelne Mitarbeiterin bzw. der einzelne Mitarbeiter über ihre bzw. seine Tätigkeit Stillschweigen bewahrt. Anders wäre auch behördenintern nicht sicherzustellen, dass die Prüfung, ob Geheimhaltungsgründe einer Auskunft allenfalls entgegenstehen, in adäquater Weise erfolgt. Diese Problematik zeigt sich z.B. anhand von § 48 Universitätsgesetz 2002. Diese Bestimmung verpflichtet Mitglieder von Kollegialorganen und anderen Universitätsorganen unter Verweis auf Art. 20 Abs. 3 B-VG zur Amtsverschwiegenheit. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Universitäten den Verpflichtungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz unterliegen und daher die Universitäten Auskünfte über ihre Tätigkeit zu erteilen haben, wird es nicht zweckmäßig sein, Mitglieder von Universitätsorganen generell von jeglichen Verschwiegenheitspflichten zu entbinden. Es muss daher jedenfalls eine geeignete Neuregelung gefunden werden.

Weiters hat nach dem geplanten Art. 22a Abs. 3 B-VG jedermann gegenüber den der Kontrolle des Rechnungshofs oder eines Landesrechnungshofs unterliegenden Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen das Recht auf Zugang zur Information. Damit ist beispielsweise auch das Internationale Studentenhaus (ISH) unmittelbar betroffen und verpflichtet, Auskünfte (wenn auch nach den Erläuterungen zu §§ 13 und 14 IFG nicht proaktiv) zu erteilen.

Das Recht auf Zugang zur Information soll dann nicht gelten, soweit deren Geheimhaltung in sinngemäßer Anwendung des Art. 22a Abs. 2 B-VG oder zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmung erforderlich ist oder, sofern ein vergleichbarer Zugang zu Informationen gewährleistet oder gesetzlich anders bestimmt ist.

Jede Stelle, die informationspflichtig ist, muss selbst abwägen, ob die Information von allgemeinem Interesse ist, ob sie zu erteilen oder zu versagen ist, weil beispielsweise der Schutz der personenbezogenen Daten vorgeht oder ob diese der Geheimhaltung unterliegt oder ob die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens durch die Bekanntgabe der Information unmittelbar beeinträchtigt wird.

Nach der Gesetzesvorlage ist der Zugang zur Information ohne unnötigen Aufschub, spätestens binnen 4 Wochen, zu erteilen. Auch wenn im Entwurf vorgesehen ist, dass die Datenschutzbehörde informationspflichtige Stellen und Unternehmungen in datenschutzrechtlichen Belangen berät, ist davon auszugehen, dass der mit zu erwartenden Anfragen verbundene Aufwand zur Abklärung ob die gewünschte Auskunft

zu erteilen ist oder nicht, von einem kleinen Unternehmen wie dem ISH nicht zu bewältigen ist und man mangels rechtskundigem Personal gezwungen wäre, dies „auszulagern“ um derartige Anfragen innerhalb der geforderten Zeit auch rechtlich richtig unter Beachtung aller gesetzlicher Bestimmungen bearbeiten zu können.

Es sollten daher kleine Unternehmungen von der Auskunftspflicht ausgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass Studentenheime, die nicht der Kontrolle eines Rechnungshofes unterliegen, davon nicht betroffen sind und keiner Informationspflicht unterworfen sind.

Im Detail wird in Bezug auf die dem Art. 22a Abs. 3 B-VG unterliegenden Unternehmungen auf die Ausführungen zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes verwiesen.

2.2. Zu Art. 2 des Entwurfs (Informationsfreiheitsgesetz - IFG):

Zu § 1 IFG betreffend „Anwendungsbereich“:

Ausgehend von der Umschreibung „mit der Besorgung von Geschäften der Bundes- und Landesverwaltung betraut“ hat offenbar nach dieser Bestimmung eine informationspflichtige Einrichtung, wie etwa die OeAD-GmbH, in jedem Einzelfall selbst zu entscheiden, ob sie mit der Besorgung von Geschäften, insbesondere der Bundesverwaltung, betraut ist. Eine Definition, wann eine solche Besorgung von Geschäften insbesondere der Bundesverwaltung vorliegt, findet sich im Entwurf nicht. So bleibt z.B. unklar, ob die Tätigkeiten der Nationalen Koordinierungsstelle für den NQR in Österreich (NKS) als „Geschäfte der Bundesverwaltung“ zu betrachten sind. Darüber hinaus stellt sich z.B. auch bei der Abwicklung von Förderprogrammen „im Namen und auf Rechnung des Bundes“ die Frage, ob die OeAD-GmbH (Stichwort „funktionelles Verwaltungsorgan“) hier Geschäfte der Bundesverwaltung abwickelt und sie – neben der Auskunftspflicht – auch die weitergehende proaktive Informations- und Veröffentlichungspflicht trifft. Fraglich ist ob hierfür doch allein der Bund als auskunftspflichtiges Organ heranzuziehen sein wird, zumal die OeAD-GmbH die Programme „nur“ im Namen und auf Rechnung des Bundes abwickelt.

Zu § 2 IFG betreffend „Begriffsbestimmungen“:

Zu § 2 Abs. 1 IFG

Gemäß § 2 Abs. 1 des Entwurfs soll „Information jede amtlichen bzw. unternehmerischen Zwecken dienende (d.i. jede) Aufzeichnung (Dokument, Akt) eines informationspflichtigen Organs in seinem Wirkungs- bzw. Geschäftsbereich sein“. Diese Definition der Information erscheint nicht konkret wie zugleich auch sehr weitreichend. Wenn etwa mangels konkreter Definition hier auf andere Auslegungen zurückgegriffen werden muss, kommt

etwa eine Definition des Geschäftsordnungsausschusses des Nationalrates im Zusammenhang mit Untersuchungsausschüssen in Frage.

Unter dem Begriff „Akten und Unterlagen“ versteht dieser nicht nur Akten im formellen Sinn, sondern auch sämtliche mit einem Untersuchungsgegenstand bzw. den Beweisthemen in Zusammenhang stehende schriftliche oder automationsunterstützt gespeicherte Dokumente, „Handakten“, Berichte, Korrespondenzen aller Art inklusive E-Mails, Entwürfe und sonstige Aufzeichnungen einschließlich Deckblätter, Einsichtsbemerkungen, Tagebücher, Terminkalender, Antrags- und Verfügungsbögen, Weisungen, Erlässe, Aktenvermerke, Sprechzettel, Entscheidungen, schriftliche Bitten, Berichte, Protokolle von Besprechungen und Sitzungen aller Art, Inhalte elektronischer Aktenführung und dergleichen. All diese „Informationen“ wären in jedem Einzelfall dahingehend zu überprüfen, ob Informationen von allgemeinem Interesse vorliegen oder ob berechtigte Schutzinteressen bestehen, die eine Weitergabe dieser Information verhindern könnten. Das zeigt die potentiell enorme Dimension der Such-, Prüf- und Informationspflichten. Eine eingrenzende Konkretisierung ist daher dringend geboten.

Zu § 2 Abs. 2 IFG:

Der Gesetzesentwurf betrachtet „Studien, Gutachten, Stellungnahmen und Verträge mit einem Gegenstandswert von mindestens 100 000 Euro“ als Informationen von allgemeinem Interesse. Insbesondere durch die Terminologie in den erläuternden Bemerkungen liegt die Vermutung nahe, dass hierbei Anlehnung am vergaberechtlichen Schwellenwert der Direktvergabe von Lieferungen und Dienstleistung von EUR 100.000 genommen wurde. Aus welchem Grund der vergaberechtliche Schwellenwert herangezogen wurde, ist jedoch nicht ersichtlich. Im Gegensatz zum vorliegenden Gesetzesentwurf des IFG ist im Bundesvergabegesetz 2018 (BVergG 2018) klar definiert, welche Informationen bekanntzugeben sind. Der derzeitige Entwurf des IFG bietet jedoch nur wenige Anhaltspunkte dafür, welche Informationen von der aktiven Veröffentlichungspflicht umfasst sind.

Jedenfalls ist im Zusammenhang mit dem Informationsbegriff und den genannten Beispielen unklar, ob sämtliche Studien, Gutachten, Stellungnahmen und Verträge mit einem Gegenstandswert von mindestens EUR 100.000 als Informationen gelten und somit überhaupt oder in welchem Detailgrad zu veröffentlichen bzw. zu beauskunften sind und welche weiteren Informationen dieser Veröffentlichungs- bzw. Auskunftspflicht unterliegen, zumal es sich nicht um eine taxative Aufzählung handelt. Die einzelnen Behörden / Organe der Verwaltung sowie staatliche Unternehmen hätten daher jeden Vertrag zu veröffentlichen bzw. zu beauskunften, sobald er den Gegenstandswert von EUR 100.000 übersteigt. In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob z.B. ein unterlegener Bieter einen von der OeAD-GmbH mit einem Mitkonkurrenten abgeschlossenen Vertrag einfordern kann, weil die Information im Sinne der erläuternden Bemerkungen vorhanden

und verfügbar ist. In weiterer Folge wirft sich die Frage auf, ob auch ein vor fünf Jahren abgeschlossenen Vertrag eingefordert werden kann, sofern er noch immer aufrecht ist.

Der verwendete Begriff des „allgemeinen Personenkreises“ wird weder im IFG selbst noch in den erläuternden Bemerkungen definiert. Es stellt sich daher die Frage, wann ein solcher allgemeine Personenkreis vorliegt (z.B. ab 10 Personen, ab 100 Personen, ...). Ob das von der zuständigen Stelle im Einzelfall festgelegt werden muss und nach welchen Parametern diese Festlegung zu erfolgen hat, bedarf einer Konkretisierung. Unklar ist auch, ob beispielsweise ein Gutachten, das für die Entscheidung eines Förderungsansuchens in einem Einzelfall Relevanz hat, für einen allgemeinen Personenkreis (= alle denkbaren Förderungsweberinnen und –werber?) zur Orientierung über die Beurteilungsmaßstäbe als relevant betrachtet werden kann. Ebenfalls offen ist, ob die Verwendung von staatlichen Mitteln bei einem Staatsunternehmen bereits generell „für einen allgemeinen Personenkreis“ relevant ist.

Aufgrund der zahlreichen, von Auskunftersuchen betroffenen Bereiche (z.B. vom Beschaffungswesen über das Förderungswesen, von der Organisationsentwicklung/Beratung bis hin zu Veranstaltungen) ist eine Konkretisierung, für welche Personenanzahl die Information relevant sein muss und in welcher Detailtiefe die Informationen gegeben werden müssen, unbedingt erforderlich.

Im Schulbereich erscheint der hier verwendete Begriff der „Informationen von allgemeinem Interesse“ (§ 2 Abs. 2 des Entwurfs) im Hinblick auf die Vielzahl an Informationen am jeweiligen Schulstandort nicht geeignet. Gerade auf dieser Ebene der Schulverwaltung handelt es sich oftmals um Informationen, „die einen allgemeinen Personenkreis betreffen oder für einen solchen relevant sind“.

Wenn aus dem weiteren Text dieser Bestimmung „insbesondere Studien, Gutachten, Stellungnahmen und Verträge mit einem Gegenstandswert von mindestens EUR 100.000“ geschlossen werden kann, dass dies auch für den vorher zitierten Definitionsgehalt dieses Begriffes gilt, werden Schulen kaum unter diese damit verbundenen Informationsverpflichtungen fallen. Sollte dies jedoch nicht so gedacht sein, wird empfohlen, für sonstige „Informationen von allgemeinem Interesse“ sowohl für die Veröffentlichungsverpflichtung (gemäß § 4 des Entwurfs) als auch hinsichtlich der Verfahren hinsichtlich der Bearbeitung von Informationsbegehren (§ 7 des Entwurfs) entsprechende Ausnahmeregelungen vorzusehen. Eine solche Verpflichtung würde überdies die Organe der Schule (u.a. Schulleitung, Schulpartnerschaftsgremien) unverhältnismäßig belasten und auch inhaltlich überfordern.

Nach den Erläuterungen zu § 2 des Entwurfs (Seite 5) sollen auch allgemeine Weisungen (Erlässe) zu veröffentlichen sein „sofern es sich nicht ausschließlich um Angelegenheiten des inneren Dienstes handelt, an denen kein allgemeines Interesse angenommen werden kann“. Damit werden „innere Angelegenheiten“ einer Verwaltungseinrichtung (auch einer

Schule) sehr nahe in den Rechtsstand einer Verordnung erhoben, die bekanntlich zu veröffentlichen ist, um in Rechtswirkung zu kommen. Diese Nähe wird rechtsstaatlich für zweifelhaft angesehen, da damit ein notwendiges Steuerungsinstrument für einen großen Verwaltungsbereich, wie es die Schulverwaltung insgesamt und auch für ein Bundesland ist, erschwert wird und auch die Rechtssicherheit für Betroffene (z.B. Wogegen gibt es nun ein Rechtsmittel?) verwischt werden kann. Die zahlreichen Beschwerdeschreiben gegen „interne“, aber veröffentlichte Anordnungen zur COVID-19-Bekämpfung haben dies eindrucksvoll unter Beweis gestellt.

Zudem kann davon ausgegangen werden, dass es im Bereich des öffentlichen Schulwesens nur wenige Anordnungen gibt, die als „ausschließlich Angelegenheiten des inneren Dienstes“ qualifiziert werden können. Die unmittelbare Betroffenheit von Schülerinnen und Schülern sowie Eltern sind in all diesen Schulverwaltungsfragen sehr rasch gegeben.

Zu § 3 IFG betreffend „Zuständigkeit“:

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die einzelnen Schulen nach herrschender Rechtsansicht unselbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts, nicht jedoch Behörden sind. Der vorliegende Entwurf legt als Zuständigkeit für die Veröffentlichung von Informationen von allgemeinem Interesse sowie der Gewährung von Zugang zu Information in § 3 des Entwurfs *„jenes Organ, zu dessen Wirkungsbereich die Information gehört“* fest. In den erläuternden Bemerkungen zu § 3 des Entwurfs wird einerseits ausgeführt, dass das Organ, das für die Informationserteilung zuständig sein soll, bestimmt werden soll. Andererseits wird ausgeführt, dass „zuständig“ die zur Erledigung der Angelegenheit, in der das Informationsbegehren gestellt wird, zuständige Behörde ist. Diese Ausführungen erscheinen – umgelegt auf den schulischen Bereich – widersprüchlich: Die Schulen selbst sind, wie ausgeführt, nicht Behörden und können daher nicht bescheiderlassende Stellen sein. An den Schulen sind jedoch Organe der Verwaltung tätig. Umgekehrt ist es, nicht zuletzt aufgrund der Schulautonomie, möglich, dass an den Schulen Informationen vorhanden sind, die wiederum den Bildungsdirektionen nicht bekannt sind. Es ist fraglich, wie eine Umsetzung der Bestimmungen des Informationsfreiheitsgesetzes im schulischen Bereich in der Praxis funktionieren soll.

Aufgrund der Sonderstellung der Schulen und auch der Bildungsdirektionen als Bund-Länder-Mischbehörde besteht jedenfalls zumindest die Notwendigkeit angepasster Spezialregelungen für einen beinahe die gesamte Bevölkerung betreffenden Interessentinnen- und Interessentenkreis.

Es wird daher angeregt die Schulen durch eine Sonderbestimmung vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes auszunehmen bzw. zumindest spezielle, für diesen großen Verwaltungsbereich anwendbare Regelungen zu treffen.

Für den Bereich der Verwaltung wird grundsätzlich angeregt, anstelle des verwendeten Organbegriffs, auf die einzelnen Behörden abzustellen.

Zu § 4 IFG betreffend „Informationsregister“:

Im Allgemeinen:

Schlüssel in diesem neuen Verständnis der staatlichen Transparenz ist offenbar das sogenannte Informationsregister gemäß § 4 IFG: Daten, Datensätze, Richtlinien, Rundschreiben, Erlässe und dergleichen, die als noch näher zu präzisierende „Informationen des allgemeinen Interesses“ zu deuten sind, werden für jedermann zugänglich online gestellt. Jedermann kann die online verfügbaren Informationen verwenden, auswerten, weiterverarbeiten und Ergebnisse/Erkenntnisse daraus ableiten.

Was mit den online gestellten Informationen geschieht, sei es Pressemitteilung, Studien, Aufstellungen usw. liegt nicht mehr im Verantwortungs- und Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung bzw. der einzelnen Behörden / Organe der Verwaltung. Dies gilt auch für mögliche Missinterpretationen oder Fehlinterpretationen, die ohne umfassendes Grundverständnis und Hintergrundinformationen auftreten können und werden. Eine Unterstützung seitens der zuständigen Organisationseinheit für die Auswertung und Interpretation der öffentlich zugänglichen Informationen ist rechtlich auch nicht vorgesehen. Lediglich Metainformationen sind zur Verfügung zu stellen.

Der „Preis“ der allgemein zugänglichen Information ist daher auch die Auseinandersetzung mit dieser Information im Wege eines eigenverantwortlichen, Vernunft begabten Umgangs. Zweifelsohne können den Rechtsunterworfenen dementsprechend eine Vielzahl von Informationen zugemutet werden, sich mit digitalen Medien oder Datenbanken zu beschäftigen und in Interaktion mit diesen zu treten. Aufgabe der Verwaltung ist es lediglich, bereits vorhandene Informationen (bereits bekannte Tatsachen, die nicht erst erhoben, recherchiert, gesondert aufbereitet oder erläutert werden müssen – siehe Erläuterung zu § 2 des Entwurfs) online zugänglich zu machen, solange ein (zu präzisierendes) „allgemeines Interesse“ daran besteht und kein (zu präzisierender) „unverhältnismäßiger Aufwand“ damit verbunden ist. Damit endet auch der weitere Prozess in einem äußerst arbeitsökonomischen Sinn für die Verwaltung. Weitere Anfragen zu diesen Daten können abgewiesen werden, die weitere Erläuterung und vor allem Aufbereitung, wie von der Antragstellerin bzw. vom Antragsteller gewünscht, schuldet die öffentliche Verwaltung nicht.

Zielsetzung des Gesetzesentwurfs ist es daher nicht, wie die Verwaltung trotz Informationsfreiheit möglichst viel geheim halten kann und es zu überproportional vielen Anfragen kommt, sondern wie die Verwaltung so gestaltet werden kann, dass die

Informationsfreiheit im verfassungsrechtlich gebotenen Sinn bei gleichzeitig ökonomischem Umgang mit den vorhandenen Ressourcen (Personal) erfüllt wird.

Die penible Geheimhaltung ist daher nicht die Grundüberlegung des Gesetzes und es wäre verkehrt sich zu überlegen, wie man möglichst wenig Informationen nach außen transportiert. Ganz nach dem Grundsatz je mehr desto besser, soll der interessierten Öffentlichkeit Einblick in die Verwaltung gegeben werden. Nur „echte“ Staatsgeheimnisse sollen, aus verständlichen Überlegungen heraus, eben nicht öffentlich werden.

Gerade der Bildungsbereich ist ein gutes Beispiel dafür, sehr viele Informationen publik machen zu können, seien es aggregierte Personaldaten, die Schulorganisation oder aggregierte Leistungsdaten.

Die Frage, ob Auswertungen gemacht werden müssen, erübrigt sich, wenn die Daten öffentlich zugänglich sind. Ob damit das Recht auf Datenschutz verletzt wird, kann bereits im Vorfeld generell-abstrakt geklärt werden (z.B. durch Verordnung, welche Datenfelder freigegeben werden – das erfordert natürlich immer im Vorfeld eine seriöse Befassung mit zu verarbeitenden Daten, gerade im Bereich der personenbezogenen Daten würde man damit dem Prinzip der Datenminimierung gerecht werden können).

Für das Ausmaß des Bearbeitungsaufwandes für bereitstellende zuständige Organisationseinheiten ist dementsprechend relevant, ab wann Informationen „von allgemeinem Interesse“ (Bedeutung für einen hinreichend großen Adressaten- bzw. Personenkreis) gesehen und öffentlich zugänglich gemacht (bzw. aktualisiert) werden oder es doch zu vermehrten Einzelanfragen kommt. Einzelanfragen würden einen vermehrten Verwaltungsaufwand in allen betroffenen Organisationseinheiten bedeuten, welcher zusätzlich zu den Kernaufgaben entstehen würde.

Hier müssten dementsprechenden zusätzliche Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden, insofern der laufende Betrieb aufrechterhalten bzw. gewährleistet werden muss. Die Frage ist, ob auch hier der „verhältnismäßige Aufwand“ wie in § 4 Abs. 3 IFG genannt, zur Anwendung kommt und als Grenze für eine Anzahl an bearbeitbaren Anfragen gesehen werden kann.

Für eine verwaltungsökonomische Umsetzung wird die Entscheidung über die im Register öffentlich zugänglich zu machenden Informationen maßgeblich sein, um das Ausmaß an Einzelanfragen so gering wie möglich zu halten. Die Darstellungen in der WFA zum Personalaufwand erscheinen daher ausschließlich im Lichte einer extensiven öffentlichen Bereitstellung vorgenommen worden zu sein und stellen daher in keinsten Weise auf zeit- und personalintensive Einzelabfragen ab. Dem entsprechend erscheint auch die Frist zum Zugänglichmachen von Informationen als äußerst knapp bemessen.

Im Entwurf fehlt es an einheitlichen Rahmenvorgaben, wie insbesondere die Ressorts gleich gelagerte Informationen (z.B. Bauaufträge, Personaldaten) einheitlich transparent machen sollen.

Im Besonderen:

Im Gesetzesentwurf des IFG wird festgelegt, welche Organe für die Veröffentlichung zuständig sind. Es wird jedoch in der WFA nicht auf die Kosten, die durch die Veröffentlichungspflicht entstehen, eingegangen.

„Die Informationen sind gebührenfrei, barrierefrei, nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten und Zweckmäßigkeit in für die weitere Verwendung geeigneten Formaten und Sprachen und auch in einem offenen und maschinenlesbaren Format mit den jeweiligen Metadaten zu veröffentlichen, soweit damit für die informationspflichtige Stelle kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist.“ Diese Anordnung scheint in Widerspruch zu den Ausführungen der Erläuterungen zu stehen, dass „die Information bereits vorhanden und verfügbar sein“ und nicht „aufbereitet“ werden muss. In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, dass nicht klargestellt wird, was geeignete technische Formate und Sprachen sind. Beispielsweise könnte sich dadurch potentiell die Notwendigkeit einer Übersetzung ergeben, wodurch einerseits Kosten, andererseits auch zeitliche Verzögerungen entstehen. Auch Konvertierungen in „geeignete technische Formate“ könnten nicht unwesentliche Kostenfolgen nach sich ziehen.

Um die Kosten – welche bislang in der WFA nicht berücksichtigt wurden – abzuschätzen, ist es daher bereits erforderlich, konkretere Definitionen (insbesondere auch wie und in welcher Form die Veröffentlichungen zu erfolgen haben) in den Gesetzesentwurf aufzunehmen.

Zudem wäre eine vorgegebene Frist, wann Informationen veröffentlicht werden sollen zweckdienlich. Eine laufende, aktuelle Veröffentlichung ist realistisch betrachtet nicht durchführbar, wohingegen eine regelmäßige Veröffentlichung zu bestimmten Daten – die durch das IFG Verpflichteten, welche ohnehin bereits einem enormen Aufwand ausgesetzt sind – diesen Aufwand jedenfalls realistisch und organisatorisch planen lässt.

Daher wird angeregt, die laufenden Überprüfungen und auch den Lösungszeitpunkt näher auszuführen, um ein Versäumnis von Seiten der Behörden zu vermeiden bzw. eine einheitliche Vorgehensweise der Behörden zu gewährleisten.

Zu § 6 IFG betreffend „Geheimhaltung“:

Schulspezifische Anmerkungen:

Der Entwurf sieht vor, dass Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Informationen ausschließlich zur Wahrung bestimmter gewichtiger öffentlicher und berechtigter

überwiegender privater Interessen geltend gemacht werden können, u.a. zur Wahrung überwiegender berechtigter Interessen eines anderen oder im Interesse der unbeeinträchtigten Vorbereitung einer Entscheidung.

In § 6 Abs. 1 Z 5 IFG werden u.a. Prüfungen als Geheimhaltungsinteresse normiert. In den Erläuterungen zum Begutachtungsentwurf wird, betreffend den Ausnahmetatbestand „Vorbereitung einer Entscheidung“, auch auf Prüfungsfragen im Bildungsbereich Bezug genommen.

Für den Bildungsbereich und insbesondere für Schulen erscheint es zweckmäßig, bereits im IFG eine weitergehende Ausnahme dahingehend zu normieren, dass die Informationsfreiheit nicht für den Bereich der „Leistungsbeurteilungen und Prüfungen“ gilt. Diesbezüglich wird auf die IFG der deutschen Bundesländer Baden-Württemberg (<http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=InfFrG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-InfFrGBWV2P3>) und Nordrhein-Westfalen

(https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=4820020930120743668)

verwiesen, die entsprechende Ausnahmen im Gesetzestext verankert haben. Auch in § 24 Abs. 21, 22 und 30 des finnischen Acts on the Openness of Government Activities gibt es im Gesetz festgelegte Geheimhaltungsgründe für den Bildungsbereich, und zwar u.a. betreffend Aufnahmeprüfungen und Schülerberatung, Prüfungen und Zertifikate (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX®, <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>). Auch § 26 des norwegischen Act relating to the right of access to documents held by public authorities and public undertakings (Freedom of Information Act) - Lovdata (<https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2006-05-19-16>) enthält eine Ausnahme von der in Norwegen bestehenden Informationsfreiheit für Prüfungsfragen und im Zusammenhang mit Auswahlverfahren, Benotungen und Befähigungsnachweisen.

Im Interesse eines unbeeinträchtigten und ordnungsgemäßen Schulablaufes am Schulstandort besteht ein Geheimhaltungsinteresse an schulstandortbezogenen Daten im Sinne des § 5 Abs. 3 des IQS-G, § 21 Abs. 5 des Bildungsdokumentationsgesetzes 2020 und im Sinne des Entwurfes für eine Änderung des Bundesstatistikgesetzes, das auch unter den neuen Prämissen des gegenständlichen Entwurfes zu wahren ist.

Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage 479 der XXVII. GP betreffend § 21 Abs. 5 des Bildungsdokumentationsgesetzes 2020 führten Folgendes aus: *„Gemäß § 1 Abs. 1 des Auskunftspflichtgesetzes, BGBl. Nr. 287/1987, haben Organe des Bundes über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen, sofern die Auskunftserteilung die Besorgung der übrigen Aufgaben der Verwaltung nicht wesentlich beeinträchtigt. Gemäß § 6 des Auskunftspflichtgesetzes ist dieses jedoch nicht anzuwenden, soweit nach anderen Bundesgesetzen besondere Auskunftspflichten*

bestehen. Um dem öffentlichen Interesse der Gewährleistung eines unbeeinträchtigten und ordnungsgemäßen Schulablaufes am Standort bestmöglich Rechnung zu tragen, soll für schulstandortbezogene Daten (das sind jene, die eine bestimmte Bildungseinrichtung betreffen) eine dem § 6 des Auskunftspflichtgesetzes entsprechende Ausnahmeregelung geschaffen werden. Dies dient auch dazu, nachteilige Folgen für einzelne Schulstandorte zu verhindern sowie betreffend kleinere Schulstandorte einen ausreichenden Datenschutz sicherzustellen.“

Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage zu § 5 Abs. 3 IQS-G führten Folgendes aus: „*Um dem öffentlichen Interesse der Gewährleistung eines unbeeinträchtigten und ordnungsgemäßen Schulablaufes am Standort bestmöglich Rechnung zu tragen, soll für schulstandortspezifische Daten eine dem § 6 des Auskunftspflichtgesetzes entsprechende Ausnahmeregelung geschaffen werden (Abs. 3).*“

Um dieses in den Regierungsvorlagen genannte – weiter bestehende – öffentliche Interesse an der Gewährleistung eines unbeeinträchtigten und ordnungsgemäßen Schulablaufes am Standort weiterhin bestmöglich zu wahren, ist es erforderlich, die bestehenden genannten Gesetzesbestimmungen anzupassen und eine Ausnahme von der durch den gegenständlichen Entwurf statuierten aktiven Informationsveröffentlichung bzw. vom einklagbaren Recht auf Zugang zu Informationen zu normieren. Ferner sollte eine Verankerung einer Ausnahme für schulstandortbezogene Daten im IFG vorgesehen werden.

Im Anhang (Beilage) ist die wissenschafts-basierte Einschätzung des Instituts des Bundes für Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen (IQS-Salzburg) beigefügt, die auf der Basis einer Vielzahl von einschlägigen internationalen Untersuchungen die nachteiligen Auswirkungen von Schulrankings aufzeigt und damit eine Ausnahme vom Grundsatz der Informationsfreiheit aus überwiegenden Gründen des Allgemeininteresses erforderlich und gerechtfertigt erscheinen lässt.

Vor dem Hintergrund, dass durch die Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes aller Voraussicht nach Regelungen aufgehoben werden, die eine Veröffentlichung von schulbezogenen Daten und insbesondere schulbezogenen Testergebnissen untersagen, wird darin auf die Konsequenzen der Ermöglichung der Erstellung, (medialen) Diskussion und somit des Zugangs zu Schulrankings durch die breite Öffentlichkeit hingewiesen. Das IQS Salzburg zeigt auf, dass die Hoffnungen jener Länder, die mit der Veröffentlichung der Daten verbunden waren, nicht erfüllt wurden und ambivalente und negative Befunde die positiven übertreffen.

Ferner wird im Zusammenhang mit dem oben angeführten Begehren auf eine Bestimmung des irischen Education Act 1998, Abschnitt VIII (Examinations) § 53, hingewiesen, welcher die Möglichkeit der Verweigerung des Zugangs zu Informationen durch den Minister vorsieht, die die Zusammenstellung von Informationen (die der

Öffentlichkeit sonst nicht zugänglich sind) in Bezug auf den Vergleich schulischer Leistungen betreffen.

(<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1998/act/51/section/53/enacted/en/html>)

„53. Notwithstanding any other enactment the Minister may

(a) refuse access to any information which would enable the compilation of information (that is not otherwise available to the general public) in relation to the comparative performance of schools in respect of the academic achievement of students enrolled therein, including, without prejudice to the generality of the foregoing –

(i) the overall results in any year of students in a particular school in an examination, or

(ii) the comparative overall results in any year of students in different schools in an examination, and

(b) refuse access to information relating to the identity of examiners.“

Dem Entwurf nach sollen auch Gutachten und Studien grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich sein. Hierbei wäre klarzustellen, dass Gutachten oder Studien, die zur Vorbereitung einer Entscheidung, insbesondere auch in Bezug auf die standardisierte Reife- und -Diplomprüfung (sRDP) beauftragt und durchgeführt werden, von der Informationsfreiheit ausgenommen sein sollen.

Vor dem Hintergrund der in anderen europäischen Staaten bestehenden und bewährten Regelungen betreffend den Zugang zu Informationen im Schul- und Bildungsbereich und Ausnahmeregelungen in Bezug auf schulstandortbezogene Daten könnte eine gesetzliche Regelung im IFG und in den betreffenden Materiengesetzen wie folgt lauten:

Im IFG (Änderungsvorschläge unterstrichen):

„§ 6. (1) Nicht zur Veröffentlichung bestimmt und nicht zugänglich zu machen sind Informationen, soweit und solange dies

[...]

5. im Interesse der unbeeinträchtigten Vorbereitung einer Entscheidung, insbesondere

b) im Interesse eines behördlichen oder gerichtlichen Verfahrens oder der Vorbereitung einer Entscheidung, Prüfung oder Leistungsbeurteilung oder des sonstigen Tätigwerdens des Organs, insbesondere auch zum Schutz von Rechtsvorschriften über die Vertraulichkeit von Verhandlungen, Beratungen und Abstimmungen,

6. (neu): im Interesse der Gewährleistung eines unbeeinträchtigten und ordnungsgemäßen Schulablaufes am Standort in Bezug auf schulstandortbezogene Daten,

[...]

nach Abwägung aller in Betracht kommenden Interessen erforderlich und verhältnismäßig und gesetzlich nicht anderes bestimmt ist.“

Dies hätte zur Folge, dass auch eine Adaptierung in den entsprechenden Materiengesetzen erforderlich wäre.

IQS-Gesetz:

Derzeitige Fassung

§ 5. (3) Das IQS ist nicht berechtigt, Auskunftsbegehren gemäß dem Auskunftspflichtgesetz, BGBl. Nr. 287/1987, betreffend schulstandortbezogene Daten zu beantworten.

Vorgeschlagene Fassung

§ 5. (3) Das IQS ist nicht berechtigt, ~~Auskunftsbegehren gemäß dem Auskunftspflichtgesetz, BGBl. Nr. 287/1987,~~ Informationsbegehren gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG), BGBl. I Nr. XXX/2021 betreffend schulstandortbezogene Daten zu beantworten.

Anfügung von

§ 16. (6) § 5 Abs. 3 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. xxx/2021 tritt achtzehn Monate nach Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft.

Bildungsdokumentationsgesetz 2020:

Derzeitige Fassung

§ 21. (5) Alle Personen, die auf Grund dieses Bundesgesetzes personenbezogene Daten gemäß Art. 4 Z 1 DSGVO verarbeiten, sind nicht berechtigt, Auskunftsbegehren gemäß dem Auskunftspflichtgesetz, BGBl. Nr. 287/1987, betreffend schulstandortbezogene Daten, auch in aggregierter Form, zu beantworten.

Vorgeschlagene Fassung

§21. (5) Alle Personen, die auf Grund dieses Bundesgesetzes personenbezogene Daten gemäß Art. 4 Z 1 DSGVO verarbeiten, sind nicht berechtigt, ~~Auskunftsbegehren gemäß dem Auskunftspflichtgesetz, BGBl. Nr. 287/1987,~~ Informationsbegehren gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG), BGBl. I Nr. XXX/2021, betreffend schulstandortbezogene Daten, auch in aggregierter Form, zu beantworten.

Anfügung von

§ 22. (3) § 21 Abs. 5 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. xxx/2021 tritt achtzehn Monate nach Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft.

Anmerkungen betreffend den Bereich der Internen Revisionen:

Die Hauptaufgabe der jeweiligen Internen Revision besteht darin, durch ihre Prüfungstätigkeit Transparenz herzustellen – nur wenn Fehlleistungen aufgedeckt werden, können entsprechende Gegenmaßnahmen gesetzt werden. Dabei ist die Interne Revision auf die uneingeschränkte und offene Informationsweitergabe sämtlicher Mitarbeiter angewiesen. Diese offene und uneingeschränkte Informationsweitergabe kann aber nur durch konsequente Vertraulichkeit gewährleistet werden.

Für die Interne Revision, die bei ihrer Tätigkeit maßgeblich auf die Mitwirkung der Bediensteten sowie in Bezug auf ihre Antikorruptionsarbeit auch auf Hinweise aufmerksamer Bürgerinnen und Bürger angewiesen ist, ist es daher erforderlich, dass die Tätigkeit der Internen Revisionen von der Informationspflicht ausgenommen wird. Nur auf diese Weise ist sichergestellt, dass weiterhin Informationen uneingeschränkt an die Interne Revision herangetragen werden und diese ihre Aufgaben wirksam erfüllen kann.

Aus Sicht der von der Internen Revision wahrzunehmenden Aufgaben sind daher im gegenständlichen Gesetzesentwurf Klarstellungen erforderlich.

Nach § 6 Abs. 1 des Entwurfs sind Informationen dann nicht zu veröffentlichen und allgemein zugänglich zu machen, wenn sie gemäß Z 5 im Interesse der unbeeinträchtigten Vorbereitung einer Entscheidung, insbesondere von Handlungen der Bundesminister (lit. a), oder im Interesse eines behördlichen oder gerichtlichen Verfahrens oder der Vorbereitung einer Entscheidung, der Prüfung oder des sonstigen Tätigwerdens des Organs (lit. b) nach Abwägung aller Interessen erforderlich und verhältnismäßig sind und keine anderen Gesetze der Geheimhaltung entgegenstehen.

Laut den Erläuterungen sind unter § 6 Abs. 1 Z 5 auch laufende Verfahren des Rechnungshofes und der Volksanwaltschaft erfasst. Aus Sicht der Internen Revision fallen darunter auch ihre laufenden Prüfverfahren bis zur Abnahme des Schlussberichtes durch den Minister. Die Schlussberichte sind von der Ausnahme jedoch nicht erfasst.

Um sicherzustellen, dass die Interne Revision weiterhin ihre Wirkung, nämlich die Herstellung von Transparenz, uneingeschränkt erzielen kann, sollte verhindert werden, dass ihre Schlussberichte veröffentlicht werden. Im Idealfall sollte sie uneingeschränkt in die Ausnahmetatbestände des § 6 des Entwurfs aufgenommen werden.

Die Wahrung der Vertraulichkeit ist für die Effektivität der Tätigkeit der Internen Revision ein zentrales Erfordernis. Die Interne Revision ist maßgeblich auf das Vertrauen der Bediensteten angewiesen. Es bestünde die Gefahr, dass die Bediensteten mit der Internen Revision nicht mehr offen sprechen, wenn sie befürchten müssten, dass ihre Auskünfte nach außen dringen. Dementsprechend sind die Ausnahmetatbestände von der Informationspflicht gemäß dem vorgeschlagenen Informationsfreiheitsgesetz (IFG) für die Arbeit der Internen Revision von wesentlicher Bedeutung.

Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, einen Ausnahmetatbestand für die Internen Revisionen zu schaffen oder die im Entwurf des IFG vorgesehenen Ausnahmetatbestände (insbesondere § 6 Abs. 1 Z 5 bis 7 IFG), zumindest in den Erläuterungen, im erforderlichen Umfang zu ergänzen bzw. zu konkretisieren.

Als Vorbild für die Berücksichtigung des besonderen Anspruchs an die Vertraulichkeit im Umgang mit Internen Revisionen kann etwa das 2012 in Kraft getretene Hamburgische Transparenzgesetz dienen, das in seinem § 5 Nr. 4 vorsieht, dass für „Vorgänge der Innenrevisionen“ keine Informationspflicht nach diesem Gesetz besteht.

Auch der aktuelle Entwurf des Berliner Transparenzgesetzes, welches das bisherige Berliner Informationsfreiheitsgesetz ersetzen soll, enthält in § 5 Abs. 1 Nr. 5 eine Ausnahme von der Informationspflicht für „Vorgänge der Innenrevisionen“. In den Erläuterungen zu diesem Ausnahmetatbestand wird ausgeführt: *„Nummer 5 nimmt [...] im Interesse der Geheimhaltungsbedürftigkeit die Vorgänge der Innenrevision, insbesondere aus Gründen des Quellenschutzes, von der Informationspflicht aus.“*

Einen mit § 5 Nr. 4 Hamburgisches Transparenzgesetz oder § 5 Abs. 1 Nr. 5 des Entwurfs des Berliner Transparenzgesetzes vergleichbaren Ausnahmetatbestand für Innenrevisionen enthält der Entwurf des österreichischen IFG nicht, ein solcher wäre jedoch im Hinblick auf den Quellenschutz dringend erforderlich.

Die zitierte Gesetzesbestimmung des Entwurfs des Berliner Transparenzgesetzes enthält nicht nur einen Ausnahmetatbestand für „Vorgänge der Innenrevisionen“, sondern darüber hinaus auch für „Vorgänge der Prävention und Bekämpfung von Korruption“, soweit dies zum Quellenschutz notwendig ist. In den Erläuterungen zu diesem Ausnahmetatbestand wird dieser folgendermaßen begründet: „Ebenso wie bei Vorgängen aus dem Bereich der Innenrevisionen besteht auch in Vorgängen der Korruptionsbekämpfung ein Interesse an einer Geheimhaltungsbedürftigkeit zum Zwecke und aus Gründen des Quellenschutzes.“

Einen Ausnahmetatbestand zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern enthält auch das deutsche Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG). Konkret normiert § 3 Nr. 7 des deutschen IFG, dass kein Anspruch auf Informationszugang besteht *„bei vertraulich erhobener oder*

übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht“.

Die große Bedeutung eines effektiven Schutzes von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern wurde auch auf EU-Ebene anerkannt und fand ihren Niederschlag in der EU-Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden („EU-Whistleblower-Richtlinie“).

Anmerkungen zu den Rechtfertigungsgründen:

Gemäß § 6 Abs. 1 Z 5 IFG sind Informationen, welche der Vorbereitung einer Entscheidung dienen, nicht zugänglich zu machen. Nach erfolgter Entscheidung fällt dieser Geheimhaltungsgrund zwar grundsätzlich weg, laut den erläuternden Bemerkungen sind jedoch davon wieder Ausnahmen vorgesehen (u.a. Anwendung eines nunmehr anderen Ausnahmetatbestandes bzw. sonstiges Zuwiderlaufen des Normzwecks). In diesem Kontext stellt sich z.B. die Frage, ob Protokolle des Aufsichtsrats der OeAD-GmbH dem Inhalt nach ohne Personennennung und ohne Abstimmungsergebnisse zu beauskunften wären.

Nach § 6 Abs. 1 Z 7 lit. b IFG sind Informationen nicht zu veröffentlichen, soweit und solange dies im überwiegenden berechtigten Interesse eines anderen, insbesondere zur Wahrung von Berufs-, Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen erforderlich ist. Unklar bleibt, wie diese Begriffe auszulegen und was unter diesen zu verstehen ist.

Nicht zugänglich zu machen sind gemäß § 13 Abs. 2 IFG Informationen, soweit und solange dies in sinngemäßer Anwendung des § 6 IFG oder zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Beeinträchtigung von deren Wettbewerbsfähigkeit erforderlich ist. Unklar ist, auf wen diese Bestimmung Bezug nimmt bzw. wie die Wendung „deren“ Wettbewerbsfähigkeit zu verstehen ist. Darüber hinaus ist fraglich, unter welchen Bedingungen eine Informationsbekanntgabe zu erfolgen hat, wenn eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit mangels Konkurrenz – wie bei der OeAD-GmbH – auszuschließen ist. Es ist daher zu konkretisieren, unter welchen Bedingungen in diesem Fall eine Informationsweitergabe zu erfolgen hat, weil andernfalls der Arbeitsaufwand immens hoch wäre.

Interessenabwägung bei Beurteilung des Geheimhaltungserfordernisses:

Nach § 6 Abs. 1 letzter Satz IFG (iVm § 22a Abs. 2 B-VG) ist eine Abwägung aller in Betracht kommenden Interessen erforderlich. Die informationspflichtige Behörde hat daher in jedem Einzelfall die oftmals diametralen Interessen gegeneinander abzuwägen. Für die OeAD-GmbH oder die Innovationsstiftung Bildung ist eine solche Anforderung jedoch mit einem immens hohen Arbeitsaufwand verbunden, wenn sie, wie es der Gesetzgeber offensichtlich verlangt, in jedem Einzelfall Interessen von allen möglichen Personen, insbesondere im Zusammenhang mit der Förderungsgewährung, gegeneinander abwägen

müsste. Wie eine solche Interessenabwägung genau zu erfolgen hätte, wird weder im Gesetzestext noch in den erläuternden Bemerkungen definiert. Es wird lediglich auf Entscheidungen des VwGH und des EuGH verwiesen, in denen jedoch auch keine genaue Vorgehensweise zu erkennen ist. Sofern die OeAD-GmbH tatsächlich dazu angehalten ist, in jedem Einzelfall insbesondere im Zusammenhang mit Förderwerberinnen und Förderwerbern einen „harm test“ bzw. einen „public interest test“ durchzuführen, wie aus den erläuternden Bemerkungen hervorgeht, würde dies für die OeAD-GmbH einen hohen zusätzlichen Aufwand für die in jedem Einzelfall durchzuführende Interessenabwägung bedeuten. Es stellt sich zudem die Fragen, ob Anfragen von Journalistinnen und Journalisten im Sinne der „social watchdogs“ im Sinn der Rechtsprechung des EGMR prinzipiell privilegiert zu betrachten sind (Journalistinnen und Journalisten, die Informationen benötigen, um eine öffentliche Debatte zu führen, oder Nichtregierungsorganisationen, die im öffentlichen Interesse agieren) bzw. wie sich der Maßstab zur Interessensabwägung verschiebt.

Greift die Erteilung der Information in die Rechte eines anderen (§ 6 Abs. 1 Z 7 des Entwurfs) ein, ist dieser davor vom Unternehmen tunlichst zu hören. D.h. neben der internen Erhebung sind von der Informationserteilung mutmaßlich Betroffene vorher anzuhören, wobei die Frist zur Auskunftserteilung trotzdem gewahrt werden muss. Dies stellt erneut einen beachtlichen Zusatzaufwand dar.

Anmerkungen zum Spannungsverhältnis IFG / Vergaberecht:

Der Gesetzesentwurf des IFG nimmt bestimmte Informationen von der Veröffentlichungspflicht aus und normiert betreffend dieser eine Geheimhaltungspflicht. Zwar handelt es sich um jedenfalls nachvollziehbare Ausnahmen, jedoch ist der Verwaltungsaufwand, der durch die Prüfung, ob eine Information nun der Geheimhaltung unterliegt (wobei insbesondere auf die erforderlichen, wohl umfangreichen Interessensabwägungen hingewiesen wird) enorm. Das zeigt sich beispielsweise am Spannungsverhältnis zwischen Informationspflicht und Datenschutz besonders gut. Auch betreffend diese Regelung mangelt es an jeglicher Abschätzung, welche Ressourcen hierzu notwendig werden und wie diese aufgebracht werden sollen.

Aus vergaberechtlicher Sicht ergeben sich Bedenken hinsichtlich Geheimhaltungserfordernisse, welche durch das IFG konterkariert werden können, jedoch im Gesetzesentwurf des IFG keine ausreichende Berücksichtigung finden. Bieter im Vergabeverfahren haben in Angeboten oft weitreichende Einblicke in deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu gewähren. Die Regelung des § 6 Abs. 1 Z 7 IFG sieht zwar Ausnahmen von der Veröffentlichung vor, geht jedoch nicht auf die Besonderheiten der öffentlichen Auftragsvergabe ein. In den dem öffentlichen Auftraggeber vorliegenden Informationen aus Angeboten und dergleichen sind zahlreiche Dokumente mit Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, als auch mit personenbezogenen Daten enthalten. Um die

Geheimhaltungspflichten zu gewährleisten, wären sämtliche Dokumente in jedem einzelnen Vergabeverfahren gesondert auf potentielle Verletzungen dieser Geheimhaltungspflichten zu prüfen.

Die Veröffentlichung von Informationen betreffend die öffentliche Auftragsvergabe ist durch bereits bestehende Vorschriften (beispielsweise Bekanntgabe nach § 46 Abs. 1 BVergG 2018) umfassend vorgesehen. Wird durch das IFG nun ein zusätzlicher Veröffentlichungsmechanismus eingeführt, führt dies – abgesehen von dem enormen zusätzlichen Aufwand und der dadurch entstehenden Haftungsrisiken – zu einer uneinheitlichen Veröffentlichung von Informationen. Das entspricht jedoch nicht dem Tenor des IFG – für die Öffentlichkeit relevante Informationen leicht zugänglich zu machen – sondern würde diesem an sich begrüßenswerten Ziel vielmehr entgegenstehen und den Informationszugang in einer leicht vermeidbaren Weise erschweren.

Zumal hinsichtlich Vergabeverfahren ohnehin bereits weitreichende (nationale als auch europaweite) Bekanntmachungs- und Bekanntgabeverpflichtungen bestehen und eine entsprechende Prüfung der in der Regel sehr umfangreichen Vergabedokumentation einen unverhältnismäßigen Aufwand darstellen würde (dies müsste wohl auch eine Prüfung hinsichtlich potentieller Haftungsfolgen aufgrund der Verletzung von beispielsweise Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen enthalten) erscheint es gerechtfertigt, Vergabeverfahren vom Recht auf Informationszugang auszunehmen.

Anmerkungen zum Spannungsverhältnis IFG / Urheberrecht:

Da Gutachten und Studien generell veröffentlicht werden sollen, ist bei Auftragsgutachten und Auftragsstudien darauf zu achten, dass vom Urheber das Veröffentlichungsrecht vertraglich eingeräumt wird.

Zu § 6 Abs. 2 IFG:

Die Geheimhaltung von Teilen von Informationen bzw. das Recht auf teilweisen Informationszugang (vgl. § 9 IFG) verursacht – abgesehen von dem erheblichen Aufwand, die entsprechenden Informationen vorab zu prüfen – auch Bedenken.

Ist in den Erläuternden Bemerkungen zu § 2 IFG zwar vorgesehen, dass sich Informationen auf bereits bekannte Tatsachen beziehen, die „nicht erst erhoben, recherchiert, gesondert aufbereitet oder erläutert werden“ müssen, steht das dem Recht auf Zugang zu teilweisen Informationen diametral entgegen. Der Zugang zu teilweisen Informationen, bzw. die Geheimhaltung von Teilen von Informationen setzt voraus, dass Aktenbestandteile bearbeitet oder gar „geschwärzt“ werden müssten. Zusätzlich zu dem beträchtlichen Haftungspotential, welches dadurch geschaffen wird, (insbesondere durch die Veröffentlichung von Dokumenten, die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten, oder Urheberrechte verletzen könnten, wozu auf die obigen Ausführungen verwiesen

wird) widerspricht dieses Erfordernis bereits den Erläuternden Bemerkungen zu § 2 IFG selbst.

Zu § 7 IFG betreffend „Informationsbegehren“:

Im Hinblick auf Informationsbegehren, die personenbezogene Daten betreffen, wird angeregt, in dieser Bestimmung – in Anlehnung an § 13 Abs. 4 AVG 1991 – vorzusehen, dass bei Zweifeln über die Identität des Einschreiters dem Antragsteller durch das in Anspruch genommene Organ aufgetragen werden kann, den Nachweis über seine Nämlichkeit zu liefern.

Eine schriftliche Ausführung eines mündlichen oder telefonischen Antrags soll nach § 7 Abs. 2 IFG nur dann beauftragt werden können, wenn „aus dem Antrag der Inhalt oder der Umfang der beantragten Information nicht ausreichend klar hervorgeht“. Diese sehr eingeschränkte Möglichkeit, eine schriftliche Ausführung eines mündlich bzw. telefonisch gestellten Antrags zu verlangen, ist nicht zweckmäßig. Es ist davon auszugehen, dass Antragsteller und auskunfterteilende Person den für sie jeweils klaren und ausreichend formulierten Antrag bei bloß mündlicher oder telefonischer Antragstellung – im Sinne der Sender-Empfänger-Problematik – unterschiedlich verstehen können. Die Möglichkeit der Beauftragung zur schriftlichen Ausführung eines Antrags sollte daher erweitert werden, um Missverständnisse bzw. Auslegungsfehler zu minimieren. Ausgenommen davon werden sehr einfache und ad-hoc zu beantwortende Fragen sein, wobei sich die Frage stellt, wie diese von anderen Fragen abzugrenzen sein könnten.

Zu § 8 Abs. 1 IFG betreffend „Frist“:

Die angedachte Frist zur Gewährung von Zugang zu Informationen von vier Wochen erscheint als zu kurz. Aufgrund der einzuhaltenden organisatorischen Strukturen zur Recherche, Prüfung, Aufbereitung und Genehmigung ist eine Frist von vier Wochen schwer einzuhalten.

Das Auskunftspflichtgesetz sieht beispielsweise eine Frist von acht Wochen vor. Auskunftsbegleichen nach der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) sehen eine Frist von einem Monat vor. Nach dem derzeitigen Entwurf erscheinen die Informationen, die den Berechtigten nach dem IFG gewährt werden müssen, deutlich umfangreicher als jene nach dem Auskunftspflichtgesetz oder der DSGVO. Bereits aus diesem Grund ist eine Frist von vier Wochen zu kurz und müsste diese auf mindestens acht Wochen verlängert werden.

Zudem ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund erneut eine „neue“ Fristlänge gewählt wird. Auch aus Gründen der Nutzerfreundlichkeit für die nach dem IFG Berechtigten erscheint dies nicht nachvollziehbar.

Zu § 9 IFG betreffend „Information“:

Im § 9 Abs. 3 des Entwurfes ist festgelegt, dass der Zugang zur Information nicht zu erteilen ist, wenn der Antrag auf Information offenbar missbräuchlich erfolgt. Es sollte hier eine Konkretisierung vorgenommen werden, wann es sich um ein offenbar missbräuchliches Informationsbegehren handelt.

Zu § 11 Abs. 3 betreffend „Rechtsschutz“:

Der Gesetzesentwurf des IFG sieht im Rechtsschutzverfahren eine dreiwöchige Frist für die Beschwerdeentscheidung sowie den Ausschluss der Nachholmöglichkeit der Behörde im Säumnisfall vor. Aus den erläuternden Bemerkungen geht weder hervor, aus welchem Grund die Frist für die Beschwerdeentscheidung von zwei Monaten (vgl. § 14 Abs. 1 VwGVG) auf drei Wochen verkürzt, und die Möglichkeit zur Nachholung einer Entscheidung bei Säumnis von drei Monaten (§ 16 VwGVG) gänzlich ausgeschlossen wurde.

Bereits die im IFG angedachte vierwöchige Frist (§ 8 des Entwurfs) ist sehr knapp bemessen; insbesondere angesichts der umfangreichen Informationen, die zur Verfügung gestellt werden müssen und den weitreichenden Prüfungen die erforderlich sein werden. Die Frist zur Beschwerdeentscheidung nochmals zu verkürzen ist daher nicht nachvollziehbar. Die Erlassung einer begründeten Beschwerdeentscheidung innerhalb dieser kurzen Frist ist zudem bereits aufgrund der vorgegebenen organisatorischen Strukturen in einem Bundesministerium bzw. in den Schulbehörden nicht möglich.

Auch lässt sich die (jedenfalls unzureichende) gänzlich unübliche Länge der Frist von drei Wochen nicht erklären und wird – sowohl bei den nach dem IFG Verpflichteten als auch bei den Berechtigten – für Verwirrung sorgen.

Zu § 13 IFG betreffend „Nicht hoheitlich tätige Stiftungen, Fonds, Anstalten und Unternehmungen“:

Bei § 13 IFG stellt sich die Frage, ob teilrechtsfähige Einrichtungen der Schulen hier ebenfalls mitumfasst sind. Sollte dies so vorgesehen sein, sollte mitbedacht werden, dass hier die Schulleitung oder eine von dieser beauftragten Lehrkraft, welche als Geschäftsführung dieser privatrechtlichen Einrichtung tätig ist, auch eventuell mit den damit verbundenen Rechtsschutzfragen konfrontiert sein könnte. Da sich bereits derzeit viele Schulleitungen scheuen, die mit dieser Aufgabe der Leitung einer teilrechtsfähigen Einrichtung verbundene privatrechtliche Haftung zu tragen und daher viele Bundesschulen keine derartige Einrichtung eingerichtet haben, kann davon ausgegangen werden, dass hier in der Schulpraxis weitere Ressentiments gegen dieses Rechtsinstrument zum Erwirtschaften von Zusatzressourcen für den Schulbetrieb, für die der Schulerhalter Interesse haben sollte, entstehen können. Sollte hier die in Definition der „Informationen von allgemeinem Interesse“ angesprochene Wertgrenze von EUR 100.000 pro Vertrag

zum Tragen kommen, erübrigen sich diese Überlegungen, da es aktuell kaum Verträge in dieser Höhe im Rahmen dieser teilrechtsfähigen Einrichtungen im Schulbereich gibt (anders wohl im Bereich der Pädagogischen Hochschulen, wo dies vereinzelt z.B. bei großen Forschungsprojekten oder privaten Studiengängen vorkommen könnte).

Auch die Österreichische Mensen Betriebsgesellschaft mbH (ÖMBG) unterliegt nach § 13 des Entwurfs der Auskunftspflicht, was für ein Unternehmen, das sich in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft befindet, problematisch ist. Ausnahmen sieht § 13 Abs. 2 des Entwurfs in sinngemäßer Anwendung des § 6 des Entwurfs oder zur Abwehr einer unmittelbar drohenden Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit vor. In § 6 Abs. 1 Z 7 des Entwurfs sind für die ÖMBG relevante (z.B. Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, Rechte am geistigen Eigentum) Ausnahmen angeführt. Diese betreffen aber nur berechnete Interessen eines Anderen, also nicht der ÖMBG. Die ÖMBG könnte sich daher gerade nicht auf § 6 Abs. 1 Z 7 berufen. Dies erscheint nicht sachgerecht.

Zu § 15 IFG betreffend „Datenschutzbehörde“:

Die Unterstützung der Datenschutzbehörde bei der Umsetzung des IFG ist begrüßenswert. Allerdings ist auch an diesem Punkt auf die sehr knapp bemessenen Fristen zu verweisen. Sollte in der praktischen Umsetzung des IFG die Datenschutzbehörde hinzugezogen werden, erscheinen die Fristen in § 11 IFG jedenfalls zu kurz. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu §§ 8 und 11 IFG verwiesen.

3. Zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung:

Grundsätzliches:

Der mit dem gegenständlichen Begutachtungsentwurf eingeleitete Paradigmenwechsel, wonach die Amtsverschwiegenheit (das Amtsgeheimnis) der Verwaltung aufgehoben wird und an deren Stelle eine verfassungsrechtliche Pflicht zur aktiven Informationsveröffentlichung und zu einem einklagbaren Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen treten soll, wird vollinhaltlich mitgetragen; staatliches Handeln soll nicht nur zur Verschaffung eines besseren internationalen Rankings transparent sein und Informationen von allgemeinem Interesse sollen jedermann/-frau zur Verfügung stehen. Diese Zielsetzung ist auch Teil des Regierungsprogramms 2020-2024.

Der damit für die auskunftspflichtigen Stellen einhergehende personelle und gegebenenfalls finanzielle Mehraufwand erscheint vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung gerechtfertigt; allein es fehlt nach der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) an der Berücksichtigung der dafür erforderlichen personellen und / oder finanziellen Ressourcen für die jeweiligen Vollzugsbereiche. Zudem sind die Bildungsdirektionen als gemeinsame Behörden des Bundes und des Landes bekanntlich in beiden Vollzugsbereichen tätig.

Die WFA verweist im Hinblick auf die proaktive Veröffentlichungspflicht lapidar und ohne weitere Konkretisierung auf Infrastruktur- und Personalkosten für die informationspflichtigen Organe sowie im Hinblick auf die Informationsbegehren auf eine spätere, wann immer sich realisierende Kostenneutralität. Es wird zwar zugestanden, dass insbesondere das in Art. 22a Abs. 2 B-VG iVm § 5 IFG verfassungsrechtlich garantierte Jedermanns/-frau-Recht auf Zugang zu Informationen bei den dort genannten Organen bzw. Behörden zunächst einmal zu einer Steigerung der Anträge führen wird. Eine Berücksichtigung des personellen Mehraufwandes für die damit einhergehenden Verwaltungsverfahren fehlt ebenso wie die Darstellung des personellen und finanziellen Mehraufwandes für die Bereithaltung und laufende Aktualisierung der proaktiv zu veröffentlichenden Information. Die Missbrauchsschranke ist ebenso wenig wie die Grenze des unverhältnismäßigen Behördenaufwandes (§ 9 Abs. 3 IFG) geeignet, diese Mehraufwendungen hintanzuhalten, da diese zum einen als Ausnahme zur grundsätzlichen Informationsfreiheit eng auszulegen sein werden und zum anderen der Hinweis auf knappe oder mangelnde Ressourcen der informationspflichtigen Stelle nach den Erläuterungen eben keinen solchen „unverhältnismäßigen Mehraufwand“ darstellen.

Insofern erscheint es nur unter Missachtung der derzeit gegebenen Verwaltungsführung und Ressourcenausstattung entlang der verfassungsrechtlichen Vorgaben der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nachvollziehbar, wenn zum einen keine personellen Mehraufwendungen aus diesen neuen Pflichten für die informationspflichtigen Stellen abgeleitet werden und zum anderen diese Minderausstattung nicht als Schranke bei drohender übermäßiger Belastung durch vermehrte Anfragen vorgebracht werden können.

Die auskunftsbegehrende natürliche bzw. juristische Person muss auch keinerlei persönliches und bzw. oder berufliches Interesse am Erhalt der Information glaubhaft machen. Die Gebührenfreiheit der Anbringen (Informationsbegehren) nach § 12 IFG wird das Ihrige dazu beitragen. In den Bildungsdirektionen könnten beispielsweise die rollierend zu aktualisierenden Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne bzw. die halbjährlich zu erstellenden Berichte über den Erfüllungsgrad, die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Land nach der bis 2023 einzurichtenden Kosten- und Leistungsrechnung, die Protokolle über die Beratungen mit dem Ständigen Beirat der Informationsfreiheit unterliegen und demgemäß beauskunftet werden können. Auch die Berichte (Qualitätsaudits) der externen Evaluation der Geschäftsstelle für Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung werden wohl ebenso auf Interesse (Interessenten) stoßen wie die Daten aus dem Bildungscontrolling. Die Ergebnisse der Leistungs- und Kompetenzmessungen der Schülerinnen und Schüler. Auf die mannigfach an Schulen als unselbständige Anstalten des öffentlichen Rechts zu erstellende Schulprogramme, Qualitätsentwicklungsprogramme, Bilanz- und Zielvereinbarungen wird der Vollständigkeitshalber hingewiesen.

Auch die in § 15 Abs. 1 IFG vorgesehene Beratung durch die Datenschutzbehörde vermag an der Einschätzung eines vermehrten Verwaltungsaufwandes nichts zu ändern, da diese „nur“ über die datenschutzrechtliche Rechtslage und Praxis Auskunft geben kann und damit bestenfalls eine Hilfestellung bei der Interessensabwägung im Sinne des § 6 IFG bieten kann. Zum anderen hat die Datenschutzbehörde die Anwendung dieses Gesetzes nach § 15 Abs. 2 begleitend zu evaluieren; d.h. die informationspflichtigen Stellen werden dieser Behörde zudem über den Vollzug des IFG regelmäßig zu berichten haben, was wiederum zu einem Mehraufwand bei ersteren führen wird. Erstaunlicherweise wird der Bedarf an zusätzlichem Personal bei der Datenschutzbehörde in der WFA angeführt, bei den informationspflichtigen Stellen jedoch nicht.

Nach Art. 22a Abs. 4 Z 1 B-VG ist den Ländern Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung des Gesetzesvorhabens (gemeint wohl: an der Vorbereitung des den Verfassungsauftrag ausführenden und konkretisierenden Informationsfreiheitsgesetzes) mitzuwirken; zum anderen darf ein solches Bundesgesetz nur mit Zustimmung der Länder erlassen werden. Hieramts ist nicht bekannt, ob den Ländern die Gelegenheit zur Mitwirkung verfassungskonform gewährt wurde bzw. inwieweit die notwendige Zustimmung aller Länder zu diesem Gesetz erteilt wird. Diese „Mitwirkung“, die sich textlich an gleichlautende Formulierungen in Art. 14b Abs. 4, Art. 136 Abs. 2 sowie neuerdings auch Art. 113 Abs. 10 B-VG anlehnt, bedeutet, dass ein bloßes Anhörungsrecht zu Gesetzesentwürfen nicht ausreicht (siehe Rill in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art. 14b B-VG, Rz 52; *Wieser*, Die Bildungsdirektionen – Schulverwaltung neu, in Baumgartner (Hrsg.), Jahrbuch öffentliches Recht, Wien – Graz 2019, S. 52).

Besonderheiten im Bildungsbereich:

Hervorzuheben ist insbesondere, dass im Bildungsbereich eine extrem hohe Anzahl an Betroffenen und Interessierten – sowohl Einzelpersonen wie Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigte, Lehrpersonen, als auch Institutionen, Verbände, Interessenvertretungen, Medien – besteht. Zu einem gewissen Grad hat wohl jede Person in Österreich einen Bezug zum Schulwesen.

Das Schulsystem besteht beispielsweise allein in Wien aus über 700 Schulen mit rund 240.000 Schülerinnen und Schülern. Bereits aufgrund der hohen Anzahl an Betroffenen und Interessierten ist zu erwarten, dass die gegenständlichen Regelungen, zusätzlich zu den ohnehin bereits strapazierten Ressourcen der Schulverwaltung, zu einem nicht bewältigbaren Verfahrens- und Verwaltungsaufwand führen würden.

Die angedachte Doppelgleisigkeit zwischen Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen einerseits und Beauskunftung von Informationen andererseits stellt ebenfalls zusätzlichen Verwaltungsaufwand dar. Dieser wird nach dem vorliegenden Entwurf noch dadurch verschärft, dass in den einzelnen Verfahren nicht nur gesondert

eine Abwägung aller in Betracht kommenden Interessen vorzunehmen ist, sondern darüber hinaus auch zu prüfen ist, ob nicht zumindest „partial access“ gewährt werden müsste.

Es fehlen den Organen der Behörde die datenschutzrechtliche und verwaltungsrechtliche Kompetenz bzw. die Ressourcen, um in Einzelfällen Abgrenzungen, wie sie beispielsweise in den Erläuterungen zu §§ 6 und 10 IFG gefordert werden, zu treffen.

Zum vorliegenden Entwurf des IFG ist nach Ansicht der Bildungsdirektion für Wien auch die Doppelgleisigkeit von Verfahren nach dem IFG auf Seite der Antragstellerinnen und Antragsteller und datenschutzrechtlichen Verfahren durch von der Informationserteilung betroffenen Personen zu kritisieren. Auch hierfür sind in den Schulen und der Schulverwaltung weder Expertise noch Ressourcen vorhanden. Eine Umsetzung des gegenständlichen Entwurfes im Bereich des Schulwesens erscheint abgesehen vom dadurch entstehenden erheblichen Verwaltungsaufwand aufgrund der besonderen Struktur des Schulwesens schwer möglich.

Abweichend von der allgemeinen Verwaltung und Vollziehung sind die Kompetenzverteilung und die Schulverwaltung in den Art. 14 und 113 B-VG gesondert geregelt. Die Verwaltung des Bundes und der Länder sowie die Aufsicht des Bundes auf dem Gebiet des Schul- und Erziehungswesens obliegt nach dem Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz den Bildungsdirektionen als Bund-Länder-Mischbehörden.

Besonderheiten bezüglich staatlicher Unternehmungen:

Die Erleichterung des Zugangs zu Informationen über das Handeln von staatlichen Unternehmen wird im Sinne der Transparenz grundsätzlich begrüßt. Allerdings sollten die Auskunftserteilung mit einem verhältnismäßigen Aufwand durchführbar sein, ohne das Unternehmen über Gebühr zu belasten, und die Bedingungen hierfür klar und eindeutig geregelt werden. Durch den vorliegenden Entwurf sind diese grundlegenden Rahmenbedingungen jedoch nicht gegeben. Dem sehr allgemein, aber umfangreich gehaltenen „Recht auf Zugang zu Informationen“ stehen unklare Definitionen von „Informationen“, „Information von allgemeinem Interesse“, zum Detailierungsgrad der zu erteilenden Informationen und den Gründen, weshalb eine Information verweigert werden darf, gegenüber. Dies wird die Anwendung der neuen Bestimmungen erschweren und hohen Aufwand verursachen; außerdem wird die Judikatur zur Klärung zahlreicher Abgrenzungs- und Abwägungsfragen abgewartet werden müssen. Dies behindert eine rasche und effiziente Verwaltung massiv.

Zu den finanziellen Auswirkungen:

Die Aussagen zu den erwarteten Kosten, die mit der Umsetzung der Regelung verbunden sind, sind keinesfalls nachvollziehbar. Die mittelfristige Kostenneutralität ist schon allein aufgrund der Ausführungen in der WFA denkunmöglich.

So wird unter der Maßnahme 2 Folgendes ausgeführt:

<i>Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA</i>	<i>Zielzustand Evaluierungszeitpunkt</i>
<i>Auskunft über einen Gegenstand ist auf Antrag binnen acht Wochen und in der Regel gebührenpflichtig zu erteilen.</i>	<i>Zugang zur Information grundsätzlich spätestens binnen vier Wochen, gebührenfrei.</i>

Allein der Wegfall der unter den Titel Ausgangszustand angeführten Gebührenpflicht spricht bereits denkbare gegen die behauptete Kostenneutralität.

Hinsichtlich der erwartbaren Entwicklung des Personalaufwandes ist festzuhalten, dass der Entwurf die nunmehr vorgesehene Frist zur Beantwortung einer Anfrage von acht auf vier Wochen reduziert.

Für die Erlassung eines Bescheides über die Nichtbeauskunftung sieht der Entwurf eine Entscheidungspflicht binnen zwei Monaten vor, wodurch die bisher gemäß Auskunftspflichtgesetz vorgesehenen Frist gemäß § 73 Abs. 1 AVG 1991 idgF. auf ein Drittel gekürzt wird.

Zudem sieht der Entwurf auch vor, dass innerhalb dieser kurzen Beantwortungsfrist allenfalls betroffenen Dritten durch das zuständige Organ Gehör einzuräumen ist (§ 10 des vorliegenden Entwurfs).

Allein aus den im Entwurf vorgesehenen Verkürzungen der Fristen und dem gesetzlichen Auftrag allenfalls betroffenen Dritten Gehör einzuräumen ergibt sich auch auf Dauer ein personeller Mehrbedarf.

4. Allgemeines und Schlussbemerken:

Verwaltungsorgane werden durch dieses Rechtssetzungsvorhaben vor neue und beträchtliche Herausforderungen gestellt. Es ist insofern nicht nachvollziehbar, worauf sich die Annahme im Vorblatt und WFA stützt, dass keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen für die öffentliche Verwaltung zu erwarten wären. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die neuen Pflichten zur Veröffentlichung von Informationen und zur Gewährung eines Zugangs zu diesen, beachtliche Kosten verursachen werden.

Schon die Erfahrungen mit der Umsetzung der geltenden Regelungen zur Auskunftspflicht zeigen, dass der Ressourcenaufwand für die Beantwortung von Auskünften beträchtlich ist. Es ist davon auszugehen, dass die neuen, proaktiven Pflichten einen erheblichen Verwaltungsaufwand und Mehrkosten verursachen werden. Der organisatorische wie auch der technische Aufwand zur Veröffentlichung von Dokumenten in einem derart weiten und undefinierten Ausmaß und den daraus resultierenden umfangreichen Personal-, Kosten- und Ressourceneinsatz stehen den Bestrebungen einer

ressourcenschonenden Verwaltung entgegen. Die finanziellen Auswirkungen werden weiters dadurch erhöht, dass bestehende Kostenpflichten für bestimmte Datenabfragen (z.B. im Rahmen der Leistungen von Verwaltungsdienststellen) nach dem Entwurf entfallen sollen.

Bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der geplanten Verfassungsbestimmungen ist weiterhin unbedingt darauf zu achten, dass die eigentliche Tätigkeit der Verwaltung, die ja deren primäre Serviceleistung im Interesse der Bevölkerung darstellt, nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt wird.

Zur Vollständigkeit wird auch auf die Ressortstellungnahme zum damaligen Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert wird aus dem Jahr 2015, Zl. BMBF-13.968/0004-Präs.3/2015, vom 23. Dezember 2015 und auf die dort angeführten Bedenken, Fragestellungen und Vorschläge hingewiesen.

Eine Kopie dieser Stellungnahme wird dem Präsidium des Nationalrates in elektronischer Form zur Verfügung gestellt.


Wien, 12. April 2021

Für den Bundesminister:

Mag. Andreas Bitterer

Beilage: Schulrankings

Elektronisch gefertigt

	Unterzeichner	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
	Datum/Zeit	2021-04-19T13:18:33+02:00
	Aussteller-Zertifikat	CN=a-sign-corporate-light-02,OU=a-sign-corporate-light-02,O=A-Trust Ges. f. Sicherheitssysteme im elektr. Datenverkehr GmbH,C=AT
	Serien-Nr.	285175223
	Hinweis	Dieses Dokument wurde amtssigniert.
	Prüfinformation	Informationen zur Prüfung des elektronischen Siegels bzw. der elektronischen Signatur finden Sie unter: http://www.signaturpruefung.gv.at . Informationen zur Prüfung des Ausdrucks finden Sie unter: http://www.bmbwf.gv.at/verifizierung .

Schulrankings als Konsequenz des Informationsfreiheitsgesetzes

Eine wissenschafts-basierte Einschätzung

IQS Salzburg

Zusammenfassung

Durch die Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes werden vermutlich Regelungen aufgehoben, die eine Veröffentlichung von schulbezogenen Daten und insbesondere schulbezogenen Testergebnissen verhindern. Eine Konsequenz ist die Ermöglichung der Erstellung, (medialen) Diskussion und somit der Zugang zu Schulrankings durch die breite Öffentlichkeit. In der Steuerung von Schulsystemen einiger anderer Länder ist dieser Aspekt bereits seit einigen Jahren inkludiert. Die (unten aufgeführten) Erfahrungen aus diesen Ländern zeigen, dass die mit der Veröffentlichung der Daten verbundenen Hoffnungen nicht erfüllt wurden und ambivalente und negative Befunde die positiven übertreffen.

Das Informationsfreiheitsgesetz: Schulrankings als Auswirkung

Durch die Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes werden bestehende Regelungen aufgehoben, die eine Herausgabe bzw. Veröffentlichung schulbezogener empirischer Daten verhindern. Eine direkte Folge dessen ist die Ermöglichung der Erstellung, medialen Präsentation und somit der Zugang zu Schulrankings durch die breite Öffentlichkeit.

Schulrankings als möglicher Profit für die Bildung in Österreich

Eine etwaige Veröffentlichung von Schulrankings könnte auch mit folgenden Zielvorstellungen über die Steuerung des Schulsystems verbunden werden. Zu diesen Zielvorstellungen kann die internationale Forschung Auskunft geben über erreichte intendierte Wirkungen und unerwünschte negative Effekte. Bildungspolitisch vordergründig können bei den Zielvorstellungen zwei Aspekte sein:

(1) *Die Verbesserung von Schülerleistungen und*

(2) *die Erhöhung gleicher Chancen aller Schülerinnen und Schüler auf optimale Bildung.*

Die angenommenen kausalen Argumentationsreihenfolgen sind die Folgenden: Durch den öffentlichen Zugang zu Leistungen von individuellen Schulen in Form von Schulrankings würde einerseits (in beabsichtigter Weise) der Vergleich und die Konkurrenz zwischen den Schulen erhöht werden. Dies würde Schulen motivieren, ihre Arbeit zu optimieren, wodurch die Leistungen der Schülerinnen und Schüler steigen würden. Insgesamt stiege somit die Qualität des österreichischen Schulsystems. Andererseits unterstütze die transparente Berichterstattung von Schulrankings alle Schülerinnen und Schüler sowie deren Eltern bei der Wahl einer optimalen Schule, womit gerechter Zugang zu den qualitativ guten Schulen ermöglicht würde, was eine Steigerung der Bildungsgerechtigkeit befördere).

Erfahrungen mit der Veröffentlichung von Schulrankings

In einigen Ländern wurde der Veröffentlichung von Schulrankings bereits vor 15 Jahren mit großen Erwartungen zugestimmt. Besonders zu nennen sind in diesem Zusammenhang die USA, in denen die Veröffentlichung von Schulrankings gemeinsam mit einem Paket anderer Steuerungsmaßnahmen unter dem Schlagwort „No Child Left Behind Act“ (NCLB) eingeführt wurde. Umgesetzt wurde die Veröffentlichung beispielsweise auch in Australien, England, den Niederlanden und Portugal. Durch die zeitlich frühere Umsetzung in diesen Ländern liegen aktuell bereits wissenschaftlich abgesicherte Studien über die Auswirkungen der Veröffentlichung von Schulrankings vor. Diese werden im Folgenden geordnet nach den beschriebenen Zielvorstellungen zusammengetragen.

Verbesserung von (Schüler)Leistungen im System

- Die erhoffte Verbesserung der Schülerleistungen in den USA lässt sich in national repräsentativen Studien (bspw. PISA) nur zum Teil oder gar nicht bestätigen (Amrein & Berliner 2002; Herman 2004; Klein et al. 2000; Koretz 2008; O’Day 2004).
- Die Anzahl der Schulen steigt, die die gesetzten Anforderungen verfehlen (Jennings, 2015).
- In Schulen in England und in den USA werden quasi legale Methoden zur Steigerung der Leistungsergebnisse beobachtet (Bagley, 2006, S. 355). Dazu gehören das Anwerben und die Aufnahme besonders leistungsfähiger Schülerinnen und Schüler durch die Schulen, sowie die Krankmeldung leistungsschwacher Schülerinnen und Schüler bei Leistungstest. Diese Strategien sind aus Sicht der Einzelschule rational, führen allerdings nicht zur Qualitätsverbesserung im Gesamtsystem und an den Schulen nur zu Scheinerfolgen (Bagley, 2006).
- Die an den intendierten Maßnahmen vorbeigehenden Strategien der Schulen waren so vielseitig, dass sie 2007 in dem materialreichen Band „Collateral Damage. How High-Stakes Testing Corrupts America’s Schools“ über die „Kollateralschäden“ der Neuen Steuerung in den USA beschrieben wurden (Nichols & Berliner, 2007), zu denen die Autoren zuvorderst die „Korruption“ von Qualitätsindikatoren und von Akteuren rechnen.
- Die oben beschriebenen und weitere Auswirkungen führten 2011 zu einer Novellierung des NCLB Acts, in der regional-spezifische (Bildungs-)Standards formuliert wurden. Diese Novellierung wurde mit dem Ziel durchgeführt, auch in sozial schwächeren Regionen Schulen vermerken zu können, die die formulierten Standards erfüllen. Trotzdem wurde der NCLB 2015 aufgehoben (Rauch & Stern, 2016).
- In den Niederlanden können Tendenzen zur Steigerung von Leistungsergebnissen bei der durch den Staat gelenkten Veröffentlichung von Schulrankings wahrgenommen werden. Die Schulrankings sind durch ein Fehlen von Sanktionen und in Kombination mit einer Unterstützungshaltung durch die Schulinspektion zu sehen (Rauch & Stern, 2016).

Die oben angeführte Forschung gibt deutliche Hinweise, dass Schulrankings nicht mit Qualitätssteigerungen im Gesamtsystem einhergehen, sondern dass negative Effekte aufgrund der Reaktionen der Schulen auf Schulrankings teilweise zu Qualitätsverlusten führen bzw. zu einem Verteilungskampf um die besten Schüler/innen, die in Summe Risiken für das Gesamtsystem mit sich bringen.

Optimierung der Arbeit an Schulen durch Konkurrenz

- Aus den USA und England wird über eine Anpassung der Lernformen und Unterrichtsgegenstände an die Tests berichtet. Beispielsweise wird in der Klassenstufe 6

englischer Grundschulen in den vier Monaten vor einem zentralen Leistungstest 44% der gesamten Unterrichtszeit zur Testvorbereitung verwendet (vgl. Mansell 2007, S. 33). So wurde die Unterrichtszeit im Besonderen für die Testgegenstände verwendet und beispielsweise bei kreativen Fächern eingespart. Hargreaves & Goodson (2006) konnten zudem ein Sicherheitsdenken bei der Wahl der Unterrichtsmethoden beobachten, d.h. eine abnehmende Risiko- und Innovationsbereitschaft und die zunehmende Tendenz, an eingeübten Methoden festzuhalten.

- Von diesen Formen curricularer Reallokation kann eine Verlagerung unterrichtlicher Ressourcen innerhalb der Klasse unterschieden werden, etwa wenn individuelle Förderung (Zeit und Aufmerksamkeit) der Lehrperson besonders solchen Schülerinnen und Schülern zugutekommt, die knapp unterhalb der durch cut-off scores definierten Mindeststandards liegen, während diejenigen, die weit unterhalb oder weit oberhalb dieses Schwellenwerts liegen, geringere Aufmerksamkeit erhalten (vgl. Hursh 2007, S. 506f.).
- In den USA konnte ein gezielter Wechsel von Lehrpersonen an gute Schulen beobachtet werden (Clotfelter, Helen, Vigdor, & Diaz; 2004).
- Durch den Konkurrenzdruck können sich Lehrer gezwungen sehen, gegen ihre eigenen pädagogischen Überzeugungen zu handeln. So kann sich eine Spannung zwischen den Werten der Profession und dem Leistungsdruck ergeben (vgl. Ball 2003). Eine zusätzliche Einführung von Anreizstrukturen wie z.B. Leistungslohn für Lehrpersonen oder Geldzahlungen an Schülerinnen und Schüler gehen mit einem Motivationswandel von Lehrenden und Lernenden einher, bei dem intrinsische Motive und soziale Präferenzen weiter nachlassen bzw. ihr Aufbau erschwert wird (vgl. Barker, 2007).
- In den USA wurden im Zusammenhang mit der Konkurrenzsituation sogenannte „Charter Schools“ eröffnet – das sind Schulen, die von staatlichen Reglements weitgehend entlastet sind. Gerade in diesen Schulen sollten ein hoher Grad an Innovation und schülergerechter Unterricht zu erwarten sein. Tatsächlich aber zeichnen sich diese Schulen eher durch traditionelle Unterrichtskonzepte aus. Nur auf Ebene der Organisation finden sich Neuerungen wie beispielsweise leistungsabhängiger Lohn, die Beschäftigung von geringer qualifiziertem (pädagogischen) Hilfspersonal, oder das Outsourcing von Dienstleistungen. Der Wettbewerb zwischen den Schulen hat offenbar nicht unbedingt einen Einfluss auf die pädagogische Qualität im Unterricht (vgl. Lubienski, 2003).
- Mehrere Studien berichten von der Zunahme von Stresserleben, Angst oder Müdigkeit bei Schülerinnen und Schülern (Nichols & Berliner 2007; Pedulla et al. 2003; Ryan et al. 2007). Ebenso ergeben sich Hinweise auf eine Zunahme der Drop-out-Raten in High Schools, wobei deutliche Segregationseffekte, beispielsweise aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Ethnie, beobachtet werden können (Clarke et al., 2000; Miao & Haney 2004; Nichols & Berliner 2007; Warren et al. 2006).

Die oben angeführte Forschung gibt deutliche Hinweise, dass der mit Schulrankings einhergehende Konkurrenzdruck Schulen nach schnellen Lösungen suchen lässt, um die Position in den Rankings zu verbessern und somit das Ziel der langfristigen Arbeit an der Schulqualität konterkariert wird.

Chancengleichheit durch Transparenz bei der Schulwahl

- Durch Schulwahlentscheidungen konnte in Portugal und den Niederlanden eine Veränderung der Immobilienpreise in der Nähe guter Schulen belegt werden. Dadurch steigt die Konzentration von Schülerinnen und Schülern mit sozial gleichen Hintergründen an den Schulen (Nunes, Reis, Carmo, & Seabra, 2015; van Ackeren 2006). Die Folge ist, dass eine Segregation entlang bestimmter Sozialmilieus zunimmt.

- Analysen eines Pilotprojekts mit Veröffentlichung von Schulrankings in Deutschland zeigen, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler tendenziell in jenen Schulen am stärksten gestiegen ist, die gute durchschnittliche Abiturnoten erzielten und da am stärksten abnahm, wo die Abiturnoten am schlechtesten waren. Allerdings änderte sich das Schulwahlverhalten nicht für die Zusammensetzung der Schülerinnen und Schüler mit Lernmittelbefreiung oder nach nichtdeutscher Herkunftssprache (Helbig & Nikolai, 2017).
- Eine Studie zum (Volks-)Schulwahlverhalten der Eltern in Deutschland zeigt, dass Eltern ohne Migrationshintergrund häufig Anträge auf Wechsel der behördlich zugewiesenen Volksschule stellen, oder sich durch Methoden wie Umzug oder Ummeldung der ungewünschten Schulzuweisung entziehen. Dies gilt bedeutend weniger für Eltern mit Migrationshintergrund. Insbesondere bei türkischem Migrationshintergrund nehmen 57% der Eltern die Wahlmöglichkeiten nicht wahr (Fincke & Morris-Lange, 2012).

Die oben angeführte Forschung gibt deutliche Hinweise, dass ein verändertes Schulwahlverhalten die soziale Segregation befördert und Chancengleichheit reduziert, da sich potentielle Vorteile durch bessere Schulwahl gerade bei benachteiligten sozialen Gruppen nicht entfalten und diese stärker marginalisieren. Die Folgen der Segregation wirken nicht nur direkt auf die Schulen, sondern auch auf die Nachbarschaften der Schulen.

Einordnung der Erfahrungen in das österreichische Bildungssystem

Die aufgezählten Ergebnisse sind im Zusammenhang der jeweiligen Schulsysteme zu sehen, deren Komplexität und Rahmenbedingungen sich vom österreichischen System unterscheiden. Im Besonderen wurde in den oben genannten Ländern (USA, England, Australien, Niederlande) die Veröffentlichung von Schulrankings zumeist als eine spezifische Steuerungsmaßnahme in einem größeren Steuerungspaket umgesetzt, mit dem Ziel, fallende oder stagnierende (Schüler-)Leistungen zu steigern. Diese Ausgangslage ist in Österreich nicht gegeben, da seit der Einführung von Bildungsstandards eine stetige Verbesserung von Schülerleistungen gemessen an nationalen und internationalen Erhebungen zu vermerken ist (vgl. zuletzt bspw. Itzlinger-Bruneforth, 2020; Schreiner et al., 2018). Die Einführung von Bildungsstandards in Österreich ist dabei als low-stakes Steuerungsmaßnahme zu verstehen (also eine Maßnahme ohne direkte Konsequenzen für die Schulen oder Lehrpersonen). Dennoch hat auch diese Maßnahme nicht-intendierte Veränderungen im System hervorgerufen, wie beispielsweise einen erhöhten Druck auf Schulleitungen und Lehrpersonen und eine Tendenz zur Standardisierung des Unterrichts (George et al., 2016).

In den Niederlanden sind die bemerkten positiven Entwicklungen seit der Veröffentlichung von Schulrankings in einen größeren Steuerungsrahmen einzuordnen. In Österreich sind neben den Bildungsstandards bereits andere Steuerungselemente zur Förderung der Schulen eingeführt, die in den Niederlanden mit der Veröffentlichung von Schulrankings zusammen erlassen wurden. Hierzu zählen in Österreich (siehe auch Altrichter & Maag Merki, 2016) beispielsweise Fördermittel für spezifische Schulen im Projekt „Grundkompetenzen absichern“ (BMBWF, 2019a), die Unterstützung durch die Schulaufsicht (Kemethofer & Altrichter, 2014), der neu eingeführte Schulqualitätsrahmen (BMBWF, 2020) und die kommende Einführung einer externen Schulevaluation (BMBWF, 2019b).

Bei der Entwicklung in den USA wurde dagegen der Steuerungsrahmen in drei Schritten sukzessive verändert: Zunächst wurden Testergebnisse (in Form von Schulrankings) zunehmend der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, danach wurden die Testergebnisse mit high-stakes Konsequenzen verknüpft und schließlich wurde ein Wettbewerb zwischen Schulen als zusätzliches Anreizsystem eingeführt (vgl. Betebenner, Howe & Foster, 2005). Dies führte zu einem hybriden Steuerungsmodell, in dem alte und

neue Steuerungsinstrumente z.T. auch widersprüchliche Reformanreize setzen (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia, 2007). Es ist anzumerken, dass auch die in Österreich existierende Vielzahl an Steuerungselementen (siehe oben) und deren Funktionsweisen nicht auf die Veröffentlichung von Schulrankings oder high-stakes Konsequenzen ausgelegt sind (Schreiner & Wiesner, 2019).

Fazit

Die Erfahrungen aus anderen Ländern, in denen bereits Schulrankings und high-stakes Maßnahmen umgesetzt wurden, zeigen, dass ambivalente und negative Befunde die positiven übertreffen. Die Maßnahmen konnten kaum einen substanziellen Beitrag zur Leistungsförderung der Schülerinnen und Schüler, zur Steigerung der Schul- und Unterrichtsqualität oder zur Chancengleichheit leisten. Vielmehr traten gravierende, nicht-intendierten Effekte auf, die allfällige positive Effekte unterminierten.

Wissenschaftler beurteilen das Potenzial für produktive Veränderungen in dem österreichischen System ähnlichen low-stakes Monitoringverfahren als weitaus größer als in high-stakes Verfahren (Abrams, 2007; Abrams & Madaus, 2003; Brozo & Hargis, 2003; Clarke et al., 2003). Koretz (2008) verweist dabei auf „Campbell’s Law“. Dieses besagt, dass bei zunehmendem Druck soziale Prozesse unterdrückt und zerstört werden. Demnach kann bei fehlendem Druck mehr Raum für die Gestaltung schulischer Prozesse bestehen, welche sich dann wiederum auf das Lernen der Schülerinnen und Schülern auswirken können.

Böttcher (2006) fügt als Konsequenz der Erfahrungen aus den USA hinzu, dass eine datengestützte Schulentwicklung nur dann gelingen kann, wenn die Ergebnisse in multidimensionalen Verfahren der Qualitätssicherung für gezielte Maßnahmen genutzt werden. Es ist allerdings zu befürchten, dass eine mediale Aufmerksamkeit auf Schulrankings und die Suche nach Kriterien von Top-Performern nicht nur irreführend ist, sondern die Aufmerksamkeit auch vom konstruktiveren Gebrauch der Daten ablenkt (vgl. auch Mizala, Romaguera, & Urquiola, 2007).

Literatur

Abrams, L.M. (2007). Implications of high-stakes testing for the use of formative classroom assessment. In: J. H. McMillan (Hrsg.): *Formative classroom assessment* (S. 79–98). New York: Teachers College Press.

Abrams, L. M., & Madaus, G. F. (2003). The lessons of high-stakes testing. *Educational Leadership*, 61(3), 31–35.

Ackeren, I. van (2006): Freie Wahl der Grundschule? Zur Aufhebung fester Schulbezirke und deren Folgen. In: *Die Deutsche Schule* 98(3), 301–310.

Altrichter, H. & Maag Merki, K (Hrsg.). (2016). *Handbuch neue Steuerung im Schulsystem* (2. Auflage), Springer: Wiesbaden.

Amrein, A. L., & Berliner, D. C. (2002). High-stakes testing, uncertainty, and student learning. *Education Policy Analysis Archives*, 10(18), 1–74.

Bagley, C. (2006): School choice and competition: a public-market in education revisited. *Oxford Review of Education*, 32(3), 347–362.

Ball, S.J. (2003): The teacher's soul and the terrors of performativity. In S.J., Ball: *Education Policy and Social Class*. London/New York: Routledge, 143–156.

Barker, I. (2007): Cash incentives to work, not shirk. *TES (Times Education Supplement)*, 14.12.2007. Verfügbar unter: http://www.tes.co.uk/search/story/?story_id=2559232.

Betebenner, D.W., Howe, K.R. & Foster, S.S. (2005): On School Choice and Test-Based Accountability. *Education Policy Analysis Archives*, 13(41), 1–18.

BMBWF (2019a). *Grundkompetenzen absichern*. Verfügbar unter: https://www.sga.at/pluginfile.php/2148/course/section/1186/190228_Toolbox_Publikation_A4_BF.pdf.

BMBWF (2019b). *Steuerung des Schulsystems in Österreich*. Verfügbar unter: <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/bef/qum.html>.

BMBWF (2020). *Qualitätsmanagement Schule*. Verfügbar unter: <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/bef/qum.html>.

Böttcher W. 2006. "Standard-based reform" oder: Kann man für die Schulreform von den USA lernen?' In: F. Eder, A. Gastager & F. Hofmann (Hrsg.): *Qualität durch Standards?* (S. 71-84). Münster: Waxmann.

Brozo, W. G., & Hargis, C. (2003). Using low-stakes reading assessment. *Educational Leadership*, 61(3), 60–64.

Clarke, M., Shore, A., Rhoades, K., Abrams, L. M., Miao, J., & Li, J. (2003). *Perceived effects of state-mandated testing programs on teaching and learning: Findings from Interviews with Educators in Low-, Medium-, and High-Stakes States*. Chestnut Hill: Boston College, National Board on Educational Testing and Public Policy.

Clarke, M., Haney, W., & Madaus, G. (2000). High stakes testing and high school completion. *NBETPP statements*, 1(3), 1–12.

Clotfelter, C.T., Ladd, H.F., Vigdor, J.L. & Diaz, R.A. (2004). Do School Accountability Systems Make It More Difficult for Low-Performing Schools to Attract and Retain High-Quality Teachers?. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(2), 251–271.

Fincke, G. & Morris-Lange, S. (2012). *Segregation an Grundschulen. Der Einfluss der elterlichen Schulwahl*. SVR Policy Brief. Verfügbar unter: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/Segregation_an_Grundschulen_SVR-FB_WEB.pdf.

George, A.C., Süss-Stepancik, E., Illetschko, M. & Wiesner, C. (2016). Entwicklung wirkungsvoller Lernaufgaben für den Unterricht aus Testitems der Bildungsstandardüberprüfung. *Transfer: Forschung Schule*, 2(2), 67–87.

Hargreaves, A. & Goodson, I. (2006): Educational Change Over Time? The Sustainability and Nonsustainability of Three Decades of Secondary School Change and Continuity. *Educational Administration Quarterly*, 42(1), 3–41

Helbig, M., & Nikolai, R. (2017). Ansturm auf "gute" Schulen? Die Auswirkungen der Veröffentlichung von Abiturnoten auf die Zusammensetzung von Schülerinnen und Schülern an Berliner Schulen. *Zeitschrift für Bildungsforschung*, 7(2), 115-130.

Herman, J. L. (2004). The effects of testing on instruction. In: S. H. Fuhrman & R. F. Elmore (Hrsg.): *Redesigning accountability systems for education* (S. 141–166). New York: Teachers College Press.

Hursh, D. (2007): Assessing No Child Left Behind and the Rise of Neoliberal Education Policies. *American Educational Research Journal*, 44(3), 493–518.

Itzlinger-Bruneferth, U. (Hrsg.). (2020). *TIMSS 2019. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Österreich im internationalen Vergleich*. Salzburg: IQS.

Jennings, J. (2015). Will Education Flourish After NCLB's Repeal? CEP, Univ. Wash. DC. <http://resources.aasa.org/nce/2016/handouts/111015-center-education-policy.pdf>.

Kemethofer, D. & Altrichter, H. (2014). Fördert Vertrauen Schulentwicklung im Kontext von Schulinspektionen? *Empirische Pädagogik*, 28(4), 338–359.

Klein, E. D., Kühn, S. M., Ackeren, I. v., & Block, R. (2009). Wie zentral sind zentrale Prüfungen? – Abschlussprüfungen am Ende der Sekundarstufe II im nationalen und internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Pädagogik*, 55(4), 596–621.

Koretz, D. (2008). Test-based educational accountability. Research evidence and implications. *Zeitschrift für Pädagogik*, 54(6), 777–790.

Lubienski, C. (2003): Innovation in Education Markets: Theory and Evidence on the Impact of Competition and Choice in Charter Schools. *American Research Journal*, 40(2), 395–443.

Mansell, W. (2007): *Education by Numbers. The Tyranny of Testing*. London: Politico's Publishing.

Miao, J., & Haney, W. (2004). High school graduation rates: Alternative methods and implications. *Education Policy Analysis Archives*, 12(55), 1–70.

Mizala, Alejandra, Romaguera, Pilar, & Urquiola, Miguel (2007). Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information. *Journal of Development Economics*, 84(1), 61–75.

Nichols, S.L. & Berliner, D.C. (2007): *Collateral Damage. How High-Stakes Testing Corrupts America's Schools*. Cambridge: Harvard University Press.

Nunes, L. C., Reis, A. B. & Seabra, C. (2015). The publication of school rankings. A step toward increased accountability? *Economics of Education Review*, 49(4), 15–23.

O'Day, J. A. (2004). Complexity, accountability, and school improvement. In: S. H. Fuhrman & R. F. Elmore (Hrsg.): *Redesigning accountability systems for education* (S. 15–43). New York: Teachers College Press.

Pedulla, J. J., Abrams, L. M., Madaus, G. F., Russell, M. K., Ramos, M. A., & Miao, J. (2003). *Perceived effects of state-mandated testing programs on teaching and learning: Findings from a National Survey of Teachers*. Chestnut Hill: Boston College.

Rauch, F. & Stern, T. (2016). *Auswirkungen von Schulrankings auf Unterricht, Schulorganisation und Bildungssystem: Internationale Erfahrungen und Schlussfolgerungen für die österreichische Bildungspolitik*. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung. Wien-Klagenfurt.

Ryan, K. E., Ryan, A. M., Arbuthnot, K., & Samuels, M. (2007). Students' motivation for standardized math exams. *Educational Researcher*, 36(1), 5–13.

Schreiner C., Breit S., Pointinger M., Pacher K., Neubacher M. & Wiesner C. (Hrsg.). (2018). *Standardüberprüfung 2017. Mathematik, 8. Schulstufe. Bundesergebnisbericht*. Salzburg.

Schreiner, C. & Wiesner, C. (2019). Die Überprüfung der Bildungsstandards in Österreich: der erste Zyklus als Meilenstein für die Schul- und Unterrichtsentwicklung – eine gelungene Innovation im österreichischen Schulsystem. In: A.C. George, C. Schreiner, C. Wiesner, M. Pointinger & K. Pacher (Hrsg.): *Fünf Jahre flächendeckende Bildungsstandard-Überprüfungen in Österreich* (S. 13–54). Waxmann: Münster.

Warren, J. R., Jenkins, K. N., & Kulick, R. B. (2006). High school exit examinations and state-level completion and GED rates, 1975 through 2002. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28(2), 131–152.

Zlatkin-Troitschanskaia, O. (2007): Steuerungsfähigkeit des öffentlichen Schulwesens versus Steuerbarkeit der Schule – Paradigmenwechsel? In: J. van Buer & C. Wagner (Hrsg.): *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch* (S. 67–81). Frankfurt am Main: Peter Lang.