

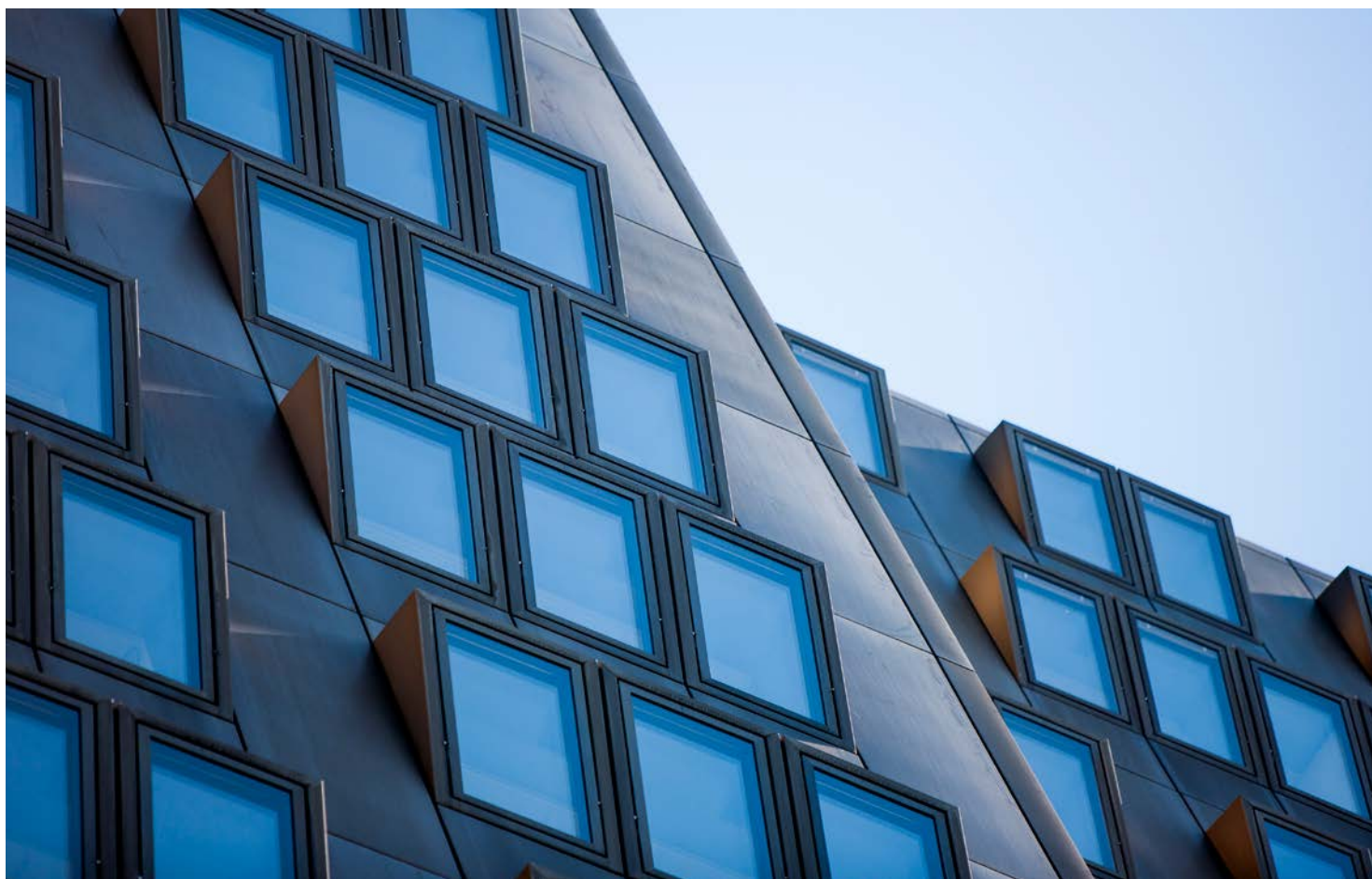


Reihe BUND 2023/24

Reihe WIEN 2023/5

Schulbetrieb während der COVID–19–Pandemie

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 in Verbindung mit Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im September 2023

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	15
Zahlen und Fakten zur Prüfung	17
Prüfungsablauf und –gegenstand	19
Chronologie	20
Gesundheitsvorsorgemaßnahmen	24
Überblick	24
Zusammenarbeit und Koordination mit dem Gesundheitsministerium	27
Rechtlicher Rahmen für den Schulbetrieb	30
Schulrechtliche COVID-19-Regelungen	30
Gesundheits- versus schulrechtliche COVID-19-Regelungen	32
Auszahlungen 2020 und 2021	38
Überblick	38
Haushaltsrechtliche Behandlung	40
Vergaben	42
Grundlagen	42
Beschaffungen über die Bundesbeschaffung GmbH	45
Antigen-Tests	46
PCR-Tests	53
Prüfung der einzelnen Verfahren zu Antigen- und PCR-Tests	63
Logistikleistungen	65
Beschaffungen durch das Bildungsministerium	68
Externe Beratungsleistungen	78

Tests	79
Flächendeckende Tests	79
Antigen-Selbsttests	83
Auszahlungen für Tests und Leistungsstörungen	86
Anzahl beschaffter und eingesetzter Tests	88
Kosten je Test im Vergleich	97
Datenmanagement	98
Gesundheitsvorsorge an Schulen	105
Übersicht Auszahlungen	105
Präventionskonzepte	106
Verdachtsfallmanagement	107
Psychosoziale Gesundheit	110
Zusätzliche Lehrpersonalressourcen	112
IT-Maßnahmen	115
Allgemeines	115
Leihgeräte	117
Distance Learning	121
Sonstige Maßnahmen	124
Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation	124
Studien	127
Prüfungsverlangen an den RH	129
Schlussempfehlungen	137
Anhang A	
Chronologie	144
Anhang B	
Rechtliche Regelungen	148
Anhang C	
Vergaben	151
Anhang D	
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	156

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Klassen– und Schulschließungen _____	32
Tabelle 2:	Auszahlungen des Bildungsministeriums (BMBWF) im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie _____	38
Tabelle 3:	Abrufe des Bildungsministeriums (BMBWF) bei der Bundesbeschaffung GmbH im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie _____	45
Tabelle 4:	Abrufe Antigen–Tests durch das Bildungsministerium (BMBWF) in den Jahren 2020 und 2021 _____	46
Tabelle 5:	Notbeschaffungen von Anbieter III _____	49
Tabelle 6:	Abrufe PCR–Tests durch das Bildungsministerium (BMBWF) im Jahr 2021 _____	53
Tabelle 7:	Überblick über die Einhaltung der Kriterien in 99 vom RH überprüften Beschaffungen _____	68
Tabelle 8:	Art des Vergabeverfahrens bei den 99 vom RH überprüften Beschaffungen _____	71
Tabelle 9:	Auszahlungen des Bildungsministeriums (BMBWF) für Tests ____	86
Tabelle 10:	Begründungen der Schulleitungen für Abweichungen bei der Inventur _____	92
Tabelle 11:	Liefermengen und durchgeführte Tests je Land im Jahr 2021 ____	95
Tabelle 12:	Auszahlungen für Masken und Desinfektionsmittel _____	105
Tabelle 13:	Zusätzliche Lehrpersonalressourcen _____	113
Tabelle 14:	IT–Auszahlungen des Bildungsministeriums (BMBWF) im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie _____	115

Tabelle 15: Ausgelieferte und inventarisierte Leihgeräte in Oberösterreich, Salzburg und Wien _____	118
Tabelle 16: Auszahlungen für Distance Learning _____	121
Tabelle 17: Auszahlungen für Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation ____	124
Tabelle 18: Übersicht zur Beantwortung der Fragen des Prüfungsverlangens _____	130

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Präsenz- und Distance-Learning-Phasen nach Schularten; 2020 und 2021 _____	21
Abbildung 2:	Abrufe und Beschaffungen des Bildungsministeriums (BMBWF) zu Antigen-Tests _____	47
Abbildung 3:	Abrufe und Beschaffungen des Bildungsministeriums (BMBWF) zu PCR-Tests _____	54
Abbildung 4:	Inventurkommunikation Bildungsministerium (BMBWF) – Bildungsdirektionen – Schulen _____	91
Abbildung 5:	Meldepflichten der Schulen und Weg der Schultest-Daten ins Dashboard _____	103

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
AHS	allgemeinbildende höhere Schule
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMBWF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B(M)HS	berufsbildende (mittlere und) höhere Schule
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMSGPK	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
COVID	corona virus disease (Coronaviruserkrankung)
CSV	Comma-separated values (ein Dateiformat)
ct	cycle threshold
d.h.	das heißt
div.	diverse
EAW	Erneuter Aufruf zum Wettbewerb
EDV	elektronische Datenverarbeitung
ELAK	Elektronischer Akt
EMS	Epidemiologisches Meldesystem
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e)
FFP	Filtering Face Piece (ein Mund-Nasen-Schutz)
FWF	Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung
G	Gesetz
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ggf.	gegebenenfalls

i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISO	International Organization for Standardization (Internationale Organisation für Normung)
IT	Informationstechnologie
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
MA (15)	Magistratsabteilung (15 – Gesundheitsdienst der Stadt Wien)
max.	maximal
Mio.	Million(en)
MOOC	Massive Open Online Course
Mrd.	Milliarde(n)
ORF	Österreichischer Rundfunk
PCR	Polymerase-Kettenreaktion
PET	Polyethylenterephthalat
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
RNA	ribonucleic acid (Ribonukleinsäure)
S.	Seite(n)
SARS-CoV-2	Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus type 2
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
WKStA	Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption
WLAN	Wireless Local Area Network
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Das Bildungsministerium setzte seit Beginn der COVID-19-Pandemie zahlreiche regulatorische Maßnahmen, um den Schulbetrieb sowohl in Präsenz als auch im Distance Learning zu ermöglichen. Diese waren geprägt vom Bestreben, „die Schulen offen zu halten“ und die Bedürfnisse der unterschiedlichen Schulstufen zu berücksichtigen. Positiv zu sehen war, dass im Schuljahr 2021/22 keine flächendeckenden Schulschließungen mehr stattfanden.

TESTS FÜR

1,14 MIO. SCHÜLER/INNEN

In den Jahren 2020 und 2021 erhielt das Bildungsministerium insgesamt 302,66 Mio. EUR aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds. Den Großteil dieser Mittel setzte es für Maßnahmen zur Gesundheitsvorsorge, wie regelmäßige Antigen- und PCR-Tests an den Schulen, ein; im Jahr 2021 waren es inklusive Nebenkosten 264,07 Mio. EUR.

Die zahlreichen, rasch aufeinanderfolgenden Änderungen der Rechtslage verursachten eine hohe Belastung für die Schulbehörden und die Schulen. Antigen- und PCR-Tests für rd. 1,14 Mio. Schülerinnen und Schüler handzuhaben und die flächendeckenden Tests zu organisieren, stellten eine herausfordernde Aufgabe für das Bildungsministerium, die Bildungsdirektionen und vor allem die Schulen dar.

VERBLEIB VON

35 MIO. TESTS UNKLAR

Das Bildungsministerium konnte kein funktionierendes Monitoring über den Verbrauch von Antigen-Tests bzw. die vorhandenen Bestände sicherstellen. Von den im Jahr 2021 insgesamt an Schulen ausgelieferten 97,52 Mio. Antigen-Tests war nur bei 62,29 Mio. der konkrete Verbleib erklärbar; die übrigen 35,23 Mio. Antigen-Tests waren nicht zuordenbar.

BESCHAFFUNG DER TESTS

Im Zuge der Vergaben zu den PCR-Tests wick das Bildungsministerium beim ersten Abruf durch Verhandlungen von der Rahmenvereinbarung ab. Das Bundesverwaltungsgericht verhängte dafür über das Bildungsministerium Geldbußen in Höhe von 850.000 EUR.

Bei den PCR-Tests, die das Bildungsministerium durchführte, traten im Herbst 2021 Leistungsstörungen und zu Beginn des Jahres 2022 massive Qualitätsprobleme auf.

RAHMEN FÜR KRISEN-MECHANISMUS

Bei zukünftigen Krisenbewältigungen sollte das Bildungsministerium darauf achten, für die Zusammenarbeit zwischen den Schul- und sonstigen Behörden einen Rahmen für den Krisenmechanismus mit klaren Abläufen und Verantwortlichkeiten zu schaffen, sowohl für die erforderlichen Maßnahmen als auch für die Kommunikation nach außen.

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
- Bundesministerium für Finanzen
- Stadt Wien

Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Dezember 2021 bis August 2022 aufgrund eines Minderheitsverlangens der Abgeordneten Hermann Brückl, MA, Wolfgang Zanger und weiterer Abgeordneter vom 16. Juni 2021 (1706/A, XXVII. Gesetzgebungsperiode) die Beschaffungen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Die Überprüfung umfasste das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, die Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien sowie die Bundesbeschaffung GmbH. Darüber hinaus führte der RH Erhebungen beim Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und beim Magistrat der Stadt Wien durch.

Prüfungsziel war, die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Schulbetrieb zu beurteilen, weiters die mit der COVID-19-Pandemie im Zusammenhang stehenden Auszahlungen und deren haushaltsrechtliche Behandlung, die Vergabeverfahren, die Gesundheitsvorsorgemaßnahmen an Schulen, insbesondere die Durchführung von flächendeckenden Tests, sowie die begleitenden Maßnahmen im Schulbetrieb (z.B. zur psychosozialen Gesundheit) und die sonstigen Maßnahmen (z.B. Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation). Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2020 und 2021.

Kurzfassung

Das Minderheitsverlangen zur Durchführung der Gebarungsüberprüfung umfasste 19 Fragen zu Beschaffungen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (in der Folge: **Bildungsministerium**) im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, die der RH in zwei Schwerpunkte gliederte – „Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie“ und „Gesellschafterzuschüsse an die Österreichische Mensen-Betriebsgesellschaft m.b.H.“. Der vorliegende Bericht umfasst den Schwer-

punkt „Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie“. Den anderen Schwerpunkt behandelt der RH in einem gesonderten Bericht. (TZ 1)

Für die Bundesregierung insgesamt und das Bildungsministerium war zu Beginn der COVID-19-Pandemie, d.h. zu einem Zeitpunkt, als die Auswirkungen noch nicht genau einschätzbar waren, der Schutz der Bevölkerung vor einer möglichen Infektion das höchste Ziel. Das Bildungsministerium setzte vor diesem Hintergrund zahlreiche Maßnahmen, um den Schulbetrieb sowohl in Präsenz als auch im Distance Learning zu ermöglichen. Diese waren geprägt vom Bestreben, „die Schulen offen zu halten“ und die Bedürfnisse der unterschiedlichen Schulstufen zu berücksichtigen. Das Bildungsministerium unterlegte die Maßnahmen weitgehend evidenzbasiert mit Evaluierungen, laufendem Monitoring und Studien. Zum Teil nahm das Bildungsministerium eine Vorreiterrolle ein, z.B. ermöglichte es das Abwassermonitoring für den Schulbereich noch vor dem österreichweiten Monitoring des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (in der Folge: **Gesundheitsministerium**). Mit zunehmender Dauer der COVID-19-Pandemie verfeinerte das Bildungsministerium die eingesetzten Instrumente zur Risikoeinschätzung an den Schulen: So hatte es im Schuljahr 2021/22 umfangreiche Daten und Instrumente zur Verfügung; die Daten konnten allerdings wegen der hohen Infektionszahlen ab November 2021 nur eingeschränkt genutzt werden. (TZ 2, TZ 3)

Das Bildungsministerium arbeitete bei den regulatorischen Maßnahmen im Schulbereich zum Teil mit dem Gesundheitsministerium zusammen oder stimmte sich mit diesem ab. Allerdings traf das Bildungsministerium auch Entscheidungen (z.B. über die Antigen-Tests zur Selbstanwendung), die in den Kompetenzbereich des Gesundheitsministeriums fielen. Insofern lief das teilweise nicht abgestimmte Handeln des Bildungsministeriums einem gesamtstrategisch koordinierten Vorgehen zuwider. (TZ 4)

Rechtlicher Rahmen

Die COVID-19-Pandemie machte es erforderlich, im Schulwesen eine Vielzahl von neuen Regelungen zu erlassen und bestehende Regelungen abzuändern. Im Frühjahr 2020 – im ersten Lockdown – musste aufgrund der epidemiologischen Entwicklung die Abkehr vom Prinzip des Präsenzunterrichts geregelt werden. Der Bildungsminister änderte die COVID-19-Schulverordnung 2020/21 16-mal und die COVID-19-Schulverordnung 2021/22 14-mal. Diese zahlreichen, rasch aufeinanderfolgenden Änderungen der Rechtslage stellten eine hohe Belastung für die betroffenen Stellen dar – sowohl für die Schulbehörden als auch für die Schulen. Dass sich sowohl die inhaltlichen Vorgaben als auch die Systematik der COVID-19-Schulverordnung von Schuljahr zu Schuljahr änderten und dass Erläuterungen des Bildungsministeriums dazu fehlten, erschwerte den Vollzug; dies spiegelte sich in den zahlreichen Erlässen der Bildungsdirektionen wider. (TZ 5)

Auszahlungen

In den Jahren 2020 und 2021 erhielt das Bildungsministerium insgesamt 302,66 Mio. EUR aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds. Den Großteil dieser Mittel setzte es für Maßnahmen zur Gesundheitsvorsorge wie regelmäßige Antigen- und PCR-Tests an den Schulen ein; im Jahr 2021 waren dies inklusive Nebenkosten 264,07 Mio. EUR. Aus dem laufenden Budget finanzierte das Bildungsministerium in diesem Zeitraum Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit, eine Verbesserung der IT-Ausstattung in der Zentralstelle, Rechtsberatungen, Studien und Projekte der Schulpsychologie im Umfang von insgesamt 19,38 Mio. EUR. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften hielt das Bildungsministerium im Wesentlichen ein. (TZ 7, TZ 8, TZ 25)

Vergaben

Im Zuge der Vergaben zu den PCR-Tests wich das Bildungsministerium beim ersten Abruf durch Verhandlungen von der Rahmenvereinbarung ab, bei späteren Abrufen bezog es die Leistungen ohne Abweichung. Das Bundesverwaltungsgericht stellte fest, dass das Abweichen beim ersten Abruf vergaberechtswidrig war, und verhängte über das Bildungsministerium Geldbußen in Höhe von 850.000 EUR. In die Verhandlungen, die zur Abweichung führten, war die ressortinterne Abteilung für Vergaberecht nicht eingebunden. Bei anderen Vergaben nahm das Bildungsministerium externe Beratungsleistungen in Anspruch, obwohl es ressortinterne Ressourcen gab. (TZ 12, TZ 13, TZ 22)

Bei den Beschaffungen zu den Antigen-Tests und den Logistikleistungen zeigten sich Informationsdefizite über noch verfügbare Abrufmengen aus Rahmenvereinbarungen:

- Während bei der Bundesbeschaffung GmbH noch ein Abrufvolumen für Antigen-Tests zur Verfügung stand, bestellte das Bildungsministerium selbst Antigen-Tests im Wege von Notbeschaffungen.
- Bei den Logistikleistungen übernahm das Bildungsministerium für eine Notbeschaffung durch die Bundesbeschaffung GmbH ein Kostenrisiko für ein mögliches Nachprüfungsverfahren in Höhe von 1,93 Mio. EUR, das aber nicht schlagend wurde. (TZ 11, TZ 16)

Die Vergabeverfahren der Beschaffungen, die das Bildungsministerium direkt vornahm, waren gemessen an den vergaberechtlichen Bestimmungen und ressortinternen Beschaffungsvorgaben mangelhaft. Das Bildungsministerium führte bis Ende 2021 Sonderverfahren (Notbeschaffungen) durch. (TZ 17)

Tests

Das Epidemiegesetz 1950 sah ab 26. September 2020 die Möglichkeit für Screening-Programme im Schulbereich vor, sofern das Einvernehmen mit dem Gesundheitsminister hergestellt war. Ab 18. Jänner 2021 begannen stufenweise an den rd. 6.000 österreichischen Schulen die Antigen-Selbsttests für rd. 1,14 Mio. Schülerinnen und Schüler. Ab 17. Mai 2021 standen Schülerinnen und Schülern aller Schulstufen drei Antigen-Selbsttests pro Woche zur Verfügung. Eine Einvernehmensherstellung des Bildungsministers mit dem Gesundheitsminister gemäß § 5a Abs. 5 Epidemiegesetz 1950 war nicht dokumentiert. (TZ 23)

Zu Beginn des Testens, für den Zeitraum 18. bis 22. Jänner 2021, gab es keine Rechtsgrundlage für die Selbstanwendung der an Schulen ausgelieferten Antigen-Tests. Auch für die Zeit nach Außerkrafttreten der neu geschaffenen Rechtsgrundlage, ab Jänner 2022, konnte nicht ausgeschlossen werden, dass noch Antigen-Tests an den Schulen im Umlauf waren, für die keine Rechtsgrundlage zur Selbstanwendung bestand. (TZ 24)

Im Sommer 2021 bereiteten das Bildungsministerium und die Stadt Wien parallel Programme für flächendeckende PCR-Tests an den Wiener Schulen vor: „Alles spült“ (Bildungsministerium) und „Alles gurgelt!“ (Stadt Wien). Die Stadt Wien beauftragte die Bildungsdirektion für Wien damit, die Implementierung der flächendeckenden PCR-Tests in allen Wiener Schulen schrittweise einzuleiten und zu unterstützen. Die kompetenzrechtliche Zuständigkeit der Stadt Wien für diese Beauftragung war nicht eindeutig. Letztlich erfolgte eine Aufteilung der PCR-Testinfrastruktur nach Schultypen zwischen dem Bildungsministerium und der Stadt Wien. Es lag weder eine schriftliche Vereinbarung über diese Aufteilung vor, noch waren Überlegungen zu den unterschiedlichen Kosten der beiden Programme dokumentiert, wodurch dem Bund Mehrkosten von 4,44 Mio. EUR für das Jahr 2021 entstanden. In Wien wurden die Schülerinnen und Schüler zweimal pro Woche mittels PCR-Test getestet, in den anderen Ländern hingegen im Wesentlichen nur einmal. (TZ 23)

Das Bildungsministerium gab im Jahr 2021 für das Testen an Schulen 264,07 Mio. EUR aus, es konnte aber kein funktionierendes Monitoring über den Verbrauch von Antigen-Tests bzw. die vorhandenen Bestände sicherstellen. Eine Inventur führte das Bildungsministerium erstmals knapp drei Monate nach der österreichweiten Belieferung der rd. 6.000 Schulen mit Antigen-Tests durch. Aus den insgesamt vier Inventurdurchgängen des Jahres 2021 gingen keine aussagekräftigen Ergebnisse hervor. Eine ausschließliche Verwendung der Antigen-Tests für die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs war nicht festgelegt. (TZ 25, TZ 26, TZ 27)

Grundsätzlich konnte das Bildungsministerium erst nach langwieriger Nacherhebung die Zahl der Antigen-Tests, die im Jahr 2021 insgesamt ausgeliefert wurden, mit 97,52 Mio. angeben. Nur bei 62,29 Mio. dieser Tests war der konkrete Verbleib erklärbar (z.B. verwendet oder als schadhaft ausgeschieden); die übrigen 35,23 Mio. Antigen-Tests waren nicht zuordenbar. Dem Bildungsministerium war nicht bekannt, wie viele Antigen-Tests tatsächlich an den Schulen verbraucht wurden oder wie viele Tests dort noch lagerten; dadurch fehlte auch die Übersicht zu Ablaufdaten der Tests. (TZ 28, TZ 25)

Die durchschnittlichen Kosten je Antigen- und PCR-Test in den Testprogrammen des Bildungsministeriums lagen im Jahr 2021 unter denen anderer Programme. Allerdings traten bei den PCR-Tests, die das Bildungsministerium durchführte, im Herbst 2021 Leistungsstörungen und zu Beginn des Jahres 2022 massive Qualitätsprobleme auf, wodurch der für die Schulen vorgesehene „Schutzschirm“ nur eingeschränkt zum Tragen kam. (TZ 29)

Datenmeldungen

Die Schulen mussten ab März 2020 eine Vielzahl von Daten an das Bildungsministerium bzw. die Bildungsdirektionen melden. Dadurch entstand ein hoher Verwaltungsaufwand nicht nur für die Schulen, sondern auch für die Bildungsdirektionen. Zudem waren die Kommunikationswege nicht einheitlich: Das Bildungsministerium setzte verschiedene Datenformate und IT-Lösungen für Datenmeldungen ein; ebenso verwendeten die einzelnen Bildungsdirektionen mit den Schulen uneinheitliche Kommunikationswege bzw. IT-Lösungen. Das Bildungsministerium beauftragte die Entwicklung mehrerer IT-Lösungen; letztlich gab es jedoch keine gemeinsame, einheitliche IT-Lösung für die Datenkommunikation zwischen den Schulen, den Bildungsdirektionen und dem Bildungsministerium. (TZ 30)

Die Schulleitungen mussten COVID-19-Infektionen und -Verdachtsfälle an die Gesundheitsbehörden melden und diesen außerdem bei der Kontaktpersonenerhebung und -klassifizierung zuarbeiten. Dadurch erhöhte sich die Arbeitsbelastung in den Schulen bzw. für die Schulleitungen noch weiter – insbesondere auch durch häufig geänderte Verfahrensabläufe. (TZ 31)

Begleitende Maßnahmen im Zuge der COVID-19-Pandemie

Das Bildungsministerium initiierte bzw. führte rasch zahlreiche Maßnahmen durch, um die psychosoziale Gesundheit von Schülerinnen und Schülern zu erhalten und ihre Resilienz zu stärken. Einen Schwerpunkt setzte es bei den 14- bis 19-jährigen Schülerinnen und Schülern sowie Lehrlingen. (TZ 36)

Im Zusammenhang mit der COVID–19–Pandemie stellte der Bund zusätzliche finanzielle Mittel für Lehrpersonalressourcen für Fördermaßnahmen zur Verfügung. Die Bildungsdirektionen verbrauchten deutlich weniger dieser Mittel für Lehrpersonalressourcen, als der Bund bereitstellte: Sie riefen 61,68 Mio. EUR von 117,04 Mio. EUR im Schuljahr 2020/21 und 21,59 Mio. EUR von 127,93 Mio. EUR im Schuljahr 2021/22 nicht ab. Dies lag u.a. daran, dass nicht ausreichend Lehrpersonal zur Verfügung stand. (TZ 37)

Das Bildungsministerium zahlte in den Jahren 2020 bis 2021 für IT–Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID–19–Pandemie 8,76 Mio. EUR aus, davon entfielen 71 % auf Leihgeräte für Schülerinnen und Schüler. Die Ergebnisse der Bedarfserhebung über benötigte Leihgeräte lagen weder im Bildungsministerium noch in den überprüften Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien vor. Insofern war nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien Schülerinnen und Schüler mit Leihgeräten ausgestattet wurden. Obwohl die Bundesschulen rechtlich verpflichtet waren, Leihgeräte – als Vermögensgegenstände des Bundes – zu inventarisieren, waren in Oberösterreich 378 (19 %), in Salzburg 105 (14 %) und in Wien 1.395 (29 %) der Leihgeräte nicht oder nicht richtig inventarisiert. Dadurch war kein Überblick gegeben. (TZ 38, TZ 39)

Sonstige Maßnahmen im Zuge der COVID–19–Pandemie

Im Zusammenhang mit COVID–19 zahlte das Bildungsministerium für Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation im Jahr 2020 2,06 Mio. EUR und im Jahr 2021 rd. 631.000 EUR aus. Die Dokumentation der Informationskampagnen war mangelhaft. Der RH räumte allerdings ein, dass dies insbesondere zu Pandemiebeginn dem Zeit– und Handlungsdruck geschuldet war. (TZ 41)

Weiters finanzierte das Bildungsministerium im Zusammenhang mit COVID–19 Studien im Umfang von 2,72 Mio. EUR im Jahr 2020 und 2,13 Mio. EUR im Jahr 2021. Die Ergebnisse dieser Studien waren geeignet, Fragen zum COVID–19–Pandemiegeschehen zu beantworten und Entscheidungsgrundlagen zur Pandemiebekämpfung zu liefern. 40 % der Studien betrafen allerdings die Gesundheit der gesamten Bevölkerung und stellten vielmehr eine Entscheidungsgrundlage für das Gesundheitsministerium dar. Insofern war bei diesen Studien nicht nachvollziehbar, warum sie das Bildungsministerium initiierte und finanzierte. (TZ 42)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- In Abstimmung mit den jeweils zuständigen Bundesministerien wäre bei Erstellung von schulrechtlichen Regelungen darauf zu achten, für die Zusammenarbeit zwischen den Schul- und sonstigen Behörden einen Rahmen für den Krisenmechanismus mit klaren Abläufen und Verantwortlichkeiten sowohl für die erforderlichen Maßnahmen als auch für die Kommunikation nach außen zu schaffen. (TZ 6)
- Bei Vergaben – insbesondere bei komplexen Vergaberechtsfragen – wären die ressortinternen Ressourcen der zuständigen Abteilung für Vergaberecht zu nutzen. (TZ 12)
- Den Schulen wären bereits vor der Beschaffung und Auslieferung von Sachgütern, wie etwa Antigen-Tests, konkrete Anweisungen für ein Monitoring und eine Lagerverwaltung zu geben. Weiters wäre die Verwendung von Antigen-Tests oder ähnlichen Gütern, die für den schulischen Gebrauch vorgesehen sind, so zu regeln, dass die ausschließliche Verwendung für den vorgesehenen Zweck sichergestellt ist. (TZ 26)
- Für künftige diagnostische Tests an Schulen sollte gemeinsam mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Tests zeitnah unter Berücksichtigung aller anderen Pandemiemanagement-Maßnahmen und im Lichte internationaler Erfahrungen eingeschätzt werden. (TZ 29)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung; Bundesbeschaffung GmbH

- In Ausschreibungsunterlagen zu komplexen Leistungen, wie flächendeckenden PCR-Tests, wäre die Gewichtung der Kriterien derart zu gestalten, dass Qualitätskriterien und ein Umsetzungskonzept einen adäquaten Stellenwert erhalten. (TZ 14)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie			
wesentliche Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. 1/1930 i.d.g.F.		
	Epidemiegesetz 1950, BGBl. 186/1950 i.d.g.F.		
	Medizinproduktegesetz, BGBl. 657/1996 i.d.F. BGBl. I 100/2018 bis BGBl. I 122/2021		
	Bundesvergabegesetz 2018, BGBl. I 65/2018 i.d.F. BGBl. II 91/2019		
	3. COVID-19-Gesetz, BGBl. I 23/2020		
	COVID-19-Schulverordnung 2019/20, BGBl. II 208/2020 i.d.F. BGBl. II 248/2020		
	COVID-19-Schulverordnung 2020/21, BGBl. II 384/2020 i.d.F. BGBl. II 261/2021		
COVID-19-Schulverordnung 2021/22, BGBl. II 374/2021 i.d.F. BGBl. II 202/2022			
Auszahlungen Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie			
	2020	2021	Summe
	in Mio. EUR		
Untergliederung 30			
Summe	36,98	279,99	316,97
davon			
laufendes Budget ¹	5,48	8,83	14,31
COVID-19-Krisenbewältigungsfonds	31,50	271,16	302,66
davon			
Tests (inklusive Logistik und Sonstiges)	2,34	264,07	266,41
Untergliederung 31			
laufendes Budget ¹	2,90	2,17	5,07
	Anzahl		
durchgeführte Tests im Jahr 2021			
Antigen-Selbsttests	62.291.793		
PCR-Tests (ohne Tests der Sekundarstufen I und II in Wien)	11.394.945		
PCR-Tests Sekundarstufen I und II in Wien, die einer Wiener Schule zugeordnet wurden	2.880.645		
	in Mio. EUR		
Kosten PCR-Tests Sekundarstufen I und II in Wien	20,88		
Schuljahr	2019/20	2020/21	
	Anzahl		
Schülerinnen und Schüler	1.135.519	1.142.342	
Schulen	5.960	5.941	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMBWF; Stadt Wien

¹ Maßnahmen, die nicht unmittelbar die Gesundheitsvorsorge betrafen, die jedoch im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie standen und nicht aus Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds finanziert wurden

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Die vorliegende Gebarungsüberprüfung erfolgte gemäß Art. 126b Abs. 4 Bundes-Verfassungsgesetz¹ (**B-VG**) aufgrund eines Verlangens der Abgeordneten Hermann Brückl, MA, Wolfgang Zanger und weiterer Abgeordneter vom 16. Juni 2021 (1706/A, XXVII. Gesetzgebungsperiode) gemäß § 99 Abs. 2 in Verbindung mit § 26 Geschäftsordnungsgesetz 1975².

Das Minderheitsverlangen zur Durchführung der Gebarungsüberprüfung umfasste 19 Fragen zu Beschaffungen des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung (in der Folge: **Bildungsministerium**) im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, die der RH in zwei Schwerpunkte gliederte – „Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie“ und „Gesellschafterzuschüsse an die Österreichische Mensen-Betriebsgesellschaft m.b.H.“. Der vorliegende Bericht umfasst den Schwerpunkt „Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie“. Den anderen Schwerpunkt behandelt der RH in einem gesonderten Bericht.

(2) Der RH überprüfte von Dezember 2021 bis August 2022 das Bildungsministerium, die Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien und die Bundesbeschaffung GmbH (**BBG**). Darüber hinaus führte der RH Erhebungen beim Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (in der Folge: **Gesundheitsministerium**) und beim Magistrat der Stadt Wien durch.

(3) Ziel der Gebarungsüberprüfung war es,

- die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Schulbetrieb,
- die mit der COVID-19-Pandemie im Zusammenhang stehenden Auszahlungen sowie deren haushaltsrechtliche Behandlung,
- die Vergabeverfahren,
- die Gesundheitsvorsorgemaßnahmen an Schulen, insbesondere die Durchführung von flächendeckenden Tests,
- die begleitenden Maßnahmen, u.a. zur psychosozialen Gesundheit, in Form zusätzlicher Lehrpersonalressourcen und IT-Maßnahmen sowie
- die sonstigen Maßnahmen, insbesondere Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation sowie beauftragte Studien

zu beurteilen.

(4) Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2020 und 2021 sowie – sofern für die Beurteilung relevant – auch aktuellere Entwicklungen.

¹ BGBl. 1/1930 i.d.g.F.

² BGBl. 410/1975 i.d.g.F.

(5) Eine zusammenfassende Beantwortung des Minderheitsverlangens der Abgeordneten findet sich in TZ 43.

(6) Zu dem im April 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Bildungsdirektion für Salzburg und die BBG im Mai 2023 Stellung, die Stadt Wien und die Bildungsdirektion für Wien im Juni 2023, das Bildungsministerium im Juli 2023. Die Bildungsdirektion für Oberösterreich verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2023.

Chronologie

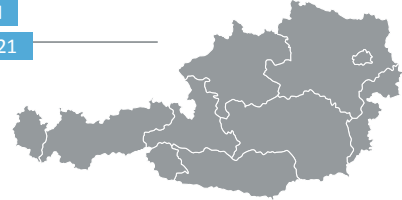
- 2.1 (1) Nachfolgende Abbildung stellt für die einzelnen Schularten die Präsenz- und Distance-Learning³-Phasen ab dem Beginn der COVID-19-Pandemie im März 2020 bis Dezember 2021 dar:

³ Für die während der COVID-19-Pandemie praktizierte Fernlehre waren im Alltag vielfältige Bezeichnungen in Verwendung, z.B. Online-Unterricht, Fernunterricht, Distance Learning, ortsungebundener Unterricht. Der RH verwendet einheitlich den Begriff Distance Learning, mit Ausnahme der TZ 5 und TZ 6, die sich mit der gesetzlichen Definition des ortsungebundenen Unterrichts und dessen Rechtsfolgen auseinandersetzen.

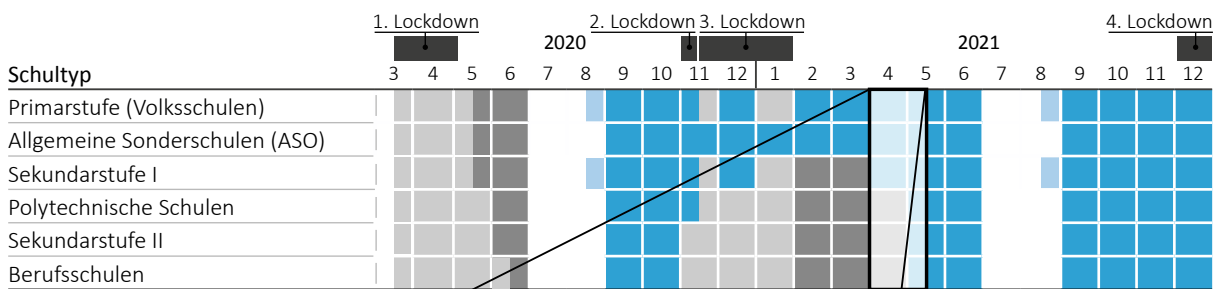
Abbildung 1: Präsenz- und Distance-Learning-Phasen nach Schularten; 2020 und 2021

Bund

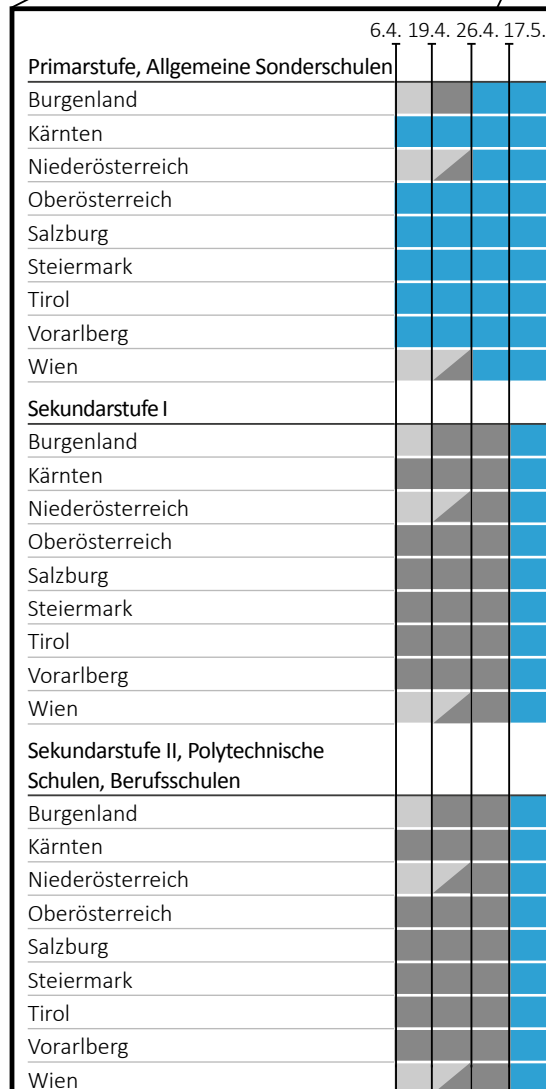
PRÄSENZ- UND DISTANCE-LEARNING-PHASEN NACH SCHULARTEN IN DEN JAHREN 2020 BIS 2021



Quellen: BMBWF; Andergassen, Schulrecht 2020/21 und 2021/22; Darstellung: RH



- DL | Distance Learning
- SB | Schichtbetrieb
- P | Präsenzbetrieb
- SOS | Sommerschule



Weitere Details zum Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie enthält Tabelle A im Anhang A.

(2) Das Bildungsministerium passte im überprüften Zeitraum (März 2020 bis Dezember 2021) die Maßnahmen zu Hygiene und Prävention, Unterrichtsgestaltung und Schulorganisation aufgrund der sich stets verändernden epidemiologischen Lage häufig an. Zu den Hygiene- und Präventionsmaßnahmen gehörte im Schulalltag je nach Risikolage auch das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes bzw. ab dem Jahr 2021 auch vermehrt von FFP2-Masken.

Während zu Beginn der COVID-19-Pandemie die primäre Form der Unterrichtsgestaltung Distance Learning war, hielten die Schulen ab Mai 2020 den Unterricht immer wieder im Schichtbetrieb aufrecht, d.h., Schülerinnen und Schüler einer Klasse waren in Gruppen geteilt und abwechselnd in Präsenz an der Schule. Da in der Primarstufe – insbesondere für die Schulanfängerinnen und –anfänger – das Distance Learning bzw. die digitale Vermittlung von Lerninhalten eine besondere Herausforderung darstellte, waren diese vermehrt im Präsenzunterricht.

Mit zunehmender Dauer der COVID-19-Pandemie setzte sich das Bildungsministerium das Ziel, Präsenzunterricht wieder zu ermöglichen und die Schule als sicheren Ort zu gestalten. Daher wurden mit Beginn des Jahres 2021 u.a. sukzessive Tests für alle Schülerinnen und Schüler sowie für das Lehr- und Verwaltungspersonal eingeführt – zuerst Antigen-Selbsttests, später PCR-Tests.

(3) Das Jahr 2022 begann für die Schülerinnen und Schüler aufgrund der epidemiologischen Situation mit verlängerten Weihnachtsferien, bevor ab Februar 2022 die Maßnahmen an den Schulen schrittweise gelockert wurden: Schulveranstaltungen (z.B. Schulsportkurse) waren wieder erlaubt, die Maskenpflicht wurde gelockert und ab Ende April 2022 gänzlich aufgehoben, ab Juni 2022 fielen auch die verpflichtenden PCR-Tests weg.

Für den Herbst 2022 entwickelte die Bundesregierung – federführend durch das Gesundheitsministerium unter Beiziehung aller Ressorts – einen gesamthaften Variantenplan. Für die Schulen definierte dieser die konkret zu setzenden Maßnahmen in vier verschiedenen Szenarien, die vom Ende der COVID-19-Pandemie bis zu einer Verstärkung der Pandemie reichten. Flächendeckende Schulschließungen waren in keinem der Szenarien mehr als Option enthalten.

- 2.2 Der RH hielt fest, dass für die Bundesregierung insgesamt und das Bildungsministerium zu Beginn der COVID-19-Pandemie, d.h. zu einem Zeitpunkt, als die Auswirkungen noch nicht genau einschätzbar waren, der Schutz der Bevölkerung vor einer möglichen Infektion das höchste Ziel war. Das Bildungsministerium setzte entsprechend der epidemiologischen Lage seit Beginn der COVID-19-Pandemie

zahlreiche Maßnahmen, um den Schulbetrieb aufrechtzuerhalten. Diese Maßnahmen waren geprägt vom Bestreben, „die Schulen offen zu halten“ und die Bedürfnisse der unterschiedlichen Schulstufen zu berücksichtigen. Das bedeutete in der Umsetzung etwa, den Unterricht für Schülerinnen und Schüler der Primarstufe weniger im Distance Learning abzuhalten als für Jugendliche der Sekundarstufe II, für die selbstorganisiertes Lernen aufgrund ihrer bereits längeren Schulerfahrung teilweise einfacher zu handhaben war.

Da sich die Lockdowns und die Phasen des Distance Learnings negativ auf das Wohlbefinden der Schülerinnen und Schüler auswirkten (TZ 36) und auch zu Lernrückständen führten (TZ 37), sah es der RH positiv, dass im Schuljahr 2021/22 keine flächendeckenden Schulschließungen mehr stattfanden und auch der Variantenplan für das Schuljahr 2022/23 keine mehr vorsah.

- 2.3 Das Bildungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die COVID-19-Pandemie in ihrer Bedrohlichkeit und rasanten Entwicklung mitunter extrem rasches Handeln notwendig gemacht und kurzfristige Entscheidungen erfordert habe. Der gesamte Sachverhalt und alle getroffenen Maßnahmen seien aus Sicht des Bildungsministeriums stets in diesem besonderen Gesamtkontext zu sehen.

Der Bericht des RH enthalte keine Übersicht über die Entwicklung der COVID-19-Pandemie. Diese sei durch starke Veränderungen gekennzeichnet gewesen, etwa durch Mutationen des Virus (z.B. „Delta“, „Omikron“), durch Entwicklungen in Diagnostik und medizinischem Kenntnisstand sowie in Prävention und Therapie.

- 2.4 Der RH erwiderte dem Bildungsministerium, dass der Bericht auf den Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie fokussierte und mehrere Übersichten dazu bereitstellte. Er betonte, dass mehrmals im Bericht auf die sich rasch ändernde epidemiologische Lage und die damit verbundenen Herausforderungen für das Bildungsministerium, die Schulverwaltung und die Schulen hingewiesen wurde.

Gesundheitsvorsorgemaßnahmen

Überblick

- 3.1 (1) Für die Rückkehr der Schülerinnen und Schüler an die Schulen nach dem ersten Lockdown entwickelte das Bildungsministerium einen Etappenplan zur Schulöffnung ab Mai 2020 (siehe Tabelle A im Anhang A). Gemäß dem Plan gab es ein Hygienekonzept und Schichtbetrieb sowie Einschränkungen in bestimmten Unterrichtsgegenständen (z.B. Bewegung und Sport, Musikerziehung).

Ab dem Zeitpunkt der Schulöffnung bis zum Ende des Unterrichtsjahres im Juli 2020 führte das Bildungsministerium ein Monitoring – bzw. wöchentliche Erhebungen – mittels EDV-Befragung auf Schulebene durch. Dieses umfasste COVID-19-Erkrankungen und Schulschließungen, Abschlussklassen im Hinblick auf die abschließenden Prüfungen, die Organisation des Präsenzunterrichts, An- und Abwesenheit von Schülerinnen und Schülern sowie von Lehrpersonen.⁴

(2) Mitte August 2020 übermittelte das Bildungsministerium allen Schulen die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für das Schuljahr 2020/21. Diese umfassten u.a. ein Hygiene- und Präventionskonzept sowie eine Handlungsanleitung, was in den einzelnen Phasen der Corona-Ampel⁵ im Schulalltag zu tun war.

Zudem setzte das Bildungsministerium ab dem Schuljahr 2020/21 zur Erfassung von COVID-19-Fällen ein IT-gestütztes Meldesystem ein, um ein Lagebild des Infektionsgeschehens u.a. im Bildungsbereich zu erhalten. Dieses System ermöglichte es, neue Fälle – von Infektionen oder Quarantäne – auf Personenebene sowie geschlossene Schulen und Klassen zu erfassen und auszuwerten.⁶ Aufbauend auf den Daten des Meldesystems erstellte die zuständige Abteilung im Bildungsministerium Berichte, Visualisierungen etc., um die Arbeit des internen Krisenstabs zu unterstützen.

Ende Oktober 2020 etablierte das Bildungsministerium eine Corona-Expertengruppe mit Beratungsfunktion, die sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bildungsministeriums sowie externen Expertinnen und Experten aus den Bereichen Bildung und Medizin zusammensetzte. Bereits in den ersten Sitzungen im Oktober und November 2020 diskutierte diese Gruppe den Einsatz von Antigen-Tests an Schulen.

⁴ Im Jahr 2020 fielen für dieses Schulöffnungsmonitoring inklusive First-Level-Support Auszahlungen in Höhe von 22.293 EUR an.

⁵ Die Corona-Ampel informierte über das Infektions- und das Systemrisiko in einer bestimmten Region.

⁶ Die Auszahlungen für dieses Meldesystem beliefen sich im Jahr 2020 auf 40.550 EUR.

Im November/Dezember 2020 installierte das Bildungsministerium ein Verdachtsfallmanagement, bei dem mobile Teams in den Schulen Antigen-Tests einsetzten, um symptomatische COVID-19-Verdachtsfälle abzuklären (TZ 35).

Ab Jänner 2021 führte das Bildungsministerium an den Schulen sukzessive Antigen-Tests zur Selbstanwendung ein. Die Österreichische Gesellschaft für Kinder- und Jugendheilkunde begleitete den Prozess wissenschaftlich und evaluierte ihn. Des Weiteren untersuchte die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (**AGES**) gemeinsam mit der Medizinischen Universität Wien in einer Wiener Teststraße eine Anwendungsvereinfachung verschiedener Antigen-Selbsttests.

(3) Der Erlass „Sichere Schule – Schulbetrieb im Schuljahr 2021/22“ vom 25. August 2021 legte den Rahmen für das Schuljahr 2021/22 fest: Sicherheitsphase⁷ zum Schulstart, 4-Säulen-Sicherheitskonzept und unterrichtsbezogene Maßnahmen entlang einer dreistufigen Risikobewertung. Die zentralen Themen des 4-Säulen-Sicherheitskonzepts waren:

- Frühwarnsystem für Schulen und elementarpädagogische Einrichtungen: Abwasseranalysen⁸ und das Monitoring im Rahmen der Sentinel-Studie⁹ sollten eine bessere und frühzeitige Einschätzung der Risikolage ermöglichen,
- PCR- und Antigen-Tests an allen Schulen,
- Impfkationen der Länder (z.B. Impfbusse) für Schülerinnen und Schüler,
- Einsatz von Luftreinigungsgeräten, wo hinreichendes Lüften nicht möglich war.

Darüber hinaus waren nach der Sicherheitsphase zum Schulstart unterrichtsbezogene Maßnahmen bei einer besonderen Risikolage (Stufe 1 bis 3)¹⁰ vorgesehen. In erster Linie betraf dies die Erhöhung der Testfrequenz mit Antigen-Tests, das Tragen

⁷ Die Sicherheitsphase zum Schulstart bedeutete in den ersten drei Schulwochen dreimaliges Testen aller Schülerinnen und Schüler, der Lehrpersonen und des Verwaltungspersonals (je Woche zwei Antigen-Selbsttests und ein PCR-Test); alle Personen hatten außerhalb der Unterrichts- und Gruppenräume einen Mund-Nasen-Schutz zu tragen.

⁸ Die Technische Universität Wien und die Universität Innsbruck führten im Rahmen des Abwassermonitorings (TZ 42) regelmäßige Abwasseranalysen bei 116 Kläranlagen in Österreich durch, wovon 75 % der Schülerinnen und Schüler und etwa 3.000 Schulstandorte umfasst waren. Durch die Abwasseranalyse war das Virus rund sieben Tage vor dem Erkennen der ersten Infektionen nachweisbar.

⁹ Die AGES erhob mit der Sentinel-Studie (TZ 42) regelmäßig österreichweit an sogenannten „Wächter-Schulen“ das Infektionsgeschehen und die epidemiologische Entwicklung unter Schülerinnen und Schülern. Dafür sollten rd. 80.000 Schülerinnen und Schüler im Schuljahr 2021/22 wöchentlich – unabhängig von der geltenden Risikostufe – mittels PCR-Test auf eine COVID-19-Infektion getestet werden. In den „Wächter-Schulen“ waren auch in Phasen einer niedrigen Inzidenz regelmäßig PCR-Tests durchzuführen, um steigende Fallzahlen aufzuzeigen und eine rasche Adaptierung der Maßnahmen im gesamten Schulsystem zu ermöglichen.

¹⁰ Stufe 1: 7-Tages-Inzidenz unter 100 und Auslastung in Intensivstationen weniger als 10 % – geringes Risiko; Stufe 2: 7-Tages-Inzidenz zwischen 100 und 200 und Auslastung in Intensivstationen mehr als 10 % bis 20 % – mittleres Risiko; Stufe 3: 7-Tages-Inzidenz über 200 und Auslastung in Intensivstationen mehr als 20 % – hohes Risiko.

eines Mund–Nasen–Schutzes oder einer FFP2–Maske sowie spezielle Präventionsmaßnahmen im Unterricht.

Das Bildungsministerium richtete eine Clearing–Stelle ein, um u.a. die zur Verfügung stehenden Datenquellen¹¹ zur Beurteilung des Risikogeschehens im Bildungsbereich zu evaluieren und zu interpretieren.

Das Ergebnis der wöchentlichen (Mittwochs–)Sitzung der Clearing–Stelle inklusive der voraussichtlichen Entscheidung der Corona–Kommission¹² zur Risikostufe erhielt der Bildungsminister. Darauf aufbauend konnte das Bildungsministerium weitere Maßnahmen ableiten bzw. vorbereiten und im Wege der Bildungsdirektionen bezirksspezifische Verordnungen erlassen. Da ab 16. November 2021 für alle Schulen wiederum die Sicherheitsphase mit Maßnahmen der Risikostufe 3 galt, die im Wesentlichen bis Ende Jänner/Anfang Februar 2022 dauerte, waren bezirksspezifische Verordnungen nicht notwendig und die detaillierten Analysen konnten nicht eingesetzt werden.

Nach dem Wegfall der Risikostufen in der COVID-19–Schulverordnung 2021/22¹³ mit Ende Februar 2022 erfolgte keine Risikoeinstufung der Schulen mehr. Die Antigen– und PCR–Tests wurden in reduziertem Ausmaß bis Ende Mai 2022 beibehalten. Das Bildungsministerium stellte die Sentinel–Studie mit März 2022 ein, das Abwassermonitoring für Schulen lief bis Ende des Schuljahres 2021/22 und wurde in weiterer Folge durch das mittlerweile vom Gesundheitsministerium eingerichtete österreichweite Abwassermonitoring abgelöst.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium seit Beginn der COVID-19–Pandemie eine Vielzahl von Maßnahmen setzte, um den Schulbetrieb sowohl in Präsenz als auch im Distance Learning zu ermöglichen. Das Bildungsministerium war im Wesentlichen bestrebt, durch Evaluierungen, laufendes Monitoring und Studien die regulatorischen Maßnahmen im Schulbereich evidenzbasiert zu unterlegen. Zum Teil nahm das Bildungsministerium eine Vorreiterrolle ein, z.B. ermöglichte es das Abwassermonitoring für den Schulbereich noch vor dem österreichweiten Monitoring des Gesundheitsministeriums.

¹¹ Bei diesen Datenquellen handelte es sich um die Kennzahl „risiko–adjustierte 7–Tages–Inzidenz“, die die Gesundheit Österreich GmbH wöchentlich für jedes Land neu festlegte, den von der AGES berechneten Indikator „Schulcluster–Risiko–Kennzahl“, der die relative Häufigkeit von Clusterfällen im Bildungsbereich je Bezirk widerspiegelte, Daten aus dem Abwassermonitoring und der Sentinel–Studie sowie Daten aus dem wöchentlichen Schultestmonitoring (Antigen– und PCR–Tests).

¹² Die Corona–Kommission setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern aller neun Länder, aus vom Bund nominierten Expertinnen und Experten sowie weiteren Vertreterinnen und Vertretern des Bundes zusammen. Die Corona–Kommission trat mindestens einmal pro Woche zusammen, bewertete das aktuelle Infektionsgeschehen und formulierte Empfehlungen für Präventionsstufen und Maßnahmen an den Gesundheitsminister, die Landeshauptleute sowie die Bezirksverwaltungsbehörden.

¹³ BGBl. II 70/2022

Das Bildungsministerium verfeinerte mit zunehmender Dauer der COVID-19-Pandemie seine Instrumente, um das Risiko an den Schulen einzuschätzen. Dadurch hatte es im Schuljahr 2021/22 umfangreiche Daten und Instrumente zur Verfügung; die Daten konnten allerdings wegen der hohen Infektionszahlen ab November 2021 nur eingeschränkt genutzt werden. Kritisch sah der RH, dass das Bildungsministerium ab März 2022 die Sentinel-Studie einstellte, weil das Untersuchungsdesign vom gesamten Schuljahr 2021/22 ausging und vorsah, auch in Phasen einer niedrigen Inzidenz regelmäßig PCR-Tests durchzuführen.

Der RH wies darauf hin, dass sich der flächendeckende Einsatz von Antigen- und PCR-Tests an der allgemeinen österreichischen Teststrategie orientierte und insbesondere vom Bestreben getragen war, „die Schulen offen zu halten“. Die Zielsetzung „sichere Schule“ ging mit dem Einsatz von Antigen-Tests und – aufgrund der damals angenommenen höheren Zuverlässigkeit – von PCR-Tests einher, wobei eine Studie einen umfassenden „Schutzschirm“ bei drei PCR-Tests pro Woche gewährleistet sah (TZ 23).

Zusammenarbeit und Koordination mit dem Gesundheitsministerium

4.1 (1) Die Zusammenarbeit des Bildungsministeriums mit dem Gesundheitsministerium fand u.a. in folgenden Gremien bzw. Formaten statt:

- Die Generaldirektorin für Öffentliche Gesundheit und der Generalsekretär des Bildungsministeriums hielten regelmäßige Jours fixes ab, deren Frequenz von der Intensität des Infektionsgeschehens bestimmt war.
- Das Bildungsministerium stimmte Maßnahmen (z.B. COVID-19-Schulverordnung, Erlässe), die den Zuständigkeitsbereich des Gesundheitsministeriums betrafen, mit diesem per E-Mail oder in Arbeitssitzungen ab.
- Zu der im Gesundheitsministerium eingerichteten Corona-Kommission entsandte das Bildungsministerium einen¹⁴ von fünf Expertinnen bzw. Experten des Bundes.
- Zur Abstimmung und Information fanden gemeinsame Sitzungen von Vertreterinnen und Vertretern des Bildungsministeriums, des Gesundheitsministeriums, der Bildungsdirektionen und der Landessanitätsdirektionen statt.

¹⁴ Generalsekretär des Bildungsministeriums

(2) In der Zusammenarbeit zwischen beiden Ministerien traten allerdings auch Probleme bzw. Überschneidungen auf:

- Das Bildungsministerium erließ im August 2020 ein COVID-19-Hygiene- und Präventionshandbuch für Schulen; eine Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsministerium war hierzu nicht dokumentiert. Dieses Handbuch wurde zwei Monate später im Oktober 2020 von den COVID-19-Hygiene-, Präventions- und Verfahrensleitlinien für Gesundheits- und Bildungsbehörden abgelöst, die das Gesundheits- und Bildungsministerium gemeinsam herausgaben.
- § 13 COVID-19-Schulverordnung 2020/21 definierte eine eigene „Schulampel“, die nicht auf die Corona-Ampel des Gesundheitsministeriums Bezug nahm.
- Bei Einführung der Antigen-Selbsttests an Schulen im Jänner 2021 lag noch keine Rechtsgrundlage vor. Das für diesen Bereich relevante Medizinproduktegesetz¹⁵ fiel in die Zuständigkeit des Gesundheitsministeriums (TZ 24).
- Eine Einvernehmensherstellung des Bildungsministers mit dem Gesundheitsminister gemäß Epidemiegesetz 1950 war für das Screening-Programm im Schulbereich für das Schuljahr 2020/21 nicht dokumentiert (TZ 23).
- Die Daten zu den Schultests wurden nicht in das Register für Screening-Programme, das der Gesundheitsminister nach dem Epidemiegesetz 1950 zu betreiben hatte, weitergeleitet (TZ 32).
- Das Bildungsministerium initiierte und finanzierte Studien, die die Gesundheit der gesamten Bevölkerung während der COVID-19-Pandemie betrafen. Diesbezüglich war keine Abstimmung mit dem Gesundheitsministerium dokumentiert (TZ 42).

- 4.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium bei den regulatorischen Maßnahmen im Schulbereich zum Teil mit dem Gesundheitsministerium zusammenarbeitete und sich mit diesem abstimmte. Kritisch sah der RH, dass das Bildungsministerium auch – nicht abgestimmte – Entscheidungen (z.B. über Antigen-Tests zur Selbstanwendung) traf, die in den Kompetenzbereich des Gesundheitsministeriums fielen, das für die Pandemiebekämpfung zuständig war. Insofern lief das teilweise nicht abgestimmte Handeln des Bildungsministeriums einem gesamtstrategisch koordinierten Vorgehen zuwider. Der RH verwies auf seinen Bericht „Pandemiemanagement der Gesundheitsbehörden im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie“ (Reihe Bund 2022/18): In TZ 7 hatte der RH dem Gesundheitsministerium empfohlen, „[...] innerhalb der Bundesregierung koordinierend zu wirken und dafür zu sorgen, dass abgestimmt und nach einheitlichen Vorgaben vorgegangen wird“.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 6 an das Bildungsministerium, in Abstimmung mit den jeweils zuständigen Bundesministerien bei Erstellung von schulrechtlichen Regelungen darauf zu achten, für die Zusammenarbeit zwischen den Schul- und sonstigen Behörden einen Rahmen für den

¹⁵ BGBl. 657/1996 i.d.F. BGBl. I 23/2020

Krisenmechanismus mit klaren Abläufen und Verantwortlichkeiten sowohl für die erforderlichen Maßnahmen als auch für die Kommunikation nach außen zu schaffen.

Für künftige diagnostische Tests an Schulen empfahl der RH dem Bildungsministerium in TZ 29, gemeinsam mit dem Gesundheitsministerium das Kosten–Nutzen–Verhältnis der Tests zeitnah unter Berücksichtigung aller anderen Pandemie-management–Maßnahmen und im Lichte internationaler Erfahrungen einzuschätzen.

- 4.3 Das Bildungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, sich grundsätzlich mit den jeweils zuständigen Bundesministerien abgestimmt zu haben. Beispielsweise hätten im Sommer 2020 mehrere ausführliche Abstimmungstermine mit dem Gesundheitsministerium zur Erstellung der Corona–Ampel stattgefunden und seien sämtliche Maßnahmen im Schulbereich jeweils vorab in der Corona–Kommission erörtert bzw. entsprechende Empfehlungen dieser umgesetzt worden. Parallel dazu habe es einen wöchentlichen Austausch im Staatlichen Krisen– und Katastrophenschutzmanagement–Krisenstab der Bundesregierung gegeben. Ab 2021 sei zudem ein regelmäßiger Jour fixe zwischen Gesundheits– und Bildungsministerium auf Verwaltungsebene abgehalten worden, um operative Themenstellungen und Fragen der strategischen Weiterentwicklung noch enger abstimmen zu können. Im Rahmen der genannten Abstimmungsformate sei nicht nur die regelmäßige Einbindung aller relevanten Bundesministerien erfolgt, sondern auch die Abstimmung mit den Gesundheitsbehörden der Länder, mit der Gesundheit Österreich GmbH und der AGES.

Rechtlicher Rahmen für den Schulbetrieb

Schulrechtliche COVID-19-Regelungen

- 5.1 (1) Die COVID-19-Pandemie machte es erforderlich, im Schulwesen eine Vielzahl von neuen Regelungen zu erlassen und bestehende Regelungen abzuändern. Im Frühjahr 2020 – im ersten Lockdown – musste aufgrund der epidemiologischen Entwicklung die Abkehr vom Prinzip des Präsenzunterrichts geregelt werden. Mit 4. April 2020 legte der Gesetzgeber mit dem 3. COVID-19-Gesetz Fristen und Regelungen für die Schuljahre 2019/20 und 2020/21 und für den ortsungebundenen Unterricht fest.¹⁶ Den ortsungebundenen Unterricht definierte er als die Vermittlung von Lehrstoff und die Unterstützung von Schülerinnen und Schülern unter Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel (angeleitetes Erarbeiten) und ohne Anwesenheit einer Mehrzahl von Schülerinnen und Schülern am gleichen Ort.
- (2) Tabelle B im Anhang B gibt einen Überblick über die Verordnungen zum Schulwesen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, viele davon neu und/oder teils häufig adaptiert. Im überprüften Zeitraum erließ der Bildungsminister pro Schuljahr eine sogenannte COVID-19-Schulverordnung, die den Schulbetrieb regelte. Er änderte die COVID-19-Schulverordnung 2020/21 16-mal und die COVID-19-Schulverordnung 2021/22 14-mal. Die sich rasch verändernden COVID-19-Rahmenbedingungen erforderten häufige Anpassungen.
- (3) Das Bildungsministerium verwendete darüber hinaus Erlässe zum Schulbetrieb, um die COVID-19-Regelungen näher auszuführen. Im Jahr 2020 kamen allein aus der für pädagogische Angelegenheiten zuständigen Sektion I 38 Erlässe und Informationsschreiben, im Jahr 2021 waren es 20. Wie die COVID-19-Schulverordnung wurden auch die Erlässe des Bildungsministeriums häufig geändert. Zusätzlich betrafen auch zahlreiche Erlässe der Bildungsdirektionen die Schulen.
- (4) Der pandemiebedingte rasche Handlungsbedarf ließ keine Begutachtung der Regelungen zu. Vorgaben und Systematik der COVID-19-Schulverordnungen änderten sich von einem Schuljahr zum nächsten und es gab auch keine Erläuterungen hierzu. Dadurch litt die Verständlichkeit der Regelungen und kam es zu uneinheitlichen Interpretationen. So war der ortsungebundene Unterricht gesetzlich definiert und in den COVID-19-Schulverordnungen geregelt. Manche Erlässe des Bildungsministeriums und der Bildungsdirektionen verwendeten den Begriff Distance Learning, ohne klarzustellen, dass es sich dabei um ortsungebundenen Unterricht handelte. Das Bildungsministerium verstand unter Distance Learning ortsungebundenen Unterricht, der je nach Anordnung durch elektronische Kommunikation

¹⁶ BGBl. I 23/2020; § 132c Schulorganisationsgesetz; § 82m Schulunterrichtsgesetz, § 16e Schulzeitgesetz, § 72b Schulunterrichtsgesetz für Berufstätige, Kollegs und Vorbereitungslehrgänge; § 28b Schulpflichtgesetz 1985; § 42 Land- und forstwirtschaftliches Bundesschulgesetz

unterstützt und/oder mit Lernpaketen erfolgen konnte. Im Erlass der Bildungsdirektion für Salzburg vom 24. November 2021 umfasste der Begriff Distance Learning hingegen keine Lernpakete.

- 5.2 Der RH wies darauf hin, dass die vielen sich rasch ändernden rechtlichen Vorgaben eine hohe Belastung für die betroffenen Stellen darstellten, sowohl für die Schulbehörden als auch für die Schulen. Er räumte ein, dass die sich rasch ändernden Rahmenbedingungen häufige Anpassungen erforderten; er sah es jedoch kritisch, dass bestimmte – häufig verwendete – Begriffe wie Distance Learning auch im weiteren Verlauf der Pandemie nicht eindeutig definiert waren, wodurch es zu unterschiedlichen Auslegungen kam. Die von Schuljahr zu Schuljahr geänderten Vorgaben und geänderte Systematik der COVID-19-Schulverordnungen sowie die fehlenden Erläuterungen erschwerten deren Vollzug; dies spiegelte sich in den zahlreichen Erlassen der Bildungsdirektionen wider.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, bei der Konzeption von Verordnungen und Erlassen im Rahmen eines Krisenmanagements auf den während der COVID-19-Pandemie gesammelten Erfahrungen aufzubauen und jedenfalls auf eine einheitliche Systematik, klare Begriffsdefinitionen und Regelungen zu achten.

- 5.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums habe es in den rechtlichen Regelungen eine in sich geschlossene, schlüssige Systematik und Begrifflichkeit angewendet. Die Problematik liege darin, dass sich rechtlich unscharfe und teilweise missverständliche Begriffe im schulischen Leben eingebürgert hätten. Der Begriff Distance Learning sei insbesondere von Eltern und Lehrpersonen verwendet worden. Es sei auch der Begriff „angeleitetes Erlernen“ als nähere Festlegung des ortsungebundenen Unterrichts in die Rechtsordnung eingeführt worden. In der Praxis sei weiterhin der – sachlich nicht genau zutreffende, weil u.a. nicht hinreichend bestimmte – Begriff Distance Learning für den ortsungebundenen Unterricht verwendet worden. Diese Formulierung sei in der informellen Kommunikation als Synonym für ortsungebundenen Unterricht eingesetzt worden.
- 5.4 Der RH entgegnete dem Bildungsministerium, dass es selbst sowie die Bildungsdirektionen über die informelle Kommunikation hinaus auch in Erlassen den Begriff Distance Learning verwendeten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Gesundheits– versus schulrechtliche COVID-19-Regelungen

6.1 (1) Neben den schulrechtlichen COVID-19-Maßnahmen gab es auch Maßnahmen des Gesundheitswesens, die gemäß Art. 10 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache waren. Die Gesundheitsbehörden der Länder vollzogen in mittelbarer Bundesverwaltung das Epidemiegesetz 1950. Im Schulbereich betraf dies vor allem

- die Absonderung von mit COVID-19 infizierten Schülerinnen und Schülern sowie
- die gesundheitsbehördliche (Teil-)Schließung¹⁷ von Schulen.

Der ortsungebundene Unterricht, der ebenfalls eine (Teil-)Schließung der Schule bedeutete, konnte hingegen nur durch das Bildungsministerium bzw. die Bildungsdirektionen angeordnet werden. Insofern gab es parallel zwei unterschiedliche behördliche Verfahren, die zu Klassen– oder Schulschließungen führten. Diese wurden in den Ländern von den Gesundheits– und Schulbehörden unterschiedlich vollzogen:

Tabelle 1: Klassen– und Schulschließungen

Schuljahr 2021/22	Oberösterreich	Salzburg	Wien
	Anzahl		
Gesundheitsbehörde			
Klassenschließungen	–	–	10.422
Schulschließungen	–	1	–
Bildungsdirektion			
ortsungebundener Unterricht für Klassen	3.141	1.310	–
ortsungebundener Unterricht für Schulen	14	2	–

Quellen: Bildungsdirektionen für Oberösterreich und Salzburg; MA 15

In Wien gab es im Unterschied zu Oberösterreich und Salzburg ausschließlich gesundheitsbehördliche (Teil-)Schließungen von Schulen; in diesen Fällen konnte nach der COVID-19-Schulverordnung ortsungebundener Unterricht durchgeführt werden.

(2) Im Herbst 2021 führte das Bildungsministerium aufgrund der hohen Belastung des Gesundheitssystems Vereinfachungen ein. Demnach hatten die Bildungsdirektionen bei zwei durch PCR-Tests bestätigten COVID-19-Fällen innerhalb von drei

¹⁷ Unter Teilschließung fielen auch Schließungen von Klassen und Teilen davon.

Tagen¹⁸ in einer Klasse ortsungebundenen Unterricht für die gesamte Klasse anzuordnen. Eine ähnliche, aber im Detail abweichende Regelung sah auch die Gesundheitsbehörde in Wien, die Magistratsabteilung 15 – Gesundheitsdienst der Stadt Wien (in der Folge: **MA 15**), vor: In Wien waren ab dem zweiten bestätigten Fall im Klassenverband innerhalb von zehn Tagen alle Kontaktpersonen – unabhängig von der Einhaltung der Infektionsschutzmaßnahmen – abzusondern. Ausgenommen waren vollständig geimpfte oder genesene Personen. Im Unterschied zum Erlass des Bildungsministeriums war also nicht die ganze Klasse im ortsungebundenen Unterricht, weil Geimpfte und Genesene im Präsenzunterricht blieben. In einem solchen Fall hatten die Lehrpersonen den Unterricht für zwei Schülergruppen zu organisieren, für anwesende und für nicht anwesende.

Die MA 15 delegierte zu Beginn der COVID-19-Pandemie aufgrund der nicht bewältigbaren Flut von Positivmeldungen die vorgegebenen gesundheitsbehördlichen Maßnahmen direkt an die Schulleitungen, die die Maßnahmen ausführten. Für diese Aufgabenübertragung lag keine Rechtsgrundlage vor. Nach Auskunft der MA 15 lag die Priorität auf raschem Handeln.

(3) Gesundheitsbehördliche (Teil-)Schließungen erforderten schulrechtliche Bestimmungen zum ortsungebundenen Unterricht, die die Betreuung von Kindern regelten, die zu Hause nicht beaufsichtigt werden konnten. Das Bildungsministerium änderte diese im Laufe der COVID-19-Pandemie:

- Im Schuljahr 2020/21 war eine solche Betreuung nach der COVID-19-Schulverordnung 2020/21 ausgeschlossen. Die Gesundheitsbehörde in Wien sah Teilschließungen so vor, dass nicht abgesonderte Kinder im Präsenzunterricht blieben und somit keine Betreuung erforderlich war.
- Im Schuljahr 2021/22 ordnete § 8 Abs. 4 COVID-19-Schulverordnung 2021/22 an, dass bei Entscheidungen der Gesundheitsbehörde Ausnahmen vom ortsungebundenen Unterricht und damit Betreuung nur zulässig waren, wenn die gesundheitsbehördlichen Entscheidungen das vorsahen. § 9 Abs. 2 COVID-19-Schulverordnung 2021/22 sah hingegen eine Betreuung nur für die Fälle vor, in denen das Bildungsministerium oder die Bildungsdirektionen ortsungebundenen Unterricht anordneten. Die ausführenden Erlässe dazu sahen im Wintersemester 2021/22 vor, dass keine Betreuung bei gesundheitsbehördlichen Entscheidungen möglich war, im Sommersemester 2022 schon.

- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass für (Teil-)Schließungen von Schulen zwei Behörden – die Schulbehörde und die Gesundheitsbehörde – zuständig waren, deren Tätigkeiten sich in der COVID-19-Pandemie zum Teil überschneiden. Er hielt den flexiblen, an das Pandemiegeschehen angepassten Vollzug der Schulbehörden zum ortsunge-

¹⁸ im Fall des Landes Salzburg fünf Tage

bundenen Unterricht – insbesondere bei Überlastung der Gesundheitsbehörden – für zweckmäßig. Der RH hob die Notwendigkeit einer Abstimmung zwischen Schul- und Gesundheitsbehörde hervor. Er verwies exemplarisch auf Wien, wo bei zwei aufgetretenen COVID-19-Fällen im Klassenverband innerhalb eines bestimmten Zeitraums in einer Klasse gleichzeitig Präsenz- und ortsungebundener Unterricht stattfanden. Davon abweichend gab es in den beiden weiteren überprüften Ländern ausschließlich ortsungebundenen Unterricht.

Der RH sah kritisch, dass die MA 15 gesundheitsbehördliche Maßnahmen an die Schulleitungen delegierte. Er räumte zwar ein, dass rasches Handeln am Beginn der Pandemie hohe Priorität hatte, allerdings wären auch schulrechtliche Maßnahmen, wie die Anordnung des ortsungebundenen Unterrichts, möglich gewesen.

Der RH empfahl der Stadt Wien, vorzusorgen, dass gesundheitsbehördliche Maßnahmen von den dazu befugten Organen angeordnet werden.

Er empfahl der Bildungsdirektion für Wien, ortsungebundenen Unterricht stets im Einklang mit den Vorgaben des Bildungsministeriums anzuordnen, wenn das Pandemiegeschehen dies erfordert.

Der RH verwies auf seinen Bericht „Pandemiemanagement der Gesundheitsbehörden im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie“ (Reihe Bund 2022/18): In TZ 5 und TZ 7 hatte er darin in Bezug auf ein neues Epidemiegesetz empfohlen, dass „im Ergebnis ein rechtlicher Rahmen für einen Krisenmechanismus mit klaren Abläufen und Verantwortlichkeiten sowohl für die erforderlichen Maßnahmen als auch für deren Kommunikation nach außen geschaffen werden“ sollte.

Ergänzend empfahl der RH dem Bildungsministerium, in Abstimmung mit den jeweils zuständigen Bundesministerien bei Erstellung von schulrechtlichen Regelungen darauf zu achten, für die Zusammenarbeit zwischen den Schul- und sonstigen Behörden einen Rahmen für den Krisenmechanismus mit klaren Abläufen und Verantwortlichkeiten sowohl für die erforderlichen Maßnahmen als auch für die Kommunikation nach außen zu schaffen.

Der RH wies kritisch auf die unklaren Betreuungsregelungen bei gesundheitsbehördlichen (Teil-)Schließungen innerhalb der COVID-19-Schulverordnung 2021/22 sowie den ausführenden Erlässen hin.

- 6.3 (1) Das Bildungsministerium merkte in seiner Stellungnahme an, dass § 18 Epidemiegesetz 1950 im Epidemiefall die Schließung einer Schule durch die Gesundheitsbehörden vorsehe; die Schulbehörde vollziehe die Entscheidung. Laut § 44 Schulunterrichtsgesetz sei mit Verordnung für die Sicherheit der Schülerinnen und Schüler in der Schule zu sorgen. Demgegenüber sei die Gesundheitsbehörde für Maßnah-

men gegen die Ausbreitung von Infektionen und Ansteckungen in der Bevölkerung zuständig. Daraus ergebe sich eine Schnittmenge zwischen der Zuständigkeit der Gesundheitsbehörden und jener der Schulbehörden. Das Epidemiegesetz 1950 treffe dabei eine Regelung mit Wirkungen für die Schulen, schließe aber Maßnahmen der Schule nicht aus. Das Gebot, für die Sicherheit des Schulbetriebs zu sorgen, sei ein Auftrag an die Schulverwaltung. Laut einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (**VfGH**) seien Regelungen für den ortsungebundenen Unterricht zwingend durch das Bildungsministerium zu treffen.

Die Abläufe seien im Vorfeld abgestimmt und eindeutig den jeweiligen Rechtsbereichen zugeordnet worden. Aufgrund der Konstruktion der COVID-19-Schulverordnung habe eine gesundheitsbehördliche Schließung der Schule – wobei für die Schließung der Schule ausschließlich die Gesundheitsbehörde zuständig gewesen sei – ortsungebundenen Unterricht zur Folge gehabt. Durch die für den Schulbereich ergänzend geschaffene Möglichkeit zur Anordnung von ortsungebundenem Unterricht habe demgegenüber ortsungebundener Unterricht aufgrund der Infektionslage in der einzelnen Schule oder sogar Klasse zum Schutz der Schülerinnen und Schüler angeordnet werden können. Die Schulleitungen bzw. die Schulbehörden hätten somit lediglich für bestimmte, jeweils genau zu definierende Schülergruppen (z.B. Schülerinnen und Schüler einer Klasse, eine Sprachunterrichtsgruppe, eine Gruppe des Unterrichts in Bewegung und Sport, eine Werkstattgruppe etc.) ortsungebundenen Unterricht anordnen können.

Der wesentliche Unterschied zwischen einer gesundheitsbehördlichen und einer schulbehördlichen Entscheidung liege in der Betreuung von schulpflichtigen Kindern in der Schule. Bei einer gesundheitsbehördlichen Schließung sei die Nutzung des Gebäudes untersagt, bei einer schulischen Regelung sei die Betreuung für die Schülerinnen und Schüler, für die eine solche notwendig war (z.B. wegen Berufstätigkeit der Eltern), weiter möglich gewesen.

Es seien daher keine unklaren Entscheidungsstrukturen oder Ähnliches vorgelegen, sondern fein aufeinander abgestimmte Instrumente zur Verfügung gestanden, um der Zielsetzung des Offenhaltens der Schulen entsprechend der vorliegenden Sachlage Rechnung zu tragen und für den Einzelnen möglichst passgenau reagieren zu können.

Mit der Änderung der § 2 Abs. 7 und § 8 Abs. 8 Schulzeitgesetz 1985 durch BGBl. I 232/2021 sei eine Regelung für die Anordnung von IKT-gestütztem Unterricht ohne physische Anwesenheit in der Schule geschaffen worden. Die Möglichkeit bestehe bei Unbenutzbarkeit des Schulgebäudes ebenso wie in Katastrophenfällen, worunter auch eine Epidemie bzw. Pandemie zu subsumieren sei. Eine solche Regelung sei erst durch die Weiterentwicklung des IKT-gestützten Unterrichts im Laufe der COVID-19-Pandemie möglich geworden. Die vorgesehene zeitliche Begrenzung

trage der Judikatur des VfGH Rechnung, dass „ortsungebundener Unterricht auf Dauer nicht geeignet ist, den gesetzlichen Bildungsauftrag zu erfüllen“.

(2) Laut Stellungnahmen der Stadt Wien und der Bildungsdirektion für Wien finde gemäß COVID-19-Schulverordnung 2021/22 ein ortsungebundener Unterricht statt, wenn die gesundheitsbehördlichen Entscheidungen den Unterricht in der Schule nicht ermöglichten. Bei einer Verordnung eines ortsungebundenes Unterrichts durch die Bildungsdirektionen im Einvernehmen mit dem Bildungsministerium sei ebenfalls eine Stellungnahme der Gesundheitsbehörden einzuholen gewesen. Aufgrund der extrem hohen Falldichte und der notwendigen raschen Reaktion für eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens am Standort seien daher die Schul- bzw. Klassen- und Teilschließungen in Wiener Schulen direkt auf Basis von gesundheitsbehördlichen Entscheidungen der MA 15 erfolgt. Da ohnedies eine Stellungnahme der Gesundheitsbehörden einzuholen gewesen sei, hätten diese auch selbstständig die notwendigen Entscheidungen treffen können. Entscheidungen der Gesundheitsbehörden seien den Schulen schriftlich übermittelt worden.

Zudem führte die Stadt Wien aus, das Vorgehen der MA 15 auf Basis der Vorgaben („Standard operating procedures“) des Gesundheitsministeriums in Abstimmung mit dem Bildungsbereich festgelegt und über die Bildungsdirektion an alle betroffenen Stellen kommuniziert zu haben. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Corona-Hotline der Bildungsdirektion für Wien seien bezüglich der „Standard operating procedures“ der MA 15 geschult und mit Bescheid zum unterstützenden Epidemiepersonal ernannt worden. Im ganzen Verlauf der Pandemiebekämpfung hätten zusätzlich laufende Abstimmungen zwischen den handelnden Personen in der MA 15 und der Bildungsdirektion für Wien stattgefunden.

- 6.4 (1) Der RH stellte gegenüber dem Bildungsministerium klar, dass er die Regelungen für den ortsungebundenes Unterricht durch das Bildungsministerium nicht infrage stellte. Weiters wies er darauf hin, dass er in **TZ 4** die Zusammenarbeit und Abstimmung des Bildungsministeriums mit dem Gesundheitsministerium festhielt. Da in Wien im Unterschied zu den anderen überprüften Ländern eine Abstimmung zwischen Schul- und Gesundheitsbehörde notwendig gewesen wäre, um ein widerrechtliches Delegieren gesundheitsbehördlicher Maßnahmen an die Schulleitungen zu verhindern, sah er aber darüber hinaus weiteren Abstimmungsbedarf im Sinne eines rechtskonformen Verwaltungshandelns als geboten.

Weiters entgegnete der RH dem Bildungsministerium, dass er – wie in den Ländern Oberösterreich und Salzburg – die Anordnung des ortsungebundenes Unterrichts auch in Wien für zweckmäßig erachtet hatte.

Nach Ansicht des RH waren die Betreuungsregelungen bei gesundheitsbehördlichen (Teil-)Schließungen in der COVID-19-Schulverordnung 2021/22 sowie den ausführenden Erlässen unklar. Einerseits, weil diese sich von Schuljahr zu Schuljahr in der COVID-19-Schulverordnung an unterschiedlichen Regelungsstellen änderten; andererseits, weil innerhalb des Schuljahres 2021/22 die ausführenden Erlässe gegenteilige Auslegungen dazu vorsahen.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an das Bildungsministerium, in Abstimmung mit den jeweils zuständigen Bundesministerien einen Rahmen für den Krisenmechanismus mit klaren Abläufen und Verantwortlichkeiten zu schaffen.

(2) Der RH entgegnete der Stadt Wien und der Bildungsdirektion für Wien, dass bei einer Anordnung des ortsungebundenen Unterrichts aufgrund einer Verordnung der zuständigen Schulbehörde keine rechtswidrige Delegation von gesundheitsbehördlichen Anordnungen an Schulleitungen zum Tragen kommt. Er hielt daher seine Empfehlungen an die Stadt Wien sowie an die Bildungsdirektion für Wien aufrecht.

Auszahlungen 2020 und 2021

Überblick

- 7.1 (1) Das Bildungsministerium bedeckte den Großteil der Auszahlungen für Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie aus Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds. Aus dem laufenden Budget der Untergliederung (**UG**) 30 Bildung finanzierte es Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit, Verbesserung der IT-Ausstattung in der Zentralstelle, zu Rechtsberatungen und Projekte der Schulpsychologie. Teilweise zahlte es auch Maßnahmen aus dem laufenden Budget der UG 31 Wissenschaft und Forschung; dabei handelte es sich vor allem um Studien und Öffentlichkeitsarbeit.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Auszahlungen des Bildungsministeriums im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie für die Jahre 2020 und 2021:

Tabelle 2: Auszahlungen des Bildungsministeriums (BMBWF) im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie

Untergliederung	2020	2021	Summe
	in Mio. EUR		
Untergliederung 30 Summe¹	36,98	279,99	316,97
<i>davon</i>			
<i>laufendes Budget</i>	<i>5,48</i>	<i>8,83</i>	<i>14,31</i>
<i>COVID-19-Krisenbewältigungsfonds²</i>	<i>31,50</i>	<i>271,16</i>	<i>302,66</i>
Untergliederung 31	2,90	2,17	5,07

¹ ohne zusätzliche Lehrpersonalressourcen für Fördermaßnahmen zum Ausgleich von Lernrückständen

² inklusive Mittel für den Schulveranstaltungsausfall-Härtefonds in Höhe von 8,34 Mio. EUR für das Jahr 2020 und 1,50 Mio. EUR für das Jahr 2021

Quelle: BMBWF; Berechnung: RH

Im Jahr 2020 erhielt das Bildungsministerium zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebs aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds 31,50 Mio. EUR. Auf den Schulveranstaltungsausfall-Härtefonds entfielen davon 8,34 Mio. EUR. Von den verbleibenden rd. 23,15 Mio. EUR betrafen 85 % die Gesundheitsvorsorge (Masken, Desinfektionsmittel etc.), 10 % Distance Learning und 5 % Maßnahmen in der Zentralstelle, z.B. IT-Performanceoptimierung.

Für das Jahr 2021 beantragte das Bildungsministerium Mittel aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds in Höhe von 285,94 Mio. EUR, wovon es 271,16 Mio. EUR 2021 ausbezahlte. Auf den Schulveranstaltungsausfall-Härtefonds entfielen davon 1,50 Mio. EUR. Von den verbleibenden 269,66 Mio. EUR betrafen 98 % die Gesund-

heitsvorsorge (vor allem Tests) und 2 % Distance Learning. Die nicht verbrauchten Mittel in Höhe von rd. 14,80 Mio. EUR wurden Anfang Jänner 2022 in die UG 45 rückgebucht.

Das Bildungsministerium finanzierte die Gurgelstudie (**TZ 42**) aus der UG 31 Wissenschaft und Forschung. Dabei griff es auf die Infrastruktur des Bildungsbereichs zurück, weshalb im Jahr 2020 410.000 EUR von der UG 31 an die UG 30 für Leistungen der Schulärztinnen und Schulärzte, Leasingraten für Tablets, Scanner, SIM-Karten etc. refundiert wurden.¹⁹

(2) Zudem stellte das Bildungsministerium zum Ausgleich von Lernrückständen von Schülerinnen und Schülern zusätzliche finanzielle Mittel für Lehrpersonalressourcen für Fördermaßnahmen zur Verfügung (**TZ 37**): Im Schuljahr 2020/21 117,04 Mio. EUR, wovon 55,36 Mio. EUR verbraucht wurden; für das Schuljahr 2021/22 waren es 127,93 Mio. EUR, wovon 106,34 Mio. EUR verbraucht wurden.

(3) Das Bildungsministerium verbuchte die Auszahlungen der Mittel aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds auf eigens in der Haushaltsverrechnung des Bundes gekennzeichneten Konten. Zur Kennzeichnung der COVID-19-bedingten Auszahlungen, die nicht aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds stammten, sondern aus Mitteln des Ressortbudgets, gab es keine Verpflichtung seitens des Bundesministeriums für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**).²⁰ Das Bildungsministerium kennzeichnete die COVID-19-bedingten Auszahlungen nicht. Somit bestand die Möglichkeit, dass das Bildungsministerium neben den in Tabelle 2 dargestellten Auszahlungen noch weitere – dem RH gegenüber nicht angegebene – Auszahlungen für COVID-19-Maßnahmen aus dem laufenden Budget tätigte.

7.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt 302,66 Mio. EUR aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds erhielt. Den Großteil dieser Mittel setzte es für die regelmäßigen Antigen- und PCR-Tests an den Schulen ein; im Jahr 2021 waren das 264,07 Mio. EUR. Aus den laufenden Budgets finanzierte das Bildungsministerium vor allem Öffentlichkeitsarbeit, Rechtsberatung und Studien.

Darüber hinaus stellte das Bildungsministerium zusätzliche finanzielle Mittel für Lehrpersonalressourcen zum Ausgleich von Lernrückständen zur Verfügung: in den Schuljahren 2020/21 und 2021/22 insgesamt 244,97 Mio. EUR, wovon 161,70 Mio. EUR tatsächlich abgerufen wurden.

¹⁹ gemäß § 65 Bundeshaushaltsgesetz 2013

²⁰ vgl. Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2020, Textteil Band 4: Vorprüfung gemäß § 9 RHG – COVID-19-Krisenbewältigungsfonds, TZ 11 sowie die Empfehlung an das Finanzministerium, die Auszahlungen zur COVID-19-Pandemie gesamthaft und transparent darzustellen

Der RH merkte an, dass das Finanzministerium für COVID-19-bedingte Auszahlungen, die aus den Ressortbudgets finanziert wurden, keine gesonderte Kennzeichnung vorsah. Das Bildungsministerium traf auch selbst keine Vorkehrungen, um COVID-19-bedingte Auszahlungen aus dem Ressortbudget standardisiert auswerten zu können. Dadurch war eine gesamthafte Analyse der Aufwendungen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie erschwert.

Haushaltsrechtliche Behandlung

- 8.1 (1) Im Jahr 2020 stellte das Bildungsministerium insgesamt elf Anträge auf Mittelverwendungsüberschreitung im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen an das Finanzministerium. Einen Antrag über 1,25 Mio. EUR für diverse Medienschaltungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit lehnte das Finanzministerium ab.²¹ Einen weiteren Antrag reduzierte das Finanzministerium von 227.000 EUR auf 177.000 EUR, weil es Auszahlungen für Videokonferenz-Equipment der Zentralleitung und für die WLAN-Messung zur IT-Performanceoptimierung nicht als pandemiebedingt anerkannte.

(2) Das Bundesfinanzgesetz 2021 sah für die UG 30 ursprünglich 15,80 Mio. EUR für Maßnahmen zur Gesundheitsvorsorge vor. Trotz zusätzlicher Mittel in Höhe von 91,40 Mio. EUR aufgrund einer Novelle des Bundesfinanzgesetzes 2021²² waren im Jahr 2021 weitere acht COVID-19-bedingte Überschreitungsanträge erforderlich. Hauptgrund für den vermehrten Budgetbedarf waren die flächendeckenden Antigen- und PCR-Tests an Österreichs Schulen.

Im September 2021 stellte das Bildungsministerium einen Antrag zur Einvernehmensherstellung über die Beschaffung von Luftfiltergeräten (laut Wirkungsorientierter Folgenabschätzung Anschaffungskosten in Höhe von 4,14 Mio. EUR) an das Finanzministerium. Das Bildungsministerium hatte allerdings die Beschaffung von Luftfiltergeräten für das Schuljahr 2021/22 schon vor der Einvernehmensherstellung gemäß Vorhabensverordnung²³ beauftragt. Das Finanzministerium genehmigte im November 2021 für dieses Vorhaben vorerst 2,76 Mio. EUR zur Beschaffung von Luftfiltergeräten ausschließlich für Bundesschulen.

²¹ § 3 Abs. 1 COVID-19-FondsG, BGBl. I 12/2020 i.d.g.F., in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Z 4 COVID-19-Fonds-VO, BGBl. II 100/2020, außer Kraft getreten am 31. Dezember 2020

²² BGBl. I 89/2021

²³ BGBl. II 22/2013 i.d.F. BGBl. II 70/2015

Insgesamt wurden 2021 für die Bundesschulen 1.509 Luftfiltergeräte um 0,95 Mio. EUR beschafft, die aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds finanziert wurden. 50 % der Luftfiltergeräte kamen an Wiener Bundesschulen zum Einsatz.²⁴

- 8.2 Der RH hielt fest, dass sich das Bildungsministerium im Wesentlichen an die haushaltsrechtlichen Vorschriften hielt. Im Jahr 2021 waren neben den bereits im Bundesfinanzgesetz 2021 budgetierten 15,80 Mio. EUR und der Budgetaufstockung von 91,40 Mio. EUR durch die Novelle des Bundesfinanzgesetzes 2021 noch weitere Überschreitungsanträge, insbesondere zur Finanzierung der flächendeckenden Tests, erforderlich.

Der RH kritisierte, dass das Bildungsministerium im Fall der Luftfiltergeräte eine rechtzeitige Einvernehmensherstellung mit dem Finanzministerium verabsäumte.

Er empfahl dem Bildungsministerium, bei Beschaffungen, wie etwa von Luftfiltergeräten, rechtzeitig das Einvernehmen mit dem Finanzministerium gemäß der Vorhabensverordnung herzustellen.

- 8.3 Das Bildungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis nehme. In der herausfordernden Phase der COVID-19-Pandemie hätten Entscheidungen rasch getroffen werden müssen. Die Herstellung des Einvernehmens sei daher parallel erfolgt, statt wie üblich vor dem Beschaffungsprozess. Für künftige Beschaffungen werde wieder rechtzeitig das Einvernehmen mit dem Finanzministerium hergestellt.

²⁴ Von den angeschafften 1.509 Luftfiltergeräten entfielen 124 auf die Bildungsdirektion für Oberösterreich, 72 auf die Bildungsdirektion für Salzburg und 775 auf die Bildungsdirektion für Wien.

Vergaben

Grundlagen

- 9.1 (1) Für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie waren kurzfristige Beschaffungen notwendig. Die Beschaffungen des Bildungsministeriums unterlagen grundsätzlich dem Bundesvergabegesetz 2018²⁵. Das Vergaberecht sah jedoch für Notsituationen Ausnahmen vor, die etwa von der Europäischen Kommission in Leitlinien²⁶ und dem Bundesministerium für Justiz (in der Folge: **Justizministerium**) in einem Rundschreiben²⁷ (in der Folge: **Rundschreiben des Justizministeriums**) aufgezeigt wurden.

Das Rundschreiben des Justizministeriums sah die Ausnahme vom Geltungsbereich des Bundesvergabegesetzes 2018 betreffend den „Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen der Republik Österreich“²⁸ für die COVID-19-Pandemie im Frühjahr 2020 als nicht erfüllt an. Ausnahmen vom Vergaberecht sollten grundsätzlich die ultima ratio sein, als gelindere Mittel sollten hingegen Sonderverfahren herangezogen werden. Ein solches wäre das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (Notbeschaffung), das nach dem Bundesvergabegesetz 2018²⁹ durchgeführt werden könne, wenn „äußerst dringliche, zwingende Gründe, die nicht dem Verhalten des öffentlichen Auftraggebers zuzuschreiben sind, im Zusammenhang mit Ereignissen, die der öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte, es nicht zulassen,“ vorgesehene Fristen einzuhalten.

Das Rundschreiben des Justizministeriums betonte, dass die Anwendung von Sonderverfahren lediglich zur Überbrückung möglich sei, bis langfristige Lösungen gefunden wären, etwa der Abschluss einer Rahmenvereinbarung im offenen Verfahren. Dabei wären auch beschleunigte Verfahren möglich.

- (2) Der RH hatte wiederholt im Rahmen von Gebarungsüberprüfungen³⁰ empfohlen, eine verbindliche und einheitliche Erfassung von Beschaffungsvorgängen nach klar definierten Kriterien festzulegen und ein standardisiertes ressortübergreifendes Controlling einzurichten, mit dem Ziel, einen raschen Überblick über Beschaffungen

²⁵ Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen, BGBl. I 65/2018 i.d.F. BGBl. II 91/2019

²⁶ Mitteilung der Kommission vom 1. April 2020, ABl. C 2020/108 I, 1, Leitlinien der Europäischen Kommission zur Nutzung des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der durch die COVID-19-Krise verursachten Notsituation

²⁷ Rundschreiben des Bundesministeriums für Justiz vom 30. März 2020, Anwendung der vergaberechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit der COVID-Krise

²⁸ § 9 Abs. 1 Z 3 und § 178 Abs. 1 Z 3 Bundesvergabegesetz 2018

²⁹ vgl. etwa § 35 Abs. 1 Z 4 Bundesvergabegesetz 2018

³⁰ RH-Berichte „Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien in ausgewählten Ressorts“ (Reihe Bund 2020/30), „Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW“ (Reihe Bund 2015/6) und dazugehörige Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2018/41)

zu ermöglichen sowie die Planung, Steuerung und Kontrolle der Beschaffungen zu unterstützen.

Ein solches Controlling war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Bildungsministerium nicht eingerichtet.³¹ Das Bildungsministerium verfügte zwar über eine Übersicht der aktuellen Maßnahmen, Vorhaben und Projekte im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, die regelmäßig aktualisiert³² wurde, jedoch über keinen Überblick zu den Vergaben.

(3) Das Bildungsministerium führte die notwendigen Beschaffungen in der COVID-19-Pandemie über die BBG durch oder organisierte sie selbst.

- 9.2 Für den RH waren Ausnahmen vom Vergaberegime bzw. Sonderverfahren am Beginn der COVID-19-Pandemie entsprechend dem Rundschreiben des Justizministeriums nachvollziehbar. Er wies aber darauf hin, dass die öffentlichen Auftraggeber ehestmöglich von der Krisensituation zum vorausschauenden Planen von Beschaffungen zurückkehren sollten.

Der RH kritisierte, dass das Bildungsministerium keinen Gesamtüberblick zu den Vergaben hatte, aus dem das Beschaffungsvolumen und die Anzahl der Vergaben hervorgingen. Bereits in Vorberichten hatte er das Fehlen eines standardisierten ressortweiten Controllings als Grundlage für eine Planung, Steuerung und Kontrolle kritisiert und dessen Einrichtung empfohlen. Während der COVID-19-Pandemie wäre ein solcher Überblick von besonderem Nutzen für die Planung, Steuerung und Kontrolle der Beschaffungen gewesen.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, zur Optimierung des Beschaffungswesens ein Controlling einzurichten, das eine fundierte Planung, Steuerung und Kontrolle ermöglicht.

- 9.3 Das Bildungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die erforderliche Planung, Steuerung und Kontrolle grundsätzlich eine Selbstverständlichkeit in seinem Beschaffungswesen seien. Allerdings sei es durch die COVID-19-Pandemie vor enorme, bis dahin unbekannte Herausforderungen gestellt worden, etwa Beschaffung von Medizinprodukten sowie Umfang und Kurzfristigkeit der Beschaffungsvorgänge. Eine fundierte Planung sei insbesondere im ersten Pandemiejahr aufgrund langer Fristen für Verfahren im Oberschwellenbereich bzw. komplexer Verfahren mit längerer Dauer nicht möglich gewesen. Das Bildungsministerium stimmte dem RH zu, dass die Dringlichkeit der Handlungserfordernisse gerade zu

³¹ RH-Berichte „Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien (BKA, BMB, BMI, BMLFUW)“ (Reihe Bund 2017/8) sowie dazugehörige Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2021/10)

³² zuletzt Version 13.1 vom 11. Mai 2022

Beginn der COVID-19-Pandemie nachteilige Auswirkungen auf die Planung und Abwicklung der Beschaffungen gehabt habe.

Mit der Einführung des eShops der BBG im Jahr 2022 habe der Testverbrauch pro Schulstandort präzise festgestellt und bei Überbestellungen korrigierend eingegriffen werden können. Das Bildungsministerium teilte die Einschätzung des RH und werde für künftig folgende Tests ein Controlling-System über den eShop der BBG aufbauen.

- 9.4 Der RH stellte nicht in Abrede, dass mit der COVID-19-Pandemie außergewöhnliche, neuartige Herausforderungen einhergegangen waren. Er entgegnete dem Bildungsministerium jedoch, dass ein etabliertes Beschaffungscontrolling gerade bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie für das Bildungsministerium Vorteile gebracht hätte. Ein solches Controlling wäre insbesondere bei Ausnahmen vom Vergaberegime und der Anwendung von Sonderverfahren hilfreich, um für die Bewältigung von zukünftigen Krisensituationen zur Planung, Steuerung und Kontrolle Erfahrungen dokumentieren und Lernschritte setzen zu können. Umso dringlicher sah er – mit Blick auf die bereits in Vorberichten ausgesprochene Empfehlung – die Notwendigkeit für die Einrichtung eines standardisierten und ressortweiten Controllings.

Der RH sah ein mögliches Controlling über den eShop der BBG grundsätzlich positiv, gab aber zu bedenken, dass auch für die durch das Bildungsministerium selbst durchgeführten Vergaben ein – ressortweites – Controlling einzurichten wäre. Er verwies dazu auf seine Empfehlung in **TZ 18**, zu prüfen, ob das Beschaffungsassistententool zur Einrichtung eines Beschaffungscontrollings genutzt werden könnte.

Beschaffungen über die Bundesbeschaffung GmbH

10 Das Bildungsministerium nutzte Leistungen der BBG im Zuge der COVID-19-Pandemie mehrfach:

- Es nahm bestehende Rahmenvereinbarungen in Anspruch (Abrufe über den eShop der BBG) oder veranlasste einen „Erneuten Aufruf zum Wettbewerb“ (**EAW**).³³
- Die BBG führte für das Bildungsministerium eigene Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (Notbeschaffungen) als Projekte im besonderen Auftrag durch (z.B. über die Logistik für Testauslieferungen).

Die folgende Tabelle zeigt die vom Bildungsministerium über die BBG in den Jahren 2020 und 2021 im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie abgerufenen Leistungen:³⁴

Tabelle 3: Abrufe des Bildungsministeriums (BMBWF) bei der Bundesbeschaffung GmbH im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie

Auftragsgegenstand		Auftragsvolumen (netto)	Anteil an Summe
		gerundet; in Mio. EUR	in %
Tests	Antigen-Tests	205,86	62,6
	PCR-Tests	95,57	29,1
Logistik für Tests	Paketauslieferung an Schulen	20,71	6,3
Masken	textile Atemschutzmasken	2,51	0,8
	Atemschutzmasken FFP2 ohne Ventil	1,40	0,4
	Mund-Nasen-Schutz	1,22	0,4
sonstige Schutzausrüstung	Desinfektionsmittel	1,07	0,3
	Einweghandschuhe	0,18	0,1
	Schutzmäntel, Gesichtsschilde	0,13	<0,1
Summe		328,65	100,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BBG; BMBWF

Der RH überprüfte die Vergaben für Antigen- und PCR-Tests inklusive Logistikleistungen, die 98 % des Vergabevolumens betrafen, das das Bildungsministerium im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie über die BBG bezog.

³³ Ein „Erneuter Aufruf zum Wettbewerb“ (EAW) dient zur Vergabe eines konkreten (Einzel-)Auftrags auf Basis einer bestehenden Rahmenvereinbarung.

³⁴ Die Aufstellung umfasst ausschließlich Beschaffungen, die die BBG für das Bildungsministerium unmittelbar aufgrund der COVID-19-Pandemie durchführte. Nicht umfasst sind Beschaffungen von Produkten und Dienstleistungen, die zum Standardportfolio der BBG gehören, z.B. IT-Ausstattung (Server, Leihgeräte).

Antigen-Tests

11.1 (1) Überblick über Vergabeverfahren und Abrufe

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die vom Bildungsministerium bei der BBG abgerufenen Antigen-Tests, gegliedert nach Vergabeverfahren:

Tabelle 4: Abrufe Antigen-Tests durch das Bildungsministerium (BMBWF) in den Jahren 2020 und 2021

Verfahren zu Antigen-Tests	Bezeichnung im Bericht	Abrufe Bildungsministerium
		in Mio. EUR
diagnostische Schnelltests (Anbieter I)	Verfahren Antigen-Test 1	1,30
SARS-CoV-2 Antigen-Tests (Anbieter II)	Verfahren Antigen-Test 2	0,98
SARS-CoV-2 Antigen-Tests (Anbieter III)	Verfahren Antigen-Test 3	2,99
SARS-CoV-2 Antigen-Tests (Anbieter IV)	Verfahren Antigen-Test 4	2,37
SARS-CoV-2 Antigen-Tests (Anbieter V)	Verfahren Antigen-Test 5	0,86
SARS-CoV-2 Antigen-Tests	Verfahren Antigen-Test 6	65,44
SARS-CoV-2 (COVID-19) Antigen-Schnelltests	Verfahren Antigen-Test 7	131,93
Summe		205,86¹

¹ Summe enthält Rundungsdifferenz.

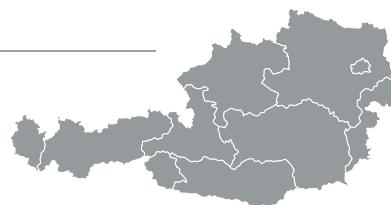
Quelle: BBG

Die folgende Abbildung stellt die Abrufe des Bildungsministeriums von der BBG und die vom Bildungsministerium selbst durchgeführten Vergabeverfahren für Antigen-Tests im Zeitverlauf dar:

Abbildung 2: Abrufe und Beschaffungen des Bildungsministeriums (BMBWF) zu Antigen-Tests

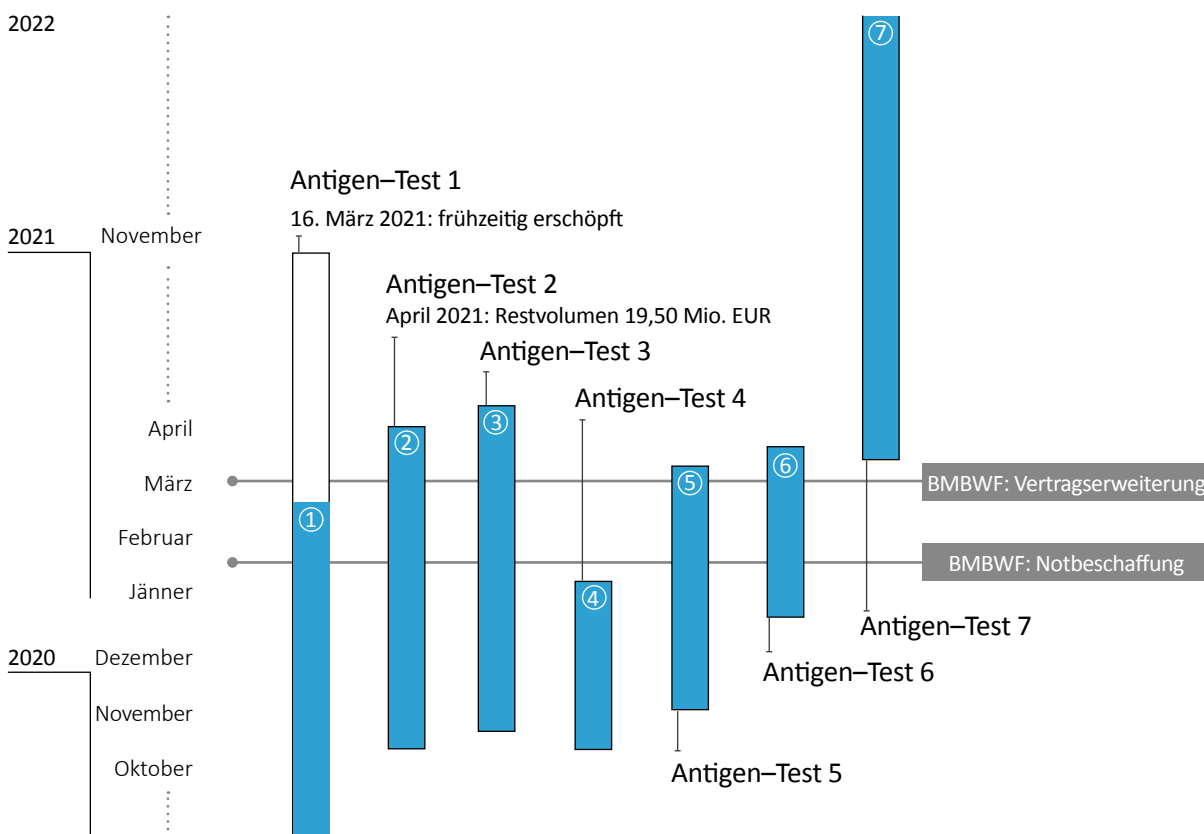
Bund

ABRUF UND BESCHAFFUNGEN
ANTIGEN-TESTS



Quellen: BBG; BMBWF; Darstellung: RH

- Antigen-Tests: BBG-Rahmenvereinbarungen
- zusätzliche Beschaffungen BMBWF



(2) Rahmenvereinbarung vor der COVID-19-Pandemie (Verfahren Antigen-Test 1)

Die BBG hatte aus der Zeit vor der COVID-19-Pandemie eine Rahmenvereinbarung über die Lieferung diagnostischer Schnelltests mit dem Anbieter I abgeschlossen. Aus dieser rief das Bildungsministerium im Oktober und November 2020 Leistungen in Höhe von 1,30 Mio. EUR ab, obwohl das Auftragsvolumen dieser Rahmenvereinbarung mit 560.000 EUR beschränkt war. Die BBG führte die Überschreitung darauf zurück, dass die Meldungen der Abrufe erst mit den Einmeldungen der E-Rechnungen erfolgten. Das Auftragsvolumen sei erhöht worden (Kontraktwerterhöhung), um die Konditionen und die vertraglichen Bestimmungen der Rahmenvereinbarung zu nutzen. Diese weitergehenden Abrufe würden zudem nicht dem Bundesvergabegesetz 2018 unterliegen, da sie unter die Ausnahme „Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen der Republik Österreich“³⁵ fallen würden. Zum 1. Jänner 2021 wies die Rahmenvereinbarung zum Verfahren Antigen-Test 1 ein verfügbares Volumen von 5,40 Mio. EUR auf (siehe zum Verfahren Anhang C, Tabelle C).

(3) Abschluss von Rahmenvereinbarungen mit 15 Anbietern – Notbeschaffungen

Laut Erhebungsbericht der BBG³⁶ äußerten verschiedene Bundesministerien im September 2020 gegenüber der BBG einen Bedarf an Antigen-Tests. Die BBG führte daraufhin ab Oktober 2020 mit Anbietern von Antigen-Tests Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (Notbeschaffungen) durch. Zwischen Oktober und November 2020 schloss die BBG mit 15 Anbietern Rahmenvereinbarungen.

Das Bildungsministerium rief aus vier dieser Rahmenvereinbarungen Leistungen zwischen 855.000 EUR und 2,99 Mio. EUR im November 2020 (Anbieter II) bzw. Jänner 2021 (Anbieter III, IV und V) ab (siehe zum Verfahren Anhang C, Tabelle D).

Das Bildungsministerium konnte, wie es gegenüber dem RH ausführte, mit den Abrufen aus diesen Rahmenvereinbarungen den notwendigen Bedarf an Antigen-Tests für die geplante Schulöffnung ab 18. Jänner 2021³⁷ nicht decken. Es führte daher im Jänner 2021 ein eigenes Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung zur Beschaffung von Antigen-Tests durch (Notbeschaffung). Zu diesem holte es nachträglich eine vergaberechtliche Stellungnahme einer Rechtsanwaltskanzlei ein, um das Vorgehen und das Vorliegen des Ausnahmetatbestands inhaltlich

³⁵ § 9 Abs. 1 Z 3 Bundesvergabegesetz 2018

³⁶ Erhebungsbericht der Bundesbeschaffung GmbH im Auftrag des BMF betreffend Prüfauftrag an den ständigen Unterausschuss des Rechnungshofausschusses hinsichtlich der Beschaffungsvorgänge und Auftragsvergaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie seit März 2020 bis dato (Stand Februar 2021)

³⁷ Die geplante Schulöffnung am 18. Jänner 2021 wurde pandemiebedingt auf Februar 2021 nach den Semesterferien verschoben.

zu begründen.³⁸ Das Bildungsministerium beschaffte im Zuge dieses Verfahrens Antigen-Tests zu folgenden Mengen und Preisen von Anbieter III:³⁹

Tabelle 5: Notbeschaffungen von Anbieter III

Beauftragung	Lieferung	Menge	Kosten	Preis je Test
			in Mio. EUR ¹	in EUR
5. Jänner 2021	15. Jänner 2021	220.000	0,84	3,83
10. Jänner 2021	22. Jänner 2021	1.100.000	3,03	2,75
10. Jänner 2021	29. Jänner 2021	1.100.000	3,03	2,75
10. Jänner 2021	5. Februar 2021	1.100.000	3,03	2,75
Summe		3.520.000	9,93	2,82 (Durchschnitt)

¹ brutto = netto, da echt steuerbefreit

Quelle: BMBWF

Im Jänner 2021 war allerdings die von der BBG abgeschlossene Rahmenvereinbarung zum Verfahren Antigen-Test 2 nach einer Kontraktwerterhöhung im November 2020 noch nicht erschöpft; sie wies bei ihrem Auslaufen im April 2021 ein offenes Abrufvolumen von 19,50 Mio. EUR auf.

(4) Erstes offenes Verfahren zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung (Verfahren Antigen-Test 6)

Die BBG bereitete parallel zu den Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung (Notbeschaffungen) ein offenes EU-weites Verfahren vor. Die Rahmenvereinbarung wurde mit allen 63 geeigneten Bietern am 20. Jänner 2021 abgeschlossen; das Bildungsministerium rief ab 25. Jänner 2021 Leistungen aus dieser Vereinbarung ab (siehe zum Verfahren Anhang C, Tabelle E).

Laut eigenen Angaben erfuhr das Bildungsministerium Anfang März 2021, dass das Volumen der Rahmenvereinbarung des Verfahrens Antigen-Test 6 unerwartet rasch erschöpft war. Die Gründe dafür sah es in der gesteigerten Testhäufigkeit an Schulen – von zwei- auf dreimal Testen pro Woche ab März 2021 – und in den kostenlosen Testmöglichkeiten in Apotheken.⁴⁰ Zur Überbrückung des Zeitraums, bis Abrufe aus einer neuen – von der BBG vorbereiteten – Rahmenvereinbarung möglich waren,

³⁸ Die Kosten dafür beliefen sich auf 14.600 EUR.

³⁹ Laut Bildungsministerium erfolgte die erste Tranche der Notbeschaffung (220.000 Stück vom 5. Jänner 2021) zu den gleichen Konditionen wie beim Abruf aus der Rahmenvereinbarung Verfahren Antigen-Test 3.

⁴⁰ Vergleiche dazu die erweiterten Testmöglichkeiten in Apotheken ab Februar 2021 gemäß § 742a ASVG (in Kraft ab 8. Februar 2021) und auch die Ausgabe von bis zu fünf Tests pro Person und Monat (Wohnzimmer-tests) gemäß § 742b Abs. 1 ASVG (in Kraft ab 27. Februar 2021) für alle in Österreich krankenversicherten Personen und deren anspruchsberechtigte Angehörige; diese wurden auch aus der Rahmenvereinbarung Verfahren Antigen-Test 6 abgerufen.

wählte das Bildungsministerium den Weg einer Vertragserweiterung um 50 % gemäß § 365 Abs. 3 Z 5 Bundesvergabegesetz 2018. Eine Vertragsänderung dieser Art war zulässig, wenn sie durch Umstände notwendig war, die ein sorgfältiger Auftraggeber nicht vorhersehen konnte, und der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert wurde. Das Bildungsministerium gab weiters an, es habe davor keine weiteren Bestellungen tätigen können, weil das dafür notwendige Einvernehmen mit dem Finanzministerium gefehlt habe.

Das Bildungsministerium erweiterte somit den Abruf von Anbieter I (ursprünglich 10 Mio. Antigen-Tests) aus der bereits erschöpften Rahmenvereinbarung des Verfahrens Antigen-Test 6 um 50 % und bestellte am 23. März 2021 weitere 5 Mio. Antigen-Tests zu den Bedingungen der Rahmenvereinbarung und zum gleichen Preis wie im bisherigen Abruf (somit 13 Mio. EUR). Das Bildungsministerium holte auch hier nachträglich eine schriftliche vergaberechtliche Stellungnahme einer Rechtsanwaltskanzlei ein.⁴¹

(5) Zweites offenes Verfahren zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung (Verfahren Antigen-Test 7)

Ab Februar 2021 führte die BBG ein zweites offenes Verfahren zur Beschaffung von Antigen-Tests durch. Die Rahmenvereinbarung wurde mit allen 76 geeigneten Bietern am 30. März 2021 abgeschlossen. Das Bildungsministerium rief ab 14. April 2021 Leistungen aus dieser ab (siehe zum Verfahren Anhang C, Tabelle F).

(6) Anhängige Verfahren aufgrund von Rechtsmitteln

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren zwei Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht zu zwei Abrufen aus der Rahmenvereinbarung des Verfahrens Antigen-Test 7 aufgrund von Rechtsmitteln eines Anbieters anhängig. Bei einem Verfahren legte das Bundesverwaltungsgericht eine Frage zu Pauschalgebühren zur Vorabentscheidung an den Europäischen Gerichtshof vor. Die BBG bildete hierfür eine Rückstellung in Höhe von 1,72 Mio. EUR in der Bilanz 2020 (999.000 EUR für ein mögliches Bußgeld und 720.000 EUR für mögliche Pauschalgebühr-Refundierungen).⁴²

⁴¹ Die Kosten beliefen sich auf 6.000 EUR.

⁴² Nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Juli 2022 löste die BBG die Rückstellung für mögliche Pauschalgebühr-Refundierungen gewinnwirksam auf. In der vierten Quartalsbilanz 2022 waren noch 999.000 EUR als Rückstellung ausgewiesen.

- 11.2 Der RH hielt fest, dass die BBG das Überschreiten bzw. die Erweiterung des Auftragsvolumens der Rahmenvereinbarungen zum Verfahren Antigen-Test 1 damit begründete, dass hierfür das Vergaberecht nicht anwendbar sei, weil diese Beschaffung unter die Ausnahme „Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen der Republik Österreich“ nach Bundesvergabegesetz 2018 fiele. Der RH teilte diese Ansicht der BBG nicht: Gemäß dem Rundschreiben des Justizministeriums waren diese Beschaffungen weder geheim noch war die innere Sicherheit der Republik Österreich zum damaligen Zeitpunkt im Sinne einer Gefährdung des Bestands des Staates bedroht.

Angesichts der Zielsetzung, den Präsenzbetrieb in den Schulen ehestmöglich wieder zu gewährleisten, war für den RH ein erhöhter Bedarf des Bildungsministeriums an Antigen-Tests im Jänner 2021 nachvollziehbar. Seiner Ansicht nach war die Notwendigkeit für eine Notbeschaffung im Jänner 2021 nicht gegeben, weil bestehende Rahmenvereinbarungen (Verfahren Antigen-Tests 1 und 2) noch offene Abrufvolumen aufwiesen und zudem ab 25. Jänner 2021 Abrufe aus der neuen Rahmenvereinbarung zum Verfahren Antigen-Test 6 möglich gewesen wären. Ebenso erachtete der RH die Vertragserweiterung durch das Bildungsministerium im März 2021 als nicht notwendig, weil die bestehende Rahmenvereinbarung (Verfahren Antigen-Test 2) noch nicht ausgeschöpft war. Der RH merkte kritisch an, dass hier keine vorausschauende Planung bestand.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium und der BBG, bei Vergabeverfahren und Abrufen aus Rahmenvereinbarungen vorausschauend zu planen und zusammenzuarbeiten, um rechtzeitig Vergabeverfahren ohne erhöhtes Kostenrisiko rechtskonform durchführen zu können.

Der RH wies darauf hin, dass die BBG für zwei Rechtsmittelverfahren zum Verfahren Antigen-Test 7 vor dem Bundesverwaltungsgericht eine Rückstellung gebildet hatte. In diesem Zusammenhang verwies er auf Mehrausgaben bei nicht ordnungsgemäßer Abwicklung von Vergabeverfahren.

- 11.3 (1) Das Bildungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis. Mit der BBG bestünden bereits ein regelmäßiger Austausch und eine intensive Kooperation. Gerade in den fordernden Pandemiezeiten sei die Zusammenarbeit von Professionalität, Einsatzbereitschaft und Lösungsorientierung geprägt gewesen. Im Bildungsministerium würden die Fachabteilungen regelmäßig zu vorausschauender Planung und frühzeitiger Initiative von Vergabeverfahren aufgefordert. Im geplanten Rundschreiben werde dies nochmals in Erinnerung gerufen.

(2) Die BBG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie an der damaligen Entscheidung und rechtlichen Begründung festhalte, und verwies auf eine Einschätzung der Corona-Kommission zu diesem Zeitpunkt, wonach ein drohender Zusammenbruch

der medizinischen Versorgung abzuwenden sei. Diese Rechtsansicht und Entscheidung der BBG in Anwendung des Bundesvergabegesetzes 2018 seien zudem von keiner nachprüfenden Instanz bemängelt worden.

Die BBG unterstütze jede Weiterentwicklung einer gemeinsamen vorausschauenden Planung und Zusammenarbeit, jedoch seien während der COVID-19-Pandemie laufend Ausnahmesituationen entstanden. Darüber hinaus seien die COVID-19-relevanten Beschaffungen aufgrund oft sehr kurzfristig kommunizierter Entscheidungen in der Planung herausfordernd gewesen. Somit hätten sich die zu bewältigenden Herausforderungen weniger im Sphärenbereich der beiden Institutionen befunden. Vor diesem Hintergrund seien die Zusammenarbeit und der Austausch mit dem Bildungsministerium professionell, ziel- und lösungsorientiert und in einer Gesamtbetrachtung sehr gut verlaufen.

Zur gebildeten Rückstellung wies die BBG darauf hin, dass sie nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen sei und Vergabeverfahren regelmäßig, insbesondere jedoch bei einspruchsfreudigen Märkten, mit nicht auszuschließenden Risiken verbunden seien.

- 11.4 (1) Der RH entgegnete dem Bildungsministerium und der BBG, dass er ihre Bemühungen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie anerkannte. Er wies allerdings darauf hin, dass das Bildungsministerium zu Antigen-Tests Notbeschaffungen tätigte und bestehende Verträge erweiterte, während nach Angaben der BBG aus ihren Rahmenvereinbarungen zu Antigen-Tests noch Abrufe möglich gewesen wären. Das Bildungsministerium und die BBG konnten diesen Widerspruch nicht aufklären. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.
- (2) Gegenüber der BBG verwies er zur Anwendung der Ausnahme „Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen der Republik Österreich“ nach dem Bundesvergabegesetz 2018 auf die Rechtsansicht des Justizministeriums.

PCR-Tests

Rahmenvereinbarungen und Abrufe

- 12.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die im Jahr 2021 vom Bildungsministerium bei der BBG abgerufenen PCR-Tests, gegliedert nach Vergabeverfahren:

Tabelle 6: Abrufe PCR-Tests durch das Bildungsministerium (BMBWF) im Jahr 2021

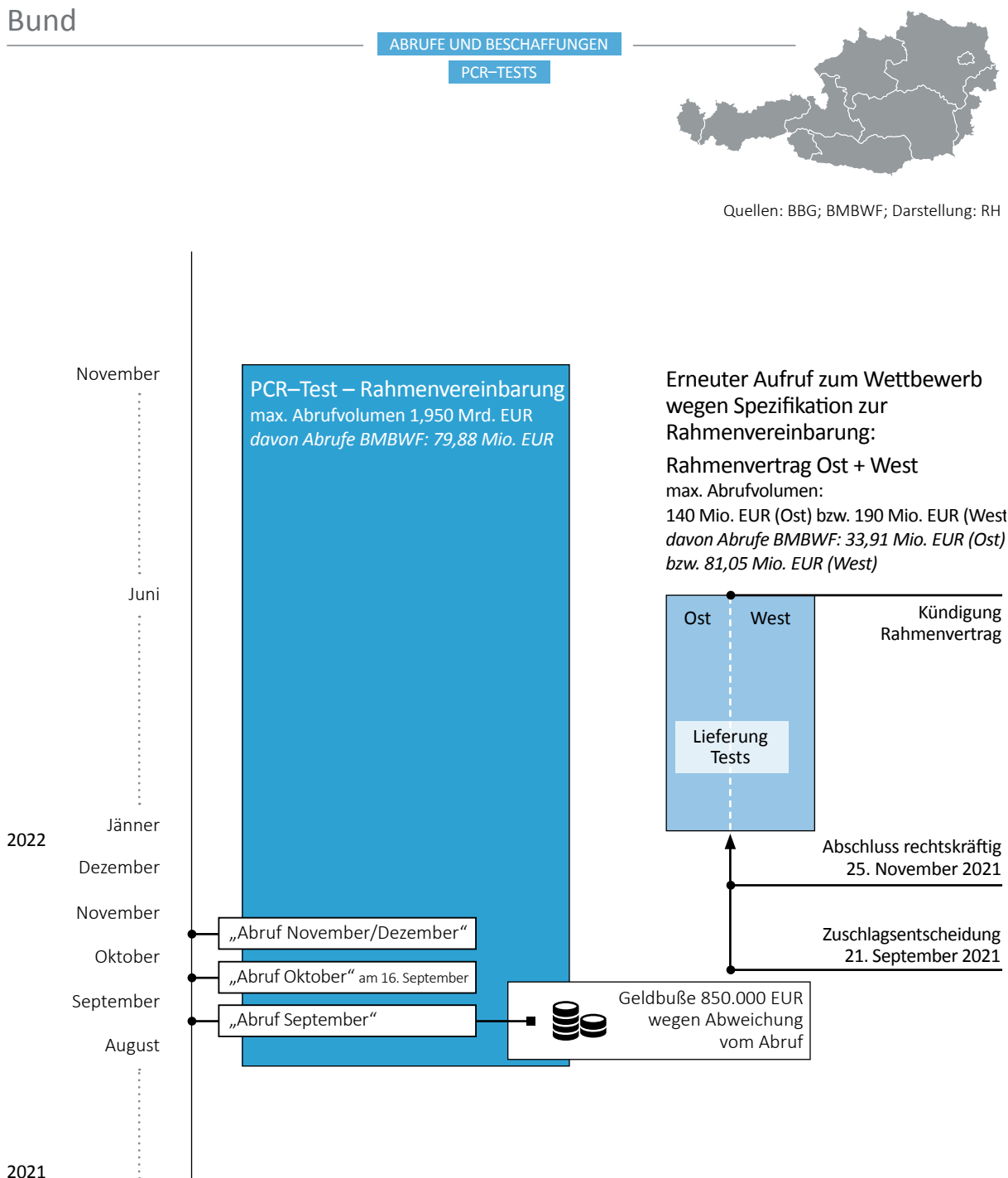
Verfahren Bundesbeschaffung GmbH	Abrufe Bildungsministerium
	in Mio. EUR
SARS-CoV-2 (Covid-19) PCR-Testungen	79,88
Erneuter Aufruf zum Wettbewerb PCR-Testungen BMBWF – Ost	6,07
Erneuter Aufruf zum Wettbewerb PCR-Testungen BMBWF – West	9,62
Summe	95,57

Quelle: BBG

Die folgende Abbildung stellt die Abrufe und Beschaffungen des Bildungsministeriums aus der Rahmenvereinbarung August 2021 im Zeitverlauf dar:

Abbildung 3: Abrufe und Beschaffungen des Bildungsministeriums (BMBWF) zu PCR-Tests

Bund



(2) Rahmenvereinbarung August 2021

Ab Juni 2021 führte die BBG ein offenes Verfahren⁴³ mit einem maximalen Abrufvolumen von 1,950 Mrd. EUR durch. Am 9. August 2021 schloss die BBG mit 22 Bietern eine Rahmenvereinbarung ab. Diese umfasste Teststraßen, Laboranalysen und Screening-Maßnahmen. Das Bildungsministerium rief aus dieser Rahmenvereinbarung aus dem Leistungsteil Screening-Maßnahmen Leistungen um 79,88 Mio. EUR ab (siehe zum Verfahren Anhang C, Tabelle G).

Über den eShop der BBG konnte das Bildungsministerium aus der Rahmenvereinbarung, jeweils nach Festlegung der gewünschten Anforderungen, vom Billigstbieter PCR-Tests abrufen (Kaskadenabruf). Das Bildungsministerium wollte jedoch von den Leistungen abweichen, die in der Rahmenvereinbarung angeboten waren: Es sollte bundesweit ein einheitlicher und für Schulkinder besonders geeigneter Test verwendet werden. Derartige Abweichungen waren in der Rahmenvereinbarung nicht vorgesehen und erforderten einen Erneuten Aufruf zum Wettbewerb. Da das Bildungsministerium im September 2021 – zu Beginn des Schuljahres 2020/21 – mit den PCR-Tests an Schulen starten wollte und der Erneute Aufruf zum Wettbewerb zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen sein würde, tätigte es im August 2021 einen ersten Direktabruf aus der Rahmenvereinbarung (Abruf „September 2021“).

Der Kaskadenabruf ergab – auf Grundlage der vom Bildungsministerium definierten Kriterien – für die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien den Anbieter A und für die Länder Burgenland, Kärnten, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg den Anbieter B. In der Folge führte der Generalsekretär des Bildungsministeriums im August 2021 Verhandlungen mit den Anbietern. Dabei griff er nicht auf das im Ressort vorhandene vergaberechtliche Wissen (der zuständigen Abteilung für Vergaberecht) zurück.

Auf mehrmalige Nachfragen des Bildungsministeriums gab die BBG darüber Auskunft, dass Abweichungen vergaberechtswidrig sein könnten. Die WKStA (Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption) stellte die strafrechtlichen Ermittlungen ein.

(a) Verhandlungen mit Anbieter A

Der Anbieter A legte nach Anfrage der BBG vom 9. August 2021 und Verhandlungen mit dem Bildungsministerium schließlich am 17. August 2021 ein adaptiertes Angebot für die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien. Aufgrund der laut Bildungsministerium notwendigen schulspezifischen Änderungen (Verwendung des PET-Rohlings des Anbieters B) bot er zu einem – im Vergleich zum Preis des Direkt-

⁴³ transparentes Verfahren gemäß § 151 Bundesvergabegesetz 2018 in Anlehnung an ein offenes Verfahren

abrufs – höheren Preis an. Das Bildungsministerium nahm dieses Angebot am 19. August 2021 an; in der Folge brachte Anbieter C Rechtsmittel beim Bundesverwaltungsgericht ein. Das Bundesverwaltungsgericht stellte im Jänner 2022 fest, dass die Vorgehensweise des Bildungsministeriums ausschreibungs- und gesetzwidrig war, und verhängte über das Bildungsministerium eine Geldbuße von 500.000 EUR. Darüber hinaus musste das Bildungsministerium Pauschalgebühren in Höhe von 10.368 EUR ersetzen.

(b) Verhandlungen mit Anbieter B

Der Anbieter B legte auf Anfrage der BBG vom 9. August 2021 ein adaptiertes Angebot für die Länder Burgenland, Kärnten, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg, bei dem die Logistikkosten für die Probenabholung im Vergleich zum Preis des Angebots in der Rahmenvereinbarung deutlich höher waren. Dies begründete er mit der zusätzlichen Anforderung, dass die Proben nur montags und dienstags und nur vormittags abzuholen wären. Außerdem waren Kosten für die Transportbeutel Teil des Angebots, die jedoch nicht im Leistungsverzeichnis der Rahmenvereinbarung gelistet waren. Das Bildungsministerium nahm dieses Angebot mit 17. August 2021 an. In der Folge brachte Anbieter C wieder ein Rechtsmittel ein. Das Bundesverwaltungsgericht stellte im März 2022 fest, dass auch dieser Zuschlag ausschreibungs- und gesetzwidrig war. Es verhängte über das Bildungsministerium eine Geldbuße von 350.000 EUR und ordnete den Ersatz von Pauschalgebühren in Höhe von 10.368 EUR an.

(c) Außerordentliche Revision des Bildungsministeriums

Gegen die beiden Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts erhob das Bildungsministerium, vertreten durch die Finanzprokuratur, außerordentliche Revision; die Verfahren waren im Februar 2023 vor dem Verwaltungsgerichtshof noch anhängig.

(3) Erneute Aufrufe zum Wettbewerb

Nach Rücksprache mit dem Bildungsministerium führte die BBG im August/September 2021 zwei Erneute Aufrufe zum Wettbewerb durch („EAW PCR-Testungen BMBWF – Ost“, „EAW PCR-Testungen BMBWF – West“), bei denen es zu einer Konkretisierung der Rahmenvereinbarung im August 2021 kam. Folglich schloss das Bildungsministerium Rahmenverträge mit der Bietergemeinschaft D ab (siehe zum Verfahren Anhang C, Tabelle H).

Gegen diese Rahmenverträge ergriffen die unterlegenen Bieter A, B und C Rechtsmittel. Das Bundesverwaltungsgericht wies die Anträge auf Nichtigerklärung des erteilten Zuschlags für die Erneuten Aufrufe zum Wettbewerb mit 24. November 2021 ab. Dagegen erhoben die unterlegenen Bieter außerordentliche Revision. Das Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof war im Februar 2023 noch anhängig. Das Bildungsministerium rief aus den beiden Rahmenverträgen ab Dezember 2021 Leistungen ab.

Die Rahmenverträge waren mit einer ordentlichen Kündigung unter Einhaltung einer Frist von einem Monat zum Ende jedes Kalendermonats auflösbar. Anfang Juni 2022 beendete das Bildungsministerium die PCR-Tests an den Schulen. Mit Schreiben vom 30. Mai 2022 informierte es die Bietergemeinschaft D darüber, dass die PCR-Tests nach dem 1. Juni auf null gesenkt bzw. ausgesetzt werden, und kündigte die beiden Rahmenverträge zum 1. Juli 2022. Das Bildungsministerium beriet sich im Zuge dieser Kündigung mit der Finanzprokurator und der BBG. Im Februar 2023 waren die Verhandlungen zwischen dem Bildungsministerium und der Bietergemeinschaft D zur Kündigung und zu den Leistungsstörungen (TZ 25) noch nicht abgeschlossen.

(4) Abruf „Oktober 2021“ und Abruf „November/Dezember 2021“

Die Rechtsmittelverfahren zu den Erneuten Aufrufen zum Wettbewerb (Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. November 2021) machten weitere Abrufe des Bildungsministeriums aus der Rahmenvereinbarung August 2021 notwendig. Bei diesen Abrufen bezog das Bildungsministerium die Leistungen von den Anbietern A und B ohne Abweichung von der Rahmenvereinbarung. Nach Angaben des Bildungsministeriums entsprachen die im Zuge dieser Abrufe gelieferten Leistungen seinen Anforderungen.

Anbieter C legte auch Rechtsmittel gegen die Abrufe „Oktober 2021“ und „November/Dezember 2021“ ein, die das Bundesverwaltungsgericht mit 19. April 2022 abwies. Es stellte fest, dass es bei den Abrufen „Oktober 2021“ und „November/Dezember 2021“ zu keiner Preiserhöhung gekommen war – in einem Fall zu einer vertragskonformen Preisreduktion.

Das Bundesverwaltungsgericht stellte auch fest, dass die Anbieter A und B zusätzliches Verpackungsmaterial – sogenannte Klassenbeutel, in denen die Testbeutel mit den benutzten Tests pro Klasse zusammengefasst werden – zur Verfügung stellten, die nicht in der Rahmenvereinbarung vorgesehen waren. Das Bildungsministerium hatte diese Klassenbeutel nicht bestellt, diese waren auch nicht Teil des Vertrags. Anbieter B stellte die Klassenbeutel dem Bildungsministerium jedoch mit 75.440 EUR netto in Rechnung; das Bildungsministerium bezahlte diesen Betrag. Anbieter A verrechnete die Klassenbeutel nicht.

- 12.2 Der RH räumte ein, dass das Bildungsministerium im August 2021 – beim Abruf aus der Rahmenvereinbarung August 2021 – unter Zeitdruck handelte, um rechtzeitig für den Schulstart PCR-Tests bereitzustellen. Dazu kam, dass die Rahmenvereinbarung nicht auf die konkreten Anforderungen des Bildungsministeriums zugeschnitten war und Rechtsmittelverfahren die Beschaffung von PCR-Tests für das Bildungsministerium besonders aufwändig machten.

Für den RH war allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb das Bildungsministerium beim Abruf „September 2021“ Abweichungen von der Rahmenvereinbarung für erforderlich erachtete, während es aus den Abrufen „Oktober 2021“ und „November/Dezember 2021“ die Leistungen ohne Abweichung bezog.

Er kritisierte die Nachverhandlungen zum Abruf „September 2021“, weil diese einen Verstoß gegen das Vergaberecht darstellten und in der Folge zu Geldbußen in Höhe von 850.000 EUR führten. Er wies darauf hin, dass die BBG auf die mögliche Vergaberechtswidrigkeit aufmerksam gemacht hatte.

Der RH kritisierte auch, dass die für Vergaberecht zuständige Abteilung des Bildungsministeriums in die Verhandlungen mit den Anbietern A und B nicht eingebunden war.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, bei Vergaben – insbesondere bei komplexen Vergaberechtsfragen – die ressortinternen Ressourcen der zuständigen Abteilung für Vergaberecht zu nutzen.

Der RH hielt weiters fest, dass die Rahmenverträge eine Kündigungsfrist von einem Monat vorsahen. Er kritisierte, dass das Bildungsministerium die Rahmenverträge bei Beendigung der PCR-Tests mit Anfang Juni nicht rechtzeitig kündigte, wodurch Mehrausgaben entstehen könnten. Kritisch sah der RH weiters, dass das Bildungsministerium nicht beauftragte Leistungen bezahlte.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, ein Abrufende zeitgerecht zu planen und Kündigungen rechtzeitig durchzuführen. Zudem wären nur beauftragte Leistungen zu bezahlen.

- 12.3 Das Bildungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Nutzung ressortinterner Ressourcen bei Vergaben zustimmend zur Kenntnis. Es sei bereits ein weiteres Rundschreiben an alle Bediensteten des Bildungsministeriums in Aussicht genommen, in dem nochmals auf bestehende Vorgaben sowie verfügbare Informationen, Tools und Ansprechpersonen hingewiesen werde.

Ergänzend wies es jedoch nochmals darauf hin, dass in den besonders intensiven Wochen und Monaten der COVID-19-Pandemie Entscheidungen rasch hätten getroffen werden müssen. Die hausinterne Kommunikation und Abstimmung seien zwischen den Beteiligten angesichts dieses Ausnahmezustands weitgehend reibungslos erfolgt, wenngleich die Einbindung aller betroffenen Organisationseinheiten im Hinblick auf den enormen Handlungsdruck mehr als herausfordernd gewesen sei. Die Arbeitsbelastung der relevanten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den unterschiedlichen Phasen der COVID-19-Pandemie sei enorm hoch gewesen; dies habe sich auch in einem rasanten Anstieg der Überstunden und in Arbeitsverpflichtungen am Wochenende niedergeschlagen.

Zur Frage, warum beim Abruf „September 2021“ Abweichungen von der Rahmenvereinbarung notwendig waren, bei den Abrufen „Oktober 2021“ und „November/Dezember 2021“ hingegen nicht, wies das Bildungsministerium darauf hin, dass es zu jedem Zeitpunkt der COVID-19-Pandemie bestrebt gewesen sei, die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse anzuwenden und zwischenzeitliche Erfahrungen zu berücksichtigen. Insofern sei es ab Oktober 2021 bereits unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus dem vorherigen Abruf vorgegangen; dies habe auch positiven Niederschlag in den Erkenntnissen des Bundesverwaltungsgerichts gefunden.

Das Bildungsministerium nahm die Empfehlungen zur rechtzeitigen Kündigung und zur Zahlung nur beauftragter Leistungen zustimmend zur Kenntnis. In aller Regel werde dies auch so gehandhabt; der vom RH aufgezeigte Fall sei den in Pandemiezeiten notwendigen kurzfristigen Entscheidungen über Tests geschuldet, die stets in Absprache mit dem Gesundheitsressort erfolgt seien. Im Übrigen habe das Bildungsministerium keine Leistungen bezahlt, die es nicht beauftragt habe.

Geldbußen wegen Vergabeverstößen

- 13.1 Das Bundesverwaltungsgericht verhängte über das Bildungsministerium im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Vergaberecht in zwei Verfahren Geldbußen in Höhe von insgesamt 850.000 EUR. Gemäß § 356 Abs. 10 Bundesvergabegesetz 2018 kamen Geldbußen dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (**FWF**) zugute.

Der FWF war ein mit dem Forschungs- und Technologieförderungsgesetz⁴⁴ eingerichteter gemeinnütziger und nicht auf Gewinn gerichteter Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit. Nach dem Bundesministeriengesetz 1986⁴⁵ war der FWF dem Wirkungsbereich des Bildungsministeriums (UG 31) zugeordnet. Das Bildungsministerium schloss mit dem FWF Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für

⁴⁴ BGBl. 434/1982 i.d.F. BGBl. I 75/2020

⁴⁵ BGBl. 76/1986 i.d.F. BGBl. I 148/2021

jeweils drei Kalenderjahre ab, um Mittel für die Erfüllung seiner Aufgaben bereitzustellen.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass Geldbußen nach dem Bundesvergabegesetz 2018 allein dem FWF zugutekamen. Im Falle einer über das Bildungsministerium verhängten Geldbuße flossen die Gelder daher an einen Fonds, der im Wirkungsbereich desselben Bundesministeriums angesiedelt war. Für den RH war damit die Wirkung der Straffunktion der verhängten Geldbußen im konkreten Fall nicht gegeben. Nach Ansicht des RH sollten für den Fall der Verhängung von Geldbußen nach dem Bundesvergabegesetz 2018 über jenes Bundesministerium, in dessen Wirkungsbereich der FWF angesiedelt ist, auch andere Begünstigte als Empfänger der Geldbußen infrage kommen. Jedenfalls sollte das Bildungsministerium sicherstellen, dass die verhängten Geldbußen aufgrund von Verstößen gegen das Vergaberecht nicht die Mittel der zukünftigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen des FWF reduzieren.

Eignungskriterien

- 14.1 Der RH verglich die Ausschreibungsunterlagen der BBG von zwei Vergabeverfahren zu PCR-Tests (2020 und 2021) mit jenen für PCR-Tests betreffend das Schuljahr 2022/23 vom Mai/Juni 2022. Während erstere allgemein formuliert waren, fokussierten die Ausschreibungsunterlagen Mai/Juni 2022 auf die Anforderungen des Bildungsministeriums:
- Die Ausschreibungsunterlagen der Rahmenvereinbarung zu PCR-Tests 2020 verlangten neben dem erforderlichen Personal (für den Leistungsgegenstand Laboranalysen eine Fachärztin bzw. einen Facharzt und zwei biomedizinische Analytikerinnen bzw. Analytiker) einen durchschnittlichen Gesamtjahresumsatz der letzten drei Jahre von mindestens 500.000 EUR.
 - Bei der Rahmenvereinbarung zu PCR-Tests 2021 kamen als weitere Kriterien Unternehmensreferenzen von zumindest 10.000 durchgeführten Analysen, die Teilnahme an einem Ringversuch und ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9001 hinzu. Der durchschnittliche Gesamtjahresumsatz der letzten drei Jahre war für den Leistungsgegenstand Laboranalysen mit mindestens 500.000 EUR, für Screening-Maßnahmen mit mindestens 1,50 Mio. EUR festgelegt.
 - Bei den Ausschreibungsunterlagen im Mai/Juni 2022 wurden als Unternehmensreferenz je nach Region zwischen 314.000 und 572.000 PCR-Analysen pro Woche (Nachweis für vier Wochen) verlangt, wobei Mindestkapazitäten zwischen 155.000 und 280.000 Analysen (Montag bis Freitag) definiert wurden. Anders als in den früheren Ausschreibungsunterlagen wurde Österreich in fünf Regionen aufgeteilt: Burgenland und Niederösterreich, Kärnten und Steiermark, Oberösterreich und Salzburg, Tirol und Vorarlberg sowie Wien. Weiters war die Teilnahme an zwei Ringversuchen erforderlich. Der durchschnittliche Mindest-Gesamtjahresumsatz lag zwischen 8,30 Mio. EUR und 14,90 Mio. EUR.

Die im Mai/Juni 2022 veröffentlichten Ausschreibungsunterlagen wichen auch sonst von den bisherigen Eignungskriterien ab: Gefordert wurde ein Umsetzungskonzept, das die Punkte Logistik, Labor, Projektplanung und Risikominimierung enthalten sollte. Zudem war nicht mehr das Billigstbieter-, sondern das Bestbieterprinzip festgelegt. Zur Ermittlung des besten Angebots wurden Punkte in verschiedenen Kategorien vergeben; das Ergebnis setzte sich zusammen aus:

- Preis (60 % der Gesamtpunkte),
- Umsetzungskonzept (30 % der Gesamtpunkte) und
- Qualitätskriterien (10 % der Gesamtpunkte): ein sensitives Testsystem, Fachärztinnen und Fachärzte, biomedizinische Analytikerinnen und Analytiker sowie Mehrweg-Sammelbehälter.

14.2 Der RH hielt fest, dass die BBG zusammen mit dem Bildungsministerium die Eignungskriterien in den Ausschreibungsunterlagen im Verlauf mehrerer Ausschreibungen anpasste und nachschärfte. Er sah dies als Teil eines Lernprozesses zu Beginn der Pandemie, als Erfahrungswerte und Maßstäbe für die ausgeschriebenen Leistungen nur begrenzt verfügbar waren und die Kapazitäten und Auswertungstechnik bei PCR-Tests einem raschen Wandel unterworfen waren.

Der RH sah es kritisch, dass erst ab 2022 die Eignungskriterien ein Umsetzungskonzept verlangten und auf das Bestbieterprinzip umgestellt wurde. Er wies darauf hin, dass die Eignungskriterien in den Ausschreibungsunterlagen der Rahmenvereinbarungen 2020 und 2021 nur geringe Anforderungen stellten. Aufgrund der aufgetretenen Leistungsstörungen und Qualitätsprobleme bei Durchführung der PCR-Tests an den Schulen (TZ 25) sah der RH die Anforderungen an die technische Leistungsfähigkeit damit als nicht ausreichend definiert an.

Bei der Gewichtung der Kriterien für das Bestbieterprinzip war für den RH nicht nachvollziehbar, warum die Qualitätskriterien lediglich mit 10 % bewertet wurden. Seiner Ansicht nach war die Qualität bei der Leistungserbringung von PCR-Tests ein wesentliches Kriterium, das im Verhältnis stärker gewichtet werden sollte oder in Form von Mindestkriterien zu berücksichtigen wäre.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium und der BBG, in Ausschreibungsunterlagen zu komplexen Leistungen, wie flächendeckenden PCR-Tests, die Gewichtung der Kriterien derart zu gestalten, dass Qualitätskriterien und ein Umsetzungskonzept einen adäquaten Stellenwert erhalten.

14.3 (1) Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums nehme es die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis. Während der intensiven und volatilen Pandemiezeiten hätten sich die Anforderungen, die wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie die zur Verfügung stehenden Lösungen in vergleichsweise hohem Tempo geändert. Auch die

Beschaffungskriterien hätten daher stets nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Wissenschafts- und Marktlage definiert werden können. Neben den mit 10 % der Gesamtpunkte bewerteten „Qualitätskriterien“ diene auch das mit 30 % der Gesamtpunkte bewertete Umsetzungskonzept der Qualitätssicherung. Dem Bestbieterprinzip seien daher in Summe 40 % der Gesamtpunkte zuordenbar.

(2) Die BBG führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die Deckung des Bedarfs an flächendeckenden PCR-Tests an Schulen in der ersten Phase der COVID-19-Pandemie über eine Rahmenvereinbarung der BBG erfolgt sei, die nicht ausschließlich für diesen spezifischen Bedarf abgeschlossen worden sei. Bei der Durchführung von PCR-Tests habe es sich damals um eine neuartige Dienstleistung gehandelt, die jedoch klaren gesetzlichen Vorgaben unterlegen sei. Somit sei die Implementierung von expliziten Qualitätskriterien vorerst nicht notwendig gewesen; zudem sei die Versorgungssicherheit mit derartigen Tests im Vordergrund gestanden. Das anfängliche Ziel sei gewesen, in der Rahmenvereinbarung einen sehr hohen Mindeststandard für die Leistungserbringung festzulegen, den jeder Bieter zwingend habe einhalten müssen. Die im Pandemieverlauf gewonnenen Erfahrungen und „Lessons Learned“ seien laufend evaluiert und im Sinne einer lernenden Organisation für neue Ausschreibungen berücksichtigt worden.

Die BBG nehme zur Kenntnis, dass die Gewichtung von Kriterien im Nachhinein immer hinterfragt und in Zweifel gezogen werden könne. Sie stehe zur damals getroffenen Entscheidung der Gewichtung, verschließe sich jedoch keineswegs einem im nachfolgenden Evaluierungsprozess allenfalls gewonnenen Erkenntnisgewinn.

Abschließend wies die BBG darauf hin, dass etwa ein Umsetzungskonzept als Qualitätskriterium Teil der Zuschlagskriterien sein, dieses von den Bietern aber lediglich freiwillig angeboten werden könne. Sofern sich ein Bieter entscheide, die Qualitätskriterien nicht anzubieten, führe dies lediglich zu einer schlechteren Bewertung seines Angebots. Mit welchem Bieter die Rahmenvereinbarung letztlich abgeschlossen werde, sei anhand der Bewertung zwischen Preis- und Qualitätskriterien zu beurteilen. Das Vorsehen von Qualitätskriterien biete somit keine Sicherheit, dass die tatsächliche Leistungserbringung über dem Qualitätsniveau, das verbindlich in der Rahmenvereinbarung festgelegt und von allen Bietern einzuhalten sei, erbracht werde. Vor diesem Hintergrund könne die BBG die Einschätzung des RH nicht nachvollziehen.

- 14.4 Der RH anerkannte gegenüber dem Bildungsministerium und der BBG die Berücksichtigung von Erfahrungen mit den Herausforderungen der Pandemiebewältigung und die Lernfortschritte. Zur Gewichtung der Kriterien Preis, Umsetzungskonzept und Qualitätskriterien blieb er bei seiner Einschätzung und verwies auf die vom Bildungsministerium und der BBG gewählte Formulierung in den Ausschreibungsunterlagen: Auch wenn das Umsetzungskonzept zur Qualität der Leistung beitrage,

unterschieden die Ausschreibungsunterlagen klar zwischen Umsetzungskonzept und Qualitätskriterien. Darüber hinaus lagen die Kriterien Qualitätskonzept (Gewichtung von 10 %) und Umsetzungskonzept (Gewichtung von 30 %) deutlich unter dem Kriterium Preis (Gewichtung von 60 %). Damit konnte weiterhin der Preis das ausschlaggebende Kriterium sein. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Prüfung der einzelnen Verfahren zu Antigen- und PCR-Tests

- 15.1 (1) Der RH überprüfte bei den von der BBG durchgeführten Verfahren den Vergabeprozess von der Bekanntmachung des Vergabeverfahrens bzw. der Einladung zur Teilnahme bis zur Bekanntmachung der vergebenen Aufträge. Er überprüfte die von der BBG übermittelten Unterlagen zu den Antigen-Tests und zu den PCR-Tests auf ihre Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit.

(2) Auf Nachfrage zu Inkonsistenzen in den Unterlagen stellte die BBG die relevanten Dokumente bereit bzw. übermittelte sukzessive aktuellere Versionen der BBG-internen Prüfdokumente.

Der RH hielt nach der Prüfung der Vergabeverfahren mit der BBG zu seinen Feststellungen mehrfach Rücksprache; auch danach blieben jedoch bei den Antigen-Tests bei zwei Verfahren zu drei Bietern und bei den PCR-Tests zu vier Bietern Fragen ungeklärt bzw. konnte die BBG keine schriftlichen Nachweise dazu vorlegen.

In einem Fall hatte die BBG in der Angebotsprüfung übersehen, dass der Bieter die technische Leistungsfähigkeit beim geforderten Umsatz nicht erfüllte. Dies war nach Abschluss der Rahmenvereinbarung in einer internen Prüfung aufgefallen, woraufhin die BBG den Vertrag mit dem Bieter einen Monat nach Abschluss der Rahmenvereinbarung auflöste.

- 15.2 Der RH hielt fest, dass die Verfahrensschritte der Vergabeverfahren nicht immer lückenlos nachvollziehbar waren, weil die BBG mehrfach fehlende Unterlagen erst auf Nachfrage und auf Urgenz etappenweise übermittelte und relevante Dokumente nachreichte. Hinsichtlich der Vollständigkeit bemängelte der RH, dass die BBG im Laufe der Gebarungsüberprüfung aktualisierte Prüfdokumente vorlegte.

Verantwortlich für die Verzögerungen und die Lücken in der Nachvollziehbarkeit waren für den RH insbesondere organisatorische Gründe in der Dokumentation der Vergabeverfahren durch die BBG und in der Aufbereitung der Prüfdokumente. Der RH betonte, dass es zu den BBG-internen Prüfdokumenten teilweise unterschiedliche Versionen gab.

Der RH empfahl der BBG, die Dokumentation der Vergabeverfahren intern so zu organisieren, dass die Abläufe und Inhalte der Vergabeverfahren ohne Verzögerung und vollständig überprüft werden können.

- 15.3 Die BBG hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die BBG-interne Dokumentation der Vergabeverfahren jedenfalls die gesetzlichen Anforderungen an die Dokumentation der Angebotsprüfung erfülle. Die Prüfung der Angebote bestehe aus mehreren komplexen Teilschritten, die auch von der Qualität der Angebote der Bieter abhängen. Insbesondere bei Nachforderungen und Aufklärungen müssten gesonderte Prüfdokumentationen und Versionen erstellt werden, um einer nachprüfenden Stelle die Nachvollziehbarkeit der einzelnen Prüfschritte und Handlungen der BBG zu ermöglichen. Die gesetzeskonforme Prüfung eines Vergabeverfahrens könne somit stets nur durch Zusammenschau sämtlicher einzelner Prüfdokumente überprüft werden. Diese Art der Dokumentation in Form verschiedener Teilschritte habe bislang kein Verwaltungsgericht als nicht gesetzeskonform beurteilt.

Die BBG hielt daher nachdrücklich fest, dass die interne Dokumentation der Vergabeverfahren gesetzeskonform organisiert sei und jedenfalls eine vollständige Überprüfung, nicht nur im Rechtsmittelverfahren, ermögliche. Die BBG werde diesem Prozessschritt weiterhin höchste Aufmerksamkeit und Bedeutung beimessen und sich im Rahmen der regelmäßigen Evaluierungsprozesse etwaigen Erkenntnisgewinnen nicht verschließen.

- 15.4 Der RH entgegnete der BBG, dass seine Kritik nicht die Gesetzeskonformität der Dokumentation betraf, sondern die lückenlose Nachvollziehbarkeit der einzelnen Verfahrensschritte und deren Überprüfung durch den RH. Er verwies dazu auf die festgestellten Mängel, die ein Indiz dafür waren, dass Raum für Verbesserungen in der Organisation der BBG-internen Dokumentation bestand. Er sah es positiv, dass sich die BBG möglichen Erkenntnisgewinnen dazu nicht verschließen wolle und verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Logistikleistungen

- 16.1 (1) Das Bildungsministerium benötigte zum Zeitpunkt der geplanten Öffnung der Schulen im Jänner 2021 Logistikleistungen zur Umverpackung und Auslieferung von 1 Mio. Antigen-Tests ab dem Flughafen Wien-Schwechat an alle rd. 6.000 Schulen österreichweit. Hierfür fragte es bei seinem bisherigen Logistikpartner M an, mit dem die BBG eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen hatte. Dieser lehnte den Auftrag ab, weil der Zeitplan des Bildungsministeriums nicht erfüllbar sei.

Aufgrund des Zeitdrucks wählte das Bildungsministerium in der Folge ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (Notbeschaffung) und beauftragte das Logistikunternehmen L, das die zeitgerechte Auslieferung für ein Entgelt von 468.000 EUR brutto zusagte. Das Bildungsministerium konnte gegenüber dem RH nicht darlegen, wer den Anstoß gab, dieses Logistikunternehmen zu kontaktieren.

Die Auslieferung der Antigen-Tests war für die erste Woche nach der geplanten Schulöffnung im Jänner 2021 vorgesehen; das Logistikunternehmen L lieferte sie nicht ordnungsgemäß und nicht zeitgerecht an alle Schulen aus. Die Gründe hierfür lagen zum Teil außerhalb der Sphäre des beauftragten Unternehmens (verspätete Ankunft des Frachtfliegers, Nicht-Erreichbarkeit einzelner Schulstandorte und Differenzen bei Angaben zu Schülerzahlen und auszuliefernden Antigen-Tests), zum Teil gab das Unternehmen eigene Fehler zu (Ausfall eines EDV-Systems). Das Logistikunternehmen L bot daraufhin einen Preisnachlass von 48.000 EUR brutto an, den das Bildungsministerium nach einer Prüfung annahm.

(2) Ab der zweiten Woche nach der geplanten Schulöffnung im Jänner 2021 rief das Bildungsministerium für die Auslieferung der Antigen-Tests Logistikleistungen wieder über seinen Logistikpartner M aus einer Rahmenvereinbarung der BBG ab. Die Rahmenvereinbarung war – für das Bildungsministerium unerwartet – im Frühjahr 2021 erschöpft. Das Bildungsministerium führte dies auf die hohen Abrufmengen zurück (Verpackung und Versand von ca. 40 Mio. Antigen-Tests).

(3) Aufgrund des hohen Zeitdrucks, die Auslieferung von Antigen-Tests an Schulen fortzusetzen, führte das Bildungsministerium über die BBG ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (Notbeschaffung) durch, bei dem nur der Logistikpartner M zur Angebotslegung eingeladen wurde. Diese Verfahrenswahl war mit einem finanziellen Risiko verbunden, da ein Mitbewerber die Dringlichkeit in einem Nachprüfungsantrag hätte hinterfragen können. Das Bildungsministerium erklärte sich zur Übernahme der daraus eventuell entstehenden Kosten von bis zu 1,93 Mio. EUR bereit. Das Verfahren wurde in der Folge ohne Nachprüfungsantrag abgeschlossen; aus der diesbezüglichen Rahmenvereinbarung mit dem Logistikpartner M rief das Bildungsministerium ab 14. Mai 2021 Logistikleistungen ab.

(4) Mit 28. Juni 2021 beauftragte das Bildungsministerium die BBG mit dem Abschluss einer Folgerahmenvereinbarung in einem transparenten einstufigen Verfahren mit Verhandlungsmöglichkeit und einer Laufzeit von 1. Oktober 2021 bis 31. August 2022.⁴⁶ Die Abrufe sollten nicht wie bisher zentral über das Bildungsministerium, sondern dezentral über die Schulen – in einem bei der BBG hierfür eingerichteten eShop – erfolgen. Im Verfahren legten zwei Anbieter Angebote vor, wobei die BBG einen aufgrund fehlender Eignungsnachweise aus dem Verfahren ausschied. Die BBG schloss die Rahmenvereinbarung am 23. September 2021 mit dem Logistikpartner M ab. Das Bildungsministerium rief ab 1. Oktober 2021 daraus Logistikleistungen zu Antigen- und PCR-Tests ab.

(5) Das Bildungsministerium bezahlte im Jahr 2021 20,66 Mio. EUR für Logistikleistungen im Zusammenhang mit Antigen- und PCR-Tests durch Abrufe über die BBG.⁴⁷

- 16.2 Der RH merkte an, dass das Bildungsministerium entgegen dem Hinweis seines bisherigen Logistikpartners M am Zeitplan zur ersten Auslieferung der Antigen-Tests für die geplanten Schulöffnungen im Jänner 2021 festhielt. In der Folge kam es bei dem anschließend beauftragten Logistikunternehmen L zu Problemen bei der Auslieferung. Offen blieb, wer im Bildungsministerium den Anstoß zur Beauftragung dieses Logistikunternehmens gegeben hatte.

Der RH wies darauf hin, dass die Abrufmenge aus der nachfolgend in Anspruch genommenen Rahmenvereinbarung mit dem Logistikunternehmen M für das Bildungsministerium unerwartet rasch erschöpft war. Er sah dies darin begründet, dass das Bildungsministerium und die BBG im Frühjahr 2021 keinen Überblick über den unmittelbar bevorstehenden Bedarf an Logistikleistungen und die noch verfügbaren Abrufmengen aus bestehenden Rahmenvereinbarungen hatten.

Zur Überbrückung bis zum Abschluss einer neuen Rahmenvereinbarung führte das Bildungsministerium über die BBG ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (Notbeschaffung) mit dem Logistikpartner M durch. Im Zuge dessen übernahm das Bildungsministerium ein Kostenrisiko für ein mögliches Nachprüfungsverfahren in Höhe von 1,93 Mio. EUR. Der RH sah das vom Bildungsministerium eingegangene Kostenrisiko kritisch. Seiner Ansicht nach hätte dieses Risiko durch eine vorausschauende Planung der BBG gemeinsam mit dem Bildungsministerium und durch ein rechtzeitiges Vergabeverfahren vermieden werden können.

⁴⁶ Vergabe einer besonderen Dienstleistung gemäß Anhang XVI im Oberschwellenbereich; gemäß § 151 Abs. 3 Bundesvergabegesetz 2018 frei gestaltbar

⁴⁷ Für das Jahr 2020 rief das Bildungsministerium laut eigenen Angaben keine Logistikleistungen für Tests über die BBG ab.

Der RH verwies auf seine Feststellungen und Empfehlung an das Bildungsministerium und die BBG in TZ 11, bei zukünftigen Vergabeverfahren und Abrufen aus Rahmenvereinbarungen vorausschauend zu planen und zusammenzuarbeiten, um rechtzeitig Vergabeverfahren ohne erhöhtes Kostenrisiko rechtskonform durchführen zu können.

- 16.3 Die BBG hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass der Initialbedarf des Bildungsministeriums in der Anfangsphase der COVID-19-Pandemie über eine bestehende Rahmenvereinbarung rechtskonform habe gedeckt werden können und die BBG durch ein laufendes Monitoring einen Überblick über noch verfügbare Abrufmengen aus bestehenden Rahmenvereinbarungen gehabt habe.

Die BBG nahm die Feststellungen des RH zur Kenntnis, stehe aber uneingeschränkt zur während der COVID-19-Pandemie gemeinsam mit dem Bildungsministerium vereinbarten Vorgehensweise. Der Beschaffungsbedarf des Bildungsministeriums sei als eigenes Los im Rahmen einer Standard-BBG-Ausschreibung im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung realisiert worden. Dies, um die schnellstmögliche Verfügbarkeit der dringlichst benötigten Logistik-Dienstleistung sicherzustellen. Da die BBG nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen sei, sei die Risikoüberbindung gesellschaftsrechtlich geboten und im Hinblick auf das GmbH-Gesetz unumgänglich. Richtig sei, dass das Risiko dieser rechtlich gebotenen Maßnahme nicht schlagend wurde.

- 16.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung in TZ 11.

Beschaffungen durch das Bildungsministerium

Überprüfte Vergaben

- 17.1 Der RH überprüfte die Beschaffungen mit einem Auftragsvolumen über 10.000 EUR brutto, die nicht unmittelbar über Rahmenvereinbarungen, etwa von der BBG, abgewickelt wurden, auf die Einhaltung des Vergaberechts und der ressortinternen Vorgaben. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Einhaltung der Kriterien in den 99 vom RH überprüften Vergabefällen:

Tabelle 7: Überblick über die Einhaltung der Kriterien in 99 vom RH überprüften Beschaffungen

überprüfte Kriterien	Vergabeverfahren, in denen die Kriterien eingehalten wurden	Fehlerquote
	Anzahl	in %
1. Die Vergabe war aktenmäßig entsprechend den internen Vorgaben dokumentiert. (TZ 18)	38 (von 86 ¹)	48,5 ¹
2. Das Bildungsministerium führte vor der Wahl des Vergabeverfahrens eine Auftragswertermittlung durch. (TZ 20)	0 (von 99)	100,0
3. Eine Bedarfsbegründung war im Akt dokumentiert. (TZ 20)	46 (von 99)	53,5
4. Die Beurteilung der Preisangemessenheit war nachvollziehbar. (TZ 20)	13 (von 99)	86,9
4a. Das Bildungsministerium holte dabei Vergleichsangebote ein.	7 (von 13)	46,2
5. Das Bildungsministerium prüfte einen Leistungsbezug über die BBG bzw. erstattete eine Meldung nach § 4 BB-GmbH-G. (TZ 20)	8 (von 99)	91,9
6. Ein schriftlicher Auftrag lag im Akt vor bzw. es wurde vor Leistungsbeginn ein Vertrag abgeschlossen. (TZ 21)	64 (von 99)	35,4
6a. Das Bildungsministerium verwendete dabei die ressortinternen Vorlagen und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes.	45 (von 64)	29,7
7. Die Auftragssumme wurde nicht überschritten.	85 (von 99)	14,1 ²
8. Die Pflicht zur Bekanntgabe vergebener Aufträge wurde eingehalten. (TZ 21)	8 (von 39 ³)	79,5 ³

BBG = Bundesbeschaffung GmbH

Quelle: BMBWF; Bewertung: RH

BB-GmbH-G = Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung

¹ abzüglich jener Fälle, in denen eine Vergabedokumentation fehlte, aber auch nicht verpflichtend war, weil der geschätzte Auftragswert unter 15.000 EUR netto lag

² In 14 von 99 Vergabefällen lag eine Überschreitung der Auftragssumme ohne bzw. ohne ausreichende Begründung vor. In einem Fall zur Beauftragung der Prävalenzstudie wurde die Auftragssumme um 87 % überschritten.

³ 60 Vergabefälle unter 50.000 EUR netto, bei denen keine Verpflichtung zur Bekanntgabe vergebener Aufträge bestand, wurden nicht eingerechnet.

- 17.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Vergabeverfahren der vom Bildungsministerium direkt durchgeführten Beschaffungen, gemessen an den vergaberechtlichen Bestimmungen und ressortinternen Beschaffungsvorgaben, mangelhaft waren.

Dokumentation

- 18.1 (1) Nach der Beschaffungsrichtlinie für den Bereich der Zentralstelle des Bildungsministeriums⁴⁸ (in der Folge: **Beschaffungsrichtlinie**) waren Vergaben in angemessenem Ausmaß für Dritte nachvollziehbar zu dokumentieren – ab einem geschätzten Auftragswert von 15.000 EUR netto verpflichtend im ELAK. Zusätzlich erließ das Bildungsministerium im Juli 2020 eine interne Anweisung zur Erfassung und nachträglichen Ergänzung der Dokumentation der Vergaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie.⁴⁹

(2) Von den 99 vom RH überprüften Vergaben gab es in 38 Fällen eine „Vergabedokumentation“ im ELAK. In 48 Fällen fehlte im ELAK eine Vergabedokumentation, obwohl diese nach den ressortinternen Vorgaben verpflichtend war.⁵⁰

Bei den überprüften Fällen mit „Vergabedokumentation“ waren die inhaltlichen Entscheidungsprozesse grundsätzlich im ELAK dokumentiert. Zu den festgestellten Mängeln verwies der RH auf die nachfolgenden TZ 19 ff.

(3) Das Bildungsministerium führte im April 2021 – unabhängig von der COVID-19-Pandemie – ressortintern ein Beschaffungsassistententool ein, das ab einem geschätzten Netto-Auftragswert von 50.000 EUR verpflichtend zu verwenden war. Das Beschaffungsassistententool unterstützte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Abklärung vergaberechtlich relevanter Fragen und bei Grobeinschätzungen des Beschaffungsvorgangs, etwa bei der Wahl des Vergabeverfahrens. Auch eine Dokumentation des Beschaffungsvorgangs war in diesem Tool möglich und konnte im ELAK abgespeichert werden. Alle im Beschaffungsassistententool eingetragenen Beschaffungen wurden in einer Datenbank gespeichert.

- 18.2 Der RH beurteilte die Mängel in der aktenmäßigen Dokumentation und die fehlende durchgängige Einhaltung der internen Vorgaben zu einer Vergabedokumentation kritisch. Gerade bei der Inanspruchnahme der Sonderverfahren sah der RH das Bildungsministerium als Auftraggeber in der Pflicht, für eine nachvollziehbare und exakte Dokumentation Sorge zu tragen.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, auf eine nachvollziehbare aktenmäßige Dokumentation der wesentlichen Schritte im Vergabeprozess zu achten und die internen Vorgaben zur Vergabedokumentation durchgehend einzuhalten.

⁴⁸ zuletzt Version 4.1 vom 19. März 2021

⁴⁹ Rundschreiben Beschaffungen anlässlich COVID-19 und allgemeine Vergabegrundsätze vom 21. Juli 2020

⁵⁰ In weiteren 13 Fällen fehlte ebenso eine Vergabedokumentation im ELAK, doch war diese aufgrund eines Netto-Auftragswerts von unter 15.000 EUR nicht verpflichtend.

Der RH erachtete die Einführung des Beschaffungsassistententools als positiv. Er hielt jedoch fest, dass dieses erst ab einem geschätzten Netto–Auftragswert von 50.000 EUR verpflichtend zu verwenden war, während Beschaffungen bereits ab einem geschätzten Netto–Auftragswert von 15.000 EUR im ELAK zu dokumentieren waren.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, die Möglichkeit zu prüfen, das Beschaffungsassistententool zur Einrichtung eines Beschaffungscontrollings (TZ 9) zu nutzen und eine verpflichtende Verwendung des Beschaffungsassistententools ab einem geschätzten Netto–Auftragswert von 15.000 EUR vorzusehen.

- 18.3 Das Bildungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zur Dokumentation zustimmend zur Kenntnis. Es sei bereits ein Rundschreiben geplant, das nochmals an die Dokumentationsvorgaben erinnern werde. Zudem sei angedacht, das hausinterne Beschaffungsassistententool, das u.a. eine einheitliche und vollständige Dokumentation erleichtere, zukünftig bereits ab einem geschätzten Netto–Auftragswert von 15.000 EUR verpflichtend anzuwenden.

Das Bildungsministerium habe mit Krisenmanagement in diesem Umfang nur wenig Erfahrung; eine lückenlose Dokumentation aufgrund des enormen Drucks und der knappen Zeit in dieser Ausnahmesituation sei nicht immer möglich gewesen.

- 18.4 Der RH sah das Vorhaben des Bildungsministeriums, das Beschaffungsassistententool bereits ab einem Netto–Auftragswert von 15.000 EUR verpflichtend vorzusehen, positiv. Er betonte darüber hinaus, dass vom Bildungsministerium auch zu prüfen wäre, ob das Beschaffungsassistententool zur Einrichtung eines Beschaffungscontrollings genutzt werden kann.

Wahl des Vergabeverfahrens

- 19.1 (1) Keiner der 99 vom RH überprüften Vergaben ging eine öffentliche Bekanntmachung voraus. Das Bildungsministerium vergab alle Aufträge entweder als Direktvergaben, im Zuge eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung oder – in einem Fall – als Vertragserweiterung:

Tabelle 8: Art des Vergabeverfahrens bei den 99 vom RH überprüften Beschaffungen

Art des Vergabeverfahrens	Anzahl	in %
Direktvergaben	67	67,7
<i>davon</i>		
<i>ohne Einholung von Vergleichsangeboten</i>	46 (von 67)	68,7
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	31 ¹	31,3
Vertragserweiterung nach § 365 Abs. 3 Bundesvergabegesetz 2018	1	1,0
Summe überprüfte Vergabefälle	99	100,0

¹ inklusive fünf Vergabefälle, bei denen die Ausnahmebestimmung § 9 Abs. 1 Z 3 Bundesvergabegesetz 2018 „Schutz wesentlicher Interessen der Republik Österreich“ zur Anwendung kam

Quelle: BMBWF

Eine interne Anweisung des Bildungsministeriums verwies auf das Rundschreiben des Justizministeriums, wonach Sonderverfahren nur in Ausnahmefällen zulässig und darüber hinaus die Voraussetzungen im Einzelfall genau zu prüfen und zu dokumentieren sind.⁵¹ Die Wahl des Vergabeverfahrens begründete das Bildungsministerium – bei geschätzten Auftragswerten sowohl unter als auch über dem Schwellenwert für Direktvergaben von 100.000 EUR netto⁵² – mit „hoher Dringlichkeit“, „Zeitdruck“ und einem „einzigen Anbieter, der innerhalb kurzer Zeit die Leistung erbringen kann“.

(2) Nach der Beschaffungsrichtlinie des Bildungsministeriums waren bei Direktvergaben ab einem geschätzten Netto–Auftragswert von 5.000 EUR mindestens zwei Angebote, ab 15.000 EUR mindestens drei Angebote einzuholen. Diese Vorgaben wurden in 52 Fällen – 78 % der Direktvergaben – nicht eingehalten. In 46 Direktvergaben holte das Bildungsministerium kein Vergleichsangebot ein.

⁵¹ Rundschreiben Beschaffungen anlässlich Covid-19 und allgemeine Vergabegrundsätze vom 21. Juli 2020

⁵² Schwellenwerteverordnung 2018, BGBl. II 211/2018 i.d.F. BGBl. II 605/2020

(3) In fünf Fällen im Frühjahr 2020 verwies das Bildungsministerium darauf, dass das Vergaberecht nach der Ausnahmebestimmung des § 9 Abs. 1 Z 3 Bundesvergabegesetz 2018 („Schutz wesentlicher Interessen der Republik Österreich“) nicht anzuwenden sei.

(4) In fünf weiteren Fällen förderte das Bildungsministerium Studien. In einem Fall holte es zur rechtlichen Absicherung der Einstufung als Förderung ein Rechtsgutachten ein.⁵³ Das Bundeshaushaltsgesetz 2013⁵⁴ verstand unter Förderungen (u.a.) Geldzuwendungen, die für eine Leistung, an der ein erhebliches, öffentliches Interesse bestand, gewährt wurden, ohne dafür eine angemessene, geldwerte Gegenleistung zu erhalten. Damit war kein Erfolg geschuldet.

19.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium für 67 der 99 Vergaben, die der RH überprüfte, Direktvergaben wählte. Wie vom RH bereits mehrfach festgestellt, gewährleisteten Direktvergaben ein deutlich geringeres Maß an Wettbewerb und Transparenz als Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung.

Das Bildungsministerium hielt in 78 % der überprüften Direktvergaben seine eigenen Vorgaben zur Einholung von Vergleichsangeboten nicht ein. Der RH führte diesen hohen Anteil auf die Dringlichkeit von Beschaffungen während der COVID-19-Pandemie zurück. Er verwies jedoch darauf, dass Vergleichsangebote ein wesentliches Instrument der Preisangemessenheitsprüfung sind und zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Vergabe von Aufträgen beitragen.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, die Vorgaben der Beschaffungsrichtlinie über die Einholung von Vergleichsangeboten durchgehend einzuhalten.

Der RH merkte darüber hinaus an, dass das Bildungsministerium in fünf Vergabefällen die Ausnahmebestimmung des § 9 Abs. 1 Z 3 Bundesvergabegesetz 2018 („Schutz wesentlicher Interessen der Republik Österreich“) heranzog, obwohl diese laut Rundschreiben des Justizministeriums nicht erfüllt war (**TZ 9**).

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, die vergaberechtliche Ausnahmebestimmung „Schutz wesentlicher Interessen der Republik Österreich“ entsprechend der Rechtsansicht des Justizministeriums eng auszulegen und die Vorteile der Vergabe unter Wettbewerbsbedingungen – soweit möglich – auch in Krisensituationen zu nutzen.

⁵³ Das Rechtsgutachten kostete 19.982 EUR.

⁵⁴ BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

Dem Bildungsministerium stand neben der Vergabe eines öffentlichen Auftrags auch die Gewährung einer Förderung offen. Für den RH konnte ein öffentliches Interesse an wissenschaftlichen Fragen, das Förderungen für Studien rechtfertigte, gegeben sein: Die Gewährung einer Förderung erforderte ein erhebliches Interesse des Bildungsministeriums ohne konkreten Anspruch auf eine angemessene, geldwerte Gegenleistung. Soweit ein konkreter Bedarf an einem Forschungs- bzw. Studienergebnis bestand, das klar definierte Fragen beantwortete, rückte die Gegenleistung in den Vordergrund; eine Förderung war dann nicht mehr als geeignetes Mittel zur Zielerreichung anzusehen.

Für den RH war daher, soweit das Interesse am Leistungsaustausch überwog, nicht zuletzt aus Gründen der rechtlichen Durchsetzbarkeit eine öffentliche Auftragsvergabe vorzuziehen.⁵⁵

- 19.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums nehme es die Empfehlungen zustimmend zur Kenntnis. Zur Einholung von Vergleichsangeboten werde es im geplanten Rundschreiben nochmals an die Beschaffungsrichtlinie erinnern. Abrufe aus laufenden Rahmenvereinbarungen der BBG seien von dieser Bestimmung allerdings ausgenommen.

Die Ausnahmebestimmung des § 9 Abs. 1 Z 3 Bundesvergabegesetz 2018 sei – wie ausgeführt – nur in fünf Fällen und dies in den ersten, besonders unübersichtlichen und bedrohlichen Monaten der COVID-19-Pandemie angewandt worden. Nach Vorliegen des klarstellenden Rundschreibens des Justizministeriums sei dieses umgehend hausintern verteilt und sei auf den engen Anwendungsbereich der Ausnahme hingewiesen worden.

Vorbereitungshandlungen

- 20.1 (1) Nach der Beschaffungsrichtlinie des Bildungsministeriums war als Vorbereitungshandlung zu klären, ob die zu beauftragende Leistung über interne Ressourcen erbracht werden konnte. In 46 der überprüften 99 Vergabefälle lag eine Bedarfsbegründung dazu vor, warum die Leistung extern beauftragt wurde.
- (2) Öffentliche Auftraggeber waren dazu verpflichtet, vor Durchführung des Vergabeverfahrens den Auftragswert der Leistung sachkundig zu ermitteln. In keinem der überprüften 99 Vergabefälle lag eine aktenmäßig dokumentierte Auftragswertermittlung vor Angebotseinholung vor.

⁵⁵ RH-Bericht „Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich“ (Reihe Bund 2022/23, TZ 8)

(3) Die Vergabe hatte zu angemessenen Preisen zu erfolgen. In 13 Fällen waren die Begründungen zur Preisangemessenheit inhaltlich nachvollziehbar. In sieben dieser 13 Fälle holte das Bildungsministerium Vergleichsangebote ein. In den restlichen Fällen fehlte eine Begründung oder ein Nachweis zur Preisangemessenheit. Häufig führte das Bildungsministerium an, dass „allein dieser Anbieter innerhalb einer bestimmten Frist die Leistung erbringen“ könne.

(4) Nach dem Bundesgesetz über die Errichtung der BBG⁵⁶ hatten die Dienststellen des Bundes die von ihnen benötigten Waren und Dienstleistungen, die die BBG in ihrem Portfolio anbot, über diese zu beziehen (Bezugspflicht). Die Beschaffungsrichtlinie des Bildungsministeriums wies darauf hin und betonte, dass, soweit ein adäquates Angebot der BBG bestehe, dieses auch zu nutzen sei. Im Falle einer Alternativbeschaffung hatte eine Meldung an die BBG zu ergehen, jedoch nicht, wenn kein adäquates Angebot der BBG bestand (sogenannte § 4-Meldung).

In acht der 99 Fälle war dokumentiert, dass das Bildungsministerium eine Beschaffung aus dem Angebot der BBG geprüft hatte. § 4-Meldungen fehlten zur Gänze.

- 20.2 Der RH hielt fest, dass in weniger als der Hälfte der überprüften Vergabefälle eine Bedarfsbegründung vorlag. Damit fehlte die Bestätigung, dass alle Beauftragungen externer Anbieter tatsächlich erforderlich waren.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, vor Beauftragung einer Leistung bei einem externen Anbieter eine Bedarfsplanung vorzunehmen und deren Begründung aktenmäßig zu dokumentieren.

Zudem kritisierte der RH, dass das Bildungsministerium den Auftragswert in keinem der überprüften Fälle nachweislich vor Angebotseinholung ermittelte und dass nur in 13 Fällen die Begründungen zur Preisangemessenheit inhaltlich nachvollziehbar waren.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, vor Angebotseinholung – als Grundlage für die Wahl des Vergabeverfahrens und die spätere Beurteilung der Preisangemessenheit – durchgehend eine Auftragswertermittlung durchzuführen und diese jedenfalls aktenmäßig zu dokumentieren.

Der RH sah – angesichts der grundsätzlichen Bezugspflicht über die BBG – die geringe Anzahl von Fällen, in denen das Bildungsministerium eine mögliche Beschaffung aus dem Angebot der BBG prüfte, bzw. die fehlenden § 4-Meldungen kritisch.

⁵⁶ Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung, BGBl. I 39/2001 i.d.g.F.

Er empfahl dem Bildungsministerium, auf die Einhaltung des Bundesgesetzes über die Errichtung der BBG zu achten und bei Beschaffungen zu überprüfen, ob ein Bezug über die BBG möglich ist, bzw. im Falle einer Alternativbeschaffung eine Meldung nach § 4 leg. cit. zu erstatten.

- 20.3 Das Bildungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen zustimmend zur Kenntnis. Im geplanten Rundschreiben werde es nochmals an die Bedarfsplanung erinnern. Bedarfe seien aufgrund von Unkenntnis über die pandemische Lage und deren Entwicklung zum Teil nicht planbar gewesen. Bei Beratungen mit der BBG sei bekannt geworden, dass die BBG aufgrund der damaligen Planungsvorläufe zu wenig Testmaterialien für das Bildungsministerium im Angebot gehabt habe.

Im geplanten Rundschreiben werde nochmals an die Auftragswertschätzung erinnert. Dessen ungeachtet sei die Einholung von Angeboten fallweise notwendige Voraussetzung, um die gebotene Auftragswertschätzung vornehmen zu können. Die Angebotseinholung diene u.a. auch der Marktanalyse. Eine Auftragswertschätzung ohne entsprechende Informationen über aktuelle Preise und Marktlage sei mitunter schwierig.

Im geplanten Rundschreiben werde auch auf die Nutzung des BBG-Angebots sowie auf eine allfällige § 4-Meldung hingewiesen.

- 20.4 Der RH verwies zur Einholung von Angeboten als notwendige Voraussetzung für die gebotene Auftragswertschätzung auf die Vorarbeitenproblematik und § 25 Abs. 1 Bundesvergabegesetz 2018, wonach Auftraggeber verpflichtet sind, aktiv Vorkehrungen zu treffen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Schriftlichkeit, Vertragsvorlagen und Bekanntmachung

- 21.1 (1) Nach dem Bundesvergabegesetz 2018 hatten öffentliche Auftraggeber den Zuschlag schriftlich zu erteilen. Auch den internen Vorgaben des Bildungsministeriums zufolge waren Werkverträge in schriftlicher Form abzuschließen.

In 35 der 99 überprüften Vergabefälle war keine schriftliche Auftragserteilung bzw. kein Vertragsabschluss vor Leistungsbeginn dokumentiert. Zudem war im Großteil der Fälle nicht beurteilbar, ob der Vertrag bzw. der Auftrag vor Leistungsbeginn vorlag, weil die Leistungserbringung nicht eigens erfasst war.

In einem Fall begründete das Bildungsministerium den verspäteten Abschluss der Beauftragung im ELAK mit einer längeren krankheitsbedingten Abwesenheit der Sachbearbeiterin. Bei der Beauftragung von Umfragen eines Markt- und Meinungsforschungsunternehmens war in keinem Fall ein Vertragsabschluss vor Leistungsbeginn dokumentiert. Das Unternehmen legte in einem Fall zwei Wochen nach

Durchführung einer Umfrage eine Rechnung an das Bildungsministerium; dem Akt war weder ein Angebot noch eine Beauftragung beigelegt.

(2) Nach den ressortinternen Vorgaben der Beschaffungsrichtlinie standen Vertragsvorlagen des Bildungsministeriums und die Allgemeinen Vertragsbedingungen des Bundes zur Verfügung. In 54 von 99 Fällen verwendete das Bildungsministerium nicht die Vorlagen bzw. die Allgemeinen Vertragsbedingungen.

(3) Das Vergaberecht verpflichtete den öffentlichen Auftraggeber grundsätzlich zur Bekanntmachung

- einer beabsichtigten Vergabe,
- der Ausschreibungsunterlagen und
- eines vergebenen Auftrags.

Keinem der überprüften Verfahren ging eine Bekanntmachung der beabsichtigten Vergabe oder eine öffentliche Bekanntmachung (Ausschreibung) voraus, wobei dies bei Direktvergaben und Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (Notbeschaffung) grundsätzlich nicht erforderlich war.

Vergebene Aufträge waren ab einem geschätzten Netto–Auftragswert von 50.000 EUR im Unterschwellenbereich⁵⁷ binnen 30 Tagen nach Zuschlagserteilung über die Plattform www.data.gv.at bekannt zu geben. Im Oberschwellenbereich⁵⁸ bestanden zusätzlich unionsweite Bekanntgabepflichten über die Datenbank Tender Electronics Daily.

Für eine Verletzung der Bekanntmachungs– und Bekanntgabepflichten sah das Bundesvergabegesetz 2018 grundsätzlich eine Verwaltungsstrafe von bis zu 50.000 EUR vor.

Bei acht der überprüften 99 Vergabeverfahren enthielt der ELAK Hinweise auf eine zeitgerechte nationale bzw. unionsweite Bekanntgabe. In 60 Vergabefällen war eine Bekanntgabe nicht erforderlich, da der geschätzte Netto–Auftragswert unter 50.000 EUR lag. In den verbleibenden 31 Fällen waren die Bekanntgaben verspätet oder im ELAK nicht dokumentiert.

- 21.2 Der RH kritisierte, dass das Bildungsministerium das Erfordernis der Schriftform bei 35 von 99 überprüften Vergaben nicht durchgängig einhielt. Nach Ansicht des RH war nur die schriftliche Auftragsvergabe oder Auftragsänderung geeignet, Klarheit und Rechtssicherheit über den Leistungsinhalt und –umfang zu schaffen und damit

⁵⁷ bei öffentlichen Auftraggebern im überprüften Zeitraum bis 139.000 EUR netto

⁵⁸ bei öffentlichen Auftraggebern im überprüften Zeitraum ab 139.000 EUR netto

zu gewährleisten, dass die Einhaltung der vertraglichen Pflichten und eine Auftragserteilung vor Leistungsbeginn nachvollzogen werden können.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, Verträge aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit vor Leistungsbeginn schriftlich abzuschließen sowie bei Vertragsänderungen die Schriftform einzuhalten.

Der RH hielt fest, dass aufgrund der Verfahrenswahl keinem der überprüften Verfahren eine öffentliche Bekanntmachung vorausging, lediglich vergebene Aufträge gab das Bildungsministerium bekannt; er wertete als kritisch, dass die Verpflichtung zur Bekanntgabe nicht immer eingehalten wurde oder die Bekanntgabe nicht immer dokumentiert war und verwies auf die dabei drohenden Verwaltungsstrafen.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, auf eine durchgehende Einhaltung der Bekanntgabepflichten zu achten und diese aktenmäßig zu dokumentieren.

- 21.3 Das Bildungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen zustimmend zur Kenntnis. Die Republik habe sich in einem Krisenmodus befunden und es sei nach bestem Wissen und Gewissen gehandelt worden. Aufträge seien in einzelnen Fällen aufgrund dringender Handlungserfordernisse parallel zur Auftragsvergabe aktenmäßig dokumentiert worden, die aktenmäßig genehmigte Schriftform der Auftragsvergabe sei nachgereicht worden. Im geplanten Rundschreiben werde nochmals an die Bekanntgabepflicht erinnert. Weiters könne die Bekanntgabe über das Beschaffungsassistenztool dokumentiert werden; die Informationen bzw. Felder im Tool würden laufend verbessert und angepasst.

Für die 99 vom RH überprüften Vergaben sei eine Bekanntmachung gesetzlich nicht verpflichtend vorgesehen. Das Vergaberecht sehe unterschiedliche Verfahrensarten vor, die gleichermaßen zulässig seien und aus denen jeweils bewusst gewählt werden müsse. Formale Verfahren bedeuteten einen verwaltungstechnischen und mitunter auch finanziellen Mehraufwand. Auch dies sei bei der Prüfung von Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen.

- 21.4 Der RH entgegnete dem Bildungsministerium, dass bei den überprüften Vergabeverfahren zum Teil keine schriftliche Beauftragung – und auch keine Nachreichung – dokumentiert war.

Darauf, dass bei den überprüften Verfahren eine vorausgehende Ausschreibung grundsätzlich nicht erforderlich war, hatte der RH hingewiesen.

Externe Beratungsleistungen

- 22.1 Das Bildungsministerium nahm in neun Fällen externe rechtliche Beratung zu den Auftragsvergaben in den Jahren 2020 und 2021 in Anspruch. Hierfür fielen insgesamt 111.900 EUR an. Rechtliche Beratung zog es überwiegend zur Absicherung der gewählten Vergabeverfahrensart heran. Das Bildungsministerium verfügte in der Abteilung PräS/11 über eigene vergaberechtliche Expertise.

Bei vier dieser Beauftragungen waren keine überprüfbaren Akten vorhanden. In einem Fall lag keine Dokumentation der Vergabe vor, in einem Akt fehlte die Dokumentation des Inhalts der Rechtsberatung. In einem weiteren Fall fasste die Stellungnahme der externen Beratung lediglich den Inhalt der Leitlinien der Europäischen Kommission und des Rundschreibens des Justizministeriums zusammen. Zu diesem Zeitpunkt war dieses Rundschreiben im Bildungsministerium bereits bekannt und Gegenstand einer internen Anweisung.

- 22.2 Der RH sah die Beauftragung externer vergaberechtlicher Beratungsleistungen kritisch, weil das Bildungsministerium über eigene vergaberechtliche Expertise verfügte. Insbesondere kritisierte er das Heranziehen einer externen rechtlichen Beratung, um bereits nachweislich bekannte Inhalte zusammenzufassen.

Er kritisierte zudem die Dokumentation zur externen rechtlichen Beratung als mangelhaft und verwies hierzu auf seine Empfehlung zu einer nachvollziehbaren aktenmäßigen Dokumentation (TZ 18).

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, vor der Beauftragung externer rechtlicher Beratungsleistungen nach Kosten–Nutzen–Überlegungen und je nach Komplexität der Rechtsfragen abzuwägen, ob internes Know-how und interne Ressourcen ausreichen oder tatsächlich eine externe rechtliche Beratung notwendig ist.

- 22.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums nehme es die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis. Es wies darauf hin, dass die fallweise Beiziehung externer Beratung in den Pandemiezeiten mit rechtlich zum Teil gänzlich neuen Fragestellungen rasch ein rechtlich abgesichertes Handeln ermöglicht habe. In der Vielzahl der Fälle sei die Finanzprokurator in die Beratungen einbezogen worden.

Tests

Flächendeckende Tests

- 23.1 (1) Das Epidemiegesetz 1950 sah ab 26. September 2020⁵⁹ die Möglichkeit für Screening-Programme im Schulbereich vor, sofern das Einvernehmen mit dem Gesundheitsminister hergestellt war.

Ab 18. Jänner 2021 begannen stufenweise an den rd. 6.000 österreichischen Schulen die Antigen-Selbsttests für rd. 1,14 Mio. Schülerinnen und Schüler. Ab 17. Mai 2021 standen Schülerinnen und Schülern aller Schulstufen drei Antigen-Selbsttests pro Woche zur Verfügung. Eine Einvernehmensherstellung des Bildungsministers mit dem Gesundheitsminister gemäß § 5a Abs. 5 Epidemiegesetz 1950 war dazu nicht dokumentiert.

(2) Ab April 2021 startete die Stadt Wien ein Pilotprojekt zum Einsatz von PCR-Tests des Wiener Testprogramms „Alles gurgelt!“ für Schülerinnen und Schüler sowie Lehr- und Verwaltungspersonal an zehn Wiener Schulen. Am 4. August 2021 beschloss der medizinische Krisenstab der Stadt Wien die Ausrollung der PCR-Testinfrastruktur über „Alles gurgelt!“ für alle Wiener Schulen. Um dies umzusetzen, beauftragte die Stadt Wien die Bildungsdirektion für Wien, die organisatorischen Schritte zur Implementierung in allen Wiener Schulen schrittweise einzuleiten und die Schulen bestmöglich zu unterstützen.

(3) Im Rahmen der Presseinformation zum Schulstart 2021/22 am 24. August 2021 informierte das Bildungsministerium über ein eigenes österreichweites PCR-Testprogramm („Alles spült“), das auch Wien einschloss. Die Testart und -frequenz änderten sich ab Beginn des Schuljahres 2021/22 wie folgt: Einmal pro Woche gab es einen PCR-Test über das Programm „Alles spült“ und weiterhin zweimal wöchentlich Antigen-Tests.⁶⁰

⁵⁹ BGBl. I 104/2020

⁶⁰ Zur Öffnung der Schulen im Juni und Anfang Juli 2020 untersuchte eine Pilotstudie an elf Wiener Schulen den Nachweis von COVID-19-Infektionen bei Schulkindern mittels Mund-Rachenspülung und Proben-Pooling. In der Pilotstudie konnten die Umsetzbarkeit und Effektivität einer Beprobung ganzer Schulen mittels Gurgelproben und Proben-Pooling belegt werden.

Aufbauend auf der Pilotstudie beauftragte das Bildungsministerium im Schuljahr 2020/21 die sogenannte „Gurgelstudie“ (TZ 42), die die Öffnung der Schulen in Österreich im Herbst 2020 bis Sommer 2021 begleitete. Ihr Ziel war es, belastbare Daten zur Rolle von Kindern für die Epidemiologie von COVID-19 zu liefern und so eine wissenschaftliche Grundlage für regulatorische Maßnahmen im Schulbereich in Österreich bereitzustellen. Sie umfasste rd. 14.800 Schülerinnen und Schüler sowie ca. 1.200 Lehrpersonen.

Im Frühjahr 2021 erstellten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Rahmen der COVID-19 Future Operations Plattform (FOP) ein Konzept zu einem flächendeckenden PCR-Monitoring in österreichischen Schulen. Dieses Konzept lieferte die Grundlage für die Pilotstudie „SARS-CoV-2-PCR-Monitoring an Österreichs Schulen (Schulen Gurgeln)“, bei der im Mai und Juni 2021 mit 17 Wiener Schulen die Umsetzbarkeit eines umfassenden „Schutzschirms“ von drei PCR-Tests pro Woche pilotiert bzw. das Konzept weiterentwickelt wurde. Dritter Teil des Projekts war ein Implementierungskonzept, um das Modell großflächig auszurollen.

Da für die Wiener Schulen über den Sommer 2021 parallel zwei PCR-Teststrukturen (Programme) vorbereitet worden waren, erhielt die Stadt Wien nach Gesprächen mit dem Bildungsministerium eine Sonderstellung. Die PCR-Testinfrastruktur wurde nach Schultypen aufgeteilt:

- in der Primarstufe und den Sonderschulen gab es wöchentlich zwei PCR-Tests mit „Alles spült“ und einen Antigen-Test,
- in der Sekundarstufe I und II gab es wöchentlich zwei PCR-Tests mit „Alles gurgelt!“ und einen Antigen-Test.

Es lag weder eine schriftliche Vereinbarung über diese Aufteilung vor, noch waren Überlegungen zu den unterschiedlichen Kosten der beiden Programme dokumentiert. Als Gründe für die Aufteilung gab die Bildungsdirektion für Wien die Belastungen der Laborkapazitäten sowie die unterschiedliche Handhabung der Tests an. Darüber hinaus war das Programm „Alles gurgelt!“ bereits gut in Wien etabliert und lieferte zuverlässige Ergebnisse.

Mit Jahreswechsel 2021/22 kam es zu einem bundesweiten Anbieterwechsel im PCR-Testprogramm „Alles spült“. Anlässlich dieses Anbieterwechsels vereinbarte das Bildungsministerium am 17. Dezember 2021 schriftlich mit der Stadt Wien, ab 10. Jänner 2022 alle Wiener Schülerinnen und Schüler mit dem Programm „Alles gurgelt!“ zu testen.

(4) Die Screening-Programme – sowohl die Tests an Schulen als auch das Wiener Testprogramm „Alles gurgelt!“ – wurden gemäß § 36 Epidemiegesetz 1950 aus Bundesmitteln finanziert. Allerdings unterschieden sich die Kosten je durchgeführten PCR-Test bei den beiden Programmen. Im Jahr 2021 beliefen sich die durchschnittlichen Kosten des Bildungsministeriums für einen durchgeführten PCR-Test im Rahmen von „Alles spült“ auf 5,71 EUR. Die durchschnittlichen Kosten in Wien für einen durchgeführten Test im Rahmen von „Alles gurgelt!“ waren um 1,54 EUR höher.⁶¹ Für das Jahr 2021 bedeutete dies 4,44 Mio. EUR Mehrkosten für den Bund.

- 23.2 Der RH wies kritisch auf die fehlende Dokumentation zur Einvernehmensherstellung mit dem Gesundheitsminister in Bezug auf das Screening-Programm im Schulbereich für das Schuljahr 2020/21 hin.

Er empfahl dem Bildungsministerium, auf die Dokumentation der Einvernehmensherstellung mit dem Gesundheitsminister bei Screening-Programmen im Schulbereich zu achten.

⁶¹ Kosten von September bis Dezember 2021 inklusive Auflösung Pool und Mutationsanalyse zuzüglich eigener Logistik für Schulen; Berechnungsgrundlagen Stadt Wien

Weiters sah der RH die parallele Vorbereitung der flächendeckenden PCR-Tests an den Wiener Schulen im Sommer 2021 durch das Bildungsministerium und die Stadt Wien kritisch. Nach Ansicht des RH war zudem die kompetenzrechtliche Zuständigkeit der Stadt Wien nicht eindeutig, die Bildungsdirektion für Wien damit zu beauftragen, die Implementierung der flächendeckenden PCR-Tests in allen Wiener Schulen schrittweise einzuleiten und zu unterstützen.

Der RH kritisierte, dass für die Aufteilung der Wiener Schulen zwischen „Alles gurgelt!“ und „Alles spült“ im Jahr 2021 keine schriftliche Vereinbarung vorlag. Zudem sah er es kritisch, dass weder das Bildungsministerium noch die Stadt Wien die unterschiedlichen Kosten der beiden Testprogramme in die Überlegungen zur Aufteilung der Wiener Schulen einbezog, wodurch dem Bund Mehrkosten von 4,44 Mio. EUR für das Jahr 2021 entstanden. Der RH räumte allerdings ein, dass das Wiener Programm „Alles gurgelt!“ zu Beginn des Schuljahres 2021/22 in Wien bereits gut etabliert war und zuverlässige Ergebnisse lieferte.

Schließlich wies der RH darauf hin, dass in Wien die Schülerinnen und Schüler zweimal pro Woche mittels PCR-Test getestet wurden, in den anderen Ländern hingegen im Wesentlichen nur einmal.

23.3 (1) Das Bildungsministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass durch Änderung des Epidemiegesetzes 1950 diese Möglichkeit nicht gegeben sei. Falls es zu einer gesetzlichen Änderung kommen sollte, werde diese Dokumentation im ELAK festgehalten.

(2) Die Stadt Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die im RH-Bericht angeführten rd. 2,90 Mio. „Alles gurgelt!“-Tests in Wiener Schulen (PCR-Tests Sekundarstufe I und II in Wien – erkennbar an der Schulkennzahl) nur eine Teilmenge der Screening-Testungen dieser Gruppe darstellen würden. Nach den Aufzeichnungen der Stadt Wien seien in den Kalenderwochen 39 bis 52 rd. 4,60 Mio. Tests aller 6- bis 19-Jährigen und des Schulpersonals im System „Alles gurgelt!“ administriert worden. Auch Tests, die „klassisch“ zu Hause durchgeführt worden seien, hätten für den Schulbesuch gegolten. Um die Möglichkeit von drei Tests pro Woche – entsprechend den Empfehlungen aus der Pilotphase – anzubieten, sei es notwendig gewesen, auch Tests für zu Hause anzubieten.

Bei der Ausrollung auf alle Wiener Schulen seien die Empfehlungen der Pilotphase umgesetzt worden. Die Ausrollung an allen Wiener Schulen sei bereits am 1. Juni 2021 im Wiener medizinischen Krisenstab beschlossen und am selben Tag dem Gesundheitsministerium zur Kenntnis gebracht worden. Warum die beiden Bundesministerien dies in ihrem Einvernehmen vom 24. August 2021 nicht bedacht hätten, sei nicht nachvollziehbar. Die schrittweise Ausrollung sei bereits ab dem Sommersemester 2021 erfolgt. Damit sei in Wien ohne Zeitdruck ein etabliertes,

zuverlässiges, qualitätsgesichertes und vergaberechtskonformes System zur Verfügung gestanden. Warum das Bildungsministerium trotzdem auf einem eigenen mangelhaften System bestanden habe, sei nicht nachvollziehbar.

Weiters erschließe sich nicht, warum der RH einen Kostenvergleich zwischen einem etablierten, zuverlässigen, qualitätsgesicherten und vergaberechtskonformen System und einem System, bei dem das nicht der Fall gewesen sei, anstellte. Zweifellos seien positive Tests (aufgrund der notwendigen Poolauflösung) im Gegensatz zu negativen Tests teurer. Ziel sei es aber nicht gewesen, möglichst viele negative Testergebnisse zu produzieren, sondern positiv getestete Schülerinnen und Schüler schon vor Besuch der Schule „herauszufischen“. Der RH habe Qualitätsprobleme und eine niedrige Positivrate beim Programm „Alles spült“ festgestellt; niedrigere Kosten pro Test seien diesem Programm daher wegen der geringeren Notwendigkeit der Poolauflösung inhärent. Nach Berechnungen der Stadt Wien – auf Basis der zu den Schultests durch das Bildungsministerium bereitgestellten Daten – habe die Positivrate der Schultests bei „Alles spült“ 0,15 %, bei „Alles gurgelt!“ 0,50 % betragen. Die Positivrate aller „Alles gurgelt!“-Tests sei noch höher gelegen. Dies ergebe, multipliziert mit den Zahlen des RH, Kosten von 3.911 EUR („Alles spült“) bzw. von 1.456 EUR („Alles gurgelt!“), um eine infektiöse Person mit einem positiven Test rechtzeitig abzusondern und damit von der Schule fernzuhalten. Dabei sei noch nicht berücksichtigt, dass der fehlende Personenbezug der Testergebnisse bei „Alles spült“ zu Verzögerungen bei den behördlichen Maßnahmen geführt habe. Ziel der Stadt Wien sei es gewesen, die Gesamtkosten des Testens niedrig zu halten. Dies könne nur durch ein effizientes Gesamtsystem erreicht werden. Einzelne Teile herauszurechnen, sei wenig zielführend. Leider gebe es keine transparente Übersicht über die Testkosten in ganz Österreich.

- 23.4 Der RH entgegnete der Stadt Wien, die Anzahl der „Alles gurgelt!“-Tests von der Bildungsdirektion für Wien erhalten zu haben. Der RH fokussierte in seinem Bericht auf den Schulbetrieb und stellte daher jene Anzahl an PCR-Tests dar, die einer Wiener Schule der Sekundarstufe I oder II zugeordnet werden konnte. Darüber hinausgehende Tests, in der Altersgruppe 10 bis 19 Jahre, die keiner Schule zugeordnet werden konnten, ordnete er nicht dem Schul-Screening zu, da aufgrund der Konzeption des Programms „Alles gurgelt!“ kein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Schulbetrieb gegeben sein musste (z.B. PCR-Test mit „Alles gurgelt!“ für eine Freizeitaktivität, durch einen 18-jährigen Zivildienstler oder aufgrund von Symptomen).

Der RH betonte, dass zwischen der Genehmigung und der Durchführung von Screening-Programmen zu unterscheiden war. Die Stadt Wien hatte zwar die Ausrollung von „Alles gurgelt!“ auf die Wiener Schulen dem Gesundheitsministerium zur Kenntnis gebracht, jedoch auch die Bildungsdirektion für Wien beauftragt, die organisatorischen Schritte zur Implementierung in allen Wiener Schulen schrittweise

einzuweisen und die Schulen bestmöglich zu unterstützen. Da von dieser Anordnung alle Wiener Schulen betroffen waren (u.a. die Bundesschulen und damit auch Personal des Bundes, das die Durchführung der Tests an den Schulen unterstützte), hätte nach Ansicht des RH die Stadt Wien den Bildungsminister über die Ausrollung von „Alles gurgelt!“ auf die Wiener Schulen informieren müssen.⁶² Eine solche Information war nicht dokumentiert.

Zum Vergleich der Kosten je durchgeführten PCR-Test verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 32, wonach die Daten der Programme „Alles gurgelt!“ und „Alles spült“ aufgrund der unterschiedlichen Konzeption nur eingeschränkt vergleichbar waren. Die Berechnung des RH hatte daher – mangels aussagekräftiger und verlässlicher Daten – nicht zum Ziel, die Effektivität der Tests zu beurteilen. Vielmehr kritisierte der RH, dass für die Aufteilung der Wiener Schulen zwischen „Alles gurgelt!“ und „Alles spült“ im Jahr 2021 keine schriftliche Vereinbarung vorlag und auch nicht die Gründe für die Aufteilung dokumentiert waren. Die vom RH – auf Basis vergleichbarer Daten – berechneten Kosten je durchgeführten PCR-Test verdeutlichten, dass die unterschiedlichen Kosten der beiden Testprogramme weder im Bildungsministerium noch in der Stadt Wien einen großen Stellenwert bei den Überlegungen zur Aufteilung der Wiener Schulen hatten.

Schließlich wies der RH darauf hin, dass er ausdrücklich die Zuverlässigkeit des etablierten Programms „Alles gurgelt!“ festgehalten hatte.

Antigen-Selbsttests

- 24.1 (1) Mit 14. Jänner 2021 regelte ein Erlass des Bildungsministers den Schulbetrieb vom 18. bis zum 24. Jänner 2021. Dieser sah auch die freiwillige Selbstanwendung von Antigen-Tests durch Schülerinnen und Schüler vor. Dazu veranlasste das Bildungsministerium die Belieferung der Schulen mit Antigen-Tests. Bei diesen handelte es sich um In-vitro-Diagnostika⁶³ im Sinne des Medizinproduktegesetzes; sie durften nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn sie mit einer CE-Kennzeichnung⁶⁴ versehen waren, wofür ein Konformitätsbewertungsverfahren zu durchlaufen war. Die Gebrauchsanleitungen der an die Schulen gelieferten Antigen-Tests sahen keine Selbstanwendung vor.

⁶² Art. 113 Abs. 8 B-VG „[...] Der Präsident [= Bürgermeister der Stadt Wien] hat Weisungen an den Bildungsdirektor in Angelegenheiten der Bundesvollziehung unverzüglich dem zuständigen Bundesminister zur Kenntnis zu bringen.“

⁶³ Tests, bei denen anhand biologischer Proben der Gesundheitszustand einer Person bestimmt wird

⁶⁴ Mit der Anbringung der CE-Kennzeichnung an einem Produkt erklärt der Hersteller, dass das Produkt alle rechtlichen Anforderungen für die CE-Kennzeichnung erfüllt und im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum uneingeschränkt verkauft werden kann.

(2) Da die Auslieferung der Antigen-Tests an die Schulen bereits lief, war eine gesetzliche Grundlage für deren Selbstanwendung notwendig: Der Gesetzgeber schuf diese mit § 323c Abs. 18 Bundesabgabenordnung ab 23. Jänner 2021⁶⁵. Für den Zeitraum 18. bis 22. Jänner 2021 gab es somit keine Rechtsgrundlage für die Selbstanwendung der an die Schulen gelieferten Antigen-Tests.

Ab Ende Jänner 2021 lagen die nach § 323c Abs. 18 Bundesabgabenordnung erforderlichen Selbstverpflichtungserklärungen⁶⁶ aller Inverkehrbringer der an die Schulen gelieferten Antigen-Selbsttests vor.

(3) Ende Jänner 2021 erging eine Anzeige des Freiheitlichen Parlamentsklubs gegen den Bildungsminister – wegen der fehlenden gesetzlichen Grundlage für die Selbstanwendung der Antigen-Tests – an die MA 15, die diese im Juli 2021 zuständigkeitshalber an das Magistratische Bezirksamt 3 weiterleitete.

Das Magistratische Bezirksamt 3 stellte das Verfahren ein, weil u.a. nicht mehr festgestellt werden konnte, ob in der Gebrauchsanleitung der Antigen-Tests eine ausschließliche Fremdanwendung vorgesehen war. Der Akt zum gegenständlichen Verwaltungsstrafverfahren war im Juni 2022 nur mehr fragmentiert vorhanden; der Schlusssatz der Einstellungsbegründung war laut dem Magistratischen Bezirksamt 3 nicht mehr zur Gänze herstellbar.

Nach der Judikatur des VfGH bestand keine verwaltungsstrafrechtliche Verantwortlichkeit der obersten Organe der Republik für hoheitliches Handeln.⁶⁷ Die Verteilung der Antigen-Tests an den Schulen zur freiwilligen Teilnahme am Testen diente der Sicherstellung des Unterrichts. Die Abhaltung des Unterrichts war der Hoheitsverwaltung zuzuordnen.

(4) Mit 30. April 2021⁶⁸ trat die Regelung in der Bundesabgabenordnung außer Kraft und mit 1. Mai 2021 an anderer Stelle, im § 113b Medizinproduktegesetz, wieder in Kraft. Mit Neufassung des Medizinproduktegesetzes 2021 fand sich diese Regelung in § 81 Abs. 4 leg. cit.⁶⁹; sie galt bis 31. Dezember 2021. Mit 1. Jänner 2022 trat die Bestimmung endgültig außer Kraft.⁷⁰ Antigen-Tests, die nicht zur Selbstanwendung in Verkehr gebracht worden waren, verfügten ab diesem Zeitpunkt über keine Rechtsgrundlage, die eine Anwendung ohne medizinisches Fachpersonal rechtfertigte. Die Website des Bildungsministeriums enthielt zur Zeit der Gebarungsüber-

⁶⁵ BGBl. 194/1961 i.d.F. BGBl. I 25/2021

⁶⁶ über die Einhaltung der Anforderung, dass bei Eigenanwendung der Tests ein Sicherheits- und Leistungsniveau erreicht wird, das die Funktions- und Einsatztauglichkeit für den geplanten Zweck gewährleistet

⁶⁷ VfGH 15. Juni 2015, E473/2015

⁶⁸ BGBl. I 657/1996 i.d.F. BGBl. I 46/2021; BGBl. I 47/2021

⁶⁹ BGBl. I 122/2021 i.d.g.F.

⁷⁰ § 84 Abs. 3 Medizinproduktegesetz 2021

prüfung (Juni 2022) die Aussage, dass Antigen-Tests, die keine Selbstanwendung vorsahen, noch vereinzelt im Umlauf waren.

(5) Nach Auskunft sowohl des Bildungsministeriums als auch der überprüften Bildungsdirektionen traten im Zusammenhang mit den Antigen-Selbsttests keine (Folge-)Schäden auf. Das Bildungsministerium traf daher auch keine finanzielle Vorsorge dafür.

- 24.2 Der RH hielt kritisch fest, dass für den Zeitraum 18. bis 22. Jänner 2021 für die an Schulen ausgelieferten Antigen-Tests keine Rechtsgrundlage zu deren Selbstanwendung vorlag. Auch für die Zeit nach Außerkrafttreten der neu geschaffenen Rechtsgrundlage des § 81 Abs. 4 Medizinproduktegesetz 2021, ab Jänner 2022, konnte nicht ausgeschlossen werden, dass noch Antigen-Tests an den Schulen im Umlauf waren, für die keine Rechtsgrundlage zur Selbstanwendung bestand.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, sicherzustellen, dass keine Antigen-Tests, die nicht zur Selbstanwendung in Verkehr gebracht wurden, an den Schulen im Umlauf sind.

Der RH kritisierte, dass in Bezug auf das eingeleitete Verwaltungsstrafverfahren des Magistratischen Bezirksamts 3 nur eine fragmentierte Einstellungsbegründung vorlag, die nicht im Sinne des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG)⁷¹ ausreichend begründet war.

Er empfahl der Stadt Wien, darauf zu achten, dass Verwaltungsstrafakten vollständig sind und Einstellungen von Verwaltungsstrafverfahren nachvollziehbar begründet werden.

Der RH hielt fest, dass nach Angaben des Bildungsministeriums bei der Anwendung von Antigen-Selbsttests keine (Folge-)Schäden auftraten, weshalb das Bildungsministerium dafür keine finanzielle Vorsorge traf.

- 24.3 (1) Das Bildungsministerium pflichtete in seiner Stellungnahme der Empfehlung grundsätzlich bei. Retrospektiv könne nicht mehr nachvollzogen werden, ob nach Außerkrafttreten des § 81 Abs. 4 Medizinproduktegesetz 2021 mit 1. Jänner 2022 entsprechende Antigen-Tests an den Schulen im Umlauf gewesen seien. Mit 1. Jänner 2022 habe sich an den Produktbestandteilen und in der Handhabung der Antigen-Tests nichts unmittelbar geändert. Das Bildungsministerium habe mit einem umfangreichen Kommunikationsmanagement und direkter Information („Freitags-Mailing“) alle Schulleitungen regelmäßig über die jeweiligen Gegebenheiten informiert.

⁷¹ BGBl. 51/1991 i.d.g.F.

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien habe das Magistratische Bezirksamt 3/11 versichert, künftig vermehrt darauf zu achten, dass umfangreiche Begründungen für Verfahrenseinstellungen die maximale Zeichenanzahl des Eingabefelds im Strafenprogramm nicht überschreiten, um die gesamte Begründung in den Strafakt einfügen zu können. Die Einstellung werde daher zur Gänze nachvollziehbar bleiben. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werde dieses Erfordernis nachdrücklich zur Kenntnis gebracht.

Auszahlungen für Tests und Leistungsstörungen

- 25.1 (1) Das Bildungsministerium leistete in den Jahren 2020 und 2021 für Antigen- und PCR-Tests die in nachfolgender Tabelle dargestellten Auszahlungen:

Tabelle 9: Auszahlungen des Bildungsministeriums (BMBWF) für Tests

Auszahlungen	2020	2021	Summe
	in Mio. EUR		
Tests	2,34 ¹	242,10	244,44
Logistik	0,00	21,08	21,08
Sonstiges (Ninja-Pässe, Druckkosten)	–	0,89	0,89
Summe	2,34	264,07	266,41

¹ vor allem Antigen-Tests für das Verdachtsfallmanagement (TZ 35)

Quelle: BMBWF

Neben den Auszahlungen für die Antigen- und PCR-Tests fielen weitere Auszahlungen für Logistikleistungen (vor allem Zustellung an die Schulen) und für Sonstiges (vor allem Druck Ninja-Pässe, Codes etc.) an.

(2) Im Herbst 2021 traten bei der Durchführung der PCR-Tests im Programm „Alles spült“ durch die Lieferanten A und B⁷² Leistungsstörungen auf, z.B. wurden die Proben nicht abgeholt oder verspätet ausgewertet.

Das Bildungsministerium bezahlte einerseits nur die tatsächlich erbrachten Leistungen, andererseits behielt es Hafrücklässe ein. Bei Lieferant A betrug der einbehaltenen Hafrücklass für 2021 3,50 Mio. EUR, bei Lieferant B 1 Mio. EUR. Das Bildungsministerium konnte über Vermittlung der Finanzprokuratur im Juli 2022 einen Vergleich mit Lieferant B erzielen und einigte sich mit diesem auf die Bezahlung von 900.000 EUR des Hafrücklasses von 1 Mio. EUR. Bei Lieferant A stand Anfang Februar 2023 eine Einigung noch aus.

⁷² Lieferant A entspricht Bieter A und Lieferant B entspricht Bieter B im Vergabeverfahren (TZ 12).

(3) Mit dem bundesweiten Anbieterwechsel im PCR-Testprogramm „Alles spült“ führte ab Jänner 2022 der Lieferant D⁷³ österreichweit (außer in Wien) die PCR-Tests an den Schulen durch. Im Jänner und Februar 2022 traten hierbei massive Qualitätsprobleme auf (z.B. sehr niedrige Positivrate, unplausible ct-Wert⁷⁴-Verteilung). Daraufhin beauftragte das Bildungsministerium Mitte Jänner 2022 einen Sachgutachter mit einer qualitativen Überprüfung der Laborleistungen des Lieferanten D. Auch in diesem Fall behielt das Bildungsministerium einen Haftrücklass – 1,97 Mio. EUR (Stand Ende Mai 2022) – ein. Zudem beabsichtigte es, dem Lieferanten D die Kosten für ersatzweise verwendete Antigen-Tests und sonstige Kosten in Rechnung zu stellen. Anfang Februar 2023 war der Fall noch nicht geklärt.

(4) Sowohl die Rahmenvereinbarung (Lieferant A und B) als auch die Rahmenverträge (Lieferant D) enthielten Regelungen zu den Rechtsfolgen bei Leistungsstörungen (z.B. Vertragsstrafen, Minderung des vereinbarten Entgelts).

- 25.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium für die flächendeckenden Tests an Schulen im Jahr 2021 264,07 Mio. EUR auszahlte. Er verwies auf seine Ausführungen und seine Kritik in [TZ 14](#), wonach die Eignungskriterien in den Ausschreibungsunterlagen der Rahmenvereinbarung August 2021 nur geringe Anforderungen stellten und damit die technische Leistungsfähigkeit nicht ausreichend definiert war. Aufgrund der aufgetretenen Leistungsstörungen (Herbst 2021) und Qualitätsprobleme (Jänner und Februar 2022) bei Durchführung der PCR-Tests kam der für die Schulen vorgesehene „Schutzschirm“ nur eingeschränkt zum Tragen.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, die in den Verträgen vorgesehenen Rechtsfolgen für die bei Durchführung der PCR-Tests aufgetretenen Leistungsstörungen und Qualitätsprobleme sowie die dadurch zusätzlich angefallenen Kosten bei den Lieferanten geltend zu machen.

- 25.3 Das Bildungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis und hielt fest, dies bereits so handzuhaben. Preisminderungen seien vorgenommen, Vertragsstrafen in Anschlag gebracht sowie Aufwandsersatzes in all jenen Fällen geltend gemacht worden, in denen es zu Mängeln in der Leistungserbringung gekommen sei.

Gegenüber dem Lieferanten A habe es die Vertragsstrafen in voller Höhe gezogen. Diese seien vor Auszahlung noch offener Rechnungen abgezogen worden. Das Bildungsministerium sehe nach Zahlung der letzten offenen Rechnung diesen Auftrag als abgeschlossen an.

⁷³ Lieferant D entspricht Bietergemeinschaft D im Vergabeverfahren ([TZ 12](#)).

⁷⁴ Der ct-Wert ist das Maß für die Menge der Virus-RNA im Probenmaterial: Je höher der ct-Wert, desto niedriger ist die Viruskonzentration.

Die Verhandlungen mit dem Lieferanten D seien zwischenzeitig im Sinne einer vergleichsweisen Erledigung in intensiver Abstimmung mit der Finanzprokuratorat abgeschlossen worden. Dabei seien u.a. die Themen Vertragsstrafe und Preisminde- rung berücksichtigt worden.

Anzahl beschaffter und eingesetzter Tests

Test-Logistik

26.1 (1) Das Bildungsministerium verfügte über keine eigene Logistikabteilung, über- nahm aber die Abwicklung der gesamten Logistik, die für die Ausstattung aller Schu- len und Internate österreichweit mit Antigen- und PCR-Tests erforderlich war. Es setzte dafür vor allem interne Ressourcen ein, die durch die Pandemie frei gewor- den waren.

(2) Um die Belieferung der rd. 6.000 Schulen mit Antigen-Tests zu planen, zog das Bildungsministerium die Schülerzahlen heran (im Schuljahr 2020/21 rd. 1,14 Mio.). Die Schulen erhielten keine Lieferscheine – die Menge des Inhalts eines Pakets war ab der zweiten Lieferung auf dem Etikett aufgedruckt – und hatten dadurch keine chro- nologisch dokumentierte Übersicht über die tatsächliche Stückzahl gelieferter Anti- gen-Tests. Die Schulen bekamen vom Bildungsministerium ab Mitte Mai 2021 jeden Freitag per E-Mail ein Lieferavis über Stückzahl und Termin der bevorstehenden Lieferung; bei unvollständigen oder beschädigten Lieferungen waren die Schulen aufgefordert, den Helpdesk des Bildungsministeriums bzw. des Logistik-Dienstleis- ters M zu kontaktieren.

(3) Ein Monitoring, um eine bedarfsgerechte Belieferung der Schulen sicherzustel- len, sah das Bildungsministerium anfangs nicht vor. Bei der Erstauslieferung der Anti- gen-Tests im Jänner 2021 gab es keine Anweisung des Bildungsministeriums, die Liefereingänge und Lagerbestände bzw. den Verbrauch der Antigen-Tests beglei- tend aufzuzeichnen; der Auftrag zur Inventur erfolgte Ende März 2021. Die Inventur lieferte bis Ende 2021 keine validen Ergebnisse zu Verbrauch und Beständen der Antigen-Tests (TZ 27).

Weiters gab es keine Direktive an die Schulleitungen, dass die Antigen-Tests ausschließlich dafür zu verwenden waren, den Schulbetrieb aufrechtzuerhalten bzw. zu ermöglichen, und nicht für den privaten Gebrauch durch schulisches Personal vorgesehen waren.

Ab Oktober 2021 konnten Schulen, Internate bzw. Schülerheime und Bildungsdirektionen über ein Online-Bestellportal (eShop der BBG) selbstständig Antigen-Tests bedarfsgerecht für den einzelnen Schulstandort und das Infektionsgeschehen vor Ort bestellen.

- 26.2 Der RH wies darauf hin, dass es für das Bildungsministerium, die Bildungsdirektionen und vor allem die Schulen im Jahr 2021 eine herausfordernde Aufgabe war, Antigen- und PCR-Tests für rd. 1,14 Mio. Schülerinnen und Schüler handzuhaben und die flächendeckenden Testungen zu organisieren. Der RH sah es positiv, dass das Bildungsministerium interne Ressourcen, die durch die Pandemie frei geworden waren, für die Abwicklung der Test-Logistik nutzte, auch wenn keine Erfahrungen auf diesem Gebiet bestanden.

Allerdings wies er kritisch darauf hin, dass das Bildungsministerium kein funktionierendes Monitoring der Antigen-Tests sicherstellte. Die Schulen hatten aufgrund fehlender Lieferscheine keine archivierbare Übersicht zu den gelieferten Antigen-Tests und sie erhielten vor Übernahme der ersten Lieferung keine Anweisung zur begleitenden Lagerverwaltung (Aufzeichnung der Liefereingänge und Bestände bzw. Monitoring des Verbrauchs). Als Schritt in die richtige Richtung sah der RH die Umstellung des Systems auf ein Online-Bestellportal für die Schulen zur selbstständigen Bestellung von Antigen-Tests ab Oktober 2021.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, den Schulen bereits vor der Beschaffung und Auslieferung von Sachgütern, wie etwa Antigen-Tests, konkrete Anweisungen für ein Monitoring und eine Lagerverwaltung zu geben.

Eine ausschließliche Verwendung der Antigen-Tests für die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs war nicht festgelegt.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, die Verwendung von Antigen-Tests oder ähnlichen Gütern, die für den schulischen Gebrauch vorgesehen sind, so zu regeln, dass die ausschließliche Verwendung für den vorgesehenen Zweck sichergestellt ist.

- 26.3 Das Bildungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis. Für eine Lagerverwaltung seien bestimmte Software-Programme anzukaufen gewesen, womit ein erheblicher Zusatzaufwand verbunden und keine kurzfristige Lösung erzielbar gewesen sei. Eine Abstimmung mit den Schulerhaltern hätte die Voraussetzung dafür gebildet. In Besprechungen mit den Bildungsdirektionen sei explizit auf die korrekte Abwicklung hingewiesen worden.

Ab der ersten Aussendung habe das Bildungsministerium allen Schulen kommuniziert, dass die Selbsttests für Schülerinnen und Schüler (später auch Lehr- und Verwaltungspersonal) am Schulstandort vorgesehen seien und nur unter festgeleg-

ten Voraussetzungen (z.B. für Volks- und Sonderschülerinnen und –schüler) nach Hause mitgegeben werden durften. Auch die Innenrevision habe sich mit dem Thema befasst, Maßnahmen wie die Regulation im eShop der BBG seien ergriffen worden.

Inventur

27.1 (1) Mitte März 2021 beauftragte das Bildungsministerium intern ein fünfköpfiges Projektteam zur Planung der Inventur der Antigen-Tests. Die Projektleitung oblag dem Büro des Generalsekretärs, die praktische Umsetzung, d.h. die Datenverarbeitung, erfolgte größtenteils durch einen Mitarbeiter der Abteilung III/4 – Bildungsstatistik und –monitoring.

(2) Die österreichweite Inventur der Lagerbestände von Antigen-Tests an allen Schulen fand an folgenden vier Inventurstichtagen im Jahr 2021 statt:

- Inventur unterteilt nach Schularten – 26. März 2021 für Bundesschulen und 16. April 2021 für alle Landes- und sonstigen Schulen,
- 28. Mai 2021: Inventur für alle Schularten,
- 25. Juni 2021: Inventur für alle Schularten,
- 22. Oktober 2021: Inventur (Antigen- und PCR-Tests) für alle Schularten.

Die Rückmeldezeitpunkte für die Bildungsdirektionen lagen in der Regel eine Woche nach diesen Stichtagen.

Die Pilotphase der Erstinventur fand an den Bundesschulen statt. Zu diesem Zweck gab es drei Tage vor Beginn, am 23. März 2021, eine Online-Besprechung des Bildungsministeriums mit den Bildungsdirektionen; diese erhielten in der Folge ein Informations-E-Mail samt CSV-Template⁷⁵ zur Datenübermittlung. Eine genaue Handlungsanweisung zur Handhabung der Inventur von Antigen-Tests für Schulen, betreffend Eingang, Ausgang und Verbrauch, versandte das Bildungsministerium am 19. Mai 2021 an die Bildungsdirektionen zur Weiterleitung an die Schulen.

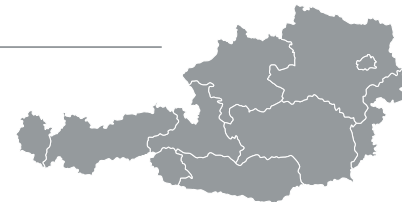
⁷⁵ CSV = Comma-separated values; das ist eine vereinfachte Text- oder Datenbankdatei zum Austausch von einfach strukturierten, universell auslesbaren Datensätzen (z.B. beliebig lange Tabellen oder Listen); Template = Vorlage in der elektronischen Datenverarbeitung.

(3) Die Kommunikation der beteiligten Stellen im Zuge eines Inventurdurchgangs stellte sich wie folgt dar:

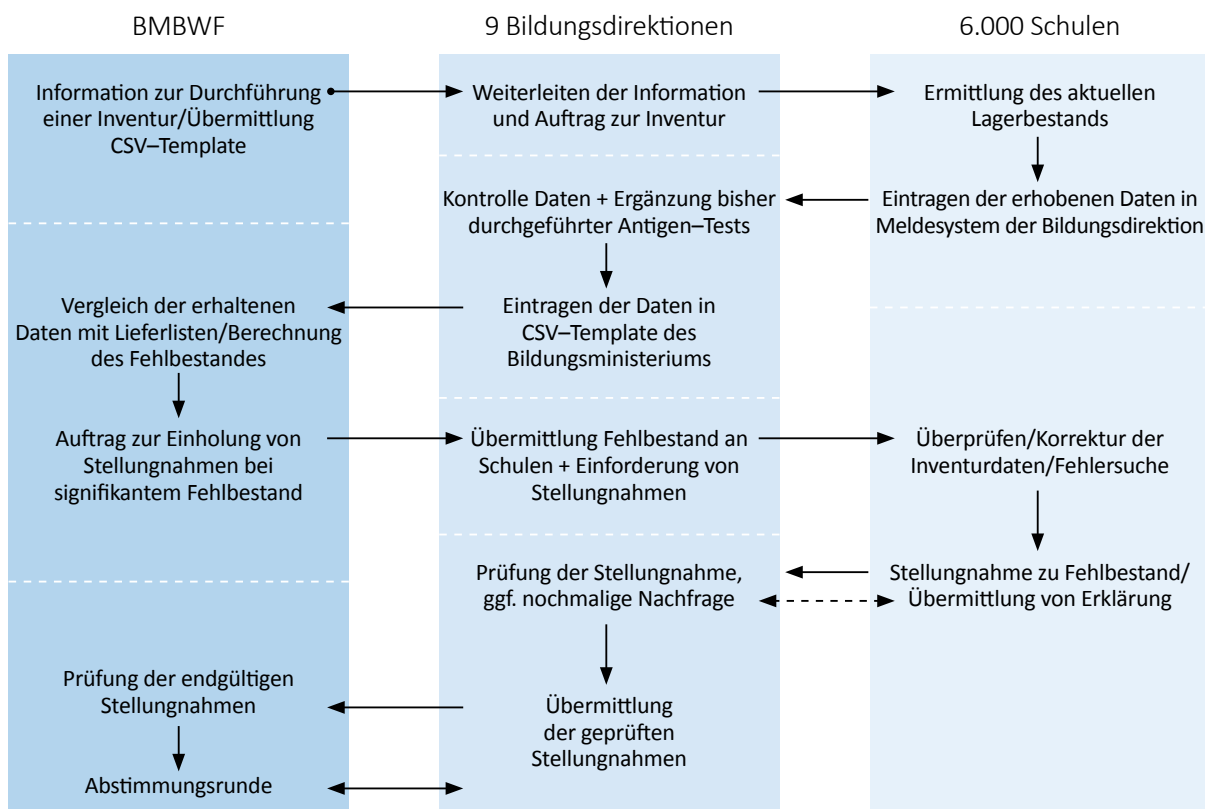
Abbildung 4: Inventurkommunikation Bildungsministerium (BMBWF)
– Bildungsdirektionen – Schulen

Bund

INVENTURKOMMUNIKATION



Quelle: BMBWF; Darstellung: RH



Der Prozess gestaltete sich sehr aufwändig, die involvierten Stellen waren mit hohem Arbeitsaufwand konfrontiert; letztlich lieferte die Inventur wenig aussagekräftige Ergebnisse. Dem grundsätzlichen Zweck einer Inventur – einen Überblick über Soll- und Ist-Werte zu bekommen, den Schwund zu identifizieren und die Bestellmengen zu optimieren – konnte das Bildungsministerium somit nicht entsprechen.

(4) Bereits nach der Pilotierung des Inventurprojekts stellte das Bildungsministerium Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Lagerbestands bzw. erhebliche Differenzen zwischen Soll- und Ist-Bestand von Antigen-Tests an den Schulen fest. Ungeachtet dessen führte es vier Inventurdurchgänge durch.

Laut Bildungsministerium setzten die Bildungsdirektionen den vorgegebenen Prozess teilweise mangelhaft um, da sie Stellungnahmen der Schulen nicht prüften und Datenmeldungen nicht korrigierten. Deshalb erteilte das Bildungsministerium zur Sicherstellung der sorgfältigen Bearbeitung der Ergebnisse des zweiten Inventurdurchgangs am 17. Juni 2021 eine Weisung an alle Bildungsdirektorinnen und -direktoren: Darin waren von den Bildungsdirektionen zu erfüllende Aufträge noch einmal beschrieben und notwendige Unterlagen zur Bearbeitung angeführt.

(5) Laut Rückmeldungen der Schulleitungen lagen die Unstimmigkeiten und Abweichungen bei den Inventurdaten hauptsächlich an folgenden Gründen:

Tabelle 10: Begründungen der Schulleitungen für Abweichungen bei der Inventur

	Begründung
Logistik	Pakete wurden ohne Zustellmitteilung abgestellt.
	Antigen-Tests für Pflichtschulen wurden fälschlicherweise an höhere Schulen geliefert (in der Folge war eine Umverteilung an Pflichtschulen notwendig).
	Lieferscheine fehlten, die Liefermenge war daher nicht eindeutig feststellbar.
Datenmanagement	Eingaben waren fehlerhaft.
	Zusätzliche Tests (an Schularbeitstagen, in der Nachmittagsbetreuung, Probetests vor Semesterferien) wurden nicht gemeldet.
	Mehrfachtests (aufgrund ungenauer bzw. fehlender Ergebnisse) wurden nicht gemeldet.
Organisation in der Schule	Bei Stückzahl und Karton kam es zu Verwechslungen.
	Depots wurden in Schulen wiedergefunden und diese Bestände bei folgenden Inventuren nachgereicht.
	Antigen-Tests wurden zwischen Schulen ausgetauscht, die Umlagerung in andere Schulen wurde nicht dokumentiert.
	Bei zwei Schultypen an einem Standort (z.B. Volksschule und Mittelschule) wurde die Unterscheidung in der Dokumentation nicht berücksichtigt.
	Teilweise nahmen Schulen an einem Inventurdurchgang nicht teil.
Antigen-Tests	Ausgeschiedene Testchargen (z.B. kaputt, unvollständig) wurden nicht dokumentiert.

Quellen: BMBWF; Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien

Von den drei überprüften Bildungsdirektionen gab lediglich die Bildungsdirektion für Salzburg an, dass alle Schulen des Landes an allen vier Inventurdurchgängen teilnahmen.

Laut Auskunft des Bildungsministeriums waren vor allem im Pflichtschulbereich, in dem es keine zusätzlichen administrativen Kräfte gab, die Schulleitungen mit der Inventur übermäßig beansprucht und lieferten keine oder nicht nachvollziehbare Daten.

- 27.2 Der RH hielt kritisch fest, dass zwischen der Belieferung der rd. 6.000 Schulen mit Antigen-Tests und der erstmaligen Inventur der Lagerbestände an allen Schulen knapp drei Monate vergingen. Er bemängelte, dass das Bildungsministerium die Bildungsdirektionen bzw. Schulen erst drei Tage vor dem ersten Inventurstichtag über die Notwendigkeit der Durchführung einer Inventur informierte. Zudem erhielten die Schulen erst Mitte Mai 2021 eine genaue Handlungsanweisung, wie die Inventur der Antigen-Tests handzuhaben war (Eingang, Ausgang, Verbrauch).

Nach Ansicht des RH hatte es das Bildungsministerium verabsäumt, den Bildungsdirektionen und den Schulen zeitgerecht konkrete Handlungsanweisungen zur Durchführung einer Inventur zu übermitteln. Eine frühzeitige Planung und Information – welche Zahlen sind wann zu erheben, wie werden Daten übermittelt – hätte einen effizienten Ablauf ermöglicht. Nach Ansicht des RH wären bei einem Großprojekt dieses Ausmaßes die Planung und Umsetzung einer Inventur von Anfang an notwendig gewesen.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, in Zukunft bei Großprojekten – wie jenem zur Belieferung aller 6.000 Schulen österreichweit mit Antigen-Tests – von Anfang an auf die genaue Lagerverwaltung zu achten und den Betroffenen zeitgerecht alle notwendigen Handlungsanweisungen mitzuteilen.

Der RH kritisierte, dass aus den vier Inventurdurchgängen für die Antigen-Tests an den Schulen und Bildungsdirektionen keine brauchbaren Ergebnisse hervorgingen. Er sah zudem kritisch, dass das Bildungsministerium weitere Inventurdurchgänge unverändert durchführte, obwohl bereits nach dem ersten bzw. spätestens nach dem zweiten Durchgang klar war, dass das Inventurprojekt zu keinen validen Daten bzw. Informationen führte. Der RH wies auf die dafür aufgewendeten Zeitressourcen an den 6.000 Schulen, neun Bildungsdirektionen und auch im Bildungsministerium hin.

Die Weisung an die Bildungsdirektorinnen und -direktoren, die erteilten Aufträge im Zuge der Inventur zu erfüllen, brachte keine ersichtliche Besserung der Datenlage zu den Lagerbeständen und zum Verbrauch von Antigen-Tests. Obwohl dem Bildungsministerium die Erklärungen der Schulen für falsche und fehlende Zahlen zu den lagernden Antigen-Tests bekannt waren, setzte es keine ausreichenden Maßnahmen zur Behebung der Mängel. Auch bei fehlenden plausiblen Erklärungen der Schulen zu Fehlbeständen gab es keine Konsequenzen.

- 27.3 Das Bildungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis. Die Implementierung des Testsystems für rd. 6.000 Schulen habe eine massive Belastung in einem völlig neuen Aufgabenbereich dargestellt. Die Lagerverwaltung habe erst aufgebaut werden müssen und aus Kapazitätsgründen seien nicht alle Handlungsanleitungen rechtzeitig vorgelegen.

Aufgrund der Erfahrungen im Pandemiemanagement sei eine eigene Organisationseinheit zur Umsetzung von komplexen Projekten etabliert worden, um Koordinations- und Prozesskenntnisse aus drei Jahren Pandemiemanagement als „Lessons Learned“ in neue Projekte einfließen zu lassen.

Inventurdaten

- 28.1 (1) Eine Plausibilisierung des Ist-Standes, des Verbrauchs und des Soll-Standes an Antigen-Tests war aus folgenden Gründen nicht möglich:

- Teilweise fehlten Datenangaben, sie waren nicht nachvollziehbar oder falsch;
- die Zahlen wiesen sonstige Abweichungen von den Vorgaben auf (z.B. Verschiebung des Inventurstichtags, Berechnung des Bestands ohne Erhebung an den Schulen).

Anhand der vorliegenden Inventurlisten konnte keine treffsichere Aussage über den Bestand und den Schwund an Antigen-Tests gemacht werden. Ebenso wenig konnte das Bildungsministerium Angaben zu abgelaufenen bzw. demnächst ablaufenden Antigen-Tests in den Lagerbeständen der Schulen machen.

(2) Eine Übersicht zu den aktuellen Lagerbeständen an Antigen-Tests an den Schulen konnte das Bildungsministerium zur Zeit der Gebärungsüberprüfung nicht vorlegen. Ebenso wenig verfügte es ad hoc über eine Gesamtübersicht zu Liefermengen und Verbrauch von Tests. Auf Anforderung des RH erstellte das Bildungsministerium aus den wöchentlichen Lieferlisten eine Übersicht zur Gesamtliefermenge von Antigen- sowie PCR-Tests⁷⁶ an die Schulen je Land.

⁷⁶ Das Bildungsministerium bezahlte lediglich ausgewertete PCR-Tests. Die an die Schulen gelieferten PCR-Tests waren daher kostenmäßig nicht relevant, allerdings wurden die PCR-Tests in den vierten Inventurdurchgang einbezogen, weil im Herbst die PCR-Tests knapp waren und eine gleichmäßige Verteilung sichergestellt werden sollte.

Die Anzahl der durchgeführten Tests – u.a. wegen Testwiederholungen entsprach diese nicht dem tatsächlichen Verbrauch – stammte aus dem Dashboard (TZ 32) des Bildungsministeriums:

Tabelle 11: Liefermengen und durchgeführte Tests je Land im Jahr 2021

Land	Liefermenge Antigen-Tests	durchgeführte Antigen-Tests	Liefermenge PCR-Tests	durchgeführte PCR-Tests
Burgenland	3.128.590	2.174.203	494.200	407.462
Kärnten	6.131.365	4.374.537	849.925	661.055
Niederösterreich	17.611.523	11.805.549	3.252.875	2.631.515
Oberösterreich	16.927.345	11.011.234	2.741.200	2.274.971
Salzburg	6.605.307	4.400.678	889.250	714.253
Steiermark	12.640.654	8.787.357	1.799.025	1.490.606
Tirol	8.539.044	5.709.510	1.202.300	941.781
Vorarlberg	4.794.065	3.392.105	604.075	471.363
Wien	19.228.082	10.636.620	2.089.275 ¹	1.801.939 ¹
keinem Land zuordenbar	1.912.952	–	311.975	–
Österreich	97.518.927	62.291.793	14.234.100	11.394.945

¹ Testprogramm „Alles spült“; exklusive Tests aus dem Programm „Alles gurgelt!“ der Stadt Wien

Quelle: BMBWF

Aus den vorliegenden Zahlen ergab sich eine Differenz von 35,23 Mio. Antigen-Tests. Mangels valider Inventurdaten war eine detaillierte Berechnung allfälliger Fehlmengen nicht möglich. Weiters stellten die Zahlen in Tabelle 11 laut Angaben des Bildungsministeriums lediglich eine „Annäherung“ an den tatsächlichen Verbrauch dar; eine genaue Berechnung sei nicht möglich. Die im Dashboard gemeldeten Zahlen beinhalteten (teilweise) schadhafte Tests und bildeten auch den Schwund an Tests nicht ab. Weiters verteilten die Schulen an die Schülerinnen und Schüler u.a. für die Sommerferien 2021 laut Angabe des Bildungsministeriums 4 Mio. bis 5 Mio. Antigen-Tests, für die Weihnachtsferien im Schuljahr 2021/22 drei Antigen-Tests je Schülerin bzw. Schüler, wodurch diese im Dashboard nicht als durchgeführte Tests erfasst waren.

2 % der Gesamtliefermenge von Antigen-Tests waren aufgrund der nachträglichen Berechnung aus unterschiedlich strukturierten Lieferlisten keinem Land zuordenbar.

In den dargestellten Zahlen zu den PCR-Tests fehlten die Zahlen aus dem Wiener Programm „Alles gurgelt!“. Eine Auswertung des Dashboards für Wien ab September bis inklusive Dezember 2021 ergab insgesamt – „Alles spült“ und „Alles gurgelt!“ zusammengerechnet – 4,77 Mio. durchgeführte PCR-Tests.

- 28.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Bildungsministerium erst nach Aufbereitung für den RH die Anzahl der insgesamt ausgelieferten Antigen-Tests im Jahr 2021 bekannt geben und keine Aussagen zu den Beständen und zum Schwund an Antigen-Tests treffen konnte. So stellte der RH fest, dass von den 97,52 Mio. im Jahr 2021 gelieferten Antigen-Tests nur bei 62,29 Mio. der Verbleib erklärbar war; die übrigen 35,23 Mio. Antigen-Tests waren nicht zuordenbar. Dem Bildungsministerium war nicht bekannt, wie viele Antigen-Tests tatsächlich an den Schulen verbraucht wurden oder wie viele Tests dort noch lagerten. Dadurch fehlte dem Bildungsministerium die Übersicht zu abgelaufenen bzw. demnächst ablaufenden Tests. Der RH verwies auf die Empfehlung in TZ 27, in Zukunft bei Großprojekten – wie jenem zur Belieferung aller 6.000 Schulen österreichweit mit Antigen-Tests – von Anfang an auf die genaue Lagerverwaltung zu achten und den Betroffenen zeitgerecht alle notwendigen Handlungsanweisungen mitzuteilen.
- 28.3 Das Bildungsministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es aufgrund der anhaltenden Belastung des Lehr- und Verwaltungspersonals in der COVID-19-Pandemie von einer Aufarbeitung der Missstände im Bereich der Inventarisierungen an den Schulen Abstand genommen habe. Die Schulen seien mit der Durchführung der Tests, den Meldungen an die Gesundheitsbehörden, der Organisation des ortsungebundenen Unterrichts (Distance Learning) und der Umsetzung der pandemiebedingten Vorgaben zur Sicherheit der Schülerinnen und Schüler bzw. Lehrpersonen bis an die Grenzen der Belastbarkeit gefordert gewesen.

Auch wenn das Controlling nicht ordnungsgemäß funktioniert habe, könne daraus nicht geschlossen werden, dass die Antigen-Tests den Schülerinnen und Schülern bzw. dem Lehr- und Verwaltungspersonal an den Schulen nicht zur Verfügung gestanden hätten. Viele Antigen-Tests seien etwa – auf Basis einer Anordnung des Bildungsministeriums – in die Ferien mitgegeben worden, um einen möglichst sicheren Schulstart nach den Ferien zu ermöglichen. Weiters sei es immer wieder zu Mehrfachtestungen bei zweifelhaften Ergebnissen gekommen. Auch diese Antigen-Tests seien häufig nicht korrekt erfasst worden, lediglich das finale Ergebnis.

Mit der Einführung des eShops der BBG im Jahr 2022 habe der Testverbrauch pro Schulstandort präzise festgestellt und bei Überbestellungen korrigierend eingegriffen werden können. Damit seien effektive, steuernde und kontrollierende Maßnahmen gesetzt worden, nachdem vier vorangegangene Inventurprozesse keine zufriedenstellenden Ergebnisse gebracht hätten.

Kosten je Test im Vergleich

29.1 Basierend auf den Kosten für Tests (inklusive Logistik, Druckkosten etc.) und der vom Bildungsministerium bekannt gegebenen Anzahl von durchgeführten Tests ergaben sich im Jahr 2021 durchschnittliche Kosten von

- 3,56 EUR je durchgeführten Antigen-Test und
- 5,71 EUR je durchgeführten PCR-Test.

Damit lagen die durchschnittlichen Kosten des Bildungsministeriums je Test unter denen anderer Programme. Zum Beispiel kostete ein Test in einer Apotheke (sowohl Antigen als auch PCR) im Bereich des bevölkerungsweiten Testens 25 EUR.⁷⁷

29.2 Der RH hielt fest, dass im Jahr 2021 die durchschnittlichen Kosten des Bildungsministeriums je Antigen- und PCR-Test unter jenen anderer Programme lagen. Gleichzeitig wies er allerdings darauf hin, dass bei den vom Bildungsministerium durchgeführten PCR-Tests im Herbst 2021 Leistungsstörungen und zu Beginn des Jahres 2022 massive Qualitätsprobleme auftraten ([TZ 25](#)). Zudem wiederholte er seine Kritik, dass das Bildungsministerium keine Aussagen zu den Beständen und zum Schwund an Antigen-Tests an den Schulen treffen konnte, wodurch die Kosten je Antigen-Test verzerrt waren.

Der RH merkte an, dass im Schuljahr 2021/22 keine flächendeckenden Schulschließungen mehr erforderlich waren. Zudem verwies er auf seinen Bericht „Bevölkerungsweite COVID-19-Tests“, Reihe Bund 2023/19, in dem er in TZ 12 eine stärkere Abwägung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Tests für geboten erachtete.

Für künftige diagnostische Tests an Schulen empfahl der RH dem Bildungsministerium, gemeinsam mit dem Gesundheitsministerium das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Tests zeitnah unter Berücksichtigung aller anderen Pandemiemanagement-Maßnahmen und im Lichte internationaler Erfahrungen einzuschätzen.

29.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums sei die Teststrategie bzw. Entscheidung zu umfassenden Screenings von der Bundesregierung festgelegt und seien die Tests stets in Absprache mit dem Gesundheitsministerium bzw. im Auftrag der Gesundheitsbehörden durchgeführt worden. Erfahrungswerte bzw. Daten zum Kosten-Nutzen-Verhältnis für das Pandemiemanagement, auf die sich die Ressorts in ihren Entscheidungsprozessen hätten stützen können, seien zum damaligen Zeitpunkt nicht vorgelegen. Es sei Angelegenheit der öffentlichen Gesundheit, in der Nachbereitung der COVID-19-Pandemie diese Aspekte zu analysieren, um Empfehlungen für zukünftige Epidemien auszuarbeiten. Neue gesetzliche Regelungen im

⁷⁷ siehe dazu auch [TZ 23](#)

Epidemiegesetz 1950 würden keine schulbehördlichen Screening-Maßnahmen mehr vorsehen.

Das Bildungsministerium habe für große Teile der PCR-Tests dank intensiver Verhandlungen und treffsicherer Vergabeverfahren ausgezeichnete Preise erzielt, zum Teil deutlich unter den Kosten, die anderen Auftraggebern verrechnet worden seien.

Datenmanagement

Datenmeldungen der Schulen

30.1 (1) Das Bildungsministerium richtete im Zuge der COVID-19-Pandemie vor allem für Monitoringzwecke verschiedene IT-gestützte Systeme ein. Die Schulen waren daher ab März 2020 mit einer Vielzahl von Datenmeldungen an das Bildungsministerium bzw. die Bildungsdirektionen konfrontiert.

(2) Ab Jänner 2021, mit Beginn der Antigen-Tests, mussten die Schulen täglich Testdaten – durchgeführte Tests, positive Tests, geschlossene Klassen – und zum Teil darüber hinausgehende Daten an die Bildungsdirektionen melden. Österreichweit gab es dazu neun unterschiedliche Meldesysteme. Die Meldungen an die drei überprüften Bildungsdirektionen gestalteten sich wie folgt:

- Oberösterreich: Die Daten wurden von Jänner bis Anfang September 2021 über eine externe Plattform gemeldet, danach erfolgte die Abfrage mit efs⁷⁸-Viewer. Die Abteilung Statistik des Landes Oberösterreich unterstützte die Bildungsdirektion bei den Auswertungen der wöchentlichen Erhebungen, die auch zusätzliche Abfragen enthielten.
- Salzburg: Die Bildungsdirektion für Salzburg verwendete eine Erhebungsplattform, die per Zugangsdaten über die Website der Bildungsdirektion zugänglich war, und fragte auch zusätzliche Daten ab, z.B. über abgelaufene oder defekte Tests.
- Wien: Ein internetbasiertes Erhebungstool kam ab April 2021 zum Einsatz, zuvor verwendete die Bildungsdirektion für Wien eine andere Plattform. Dies hatte zur Folge, dass zwischen Jänner und April 2021 keine gespeicherten Daten zu den Antigen-Tests vorlagen, da neu auf der Plattform eingetragene Daten jeweils die alten überschrieben und die Bildungsdirektion für Wien diese nicht zusätzlich archiviert hatte.

⁷⁸ efs = elektronischer Formularserver

Die Bildungsdirektionen leiteten die gesammelten Testergebnisse ihres Landes einmal wöchentlich als Kalkulationstabelle an das Bildungsministerium weiter. Im März 2021 löste das Dashboard (**TZ 32**) des Bildungsministeriums die Datenübermittlung per Kalkulationstabellen zu den Antigen-Tests und das Meldesystem (**TZ 3**) zur Erfassung von COVID-19-Fällen ab.

(3) Ab Beginn des Schuljahres 2021/22 mussten die Schulen bei einem positiven PCR-Testergebnis Personendaten über die Datenplattform des Testanbieters an das Labor übermitteln, weil die Tests anonymisiert an die Labore gingen und nur die Schule die Person identifizieren konnte. Das Labor übernahm danach die Eingabe von Personendaten und Befund inklusive ct-Wert via Schnittstelle in das Epidemiologische Meldesystem (**EMS**) gemäß § 3 Abs. 1a Epidemiegesetz 1950. Die Schule hatte zudem die positive Person zu informieren. Das Labor lieferte täglich die PCR-Testergebnisse über eine Schnittstelle direkt an das Dashboard des Bildungsministeriums.

30.2 Der RH hielt fest, dass aufgrund der Vielzahl von Datenmeldungen⁷⁹ – von den Schulen über die Bildungsdirektionen an das Bildungsministerium – ein hoher Verwaltungsaufwand nicht nur für die Schulen, sondern auch für die Bildungsdirektionen entstand. Zudem waren diese Kommunikationswege nicht einheitlich gestaltet: Das Bildungsministerium setzte verschiedene Datenformate und IT-Lösungen für Datenmeldungen ein, ebenso verwendeten die Bildungsdirektionen mit den Schulen unterschiedliche Kommunikationswege bzw. IT-Lösungen. Auch die Daten, die die Bildungsdirektionen von den Schulen anforderten, unterschieden sich von Land zu Land.

Der RH sah die Beauftragung der Entwicklung mehrerer IT-Lösungen zur Datenkommunikation durch das Bildungsministerium kritisch, zumal es letztlich keine gemeinsame, einheitliche IT-Lösung für die Datenkommunikation zwischen den Schulen, Bildungsdirektionen und dem Bildungsministerium gab.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, künftig bereits vor der Entwicklung und Beauftragung von Datenmanagementlösungen ein Gesamtkonzept der benötigten und verfügbaren Daten zu erstellen, um die Datenkommunikation in einer für alle Bildungsdirektionen verbindlichen, einheitlichen IT-Lösung zu vereinen.

Der RH verwies auf den zusätzlichen Aufwand für Schulen, weil sie im Falle eines positiven PCR-Tests im Schuljahr 2021/22 die notwendigen Daten zur Identifikation der betroffenen Person an das Labor übermitteln mussten.

⁷⁹ zur Verfügbarkeit, Qualität und Aufbereitung von gesundheitsbezogenen Daten zum Infektionsgeschehen und zur epidemiologischen Steuerung siehe RH-Bericht „Gesundheitsdaten zur Pandemiebewältigung im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie“ (Reihe Bund 2021/43)

- 30.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums habe aufgrund der unterschiedlichen Kommunikationswege bzw. IT-Lösungen, die zum Teil im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Länder liegen würden, sowie aufgrund des begrenzten Zeitrahmens eine einheitliche IT-Lösung für die Datenkommunikation zwischen den Schulen, Bildungsdirektionen und dem Bildungsministerium nicht realisiert werden können. Mittels des ab März 2021 aktiven Dashboards sei allerdings eine einheitliche IT-Lösung zur Datenübermittlung von den Bildungsdirektionen an das Bildungsministerium bereitgestellt worden.

Datenmeldungen an die Gesundheitsbehörden

- 31.1 (1) Neben der Kontaktaufnahme mit den Eltern bzw. Erziehungsberechtigten hatte die Schulleitung im Falle einer COVID-19-Infektion bzw. eines Verdachts die Gesundheitsbehörde und in der Regel die zuständige Bildungsdirektion zu informieren. Für die Durchführung der nach Epidemiegesetz 1950 erforderlichen Maßnahmen war die Bezirksverwaltungsbehörde als Gesundheitsbehörde zuständig. Die Schulleitungen unterstützten zudem die Gesundheitsbehörde bei der Kontaktpersonenerhebung und -klassifizierung, indem sie z.B. Namenslisten, Kontaktdaten, Raum- und Sitzpläne bereitstellten.

Hierzu waren in den Ländern unterschiedliche Meldewege vorgesehen, die mit zunehmender Dauer der COVID-19-Pandemie und in Abhängigkeit von der epidemiologischen Lage angepasst wurden:

(a) In Oberösterreich waren die Schulen bzw. Schulleitungen seit Beginn der COVID-19-Pandemie bis Ende des Jahres 2021 insgesamt mit zehn unterschiedlichen Vorgehensweisen für die Meldungen an die Gesundheitsbehörden und die Bildungsdirektion konfrontiert. So gab es etwa allein im Sommersemester 2021 drei unterschiedliche Formulare für Meldungen an die Gesundheitsbehörde.⁸⁰

Im Schuljahr 2021/22 musste die Schulleitung positive Testergebnisse aufgrund von Antigen-Selbsttests der Gesundheitsbehörde mit eigenem Formular melden. Positive PCR-Testergebnisse waren der Gesundheitsbehörde nicht gesondert zu übermitteln, weil die Meldung über das Labor erfolgte. Allerdings hatte die Schulleitung die Bildungsdirektion in beiden Fällen per E-Mail zu informieren.

⁸⁰ Im Rahmen des Verdachtsfallmanagements informierten die eingesetzten Schulärztinnen bzw. Schulärzte mit einem Formular (1) direkt die Gesundheitsbehörde über ein positives Testergebnis; auch die Verweigerung eines Tests war, wenn Symptome aufgetreten waren, an die Gesundheitsbehörde in einem anderen Formular (2) zu melden. Bei positivem Antigen-Selbsttest am Schulstandort hatte die Schulleitung ebenfalls direkt die Gesundheitsbehörde mit einem eigenen Formular (3) zu informieren. In jedem Fall musste auch die Bildungsdirektion verständigt werden.

(b) In Salzburg bestand ein von der Bildungsdirektion erstelltes, webbasiertes Datenmanagement seit Schulbeginn 2020/21; dieses zogen die Schulen für die Meldungen heran. Bei Verdachtsfällen bzw. Personen mit positivem Testergebnis war eine Datenmeldung an die Bildungsdirektion auszufüllen. Zugleich verfassten die Schulen ein elektronisches Datenblatt, das sie online an die beteiligten Stellen (Sanitätsdirektion Salzburg, Gesundheitsbehörde, Rotes Kreuz) weiterleiteten und das die Möglichkeit bot, Anhänge hochzuladen (z.B. Sitzplan, Kontaktliste).

(c) Für die Wiener Schulen änderte sich der Verfahrensablauf im überprüften Zeitraum 13-mal. Zum leichteren Verständnis der Vorgaben der MA 15 erstellte die Bildungsdirektion Übersichtsgrafiken. Die Schulen informierten die MA 15 per E-Mail – mit Kopie an die Bildungsdirektion – mittels eines Meldeformulars, das mehrmals adaptiert wurde, über Verdachtsfälle und positive Testergebnisse; gegebenenfalls inklusive einer Kontaktliste. Die Schulen hatten die Elternbriefe⁸¹ der MA 15 an die Erziehungsberechtigten der betroffenen Schülerinnen und Schüler weiterzugeben.

(2) In den drei Ländern waren bei hoher Belastung der Gesundheitsbehörden positive Antigen-Tests von den Schulen nicht mehr zu melden; die Erziehungsberechtigten hatten einen PCR-Test in die Wege zu leiten.

In Salzburg (bis Mitte Februar 2022) bzw. in Wien (bis Ende 2021) hatten die Schulen, die am Programm „Alles spült“ teilnahmen, positive PCR-Tests inklusive Angabe des ct-Werts an die Gesundheitsbehörden zu melden, weil die Übermittlung durch die Labore an das EMS zu lange dauerte.

Alle drei Bildungsdirektionen gaben an, dass Umstellungen der Verfahrensabläufe zu Problemen bei den Schulen führten.

- 31.2 Der RH hielt fest, dass die Schulleitungen neben den Meldungen an die Gesundheitsbehörden diesen bei der Kontaktpersonenerhebung und –klassifizierung zuzuarbeiten hatten. Er wies auf die dadurch verursachte Arbeitsbelastung der Schulen bzw. der Schulleitungen hin, die sich insbesondere auch durch häufig geänderte Verfahrensabläufe noch erhöhte.

Die Meldewege in den drei überprüften Ländern waren unterschiedlich: Während in Salzburg ein webbasiertes Tool zum Einsatz kam, stand in Oberösterreich und Wien die Kommunikation via E-Mail im Vordergrund. Alle drei Bildungsdirektionen stellten Musterformulare bzw. Webformulare zur Verfügung, um den Ablauf für die Schulen zu erleichtern. Kritisch sah der RH, dass in Oberösterreich im Sommersemester 2021 drei unterschiedliche Formulare zum Einsatz kamen.

⁸¹ Schreiben der MA 15, das über einen aufgetretenen COVID-19-Fall in einer Klasse bzw. Gruppe und die weitere Vorgehensweise informiert

Der RH beanstandete, dass in Salzburg und Wien teilweise zusätzliche Meldungen der Schulen an die Gesundheitsbehörden erforderlich waren, weil die Übermittlung der PCR-Testergebnisse durch die Labore an das EMS zu lange dauerte. Der RH verwies dazu auch auf seine Kritik zu den Eignungskriterien bei der Vergabe der PCR-Tests (TZ 14).

Dashboard des Bildungsministeriums

32.1 (1) Das ab 24. März 2021 aktive Dashboard des Bildungsministeriums umfasste COVID-19-bezogene Erhebungen der Schulen bzw. Bildungsdirektionen (zu Antigen-Tests, später auch zu PCR-Tests), Neuinfektionen im Schulbereich sowie Schul- bzw. Klassenschließungen. Es diente dazu, die aktuelle sowie historische Datenbasis zu konsolidieren und bereitzustellen sowie übersichtliche Berichte für die Ergebnisdarstellung aufzubereiten. Die Datenübermittlung bzw. -kommunikation zwischen den Bildungsdirektionen und den Schulen war im Dashboard nicht integriert, ebenso wenig die Erfassung von Inventurdaten.

(2) Auf die Dashboard-Daten hatten neben dem Bildungsministerium, den Bildungsdirektionen und dem Gesundheitsministerium sowie dem Bundesministerium für Inneres weitere Institutionen Zugriff, u.a. die AGES, die Gesundheit Österreich GmbH, das Institut des Bundes für Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen, die Wirtschaftskammer Österreich und die Österreichische Gesellschaft für Kinder- und Jugendheilkunde.

Das Gesundheitsministerium veröffentlichte auf seiner Website Daten zu den Schultests.⁸² Es handelte sich dabei um Gesamtzahlen (aufgegliedert nach Ländern und nach Antigen- sowie PCR-Tests), der zugrunde liegende Zeitraum war nicht angegeben. Als Quelle wurde das Bildungsministerium angeführt.

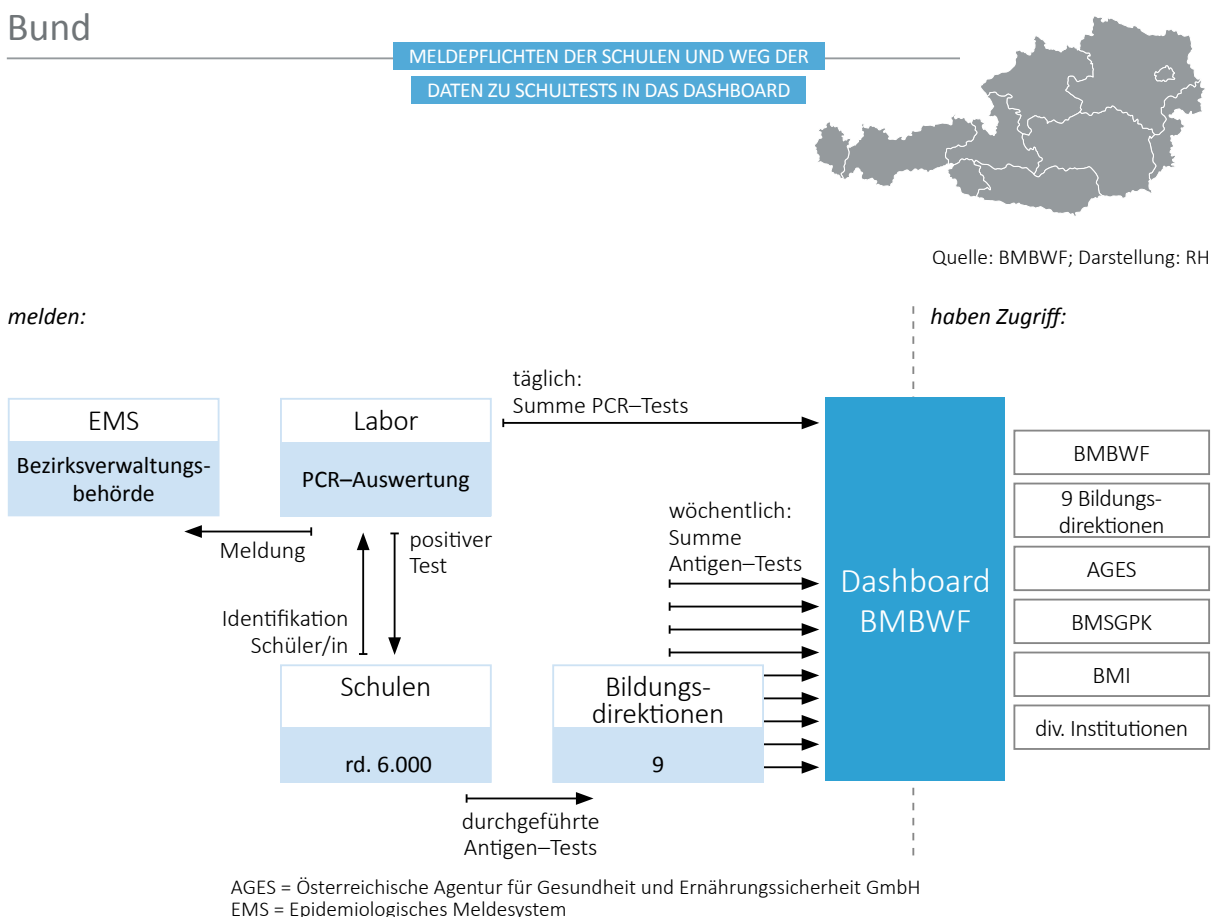
Dem Bildungsministerium war nicht bekannt, ob das Gesundheitsministerium oder andere Institutionen die Daten für ihre eigenen Dashboards verwendeten bzw. ob die Daten noch in andere Datensysteme einfließen. Mit dem Gesundheitsministerium war vereinbart, dass Daten des Bildungsministeriums nur nach vorheriger Rücksprache veröffentlicht werden durften.

Die Daten zu den Schultests flossen nicht in das Register für Screening-Programme ein, das der Gesundheitsminister nach § 5b Epidemiegesetz 1950 zu betreiben hatte. Dies lag u.a. an dem Testprogramm „Alles spült“ mit anonymisierter Datenübermittlung, das bis Ende des Schuljahres 2021/22 an den Schulen (mit Ausnahme von Wien) eingesetzt wurde.

⁸² <https://info.gesundheitsministerium.at/infektionslage> (abgerufen am 28. Juni 2022)

(3) Die folgende Abbildung zeigt die Meldepflichten der Schulen, die in das Dashboard einmeldenden Stellen sowie die Zugriffsberechtigten:

Abbildung 5: Meldepflichten der Schulen und Weg der Schultest-Daten in das Dashboard



(4) Die Schulen meldeten Daten an die Bildungsdirektionen länderspezifisch (TZ 30), die Bildungsdirektionen fragten auch je nach Land unterschiedliche Daten ab. Die fehlerhaften Antigen-Tests waren z.B. in Oberösterreich in der Gesamtzahl der durchgeführten Antigen-Tests enthalten; in Salzburg wiesen die Schulen fehlerhafte Antigen-Tests extra aus. Die Bildungsdirektion für Wien fragte von den Schulen die Anzahl der durchgeführten Antigen-Tests ab. Die im Dashboard aufscheinende Gesamtzahl beinhaltete somit auch die fehlerhaften Antigen-Tests einiger Länder.

Darüber hinaus wurden in Wien im Jahr 2021 neben dem bundesweiten PCR-Testprogramm „Alles spült“ in den Schulen der Sekundarstufe I und II auch PCR-Tests über das Programm „Alles gurgelt!“ eingesetzt. Die Daten der beiden Programme waren aufgrund der unterschiedlichen Konzeption nur eingeschränkt vergleichbar.

Die Datenhoheit für die Testergebnisse aus dem Programm „Alles gurgelt!“ lag bei der Stadt Wien bzw. beim Anbieter des Programms, das Bildungsministerium war lediglich Informationsempfänger ohne Möglichkeit, die Korrektheit bzw. die Plausibilität der Daten zu prüfen. Im Dashboard waren für Wien sowohl die Daten aus dem Testprogramm „Alles spült“ als auch von „Alles gurgelt!“ abrufbar.

(5) Der Auftrag, das Dashboard zu entwickeln und implementieren, erfolgte über eine Rahmenvereinbarung des Bundes. Der dafür vorgesehene Kostenrahmen von 98.400 EUR war im November 2021 beinahe aufgebraucht, daher erhöhte das Bildungsministerium den Kostenrahmen im November 2021 auf 130.000 EUR. Tatsächlich ausbezahlt wurden im Jahr 2021 an das Entwicklungsunternehmen 100.685 EUR.

- 32.2 Der RH erachtete das Dashboard des Bildungsministeriums als zweckmäßiges IT-Tool, um aussagekräftige Informationen zum Infektionsgeschehen an Österreichs Schulen zu sammeln und darzustellen. Allerdings bemängelte er, dass das Bildungsministerium keinen Einblick hatte, ob die Daten aus dem Dashboard noch in andere Datensysteme einfließen bzw. wie diese genutzt wurden. Ebenso kritisierte der RH, dass die Daten zu den Schultests aus dem Dashboard nicht in das Screening-Register des Gesundheitsministeriums einfließen.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, im Falle eines vergleichbaren Infektionsgeschehens für die Weiterleitung der Ergebnisse der PCR-Tests aus dem Screening-Programm für Schulen an das Screening-Register des Gesundheitsministeriums zu sorgen.

Durch die Unterschiede in den Datenmeldungen der Bildungsdirektionen war die Aussagekraft der in das Dashboard eingemeldeten Daten zu den Antigen-Tests eingeschränkt. So waren in der Gesamtzahl der durchgeführten Antigen-Tests auch fehlerhafte Tests enthalten. Der RH wies auf den Einsatz von unterschiedlichen PCR-Testprogrammen an Wiens Schulen hin; die Aussagekraft der Ergebnisse bzw. darauf aufbauender Berichte war dadurch eingeschränkt.

- 32.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums habe es für einen Zugang des Gesundheitsministeriums zu den Daten auf seinem Dashboard gesorgt. Dort seien verfügbare Daten zu den Antigen- und PCR-Tests abrufbar gewesen.

Zur Empfehlung hielt das Bildungsministerium fest, dass neue gesetzliche Regelungen im Epidemiegesetz 1950 keine schulbehördlichen Screening-Maßnahmen mehr vorsehen würden.

Gesundheitsvorsorge an Schulen

Übersicht Auszahlungen

- 33.1 (1) Um die Betreuung der Schülerinnen und Schüler während des ersten Lockdowns und die Wiederaufnahme des Schulbetriebs ab Mai 2020 in einem möglichst sicheren Umfeld zu gewährleisten, stellte das Bildungsministerium den Schulen Masken und Desinfektionsmittel zur Verfügung. Die folgende Tabelle zeigt die vom Bildungsministerium dafür ausbezahlten Mittel für die Jahre 2020 und 2021:

Tabelle 12: Auszahlungen für Masken und Desinfektionsmittel

	2020	2021
	in Mio. EUR	
Masken	15,12	7,99
Desinfektionsmittel	1,66	0,14
Summe	16,78	8,13
<i>davon</i>		
<i>Bildungsdirektion für Oberösterreich</i>	<i>0,83</i>	<i>1,18</i>
<i>Bildungsdirektion für Salzburg</i>	<i>0,70</i>	<i>0,31</i>
<i>Bildungsdirektion für Wien</i>	<i>1,53</i>	<i>1,86</i>

Quelle: BMBWF

(2) Zu Beginn der COVID-19-Pandemie beschaffte das Bildungsministerium Masken und Desinfektionsmittel zentral über die BBG. Zusätzlich stellte das Bundesministerium für Landesverteidigung (in der Folge: **Verteidigungsministerium**) kostenlos einen Mund-Nasen-Schutz aus den Beständen des Bundesheeres zur Verfügung, den die Bildungsdirektionen direkt bezogen. Im Februar 2021 trat das Verteidigungsministerium an das Bildungsministerium mit dem Angebot heran, die Schulen mit einem bereits vorhandenen Kontingent an Desinfektionsmitteln zu beliefern und auch den Bedarf bei den Schulstandorten direkt zu erheben.

Ab dem Wintersemester 2020/21 beschafften die Bildungsdirektionen Masken und Desinfektionsmittel direkt durch Abrufe bei der BBG. Ab Frühjahr 2022 konnten die Schulen selbst über ihren Zugang im eShop der BBG bestellen.

- 33.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium in den Jahren 2020 und 2021 Masken und Desinfektionsmittel im Wert von 24,91 Mio. EUR beschaffte. Die Beschaffungen standen im Zusammenhang mit COVID-19. Er anerkannte, dass es dem Bildungsministerium, den Bildungsdirektionen und den Schulen unter den schwierigen Umständen gelungen war, die Schulstandorte mit Masken und Desinfektionsmitteln

zu versorgen, um den Schulbetrieb sicherzustellen. Positiv verwies der RH auf die Zusammenarbeit mit dem Verteidigungsministerium.

Präventionskonzepte

- 34.1 (1) Auf Basis der COVID-19-Schulverordnung und der Hygiene-, Präventions- und Verfahrensleitlinien für Gesundheits- und Bildungsbehörden hatten die Schulen für ihren Standort ein gesamtheitliches Hygiene- und Präventionskonzept zu erstellen. Ziel war es, das Ansteckungsrisiko an den Schulstandorten auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Eine Checkliste über Maßnahmen, die in das Konzept aufzunehmen waren, stellte das Bildungsministerium den Schulleitungen als zusätzliche Hilfe zur Verfügung.

Unterstützung bei der Erstellung der Hygiene- und Präventionskonzepte sollten die Schulstandorte im Bedarfsfall vom Schulqualitätsmanagement (Schulaufsicht) erhalten. In den drei überprüften Bildungsdirektionen nahm das Schulqualitätsmanagement diese Aufgabe in unterschiedlicher Intensität wahr: Diese reichte von der reinen Beratungsleistung (Salzburg) über die Bereitstellung von Checklisten und pädagogischen Anregungen zur Umsetzung von Maskenpausen (Oberösterreich) bis hin zu regelmäßigen Teambesprechungen zur aktuellen epidemiologischen Lage und Jours fixes des Schulqualitätsmanagements mit der MA 15 (Wien).

(2) Die Hygiene- und Präventionskonzepte, die der RH über die Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien von 44 allgemeinbildenden Pflichtschulen und 43 allgemeinbildenden höheren Schulen (**AHS**) sowie berufsbildenden höheren Schulen (**BMHS**) anforderte, waren – trotz Checkliste des Bildungsministeriums – von unterschiedlicher Qualität und Ausgestaltung. In einem Fall erhielt der RH nur eine Bestätigung über die Existenz eines solchen Konzepts. 45 % der Konzepte nannten das Krisenteam nicht namentlich und enthielten auch keine Notfalladressen bzw. -nummern.

- 34.2 Der RH wies auf die Bedeutung von Hygiene- und Präventionskonzepten für einen sicheren Schulbetrieb unter Pandemiebedingungen hin. Er hielt fest, dass die von ihm angeforderten Hygiene- und Präventionskonzepte der Schulen sehr unterschiedlich ausgeführt waren. So nannten 45 % der Konzepte die Mitglieder des Krisenteams nicht namentlich. Das Schulqualitätsmanagement war in den drei vom RH überprüften Bildungsdirektionen unterschiedlich intensiv bei der Erstellung der Hygiene- und Präventionskonzepte eingebunden.

Der RH empfahl den Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien, die Schulen bei der zukünftig allenfalls erforderlichen Erstellung der Hygiene- und Präventionskonzepte zu unterstützen sowie dafür zu sorgen, dass diese Konzepte lückenlos vorhanden sind und alle wichtigen Parameter, z.B. namentliche Nennung des Krisenteams, enthalten.

- 34.3 Die Bildungsdirektion für Salzburg führte in ihrer Stellungnahme aus, dass es eine flächendeckende Information durch die Schulaufsicht an alle Schulleitungen gegeben habe, zur Erstellung und zum Inhalt (Checkliste) der Hygiene- und Präventionskonzepte im Rahmen der Schulleitungs-Tagungen am Beginn des Schuljahres 2021/22. Ebenso sei die Schulaufsicht in die Koordinationssitzungen des Landesstabs eingebunden gewesen (Sitzungen mit der Landessanitätsdirektion, Sitzungen mit dem zuständigen Regierungsmitglied, regelmäßiger COVID-19-Schulgipfel mit Regierungsmitglied und allen Stakeholdern etc.).
- 34.4 Der RH entgegnete der Bildungsdirektion für Salzburg, dass die angeführte Information der Schulaufsicht an alle Schulleitungen dem RH nicht vorgelegt wurde. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Verdachtsfallmanagement

- 35.1 (1) Das Projekt Verdachtsfallmanagement wurde vom Bildungsministerium Anfang November 2020 den Bildungsdirektionen vorgestellt und ab 7. Dezember 2020 ausgerollt. Ziel dieses Projekts war es, durch den Einsatz von Antigen-Tests symptomatische COVID-19-Verdachtsfälle von Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Verwaltungspersonal an den Schulen rasch abzuklären. Mobile Teams aus Schulärztinnen und Schulärzten bzw. niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten sowie medizinischem Fachpersonal fuhren zu den Schulstandorten und testeten die Verdachtsfälle. Die Bildungsdirektionen hatten Leitstellen zur organisatorischen und administrativen Abwicklung einzurichten.

Als Hilfe bei der Organisation und Durchführung stellte das Bildungsministerium den Bildungsdirektionen ein Manual zur Verfügung, das Mindeststandards für den Ablauf der Tests und die Zusammenarbeit mit den Gesundheitsbehörden in den Ländern festlegte.

(2) (a) In der Bildungsdirektion für Oberösterreich war das Verdachtsfallmanagement in den Krisenstab integriert und eine Leitstelle mit eigener Durchwahl sowie E-Mail-Adresse eingerichtet. In elf Bundesschulstandorten waren Teams – bestehend aus zwei Bundesschulärztinnen und Bundesschulärzten – eingerichtet und ausgerüstet (Tests, Schutzausrüstung). Diese Teams fuhren im Bedarfsfall auch an

andere Schulstandorte, um Verdachtsfälle zu testen. Die Bundesschulärztinnen und Bundesschulärzte wurden im Rahmen ihrer Dienstverpflichtung eingesetzt.

(b) Die Bildungsdirektion für Salzburg führte von Mitte bis Ende November 2020 in der Stadt Salzburg einen Pilotversuch zum Einsatz von Antigen-Tests durch. Nach der landesweiten Ausrollung des Projekts ab 7. Dezember 2020 organisierte die Bildungsdirektion für Salzburg das Verdachtsfallmanagement in den beiden Bildungsregionen unterschiedlich. In der Bildungsregion Nord gab es vier Standorte mit mobilen Teams, die aus einer Bundesschulärztin bzw. einem Bundesschularzt sowie einer Sanitäterin bzw. einem Sanitäter des Roten Kreuzes bestanden. In der Bildungsregion Süd übernahmen niedergelassene Ärztinnen und Ärzte die Tests. War eine Bundesschulärztin bzw. ein Bundesschularzt am Schulstandort eingerichtet, führte diese bzw. dieser die Tests durch. Diese Leistungen wurden über einen Zusatz zu ihrem Dienstvertrag abgegolten.

Für den Einsatz des Roten Kreuzes schloss die Bildungsdirektion im Dezember 2020 einen Vertrag ab, der im März 2022 unterzeichnet wurde. Das flächendeckende Verdachtsfallmanagement war bis Ende des Wintersemesters 2020/21 vereinbart. Durch den sukzessiven Rückzug des Roten Kreuzes aus dem Projekt konzentrierte sich das Verdachtsfallmanagement Anfang 2021 auf ein fixes Screening an bestimmten Schulstandorten, zu Beginn des Sommersemesters 2021 wurde es eingestellt.

(c) In der Bildungsdirektion für Wien stellte die MA 15 den Schulen ab Dezember 2020 PCR-Tests zur Abklärung von Verdachtsfällen zur Verfügung. Tests für ganze Klassen führten die mobilen Test-Teams der Stadt Wien durch.

(3) Zur administrativen Abwicklung der Einsatzplanung durch die Leitstellen in den Bildungsdirektionen ließ das Bildungsministerium ein webbasiertes IT-Tool entwickeln. Sechs Bildungsdirektionen koordinierten die Einsätze der mobilen Teams über dieses Tool, drei Länder (Steiermark, Vorarlberg und Wien) nutzten es zur Dokumentation ihres Verdachtsfallmanagements. Bis Ende Juli 2021 wurden insgesamt 163.000 EUR für das IT-Tool und den Support abgerechnet und aus dem laufenden Budget bezahlt.

Für das Projekt Verdachtsfallmanagement fielen über den gesamten Projektzeitraum Auszahlungen von 533.000 EUR an. Davon entfielen 1.800 EUR auf Oberösterreich, 126.000 EUR auf Salzburg und 84.000 EUR auf Wien. Durch den Einsatz des Roten Kreuzes sowie von niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten waren die Auszahlungen in Salzburg deutlich höher als in den anderen beiden Ländern.

- 35.2 Der RH hielt fest, dass das Projekt Verdachtsfallmanagement ein weiterer Ansatz des Bildungsministeriums war, den Schulbetrieb sicherzustellen. In weiterer Folge wurde es von den flächendeckenden Tests abgelöst.

In den drei vom RH überprüften Bildungsdirektionen war das Verdachtsfallmanagement unterschiedlich organisiert, was sich auch in den unterschiedlichen Auszahlungen niederschlug.⁸³ Für den RH war nicht nachvollziehbar, warum etwa in Oberösterreich Bundesschulärztinnen und Bundesschulärzte im Rahmen ihrer Dienstverpflichtung und in Salzburg niedergelassene Ärztinnen und Ärzte sowie Sanitäterinnen und Sanitäter des Roten Kreuzes zur Klärung von Verdachtsfällen im Einsatz waren. Kritisch sah er zudem die Entwicklung eines eigenen IT-Tools und die damit angefallenen Auszahlungen in Höhe von 163.000 EUR, zumal drei von neun Bildungsdirektionen das Tool lediglich für Dokumentationszwecke nutzten.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, in Zukunft darauf zu achten, dass die Bildungsdirektionen ein Projekt einheitlich und möglichst sparsam durchführen.

- 35.3 (1) Das Bildungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass zur einheitlichen und sparsamen Durchführung von Projekten im Zusammenhang mit COVID-19 in den Bildungsdirektionen jeweils Ansprechpersonen nominiert worden seien. Je nach Projekt und Phase der Durchführung seien wöchentliche Abstimmungen zwischen dem Bildungsministerium und den Ansprechpersonen organisiert und die jeweils nächsten Schritte in der Umsetzung des Projekts besprochen worden. In besonders kritischen Phasen (z.B. Lieferschwierigkeiten, Engpässe beim Reserve-material, Notwendigkeit von Umverteilungen von Material) habe es auch bilaterale Termine gegeben, um auf die landesspezifischen Probleme einzugehen; vereinzelt auch Schulungen zu speziellen Themen (eShop der BBG, Übermittlung von Erhebungen etc.). Zusätzlich seien über das Generalsekretariat zunächst tägliche Termine (später wöchentliche) mit der Führungstrios der Bildungsdirektionen abgehalten worden, um ein einheitliches Handeln während der COVID-19-Pandemie sicherzustellen.

Die ordnungsgemäße Einhaltung der Ziele und Grundsätze der Haushaltsführung werde vorausgesetzt.

- (2) Laut Stellungnahme der Bildungsdirektion für Salzburg habe durch die Beteiligung des Roten Kreuzes als landesweitem Partner in Salzburg sowie der Ärztinnen und Ärzte nach der Vertragsschablone des Bildungsministeriums ebenso wie durch die Betrauung von Ärztinnen und Ärzten im niedergelassenen Bereich ein umfassendes Verdachtsfallmanagement aufgebaut werden können. Mit der Personaldecke der Bildungsdirektion im Präsidialbereich (Verwaltungspersonal sowie Schulärztinnen und Schulärzte) wäre dies flächendeckend nicht möglich gewesen.

⁸³ siehe dazu die unterschiedliche Projektdurchführung bei Einrichtung der Bildungsdirektionen, RH-Bericht „Bildungsdirektionen“ (Reihe Bund 2023/3, TZ 62 ff.)

Psychosoziale Gesundheit

36.1 (1) Da sich die Lockdowns und die Phasen des Distance Learnings negativ auf das Wohlbefinden der Schülerinnen und Schüler auswirkten⁸⁴, initiierte bzw. führte das Bildungsministerium zahlreiche Maßnahmen zur Erhaltung der psychosozialen Gesundheit und zur Stärkung der Resilienz von Schülerinnen und Schülern durch:

- Kontaktaufnahme mit Schülerinnen und Schülern durch die Schulleitungen während des ersten Lockdowns im März/April 2020: Zielgruppe waren Schülerinnen und Schüler aller Schularten, die im Rahmen des Distance Learnings nicht erreicht werden konnten, und mit sozial schwierigem Hintergrund oder Lernproblemen;
- Beratung von Erziehungsberechtigten während des Distance Learnings im Herbst 2020;
- Kontaktaufnahme mit den Schulleitungen durch die Schulpsychologie im Mai 2021: Diese diente der Erhebung psychosozialer Problemlagen an Schulen, um die Schwerpunkte für die weitere Arbeit der Schulpsychologie zu identifizieren und das Angebot an Beratungsleistungen anzupassen;
- Einrichtung einer bundesweiten Telefonhotline der Schulpsychologie unter einer einheitlichen Nummer und zeitliche Ausweitung der Erreichbarkeit ab Februar 2021, um einen niederschweligen Zugang zu gewährleisten.

Die Schulpsychologie führte während der Schulschließungen von März 2020 bis Mai 2020 insgesamt 16.668 Beratungen durch, davon 11.071 telefonisch, 3.019 per E-Mail und 2.578 über Internet-Chat in Kooperation mit „Rat auf Draht“. Während der ersten Schulschließungen gab es das Beratungsangebot auch in 23 anderen Sprachen. Insgesamt wurden 2.437 fremdsprachige Beratungen durchgeführt, u.a. 53 % in Arabisch, 14 % in Dari und 12 % in Farsi.

(2) Um die während der COVID-19-Pandemie gestiegene Nachfrage nach Unterstützungsleistungen im Bereich der Schulpsychologie und der Schulsozialarbeit zu bewältigen, stockte das Bildungsministerium zu Beginn des Schuljahres 2021/22 die Anzahl an Schulpsychologinnen und -psychologen, die beim Österreichischen Zentrum für psychologische Gesundheitsförderung im Schulbereich angestellt waren, für ein Jahr (bis August 2022) von 161 auf 188 Vollzeitäquivalente auf.⁸⁵ Das Bildungsministerium schätzte die Kosten für diese Maßnahme auf 2 Mio. EUR. Mit dem zusätzlichen Personal konnte die Schulpsychologie einen Schwerpunkt bei der

⁸⁴ Eine Studie unter Leitung der Donau-Universität Krems in Kooperation mit der Medizinischen Universität Wien untersuchte im Februar 2021 die psychische Gesundheit von 3.000 Schülerinnen und Schülern. Dabei zeigte sich ein deutlicher Anstieg psychischer Symptome: 56 % litten unter einer depressiven Symptomatik, 50 % unter Ängsten, 25 % unter Schlafstörung und 16 % hatten suizidale Gedanken. Siehe auch United Nations Children's Fund, The State of the World's Children 2021: On My Mind – Promoting, protecting and caring for children's mental health, UNICEF (Oktober 2021) S. 100 ff.

⁸⁵ Von den zusätzlichen 27 Vollzeitäquivalenten entfielen sechs auf Oberösterreich, 1,5 auf Salzburg und drei auf Wien.

Einzelfallarbeit im Bereich der Sekundarstufe II sowie bei niederschweligen Beratungsangeboten in Form von Sprechtagen an den Schulstandorten anbieten.

Auf Basis von § 11 Bildungsinvestitionsgesetz⁸⁶ unter 50 %iger Kostenbeteiligung der Länder stockten Vorarlberg und Wien die Personalressourcen bei der Schulsozialarbeit auf, um vier Vollzeitäquivalente in Vorarlberg bzw. um zehn in Wien.⁸⁷ Das Bildungsministerium bezifferte die Kosten für die zusätzlichen Personalressourcen in Vorarlberg und Wien auf 232.000 EUR bzw. 580.000 EUR.

(3) Das Bildungsministerium startete im Sommersemester 2021 die Initiative „Gönn’ Dir“ und legte bei dieser Maßnahme den Fokus auf 14– bis 19-jährige Schülerinnen und Schüler sowie Lehrlinge. Ziel war es, deren Motivation und Resilienz während der Phasen des Distance Learnings zu stärken. In Kooperation mit einem Fernsehsender wurde unter dessen Federführung den Teilnehmenden auf einer virtuellen Plattform eine breite Auswahl an interaktiven Online-Workshops zu Themen wie Sport, Kunst, Musik und Persönlichkeitsbildung angeboten. Die Auszahlungen für die Initiative „Gönn’ Dir“ betrugen insgesamt 241.000 EUR, der größte Anteil davon mit 108.000 EUR betraf die Honorare für Referentinnen und Referenten.

- 36.2 Der RH anerkannte, dass das Bildungsministerium zahlreiche Maßnahmen setzte, um den negativen Auswirkungen der Lockdowns und des Distance Learnings auf die psychosoziale Gesundheit der Schülerinnen und Schüler entgegenzuwirken.

Der RH wies auf die für ein Jahr befristete Aufstockung der Personalressourcen bei den Schulpsychologinnen und -psychologen hin, die über das Österreichische Zentrum für psychologische Gesundheitsförderung im Schulbereich abgewickelt wurde.

⁸⁶ BGBl. I 8/2017 i.d.F. BGBl. I 87/2019

⁸⁷ Österreichweit waren auf Basis des Bildungsinvestitionsgesetzes vor der Aufstockung Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter im Umfang von 20,1 Vollzeitäquivalenten im Einsatz.

Zusätzliche Lehrpersonalressourcen

- 37.1 (1) Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie stellte der Bund zusätzliche finanzielle Mittel für Lehrpersonalressourcen für Fördermaßnahmen zur Abfederung von Lernrückständen⁸⁸ zur Verfügung:
- Ein spezielles Förderangebot – Ergänzungsunterricht vor den Klausurprüfungen – bestand bereits im Schuljahr 2019/20 für Schülerinnen und Schüler der Abschlussklassen zur gezielten Vorbereitung der Matura bzw. der anderen abschließenden Prüfungen.
 - Das Bildungsministerium führte die im Regierungsprogramm 2020–2024 vorgesehene Sommerschule⁸⁹ im Sommer 2020 ein, um Schülerinnen und Schüler mit mangelnden Kenntnissen der Unterrichtssprache bzw. mit Aufholbedarf im Pflichtgegenstand Deutsch auf das kommende Schuljahr vorzubereiten.
 - Im Sommersemester 2020/21 standen je Klasse durchschnittlich zwei zusätzliche Wochenstunden (inklusive Sommerschule 2021) mit einem Budgetvolumen von insgesamt 117,04 Mio. EUR zur Verfügung. Im Wintersemester 2021/22 waren dies je Klasse an Volks- und Sonderschulen durchschnittlich zwei, an Mittelschulen, Polytechnischen Schulen sowie mittleren und höheren Schulen durchschnittlich 1,5 zusätzliche Wochenstunden (ausgenommen 9. Schulstufe und Abschlussklassen); dies entsprach einem Budgetvolumen von 109,27 Mio. EUR.
 - Zudem konnten die Klassen der 9. Schulstufe und die Abschlussklassen an mittleren und höheren Schulen im Schuljahr 2021/22 am REACT-Programm⁹⁰ der EU teilnehmen (1,5 Wochenstunden je Klasse bis zum Ende des Unterrichtsjahres). Dies entsprach einem Budgetvolumen von 18,65 Mio. EUR.

⁸⁸ Ausmaß und Effekte von Schulschließungen; Österreich im internationalen Vergleich; WIFO Research Briefs 15/2021

⁸⁹ RH-Bericht „Betreuung von Schülerinnen und Schülern; Follow-up-Überprüfung“ (Reihe Bund 2021/26, TZ 19) betreffend Sommerschule

⁹⁰ Aufbauhilfe für die Regionen im Rahmen bestehender Förderprogramme der EU

(2) Die folgende Tabelle zeigt die zusätzlich eingesetzten Lehrpersonalressourcen in den Schuljahren 2019/20 bis 2021/22:

Tabelle 13: Zusätzliche Lehrpersonalressourcen

Schuljahr	2019/20	2020/21	2021/22
in Mio. EUR			
Zuteilung Bildungsministerium	2,30	117,04	127,93
Verbrauch Zusatzstunden Bundeslehrpersonen	–	12,59	21,43
davon			
Abschlussklassen	–	2,93	15,78 ¹
übrige Klassen	–	5,35	5,65 ²
Ergänzungsunterricht (Mai) Abschlussklassen	– ³	3,38	–
Verbrauch Sommerschule	–	0,93	–
Verbrauch Zusatzstunden Landeslehrpersonen	2,30	42,77	84,91
davon			
Zusatzstunden	–	40,36	84,91
Sommerschule	2,30	2,41	–
Verbrauch Lehrpersonalressourcen gesamt	2,30	55,36	106,34
nicht verbrauchte Lehrpersonalressourcen	–	61,68	21,59

¹ mit 9. Schulstufe durch REACT–Zusatzressourcen aus dem Europäischen Sozialfonds

Quelle: BMBWF

² ohne 9. Schulstufe und Abschlussklasse

³ Dem Mehraufwand aus dem Ergänzungsunterricht standen im Sommersemester 2019/20 Minderaufwände aus anderen Notfallmaßnahmen gegenüber (z.B. Entfall von Freigegegenständen und unverbindlichen Übungen), so dass Lehrpersonalressourcen umgeschichtet werden konnten und keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt wurden.

Die Bildungsdirektionen verbrauchten deutlich weniger finanzielle Mittel für Lehrpersonal, als der Bund bereitstellte. Im Schuljahr 2020/21 wurden weniger als die Hälfte der zur Verfügung stehenden Ressourcen verbraucht. Dies lag daran, dass nicht ausreichend Lehrpersonal zur Verfügung stand. Zudem war die Ausschöpfung der Förderstunden davon beeinflusst, ob in den unterschiedlichen Phasen der Pandemie Distance Learning oder Schichtbetrieb an den Schulen stattfand, wodurch Förderstunden schwer abgehalten werden konnten.

(3) Das Bildungsministerium unterstützte zudem im Rahmen der Maßnahme „weiterlernen.at“ zivilgesellschaftliche Organisationen dabei, ihr bestehendes Angebot an Lernhilfe auszubauen, um Lernrückständen – insbesondere von bildungsbenachteiligten Schülerinnen und Schülern – entgegenzuwirken. Das Projekt wurde ausschließlich durch EU–Gelder (REACT–Programm) finanziert.⁹¹

⁹¹ Bis Ende des Jahres 2022 betrug die Vorfinanzierung des Bildungsministeriums 1,04 Mio. EUR.

(4) Im Auftrag des Bildungsministeriums befragte die Universität Wien 124 Schulqualitätsmanagerinnen und –manager zu den Kompensationsmaßnahmen an den Schulen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es noch keine Ergebnisse aus Kompetenzerhebungen bei den Schülerinnen und Schülern dazu, ob die Maßnahmen wirkten bzw. ob und inwieweit die gesetzten Ziele – Stärkung der Kompetenzen und Ausgleich von Lernrückständen – durch die zusätzlich eingesetzten Ressourcen erreicht wurden.

- 37.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium zum Ausgleich der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Lernrückstände zusätzliche finanzielle Mittel für Lehrpersonalressourcen bereitstellte, die die Schulen u.a. aufgrund des Lehrpersonalmangels nicht zur Gänze abrufen konnten. Dem Bildungsministerium war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht bekannt, ob die zusätzlichen Ressourcen die Lernrückstände ausgeglichen bzw. eine Verschlechterung des Kompetenzniveaus vermieden hatten. Der RH verkannte nicht, dass eine entsprechende Evaluierung innerhalb der kurzen Zeit noch nicht durchgeführt werden konnte.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, im Zuge der einschlägigen Kompetenzerhebungen zu analysieren, ob durch die zusätzlich eingesetzten Lehrpersonalressourcen Lernrückstände ausgeglichen wurden und eine Verschlechterung des Kompetenzniveaus vermieden werden konnte. Gegebenenfalls wären Maßnahmen zu ergreifen, um Lernrückstände aus den Vorjahren durch gezielte Fördermaßnahmen wieder aufzuholen.

- 37.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums würden die Ergebnisse der PIRLS-Studie⁹² 2021 klar aufzeigen, dass sich die Schülerleistungen beim Lesen in Österreich im Langzeittrend trotz der COVID-19-Pandemie nicht verschlechtert hätten. Das beweise in diesem Fall auch, dass die Unterstützungsmaßnahmen des Bildungsministeriums gewirkt hätten. Als Maßnahmen seien Förderstunden intensiviert und die Sommerschule eingeführt worden.
- 37.4 Der RH anerkannte gegenüber dem Bildungsministerium die Ergebnisse der PIRLS-Studie 2021, wies aber darauf hin, dass in den anderen Bereichen die Kompetenzniveaus noch nicht erhoben wurden. Insofern verblieb er bei seiner Empfehlung.

⁹² PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) erfasst im Abstand von fünf Jahren die Lesekompetenz von Schülerinnen und Schülern in der 4. Schulstufe.

IT-Maßnahmen

Allgemeines

- 38.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Auszahlungen des Bildungsministeriums für IT-Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021:

Tabelle 14: IT-Auszahlungen des Bildungsministeriums (BMBWF) im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie

	2020	2021
	in Mio. EUR	
Zentralstelle	0,08	0,13
Leihgeräte–Ausstattung für Schülerinnen und Schüler	2,30	3,94
Performanceoptimierung Lernplattformen	0,50	0,25
Distance Learning	0,71	0,85
Summe	3,59	5,17

Quelle: BMBWF

Das Bildungsministerium zahlte in den Jahren 2020 bis 2021 für IT-Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie 8,76 Mio. EUR aus, davon entfielen 71 % auf Leihgeräte für Schülerinnen und Schüler (**TZ 39**). Der Rest betraf IT-Anschaffungen für die Zentralstelle und für Distance-Learning-Inhalte (**TZ 40**).

(2) Die IT-Anschaffungen für die Zentralstelle (2020: 83.273 EUR; 2021: 126.253 EUR) waren erforderlich, weil die Bediensteten des Bildungsministeriums zum Großteil im Homeoffice waren bzw. Besprechungen über Videokonferenzen abhielten. Anfang 2021 erweiterte das Bildungsministerium zur einheitlichen Anwendung die Lizenz für ein von ihm bereits verwendetes Videokonferenzsystem für die Bildungsdirektionen.

(3) Seit dem Jahr 2000 startete das Bildungsministerium zahlreiche Digitalisierungsinitiativen. So begann es im Rahmen des Programms „eFit Austria“, E-Learning an den österreichischen Schulen zu fördern. Ab 2001 sollten mit der „Computermilliarde“ die Rahmenbedingungen, etwa die flächendeckende Internet-Anbindung der Schulen sowie deren Ausstattung mit Computern, geschaffen werden. Danach setzte das Bildungsministerium einen Schwerpunkt zum Ausbau von E-Learning an den Schulen. Nach weiteren Initiativen standen ab 2017 die digitale Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen, die Breitbandoffensive für Pflichtschulen, die IT-Ausstattung und digitale Lerntools im Fokus. Mit dem Masterplan für Digitalisierung im Bildungswesen im Jahr 2018 startete das Bildungsministerium erneut eine Initiative.

Trotz dieser Maßnahmen traten durch die COVID-19-Pandemie, insbesondere durch die abrupte gänzliche Umstellung von Präsenzunterricht auf Distance Learning, Schwächen zu Tage. Neben technischen Problemen, wie fehlender IT-Ausstattung oder schlechter Internetverbindung, und mangelnden technischen Kenntnissen war zudem die Vielzahl von Applikationen (z.B. Lernplattformen), Kommunikationswegen und Websites (z.B. mit Lehr- und Lernmaterialien) wenig übersichtlich und benutzerfreundlich.

In der Folge entwickelten das Bildungsministerium und das damalige Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort den „8-Punkte-Plan für den digitalen Unterricht“, der im Juni 2020 vorgestellt wurde. Der 8-Punkte-Plan befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Umsetzung.

Mittlerweile vorliegende Untersuchungen zeigten, dass im Zeitraum März 2020 bis Sommer 2021 an den Schulen ein Digitalisierungsschub stattfand und digitaler Unterricht zu einem zentralen Thema wurde.⁹³

- 38.2 Der RH hielt fest, dass im Bildungsministerium in den Jahren 2020 und 2021 Auszahlungen in Höhe von 8,76 Mio. EUR für IT-Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie anfielen.

Er vermerkte, dass die COVID-19-Pandemie einen deutlichen Digitalisierungsschub in den Schulen bewirkte. Trotz der vom Bildungsministerium seit dem Jahr 2000 gesetzten IT-Initiativen gab es Schwächen der Digitalisierung an den Schulen, die mit der COVID-19-Pandemie zu Tage getreten waren. Die Auszahlungen des Bildungsministeriums in den Jahren 2020 und 2021 dienten zum Großteil der Abfederung der aufgetretenen IT-Defizite, insbesondere der IT-Ausstattung von Schülerinnen und Schülern.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, den durch die COVID-19-Pandemie eingetretenen Digitalisierungsschub in den Schulen durch den 8-Punkte-Plan fortzusetzen. Dabei wäre die Qualität des Unterrichts unter adäquaten digitalen Rahmenbedingungen weiter zu steigern.

- 38.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums nehme es die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis. Ab dem Schuljahr 2022/23 sei in den Mittelschulen und der AHS-Unterstufe ergänzend zur Umsetzung des 8-Punkte-Plans der Pflichtgegenstand Digitale Grundbildung eingeführt worden. Dieser neue Gegenstand umfasse alle Klassen, die auch vom Rollout digitaler Endgeräte betroffen seien. Für das Schuljahr 2022/23 seien das die 5. bis 7. Schulstufe, ab 2023/24 die gesamte Sekundar-

⁹³ Erfahrungen von Schulleiter*innen in Deutschland, Österreich und in der Deutschschweiz während der COVID-19-Pandemie. Zentrale Ergebnisse der Längsschnittstudie S-CLEVER. Schulentwicklung vor neuen Herausforderungen (Jänner 2022)

stufe I. Gleichzeitig würden Online-Angebote wie die Eduthek und das Bildungsportal mit Single-Sign-on-Anwendungen für Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen weiterentwickelt bzw. laufend ausgebaut.

Leihgeräte

39.1 (1) Um sicherzustellen, dass alle Schülerinnen und Schüler an Bundesschulen⁹⁴ am Distance Learning teilnehmen konnten, beschloss das Bildungsministerium, mobile digitale Endgeräte und Datenpakete zu beschaffen, die an Schülerinnen und Schüler mit Bedarf unentgeltlich verliehen wurden.

(2) Das Bildungsministerium ließ von den Bildungsdirektionen die Bedarfslage während des ersten Lockdowns erheben. Die Ergebnisse der Bedarfserhebung waren zur Zeit der Gebärungsüberprüfung weder im Bildungsministerium noch in den Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien dokumentiert. Laut Aktenvermerk des Bildungsministeriums schätzte es den Bedarf auf insgesamt 12.000 Leihgeräte.

Konkrete Überprüfungen des tatsächlichen Bedarfs der Schülerinnen und Schüler gab es nicht. Anhand welcher Kriterien ein Leihgerät zugeteilt wurde, war im Bildungsministerium und in den überprüften Bildungsdirektionen nicht dokumentiert. Vorrang hatte eine rasche Ausstattung der Schülerinnen und Schüler mit Leihgeräten.

Das Bildungsministerium beschaffte die mobilen Endgeräte inklusive Datenpaketen und Logistik über die BBG. Im Sommersemester 2020 wurden 7.874 Leihgeräte unentgeltlich an Schülerinnen und Schüler ausgeliefert, deren Eltern bzw. Erziehungsberechtigte den Leihvertrag unterzeichnet hatten. Die Geräte waren an den Bundesschulen zu inventarisieren und gingen nicht in das Eigentum der Schülerinnen und Schüler über. Aus dieser Beschaffung im Frühjahr 2020 verblieb ein Restkontingent, aus dem die Bildungsdirektionen im Oktober und November 2020 weitere 1.405 Leihgeräte abriefen.

(3) Da mit der ersten Tranche nicht alle Schülerinnen und Schüler versorgt werden konnten, sah das Bildungsministerium im Herbst 2020 und Anfang 2021 ein nach Ländern aufgeteiltes Kontingent weiterer Leihgeräte vor. Der Mitte November 2020 vom Bildungsministerium erhobene Restbedarf lag bei 4.480 zusätzlichen Geräten.

⁹⁴ An den Pflichtschulen organisierten zum Teil die Schulerhalter oder die Länder mobile Endgeräte für Schülerinnen und Schüler.

Während das Bildungsministerium die erste Tranche Leihgeräte im April 2020 mittels Leasings finanzierte, kauften die Bundesschulen 4.693 Geräte zum Verleih an Schülerinnen und Schüler im Herbst 2020 direkt über die BBG an und inventarisierten diese.

(4) Für die Leihgeräte in den Bundesschulen fielen im Jahr 2020 2,30 Mio. EUR und im Jahr 2021 3,94 Mio. EUR an, im Jahr 2021 zusätzlich die Leasingraten für die erste Tranche.

(5) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der an die Schulen in den überprüften Ländern ausgelieferten und inventarisierten IT-Geräte:

Tabelle 15: Ausgelieferte und inventarisierte Leihgeräte in Oberösterreich, Salzburg und Wien

	Frühjahr 2020	Herbst 2020	Summe
	Anzahl		
Summe Leihgeräte österreichweit	7.874	6.098	13.972
Oberösterreich			
ausgeliefert	952	1.037	1.989
inventarisiert	714	897	1.611
nicht inventarisiert	238	140	378
nicht inventarisiert in %	25,0	13,5	19,0
Salzburg			
ausgeliefert	434	307	741
inventarisiert	405	231	636
nicht inventarisiert	29	76	105
nicht inventarisiert in %	6,7	24,8	14,2
Wien			
ausgeliefert	2.737	2.056	4.793
inventarisiert	1.969	1.429	3.398
nicht inventarisiert	768	627	1.395
nicht inventarisiert in %	28,1	30,5	29,1

Quellen: BMBWF; Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien

In Oberösterreich waren 378 (19 %), in Salzburg 105 (14 %) und in Wien 1.395 (29 %) Leihgeräte nicht inventarisiert. Die Bildungsdirektionen begründeten dies u.a. damit, dass die Leihgeräte vom Frühjahr 2020 an den Schulen falsch inventarisiert bzw. übersehen wurden. Zum Teil hätte das Logistikunternehmen Leihgeräte nicht zustellen können bzw. seien defekte Geräte bereits ausgeschieden und in der vom Bildungsministerium übermittelten Liste nicht korrigiert worden.

(6) In Phasen des Präsenzunterrichts verblieben laut Auskunft des Bildungsministeriums die Geräte an den Schulen und wurden in den Klassenräumen oder von Lehrpersonen verwendet. Das Budget für IT-Beschaffungen der Bundesschulen blieb im überprüften Zeitraum unverändert. Darüber hinaus wurden die nicht mehr benötigten mobilen Endgeräte aus dem Verdachtsfallmanagement (TZ 35) und der Gurgelstudie (TZ 42) den (Bundes-)Schulen zur Verfügung gestellt.

- 39.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium Geräte zum Verleih an Schülerinnen und Schüler für die Bundesschulen beschaffte und dafür in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt 6,24 Mio. EUR aufwendete. Die Beschaffungen standen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Für den RH war nachvollziehbar, dass den Schülerinnen und Schülern Leihgeräte zur Verfügung gestellt wurden, um eine möglichst vollständige Teilnahme am Distance Learning zu ermöglichen.

Kritisch sah er, dass die Ergebnisse der Bedarfserhebung über die Anzahl der benötigten Leihgeräte weder im Bildungsministerium noch in den Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien vorlagen. Insofern war nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die Zuteilung der Leihgeräte an die Schülerinnen und Schüler erfolgte.

Der RH kritisierte, dass in Oberösterreich 378, in Salzburg 105 und in Wien 1.395 Leihgeräte an den Schulen nicht bzw. nicht richtig inventarisiert waren, wodurch der Überblick über den vollständigen Bestand fehlte. Er verwies auf die Verpflichtung zur Inventarisierung von Vermögensgegenständen gemäß der Bundesvermögensverwaltungsverordnung 2013⁹⁵, die auch die Bundesschulen betraf.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium und den Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien, die Inventarisierung der Leihgeräte an den Bundesschulen auf Vollständigkeit zu überprüfen. Unterbliebene Inventarisierungen wären zügig nachzuholen.

Der RH wies auf die seit der COVID-19-Pandemie wesentlich breitere IT-Ausstattung der Bundesschulen hin mit zusätzlich 13.972 mobilen Endgeräten sowie weiteren Geräten, die im Rahmen des Verdachtsfallmanagements und der Gurgelstudie nicht mehr benötigt und den Schulen zur Verfügung gestellt wurden.

Er empfahl dem Bildungsministerium, bei der IT-Ausstattung der Bundesschulen auch die im Zuge der COVID-19-Pandemie den Bundesschulen überlassenen mobilen Endgeräte zu berücksichtigen.

⁹⁵ BGBl. II 51/2012

- 39.3 (1) Das Bildungsministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis. Die im Zuge der COVID-19-Pandemie beschafften Geräte stünden den Bundesschulen zur Unterrichtsvor- und -nachbereitung sowie für den Unterrichtseinsatz weiterhin zur Verfügung und könnten von Schülerinnen und Schülern sowie Lehrpersonen verwendet werden. Bei schulautonomen Ersatzbeschaffungen aus dem Sachaufwandsbudget der Schule seien diese Geräte zu berücksichtigen. Das Bildungsministerium werde die Bildungsdirektionen beauftragen, die Schulleitungen der Bundesschulen aufzufordern, unterbliebene Inventarisierungen von Leihgeräten nachzuholen.

Die von den Bildungsdirektionen übermittelten Daten aus der Bedarfserhebung lägen beim Bildungsministerium auf.

(2) Die Bildungsdirektion für Salzburg führte in ihrer Stellungnahme aus, dass das Bildungsministerium die digitalen Endgeräte für die Bundesschulen beschafft, ausgeliefert und zugeteilt habe. Die Bildungsdirektion habe im Jahr 2020 und Anfang 2021 die Bedarfserhebungen nach den Vorgaben des Bildungsministeriums durchgeführt. Die erste Bedarfserhebung für die Bundesschulen sei nicht mehr auffindbar. Insbesondere im ersten Lockdown sei alles „staccato-artig“ erledigt worden, auf eine ausreichende Protokollierung aller Schritte sei dabei nicht immer geachtet worden.

Nach den Aufzeichnungen der Bildungsdirektion seien 643 mobile Leihgeräte ausgeliefert worden. Soweit vorhandene Geräte noch nicht inventarisiert seien, würden sie im Rahmen der nächsten Inventarisierung erfasst (eine jährliche Überprüfung von zu inventarisierenden Geräten sei üblich).

- 39.4 (1) Der RH erwiderte dem Bildungsministerium, dass ihm die Ergebnisse der Bedarfserhebung zur Anzahl der benötigten Leihgeräte trotz mehrmaliger Anforderung nicht übermittelt wurden.

(2) Der Bildungsdirektion für Salzburg entgegnete der RH, dass die in der Stellungnahme genannte Anzahl von 643 ausgelieferten mobilen Leihgeräten von jener Zahl abwich, die sowohl das Bildungsministerium als auch die Bildungsdirektion für Salzburg selbst dem RH in mehreren Erhebungsrunden kommuniziert hatten. Zur Gewährleistung der vollständigen Inventarisierung sah der RH noch einen Klärungsbedarf der Bildungsdirektion für Salzburg mit dem Bildungsministerium.

Distance Learning

- 40.1 (1) Folgende Tabelle stellt die Auszahlungen des Bildungsministeriums für Distance Learning im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 dar:

Tabelle 16: Auszahlungen für Distance Learning

	2020	2021
	in EUR	
Performanceoptimierung Lernplattformen	504.685	249.134
Distance Learning MOOC inklusive Konzept	106.286	5.970
ORF edutube	556.559	717.678
Erklärvideos Mathematik Zentralmatura	31.464	125.280
Summe	1.198.994	1.098.062

MOOC = Massive Open Online Course

Quelle: BMBWF

(2) Auf den Lernplattformen stellte das Bildungsministerium Lernmaterialien zur Verfügung; sie dienten auch der Organisation von Lernvorgängen. Wegen Überlastung, Ausfällen und schlechtem Reaktionszeitverhalten war eine Performanceoptimierung der Lernplattformen erforderlich. Zudem schaffte das Bildungsministerium weitere physische Server an, um durch Lastverteilung auf mehrere Server stabile Bedingungen zu schaffen.

(3) Um die Lehrpersonen beim Unterrichten mit Informations- und Kommunikationstechnologien in Distance Learning Settings zu unterstützen, stellte das Bildungsministerium online sogenannte MOOCs⁹⁶ bereit. Für das diesbezügliche Konzept und die MOOCs wendete das Bildungsministerium in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt rd. 112.000 EUR auf.

(4) Am 10. April 2020 schloss das Bildungsministerium eine auf ein Jahr befristete Vereinbarung mit dem ORF zur Lizenzierung der Bereitstellung von Bildungsmedien sowie zum Aufbau und Betrieb einer Bildungsplattform ab (www.edutube.at). Der Betrieb von edutube begann mit 15. April 2020 und lieferte laut Bildungsministerium verlässlich recherchierte Kurzvideos und Dokumentationen, die inhaltlich als Ergänzung und Unterstützung für den digitalen Unterricht geeignet waren.

⁹⁶ Bei einem MOOC (Massive Open Online Course) handelt es sich um einen Kurs auf einer Lernumgebung, an dem eine (in der Regel) uneingeschränkte Anzahl an Personen teilnehmen kann. Die Teilnahme ist niederschwellig und einfach: Sie kann zeit- und ortsunabhängig sowie im eigenen Tempo erfolgen.

Laut Bildungsministerium wurden im Zeitraum 25. April 2020 bis 31. Dezember 2021 Videos 242.761-mal abgespielt und 2.349.021 Minuten als Video-on-Demand gestreamt; 63.992 Personen besuchten mindestens einmal die Website.

Der ORF konnte laut Bildungsministerium als einziges Medienunternehmen auf einen derart umfassenden Bestand bildungsrelevanter Medien mit Österreichbezug zurückgreifen und die Fortsetzung des Betriebs von edutube bewerkstelligen. Daher verlängerte das Bildungsministerium am 22. April 2021 den Vertrag mit dem ORF für weitere vier Jahre.

Die Auszahlungen des Bildungsministeriums an den ORF betrugen 556.559 EUR (2020) und 717.678 EUR (2021).

(5) Die Eduthek als digitale Plattform des Bildungsministeriums lieferte vertiefende Übungsmaterialien für alle Schularten und Unterrichtsgegenstände und war zu edutube verlinkt. Die Gesamt-Webstatistik der Eduthek zeigte mit Beginn des ersten Lockdowns starke Spitzen in den Zugriffen, danach lag die Anzahl der Zugriffe bei durchschnittlich ca. 96.150 pro Tag. Mit Beginn des Sommersemesters 2021/22 pendelten sich die täglichen Seitenaufrufe bei durchschnittlich 55.800 ein. Ob diese Zugriffsraten den erwarteten Zielsetzungen des Bildungsministeriums entsprachen, war nicht dokumentiert.

Eine der drei überprüften Bildungsdirektionen bewertete die Eduthek als eher mäßig, weil teilweise kein ansprechendes Material gefunden werde, die Bedienung der Benutzeroberfläche träge und die Suchfunktion nicht benutzerfreundlich sei.

(6) Das Bildungsministerium schloss im ersten Halbjahr 2020 mit einem Anbieter einen Vertrag über den Zugang zu einer Website mit Lern- und Lehrvideos, die gezielt auf die Zentralmatura in Mathematik (AHS) und in Angewandter Mathematik (BHS) vorbereiteten.

40.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium in den Jahren 2020 und 2021 für Fortbildungen und Inhalte für das Distance Learning sowie für Leistungen zur Performanceoptimierung der Lernplattformen insgesamt 2,30 Mio. EUR ausbezahlte. Die Beschaffungen standen im Zusammenhang mit COVID-19.

Der RH erachtete die Performanceoptimierung der Lernplattformen aufgrund des verstärkten Zugriffs als zweckmäßig. Er wies darauf hin, dass nach anfänglichen Spitzen während des ersten Lockdowns die täglichen Seitenaufrufe der Eduthek abflachten und eine der drei überprüften Bildungsdirektionen diese als nur mäßig bewertete. Zudem machte das Bildungsministerium eine Vielzahl von Bildungsmaterialien über eine weitere Onlineplattform für alle Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen zugänglich.

Der RH empfahl daher dem Bildungsministerium, die Zugriffsraten zu den während der COVID-19-Pandemie beschafften Distance-Learning-Inhalten zu beobachten und entsprechend den Ergebnissen über den weiteren Ausbau bzw. die Verlängerung der diesbezüglichen Verträge unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu entscheiden.

- 40.3 Das Bildungsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass es die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis nehme. Es habe während der COVID-19-Pandemie ein wöchentliches Monitoring der Zugriffsraten auf die Lernplattformen durchgeführt, um rasch auf verändertes Benutzerverhalten reagieren zu können. Der Standardanalysezeitraum sei monatlich, d.h., das monatliche Monitoring der Zugriffsraten sei bereits Bestandteil des Betriebs der Lernplattformen. Vor Vertragsverlängerung von edutube seien die Nutzerinnen und Nutzer befragt worden. In diesem Feedback hätten 97 % der befragten Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen den Aufbau und die Struktur der Plattform hinsichtlich Übersichtlichkeit und Benutzerfreundlichkeit als gut bis mittelmäßig eingeschätzt. Bei 88 % der Befragten habe mithilfe von edutube die Motivation im Distance Learning sehr bis teilweise gesteigert werden können. Eine neuerliche Nutzerbefragung sei in Vorbereitung.

Sonstige Maßnahmen

Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation

- 41.1 (1) Im Zuge der COVID-19-Pandemie fielen im Bildungsministerium in den Jahren 2020 und 2021 Auszahlungen für Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation in folgender Höhe an:

Tabelle 17: Auszahlungen für Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation

	2020	2021
	in EUR	
Untergliederung 30		
Informationskampagne Corona	1.254.092	–
Umfragen	54.600	34.920
Informationskampagne Sommerschule	425.817	–
Informationskampagne Ninja-Pass	–	509.069
Sonstiges	143.263	39.985
Summe Untergliederung 30	1.877.772	583.974
Untergliederung 31		
Informationskampagne Corona	51.936	–
Umfragen	63.240	15.000
Sonstiges	63.897	31.674
Summe Untergliederung 31	179.073	46.674
Gesamtsumme	2.056.845	630.648

Quelle: BMBWF

Die Auszahlungen für Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation finanzierte das Bildungsministerium zum Teil auch aus dem laufenden Budget der UG 31 (**TZ 8**).

(2) Ein großer Anteil der Auszahlungen – 1,25 Mio. EUR – fiel in den ersten Wochen der COVID-19-Pandemie für die Informationskampagne Corona zur Umstellung von Präsenzunterricht auf Distance Learning und zu Betreuungsmöglichkeiten an Schulen an. Dafür beauftragte das Bildungsministerium Print- und Online-Schaltungen in den österreichischen Tageszeitungen.

Das Bildungsministerium hielt fest, dass die Schaltungen in allen bzw. in bestimmten Medien erfolgen mussten, um die jeweiligen Leserkreise erreichen zu können. Die Auswahl der konkreten Medien und Zielgruppen war nicht begründet. Ob die Informationskampagne die gewünschte Wirkung erreicht hatte bzw. ob die Reichweite der Medien einen Großteil der Zielgruppe abdeckte, war nicht dokumentiert. Ebenso fehlten Ziele zu den Zugriffsraten bei den Onlinemedien.

Nach Auskunft des Bildungsministeriums waren die Mediensaltungen auch notwendig, weil zum damaligen Zeitpunkt – mangels eines aktuellen E-Mail-Verteilers – nicht alle Schulleitungen direkt via E-Mail erreicht werden konnten; ein diesbezüglicher Verteiler wurde ab April bzw. Mai 2020 geschaffen.

(3) Die Informationskampagne Sommerschule 2020 umfasste Mediensaltungen, um Lehramtsstudierende für die Sommerschule zu gewinnen. Dafür zahlte das Bildungsministerium im Jahr 2020 426.000 EUR aus. Informationen dazu, ob die Kampagne ausreichend Lehramtsstudierende ansprach, und zur zielgruppengerechten Auswahl der Medien lagen nicht vor.

(4) Für den ab 17. Mai 2021 vorgesehenen Präsenzunterricht für alle Schülerinnen und Schüler war der Nachweis eines negativen Antigen-Tests Voraussetzung. Das Bildungsministerium entwickelte dafür den sogenannten Ninja-Pass, der auch außerhalb der Schulen als Nachweis für ein negatives Testergebnis anerkannt wurde. Um die Zielgruppe – Eltern von Schülerinnen und Schülern sowie Betriebe – über die Testdokumentation und Vorgehensweise zu informieren, beauftragte das Bildungsministerium um rd. 509.000 EUR österreichweite Einschaltungen vom 18. bis 31. Mai 2021 in Print-, Online- sowie TV- und Hörfunkmedien.

(5) Weiters gab das Bildungsministerium Umfragen und Beratungen zu COVID-19-relevanten Schulthemen in Auftrag, um einen Meinungsüberblick zu den Maßnahmen zu erhalten.

- 41.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium für Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation im Jahr 2020 2,06 Mio. EUR und im Jahr 2021 rd. 631.000 EUR auszahlte. Die Auszahlungen standen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Die Dokumentation der Informationskampagnen war mangelhaft. Der RH räumte allerdings ein, dass dies insbesondere zu Pandemiebeginn dem Zeit- und Handlungsdruck geschuldet war.

Er empfahl dem Bildungsministerium, bei Informationskampagnen die Auswahl der spezifischen Zielgruppen, die Begründung für den ausgewählten Medienmix, die Ziele für Reichweiten und Zugriffsraten sowie die gewünschten Wirkungen nachvollziehbar festzulegen. Auf dieser Grundlage wäre der Erfolg der eingesetzten Mittel zu bewerten.

Der RH kritisierte, dass zu Beginn der COVID-19-Pandemie kein aktueller E-Mail-Verteiler aller Schulleitungen im Bildungsministerium vorlag. Er bewertete den im Frühjahr 2020 geschaffenen E-Mail-Verteiler als zweckmäßig.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, die breitenwirksame Informationsmöglichkeit über den E-Mail-Verteiler aller Schulleitungen zu nutzen; diese könnten in der Folge die Erziehungsberechtigten direkt informieren. Die Aktualisierung dieses Verteilers sollte über die Bildungsdirektionen abgewickelt werden.

- 41.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums seien die Zielgruppen während der COVID-19-Pandemie mit rd. 3,50 Mio. Menschen breit angelegt gewesen: Sie hätten die Erziehungsberechtigten und die rd. 1 Mio. Schülerinnen und Schüler umfasst. Die Aufgabe habe darin bestanden, möglichst breit und flächendeckend über die jüngsten Maßnahmen im Schulbereich zu informieren. Insbesondere, da nicht absehbar gewesen sei, ob alle Schulen die Informationen an die Erziehungsberechtigten innerhalb der oft sehr kurzen Zeitspannen lückenlos weiterleiten konnten.

Mit den Schaltungen zum erstmaligen Angebot der Sommerschule hätten Familienmitglieder breit über dieses Angebot informiert werden sollen (nicht nur Eltern, sondern auch Großeltern etc.). Die Informationen seien auch in verschiedenen Sprachen zur Verfügung gestellt worden.

Mit den Schaltungen zum Ninja-Pass seien nicht nur die Erziehungsberechtigten, sondern vor allem auch eine gesamte Öffentlichkeit zu informieren gewesen. Insbesondere sei Betrieben zur Kenntnis zu bringen gewesen, was der Ninja-Pass nachweist, unter welchen Voraussetzungen er gültig ist etc. Gerade hier dürften die Schaltungen einen hohen Erfolg gezeigt haben, da der Ninja-Pass binnen weniger Tage österreichweit bekannt und als Nachweis anerkannt gewesen sei.

Zur breitenwirksamen Informationsmöglichkeit über die E-Mail-Adressen aller Schulleitungen Österreichs hielt das Bildungsministerium fest, dass es diese während der COVID-19-Pandemie regelmäßig genutzt und auch bereits vor der COVID-19-Pandemie verwendet habe. Dem Bildungsministerium stehe nicht nur ein aktueller Verteiler aller Schulleitungen Österreichs zur Verfügung, sondern auch ein Verteiler aller bundesbediensteten Lehrpersonen und Verwaltungsbediensteten. Diese Informationsmöglichkeit über die genannten Verteiler sei während der gesamten COVID-19-Pandemie laufend und intensiv genutzt worden. Selbstverständlich habe das Bildungsministerium über die E-Mails an die Schulleitungen auch Informationen für die Erziehungsberechtigten aufbereitet und in der Folge an diese übermittelt. Der Verteiler der E-Mail-Adressen von Schulleitungen werde aus den Angaben in Schulen-Online gebildet. Zukünftig werde die Anwendung „Teachers Direct“ dafür einsetzbar sein; dies werde eine neuerlich verbesserte Datenaktualität mit sich bringen.

Studien

42.1 (1) Das Bildungsministerium beauftragte bzw. förderte eine Vielzahl von Studien bzw. Evaluierungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und finanzierte diese aus dem laufenden Budget der UG 31. Es zahlte dafür im Jahr 2020 2,72 Mio. EUR und im Jahr 2021 2,13 Mio. EUR aus.

(2) Alle Studien hatten einen COVID-19-Bezug und betrafen unterschiedliche Themen:

- Das Bildungsministerium beauftragte vier Prävalenzstudien (Dunkelzifferstudien) zur Häufigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung im Jahr 2020 in Höhe von 2,04 Mio. EUR. Neben einer validen Abschätzung der COVID-19-Infektionen wurden auch die Akzeptanz der von der Bundesregierung gesetzten Schutzmaßnahmen, die erwarteten Folgen und das Wohlbefinden während der COVID-19-Pandemie, die Veränderungen der Arbeitssituation und die subjektive Prävalenz erhoben.
- Für eine Gurgelstudie fielen im Bildungsministerium rd. 900.000 EUR in den Jahren 2020 und 2021 an. Die Studie untersuchte an Schulen das Gurgeln als Testmethode. Ziel der Studie war das Monitoring des Infektionsgrades von Schülerinnen und Schülern in Österreich, um damit Entwicklungen für das gesamte Schulwesen abzulesen und wissenschaftliche Rückschlüsse zu ziehen.
- Für die Förderung des Forschungspilotprojekts „Österreichisches Schulstandortmonitoring“ zahlte das Bildungsministerium 1,83 Mio. EUR aus. Das Projekt analysierte, ob abwasser-epidemiologische Untersuchungen von Kläranlagen an Schulstandorten geeignet waren, das Infektionsgeschehen an Schulen abzubilden, um durch abwasserbasierte Daten einen Beitrag zum sicheren Schulbetrieb zu ermöglichen. Die Ergebnisse wurden an die AGES übermittelt, die die Datenverwaltung und die Dashboard-Darstellung übernahm.
- Um einen verbesserten Überblick über die Infektionslage mit COVID-19 bei Schülerinnen und Schülern zu erhalten, wurde im Schuljahr 2021/22 erneut ein bundesweites wissenschaftliches Monitoring mittels regelmäßiger PCR-Tests durch Mundspülverfahren im Rahmen der sogenannten Sentinel-Studie durchgeführt. Das Bildungsministerium beendete in Abstimmung mit der AGES die Studie mit 8. März 2022.

(3) Von den durch das Bildungsministerium beauftragten Studien betrafen 60 % der Themen die Ressortzuständigkeiten. 40 % betrafen die Gesundheit der gesamten Bevölkerung während der COVID-19-Pandemie. Ob es diesbezüglich eine Abstimmung mit dem Gesundheitsministerium gab, war nicht dokumentiert.

- 42.2 Der RH hielt fest, dass das Bildungsministerium Studien im Jahr 2020 in Höhe von 2,72 Mio. EUR und im Jahr 2021 von 2,13 Mio. EUR finanzierte, die im Zusammenhang mit COVID-19 standen.

Der RH bewertete die vom Bildungsministerium finanzierten Studien als zweckmäßig, weil ihre Ergebnisse geeignet waren, Fragen zum COVID-19-Pandemiegeschehen zu beantworten und Entscheidungsgrundlagen zur Pandemiebekämpfung zu liefern. Er wies aber darauf hin, dass 40 % der Studien die Gesundheit der gesamten Bevölkerung während der COVID-19-Pandemie betrafen und damit eine Entscheidungsgrundlage für das Gesundheitsministerium darstellten. Insofern war nicht nachvollziehbar, warum sie das Bildungsministerium initiierte und finanzierte. Die Beauftragung durch das Bildungsministerium lief aus Sicht des RH auch einem gesamtstrategisch koordinierten Vorgehen zuwider, weil die Pandemiebekämpfung in die Ressortzuständigkeit des Gesundheitsministeriums fiel. Der RH verwies auf seinen Bericht „Pandemiemanagement der Gesundheitsbehörden im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie“ (Reihe Bund 2022/18). In TZ 7 hatte er darin dem Gesundheitsministerium empfohlen, „innerhalb der Bundesregierung koordinierend zu wirken und dafür zu sorgen, dass abgestimmt und nach einheitlichen Vorgaben vorgegangen wird“.

Der RH empfahl dem Bildungsministerium, in Zukunft Studien, deren Inhalt nicht ausschließlich die Ressortzuständigkeit betrifft, mit dem zuständigen Ressort abzustimmen, um dadurch eine breitere Nutzung zu ermöglichen.

Zur unterjährigen Einstellung der Sentinel-Studie verwies der RH auf seine Kritik in TZ 3.

- 42.3 Laut Stellungnahme des Bildungsministeriums liege in seiner Ressortzuständigkeit nicht nur das Bildungswesen, sondern auch die wissenschaftliche Forschung. Deshalb habe es Studien zu COVID-19 gleichfalls in der Angelegenheit der wissenschaftlichen Forschung (UG 31) beauftragt bzw. gefördert. Dessen ungeachtet stimme es dem RH zu, dass sich durch Abstimmung mit anderen Ressorts und weiteren Institutionen und Stakeholdern das Nutzungspotenzial solcher Studien erhöhe. Während der ersten Akutphase der COVID-19-Pandemie sei eine sinnvolle Arbeitsteilung notwendig gewesen, um effizient und effektiv vorzugehen. Im Bereich wissenschaftlicher Studien habe anfänglich das Bildungsministerium das Gesundheitsministerium entlasten können (z.B. Prävalenzstudie), um diesem Kapazitäten für das unmittelbare Krisenmanagement zu erhalten.

Später sei die Abstimmung zwischen den Ressorts – auch in der Konzeptionsphase von Studien – intensiviert worden. In den unmittelbar gesundheitsrelevanten Studien (insbesondere weitere Wellen der Prävalenzstudie, Abwassermonitoring, Sentinel-Studie) hätten entsprechende interministerielle/interinstitutionelle

Abstimmungstreffen und eine regelmäßige Zusammenarbeit stattgefunden, insbesondere mit dem Gesundheitsministerium, dem damaligen Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus und der AGES. Darüber hinaus habe das Bildungsministerium die Ergebnisse der Studien immer breit und zeitnah zugänglich gemacht.⁹⁷ Zudem seien dort, wo möglich und sinnvoll, auch die wissenschaftlichen Forschungsdaten über Datenrepositorien zugänglich gemacht worden.⁹⁸

Prüfungsverlangen an den RH

- 43 (1) Auf Verlangen der Abgeordneten Hermann Brückl, MA, Wolfgang Zanger und weiterer Abgeordneter des Nationalrats gemäß Art. 126b Abs. 4 B-VG überprüfte der RH die Beschaffungen des Bildungsministeriums im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021.

(2) Der vorliegende Bericht beantwortet 17 der 19 Fragen des Prüfungsverlangens, die den „Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie“ zum Inhalt haben; die verbleibenden Fragen betreffend „Gesellschafterzuschüsse an die Österreichische Mensen-Betriebsgesellschaft m.b.H.“ sind Gegenstand eines gesonderten Berichts des RH.

Nachstehende Tabelle und die nachfolgenden Erläuterungen beantworten im Überblick und jeweils unter Verweis auf die detaillierten Ausführungen im Bericht die 17 Fragen zum „Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie“.

⁹⁷ Dauerhaft sichtbarste Publikationsplattform sei die Website „Corona-Studien“, <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/Forschung/Aktuelles/Corona-Studien.html> (abgerufen am 7. August 2023).

⁹⁸ AUSSDA, <https://data.aussda.at/dataverse/covid19> (abgerufen am 7. August 2023)

Die sich daraus ergebenden Empfehlungen fasst der RH in der nachfolgenden **TZ 44** zusammen.

Tabelle 18: Übersicht zur Beantwortung der Fragen des Prüfungsverlangens

Nummer laut Prüfungsverlangen	Inhalt	TZ
I. flächendeckende Tests		
1.	Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bei den Schüler- und Lehrertests	<u>TZ 3</u> <u>TZ 23</u> <u>TZ 25</u> <u>TZ 29</u>
2.	Finanzierung der Tests	<u>TZ 25</u>
3.	Einhaltung des Bundesvergabegesetzes 2018 bei der Beschaffung der Tests	<u>TZ 11</u> <u>TZ 12</u> <u>TZ 16</u> <u>TZ 17</u>
4.	Inverkehrbringen Antigen-Selbsttests, finanzielle Vorsorge des Bildungsministeriums für Schadenersatzansprüche aufgrund von Folgeschäden bei Anwendung der Antigen-Selbsttests	<u>TZ 24</u>
II. Gesellschafterzuschüsse an die Österreichische Mensen-Betriebsgesellschaft m.b.H.		
5., 6.	vgl. dazu RH-Bericht „Gesellschafterzuschüsse an die Österreichische Mensen-Betriebsgesellschaft m.b.H.“, Reihe Bund 2023/25	
III. Distance Learning und IT-Maßnahmen Zentraleitung		
7., 13.	Nachvollziehbarkeit der Ausgaben für Distance Learning und IT-Maßnahmen Zentraleitung	<u>TZ 38</u>
8., 14.	Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bei den Ausgaben zum Distance Learning und zu den IT-Maßnahmen Zentraleitung	<u>TZ 38</u> <u>TZ 39</u> <u>TZ 40</u>
9., 15.	Einhaltung des Bundesvergabegesetzes 2018 bei den Beschaffungen zum Distance Learning und zu den IT-Maßnahmen Zentraleitung	<u>TZ 17</u>
IV. Gesundheitsvorsorge an Schulen		
10.	Nachvollziehbarkeit der Ausgaben für Gesundheitsvorsorge an Bundesschulen	<u>TZ 33</u> <u>TZ 35</u>
11.	Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bei den Ausgaben für Gesundheitsvorsorge an Bundesschulen	<u>TZ 8</u> <u>TZ 33</u> <u>TZ 35</u>
12.	Einhaltung des Bundesvergabegesetzes 2018 bei den Beschaffungen für Gesundheitsvorsorge an Bundesschulen	<u>TZ 17</u>
V. weitere nicht pandemiebedingte Beschaffungsvorgänge		
16.	Durchführung von Beschaffungsvorgängen unter dem Deckmantel der COVID-19-Pandemie	<u>TZ 7</u> <u>TZ 8</u>
17.	Nachvollziehbarkeit der Beschaffungsvorgänge unter dem Deckmantel der COVID-19-Pandemie	<u>TZ 7</u> <u>TZ 8</u>
18.	Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bei den Beschaffungsvorgängen unter dem Deckmantel der COVID-19-Pandemie	–
19.	Einhaltung des Bundesvergabegesetzes 2018 bei den Beschaffungsvorgängen unter dem Deckmantel der COVID-19-Pandemie	–

Quellen: Prüfungsverlangen; RH

Flächendeckende Tests

Das Bildungsministerium war im Wesentlichen bestrebt, durch Evaluierungen, laufendes Monitoring und Studien die regulatorischen Maßnahmen im Schulbereich evidenzbasiert zu unterlegen. Die Zielsetzung „sichere Schule“ ging – orientiert an der allgemeinen österreichischen Teststrategie – mit dem Einsatz von Antigen-Tests und – aufgrund der damals angenommenen höheren Zuverlässigkeit – von PCR-Tests einher, wobei eine Studie einen umfassenden „Schutzschirm“ bei drei PCR-Tests pro Woche gewährleistet sah. (TZ 3, TZ 23)

Basierend auf den Kosten für Tests (inklusive Logistik, Druckkosten etc.) und der vom Bildungsministerium bekannt gegebenen Anzahl von durchgeführten Tests ergaben sich im Jahr 2021 durchschnittliche Kosten von

- 3,56 EUR je durchgeführten Antigen-Test und
- 5,71 EUR je durchgeführten PCR-Test.

Damit lagen die durchschnittlichen Kosten des Bildungsministeriums je Test unter denen anderer Programme. Zum Beispiel kostete ein Test in einer Apotheke (sowohl Antigen als auch PCR) im Bereich des bevölkerungsweiten Testens 25 EUR. (TZ 29)

Allerdings traten bei der Durchführung der PCR-Tests im Programm „Alles spült“ im Herbst 2021 Leistungsstörungen und im Jänner und Februar 2022 massive Qualitätsprobleme auf, wodurch der für die Schulen vorgesehene „Schutzschirm“ nur eingeschränkt zum Tragen kam. (TZ 25)

Das Bildungsministerium leistete in den Jahren 2020 und 2021 für die an den Schulen durchgeführten Tests Auszahlungen in Höhe von 266,41 Mio. EUR, die zur Gänze aus Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds bedeckt wurden. Neben den Auszahlungen für die Antigen- und PCR-Tests fielen weitere Auszahlungen für Logistikleistungen (vor allem Zustellung an die Schulen) und für Sonstiges (vor allem Druck Ninja-Pässe, Codes etc.) an. (TZ 25)

Das Bildungsministerium beschaffte die Antigen-Tests durch Abrufe aus Rahmenvereinbarungen der BBG, durch ein von ihm selbst durchgeführtes Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (Notbeschaffung) im Jänner 2021 und durch eine Vertragserweiterung um 50 % gemäß § 365 Abs. 3 Z 5 Bundesvergabegesetz 2018 im März 2021.

Die Logistikleistungen für die erste Auslieferung der Antigen-Tests im Jänner 2021 vergab das Bildungsministerium in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung. Danach rief es die Logistikleistungen aus Rahmenvereinbarungen der BBG ab.

Bei den Beschaffungen zu den Antigen-Tests und Logistikleistungen zeigten sich Informationsdefizite über noch verfügbare Abrufmengen aus Rahmenvereinbarungen: Während bei der BBG noch ein Abrufvolumen für Antigen-Tests zur Verfügung stand, bestellte das Bildungsministerium selbst Antigen-Tests im Wege von Notbeschaffungen. Bei den Logistikleistungen übernahm das Bildungsministerium für eine Notbeschaffung durch die BBG ein Kostenrisiko für ein mögliches Nachprüfungsverfahren in Höhe von 1,93 Mio. EUR, das aber nicht schlagend wurde. (TZ 11, TZ 16)

Das Bildungsministerium beschaffte PCR-Tests durch Abrufe (Abruf „September 2021“, Abruf „Oktober 2021“ und Abruf „November/Dezember 2021“) aus der Rahmenvereinbarung August 2021 der BBG. Zudem führte die BBG für das Bildungsministerium basierend auf der Rahmenvereinbarung August 2021 zwei Erneute Aufrufe zum Wettbewerb durch. Folglich schloss das Bildungsministerium Rahmenverträge mit der Bietergemeinschaft ab, die ab Jänner 2022 die PCR-Tests an Schulen durchführte.

Während das Bildungsministerium die Leistungen aus den Abrufen „Oktober 2021“ und „November/Dezember 2021“ ohne Abweichungen von der Rahmenvereinbarung bezog, erachtete es Abweichungen beim Abruf „September 2021“ für erforderlich und führte Nachverhandlungen durch. Die Nachverhandlungen zum Abruf „September 2021“ führten aufgrund von Verstößen gegen das Vergaberecht zu Geldbußen in Höhe von 850.000 EUR. Die zuständige Abteilung für Vergaberecht des Bildungsministeriums war nicht in die Verhandlungen mit den Anbietern eingebunden. Die BBG hatte auf die mögliche Vergaberechtswidrigkeit von Abweichungen bei einem Abruf nach der Rahmenvereinbarung aufmerksam gemacht. Zum Abruf „September 2021“ gab es strafrechtliche Ermittlungen, die von der WKStA eingestellt wurden. (TZ 12)

Die vom Bildungsministerium selbst durchgeführten Vergabeverfahren (z.B. Druck Ninja-Pässe, Codes, Logistik erste Auslieferung Antigen-Tests) waren, gemessen an den ressortinternen Beschaffungsvorgaben, mangelhaft. (TZ 17)

Für den Zeitraum 18. bis 22. Jänner 2021 lag für die an Schulen ausgelieferten Antigen-Tests, die selbst, d.h. ohne medizinisches Fachpersonal, anzuwenden waren, keine Rechtsgrundlage zur Selbstanwendung vor. Die schließlich geschaffene Rechtsgrundlage für die Selbstanwendung (zuletzt § 81 Abs. 4 Medizinproduktegesetz 2021) trat Ende 2021 außer Kraft. Es war jedoch nicht auszuschließen, dass nach Außerkrafttreten des § 81 Abs. 4 Medizinproduktegesetz 2021 ab Jänner 2022 noch Antigen-Tests, die keine Selbstanwendung vorsahen, an den Schulen im Umlauf waren.

Der Akt zu einem diesbezüglichen Verwaltungsstrafverfahren war im Juni 2022 nur mehr fragmentiert vorhanden; der Schlusssatz der Einstellungsbegründung war laut dem Magistratischen Bezirksamt 3 nicht mehr zur Gänze herstellbar. Nach der Judikatur des VfGH bestand keine verwaltungsstrafrechtliche Verantwortlichkeit der obersten Organe der Republik für hoheitliches Handeln.⁹⁹ Die Verteilung der Antigen-Tests an den Schulen zur freiwilligen Teilnahme am Testen diente der Sicherstellung des Unterrichts. Die Abhaltung des Unterrichts war der Hoheitsverwaltung zuzuordnen.

Nach Auskunft des Bildungsministeriums und der überprüften Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien traten im Zusammenhang mit den Antigen-Selbsttests keine (Folge-)Schäden auf. Das Bildungsministerium traf daher auch keine finanzielle Vorsorge dafür. (TZ 24)

Distance Learning und IT-Maßnahmen Zentralleitung

Das Bildungsministerium zahlte in den Jahren 2020 bis 2021 für IT-Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie 8,76 Mio. EUR aus, davon entfielen 71 % auf Leihgeräte für Schülerinnen und Schüler. Der Rest betraf IT-Anschaffungen für die Zentralstelle und für Distance-Learning-Inhalte. (TZ 38)

Mit den Leihgeräten für Schülerinnen und Schüler sollte sichergestellt werden, dass möglichst alle Schülerinnen und Schüler an Bundesschulen am Distance Learning teilnehmen konnten. Allerdings lagen die Ergebnisse der Bedarfserhebung über benötigte Leihgeräte weder im Bildungsministerium noch in den überprüften Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien vor. Insofern war nicht nachvollziehbar, nach welchen Kriterien Schülerinnen und Schüler mit Leihgeräten ausgestattet wurden. In Oberösterreich waren 378 Leihgeräte (19 %) nicht inventarisiert, in Salzburg 105 (14 %) und in Wien 1.395 (29 %), wodurch kein Überblick vorhanden war. (TZ 39)

Die Auszahlungen des Bildungsministeriums für Fortbildungen und Inhalte für das Distance Learning sowie für Leistungen zur Performanceoptimierung der Lernplattformen standen im Zusammenhang mit COVID-19. Die Performanceoptimierung der Lernplattformen war aufgrund des verstärkten Zugriffs zweckmäßig. Ein Großteil der Auszahlungen für Inhalte des Distance Learnings entfiel auf eine Vereinbarung des Bildungsministeriums mit dem ORF zur Lizenzierung der Bereitstellung von Bildungsmedien sowie zum Aufbau und Betrieb einer Bildungsplattform (www.edutube.at).

⁹⁹ VfGH 15. Juni 2015, E473/2015

Die Eduthek als digitale Plattform des Bildungsministeriums lieferte vertiefende Übungsmaterialien für alle Schularten und Unterrichtsgegenstände und war zu edutube verlinkt. Nach anfänglichen Spitzen während der COVID-19-Pandemie flachten die täglichen Seitenaufrufe der Eduthek ab, eine der drei überprüften Bildungsdirektionen bewertete diese als nur mäßig. Zudem machte das Bildungsministerium eine Vielzahl von Bildungsmaterialien über eine weitere Onlineplattform für alle Schülerinnen und Schüler sowie Lehrpersonen zugänglich. (TZ 40)

Die IT-Beschaffungen für die Zentralstelle und nachgeordnete Dienststellen im Zusammenhang mit COVID-19 waren nachvollziehbar. (TZ 38)

Den Großteil der IT-Beschaffungen (z.B. Server, Leihgeräte) rief das Bildungsministerium über den eShop der BBG ab und hielt dabei das Bundesvergabegesetz 2018 ein. Die vom Bildungsministerium selbst durchgeführten Vergabeverfahren waren, gemessen an den ressortinternen Beschaffungsvorgaben, mangelhaft. (TZ 17)

Gesundheitsvorsorge an Schulen

Das Bildungsministerium stellte den Schulen Masken und Desinfektionsmittel zur Verfügung, wofür in den Jahren 2020 und 2021 Auszahlungen in Höhe von 24,91 Mio. EUR anfielen. Für die den Schulen zur Verfügung gestellten Luftfiltergeräte betrugen die Auszahlungen 2021 1,28 Mio. EUR, für das Projekt Verdachtsfallmanagement – über den gesamten Projektzeitraum – 533.000 EUR. Die Maßnahmen zur Gesundheitsvorsorge waren zweckmäßig, um einen sicheren Schulbetrieb zu ermöglichen.

Das Bildungsministerium verabsäumte jedoch im Fall der Luftfiltergeräte eine rechtzeitige Einvernehmensherstellung mit dem Finanzministerium. (TZ 8)

In den überprüften Bildungsdirektionen war das Verdachtsfallmanagement unterschiedlich organisiert, was sich auch in den unterschiedlichen Auszahlungen niederschlug. Es war nicht nachvollziehbar, warum etwa in Oberösterreich Bundesschulärztinnen und Bundesschulärzte im Rahmen ihrer Dienstverpflichtung und in Salzburg niedergelassene Ärztinnen und Ärzte sowie Sanitäterinnen und Sanitäter des Roten Kreuzes zur Klärung von Verdachtsfällen im Einsatz waren. Kritisch sah der RH zudem die Entwicklung eines eigenen IT-Tools und die damit anfallenden Auszahlungen in Höhe von 163.000 EUR, zumal drei von neun Bildungsdirektionen das Tool lediglich für Dokumentationszwecke nutzten. (TZ 35)

Die Beschaffung der Masken, Desinfektionsmittel und der Luftfiltergeräte erfolgte über die BBG. Beim Verdachtsfallmanagement führte das Bildungsministerium auch selbst Beschaffungen durch, die, gemessen an den ressortinternen Beschaffungsvorgaben, mangelhaft waren. (TZ 17)

Weitere nicht pandemiebedingte Beschaffungsvorgänge

Das Finanzministerium stimmte im Jahr 2020 einem COVID-19-Überschreitungsantrag in Höhe von 1,25 Mio. EUR für diverse Mediensaltungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit nicht zu.¹⁰⁰ Bei einem weiteren COVID-19-Überschreitungsantrag über 227.000 EUR reduzierte das Finanzministerium den Betrag auf 177.000 EUR, da es Auszahlungen für Videokonferenzequipment für die Zentraleitung und für WLAN-Messung zur IT-Performanceoptimierung nicht als pandemiebedingt anerkannte. Infolge der stringenten Kontrolle der COVID-19-Überschreitungsanträge durch das Finanzministerium finanzierte das Bildungsministerium keine weiteren Beschaffungsvorgänge aus Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds.

Ungeachtet dessen finanzierte das Bildungsministerium von den dem RH bekannt gegebenen Auszahlungen für Beschaffungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 14,31 Mio. EUR aus dem laufenden Budget der UG 30 und 5,07 Mio. EUR aus dem laufenden Budget der UG 31. (TZ 7, TZ 8)

¹⁰⁰ § 3 Abs. 1 COVID-19-FondsG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Z 4 COVID-19-Fonds-VO

Schlussempfehlungen

44 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

- (1) Bei der Konzeption von Verordnungen und Erlässen im Rahmen eines Krisenmanagements wäre auf den während der COVID-19-Pandemie gesammelten Erfahrungen aufzubauen und jedenfalls auf eine einheitliche Systematik, klare Begriffsdefinitionen und Regelungen zu achten. (TZ 5)
- (2) In Abstimmung mit den jeweils zuständigen Bundesministerien wäre bei Erstellung von schulrechtlichen Regelungen darauf zu achten, für die Zusammenarbeit zwischen den Schul- und sonstigen Behörden einen Rahmen für den Krisenmechanismus mit klaren Abläufen und Verantwortlichkeiten sowohl für die erforderlichen Maßnahmen als auch für die Kommunikation nach außen zu schaffen. (TZ 6)
- (3) Bei Beschaffungen, wie etwa von Luftfiltergeräten, wäre rechtzeitig das Einvernehmen gemäß Vorhabensverordnung mit dem Bundesministerium für Finanzen herzustellen. (TZ 8)
- (4) Zur Optimierung des Beschaffungswesens wäre ein Controlling einzurichten, das eine fundierte Planung, Steuerung und Kontrolle ermöglicht. (TZ 9)
- (5) Bei Vergaben wären – insbesondere bei komplexen Vergaberechtsfragen – die ressortinternen Ressourcen der zuständigen Abteilung für Vergaberecht zu nutzen. (TZ 12)
- (6) Ein Abrufende wäre zeitgerecht zu planen, Kündigungen wären rechtzeitig durchzuführen. Zudem wären nur beauftragte Leistungen zu bezahlen. (TZ 12)
- (7) Auf eine nachvollziehbare aktenmäßige Dokumentation der wesentlichen Schritte im Vergabeprozess wäre zu achten und die internen Vorgaben zur Vergabedokumentation wären durchgehend einzuhalten. (TZ 18)
- (8) Die Möglichkeit wäre zu prüfen, das Beschaffungsassistentztool zur Einrichtung eines Beschaffungscontrollings zu nutzen und eine verpflichtende Verwendung des Beschaffungsassistentztools ab einem geschätzten Netto-Auftragswert von 15.000 EUR vorzusehen. (TZ 18)

- (9) Die Vorgaben der Beschaffungsrichtlinie des Ministeriums über die Einholung von Vergleichsangeboten wären durchgehend einzuhalten. (TZ 19)
- (10) Die vergaberechtliche Ausnahmebestimmung „Schutz wesentlicher Interessen der Republik Österreich“ wäre entsprechend der Rechtsansicht des Bundesministeriums für Justiz eng auszulegen und die Vorteile der Vergabe unter Wettbewerbsbedingungen – soweit möglich – auch in Krisensituationen zu nutzen. (TZ 19)
- (11) Vor Beauftragung einer Leistung bei einem externen Anbieter wäre eine Bedarfsplanung vorzunehmen und deren Begründung aktenmäßig zu dokumentieren. (TZ 20)
- (12) Vor Angebotseinholung wäre – als Grundlage für die Wahl des Vergabeverfahrens und die spätere Beurteilung der Preisangemessenheit – durchgehend eine Auftragswertermittlung durchzuführen und diese jedenfalls aktenmäßig zu dokumentieren. (TZ 20)
- (13) Auf die Einhaltung des Bundesgesetzes über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung wäre zu achten und bei Beschaffungen zu überprüfen, ob ein Bezug über die Bundesbeschaffung GmbH möglich ist, bzw. im Falle einer Alternativbeschaffung eine Meldung nach § 4 leg. cit. zu erstatten. (TZ 20)
- (14) Verträge wären aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit vor Leistungsbeginn schriftlich abzuschließen sowie bei Vertragsänderungen die Schriftform einzuhalten. (TZ 21)
- (15) Auf eine durchgehende Einhaltung der Bekanntgabepflichten wäre zu achten und diese aktenmäßig zu dokumentieren. (TZ 21)
- (16) Vor der Beauftragung externer rechtlicher Beratungsleistungen wäre nach Kosten–Nutzen–Überlegungen und je nach Komplexität der Rechtsfragen abzuwägen, ob internes Know–how und interne Ressourcen ausreichen oder tatsächlich eine externe rechtliche Beratung notwendig ist. (TZ 22)
- (17) Bei Screening–Programmen im Schulbereich wäre auf die Dokumentation der Einvernehmensherstellung mit dem Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz zu achten. (TZ 23)
- (18) Es wäre sicherzustellen, dass keine Antigen–Tests, die nicht zur Selbstanwendung in Verkehr gebracht wurden, an den Schulen im Umlauf sind. (TZ 24)

- (19) Die in den Verträgen vorgesehenen Rechtsfolgen für die bei Durchführung der PCR-Tests aufgetretenen Leistungsstörungen und Qualitätsprobleme sowie die dadurch zusätzlich angefallenen Kosten wären bei den Lieferanten geltend zu machen. (TZ 25)
- (20) Den Schulen wären bereits vor der Beschaffung und Auslieferung von Sachgütern, wie etwa Antigen-Tests, konkrete Anweisungen für ein Monitoring und eine Lagerverwaltung zu geben. (TZ 26)
- (21) Die Verwendung von Antigen-Tests oder ähnlichen Gütern, die für den schulischen Gebrauch vorgesehen sind, wäre so zu regeln, dass die ausschließliche Verwendung für den vorgesehenen Zweck sichergestellt ist. (TZ 26)
- (22) In Zukunft wäre bei Großprojekten – wie jenem zur Belieferung aller 6.000 Schulen österreichweit mit Antigen-Tests – von Anfang an auf die genaue Lagerverwaltung zu achten und den Betroffenen wären zeitgerecht alle notwendigen Handlungsanweisungen mitzuteilen. (TZ 27)
- (23) Für künftige diagnostische Tests an Schulen wäre gemeinsam mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Tests zeitnah unter Berücksichtigung aller anderen Pandemiemanagement-Maßnahmen und im Lichte internationaler Erfahrungen einzuschätzen. (TZ 29)
- (24) Künftig wäre bereits vor der Entwicklung und Beauftragung von Datenmanagementlösungen ein Gesamtkonzept der benötigten und verfügbaren Daten zu erstellen, um die Datenkommunikation in einer für alle Bildungsdirektionen verbindlichen, einheitlichen IT-Lösung zu vereinen. (TZ 30)
- (25) Im Falle eines vergleichbaren Infektionsgeschehens wäre für die Weiterleitung der Ergebnisse der PCR-Tests aus dem Screening-Programm für Schulen an das Screening-Register des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz zu sorgen. (TZ 32)
- (26) In Zukunft wäre darauf zu achten, dass die Bildungsdirektionen ein Projekt einheitlich und möglichst sparsam durchführen. (TZ 35)
- (27) Im Zuge der einschlägigen Kompetenzerhebungen wäre zu analysieren, ob durch die zusätzlich eingesetzten Lehrpersonalressourcen Lernrückstände ausgeglichen wurden und eine Verschlechterung des Kompetenzniveaus vermieden werden konnte. Gegebenenfalls wären Maßnahmen zu ergreifen, um Lernrückstände aus den Vorjahren durch gezielte Fördermaßnahmen wieder aufzuholen. (TZ 37)

- (28) Der durch die COVID-19-Pandemie eingetretene Digitalisierungsschub in den Schulen wäre durch den 8-Punkte-Plan fortzusetzen. Dabei wäre die Qualität des Unterrichts unter adäquaten digitalen Rahmenbedingungen weiter zu steigern. (TZ 38)
- (29) Bei der IT-Ausstattung der Bundesschulen wären auch die im Zuge der COVID-19-Pandemie den Bundesschulen überlassenen mobilen Endgeräte zu berücksichtigen. (TZ 39)
- (30) Die Zugriffsraten zu den während der COVID-19-Pandemie beschafften Distance-Learning-Inhalten wären zu beobachten und entsprechend den Ergebnissen wäre über den weiteren Ausbau bzw. die Verlängerung der diesbezüglichen Verträge unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu entscheiden. (TZ 40)
- (31) Bei Informationskampagnen wären die Auswahl der spezifischen Zielgruppen, die Begründung für den ausgewählten Medienmix, die Ziele für Reichweiten und Zugriffsraten sowie die gewünschten Wirkungen nachvollziehbar festzulegen. Auf dieser Grundlage wäre der Erfolg der eingesetzten Mittel zu bewerten. (TZ 41)
- (32) Die breitenwirksame Informationsmöglichkeit über den E-Mail-Verteiler aller Schulleitungen wäre zu nutzen; diese könnten in der Folge die Erziehungsberechtigten direkt informieren. Die Aktualisierung dieses Verteilers sollte über die Bildungsdirektionen abgewickelt werden. (TZ 41)
- (33) In Zukunft wären Studien, deren Inhalt nicht ausschließlich die Ressortzuständigkeit betrifft, mit dem zuständigen Ressort abzustimmen, um dadurch eine breitere Nutzung zu ermöglichen. (TZ 42)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und
Forschung; Bildungsdirektionen für Oberösterreich,
Salzburg und Wien

- (34) Die Inventarisierung der Leihgeräte an den Bundesschulen wäre auf Vollständigkeit zu überprüfen. Unterbliebene Inventarisierungen wären zügig nachzuholen. (TZ 39)

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung; Bundesbeschaffung GmbH

- (35) Bei Vergabeverfahren und Abrufen aus Rahmenvereinbarungen wäre vorausschauend zu planen und zusammenzuarbeiten, um rechtzeitig Vergabeverfahren ohne erhöhtes Kostenrisiko rechtskonform durchführen zu können. (TZ 11)
- (36) In Ausschreibungsunterlagen zu komplexen Leistungen, wie flächendeckenden PCR-Tests, wäre die Gewichtung der Kriterien derart zu gestalten, dass Qualitätskriterien und ein Umsetzungskonzept einen adäquaten Stellenwert erhalten. (TZ 14)

Bildungsdirektionen für Oberösterreich, Salzburg und Wien

- (37) Die Schulen wären bei der zukünftig allenfalls erforderlichen Erstellung der Hygiene- und Präventionskonzepte zu unterstützen; weiters wäre dafür zu sorgen, dass diese Konzepte lückenlos vorhanden sind und alle wichtigen Parameter, z.B. namentliche Nennung des Krisenteams, enthalten. (TZ 34)

Bildungsdirektion für Wien

- (38) Ortsungebundener Unterricht wäre stets im Einklang mit den Vorgaben des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung anzuordnen, wenn das Pandemiegeschehen dies erfordert. (TZ 6)

Bundesbeschaffung GmbH

- (39) Die Dokumentation der Vergabeverfahren wäre intern so zu organisieren, dass die Abläufe und Inhalte der Vergabeverfahren ohne Verzögerung und vollständig überprüft werden können. (TZ 15)

Stadt Wien

- (40) Es wäre vorzusorgen, dass gesundheitsbehördliche Maßnahmen von den dazu befugten Organen angeordnet werden. (TZ 6)
- (41) Es wäre darauf zu achten, dass Verwaltungsstrafakten vollständig sind und Einstellungen von Verwaltungsstrafverfahren nachvollziehbar begründet werden. (TZ 24)



**Rechnungshof
Österreich**



Wien, im September 2023

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Chronologie

Tabelle A: Chronologie Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie; Februar 2020 bis Dezember 2021

Ereignis	Maßnahmen an Schulen
Schuljahr 2019/20	
Februar 2020 25. Februar 2020: erster gemeldeter COVID-19-Fall in Österreich	28. Februar 2020: erster gemeldeter COVID-19-Fall an einer Schule ab 16. März 2020:
März 2020 ab 16. März 2020: erster Lockdown, ab Ostern schrittweise Lockerungen	<ul style="list-style-type: none"> • Bildungssystem im „Fernbetrieb“: Lernpakete für Schülerinnen und Schüler • Betreuung an Schulen weiterhin möglich (auch in der Osterwoche) 31. März 2020: <ul style="list-style-type: none"> • Leitlinien/Checklisten für das Distance Learning • Vorgehensweise zur Kontaktaufnahme mit Schülerinnen und Schülern, die im Distance Learning nicht erreicht werden konnten
April 2020	24. April 2020: Rundschreiben mit Durchführungsbestimmungen für abschließende Prüfungen (z.B. Verschiebung der schriftlichen Zentralmatura, Entfall der mündlichen Zentralmatura)
Mai 2020 1. Mai 2020: Ende erster Lockdown	etappenweise Schulöffnungen mit Hygienekonzept und Schichtbetrieb sowie Einschränkungen in bestimmten Unterrichtsgegenständen (z.B. Bewegung und Sport, Musikerziehung) 4. Mai 2020: <ul style="list-style-type: none"> • erste Etappe – Rückkehr der Matura – sowie Abschlussklassen in der Berufsbildung 15. Mai 2020: <ul style="list-style-type: none"> • zweite Etappe – Rückkehr der Primarstufe, Sekundarstufe I und Sonderschulen 29. Mai 2020: <ul style="list-style-type: none"> • dritte Etappe – Rückkehr der Polytechnischen Schulen und Sekundarstufe II
Juni 2020	ab 3. Juni 2020: Unterrichtsgegenstände Bewegung und Sport sowie Musikerziehung wieder schulautonom möglich
August/September 2020	erstmalige Durchführung der Sommerschule in den letzten zwei Ferienwochen

Ereignis	Maßnahmen an Schulen
Schuljahr 2020/21	
September 2020	<p>Schulstart:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Präsenzunterricht für alle mit Hygiene- und Präventionskonzept sowie Corona-Ampel für Schulen • Wiener Schulen: Einsatz mobiler Teams zur schnelleren Verdachtsfallklärung mittels PCR-Test bis Oktober 2020
November 2020 ab 3. November 2020: Lockdown „light“ (Ausgangsbeschränkung zwischen 20:00 und 6:00 Uhr; Gastronomie und Kultureinrichtungen geschlossen) ab 17. November 2020: zweiter („harter“) Lockdown	<p>3. November 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primarstufe, Sekundarstufe I und Polytechnische Schulen im Präsenzunterricht mit zusätzlichen Sicherheits- und Präventionsmaßnahmen • Sekundarstufe II im Distance Learning, schulautonom auch Gruppenunterricht in Präsenz (z.B. Werkstättenunterricht), Abhaltung von Schularbeiten in Präsenz <p>17. November 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> • auch Primarstufe, Sekundarstufe I und Polytechnische Schulen im Distance Learning • Betreuung an Schulen mit Lernbegleitung in Kleingruppen • Sonderschulen weiterhin im Präsenzunterricht
Dezember 2020 ab 7. Dezember 2020: Ende zweiter Lockdown, Übergang in Lockdown „light“ ab 26. Dezember 2020: dritter Lockdown	<p>7. bis 23. Dezember 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primarstufe, Sekundarstufe I und Polytechnische Schulen im Präsenzunterricht • Sekundarstufe II: Abschlussklassen im Präsenzunterricht; sonst Distance Learning gemäß Stundenplan, Abhaltung von Schularbeiten und gezielter Vorbereitung in Präsenz
Jänner 2021	<p>ab 7. Jänner 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primarstufe, Sekundarstufe I und Polytechnische Schulen im Distance Learning • Sekundarstufe II grundsätzlich im Distance Learning, Leistungsfeststellung und Vorbereitung dafür in Präsenz • Betreuung an Schulen mit Lernbegleitung in Kleingruppen • Sonderschulen weiterhin im Präsenzunterricht <p>ab 18. Jänner 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beginn regelmäßige, freiwillige Antigen-Selbsttests <p>ab 25. Jänner 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> • auch Sonderschulen im Distance Learning
Februar 2021 7. Februar 2021: Ende dritter Lockdown	<p>8. bis 13. Februar 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vorverlegung der Semesterferien um eine Woche in Oberösterreich und Steiermark <p>ab 8. bzw. 15. Februar 2021 (nach den Semesterferien 2020/21):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primarstufe und 1. bis 4. Stufe der Sonderschulen im Präsenzunterricht • Sekundarstufe I und Polytechnische Schulen im Schichtbetrieb • Betreuung an Schulen war möglich • ab 5. Schulstufe Sonderschulen und Sekundarstufe II in zweitägig wechselndem Präsenzunterricht • flächendeckende Antigen-Selbsttests am 1. Tag der Anwesenheit in der Schule, bei mehr als zweitägigem Schulbesuch ein weiterer Test pro Woche
März 2021	Priorisierung von Lehrpersonen bei COVID-19-Impfungen

Ereignis	Maßnahmen an Schulen
April 2021	<p>ab 6. April 2021:</p> <p>Burgenland, Niederösterreich, Wien:</p> <ul style="list-style-type: none"> • alle Schülerinnen und Schüler im Distance Learning <p>Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primarstufe und 1. bis 4. Stufe der Sonderschulen im Präsenzunterricht • Sekundarstufe I und Polytechnische Schulen im Schichtbetrieb • ab 5. Schulstufe Sonderschulen, Sekundarstufe II, Berufsschulen in zweitägig wechselndem Präsenzunterricht • flächendeckende Antigen–Selbsttests am 1. Tag der Anwesenheit in der Schule und an den restlichen Tagen maximal ein Kalendertag zwischen Tests, d.h. in Primarstufe drei Tests pro Woche <p>ab 19. April 2021:</p> <p>Burgenland:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rückkehr der Schülerinnen und Schüler in den Schichtbetrieb <p>Niederösterreich und Wien:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distance Learning, Ausnahmen Schichtbetrieb für Schülerinnen und Schüler an Schnittstellen bzw. in Abschlussklassen möglich <p>ab 26. April 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primarstufe und 1. bis 4. Stufe der Sonderschulen im Präsenzunterricht • Sekundarstufe I und Polytechnische Schulen im Schichtbetrieb • ab 5. Schulstufe Sonderschulen, Sekundarstufe II und Berufsschulen in zweitägig wechselndem Präsenzunterricht, Abweichung vom Schichtmodell in Abschlussklassen und an Schnittstellen möglich • negativer Antigen–Selbsttest weiterhin Voraussetzung für Teilnahme am Präsenzunterricht
<p>Mai 2021</p> <p>28. Mai 2021: COVID–19–Impfempfehlung des Österreichischen Nationalen Impfgremiums für Kinder und Jugendliche ab 12 Jahren</p>	<p>ab 17. Mai 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Präsenzunterricht für alle • drei Antigen–Selbsttests pro Woche • Einführung Ninja–Pass
Juni 2021	<p>ab 15. Juni 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3G–Regel im Schulbetrieb

Ereignis	Maßnahmen an Schulen
Schuljahr 2021/22	
September 2021	<p>Schulstart:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 4-Säulen-Sicherheitskonzept • Sicherheitsphase in den ersten drei Schulwochen • danach unterrichtsbezogene Maßnahmen aufgrund besonderer Risikolage (nach Sicherheitsphase, abgestufte Maßnahmen nach Risikostufe 1, 2 oder 3) • ab Risikostufe 2: verpflichtend ein PCR-Test („Alles spült“) und zwei Antigen-Selbsttests pro Woche; Ausnahme Wien
November 2021 ab 22. November 2021: vierter Lockdown 25. November 2021: COVID-19-Impfempfehlung des Österreichischen Nationalen Impfgremiums für Kinder ab 5 Jahren	<p>ab 16. November 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beginn Sicherheitsphase „November 2021“ mit Maßnahmen der Risikostufe 3 <p>ab 22. November 2021:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Präsenzunterricht nach den Regelungen der Risikostufe 3 sowie der Sicherheitsphase „November 2021“ • Schülerinnen und Schüler, die nicht am Präsenzunterricht teilnehmen möchten, haben die Erlaubnis zum Fernbleiben vom Unterricht
Dezember 2021 11. Dezember 2021: Ende vierter Lockdown für Geimpfte und Genesene (Verlängerung für Ungeimpfte bis 31. Jänner 2022)	<p>Verlängerung der Weihnachtsferien bis 10. Jänner 2022</p>

Quellen: BMBWF; *Andergassen*, Schulrecht 2020/21 und 2021/22; Zusammenstellung: RH

Anhang B

Rechtliche Regelungen

Tabelle B: Verordnungen im Schulwesen anlässlich der COVID-19-Pandemie

Regelung	Änderungen	Inhalt
Schuljahr 2019/20		
Verordnung zur Bewältigung der COVID-19-Folgen im Schulwesen für die Schuljahre 2019/20 und 2020/21 (C-SchVO), BGBl. II 208/2020	BGBl. II 248/2020	ortsungebundener Unterricht Leistungsfeststellung elektronische Kommunikation Schutzmaßnahmen bei Präsenzunterricht Betreuung Hygienekonzepte
Verordnung über die Beiträge für Schülerheime und ganztägige Schulformen, BGBl. II 128/2020		ab April 2020 an Bundesschulen keine Beiträge, bis Unterricht wieder uneingeschränkt stattfindet
Verordnung über die Durchführung von Ergänzungsunterricht (Sommerschule 2020) während der Hauptferien des Schuljahres 2019/20 (C-SoSch-VO 2020), BGBl. II 268/2020		Sommerschule 2020 Kinder mit mangelnden Kenntnissen in der Unterrichtssprache Aufholbedarf Deutsch
Verordnung über Vorbereitung und Durchführung abschließender Prüfungen für das Schuljahr 2019/20, BGBl. II 167/2020	BGBl. II 198/2020 BGBl. II 293/2020 BGBl. II 461/2020	Sonderregelungen Matura: Verschiebung der schriftlichen Termine um 20 Tage nach hinten Ergänzungsunterricht Schularbeiten nur in Gegenständen, in denen schriftlich maturiert wird höchstens drei schriftliche Klausurarbeiten Verlängerung der Arbeitszeit um eine Stunde mündliche Matura freiwillig Leistungsbeurteilung: Einbeziehung auch der im letzten Schuljahr erbrachten Leistungen
COVID-19-Berufsschulverordnung für die Schuljahre 2019/20 und 2020/21 (C-BSchVO), BGBl. II 164/2020	BGBl. II 194/2020 BGBl. II 384/2020	ortsungebundener Unterricht Schutzmaßnahmen bei Präsenzunterricht elektronische Kommunikation fachpraktischer Unterricht

Regelung	Änderungen	Inhalt
Schuljahr 2020/21		
COVID-19-Schulverordnung 2020/21 (C-SchVO 2020/21), BGBl. II 384/2020	BGBl. II 397/2020 BGBl. II 400/2020 BGBl. II 406/2020 BGBl. II 464/2020 BGBl. II 478/2020 BGBl. II 538/2020 BGBl. II 594/2020 BGBl. II 19/2021 BGBl. II 28/2021 BGBl. II 56/2021 BGBl. II 143/2021 BGBl. II 159/2021 BGBl. II 170/2021 BGBl. II 179/2021 BGBl. II 218/2021 BGBl. II 261/2021	Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 im Schulwesen: Krisenteams an Schulen Hygienebestimmungen Kontaktreduktion bei Präsenzunterricht ortsungebundener Unterricht Leistungsfeststellung Risikogruppen Betreuung Verdachtsfallmanagement elektronische Kommunikation Ampelsystem
Verordnung des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung über die Durchführung von Ergänzungsunterricht (Sommerschule 2021) während der Hauptferien des Schuljahres 2020/21 (C-SoSch-VO 2021), BGBl. II 137/2021	BGBl. II 259/2021	Sommerschule 2021 Kinder mit mangelnden Kenntnissen in der Unterrichtssprache Aufholbedarf Deutsch oder Mathematik Aufholbedarf in zumindest einem Pflichtgegenstand
Verordnung über Vorbereitung und Durchführung abschließender Prüfungen für das Schuljahr 2020/21, BGBl. II 11/2021	BGBl. II 78/2021 BGBl. II 157/2021 BGBl. II 211/2021 BGBl. II 386/2021	Sonderregelungen Matura: Verschiebung der schriftlichen Termine um 16 Tage nach hinten Ergänzungsunterricht höchstens drei schriftliche Klausurarbeiten Verlängerung der Klausurarbeitszeit um eine Stunde mündliche Matura freiwillig Leistungsbeurteilung: Einbeziehung auch der im letzten Schuljahr erbrachten Leistungen nun Regelfall
COVID-19-Berufsschulverordnung für die Schuljahre 2019/20 und 2020/21 (C-BSchVO), BGBl. II 164/2020	BGBl. II 194/2020 BGBl. II 384/2020	ortsungebundener Unterricht Schutzmaßnahmen bei Präsenzunterricht elektronische Kommunikation fachpraktischer Unterricht
Semesterferienverordnung 2021 (C-SeVO 2021), BGBl. II 25/2021		Festlegung Beginn der Semesterferien für Oberösterreich und Steiermark Ergänzungsunterricht „Semesterschule 2021“

Regelung	Änderungen	Inhalt
Schuljahr 2021/22		
COVID-19-Schulverordnung 2021/22 (C-SchVO 2021/22), BGBl. II 374/2021	BGBl. II 392/2021 BGBl. II 434/2021 BGBl. II 469/2021 BGBl. II 473/2021 BGBl. II 532/2021 BGBl. II 7/2022 BGBl. II 43/2022 BGBl. II 54/2022 BGBl. II 60/2022 BGBl. II 70/2022 BGBl. II 150/2022 BGBl. II 154/2022 BGBl. II 161/2022 BGBl. II 202/2022	Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 im Schulwesen: Arten des Nachweises einer geringen epidemiologischen Gefahr Mund-Nasen-Schutz Hygiene- und Präventionskonzepte ortsungebundener Unterricht Fernbleiben vom Unterricht Betreuung Risikostufen
Sommerschule: nicht mehr als Verordnung geregelt, sondern gesetzliche Regelung ¹		
Verordnung über Vorbereitung und Durchführung abschließender Prüfungen für das Schuljahr 2021/22, BGBl. II 8/2022	BGBl. II 150/2022 BGBl. II 202/2022	Sonderregelungen Matura: Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von SARS-CoV-2 Ersatzprüfungstermine Ergänzungsunterricht Verlängerung der Klausurarbeitszeit um eine Stunde Reduktion der Themenbereiche für mündliche Prüfungen Leistungsbeurteilung: Einbeziehung auch der im letzten Schuljahr erbrachten Leistungen nun Regelfall
Schulfreierklärungsverordnung 2022, BGBl. II 547/2021		Schulfreierklärung für 7. Jänner 2022

¹ § 8i Schulorganisationsgesetz, § 12 Abs. 10, 11, 12 Schulunterrichtsgesetz, § 2 Abs. 9 Schulzeitgesetz (BGBl. I 232/2021)

Anhang C

Vergaben

Tabelle C: Überblick zum Verfahren Antigen-Test 1

diagnostische Schnelltests (Verfahren Antigen-Test 1)	
Geschäftszahl Bundesbeschaffung GmbH	3703.03024
Gegenstand	Lieferung von diagnostischen Schnelltests inklusive Zubehör, Schnelltests zur Infektionsdiagnostik sowie sonstigen medizinischen Schnelltests (Point-of-Care-Tests) gemäß Medizinproduktegesetz bzw. EU-Rechtsnormen
Auftragsvolumen netto	560.000 EUR bzw. 13,97 Mio. EUR ¹
Summe Abrufe BMBWF	1,30 Mio. EUR
Verfahrensart	offenes Verfahren im Oberschwellenbereich nach Bundesvergabegesetz 2006
Besonderheit	–
Auftragsbekanntmachung	6. Februar 2018
Angebotsfrist	20. März 2018
Anzahl Angebote	3 ²
Abschluss	Rahmenvereinbarung mit Anbieter I am 27. April 2018
Laufzeit	36 Monate
Auftragsvolumen erschöpft	zum 1. Jänner 2021 offenes Volumen von 5,40 Mio. EUR, frühzeitig ausgeschöpft per 16. März 2021
Prinzip	Billigstbieterprinzip

¹ später Kontraktwerterhöhung auf 13,97 Mio. EUR

² in Auftragsbekanntmachung nur ein eingegangenes Angebot gelistet

Quelle: BBG

Tabelle D: Überblick zu den Verfahren Antigen-Test 2, 3, 4 und 5

SARS-CoV-2 (Covid-19) Antigen-Tests mit Anbietern II, III, IV und V (Verfahren Antigen-Test 2, 3, 4 und 5)				
Geschäftszahl Bundesbeschaffung GmbH	3703.03755	3703.03769	3703.03757	3703.03797
Gegenstand	Lieferung von SARS-CoV-2 Antigen-Tests für öffentliche Auftraggeber			
Auftragsvolumen	3 Mio. EUR bzw. 65,99 Mio. EUR ¹	3 Mio. EUR	3 Mio. EUR	3 Mio. EUR
Summe Abrufe BMBWF	975.660 EUR	2.987.400 EUR	2.373.000 EUR	855.000 EUR
Verfahrensart	Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung			
Besonderheit	Notbeschaffung (dringende Gründe im Zusammenhang mit für den öffentlichen Auftraggeber unvorhersehbaren Ereignissen)			
Auftragsbekanntmachung	–	–	–	–
Angebotsfrist	–	–	–	–
Anzahl eingegangene Angebote	1	1	1	1
Abschluss	Rahmenvereinbarung mit Anbieter II am 22. Oktober 2020	Rahmenvereinbarung mit Anbieter III am 3. November 2020	Rahmenvereinbarung mit Anbieter IV am 22. Oktober 2020	Rahmenvereinbarung mit Anbieter V am 23. November 2020
Laufzeit	6 Monate	6 Monate	6 Monate	5 Monate
Auftragsvolumen erschöpft	ausgelaufen per 21. April 2021 mit Restvolumen von 19,50 Mio. EUR	ausgelaufen per 2. Mai 2021	19. Jänner 2021	28. März 2021
Prinzip	Billigstbieter			

¹ im November 2020 Kontraktwerterhöhung auf ca. 65,99 Mio. EUR

Quelle: BBG

Tabelle E: Überblick Verfahren Antigen-Test 6

SARS-CoV-2 Antigen-Tests (Verfahren Antigen-Test 6)	
Geschäftszahl Bundesbeschaffung GmbH	3703.3776
Gegenstand	Lieferung von qualitativen immunologischen Antigen-(Schnell-) Tests inklusive Zubehör zum Nachweis von SARS-CoV-2 (Covid-19) zur unmittelbaren visuellen Auswertung gemäß dem Medizinproduktegesetz bzw. EU-Rechtsnormen
Auftragsvolumen netto	180 Mio. EUR
Summe Abrufe BMBWF	65,44 Mio. EUR
Verfahrensart	offenes Verfahren im Oberschwellenbereich
Besonderheit	beschleunigtes Verfahren
Auftragsbekanntmachung	1. Dezember 2020
Angebotsfrist	22. Dezember 2020 (verlängert)
Anzahl eingegangene Angebote	113
Abschluss	Rahmenvereinbarung mit 63 Anbietern am 20. Jänner 2021
Laufzeit	12 Monate
Auftragsvolumen erschöpft	10. April 2021
Prinzip	Abschluss mit allen geeigneten Anbietern, bei Kaskadenabruf Billigstbieterprinzip

Quelle: BBG

Tabelle F: Überblick Verfahren Antigen-Test 7

SARS-CoV-2 (Covid-19) Antigenschnelltests (Verfahren Antigen-Test 7)	
Geschäftszahl Bundesbeschaffung GmbH	3703.03821
Gegenstand	Lieferung von qualitativen immunologischen Antigen-(Schnell-) Tests inklusive Zubehör zum Nachweis von SARS-CoV-2 (Covid-19) zur unmittelbaren visuellen Auswertung gemäß dem Medizinproduktegesetz bzw. EU-Rechtsnormen
Auftragsvolumen netto	747,25 Mio. EUR
Summe Abrufe BMBWF	131,93 Mio. EUR
Verfahrensart	offenes Verfahren im Oberschwellenbereich
Besonderheit	beschleunigtes Verfahren
Auftragsbekanntmachung	24. Februar 2021
Angebotsfrist	16. März 2021
Anzahl eingegangene Angebote	114
Abschluss	Rahmenvereinbarung mit 76 Anbietern am 30. März 2021
Laufzeit	24 Monate
Auftragsvolumen erschöpft	nicht ausgeschöpft – Laufzeit bis 29. März 2023
Prinzip	Abschluss mit allen geeigneten Anbietern, bei Kaskadenabruf Billigstbieterprinzip

Quelle: BBG

Tabelle G: Überblick Verfahren PCR-Test

SARS-CoV-2 (Covid-19) PCR-Testungen (Verfahren PCR-Test)	
Geschäftszahl Bundesbeschaffung GmbH	5301.03891
Gegenstand	Durchführung molekularbiologischer Tests auf SARS-CoV-2 inklusive Präanalytik und Aufbau und Betrieb von Teststraßen für öffentliche Auftraggeber in Österreich
Auftragsvolumen netto	1,950 Mrd. EUR
Summe Abrufe BMBWF 2021	79,88 Mio. EUR
Verfahrensart	transparentes Verfahren gemäß § 151 Bundesvergabegesetz 2018 in Anlehnung an ein offenes Verfahren
Besonderheit	beschleunigtes Verfahren
Auftragsbekanntmachung	28. Juni 2021
Angebotsfrist	19. Juli 2021
Anzahl eingegangene Angebote	26
Abschluss	Rahmenvereinbarung mit 22 Bietern am 9. August 2021
Laufzeit	12 Monate
Auftragsvolumen erschöpft	nicht ausgeschöpft – Laufzeit der Rahmenvereinbarung bis 5. November 2022
Prinzip	Abschluss mit allen geeigneten Bietern, bei Kaskadenabruf Billigstbieterprinzip

Quelle: BBG

Tabelle H: Überblick Verfahren PCR-Tests – Erneuter Aufruf zum Wettbewerb (EAW)

	EAW PCR-Testungen BMBWF-Ost	EAW PCR-Testungen BMBWF-West
Geschäftszahl Bundesbeschaffung GmbH	5391.03973	5391.03974
Gegenstand	Abschluss Rahmenvertrag mit einem Unternehmen über molekularbiologische Tests auf SARS-CoV-2 im Pooling an Schulen in Österreich auf Basis RVB 5301.03891 für Region Ost (Burgenland, Niederösterreich, Wien)	Abschluss Rahmenvertrag mit einem Unternehmen über molekularbiologische Tests auf SARS-CoV-2 im Pooling an Schulen in Österreich auf Basis RVB 5301.03891 für Region West (Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg)
Mindestvolumen netto	38 Mio. EUR	55 Mio. EUR
Maximalvolumen netto	140 Mio. EUR	190 Mio. EUR
Summe Abrufe BMBWF (Stand 31. Dezember 2021)	6,07 Mio. EUR	9,62 Mio. EUR
Summe Abrufe BMBWF (Stand Mai 2022)	33,91 Mio. EUR	81,05 Mio. EUR
Verfahrensart	Erneuter Aufruf zum Wettbewerb	
Besonderheit	–	
Auftragsbekanntmachung	24. August 2021	
Angebotsfrist	14. September 2021 (verlängert)	
Anzahl eingegangene Angebote	4	5
Abschluss	Rahmenvertrag mit Bietergemeinschaft D	
Laufzeit	10 Monate	
Auftragsvolumen erschöpft	nicht erschöpft – Laufzeit Rahmenvertrag bis 4. Juli 2022	
Prinzip	Billigstbieter	

Quelle: BBG

Anhang D

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger
in **Fettdruck**

Bundesbeschaffung GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dr. Gerhard Popp
Dr.ⁱⁿ Angelika Schätz

(1. Jänner 2010 bis 9. Juli 2021)
(seit 17. September 2021)

Stellvertretung

DI Johann Marihart
Hon.–Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Irene Welser

(14. Juni 2001 bis 9. Juli 2021)
(seit 17. September 2021)

Geschäftsführung

Mag. Andreas Nemec
Mag. Gerhard Zotter
Dr. Martin Ledolter

(14. Juni 2001 bis 31. Dezember 2020)
(seit 1. August 2015)
(seit 1. Juni 2021)

R
—
H

