



R  
H

Rechnungshof  
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

# COVID-19

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN AUS DER PANDEMIE

*Rechnungshof.Mehr.Wert*

R  
H

**IMPRESSUM**

Herausgeber: Rechnungshof  
Dampfschiffstraße 2, 1030 Wien  
[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)  
Redaktion und Grafik:  
Rechnungshof Österreich  
Herausgegeben: Wien, im April 2023

**AUSKÜNFTE**

Rechnungshof Österreich  
Telefon: +43 (0) 1 711 71 – 8946  
E-Mail: [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)  
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)  
Twitter: @RHSprecher  
instagram: rechnungshofat

# COVID-19

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN AUS DER PANDEMIE

*Rechnungshof.Mehr.Wert*



## VORWORT

Vor rund drei Jahren ist die COVID-19-Pandemie ausgebrochen. Nun ist es Zeit, eine erste große Bilanz zu ziehen. Diese Pandemie hat uns alle vor enorme Herausforderungen gestellt. Wir alle waren plötzlich mit einer einzigartigen und neuen Situation konfrontiert. Für den Staat – die Regierung, das Parlament und die Verwaltung – ging es darum, rasch Maßnahmen zu ergreifen, um die Bevölkerung vor einer unkontrollierten Ausweitung der Pandemie mit unabschätzbaren gesundheitlichen Folgen zu schützen. Dabei wurde vielfach Neuland beschritten, auf viele Situationen war man nicht ausreichend vorbereitet. Vieles ist gut gelungen, der Schutz der Gesundheit stand an erster Stelle. Auch finanzielle Maßnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie wurden gesetzt, um in der Krise stabilisierend zu wirken. Man denke etwa an die Kurzarbeit oder an Initiativen zum Ausgleich von wirtschaftlichen und sozialen Härten. Einiges hätte – aus heutiger Sicht – besser gemacht werden können. Und daraus gilt es, die Lehren für künftige Krisen zu ziehen.

Der Rechnungshof hat bereits kurz nach Ausbruch der Pandemie sein Prüfungsprogramm adaptiert, um die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie risikoorientiert umfassenden Überprüfungen zu unterziehen. Als Organ der Finanzkontrolle sehen wir es als unsere Aufgabe an, sämtliche Hilfsmaßnahmen an die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen sowie die Krisenbewältigung im Gesundheitsbereich und das behördliche Zusammenwirken systemisch und funktionell zu überprüfen. Bis Ende März 2023 hat der Rechnungshof 18 Prüfungen zur COVID-19-Pandemie veröffentlicht. Weitere Prüfungen, wie etwa zu den Testungen an den Schulen oder in der Bevölkerung, sind noch in Bearbeitung. Wir stehen auch im Erfahrungsaustausch mit Rechnungshöfen auf europäischer und internationaler Ebene.

Der Rechnungshof legt nunmehr das Themenpapier „COVID-19 | *Rechnungshof.Mehr.Wert*“ auf Basis seiner veröffentlichten Berichte vor. In diesem Sinne möchte er seine Beratungsfunktion verstärkt wahrnehmen. Unsere Prüftätigkeit ergibt ein aussagekräftiges Bild über das Pandemiemanagement, die Abwicklung der COVID-19-Hilfen, die Krisenfestigkeit unserer



*»Es kann niemand allein eine Pandemie bekämpfen, sondern es geht darum, dass wir gemeinsam die Pandemie bewältigen.«<sup>a</sup>*

*Präsidentin Margit Kraker*





Institutionen, die Effektivität der Kontrollsysteme und die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Die Schlüsse, die der Rechnungshof aus seinen Berichten zieht, sind als „Lessons Learned“ für die laufenden und für künftige Krisenbewältigungen zu verstehen.

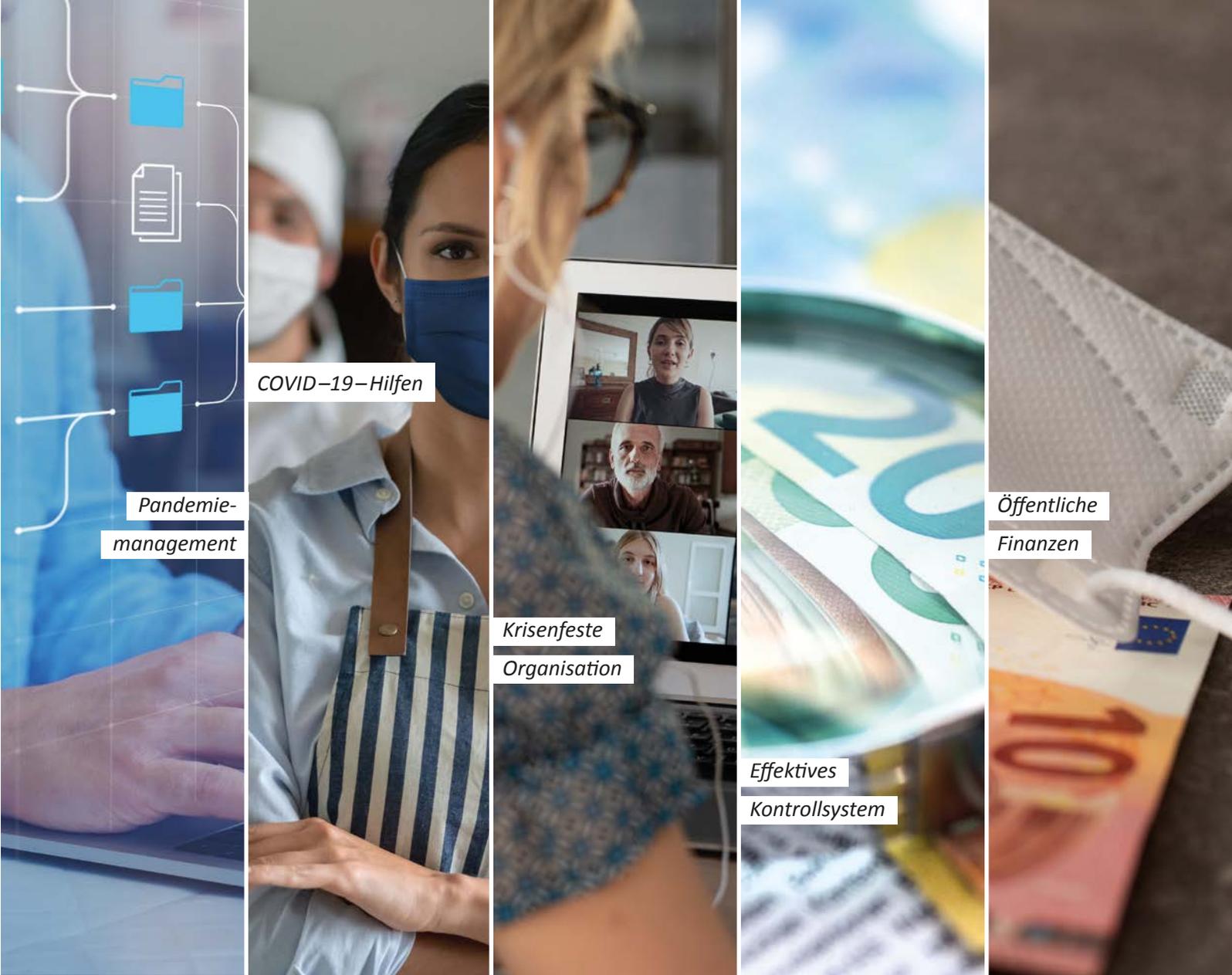
Für den Rechnungshof steht nicht die Kritik im Vordergrund, sondern die Frage, wie in Zukunft auf vergleichbare Situationen reagiert werden soll. Der Rechnungshof selbst hat während der Pandemie festgestellt, dass es in der Krise gilt, rasch zu helfen und dass eine Krise nur gemeinsam bewältigt werden kann. Einzelne Empfehlungen, die der Rechnungshof etwa zum Spitalsbereich vor der Pandemie ausgesprochen hat, waren in der Krise so nicht mehr anwendbar. Wir, die Prüferinnen und Prüfer am Rechnungshof, haben daraus gelernt: Auf die hohe Qualität der Leistungen durch den Staat müssen wir ein ganz besonderes Augenmerk legen. Denn darauf kommt es, zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger, an.

Ich verstehe den Beitrag des Rechnungshofes im Herausarbeiten von Verbesserungspotenzialen. Fest steht, dass eine außergewöhnliche Situation zu bewältigen war. In der Krise haben wir erkannt, wie sehr wir einen handlungsfähigen Staat brauchen. Ein Staat, der uns gemeinsam aus der Krise führt und in dem die Krise nicht für eine politische Abrechnung benutzt wird. Lehren für die Zukunft heißt für mich nicht, die Pandemie im Nachhinein verdrängen zu wollen, sondern zutage getretene Probleme kritisch aufzuarbeiten, um uns besser aufzustellen:

- in der Forcierung von Maßnahmen zur Gesundheitsprävention
- in der Datenverfügbarkeit zur Steuerung des Gesundheitssystems
- im Pandemiemanagement von Bund und Ländern
- in der Anerkennung des wissenschaftlichen Fortschritts
- im Schutz vulnerabler Gruppen und einer größeren Unterstützung der jungen Menschen
- in der Vorsorge für den Krisenfall, gerade auch in Bezug auf die öffentlichen Finanzen.

Mein Dank gilt all jenen, die in der Pandemie unter oft unklaren Bedingungen geholfen haben, wie in den Spitälern, Pflegeeinrichtungen, in den Einsatzorganisationen, in den Schulen oder in den Familien. Und die aufeinander Rücksicht genommen und sich an die Schutzmaßnahmen gehalten haben. Eine Lehre aus der Krise ist für mich auch, dass wir auf den Staat achten müssen, denn die Bewältigung einer Krise geht nur mithilfe eines funktionsfähigen Staates, der alle Menschen unterstützt.

*Margit Kraker*  
Präsidentin des Rechnungshofes



Pandemie-  
management

COVID-19-Hilfen

Krisenfeste  
Organisation

Effektives  
Kontrollsystem

Öffentliche  
Finanzen

## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	<b>3</b>	Krisenfeste Organisation	<b>37</b>
25 Prüfungen zum Thema COVID-19	<b>6</b>	Effektives Kontrollsystem	<b>45</b>
Handlungsempfehlungen aus der COVID-19-Pandemie	<b>8</b>	Öffentliche Finanzen – Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	<b>53</b>
Überblick COVID-19-Krisenbewältigung	<b>10</b>	Krisenvorsorge	<b>57</b>
Pandemiemanagement	<b>13</b>	Zitate	<b>60</b>
COVID-19-Hilfen	<b>23</b>	RH-Prüfungen zu COVID-19	<b>61</b>



# Rechnungshof

rund 25 Prüfungen  
zum Thema COVID-19



✓ veröffentlicht ▶ im Laufen bzw. in Planung

(Stand März 2023)

## COVID-19-Hilfsmaßnahmen

- ✓ Härtefallfonds
- ✓ Kurzarbeit
- ✓ COFAG und Zuschüsse an Unternehmen
- ✓ Maßnahmen für Kunstschaffende sowie Kulturvermittler\*innen
- ✓ Neue Formen der Kulturvermittlung
- ✓ Familienleistungen
- ▶ Härtefallfonds Landwirtschaft
- ▶ Investitionsprämie für Unternehmen

## Öffentliche Finanzen und Risiken

- ✓ Bundesrechnungsabschluss – Krisenbewältigungsfonds
- ✓ Struktur und Umfang der finanziellen Hilfsmaßnahmen
- ✓ Struktur und Umfang der finanziellen Hilfsmaßnahmen, Datenaktualisierung 2021
- ▶ Struktur und Umfang der finanziellen Hilfsmaßnahmen, Datenaktualisierung 2022

## Gemeinden, Non-Profit-Organisationen

- ✓ Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020
- ✓ Einsatzbereitschaft der Miliz
- ▶ NPO-Unterstützungsfonds

## Organisation, Digitalisierung

- ✓ Telearbeit in ausgewählten Ministerien
- ✓ Management der IT-Sicherheit in der Verwaltung ausgewählter Bundesministerien
- ✓ Tagesbetreuung von Schülerinnen und Schülern; Follow-up-Überprüfung



## Beschaffungen

- ✓ Zukauf ausgewählter Beratungsleistungen im Tourismus- und Gesundheitsbereich
- ▶ Ausgewählte COVID-19-Beschaffungen bei der Bundesbeschaffung GmbH

## Gesundheit

- ✓ Gesundheitsdaten zur Pandemiebewältigung
- ✓ Pandemiemanagement
- ✓ Reform der Sozialversicherungsträger – Finanzielle Lage
- ▶ Impfstoffbeschaffung (Sonderprüfung)
- ▶ Bevölkerungsweite COVID-19-Testungen
- ▶ Schulbetrieb während der COVID-19-Pandemie (Sonderprüfung)



# Rechnungshof

Handlungsempfehlungen  
aus der COVID-19-Pandemie



---

Ausreichend qualifiziertes Fachpersonal gewährleisten sowie Kontinuität in Schlüsselfunktionen und Gremien im Gesundheitsministerium sicherstellen

---

---

Für zeitgemäße Rechtsgrundlagen und aktuelle Krisenpläne sorgen

---

---

Mit funktionierenden elektronischen Meldesystemen und Schnittstellen gewährleisten, dass jene Daten zur Verfügung stehen, die für das Pandemiemanagement erforderlich sind

---

---

Zusammenspiel zwischen Gesundheitsministerium, Krankenanstalten und niedergelassenem Bereich klar regeln, um schnelle, einheitliche und konsequente Entscheidungen zu gewährleisten

---

---

Hilfsmaßnahmen treffsicher gestalten und am Bedarf orientieren, um Mehrfach- und Überförderungen zu vermeiden

---

---

Unterstützungsleistungen, z.B. für Familien, im Sinne des zielgruppenspezifischen und gesellschaftlichen Nutzens optimieren

---

---

Bestehende Expertise und Strukturen in der Verwaltung nutzen und bei externen Beauftragungen Wissenstransfer sicherstellen

---

---

Vorgaben für die Kontrolle der Fördervoraussetzungen festlegen

---

---

Transparenz der Förderungen sicherstellen (z.B. Transparenzdatenbank)

---

---

Auch wenn es schnell gehen muss: Förderziele, Zuständigkeiten und Parameter klar festlegen

---

---

Präzise Förderkriterien definieren

---

---

Auch in Krisensituationen den Dienstbetrieb sicherstellen

---

---

Vergaberechtliche Grundsätze sowie Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auch in Ausnahmesituationen einhalten

---

---

Konzepte für die nachgelagerte Kontrolle entwickeln

---

## ÜBERBLICK COVID-19- KRISENBEWÄLTIGUNG

Der Rechnungshof hat bereits im Frühling 2020 zeitnah nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie reagiert und sein Prüfungsprogramm entsprechend angepasst. Er befasst sich in rund 25 Prüfungen mit den vielfältigen Maßnahmen zur Krisenbewältigung, dies in den Bereichen Gesundheit, COVID-19-Hilfsmaßnahmen, Beschaffungen, Organisation und Digitalisierung, Gemeinden und Non-Profit-Organisationen sowie öffentliche Finanzen und Risiken.

Der Staat reagierte mit finanziell umfassenden Hilfsprogrammen, z.B. der Kurzarbeitsbeihilfe, auf die Krise und konnte die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen sichern sowie den Arbeitsmarkt im Wesentlichen stabilisieren. Im Jahr 2020 konnte das österreichische Gesundheitssystem eine erhebliche Zahl COVID-19-Erkrankter versorgen. Andererseits ging aber die Regelversorgung zurück, z.B. die ärztlichen Konsultationen und Vorsorgeuntersuchungen.

Im innerstaatlichen Zusammenwirken im Rahmen der Krisenbewältigung traten Reibungsverluste auf: **Wer ist zuständig, wer entscheidet, wer setzt die Entscheidungen rechtlich und organisatorisch um und wer bezahlt?** Zu unkoordiniertem Handeln kam es nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch auf Bundesebene selbst.

Bis Ende 2022 wurden vom Bund 47,7 Milliarden Euro für Gesundheitsmaßnahmen und Hilfsleistungen ausbezahlt bzw. genehmigt. Die zur Unterstützung konzipierten Programme konnten das Risiko von Überzahlungen und Mitnahmeeffekten nicht ausreichend einfangen. Das war einerseits im Förder-Design begründet, andererseits in fehlenden Kontrollen bzw. unzureichenden Kontrollkonzepten.

## Aspekte der Krisenbewältigung

### + Was ist gelungen?

- Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung
- Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen
- rasche Umsetzung einzelner Maßnahmen
- Stabilisierung des Arbeitsmarkts

### - Wo bestanden Schwächen?

- eingeschränktes Bild über medizinische Versorgung und Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen
- veraltete Rechtsgrundlagen und Krisenpläne
- mangelnde wechselseitige Zusammenarbeit und ungeeignete Abwicklungsstrukturen
- Fehlen von Kontrollkonzepten
- nicht ausreichend durchdachte Konzeption neuer Unterstützungsleistungen, mangelnde Treffsicherheit

### Hilfsmaßnahmen

bereits ausbezahlt/genehmigt:

47,7  
Mrd. Euro

Stand: 31.12.2022

Quelle Zahl: BMF

Die umfassenden finanziellen Hilfsmaßnahmen bedeuten für den staatlichen Haushalt eine langfristige budgetäre Belastung, die den künftigen Handlungsspielraum, insbesondere für mögliche Krisen, einschränkt. Der absolute Schuldenstand Österreichs betrug 2022 gemäß Schätzung vom Herbst 2022 353,2 Milliarden Euro.

Im vorliegenden Themenpapier „COVID-19 | Rechnungshof.Mehr.Wert“ fasst der Rechnungshof wesentliche Feststellungen aus seinen bislang veröffentlichten COVID-19-Prüfungen zusammen, u.a. zu Pandemiemanagement, Gesundheitsdaten, COFAG, Kurzarbeit, Familienleistungen, Zukauf von Beratungsleistungen und Härtefallfonds.

Daraus leitet er Empfehlungen in den folgenden vier Handlungsfeldern ab:

- Pandemiemanagement
- COVID-19-Hilfen
- Krisenfeste Organisation
- Effektives Kontrollsystem

Zu den Themen wie u.a. Testungen, Schulbetrieb während der Pandemie, Impfstoffbeschaffung, Härtefallfonds Landwirtschaft und COVID-19-Beschaffungen bei der Bundesbeschaffung GmbH wird der Rechnungshof weitere Prüfungen vorlegen.

## PANDEMIEMANAGEMENT

- Ausreichend qualifiziertes Fachpersonal gewährleisten sowie Kontinuität in Schlüsselfunktionen und Gremien im Gesundheitsministerium sicherstellen
- Für zeitgemäße Rechtsgrundlagen und aktuelle Krisenpläne sorgen
- Mit funktionierenden elektronischen Meldesystemen und Schnittstellen gewährleisten, dass jene Daten zur Verfügung stehen, die für das Pandemiemanagement erforderlich sind
- Zusammenspiel zwischen Gesundheitsministerium, Krankenanstalten und niedergelassenem Bereich klar regeln, um schnelle, einheitliche und konsequente Entscheidungen zu gewährleisten

## PANDEMIEMANAGEMENT

Die Bewältigung der COVID-19-Pandemie erforderte die rasche Umsetzung von staatlichen Steuerungsmaßnahmen unter Einbindung einer Vielzahl von Organisationseinheiten. Alle Gebietskörperschaften – Bund, Länder und Gemeinden – mussten zusammenwirken.

Wie der Rechnungshof allerdings feststellte, war die Funktionalität der gesundheitsbehördlichen Strukturen eingeschränkt. Der Bund hatte die notwendigen organisatorischen und personellen Grundvoraussetzungen nicht sichergestellt. Zur Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen während der Pandemie sprach das Gesundheitsministerium Empfehlungen aus, die nicht mit den Krankenversicherungsträgern abgestimmt waren und in einem Spannungsverhältnis zu den Rechtsgrundlagen standen.

Auch wenn sich Krisensituationen und deren konkrete Auswirkungen auf die staatliche Verwaltung nicht exakt voraussagen lassen, ist es die **Verantwortung des Staates**, Risiken für den Eintritt einer solchen Situation regelmäßig zu bewerten und Vorbereitungen für das Krisenmanagement zu treffen. Dabei geht es nicht darum, für alle Eventualitäten gerüstet zu sein. Es geht darum, Strukturen, Zuständigkeiten und Prozesse vorzubereiten, die Verantwortliche im Krisenfall abrufen, auf denen sie aufbauen und die sie an die Erfordernisse der Krisensituation anpassen können.

Oberstes Organ für Belange der öffentlichen Gesundheit ist die Gesundheitsministerin bzw. der Gesundheitsminister. Ihr bzw. ihm obliegt daher die Vorbereitung auf Szenarien, die ein gesundheitsbehördliches Krisenmanagement erfordern.



Wie der Rechnungshof in seinen Berichten „Gesundheitsdaten zur Pandemiebewältigung im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie“ und „Pandemiemanagement der Gesundheitsbehörden im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie“ festhielt, zeigte sich bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie, dass die Vorbereitungen für ein gesundheitsbehördliches Pandemiemanagement nicht ausreichend waren.

Dies, obwohl der Handlungsbedarf vor der Pandemie deutlich aufgezeigt worden war. So hatten die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Gesundheitsministerium und das Verteidigungsministerium in den Jahren vor der Pandemie (zuletzt im Jahr 2019) das mit einer Pandemie verbundene Risiko als hoch eingestuft und Mängel in der Pandemievorsorge festgestellt – z.B. fehlende Aktualisierung der Pandemiepläne, fehlendes Personal und fehlende Handlungsanleitungen für das Zusammenwirken aller Beteiligten. Das sollte sich nicht wiederholen. Es gilt daher, die richtigen Lehren aus der COVID-19-Pandemie zu ziehen und für künftige durch Infektionskrankheiten hervorgerufene Krisensituationen wirksam vorzusorgen.

*»Ein Punkt, den wir als Rechnungshof als gesamtstaatliches Prüforgang sehen, ist, dass die Corona-Pandemie uns lehrt, dass das Zusammenspiel der staatlichen Akteure besser werden muss. Wir erleben Reibungsverluste und in der Krise sind schnelle Entscheidungen und klare Verantwortlichkeiten gefragt: Wer ist zuständig, wer entscheidet, wer setzt die Entscheidungen rechtlich und organisatorisch um und wer bezahlt?«*

*Präsidentin Margit Kraker*

Aus Sicht des Rechnungshofes lassen sich aus den Erfahrungen im Pandemiemanagement insbesondere die folgenden Empfehlungen für Pandemie-Vorsorge und Bewältigung einer Pandemie ableiten. Mitunter beruhen die sich daraus ergebenden Handlungserfordernisse auch auf Versäumnissen im Gesundheitswesen, die bereits vor der Pandemie bestanden und deren nachteilige Folgen sich gerade während der Pandemie zeigten.

---

### **Ausreichend qualifiziertes Fachpersonal gewährleisten sowie Kontinuität in Schlüsselfunktionen und Gremien im Gesundheitsministerium sicherstellen**

---

Der Bund hatte die im Pandemiefall notwendigen organisatorischen Strukturen und personellen Grundvoraussetzungen nicht sichergestellt. Ein Risikobericht stufte noch Mitte 2019 die Personalausstattung in den Fachabteilungen des Bereichs Öffentliche Gesundheit für den Fall einer Seuche im Humanbereich als hohes Risiko ein.

In den Schlüsselfunktionen für die öffentliche Gesundheit war die Kontinuität nicht gegeben, dies aufgrund einer internen Umorganisation im Gesundheitsministerium im Jahr 2018 und aufgrund der über einen längeren Zeitraum verabsäumten Nachbesetzung der Generaldirektion für öffentliche Gesundheit. Auch dies schränkte die Funktionalität der gesundheitsbehördlichen Strukturen auf Bundesebene stark ein.

---

### **Für zeitgemäße Rechtsgrundlagen und aktuelle Krisenpläne sorgen**

---

#### **EPIDEMIEGESETZ**

Die von Expertinnen und Experten schon länger geforderte **Neufassung und Modernisierung des Epidemiegesetzes** – dieses stammte in seiner Grundform aus dem Jahr 1913 – **war unterblieben**. Bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie hatte Österreich daher, trotz seit Jahren abgelaufener Fristen, internationale Gesundheitsvorschriften der WHO, die für die zwischenstaatliche Abstimmung bei einer Pandemie wesentlich waren, nicht umgesetzt. Dies betraf etwa die Benennung einer nationalen Anlaufstelle und bestimmter Grenzübergänge. Das Epidemiegesetz war auch deshalb nicht mehr zeitgemäß, weil Begriffsdefinitionen fehlten und nur wenige Regelungen auf die Prävention der Übertragung von Infektionskrankheiten – z.B. durch Impfungen – abzielten.

Dieser Umstand wurde vom Gesundheitsministerium auch nicht ausreichend durch andere Vorgaben (z.B. Erlässe, Verordnungen) kompensiert, sodass es etwa bei der Kontaktverfolgung, bei der Verteilung und Verabreichung der Impfstoffe sowie bei den Testungen keine bundesweit einheitliche Vorgehensweise gab. Die Länder entwickelten jeweils eigene Modelle.

# ZEITLEISTE COVID-19-PANDEMIE

- 2012 • Bericht Influenzawelle 2009: Evaluierung des Pandemieplans 2006 ist erforderlich
- Ende 2018 • Entwurf für **Neugestaltung des Epidemiegesetzes**
- Juni 2019 • Risikobericht des Gesundheitsministeriums: „hohes Risiko“ aufgrund der ausstehenden Modernisierung des Epidemiegesetzes
- September 2019 • Entwurf Evaluierung Pandemieplan; Verteidigungs- und Gesundheitsministerium: „hohes Risiko“ aufgrund der Mängel der Pandemievorsorge
- Februar 2020 • erster COVID-19-Fall in Österreich
- März 2020 • Einstufung als globale Pandemie durch WHO
  - 1. „**COVID-19-Gesetz**“
  - 1. Lockdown**
- Mai 2020 • Ende der Beschränkungen des 1. Lockdowns, „**COVID-19-Lockerungsverordnungen**“
- September 2020 • Inbetriebnahme „**Corona-Ampel**“
- November 2020 • **2. Lockdown**
  - Bestellung der für Öffentliche Gesundheit zuständigen Sektionsleiterin zur Generaldirektorin für öffentliche Gesundheit
  - Inkrafttreten des „**COVID-19-Lagergesetzes zu Notvorräten**“
- Dezember 2020 • Impfstart in Österreich
  - Ende der Beschränkungen des 2. Lockdowns
  - 3. Lockdown**
- März 2021 • Ende der COVID-19-Beschränkungen: „**COVID-19-Öffnungsverordnung**“
- November 2021 • Ausgangsbeschränkungen für Ungeimpfte
  - 4. Lockdown**
- Dezember 2021 • Ende der COVID-19-Beschränkungen für Geimpfte und Genesene
  - Einrichtung Corona-Expertengremium Gesamtstaatliche COVID-Krisenkoordination (GECKO)
- Jänner 2022 • Ende der COVID-19-Beschränkungen für Ungeimpfte
- August 2022 • Entfall Absonderungs-Pflicht bei COVID-19-Infektion
- Februar 2023 • Ministerrat:  
**Ende Corona-Maßnahmen** mit 30. Juni 2023
- März 2023 • Auflösung GECKO

## PANDEMIEPLAN

Der nationale Pandemieplan als Grundlage für das behördliche Handeln in der Krise war veraltet – er stammte noch aus dem Jahr 2006 – und für die COVID-19-Pandemie nicht geeignet. Er war nicht an das aktuelle Pandemiephasenschema der WHO angepasst und hatte nur die Grippe zum Gegenstand. Das Szenario eines durch unbekannte Erreger hervorgerufenen Krankheitsausbruchs und die damit verbundenen Herausforderungen blieben dadurch unberücksichtigt. **Bereits eine Evaluierung aus dem Jahr 2012 hatte einen dringenden Aktualisierungsbedarf festgestellt.** So hatte das Gesundheitsministerium keinen Krisenkommunikationsplan für eine bundesweite Krisenkommunikation erstellt, obwohl die Gesundheit Österreich GmbH dies bereits im Jahr 2012 empfohlen hatte.

Ein weiterer interner Risikobericht im Juni 2019 attestierte wegen der fehlenden Aktualisierung des Pandemieplans sogar ein hohes Risiko. Im Ergebnis fehlte ein konkreter operativer Krisenmechanismus als gemeinsame Grundlage für das gesundheitsbehördliche Vorgehen im Pandemiefall.

---

**Mit funktionierenden elektronischen Meldesystemen und Schnittstellen gewährleisten, dass jene Daten zur Verfügung stehen, die für das Pandemiemanagement erforderlich sind**

---

## EPIDEMIOLOGISCHES MELDESISTEM (EMS)

Bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie war das Epidemiologische Meldesystem (EMS) sowohl in seiner Ausgestaltung als auch in seiner Anwendung fast ausschließlich auf die Meldung von Stammdaten ausgerichtet. Dies

entsprach nicht dem Epidemiegesetz. Demnach sollten die Bezirksverwaltungsbehörden auch folgende Daten im Epidemiologischen Meldesystem verarbeiten:

- Umfeld der Patientin bzw. des Patienten,
- Kontaktpersonen,
- getroffene Vorkehrungsmaßnahmen.

In der Folge verwendeten die Bezirksverwaltungsbehörden in der COVID-19-Pandemie eigene IT-Anwendungen oder den elektronischen Akt des Landes. Zwischen diesen Ländersystemen und dem Epidemiologischen Meldesystem war aber kein ausreichender Datenaustausch möglich, weil funktionierende Schnittstellen fehlten. Daher lagen dem Gesundheitsministerium die für die Beurteilung der Wirksamkeit der gesundheitsbehördlichen Maßnahmen erforderlichen Daten nicht vor.

#### MEHRFACHE MELDESCHIENEN

Während des Jahres 2020 bestanden zudem zwei Meldeschienen zur Zahl der infizierten Personen aus unterschiedlichen Quellen, die auch deutlich divergierende Ergebnisse lieferten: einerseits das aus zentral auswertbaren, personenbezogenen Einzeldaten befüllte Epidemiologische Meldesystem, andererseits die Meldungen der Länder an das Staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement im Innenministerium. Fallweise nahmen die Systeme auch aufeinander Bezug, wenn z.B. ein Land die Meldungen der infizierten Personen an das Staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement aus den Auswertungen des Epidemiologischen Meldesystems des Gesundheitsministeriums bezog.

#### VALIDE, AKTUELLE, UMFASSENDE UND VERKNÜPFBARE DATEN

Für die Steuerung in gesundheitlichen Krisen sind valide, aktuelle, umfassende und verknüpfbare Daten Grundvoraussetzung:

- Dafür sind vor allem Daten zu Testungen, Clustern und Absonderungsprozessen, aber auch zur Auslastung von Krankenanstalten und zum niedergelassenen Bereich notwendig.
- Bei der Qualität der Daten sind der Detaillierungsgrad, die Vollständigkeit, die Struktur und die Aktualität entscheidend.
- Daten müssen für Steuerungsprozesse verknüpfbar sein.

#### KAPAZITÄTEN DER VERSORGUNG

Zu Beginn der COVID-19-Pandemie fehlten aktuelle Informationen zur Bettenauslastung und zu freien Kapazitäten der Krankenanstalten für den Krisen- und Katastrophenfall. Auch die für aktualisierte Informationen erforderlichen Meldesysteme fehlten. Weil es keine Vorgaben bzw. Definitionen zu Auslastungsdaten aus den Krankenhausinformationssystemen gab, kam es zu unterschiedlichen Auslegungen und Zählweisen.

Auch eine umfassende Übersicht über vorhandene Bestände von Schutzausrüstung war bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie nicht vorhanden. Darüber hinaus enthielten die Planungen für den Krisenfall keine Vorkehrungen für Beschaffungsprozesse und es fehlte eine dauerhafte Lösung für die Lagerung von Schutzausrüstung.

Mangels Daten war auch das Bild der medizinischen Versorgung eingeschränkt: Die Krankenversicherungsträger hatten weder einen Gesamtüberblick über behördlich geschlossene Ordinationen noch Kenntnis darüber,

wie viele Vertragsärztinnen und Vertragsärzte für welchen Zeitraum ihre Ordination im Rahmen der Pandemie schlossen oder den Betrieb einschränkten.

## MEDIZINISCHE LEISTUNGS- INANSPRUCHNAHME

Die Inanspruchnahme von Leistungen (ärztliche Konsultationen, Belagstage in Krankenanstalten und Ambulanzkontakte) ging im Jahr 2020 deutlich zurück; wie sich dies auf die Gesundheit der Bevölkerung auswirkte, blieb aber unklar. Wesentliche Faktoren dafür waren

- das Fehlen standardisierter Diagnosen im niedergelassenen Bereich,
- das Fehlen epidemiologischer Daten und von Daten zum Befinden der Erkrankten sowie
- zeitliche Verzögerungen zwischen der Leistungserbringung und der Abrechnung.

*»Die Krise kann nach Auffassung des Rechnungshofes auch eine Chance für langfristige Weichenstellungen, für den Umgang mit Daten, für eine neue Kultur der Transparenz und des gegenseitigen Respekts und für eine Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung sein.«<sup>a</sup>*

*Präsidentin Margit Kraker*

---

## Zusammenspiel zwischen Gesundheitsministerium, Krankenanstalten und niedergelassenem Bereich klar regeln, um schnelle, einheitliche und konsequente Entscheidungen zu gewährleisten

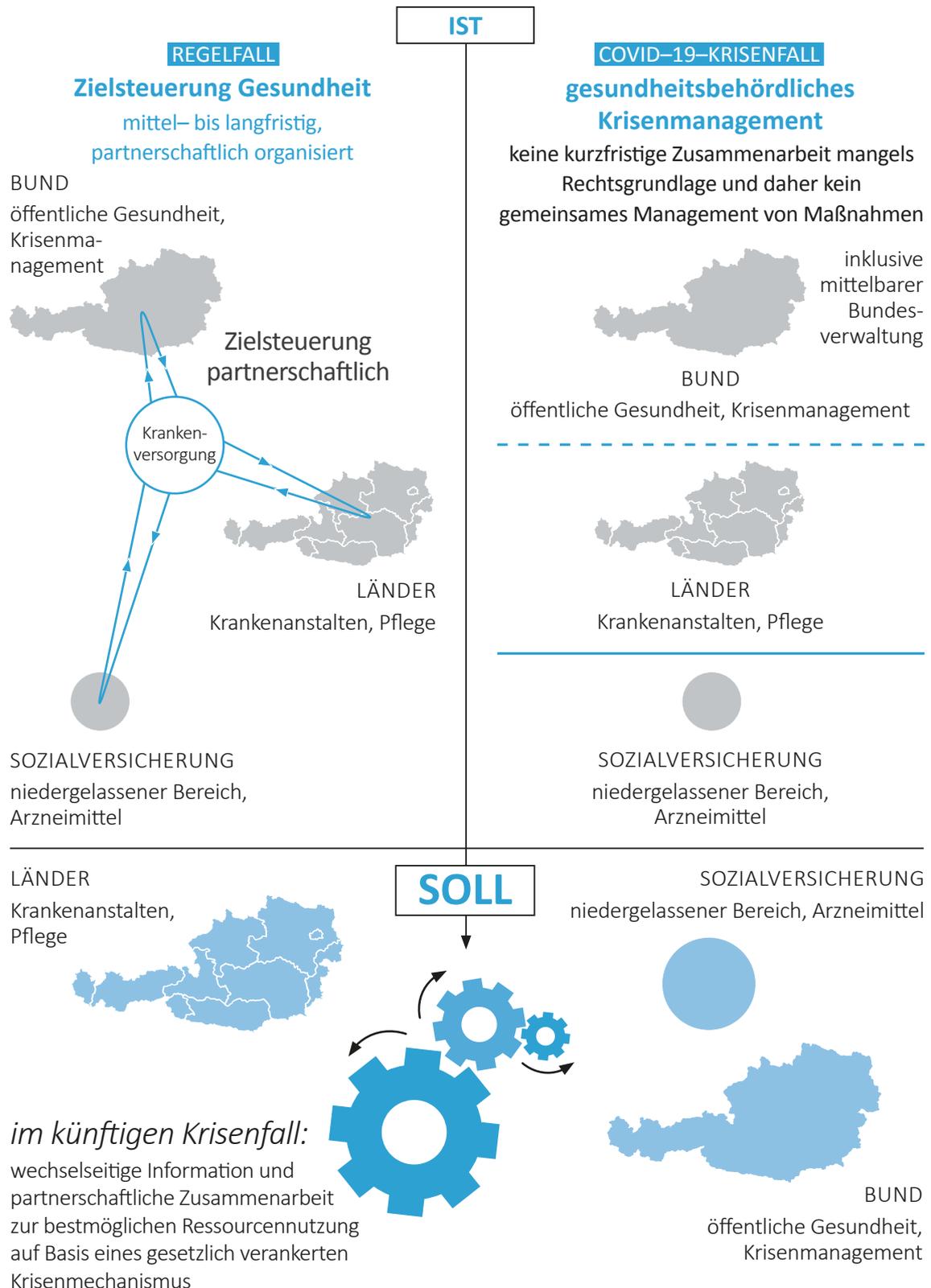
---

Die Steuerung des Gesundheitssystems in der Pandemie enthielt sowohl Elemente der Krankenversorgung im Aufgabenbereich der Krankenversicherungsträger bzw. Krankenanstalten als auch der Pandemiebewältigung im Aufgabenbereich des öffentlichen Gesundheitswesens. Das Gesundheitsministerium konnte für Krankenanstalten und den niedergelassenen Bereich nur Empfehlungen aussprechen. Eine allgemeine gesetzliche Regelung für eine wechselseitige Informations- und Zusammenarbeitsverpflichtung im Krisen- bzw. Katastrophenfall fehlte.

Die Gesundheitsbehörden auf Bundes-, Landes- und Bezirksebene sind durch Aufsicht, Leitung und Weisung komplex miteinander verbunden. In der COVID-19-Pandemie blieb mangels Abstimmung mitunter unklar, wer wofür verantwortlich war, wer welche Entscheidungen zu treffen und wer diese umzusetzen hatte.

Derartige Strukturschwächen können im Alltag des Verwaltungshandelns bewältigt werden – in einer Krise sind jedoch oft schnelle Entscheidungen und klare Verantwortlichkeiten gefragt. In der COVID-19-Pandemie zeigte sich, dass das Zusammenspiel der staatlichen Akteure über Gebietskörperschaftsebenen hinweg verbessert werden muss. Die Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit und Einigkeit über die notwendigen Maßnahmen sollten dabei im Fokus stehen.

## Zusammenarbeit als Schlüssel zum Krisenmanagement im Gesundheitsbereich



**KERNAUSSAGEN  
AUS  
RH-BERICHTEN:**

Das Epidemiegesetz wäre zu modernisieren. Im Ergebnis sollte 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.

Dieser Krisenmechanismus wäre durch einen neuen nationalen Pandemieplan zu operationalisieren.

Auch ein Krisenkommunikationsplan wäre zu erarbeiten, um künftig eine klare Kommunikationslinie sicherzustellen, die von allen Beteiligten mitgetragen wird.

Das Epidemiologische Meldesystem wäre weiterzuentwickeln. Dabei wären die Zielsetzungen zu klären, die technischen Voraussetzungen insbesondere für die Dokumentation des Krankheitsverlaufs und das Monitoring der Absonderungsmaßnahmen zu schaffen. Die Verpflichtung zur Eintragung wäre klarzustellen.

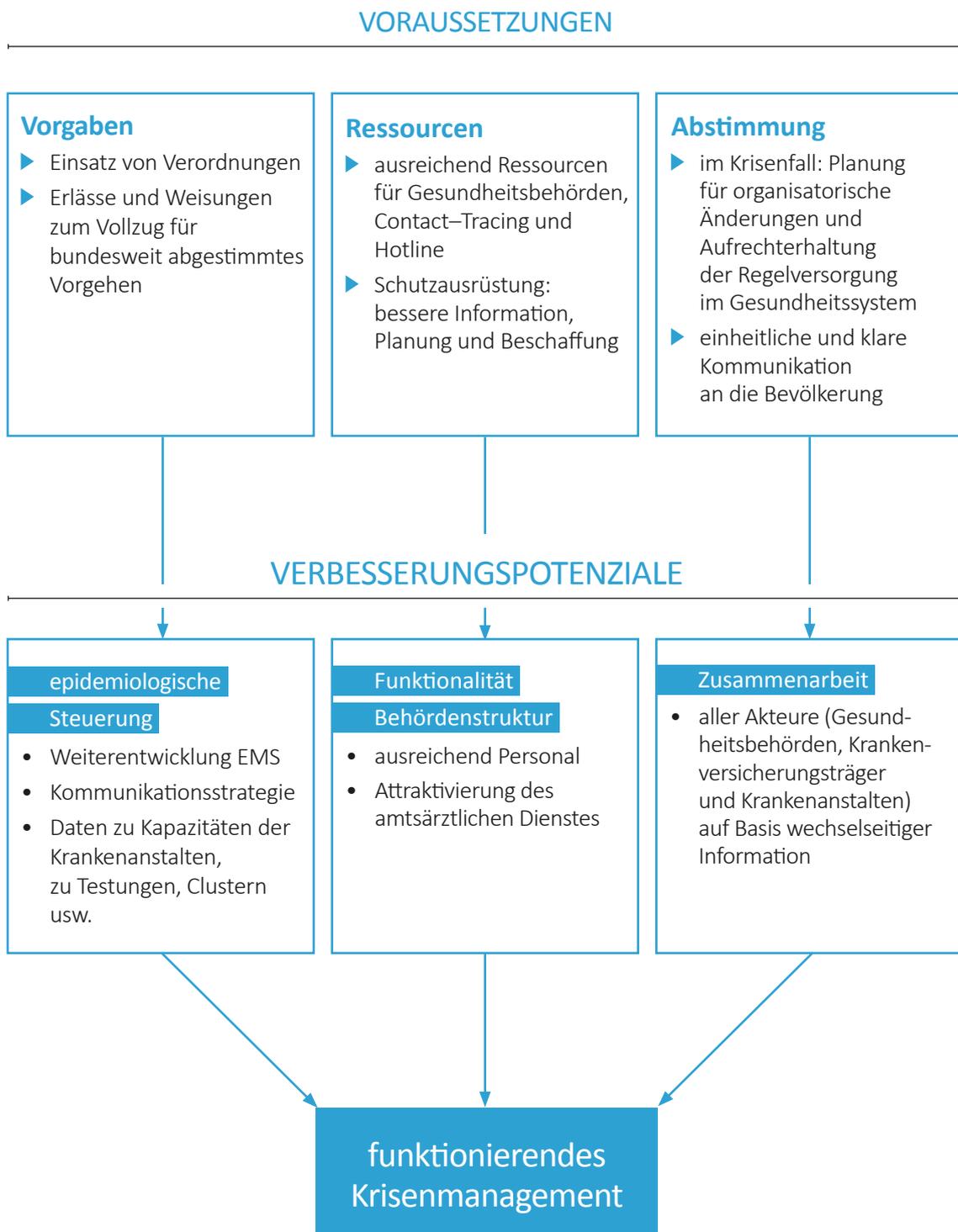
Die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen für eine systematische Nutzung aller verfügbaren Daten in Bezug auf Risikopatientinnen und -patienten für versorgungs- bzw. gesundheitspolitische Zielsetzungen (z.B. für den gezielten Schutz einzelner Patientengruppen sowie für eine Impfstrategie) wären zu schaffen.

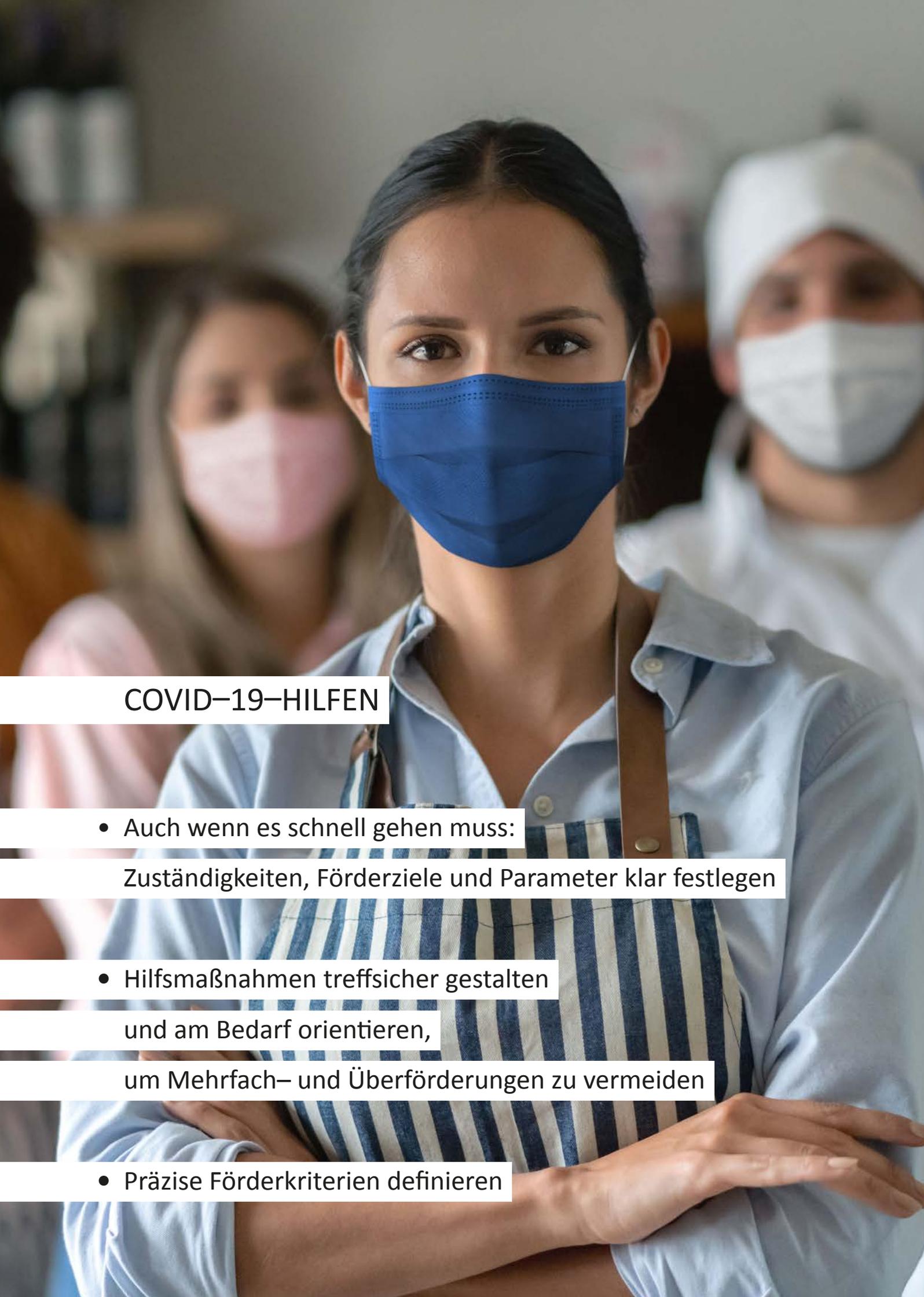
Abgestimmte Vorgaben für eine mittel- und langfristige strategische Bevorratung von Schutzausrüstung und medizinischen Gütern wären zu veranlassen.

Im Krisen- bzw. Katastrophenfall sollte ein vollständiger Überblick über die Erreichbarkeit der Vertragsärztinnen und Vertragsärzte vorgesehen werden.

Es wäre eine klare gesetzliche Regelung zur Zuständigkeit für die Durchführung und Kostentragung von Schutzimpfungen in einer Pandemie, unabhängig vom auslösenden Erreger, zu schaffen.

## Funktionierendes Krisenmanagement im Gesundheitsbereich





## COVID-19-HILFEN

- Auch wenn es schnell gehen muss:  
Zuständigkeiten, Förderziele und Parameter klar festlegen
- Hilfsmaßnahmen treffsicher gestalten  
und am Bedarf orientieren,  
um Mehrfach- und Überförderungen zu vermeiden
- Präzise Förderkriterien definieren

## COVID-19-HILFEN

Die staatlichen Hilfsmaßnahmen in der COVID-19-Pandemie wiesen die krisenspezifische Besonderheit auf, dass die Mittel schnell ausgeschüttet werden mussten, um die gewünschten Wirkungen zu erzielen. Der Zeitdruck bei der Konzeption der COVID-19-Hilfen stand in einem Spannungsfeld zur Treffsicherheit der Maßnahmen. Nicht alle Leistungsempfänger waren krisenbedingt auf die Hilfsleistungen angewiesen. Differenziertere Anspruchsvoraussetzungen bzw. stärkere Kontrollen hätten die Abwicklung aufwändiger gemacht, gleichzeitig aber auch durch treffsicherere Hilfen die Gesamtausgaben reduziert.

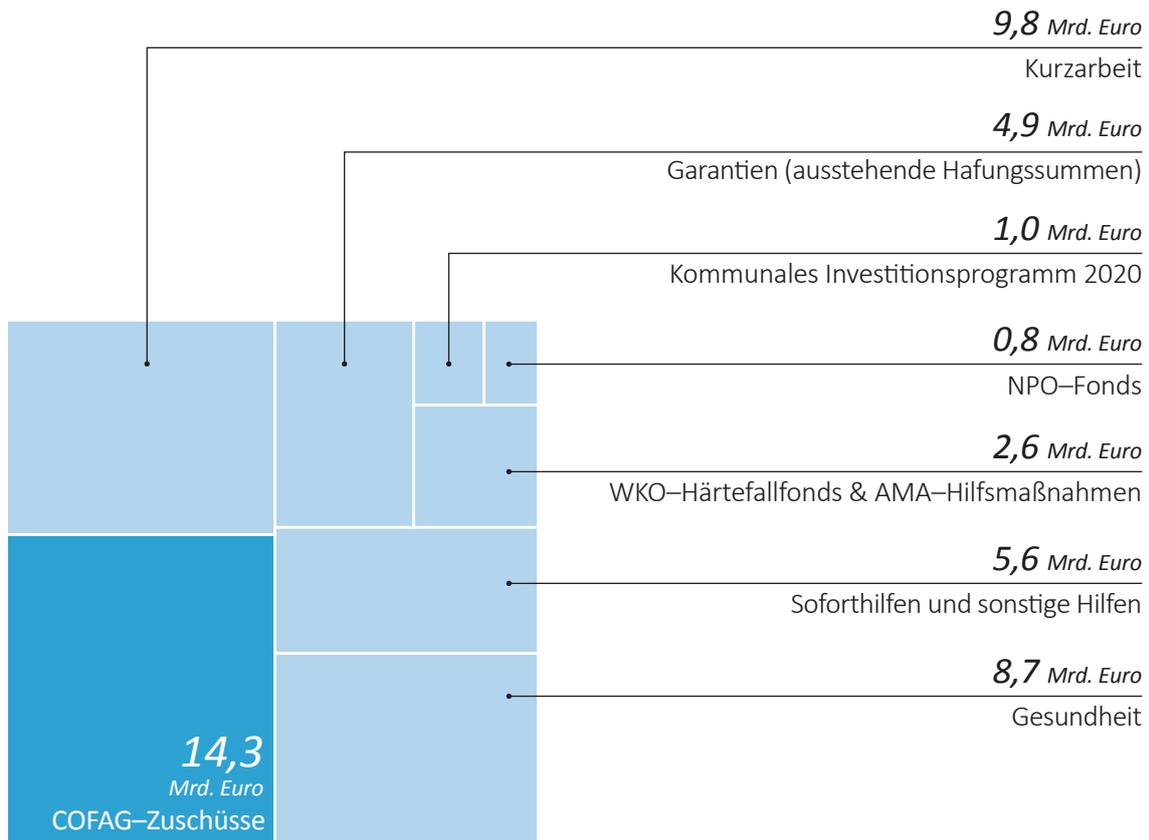
Mit Stand Ende 2022 hatte der Bund 47,7 Milliarden Euro im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ausbezahlt bzw. genehmigt. Den Großteil der Hilfsmaßnahmen trug der Bund. Die Hilfsmaßnahmen zielten im Wesentlichen auf eine Unterstützung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Familien, Unternehmen, landwirtschaftlichen Betrieben und auf die Stärkung und Wiederbelebung der Konjunktur ab, z.B.

- Zuschüsse COFAG und Härtefallfonds,
- COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe,
- COVID-19-Familienleistungen,
- COVID-19-Haftungen und
- Steuererleichterungen für Unternehmen.

Über die COVID-19-Hilfen hinaus fielen beträchtliche Auszahlungen für gesundheitsbezogene Leistungen an, die unmittelbar der Bewältigung der COVID-19-Pandemie dienten. Dies betraf etwa die Impfstoffbeschaffung und insbesondere die COVID-19-Tests (behördliche Tests, Zielgruppentests, bevölkerungsweite Tests), für die – nach vorläufigem Abrechnungsstand Ende 2022 – bereits 5,2 Milliarden Euro angefallen sind.

COVID-19-Hilfsmaßnahmen des Bundes;

Stand Ende 2022



bereits ausbezahlt/  
genehmigt:

**47,7**  
Mrd. Euro

Stand: 31.12.2022  
Quelle: BMF; Darstellung: RH

»Der Rechnungshof hat immer anerkannt, dass es ein Gebot der Stunde ist, in der Krise zu unterstützen, aber es ist die Rolle und Aufgabe des Rechnungshofes, derartige Hilfspakete in der Folge sowohl systematisch als auch inhaltlich zu prüfen.«<sup>b</sup>

Präsidentin Margit Kraker

Der hohe Betrag von 5,2 Milliarden Euro für Testungen (vorläufiger Abrechnungsstand Ende 2022) war der Vielzahl an Test-Angeboten geschuldet, die der Bevölkerung kostenfrei zur Verfügung standen und dazu führten, dass Österreich nach vorläufigen europäischen Vergleichsdaten pro Kopf mindestens 16-mal so viel testete wie Deutschland. Verantwortlich für diese Vielzahl waren neben dem Gesundheitsministerium, das Tests durch Länder, Apotheken und den niedergelassenen Bereich durchführen ließ, auch noch das Bildungs-, das Wirtschafts- und das Tourismusministerium, die zusätzlich Tests in Schulen und Betrieben durchführten bzw. förderten. Am Beispiel der Tests zeigte sich, dass ein fehlendes stellenübergreifendes Ausgabenmonitoring die Steuerung erschwerte und zu hohen Kosten führte.

#### INTERNATIONALER VERGLEICH

Im internationalen Vergleich waren die COVID-19-Hilfsmaßnahmen Österreichs hoch, laut einer Studie des Finanzministeriums die höchsten in der EU. Die Auszahlungen 2020 pro Kopf (knapp 2.600 Euro) waren mehr als doppelt so hoch wie jene in Deutschland oder der Schweiz und höher als jene in Schweden, Italien oder den Niederlanden. Während Österreich 2020 und 2021 über 10 Prozent des BIP für COVID-19-Hilfsmaßnahmen ausgab, lag der EU-Durchschnitt bei 5,5 Prozent (siehe ECO-Austria, Endbericht COVID-19 Maßnahmen (März 2021)). An Unternehmens- bzw. Wirtschaftshilfen hatte Österreich 2020 rund 1.475 Euro pro Kopf ausgegeben, der EU-Durchschnitt lag bei 325 Euro (siehe KDZ, COVID-19-Subsidies for Companies in Europe (August 2022)).

Aus seinen COVID-19-Prüfungen leitet der Rechnungshof folgende Lessons Learned für die Gewährung staatlicher Hilfsleistungen in Krisensituationen ab:

---

#### **Auch wenn es schnell gehen muss: Zuständigkeiten, Förderziele und Parameter klar festlegen**

---

##### HÄRTEFALLFONDS

Im Bereich der COVID-19-Förderungen und -Hilfsmaßnahmen erfolgte nicht immer eine zweckmäßige Abstimmung der Zuständigkeiten. So waren mit der Konzeption des Härtefallfonds – dieser sollte das entgangene Nettoeinkommen aus selbstständiger Arbeit und Gewerbebetrieb ersetzen – mehrere Bundesministerien und weitere Stellen befasst. Jedoch gab es weder in den Bundesministerien noch interministeriell eine institutionalisierte Projektorganisation. Auch fehlte ein gemeinsamer Lenkungsausschuss, der koordinierende und steuernde Aufgaben hätte übernehmen können.

Die Richtlinie zur Leistungsgewährung aus dem Härtefallfonds stammte vom Finanzministerium; das Wirtschaftsministerium war jedoch für die Abwicklung zuständig. Das Härtefallfondsgesetz wies dabei die Kompetenz zur Erlassung der Richtlinie dem Finanzminister zu, der Abwicklungsvertrag berechnete jedoch die damalige Wirtschaftsministerin zur Interpretation der Richtlinie. Die Wirtschaftskammer Österreich, die die Hilfen operativ abwickelte, hatte sich daher letztlich in Auslegungsfragen nach eigenem Ermessen an das Finanzministerium oder an das Wirtschaftsministerium oder an beide zu wenden. Im Unterschied zum Härtefallfonds lag die Richtlinienkompetenz für Hilfen und Förderungen für Kulturschaffende bei nur einer Stelle.



Die Richtlinie zum Härtefallfonds wurde bis Ende Oktober 2020 außerdem mehrfach geändert bzw. erweitert; die Änderungen betrafen die Förderhöhe sowie die Förderzielgruppe. Unklar war auch das Förderziel. Die rechtlichen Grundlagen brachten nicht klar zum Ausdruck, ob das Ziel „teilweiser Ersatz des entgangenen Nettoeinkommens“ neben den betrieblichen Kosten des Unternehmens auch Kosten des Lebensunterhalts der Unternehmerinnen und Unternehmer umfasste. Diese sich ändernden Förderbedingungen und die Unklarheiten erschwerten die Antragstellung und den Vollzug beträchtlich.

#### KUNSTSCHAFFENDE UND GEMEINDEN

Auch der notwendige Informations- und Datenaustausch war in einigen Fördersystemen nicht möglich, z.B. bei den – von drei verschiedenen Fonds ausbezahlten – Hilfen für Kunstschaffende: In der Wirtschaftskammer Österreich und der Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen waren keine ausreichenden Daten vorhanden, um festzustellen, wie viele Kunstschaffende mit den Beihilfen und Förderungen insgesamt erreicht wurden oder wie viele von mehr als einem der Fonds – zu Recht oder zu Unrecht – Leistungen erhielten.

Aus den Kommunalen Investitionsprogrammen 2017 und 2020 erhielten Gemeinden Zweckzuschüsse für Infrastrukturprojekte. Die Zweckzuschüsse waren nicht mit weiteren Förderungen und Transfers der öffentlichen Hand – etwa mit den Förderungen im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft – abgestimmt. Die Anspruchsvoraussetzungen wichen von jenen bestehender Fördersysteme ab. Somit war nicht sichergestellt, dass die Zweckzuschüsse für die ökologisch und volkswirtschaftlich dringendsten Maßnahmen eingesetzt wurden.

Die einzelnen Hilfsmaßnahmen und das Zusammenspiel mehrerer Hilfsmaßnahmen waren oft so gestaltet, dass Mehrfach- und Überförderungen möglich waren. Nicht alle Unterstützungsempfänger (Unternehmen, Familien etc.) waren im gleichen Maße bedürftig. Um die tatsächlich „Bedürftigen“ – und nur diese – zu erreichen, ist eine treffsichere Konzeption der Hilfsmaßnahme zentrale Voraussetzung.

---

### Hilfsmaßnahmen treffsicher gestalten und am Bedarf orientieren, um Mehrfach- und Überförderungen zu vermeiden

---

**COVID-19-KURZARBEITSBEIHILFE**  
Österreich passte das bestehende Kurzarbeitsmodell für die COVID-19-Krisenbekämpfung an. Das COVID-19-Kurzarbeitsmodell war großzügig ausgestaltet und als Anreiz für Unternehmen konzipiert, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Kurzarbeit zu nehmen und damit in Beschäftigung zu halten: Den Unternehmen wurden die Kosten der Ausfallstunden voll abgegolten, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vergleichsweise hohe Ersatzraten ihres Nettoentgelts vor der COVID-19-Kurzarbeit und damit ein deutlich höheres Einkommen als in Arbeitslosigkeit garantiert.

Das Arbeitsmarktservice und die Arbeitsmarkt- und Förderexpertinnen bzw. -experten des Bundesministeriums für Arbeit waren in die Grundkonzeption der COVID-19-Kurzarbeit nicht einbezogen; maßgebliche Festlegungen wurden den Sozialpartnern überlassen.

Das COVID-19-Kurzarbeitsmodell wich von der Logik vorangegangener Kurzarbeitsmodelle ab und war mit der Orientierung am Nettoentgelt der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers komplex. Die Festlegung der Berechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe in Phase 1 erfolgte unter großem Zeitdruck: Die in der ersten Phase der Abwicklung vorgesehene Förderung über Pauschalsätze je Ausfallstunde war mit der neuen Logik der Mindestnettoentgeltgarantie nicht kompatibel und führte zu systematischen Überzahlungen in der Größenordnung von 500 Millionen Euro.

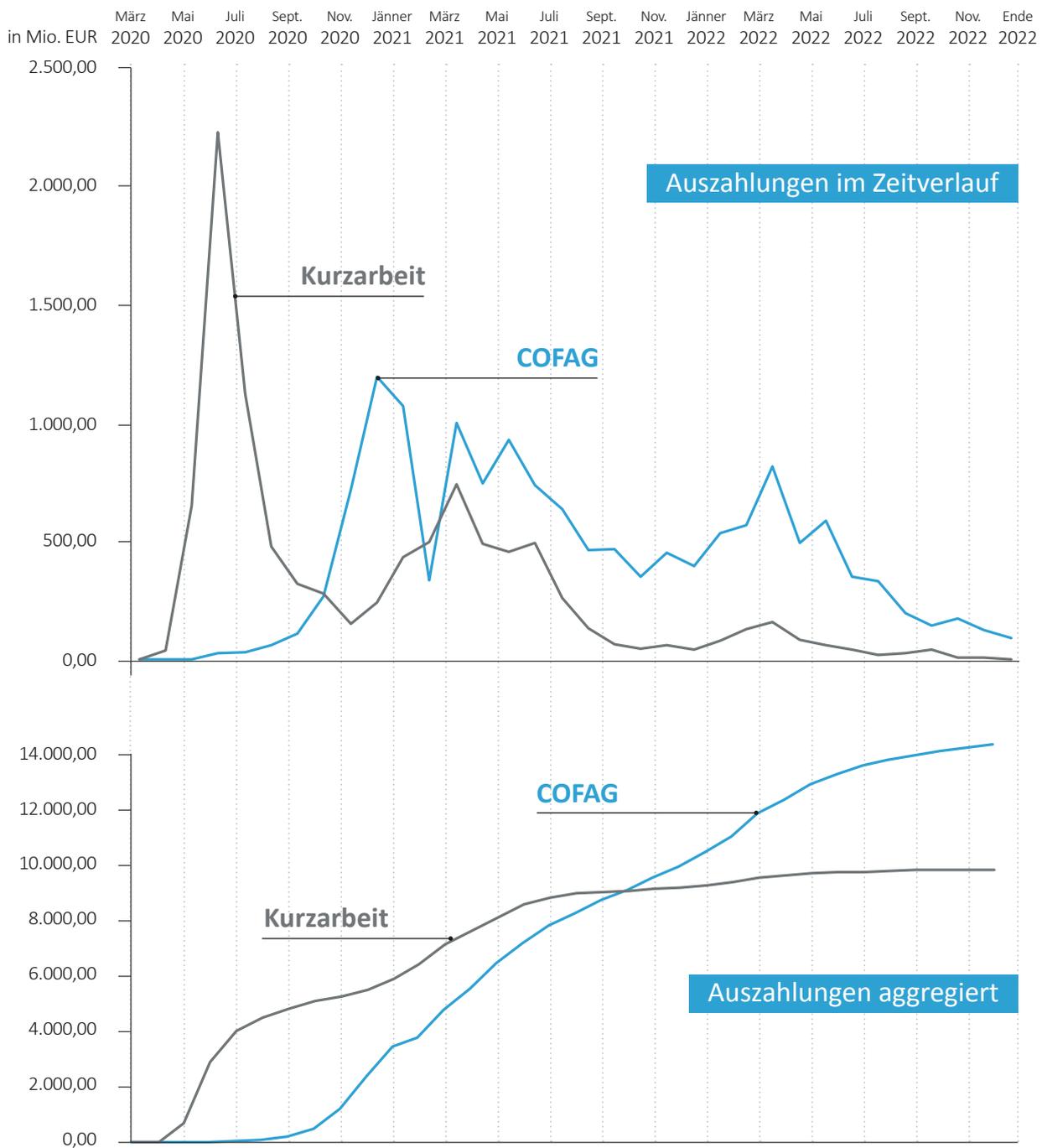
Insgesamt erhöhte die Attraktivität des Modells der COVID-19-Kurzarbeit tendenziell das Risiko von **Mitnahmeeffekten** und verringerte den Druck auf Unternehmen und Beschäftigte, sich neu zu orientieren. Das Modell stand auch Unternehmen aus Wirtschaftsabschnitten offen, die insgesamt kaum von wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen waren bzw. gleichbleibende oder positive Umsatzentwicklungen aufwiesen.

Die Richtlinien des Finanzministeriums zur COFAG-Unternehmensförderung „Umsatzersatz“ sahen weder eine Anrechnung der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe auf die Höhe der Zuschüsse noch eine betragliche Deckelung vor. So ergab sich bei gleichzeitiger Beantragung von Umsatzersatz und COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe eine systematische Mehrfachförderung von Personalkosten. Erst im Rahmen des Umsatzersatzes II im Februar 2021 war der Umsatzersatz zu kürzen, falls die Summe aus Umsatzersatz und COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe höher war als der Umsatz des Vergleichszeitraums.

Im Jahr 2020 war die COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe das Instrument, über das die meisten Mittel zur Bewältigung der Krisenfolgen ausbezahlt wurden. 46 Prozent der insgesamt ausbezahlten Beihilfen fielen bereits in den

ersten sechs Krisenmonaten an. Die Auszahlungen der COFAG waren höher, begannen aber zeitversetzt zu jenen der COVID-19-Kurzarbeit. Mit dem Umsatzerersatz November stiegen die Auszahlungen sprunghaft an:

### Verlauf und Höhe der Auszahlungen



Quellen: BMF, Monatsberichte sowie COVID-19-Berichterstattung; Darstellung: RH

## FAMILIENLEISTUNGEN

Für Familien mit Kindern zahlte der Bund zur finanziellen Unterstützung bei der Bewältigung der pandemiebedingten Krisenfolgen wie auch zur Stärkung der Kaufkraft in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt 1,034 Milliarden Euro für COVID-19-Familienleistungen aus. Von diesen wurden etwa 80 Prozent (800 Millionen Euro) – für COVID-19-Kinderbonus und Weitergewährung der Familienbeihilfe ohne Nachweise – ohne Antrag automatisch und ohne weitere Bedarfsanforderungen gemeinsam mit der Familienbeihilfe ausbezahlt.

Beim Corona-Familienhärteausgleich war die Gleichbehandlung gleicher Lebenssachverhalte im Ergebnis **nicht sichergestellt**. Eine Förderung war nur bis zu bestimmten – je nach Familiengröße gestaffelten – Einkommensgrenzen möglich. Bei der Berechnung wurden allerdings wesentliche Bestandteile des Familieneinkommens – wie das Kinderbetreuungsgeld – ebenso wenig berücksichtigt wie die COVID-19-bezogene Einkommensverlustabgeltung aus dem Härtefallfonds. Dies konnte dazu führen, dass bei gleichen realen Einkommensverlustsituationen unterschiedliche Förderungen aus dem Corona-Familienhärteausgleich gezahlt wurden. Auch konnten Familien mit einem tatsächlich verfügbaren Familieneinkommen über der Einkommensgrenze Förderungen aus dem Corona-Familienhärteausgleich erhalten.

*»Wichtig ist dem Rechnungshof, dass die Hilfspakete bei denen ankommen, für die sie gedacht sind.«*

*Präsidentin Margit Kraker*





Der im Zuge der COVID-19-Pandemie geschaffene Anspruch auf Weitergewährung der Familienbeihilfe ohne Nachweise (von März 2020 bis März 2021) schrieb die vor der COVID-19-Pandemie bestehenden Ansprüche auf Familienbeihilfe automatisch fort. Familienbeihilfe wurde daher automatisch auch für Kinder weiter gewährt, die ihre Ausbildung bereits abgeschlossen und zu arbeiten begonnen hatten, und für Familien, die ins Ausland gezogen waren. Leistungsempfängerinnen und –empfangen erhielten dadurch bis zu zwölf Monate länger Familienbeihilfe als unter regulären Bedingungen.

#### TOURISMUS

Ohne detaillierte Bedarfsberechnungen stellte das Tourismusministerium der Österreich Werbung – neben dem jährlichen Mitgliedsbeitrag von 32 Millionen Euro – im Pandemie-Jahr 2020 zusätzlich 40 Millionen Euro für Marketingmaßnahmen zur Verfügung. Bis zum Sommer 2021 wurden lediglich rund 14 Millionen Euro bzw. ein Drittel der zur Verfügung gestellten Mittel verwendet. Berichte über die Mittelverwendung an das Tourismusministerium waren nicht vorgesehen. Das Tourismusministerium sah erst für 2023 im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung eine interne Evaluierung des Gesamtpakets vor.

Das Tourismusministerium hatte auch für das COVID-19-Testprogramm „Sichere Gastfreundschaft“ weder in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung noch im Zuge der Gebarungsüberprüfung nähere Erläuterungen für die Bedarfsermittlung angegeben. Bis Ende August 2021 zahlte das Ministerium dafür knapp 127 Millionen Euro aus. Die Inanspruchnahme durch die Förderberechtigten war gering: Die Teilnehmerquote erreichte in 90 von 94 Bezirken und Statutarstädten nur maximal 20 Prozent. Ob das Ziel erreicht wurde, den

Nächtigungsrückgang soweit wie möglich zu begrenzen, war nur bedingt feststellbar. Dennoch hatte das Tourismusministerium das Testprogramm weiter bis Ende Juli 2022 verlängert.

---

## Präzise Förderkriterien definieren

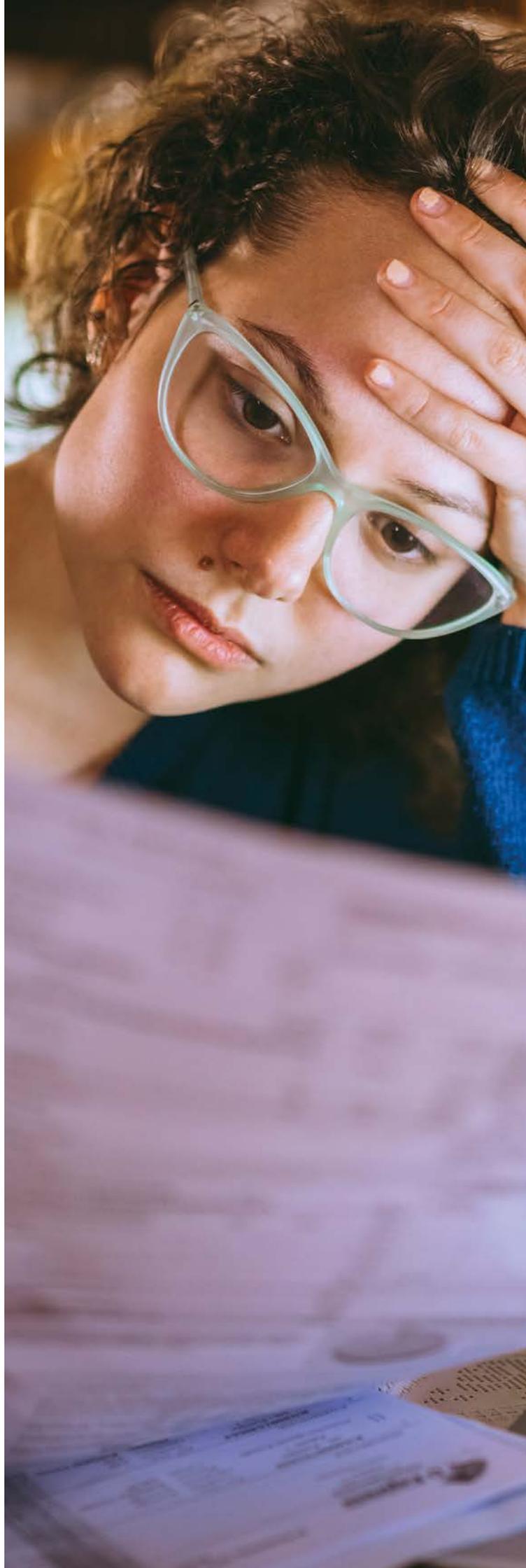
---

### UNTERNEHMENSHILFEN DURCH DIE COFAG

Die Kriterien für COVID-19-Unternehmenshilfen der im März 2020 eigens gegründeten COFAG waren teilweise unpräzise: Die Zuschüsse bezweckten den „Erhalt der Zahlungsfähigkeit“ und die „Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten“ der von der Pandemie betroffenen Unternehmen; jedoch definierten das Gründungsgesetz der COFAG und die Richtlinien des Finanzministers diese Zwecke nicht näher. Die **antragstellenden Unternehmen** mussten eine **tatsächliche Zahlungsunfähigkeit** oder einen **konkreten Liquiditätsengpass** nicht darlegen.

Der Umsatzersatz für November bzw. für Dezember 2020 erforderte weder einen Nachweis noch eine Plausibilisierung des tatsächlichen Umsatzausfalls. Unternehmen konnten somit rechtskonform Zuschüsse allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer der vom Finanzministerium festgelegten Branchen erlangen. Damit wurden auch Kosten bezuschusst, die infolge der betrieblichen Einschränkungen während des Lockdowns nicht oder nur in geringerer Höhe anfielen.

Die Richtlinien des Finanzministers schlossen auch die Kombination von Umsatzersatz und COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe nicht aus. Dies bewirkte eine systematische Überförderung von Personalkosten. Der Rechnungshof errechnete allein am Beispiel von 50 ausgewählten



großen Unternehmen – nur für den Monat November 2020 – einen Betrag von bis zu rund 29 Millionen Euro Überförderung.

Zudem sahen die Kriterien für Unterstützungsleistungen durch die COFAG keine Konzernbeachtung vor. Dies begünstigte Konzernstrukturen mit vielen – rechtlich eigenständigen – Unternehmen. Jedes antragsberechtigte Konzernunternehmen konnte Zuschüsse bis zum Höchstbetrag beanspruchen. Die maximal erzielbare Zuschusshöhe im Konzern hing daher von der Zahl der antragsberechtigten Unternehmen ab. Konzerne mit unselbstständigen Filialen erhielten dagegen – auch wenn nach Branche, Größe und Umsatz vergleichbar – weniger hohe Zuschüsse. Dies schränkte die Treffsicherheit der Zuschüsse ein und konnte zu **Wettbewerbsverzerrungen** führen.

Die Zuschüsse der COFAG unterschieden weiters nicht nach der Größe der Unternehmen. Großunternehmen erweisen sich in der Regel als robuster und haben mehr Spielraum, um Liquiditätslücken selbst abzudecken. Bei Klein- und Kleinstunternehmen führt dagegen ein Umsatzausfall – in Verbindung mit den weiterlaufenden Fixkosten – rasch zu existenzbedrohenden finanziellen Einbußen.

Der Fixkostenzuschuss I erwies sich – aufgrund der gestaffelten Ersatzraten (25 Prozent, 50 Prozent, 75 Prozent) – als anfällig für **Fehlansätze**. Die Antragsteller versuchten, die jeweils höhere Ersatzrate zu erreichen. Das führte zu höheren Antragssummen und zu Mehrauszahlungen von über 100 Millionen Euro im Vergleich zu einem Zuschussmodell ohne Staffellungen, also mit gleichmäßig verteilten Umsatzrückgängen sowie Ersatzraten.

## KUNSTSCHAFFENDE UND GEMEINDEN

Um Förderungen bzw. Beihilfen aus den drei überprüften Fonds im Kulturbereich (COVID-19-Fonds, Fonds für eine Überbrückungsfinanzierung, Härtefallfonds) zu erhalten, musste „eine wirtschaftlich signifikante Bedrohung“ vorliegen. Jedoch war nur für den COVID-19-Fonds dieses Kriterium konkret definiert und nur der COVID-19-Fonds prüfte das Kriterium.

Für den Fonds für eine Überbrückungsfinanzierung galt das Ziel, Personen in COVID-19-bedingter wirtschaftlicher Notlage Unterstützungsleistungen zur Abfederung von Einnahmeherausfällen zu gewähren. In der Richtlinie, die die Beihilfenhöhe und die Einkommensobergrenze regelte, hatte das zuständige Ministerium (BMKÖS) dieses Ziel weit ausgelegt.

Das Kommunale Investitionsgesetz 2020 sah zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ab Juli 2020 insgesamt 1 Milliarde Euro an Zweckzuschüssen für Gemeinden vor und war damit die finanziell umfangreichste Unterstützungsmaßnahme für Gemeinden. Die Zweckzuschüsse konnten nur für die Errichtung, Erweiterung und Sanierung von Bauvorhaben sowie Instandhaltungen im Straßenbau beansprucht werden. Die so ausgelösten Investitionen fielen allerdings in eine Phase ohnehin hoher Auslastung im Bau- und Baunebengewerbe.

**KERNAUSSAGEN  
AUS  
RH-BERICHTEN:**

Unterstützungsleistungen sollten mit bereits bestehenden Förderstrukturen abgestimmt und ein Datenaustausch zwischen diesen ermöglicht werden.

Zu gewährleisten wäre, dass bestehende – oftmals zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bereits eingespielte – Förderstrukturen und –programme nicht durch weniger strenge Kriterien und zusätzliche Abwicklungsstellen unterlaufen werden.

In die Förderkonzeption sollten Förderexpertinnen bzw. –experten der zuständigen Stellen miteinbezogen werden.

Bei der Konzeption von Unterstützungsleistungen wären der zielgruppenspezifische Bedarf und der gesellschaftliche Nutzen vorweg abzuschätzen.

Bereits von Beginn einer Förderaktion an wäre deren Förderzweck klar zu formulieren.

Auf die Übereinstimmung der gesetzlichen Förderziele mit den zu erlassenden Richtlinien wäre zu achten sowie für einheitliche Anrechnungsregeln zu sorgen.

Förderkriterien, z.B. die „wirtschaftlich signifikante Bedrohung“ bei Unternehmen, wären klar zu definieren.

Auf Möglichkeiten der Mehrfachförderung aus anderen Quellen sollte geachtet, wechselseitige Anrechnungen sollten kritisch hinterfragt werden.

Bei der Ermittlung von Förderhöhen wären alle maßgeblichen Einkommensquellen zu berücksichtigen sowie vergleichbare Förderleistungen auf die Förderung anzurechnen.

Als Voraussetzung für schadens- und verlustminimierende Unterstützungsleistungen sollten derartige Schäden und Verluste auch nachgewiesen werden müssen.



## Wirkung und Ausgestaltung von finanziellen Hilfsmaßnahmen

### + positive Effekte

- rasche finanzielle Unterstützung in der Krise
- Kaufkraftstärkung für Familien
- Erhalt von Arbeitsplätzen
- Stabilisierung des Wirtschaftsstandorts
- Absicherung von Kultureinrichtungen

### - unerwünschte Effekte

- mangelnde Treffsicherheit
- Risiko von Fehlanreizen
- Risiko von Überförderungen
- Risiko von Mitnahmeeffekten
- Risiko von Missbrauch
- Risiko der Konservierung von längerfristig nicht überlebensfähigen Strukturen

finanzielle  
Unterstützungsleistungen  
Spannungsfeld Raschheit vs.  
Treffsicherheit

### + Stärken der Abwicklung

- rasche Krisenreaktion
- rasche Abwicklung der Anträge und rasche Auszahlungen
- sukzessive Stabilisierung und Professionalisierung der Abwicklungsprozesse
- Etablierung automatisierter Kontrollabgleiche und strukturierter Abrechnungskontrollen

### - Schwächen der Förderkonzeption

- unzureichende Einbeziehung von Förderexpertise
- pauschale Annahmen zur Lockdown-Betroffenheit – keine Plausibilisierung von COVID-19-bedingten Nachteilen bzw. des Bedarfs
- fehlende Kriterien für die Prüfung von Fördervoraussetzungen bzw. Abrechnungsangaben
- Fehlen von Kontrollkonzepten zur gezielten Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug
- langes Weiterführen von Kulanzlösungen und Krisenbewältigungsleistungen
- Mängel in der Dokumentation wesentlicher Entscheidungen





## KRISENFESTE ORGANISATION

- Auch in Krisensituationen den Dienstbetrieb sicherstellen
- Bestehende Expertise und Strukturen in der Verwaltung nutzen und bei externen Beauftragungen Wissenstransfer sicherstellen
- Vergaberechtliche Grundsätze sowie Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auch in Ausnahmesituationen einhalten

## KRISENFESTE ORGANISATION

Die organisatorische Bewältigung der COVID-19-Pandemie in der öffentlichen Verwaltung spannt einen Bogen von der internen Verwaltungsorganisation am Beispiel IT und Telearbeit („Wie stellt sich die Verwaltung intern krisenfest auf?“) bis zur Notwendigkeit von externen Dienstleistungen und Strukturen („Was kann die Verwaltung selbst erledigen und was muss sie auslagern bzw. zukaufen?“).

Die von der Verwaltung gesetzten organisatorischen Maßnahmen konnten in der COVID-19-Pandemie die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs durch IT-Ausstattung und Telearbeit unter Berücksichtigung des Gesundheitsschutzes sicherstellen. In der COVID-19-Pandemie kaufte die Verwaltung Leistungen jedoch vielfach extern zu bzw. übertrug Aufgaben an externe Dienstleister. Diese Beauftragungen verursachten nicht nur Kosten, sondern bargen zum Teil auch erhebliche Risiken: Lerneffekte und der Aufbau von Wissen bleiben aus, es kommt zu Abhängigkeiten und Interessenkonflikten, die neuen Strukturen sind potenziell nicht nachhaltig. Daher: Auch wenn es in Krisen schnell gehen muss, sollte grundsätzlich auf in der Verwaltung bestehende Expertise und die dort vorhandenen Strukturen gesetzt werden.

Die Verwaltung beschaffte die externen Leistungen in der Regel über Vergabeverfahren – aufgrund des Zeitdrucks häufig im Wege von Sonderverfahren und Direktvergaben ohne Vergleichsangebote. Indem sie diese Vorgehensweise auch noch nach den ersten Monaten der Pandemie fortsetzte, nahm sie – aufgrund des fehlenden Wettbewerbs – überhöhte Preise in Kauf.

Der Rechnungshof betont, dass Leistungsvergaben grundsätzlich auch in Krisensituationen im wettbewerblichen Umfeld erfolgen und sich an den Grundsätzen der Gleichbehandlung, Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit orientieren sollten.

Aus seinen COVID-19-Prüfungen leitet der Rechnungshof folgende Lessons Learned für eine funktionierende Verwaltung in Krisenzeiten ab:

---

### Auch in Krisensituationen den Dienstbetrieb sicherstellen

---

#### IT-SICHERHEIT AUCH IM HOMEOFFICE

Einige Bundesministerien hatten bereits im pandemiebedingten Homeoffice eine weitgehende Vollausrüstung mit für Telearbeit geeigneten mobilen dienstlichen IT-Arbeitsplätzen erreicht. In anderen Ministerien lag mit Juli 2021 der Anteil an mobilen dienstlichen IT-Arbeitsplätzen, die für Telearbeit geeignet waren, erst bei 54 Prozent. Um den Dienstbetrieb während der Lockdowns aufrechtzuerhalten, mussten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Bundesministerien demnach ihre private IT-Ausrüstung einsetzen. **Dies barg erhebliche Sicherheitsrisiken, z.B. das Risiko, dass dienstliche Daten auf privaten Geräten gespeichert bleiben.** Auch sind auf den privaten Geräten die IT-Sicherheitsvorkehrungen gegen Schadsoftware im Vergleich zu den IT-Sicherheitsmaßnahmen auf Dienstgeräten typischerweise geringer. Zudem fehlten für die Nutzung privater IT-Ausrüstung während des Homeoffice sicherheitsrelevante Vorgaben (z.B. gesicherte Verbindung).

Für den regulären Dienstbetrieb sollte der Einsatz privater IT-Ausrüstung für Telearbeit daher nicht standardmäßig vorgesehen werden. Die IT-Ausrüstung der Arbeitsplätze sollte so gestaltet sein, dass die Aufrechterhaltung des Betriebs mit dienstlichen Geräten außerhalb der Arbeitsstelle möglich ist. Außerdem wäre festzulegen, ob bestimmte Tätigkeiten jedenfalls aus Sicherheitsgründen an der Dienststelle zu erbringen sind.

Die Dienstrechts-Novelle 2021 schuf die gesetzliche Grundlage, um bei Telearbeit auch private IT-Ausrüstung verwenden zu können. In die dazu zwingend abzuschließende „Vereinbarung zur Telearbeit“ ist eine Beschreibung der technischen Ausstattung aufzunehmen. Die Gewährleistung der IT-Sicherheit und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen für die Bediensteten waren jedoch nicht Inhalt der Vereinbarung.

Um die Diensterfüllung im krisenbedingten Homeoffice zu gewährleisten, sind auch Videokonferenzsysteme notwendig. In sechs Bundesministerien waren sechs unterschiedliche Videokonferenzsysteme im Einsatz. Einzelne Bundesministerien setzten bis zu vier unterschiedliche Systeme ein. Bestrebungen zum Einsatz eines einheitlichen Videokonferenzsystems im Bund wurden 2021 – nach einer Verzögerung des geplanten Projekts – erst für das Folgejahr in Aussicht gestellt.

*»Die aktuelle Situation führt uns mehr denn je vor Augen, wie wichtig es ist, dass öffentliche Systeme stabil und krisenfest sind.«*

*Präsidentin Margit Kraker*

## SCHULISCHE BETREUUNG WÄHREND DER PANDEMIE

Von den Schließungen der Schulen aufgrund der COVID-19-Pandemie war auch die schulische Tagesbetreuung betroffen. Die Kompetenzersplitterung im Schulwesen zeigte sich auch hier deutlich. So gab es für die Elternbeiträge zur Betreuung während des ersten Lockdowns zwar eine an die Schulerhalter der allgemeinbildenden Pflichtschulen gerichtete Empfehlung des Bundes. Allerdings konnte eine einheitliche Vorgehensweise aufgrund der Zuständigkeit der Länder nicht sichergestellt werden. Ebenso gab es keine Abstimmung bzw. Koordination mit dem außerschulischen Bereich zur Betreuung bzw. zur Beitragsfrage.

Im Bildungsbereich gelang aber auch – aus der Krise heraus – ein zukunftsweisendes Konzept für die Ferienbetreuung: Um die während der Lockdowns entstandenen schulischen Defizite auszugleichen und einen chancengleichen Einstieg in das neue Schuljahr zu ermöglichen, entwickelte das Bildungsministerium die sogenannte **Sommerschule**. Ziel war, den von den Schulschließungen besonders betroffenen Schülerinnen und Schülern eine Förderung bereitzustellen. Bei einer optimierten Abfolge von Unterrichts- und Betreuungszeiten kann neben einem qualitativen Mehrwert für die Lernergebnisse auch die Betreuung der Kinder sichergestellt werden.

## ARBEITEN NACH DER PANDEMIE

Die Pandemie hat die Arbeitswelt verändert. Auf Bundesebene fehlt allerdings eine Grundsatzrichtlinie zum in dieser neuen Arbeitswelt verbreiteten Einsatz von Telearbeit. Für die Funktionsfähigkeit der Dienststellen wären darin folgende Aspekte zu regeln: Messung der qualitativen und quantitativen Leistungserbringung, Effizienz der Personalführung, Ausbildung und Wissenstransfer sowie Raumnutzung.

## Bestehende Expertise und Strukturen in der Verwaltung nutzen und bei externen Beauftragungen Wissenstransfer sicherstellen

### GRÜNDUNG DER COFAG

Die COFAG entstand binnen weniger Tage, ohne nachvollziehbare Dokumentation der Willensbildung sowie ohne ein Mindestmaß an Begründung und Abwägung von Alternativen. **Maßgebliche Eckpunkte der politischen Grundsatzentscheidungen waren nicht transparent.** Nach den Regeln des Haushaltsrechts wäre eine Begründung notwendig gewesen, warum ein wichtiges volkswirtschaftliches Anliegen am besten durch eine neue Förderinstitution zu erreichen ist und welche Erwägungen dafür sprachen, diese neue Institution gerade bei der ABBAG – die damit in jeder Hinsicht Neuland betrat – anzusiedeln. Die mangelnde Begründung wog umso schwerer, als der Bund für die COFAG eine Ausstattungsverpflichtung von bis zu 19 Milliarden Euro übernahm. Ein Mindestmaß an Begründung ist auch in einer Krisensituation – zum Nachweis der Recht- und Ordnungsmäßigkeit – geboten.

Die zuständige Fachabteilung des Finanzministeriums war bei der Novelle des ABBAG-Gesetzes nicht eingebunden, obwohl die Ausarbeitung von Gesetzen zu den vorrangigen Aufgaben eines Bundesministeriums gehört.

Die COFAG startete im April 2020 de facto ohne eigenes Personal, im Wesentlichen mit den beiden interimistisch bestellten Geschäftsführern. **Mangels eigener Personalressourcen und Förderpraxis musste sie in hohem Maße externe Leistungen zukaufen**, vor allem für Rechtsberatung und für die Prüfung der Zuschussanträge. Bis Mitte 2021 fielen dafür Kosten von rund 21 Millionen Euro an, bis Mitte 2022 rund 36 Millionen Euro.

## COFAG: Kosten – Nutzen – Risiken

## COVID-19-Zuschüsse an Unternehmen

**14,3 Mrd. EUR** (Stand Ende 2022)**Konzeption der Zuschüsse**

- Fortbestand von Unternehmen gesichert
- Komplexität der Zuschussinstrumente nahm mit Dauer der Pandemie ab
- Plausibilisierung der Antragsdaten durch Finanzverwaltung reduzierte Risiko von unzulässigen Auszahlungen
- beträchtliches Überförderungspotenzial
- Fehlanreize und Optimierungsverhalten
- Mängel im Design der Zuschussinstrumente: Doppelförderungen von Personalkosten, gestaffelte Fördersätze beeinflussen Antragsverhalten, keine Konzernbetrachtung, keine Unterscheidung nach Unternehmensgrößen
- Kontrolllücken
- Verlagerung von Teilen der Antragsprüfung auf nachgängige Kontrollen

**institutionelles Setting**

- Erhalt der Zahlungsfähigkeit von Unternehmen
- volkswirtschaftlicher Nutzen durch temporäre Sicherung von Wirtschaftsstrukturen
- rasche Entscheidungen über substanzielle Budgetmittel, um nachhaltige Schädigung der Wirtschaftsstruktur zu vermeiden
- neue Förderstelle ohne Dokumentation der Gründungsentscheidung, ohne Abwägung von Alternativen
- potenzielle Interessenkonflikte und institutionelle/personelle Verflechtungen infolge der Besetzung der Organe der COFAG
- hohe Abhängigkeit von externen Dienstleistern und hohe Kosten mangels eigener Personalressourcen und Förderpraxis
- keine Förderexpertise im Finanzministerium
- Kabinett des Finanzministers koordinierte außerhalb der Weisungskette, zog einzelne Abteilungen und Personen selektiv bei
- Doppelgleisigkeiten im Bereich Wirtschaftsförderungen des Bundes durch eine neue Förderstelle

Durch die Auslagerung von Kernprozessen verblieben Lerneffekte aus der Aufbauphase und der Abwicklungstätigkeit bei externen Dienstleistern. Dies schmälerte den Nutzen des Zukaufs von Dienstleistungen aus öffentlichen Mitteln. In Summe erforderte die Tätigkeit der COFAG deutlich mehr als 200 Vollzeitäquivalente, darunter vor allem Personalkapazitäten des Finanzministeriums und der Finanzverwaltung – im ersten Halbjahr 2021 geschätzt mindestens 148 Vollzeitäquivalente. Sie wurden großteils zur Plausibilisierung der Anträge und zur Erstellung von Ergänzungsgutachten benötigt.

#### WISSENSTRANSFER IM GESUNDHEITSBEREICH

Das Gesundheitsministerium beauftragte das Rote Kreuz mit Leistungen im Rahmen des Corona-Krisenstabs des Ministeriums. Gemäß der Kooperationsvereinbarung hatte das Rote Kreuz die durchgeführten Leistungen zu dokumentieren. Diesbezüglich waren allerdings keine besonderen Anforderungen vereinbart. Erarbeitungen blieben im Eigentum des Roten Kreuzes; das Gesundheitsministerium erhielt nur eine zeitlich, räumlich und inhaltlich unbeschränkte Genehmigung, diese Erarbeitungen zu nutzen. Es konnte keine Leistungsdokumentation des Roten Kreuzes vorlegen. Anhand der Unterlagen waren die vom Roten Kreuz im Pandemieverlauf übernommenen Aufgaben und daher der Mehrwert der erbrachten Leistungen ebenso nur bedingt nachvollziehbar wie das Ausmaß, in dem diese die Unterstützung des Gesundheitsministeriums oder des Krisenstabs betrafen. Dadurch konnte das Gesundheitsministerium auch eineinhalb Jahre nach Beginn der COVID-19-Pandemie die Aufgaben des Krisenstabs nicht in die regulären Strukturen integrieren und es war nach wie vor für Fragen der Zielsetzung und Abwicklungsprozesse auf externe Beratung angewiesen.

Dies beeinträchtigte den Wissensgewinn, der für die weitere Krisenbewältigung notwendig wäre, und stand einem zukünftigen effektiven Krisenmanagement entgegen.

---

#### Vergaberechtliche Grundsätze sowie Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auch in Ausnahmesituationen einhalten

---

Im Zusammenhang mit der Beauftragung von externen Dienstleistern machte das Justizministerium Ende März 2020 auf vergaberechtlich zulässige rasche Krisenreaktionen aufmerksam, wonach u.a. auch ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung durchgeführt werden konnte. Diese Sonderverfahren sollten nur zur Überbrückung dienen. Daher waren nach der ersten Phase der Unvorhersehbarkeit und unmittelbaren Dringlichkeit öffentliche Aufträge wieder unter Anwendung des regulären Vergaberegimes zu vergeben, z.B. Aufträge mit Auftragswerten über 100.000 Euro (Direktvergabeschwelle) in Verfahren mit öffentlicher Bekanntmachung.

#### DIREKTVERGABEN

Das Gesundheitsministerium vergab alle vom Rechnungshof überprüften Beratungsleistungen im Zusammenhang mit dem COVID-19-Pandemiemanagement im Wege einer Direktvergabe und holte überwiegend auch keine Vergleichsangebote ein. Auch noch ein Jahr nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie führte es für die zahlreichen Auftragsvergaben im Bereich der Rechts- und Organisationsberatung keine Verfahren im regulären Vergaberegime durch, sondern vergab sie direkt. In keinem der vom Rechnungshof überprüften Vergabeverfahren war eine Schätzung des Auftragswerts vor der Entscheidung über das Vergabeverfahren dokumentiert.

Auch die COFAG beschaffte Unterstützungsleistungen über beschleunigte Sonderverfahren. In mehreren Fällen holte sie dabei keine Vergleichsangebote ein, bei der Hälfte dieser Verfahren gab es jeweils nur einen Bieter. Bei Direktvergaben erteilte sie wiederholt die Aufträge nicht schriftlich. Inhalt und Umfang der vereinbarten Leistungen waren daher nicht immer klar bestimmt, auch war nicht feststellbar, ob es sich um ähnliche Leistungen handelte, die – zur korrekten Wahl des Vergabeverfahrens – zusammenzurechnen gewesen wären. Von den im Jahr 2020 nach diesen Direktvergaben abgerechneten Leistungen entfiel fast die Hälfte auf eine Rahmenvereinbarung der Muttergesellschaft der COFAG aus dem Jahr 2015, die sich überdies auf den Bankenabbau bezog und keinen Bezug zur COVID-19-Pandemie aufwies.

Das Instrument des Corona-Familienhärteausgleichs war in der Administration aufwändig. Das Familienministerium beauftragte ab Mitte Mai 2020 externe Dienstleister mit Unterstützungsleistungen. Es griff dabei größtenteils auf Rahmenverträge der Bundesbeschaffung GmbH und In-house-Vergaben zurück (z.B. für IT-Dienstleistungen). Das Projektmanagement bis August 2020 und die Auskunftshotline beauftragte das Familienministerium über Direktvergaben ohne Einholung von Vergleichsangeboten.

## FÖRDERUNG STATT VERGABE

Das Tourismusministerium richtete im Juli 2020 ein Testprogramm für österreichweite PCR-Testungen von Beschäftigten im Tourismus ein (Programm „Sichere Gastfreundschaft“). Die Auftragnehmer (Labore, die die Testungen durchführten) wählte das Tourismusministerium nicht durch ein Vergabeverfahren – unter Anwendung des Bestbieterprinzips – aus. Stattdessen gewährte es den beteiligten Laboren Förderungen. Die Höhe der Förderung bemaß sich nach dem festgelegten Maximalbetrag je PCR-Testung (85 Euro), unabhängig von den tatsächlichen Kosten und Preisen. Erst ab Mai 2021 reduzierte das Ministerium den maximalen Förderbetrag auf 57 Euro. Das Tourismusministerium zahlte bis Ende August 2021 rund 127 Millionen Euro für das Testprogramm „Sichere Gastfreundschaft“ aus. Spätestens mit der Verlängerung und der Ausweitung des Testprogramms ab Oktober 2020 wären in Anbetracht dieses hohen Gebarungsvolumens eine Ausschreibung und Vergabe der Leistung zweckmäßiger und wirtschaftlicher als eine Förderung gewesen, insbesondere da mehr als die Hälfte der Gesamtförder-summe auf ein Labor entfiel.

*»Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Einbindung von externen Beraterinnen und Beratern, die eigentlich nur punktuell erfolgen sollte, sich stattdessen aber in vielen öffentlichen Einrichtungen zu einem Dauerzustand entwickelt hat. Expertise, die fortlaufend benötigt wird, sollte jedoch intern aufgebaut werden.«<sup>e</sup>*

*Präsidentin Margit Kraker*

**KERNAUSSAGEN  
AUS  
RH-BERICHTEN:**

Die IT-Ausstattung wäre so einzurichten, dass in dem zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs erforderlichen Umfang eine Dienstverrichtung außerhalb der Dienststelle mit mobilen dienstlichen Geräten möglich ist.

Telearbeit wäre außerhalb von Krisenzeiten nur dann vorzusehen, wenn eine geeignete dienstliche IT-Ausstattung zur Verfügung steht und die technischen Sicherheitsvorkehrungen erfüllt sind, um die IT-Sicherheit zu gewährleisten.

Die Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen, Verordnungen und zugehörigen Richtlinien wäre als eigene Kernkompetenz des zuständigen Ministeriums wahrzunehmen.

Die Willensbildung, die Erwägungsgründe und die Entscheidungsfindung zur Schaffung neuer Einrichtungen und Strukturen wären sorgfältig zu prüfen und in geeigneter Weise zu dokumentieren.

Es wäre dafür zu sorgen, dass entsprechendes eigenes Know-how und praktische Erfahrung vorhanden sind, um Abhängigkeiten von externen Dienstleistern möglichst zu reduzieren.

Bei Rechts- und Organisationsberatung wären Ausschreibungen bzw. allenfalls Direktvergaben unter Einholung von Vergleichsangeboten durchzuführen.

Bei Vorliegen eines konkreten Bedarfs an einer klar definierten Leistung sollte grundsätzlich einer Auftragsvergabe der Vorzug vor einer Förderung gegeben werden, da diese in der Regel die stärkere rechtliche Gestaltbarkeit und Durchsetzbarkeit gewährleistet.



## EFFEKTIVES KONTROLLSYSTEM

- Vorgaben für die Kontrolle der Fördervoraussetzungen festlegen
- Konzepte für die nachgelagerte Kontrolle entwickeln
- Transparenz der Förderungen sicherstellen (z.B. Transparenzdatenbank)

## EFFEKTIVES KONTROLLSYSTEM

Die Verwendung öffentlicher Gelder unterliegt hohen Ansprüchen an Transparenz und Rechenschaft. Das gilt insbesondere auch für die Gewährung und Nachkontrolle von staatlichen Unterstützungsleistungen. Die Ausgestaltung der diesbezüglichen Prüfprozesse im Rahmen der COVID-19-Pandemie folgte oft der Prämisse, eine unbürokratische und rasche Abwicklung zu ermöglichen, um Betroffene zeitnah unterstützen zu können. Kontrollen waren daher vielfach erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen.

Aus denselben Gründen erfolgte die Auszahlung aufgrund von Angaben der Förderwerberinnen und -werber und ohne detaillierte Kontrolle wesentlicher Fördervoraussetzungen. Ohne eine – allenfalls nachgelagerte – Kontrolle fehlten jedoch Rechtssicherheit und ein Beleg für die Wirksamkeit und Treffsicherheit der Maßnahmen.

*»Wenn man zu Milliardenpaketen  
Ja sagt, dann muss man auch  
zu Transparenz und zu einer  
umfangreichen Kontrolle  
Ja sagen.«*

*Präsidentin Margit Kraker*

Aus seinen COVID-19-Prüfungen leitet der Rechnungshof folgende Lessons Learned für eine auch in Krisenzeiten angemessene Rechenschaft und Kontrolle staatlicher Unterstützungsleistungen ab:

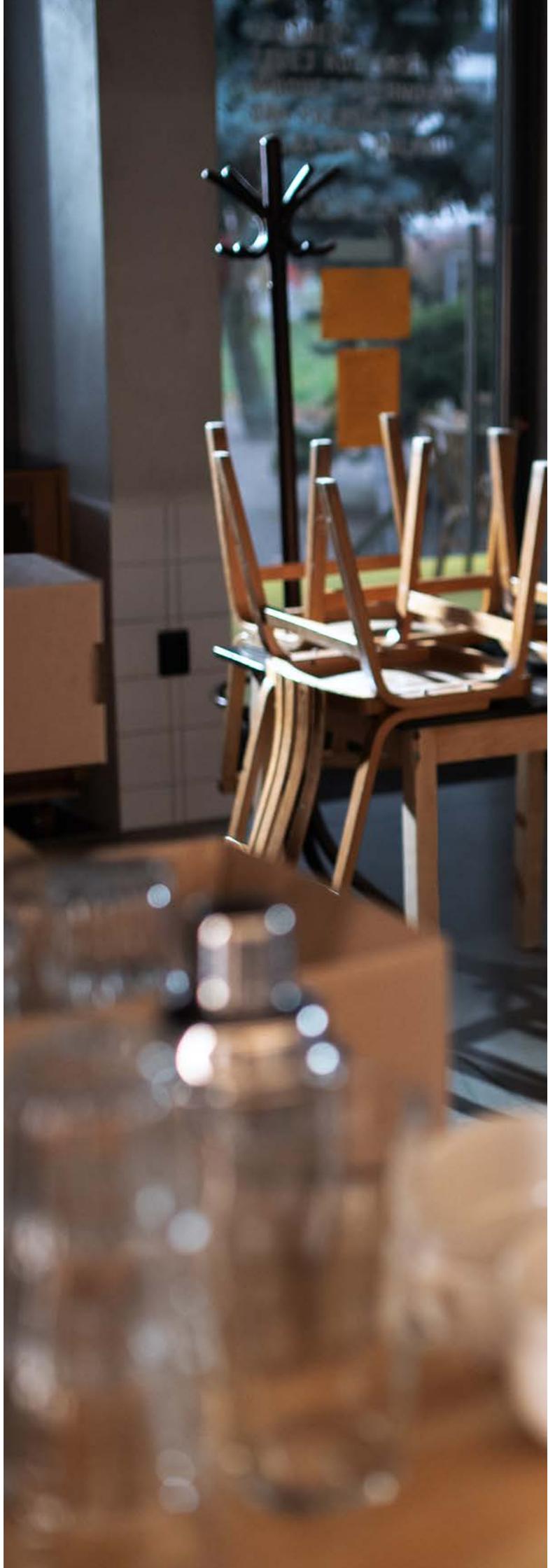
### Vorgaben für die Kontrolle der Fördervoraussetzungen festlegen

#### COVID-19-KURZARBEITSBEIHILFE

Im Rahmen der COVID-19-Kurzarbeitsbeihilfe wurden zentrale Fördervoraussetzungen, wie die vorübergehenden bzw. COVID-19-bedingten wirtschaftlichen Schwierigkeiten, nicht systematisch geprüft. Damit nahm die Verwaltung mehrfache Risiken in Kauf, nämlich

- dass durch die Beihilfe übliche, also COVID-19-unabhängige Auftragsschwankungen ausgeglichen wurden und nicht spezifisch COVID-19-bedingte wirtschaftliche Schwierigkeiten,
- dass die öffentliche Hand längerfristig nicht überlebensfähige Strukturen und Unternehmensmodelle finanzierte.

Das Kriterium wurde vom Arbeitsmarktservice Österreich als Fördergeber keiner inhaltlichen Kontrolle unterzogen, nicht zuletzt aufgrund der Menge von Anträgen und der Schwierigkeit, das Kriterium zu messen bzw. zu beurteilen. So gaben antragstellende Unternehmen bisweilen an, keine Umsatzrückgänge bzw. sogar Umsatzsteigerungen zu erwarten. Auch kam es vor, dass sich der Beschäftigtenstand während der Kurzarbeitsphase erhöhte.



## HÄRTEFALLFONDS

Auch beim Härtefallfonds wurden die Fördermittel zum Teil ohne Prüfung wesentlicher Fördervoraussetzungen ausbezahlt. Die Prüfung der „wirtschaftlich signifikanten Bedrohung durch COVID-19“ war etwa erst im Nachhinein (nach Auszahlung der Förderung) vorgesehen. Andere Fördervoraussetzungen wurden plausibilisiert, auf Vollständigkeit geprüft oder nur anhand der Angaben der Förderwerberinnen und -werber beurteilt. Für die endgültige Freigabe der Förderung sah der Abwicklungsvertrag zwischen dem Wirtschaftsministerium und der Wirtschaftskammer Österreich noch eine zweite Instanz (Vier-Augen-Prinzip) in der Wirtschaftskammer vor. Aufgrund der hohen Anzahl von Anträgen reduzierte die Wirtschaftskammer im Prüfkonzept die Prüfung des zweiten Augenpaares auf Stichproben; auch wurden Förderbeträge gesammelt freigegeben.

## FAMILIENLEISTUNGEN

Bei der Unterstützungsleistung „Weitergewährung der Familienbeihilfe ohne Nachweise“ war eine Prüfung der Voraussetzungen bzw. des Anspruchs explizit ausgesetzt. Dies war in den ersten Pandemien Monaten aufgrund der Verunsicherung und der Lockdown-Situation im Sinne der Bürgerfreundlichkeit nachvollziehbar. Allerdings war das **Aussetzen der Nachweisvorlagen** bis September 2020 – und damit für sechs Monate – bereits großzügig bemessen; das Aussetzen bis März 2021 war sachlich nicht mehr begründet.

Zudem wurde durch die Weitergewährung ohne Nachweise bis März 2021 auch der COVID-19-Kinderbonus an Beziehende ausbezahlt, deren Anspruch bereits weggefallen wäre.

Mit März 2021 wäre bei etwa 250.000 Beziehenden von Familienbeihilfe der Anspruch auf Familienbeihilfe rückwirkend zu überprüfen gewesen. Das Finanzministerium ging davon aus, dass bei vielen der seit März 2020 automatisch verlängerten Fälle – auf Basis der damals noch geltenden Rechtslage – kein Anspruch mehr auf Familienbeihilfe bestanden hätte. Somit wären Rückforderungen der zu Unrecht ausbezahlten Familienbeihilfe notwendig gewesen. Rückforderungen über mehrere Monate wären eine erhebliche Härte für Familien gewesen und bargen das Risiko für Beschwerden. Dies veranlasste den Gesetzgeber letztlich zu einer rückwirkenden Sanierung des Vorgehens.

## COFAG

Bei Anträgen auf die von der COFAG abzuwickelnden Unternehmenshilfen hatte das Finanzministerium automatisierte Plausibilitätskontrollen durchzuführen. Diese automatisierten Plausibilitätskontrollen konnten aber nicht alle Antragsvoraussetzungen abdecken. Zur Kontrolle dieser „white spots“ führte die COFAG Stichprobenprüfungen durch, ergänzt um Vollprüfungen der aufsichtsratspflichtigen Fälle. Allerdings nahm die COFAG auf Weisung des Finanzministers die finanziell bedeutendsten Unterstützungsleistungen – Umsatzerersatz und Ausfallsbonus – von diesen Prüfungen aus. Diese sollten erst in den nachgängigen Kontrollen einer vertieften Prüfung unterzogen werden. Bis Juni 2021 gab es hierfür **weder ein Konzept noch nachgängige Kontrollen der Finanzverwaltung.**

---

## Konzepte für die nachgelagerte Kontrolle entwickeln

---

Der Rechnungshof stellte in seinen COVID-19-Prüfungen mehrfach fest, dass nachgelagerte Kontrollen zu staatlichen Unterstützungsleistungen teilweise unterblieben oder nicht adäquat durchgeführt wurden.

Bei den Unterstützungsleistungen für Kunstschaffende aus dem COVID-19-Fonds und dem Fonds für eine Überbrückungsfinanzierung kam der nachgelagerten Kontrolle eine besondere Bedeutung zu, weil – wie auch bei den Leistungen aus dem Härtefallfonds – zur raschen Unterstützung der Betroffenen weniger Prüfschritte im Antragsprüfungsverfahren in Kauf genommen wurden und weil eine Person bei mehreren Institutionen einen Antrag stellen und mehrmals – zu Recht oder zu Unrecht – eine Förderung beziehen konnte. Im zuständigen Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport lag ein Prüfkonzept zur nachgelagerten Kontrolle jedoch nicht vor; die Kontrollvorgaben in den Richtlinien und Abwicklungsvereinbarungen waren unklar. Ein Prozessablauf zu Rückforderungen war ebenfalls nicht festgelegt und erst nach Abschluss aller Auszahlungen geplant.

Beim Härtefallfonds erschwerte die unklare Formulierung des zentralen Förderkriteriums – „wirtschaftlich signifikante Bedrohung durch COVID-19“ – auch die nachgelagerte Kontrolle. Dies wog umso schwerer, als die Prüfung dieses Kriteriums bei der Antragsprüfung ausgesetzt und erst für die nachgelagerte Kontrolle vorgesehen war. Präzise Förderkriterien sind auch in Krisenzeiten geboten, um dem hohen Anspruch an Rechenschaft Genüge zu tun und unrechtmäßige Förderungen hintanzuhalten.

Mit der nachgelagerten Kontrolle von Leistungen aus dem Härtefallfonds waren die Wirtschaftskammer Österreich und gleichzeitig die Finanzämter befasst. Dies konnte zu ressourcenintensiven Mehrfachprüfungen desselben Förderfalls führen. Eine Abstimmung der Kontrolltätigkeiten war hier erforderlich.

Die Richtigkeit der vom Arbeitgeber für die COVID-19-Kurzarbeit abgerechneten Ausfallstunden war mit den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vom Arbeitsmarktservice angewandten Kontrollen kaum verifizierbar. Zu Unrecht verrechnete Ausfallstunden gehörten allerdings zu den häufigsten Betrugsverdachtsmeldungen; sie stellten ein wesentliches Risiko für Missbrauch dar. Ein – über die automatisierten Kontrollen hinausgehendes – Kontrollkonzept zur gezielten Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug lag bis März 2021 nicht vor. Auf Empfehlung des Rechnungshofes wurde Mitte 2022 eine Information der Beschäftigten über die Anzahl der für sie vom Arbeitgeber beim Arbeitsmarktservice verrechneten Ausfallstunden als wesentliches Element zur Steigerung der Transparenz eingeführt.

---

## Transparenz der Förderungen sicherstellen (z.B. Transparenzdatenbank)

---

Im Rahmen der COVID-19-Pandemie wurde das **Transparenzdatenbankgesetz geändert**. Ziel war die Abbildung sämtlicher Leistungen, die im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Pandemie vorgesehen waren. Die Leistungsgeber sollten unverzüglich sowohl neue Leistungsangebote als auch Aufstockungen zu bereits bestehenden Leistungen als jeweils eigene Leistung in der Transparenzdatenbank anlegen und mit „COVID-19“ bezeichnen.

COVID-19-Sonderleistungen zur Familienbeihilfe meldete das Finanzministerium – entgegen den gesetzlichen Vorgaben – nicht auf mit „COVID-19“ eindeutig gekennzeichnete Leistungsangebote in die Transparenzdatenbank ein, sondern auf das reguläre, COVID-19-unabhängige Leistungsangebot der Familienbeihilfe. Die mit 818 Millionen Euro budgetintensiven Auszahlungen des COVID-19-Kinderbonus und der Weitergewährung der Familienbeihilfe ohne Nachweise waren daher in der Transparenzdatenbank nicht als COVID-19-Leistungen ausgewiesen. Damit fehlten bei allfälligen Auswertungen der COVID-19-Leistungen aus der Transparenzdatenbank maßgebliche Leistungen.

Im Jahr 2020 waren rund 19.700 Zahlungen des Härtefallfonds in der Transparenzdatenbank nicht erfasst, da zu den entsprechenden Personen keine eindeutigen bereichsspezifischen Personenkennzeichen auf Basis des Melderegisters verfügbar waren. Somit konnte die Wirtschaftskammer Österreich Härtefallfondsförderungen in Höhe von insgesamt 29,66 Millionen Euro nicht in die Transparenzdatenbank einmelden. Die Daten waren daher nur eingeschränkt für Steuerungs- und Informations- oder Überprüfungszwecke geeignet.

Ab März 2020 erweiterte das Bundesministerium für Finanzen seine **Berichterstattung zum Budgetvollzug** an den Budgetausschuss des Nationalrats um einen Teil zur „COVID-19-Berichterstattung“. Mit Wirksamkeit 1. Jänner 2021 wurde darüber hinaus eine monatliche Berichtspflicht haushaltsleitender Organe an den jeweiligen Ausschuss des Nationalrats vorgesehen. Im Bericht waren sämtliche Maßnahmen detailliert darzustellen, die aus finanziellen Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds bedeckt wurden.



#### KERNAUSSAGEN AUS RH-BERICHTEN:

Vorgaben für die Kontrolle der Förder Voraussetzungen wären festzulegen.

Für nachgängige Kontrollen wären Kontrollkonzepte zu erstellen. Darin wären – nach risikoorientierten Grundsätzen – Prüfkriterien zur Aufdeckung von unrechtmäßigem Förderbezug festzulegen.

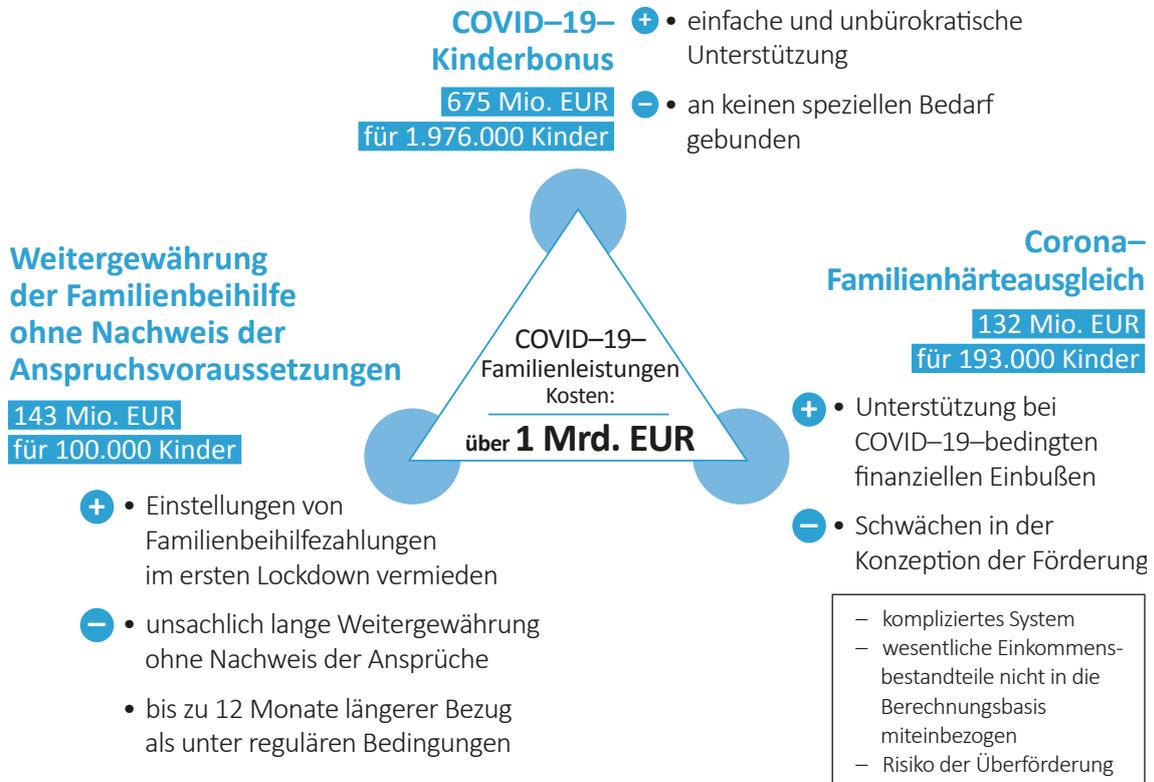
Bei der Konzeption von Förderinstrumenten wären eine wissenschaftliche Begleitung sowie eine Evaluierung der Förderinstrumente auf ihre Wirksamkeit und Treffsicherheit vorzusehen.

Die gesetzeskonforme Einmeldung in die Transparenzdatenbank wäre bereits bei Konzeption der Förderung sicherzustellen.

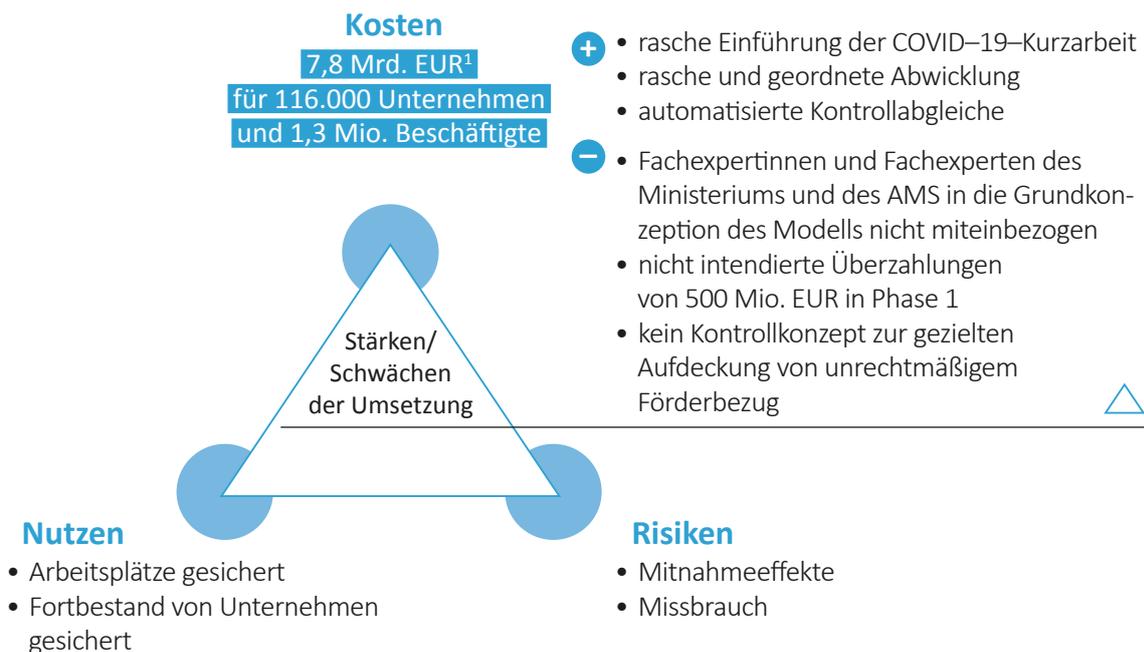
Bei Abrechnungskontrollen wären automatisierte, sequenzielle oder auch stichprobenartige Abfragen in der Transparenzdatenbank zu erwägen.



## Familienleistungen



## Kurzarbeit



<sup>1</sup> Stand Ende März 2021



A white paper cup is shown from a top-down perspective, filled with Euro banknotes. The banknotes are of various denominations, including 50, 20, and 10 Euros. The cup is placed on a dark surface. The text is overlaid on the image in white boxes.

ÖFFENTLICHE FINANZEN –

AUSWIRKUNGEN DER COVID-19-PANDEMIE

- Wirtschaftliche Entwicklung

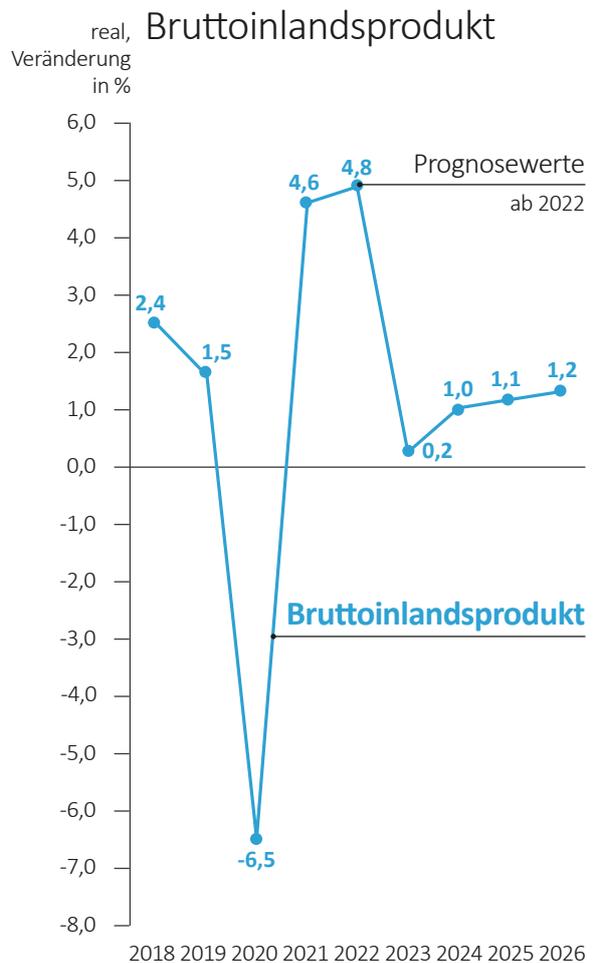
- Öffentliches Defizit

- Öffentlicher Schuldenstand

## ÖFFENTLICHE FINANZEN – AUSWIRKUNGEN DER COVID-19-PANDEMIE

### WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Die COVID-19-Pandemie hatte gravierende Auswirkungen auf die Finanzen von Bund, Ländern und Gemeinden. Als Folge der Lock-downs und der Unterbrechung der internationalen Lieferketten brach das Wirtschaftswachstum ein. Während Österreich 2018 und 2019 noch ein Wirtschaftswachstum von 2,4 Prozent bzw. 1,5 Prozent aufwies, war 2020 ein massiver Rückgang von -6,5 Prozent zu verzeichnen:



Quelle: BMF; Budgetbericht 2023 (Oktober 2022)

Von den Lockdowns und vor allem den anhaltenden Kontaktbeschränkungen waren die Wirtschaftsbereiche Tourismus, Verkehr, Handel, persönliche Dienstleistungen sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen am stärksten betroffen. Die COVID-19-Krise wirkte sich zudem auf die Inflation aus. Bereits im März 2021 war ein Anstieg der Inflation zu verzeichnen; in der Folge stiegen – vor allem durch die Aufhebung der Kontaktbeschränkungen und den „aufgestauten“ privaten Konsum – die Nachfrage und die Preise.

Aufgrund der COVID-19-Pandemie aktivierte die Europäische Kommission am 20. März 2020 die sogenannte „allgemeine Ausweichklausel“. Den Mitgliedstaaten sollte dadurch in der pandemiebedingten Krisensituation eine koordinierte und geordnete Abweichung von den EU-Fiskalregeln ermöglicht werden. Die Ausweichklausel wird Ende 2023 auslaufen (Stand März 2023).

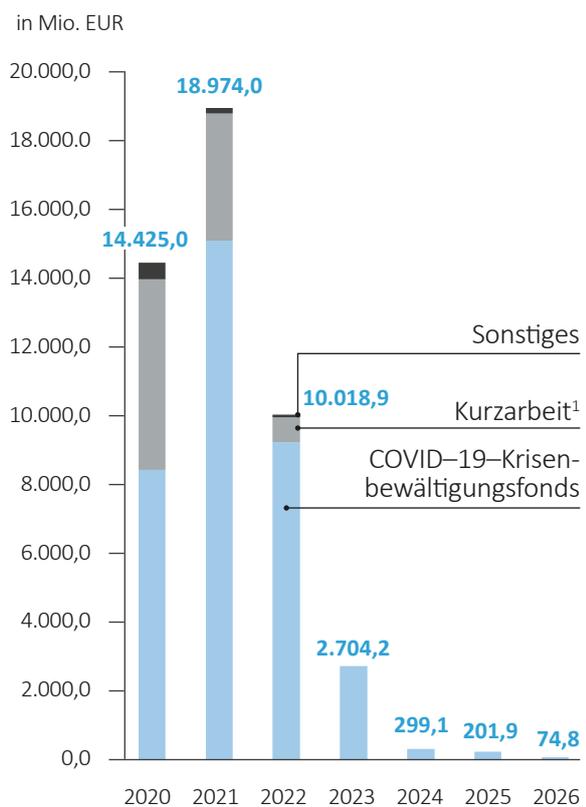
### BUNDESHAUSHALT

Erzielte der Bund 2019 noch ein positives Nettoergebnis und konnte seinen Schuldenstand nominell reduzieren, waren die Ergebnisse der Folgejahre bereits stark von der Krisensituation geprägt: Niedrigere Steuereinnahmen als Folge des Einbruchs der Wirtschaftsleistung verbunden mit Steuerstundungen für die Betriebe, um deren Liquidität in der Pandemie zu erhalten, wirkten sich erheblich auf der Einnahmenseite des Bundeshaushalts aus. Der Rückgang der Steuereinnahmen führte aber auch zu niedrigeren Ertragsanteilen für Länder und Gemeinden.

Die umfangreichen Hilfsmaßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie schlugen insbesondere auf der **Ausgabenseite des Bundesbudgets** zu Buche.

Mit Stand Ende 2022 hatte der Bund 43,4 Milliarden Euro im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie ausbezahlt.

### Auszahlungen des Bundes zur COVID-19-Krisenbewältigung:



2022: vorläufige Werte; 2023 bis 2026: geplante Werte

<sup>1</sup> Kurzarbeit wird ab 2023 nicht mehr in der COVID-19-Krisenbewältigung ausgewiesen.

Quelle: BMF; Darstellung: RH

Die höchsten Auszahlungen des Bundes fielen im Pandemiejahr 2021 an: rund 19 Milliarden Euro. Die Hilfsmaßnahmen waren in den meisten Fällen mit Ende März 2022 ausgelaufen, bei einigen Instrumenten bestand noch die Möglichkeit zu einer Antragstellung.

Für die Jahre 2023 bis 2026 waren trotz Auslaufens der COVID-19-Maßnahmen insgesamt weitere 3,3 Milliarden Euro vorgesehen. **Damit würden sich die Auszahlungen von 43,4 Milliarden Euro (Ende 2022) auf insgesamt 46,7 Milliarden Euro erhöhen.**

Zudem bestanden Haftungen im Umfang von 4,9 Milliarden Euro (Stand Ende 2022), die allenfalls in Anspruch genommen werden können.

### GESAMTSTAATLICHE BETRACHTUNG

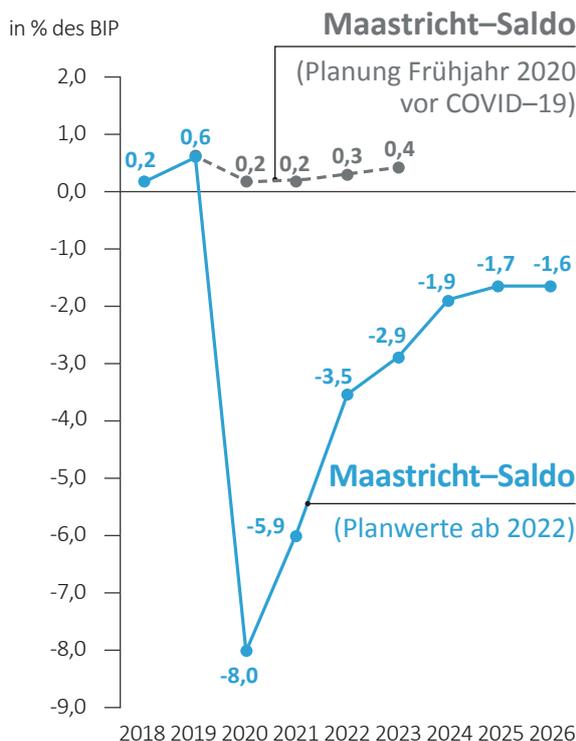
Die einnahmen- und ausgabenseitigen Effekte der COVID-19-Hilfsmaßnahmen führten auch gesamtstaatlich zu hohen Defiziten (Maastricht-Defizit), wobei im Frühjahr 2020 – vor der COVID-19-Pandemie – für die Folgejahre noch Überschüsse erwartet worden waren:

Auf gesamtstaatlicher Ebene war 2020 – im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie – ein öffentliches Defizit von -8,0 Prozent des BIP zu verzeichnen, das sich im Jahr 2021 um 2,1 Prozentpunkte auf -5,9 Prozent des BIP verringerte.

Dem für 2022 prognostizierten Wert lag ein starker wirtschaftlicher Aufholprozess zugrunde. Auf die auslaufenden COVID-19-Maßnahmen folgten allerdings neue wirtschaftspolitische Maßnahmen, u.a. aufgrund der Inflation und des Krieges in der Ukraine (Energie-Entlastungspakete, Aufbau der strategischen Gasreserve sowie weitere Schritte der ökosozialen Steuerreform).

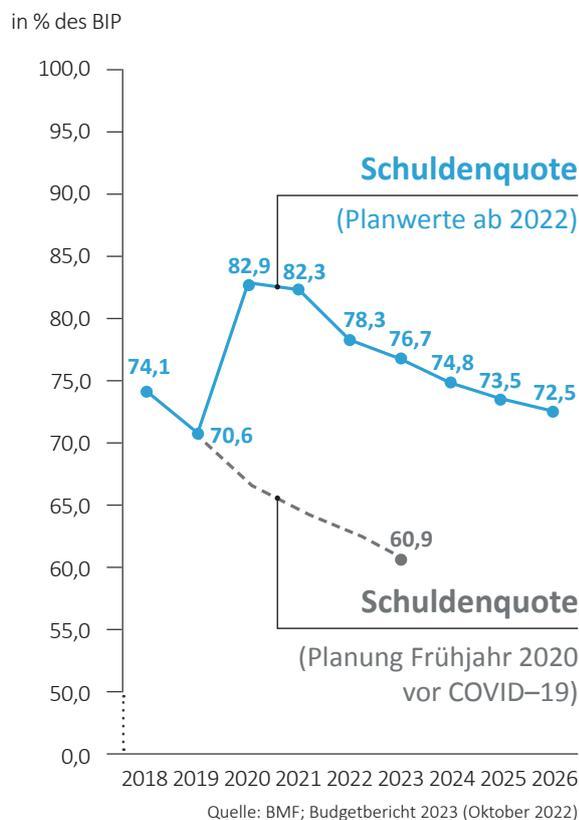
Trotz des Auslaufens der COVID-19-Hilfen werden daher die Ausgaben der öffentlichen Hand auf hohem Niveau bleiben. Für die Folgejahre erwartet das Finanzministerium einen Finanzierungssaldo von über -3 Prozent des BIP (von -2,9 Prozent im Jahr 2023 bis -1,6 Prozent im Jahr 2026).

### Öffentliches Defizit



Die finanziellen Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führten in den Jahren 2020 und 2021 zu hohen Aufwendungen, die durch die Aufnahme von Finanzschulden finanziert wurden. Damit verbunden war eine massive Erhöhung des öffentlichen Schuldenstandes von 70,6 Prozent des BIP im Jahr 2019 auf 82,9 bzw. 82,3 Prozent des BIP in den Jahren 2020 und 2021. Im Frühjahr 2020 – vor der COVID-19-Pandemie – hatte das Finanzministerium noch einen Rückgang der Schuldenquote auf 60,9 Prozent des BIP im Jahr 2023 erwartet.

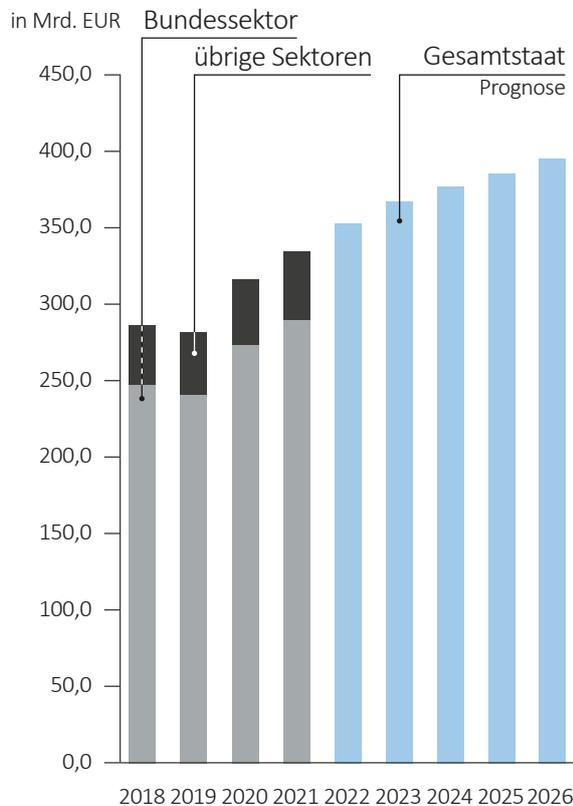
## Schuldenquote



Das hohe nominelle BIP-Wachstum führt bereits für das Jahr 2022 (die Werte für 2022 sind noch Prognosewerte) zu einem Rückgang der Schuldenquote, obwohl sich der öffentliche Schuldenstand von 280,5 Milliarden Euro im Jahr 2019 auf 334,3 Milliarden Euro im Jahr 2021 erhöhte. Für 2022 wird ein Anstieg des Schuldenstandes auf 353,2 Milliarden Euro prognostiziert. Der Großteil der Finanzschulden entfällt auf den Bund. Das steigende Zinsniveau erhöht die Zinsausgaben und schränkt den zukünftigen budgetären Handlungsspielraum ein. Bis 2026 sollen die Zinsausgaben von 4,4 Milliarden Euro im Jahr 2022 auf 8,4 Milliarden Euro steigen.

Bis 2026 wird ein merkliches Sinken der Schulden- und Defizitquoten erwartet. Dies ist auf das inflationsbedingt starke Wachstum des nominellen BIP zurückzuführen.

## Öffentlicher Schuldenstand



Schuldenstand Gesamtstaat  
Prognose 2022

**353,2**  
Mrd. Euro

Quelle: BMF; Budgetbericht 2023 (Oktober 2022)

## KRISENVORSORGE

In außergewöhnlichen und krisenhaften Situationen – wie in der COVID-19-Pandemie – sind staatliche Institutionen besonders gefordert. Eine adäquate Krisenbewältigung setzt eine entsprechende Vorsorge für den Krisenfall voraus. Was in der Krise kurzfristig und auf Abruf funktionieren muss, sollte in der Zeit vor der Krise implementiert werden.

Folgende Faktoren sind für eine erfolgreiche Krisenbewältigung jedenfalls notwendig:

- **Datenqualität:** Die Qualität der Daten, ihre Verknüpfbarkeit und Validität sind ein wesentlicher Hebel bei der Krisenbewältigung und generell im regulären Verwaltungshandeln. Bereits im Vorfeld muss festgelegt werden, welche Daten und Informationen in welcher Qualität für Steuerungsmaßnahmen benötigt werden. Für die Verknüpfung relevanter Daten müssen – unter Beachtung des Datenschutzes – auch die rechtlichen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden.
- **Entscheidungsfindung:** Abgestimmte Meldesysteme, regelmäßiges Datenmonitoring und laufend aktualisierte Lagebilder sind die unverzichtbare Grundlage für zeitnahe Entscheidungen. Wissenschaftliche Expertise unterstützt dabei die Entscheidungsfindung.
- **Ausgabenmonitoring und Steuerung:** Ein laufendes Monitoring der krisenbedingten Ausgaben soll Anpassungen im Sinne der Treffsicherheit bei Zeitpunkt, Dauer und Höhe bereits im Verlauf einer Krise ermöglichen. Staatliche Ausgaben haben sich stets am Bedarf zu orientieren.

## Krisenphasen und Handlungsnotwendigkeiten

### ▶ Krisenvorsorge

- Risikomanagement und Präventionsmaßnahmen
- funktionsfähige staatliche Strukturen
- Entwicklung von Krisenplänen und zeitgemäßen Rechtsgrundlagen
- Verfügbarkeit steuerungsrelevanter Daten

### ▶ Krisensituation tritt ein

#### ▶ erste Schritte der Krisenbewältigung

- Krisenstab einrichten
- Führungsverantwortung klarstellen
- aktuelles Lagebild regelmäßig erstellen
- regelmäßiges Datenmonitoring und Datenanalyse
- abgestimmte Meldesysteme
- Versorgungsstruktur gewährleisten
- staatliche Kernaufgaben effektiv weiterführen

#### ▶ Konsolidierung des Krisenmanagements

- allfällige Hilfsmaßnahmen bedarfsorientiert konzipieren (Förder-Design)
- effiziente Abwicklungsstrukturen
- effektive Kontrollen
- Controlling und Berichterstattung
- Steuerung: Unterstützungsmaßnahmen laufend hinsichtlich Kosten, Nutzen, Ausmaß und Bedarf analysieren

#### ▶ Rückkehr zur „Normalität“

- Beenden von nicht mehr benötigten Unterstützungen
- Lessons Learned – Analyse



#### Klare Kommunikation

aufgrund von nachvollziehbaren Grundlagen und Evidenzen



#### Rechtssicherheit

parlamentarische Legitimation der Maßnahmen



#### Monitoring

staatlicher Ausgaben



#### Zusammenspiel

Behörden und Einsatzorganisationen unter Beachtung der gesamtstaatlichen Ziele



Wien, im April 2023  
Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

## ZITATE

- |   |  |
|---|--|
| <p>a: RH-Präsidentin Dr. Margit Kraker<br/>am 16. November 2021<br/>im Nationalrat,<br/>XXVII. GP 129. Sitzung</p> <p>b: RH-Präsidentin Dr. Margit Kraker<br/>am 13. Oktober 2021<br/>im Nationalrat,<br/>XXVII. GP 125. Sitzung</p> <p>c: RH-Präsidentin Dr. Margit Kraker<br/>am 26. Mai 2020<br/>im Nationalrat,<br/>XXVII. GP 32. Sitzung</p> | <p>d: RH-Präsidentin Dr. Margit Kraker<br/>am 17. November 2020<br/>im Nationalrat,<br/>XXVII. GP 62. Sitzung</p> <p>e: RH-Präsidentin Dr. Margit Kraker<br/>in „Public Management Insights“,<br/>Universität Graz, Institut für<br/>Unternehmensführung und<br/>Entrepreneurship, Nr. 2022-03</p> |
|---|--|

## FOTOS

- |   |  |
|---|--|
| <p>Umschlag: iStock@Orbon Alija</p> <p>S. 3: Rechnungshof@Klaus Vyhnalek</p> <p>S. 3: Rechnungshof@Achim Bieniek</p> <p>S. 5: iStock@NicoElNino; iStock@andres, iStock@seb_ra,<br/>iStock@deepblue4you, iStock@ma-no</p> <p>S. 6/7: Rechnungshof@Manuel Brenner</p> <p>S. 8/9: iStock@D3signAllTheThings</p> <p>S. 10: iStock@baona</p> <p>S. 11: Quelle Zahl: BMF; Darstellung: RH</p> <p>S. 13: iStock@NicoElNino</p> <p>S. 14: Rechnungshof@Achim Bieniek</p> <p>S. 16: Quelle und Darstellung: RH</p> <p>S. 19: Quelle und Darstellung: RH</p> <p>S. 21: Quelle und Darstellung: RH</p> <p>S. 22/23: iStock@andres</p> <p>S. 24: Quelle: BMF; Darstellung: RH</p> <p>S. 26: iStock@FOTOGRAFIA INC.</p> <p>S. 28: Quelle: BMF; Darstellung: RH</p> | <p>S. 29: iStock@FamVeld</p> <p>S. 30: iStock@Lorado</p> <p>S. 31: iStock@urbazon</p> <p>S. 34: Quelle und Darstellung: RH</p> <p>S. 35: iStock@Orbon Alija</p> <p>S. 36/37: iStock@seb_ra</p> <p>S. 40: Quelle und Darstellung: RH</p> <p>S. 44/45: iStock@deepblue4you</p> <p>S. 46: iStock@Halfpoint</p> <p>S. 50: Quelle und Darstellung: RH</p> <p>S. 51: iStock@FamVeld</p> <p>S. 52/53: iStock@ma-no</p> <p>S. 53: Quelle: BMF, Budgetbericht 2023; Darstellung: RH</p> <p>S. 54: Quelle: BMF; Darstellung: RH</p> <p>S. 55: Quelle: BMF, Budgetbericht 2023; Darstellung: RH</p> <p>S. 56: Quelle: BMF, Budgetbericht 2023; Darstellung: RH</p> <p>S. 57: iStock@yalcinsonat1</p> <p>S. 58: Darstellung: RH; iStock@Oat_Phawat, iStock@Ideas.eps</p> |
|---|--|

## RH-PRÜFUNGEN ZU COVID-19

Berichtstitel	Vorlage	Reihe Bund
COVID-19 – Struktur und Umfang der finanziellen Hilfsmaßnahmen	25.06.21	2021/25
Bundesrechnungsabschluss 2020, Textteil Band 4: Vorprüfung gemäß § 9 RHG COVID-19-Krisenbewältigungsfonds	30.06.21	
Tagesbetreuung von Schülerinnen und Schülern; Follow-up-Überprüfung	09.07.21	2021/26
Härtefallfonds – Förderabwicklung	20.08.21	2021/29
Management der IT-Sicherheit in der Verwaltung ausgewählter Bundesministerien	10.09.21	2021/31
Gesundheitsdaten zur Pandemiebewältigung im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie	17.12.21	2021/43
COVID-19-Kurzarbeit	25.02.22	2022/7
COVID-19 – Struktur und Umfang der finanziellen Hilfsmaßnahmen: Datenaktualisierung	08.04.22	2022/12
Pandemiemanagement der Gesundheitsbehörden im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie	03.06.22	2022/18
Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich	15.07.22	2022/23
COVID-19-Maßnahmen für Kunstschaffende sowie Kulturvermittlerinnen und -vermittler	26.08.22	2022/25
Dienstrechtliche und technische Umsetzung von Telearbeit in ausgewählten Bundesministerien	09.09.22	2022/27
COFAG und Zuschüsse an Unternehmen	28.10.22	2022/31
Kommunale Investitionsprogramme 2017 und 2020	18.11.22	2022/34
COVID-19-Familienleistungen	18.11.22	2022/35
Einsatzbereitschaft der Miliz	09.12.22	2022/39
Reform der Sozialversicherungsträger – Fusion und Finanzielle Lage	16.12.22	2022/42
Neue Formen der Kulturvermittlung aufgrund der COVID-19-Pandemie	10.03.23	2023/8





# R | H

