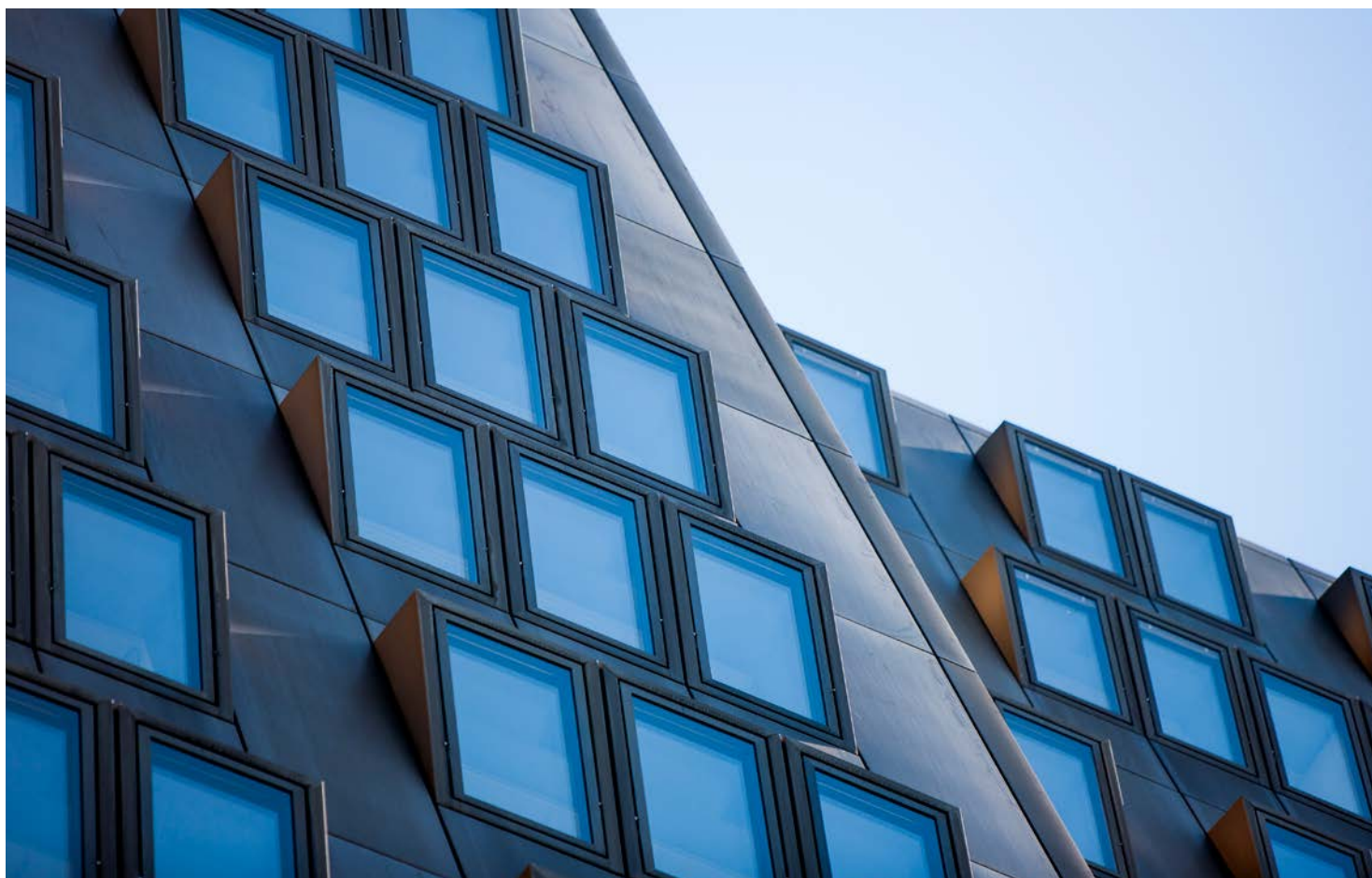




Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Reihe BUND 2022/23 Bericht des Rechnungshofes





Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

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

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

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

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Juli 2022

AUSKÜNFTE

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

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	5
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	13
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	15
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	17
ALLGEMEINER TEIL: Volumen der Leistungen und rechtliche Grundlagen ____	19
Gesamtvolumen überprüfte Leistungen _____	19
Rechtliche Grundlagen _____	21
BESONDERER TEIL: Leistungen in den überprüften Ministerien _____	25
Teil 1 – Tourismusministerium _____	25
Testprogramm Sichere Gastfreundschaft _____	25
Pilotprojekt _____	25
Option der Ausschreibung _____	28
Umsetzung des Testprogramms – inhaltliche und technische Entwicklung _	31
Abwicklung der Förderung _____	36
Festlegung des Förderbetrags _____	42
Teilnahmeberechtigte und Inanspruchnahme _____	46
Finanzierung des Testprogramms und Ausgaben _____	52
Erfassung in der Transparenzdatenbank _____	55
Projektleitung Testprogramm Sichere Gastfreundschaft _____	57
Sondermitgliedsbeitrag Österreich Werbung _____	60
Organisation und Finanzierung _____	60
Bereitstellung Sondermitgliedsbeitrag des Bundes _____	61
Finanzierung und Auszahlung _____	63
Berichterstattung über Mittelverwendung _____	64
Mittelverwendung _____	67
Resümee (Lessons Learned) _____	70



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Teil 2 – Gesundheitsministerium _____	72
Ausgewählte Beratungsleistungen _____	72
Organisatorischer Rahmen für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie _	75
Österreichisches Rotes Kreuz _____	76
Strategische und organisatorische Beratungsleistungen _____	85
Sonstige Beratungsleistungen zu COVID-19-Themen _____	92
Resümee (Lessons Learned) _____	102
 Schlussempfehlungen _____	 105



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Im Tourismusministerium überprüfte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen (Stand April 2021) _	19
Tabelle 2:	Im Gesundheitsministerium überprüfte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen (Stand Mai 2021) _	20
Tabelle 3:	Testregionen Sichere Gastfreundschaft, Eckdaten zu den Förderungen _____	26
Tabelle 4:	Testprogramm Sichere Gastfreundschaft _____	31
Tabelle 5:	Fördervoraussetzungen und erforderliche Nachweise im Testprogramm Sichere Gastfreundschaft _____	33
Tabelle 6:	Am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft beteiligte Organisationen und deren Tätigkeiten _____	34
Tabelle 7:	Ausgaben für das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft bis Ende August 2021 _____	53
Tabelle 8:	Sondermitgliedsbeitrag für Österreich Werbung _____	61
Tabelle 9:	Sonderbudget Österreich Werbung, Mittelverwendung 2020 ____	67
Tabelle 10:	Sonderbudget Österreich Werbung, Mittelverwendung 2021 ____	68
Tabelle 11:	Vom RH überprüfte Kriterien bei vom Gesundheitsministerium vergebenen Beratungsleistungen _____	72
Tabelle 12:	Auftrag Österreichisches Rotes Kreuz _____	76
Tabelle 13:	Auftrag Dienstleister G _____	85
Tabelle 14:	Auftrag Gesundheit Österreich GmbH _____	93
Tabelle 15:	Auftrag Dienstleister D (Verdienstentgang) _____	95
Tabelle 16:	Auftrag Dienstleister D (wirtschaftliche und rechtliche Fragestellungen) _____	97
Tabelle 17:	Auftrag Dienstleister F _____	98

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Prozess der Labore zur Teilnahme am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft _____	37
Abbildung 2:	Prozess zur Nutzung des Testprogramms _____	39
Abbildung 3:	Anteil teilnehmender Institutionen am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft _____	47
Abbildung 4:	Prognostizierte und tatsächliche Inanspruchnahme des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft _____	49
Abbildung 5:	Verteilung der Auszahlungen für Testungen nach Laboren ____	54
Abbildung 6:	Zeitliche Abfolge der Vereinbarungen mit dem Österreichischen Roten Kreuz _____	80
Abbildung 7:	Zeitliche Abfolge der Vereinbarungen mit dem Dienstleister G _____	86
Abbildung 8:	Zeitliche Abfolge Auftragsvergabe durch die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) _____	94
Abbildung 9:	Zeitliche Abfolge der Vereinbarungen mit dem Dienstleister D bzw. dem Dienstleister F _____	99



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHAG	Buchhaltungsagentur des Bundes
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
BMSGPK	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
d.h.	das heißt
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
f(f).	folgend(e)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
GZ	Geschäftszahl
Hrsg.	Herausgeber
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

PCR	polymerase chain reaction (Polymerase-Kettenreaktion)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UNWTO	United Nations World Tourism Organization (Weltorganisation für Tourismus der Vereinten Nationen)
USt	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Mai bis Oktober 2021 ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen im Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus und im Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. Prüfungsziel war es, den Bedarf und Nutzen (Mehrwert) der zugekauften Leistungen für die Bereiche Tourismus und Gesundheit – insbesondere im Hinblick auf intern vorhandene Kompetenzen und Ressourcen –, die Einhaltung der wesentlichen Vorschriften und die Transparenz der Prozesse zu beurteilen. Der überprüfte Zeitraum umfasste das Jahr 2020 sowie das erste Halbjahr 2021.

Kurzfassung

Überblick

Die im Frühjahr 2020 aufgetretene COVID-19-Pandemie stellte auch die Verwaltung in den Ministerien vor große Herausforderungen. In einigen Ministerien führte dies zu einem verstärkten Zukauf von Leistungen.

Der Umfang der im Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (in der Folge: **Tourismusministerium**) vom RH überprüften 13 Leistungen betrug rd. 140 Mio. EUR. Für jene im Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (in der Folge: **Gesundheitsministerium**) vom RH überprüften 14 Beratungsleistungen betrug der Umfang rd. 2 Mio. EUR. ([TZ 1](#), [TZ 2](#), [TZ 3](#))

Das Gesundheitsministerium verfügte über umfassende vergaberechtliche Vorgaben, nicht jedoch das Tourismusministerium. Einheitliche, aktuelle und verständliche Vorgaben als Handlungsanweisung für Bedienstete und Formulare zur einheitlichen Dokumentation von Vergaben sind Grundlagen für einen transparenten und nachvollziehbaren Beschaffungsprozess. (TZ 5, TZ 6)

Tourismusministerium

Testprogramm Sichere Gastfreundschaft

Das Tourismusministerium richtete mit Juli 2020 ein Förderprogramm zur Durchführung österreichweiter Testungen für Beschäftigte im Tourismus (Testprogramm „Sichere Gastfreundschaft“) ein. Bis Ende August 2021 zahlte das Tourismusministerium knapp 127 Mio. EUR aus. Der RH beurteilte die Zielsetzung eines COVID-19-Testprogramms im Tourismus als grundsätzlich zweckmäßig, um das Vertrauen in Österreich als sicheres Urlaubsland zu stärken. (TZ 7, TZ 9, TZ 15)

Um ein flächendeckendes Angebot und eine kostenadäquate Preisgestaltung sicherzustellen, wären allerdings – auch in Anbetracht des hohen Gebarungsvolumens – eine Ausschreibung und Vergabe der Leistung zweckmäßig und wirtschaftlich gewesen. Es hätten spätestens mit Verlängerung der Dauer und der Ausweitung des Testprogramms auf zusätzliche Fördergruppen ab Oktober 2020 Maßnahmen getroffen werden sollen, um die Kosten zu senken. Dies hätte beispielsweise durch die Umstellung auf alternative Testmethoden oder durch die Ausschreibung der Leistungen erreicht werden können. Eine Reduzierung des maximalen Förderbetrags von 85 EUR auf 57 EUR pro PCR-Testung erfolgte erst ab Mai 2021. Eine frühere Senkung hätte bezogen auf das Testvolumen im April 2021 wöchentliche Einsparungen von rd. 1 Mio. EUR ermöglicht, woraus sich insgesamt ein beträchtliches Einsparungspotenzial ergeben hätte. (TZ 8, TZ 9, TZ 13)

Kritisch sah der RH darüber hinaus, dass das Tourismusministerium allen beteiligten Laboren – unabhängig von den jeweiligen tatsächlichen Kosten und Preisen der Labore – durchgängig den festgelegten Maximalbetrag je Testung bezahlte. Das Tourismusministerium hätte bei einer anderen rechtlichen Konstruktion – z.B. im Wege der vom RH erwähnten Ausschreibungen – vor allem mit den größeren Laboren und für Probenahmen in Ballungsräumen niedrigere Abgeltungsbeträge erreichen können. Dadurch wäre eine wirtschaftlichere (sparsamere) Abwicklung möglich gewesen. (TZ 8, TZ 13)



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Zum Stichtag 12. Mai 2021 waren 55.962 Institutionen aus der Fördergruppe Gastronomie, 19.187 aus der Beherbergung und 6.577 aus den Fördergruppen Schneesport, Reisebetreuerinnen und –betreuer sowie Fremdenführerinnen und –führer am Testprogramm „Sichere Gastfreundschaft“ teilnahmeberechtigt. Tatsächlich erreichte die Teilnahmerate in 90 der 94 Bezirke und Statutarstädte nur bis zu 20 %. Aufgrund der geringen Inanspruchnahme waren für den RH der Mehrwert und der Beitrag zur Erreichung des Ziels, den Nächtigungsrückgang soweit als möglich zu begrenzen, nur bedingt feststellbar. Dennoch hatte zwischenzeitlich das Tourismusministerium das Testprogramm noch weiter bis Ende Juli 2022 verlängert. (TZ 14, TZ 23)

Sondermitgliedsbeitrag Österreich Werbung

Das Tourismusministerium stellte der Österreich Werbung – neben dem jährlichen Mitgliedsbeitrag von 32 Mio. EUR – im Pandemie-Jahr 2020 zusätzlich 40 Mio. EUR zur Förderung des Tourismus durch gezielte Marketingmaßnahmen zur Verfügung. Damit sollten die Folgen der COVID-19-Krise im Tourismus bewältigt werden. Die Höhe der Unterstützungsleistung von 40 Mio. EUR, d.h. eine Aufstockung des regulären Mitgliedsbeitrags des Bundes um 166 %, war für den RH nicht nachvollziehbar, zumal die pandemiebedingten Entwicklungen zu diesem Zeitpunkt nicht abschätzbar waren. Insbesondere lagen keine Bedarfsberechnungen vor. Darüber hinaus stellte die Bewerbung der Tourismusdestination Österreich im Ausland ohnehin ein reguläres Kerngeschäft der Österreich Werbung dar. (TZ 19)

Die Auszahlung des Gesamtbetrags von 40 Mio. EUR erfolgte durch das Tourismusministerium im September 2020 in voller Höhe. Der Betrag war bei der Österreich Werbung gebunden; bis zum Sommer 2021 wurden rd. 14 Mio. EUR bzw. ein Drittel der ihr zur Verfügung gestellten Mittel verwendet. Berichte über die Mittelverwendung an das Tourismusministerium waren nicht vorgesehen, die transparente Mittelverwendung war damit nicht ausreichend sichergestellt. Das Tourismusministerium sah erst für 2023 im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung eine interne Evaluierung des Gesamtpakets zum Sondermitgliedsbeitrag an die Österreich Werbung vor. (TZ 20, TZ 21, TZ 22)



Gesundheitsministerium

Das Gesundheitsministerium vergab alle überprüften Beratungsleistungen im Wege einer Direktvergabe und holte überwiegend auch keine Vergleichsangebote ein. Der RH verkannte nicht, dass aufgrund der dynamischen Entwicklung der COVID-19-Pandemie – insbesondere zu deren Beginn im Frühjahr 2020 – das Gesundheitsministerium unter hohem Zeitdruck stand. Allerdings führte das Gesundheitsministerium insbesondere für die zahlreichen Auftragsvergaben im Bereich der Rechts- und Organisationsberatung auch ein Jahr nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie für die absehbarerweise benötigten Leistungen keine Vergabeverfahren im regulären Vergaberegime durch. Es wählte weiterhin die Verfahrensart der Direktvergabe, jeweils ohne zuvor die Auftragsdauer oder den Auftragswert zu schätzen. Dies wäre dem Gesundheitsministerium jedoch ab Sommer 2020 zumutbar gewesen, da zu diesem Zeitpunkt der Bedarf an externen Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits besser abschätzbar und der hohe Zeitdruck nicht mehr gegeben war. (TZ 24)

Organisatorischer Rahmen für die Pandemiebewältigung

Grund für den verstärkten Zukauf von Beratungsleistungen war, dass das Gesundheitsministerium bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie organisatorisch und personell nur bedingt auf eine Pandemie derartigen Ausmaßes vorbereitet war. Es war nicht in der Lage, das Krisenmanagement mit den intern zur Verfügung stehenden Ressourcen zu übernehmen. Dabei hatte ein interner Risikobericht des Gesundheitsministeriums bereits im Juni 2019 unter dem Stichwort „mangelhaftes Krisenmanagement“ darauf hingewiesen, dass fehlende Personalressourcen bei Seuchen im Humanbereich ein hohes Risiko darstellten. (TZ 25)

Mehrwert und Dokumentation der zugekauften Leistungen

Aufgrund der mangelhaften Dokumentation im Gesundheitsministerium sowohl der Leistungsabrufe als auch der erbrachten Leistungen waren in vielen Fällen der Nutzen und Mehrwert der zugekauften Leistungen nur bedingt nachvollziehbar. Dies galt etwa für die Kooperationsvereinbarung mit dem Österreichischen Roten Kreuz, für die weiterverrechneten Leistungen der Gesundheit Österreich GmbH sowie teilweise für rechtliche Beratungsleistungen. (TZ 26, TZ 28, TZ 29)



Leistungen des Österreichischen Roten Kreuzes

Die Leistungen des Österreichischen Roten Kreuzes umfassten den Aufbau des Krisenstabs und laufende Beratung hinsichtlich Lagebilderstellung und Maßnahmenentwicklung sowie Unterstützung beim Aufbau einer zentralen Contact-Tracing-Anwendung. Weiters unterstützte das Österreichische Rote Kreuz die Entwicklung der Impfstrategie und die Krisenkommunikation. Die Kosten für den Leistungszeitraum Ende Februar 2020 bis Ende Juni 2021 betragen 416.300 EUR. (TZ 26)

Es war eine gesetzliche Aufgabe des Österreichischen Roten Kreuzes, die Behörden im humanitären Bereich zu unterstützen. Die Bedingungen dafür mussten allerdings gesondert vereinbart werden. Das Österreichische Rote Kreuz war auch im Zuge seiner Rolle im Koordinationsausschuss des Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements im Bundesministerium für Inneres während der COVID-19-Pandemie in Besprechungen mit den Ministerien, Ländern oder kritischen Infrastrukturen zu Themen des Krisenmanagements involviert und stellte dort seine Fachexpertise zur Verfügung. (TZ 26)

Das Gesundheitsministerium konnte keine Leistungsdokumentation vorlegen: Anhand der vorliegenden Unterlagen war für die vom Österreichischen Roten Kreuz im Pandemieverlauf übernommenen Aufgaben nur bedingt nachvollziehbar, inwieweit und in welchem Umfang diese die Unterstützung des Gesundheitsministeriums oder des Krisenstabs betrafen. Dementsprechend unklar war auch die Abgrenzung der für das Gesundheitsministerium im Rahmen der Kooperationsvereinbarung durchgeführten und von diesem bezahlten Tätigkeiten gegenüber den vom Österreichischen Roten Kreuz im Rahmen seiner Rolle im Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagement übernommenen Aufgaben. (TZ 26)

Weiters zu kritisieren war, dass aufgrund der vertraglichen Vereinbarungen die Erarbeitungen des Österreichischen Roten Kreuzes im Zuge der Tätigkeiten im Krisenstab im Eigentum des Österreichischen Roten Kreuzes blieben und das Gesundheitsministerium nur eine zeitlich, räumlich und inhaltlich unbeschränkte Werknutzungsbewilligung erhielt. Dies barg das Risiko, dass die Weiterarbeit mit den Ergebnissen und eine Weiterentwicklung der Erkenntnisse durch das Gesundheitsministerium – allenfalls gemeinsam mit weiteren von ihm beigezogenen Experten – erschwert werden. (TZ 26)

Weitere Beratungsleistungen in Bezug auf COVID-19-Maßnahmen

Im Mai 2020 schloss das Gesundheitsministerium mit einem externen Dienstleister einen Rahmenvertrag zur „Begleitung bei der Erarbeitung einer Zielstruktur für den Krisenstab“ ab. Ziel war, eine Struktur für die Öffentlichkeitsarbeit bzw. für den Krisenstab zur erarbeiten und diesen in die Linienstruktur rückzuführen, was bei den Schnittstellen und beim Informationsfluss zu Optimierungen führen sollte. Der Vertrag war zunächst bis zum 30. August 2020 befristet, wurde jedoch mehrmals verlängert. Die Auftragssumme betrug bis zu 216.000 EUR, bis Ende August 2021 waren 168.000 EUR (inkl. USt und Reisekosten) ausbezahlt. Dennoch war im Gesundheitsministerium auch eineinhalb Jahre nach Beginn der COVID-19-Pandemie die Erledigung der Aufgaben des Krisenstabs noch nicht in die regulären Strukturen des Gesundheitsministeriums integriert. Das Gesundheitsministerium war nach wie vor für Fragen der Zielsetzung und Abwicklungsprozesse auf externe Beratung angewiesen. (TZ 27)

Das Gesundheitsministerium beauftragte die im Eigentum der Republik stehende Gesundheit Österreich GmbH mit Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung von COVID-19. Für zugekaufte Leistungen von COVID-19-Verlaufsprognosen und Modellberechnungen verrechnete die Gesundheit Österreich GmbH dem Gesundheitsministerium 195.600 EUR. Mangels schriftlicher Auftragserteilung war nicht nachvollziehbar, ob bzw. durch wen die Gesundheit Österreich GmbH mit dieser Leistung beauftragt worden war. (TZ 28)

Für wirtschaftliche und rechtliche Beratungsleistungen beauftragte das Gesundheitsministerium den Dienstleister D und als Subauftragnehmer den Dienstleister F; die Abrechnungssumme betrug 104.000 EUR. Ursprünglich war der Vertrag für Juni bis August 2020 abgeschlossen. Die vorgesehene Vertragslaufzeit wurde zweimal um insgesamt vier Monate verlängert. Für den Zeitraum der Verlängerungen – von September bis Dezember 2020 – waren die erbrachten Leistungen nicht dokumentiert. Von Ende Februar bis Ende Juni 2021 schloss das Gesundheitsministerium mit dem Dienstleister D und dem Subauftragnehmer Dienstleister F einen weiteren Vertrag für maximal 99.000 EUR ab. Schließlich folgte noch ein Vertrag für maximal 100.000 EUR ab März 2021 – abgeschlossen auf unbestimmte Zeit – mit jenem Dienstleister, der davor als Subauftragnehmer fungierte. Das Gesundheitsministerium vergab diese Leistungen jeweils im Wege einer Direktvergabe, in zwei Fällen ohne Vergleichsangebote einzuholen. Bei den mit dem Dienstleister D und dem Dienstleister F abgeschlossenen Verträgen handelte es sich aus Sicht des RH um gleichartige Dienstleistungen, die in inhaltlichem Zusammenhang standen sowie ein und denselben Bieterkreis ansprachen. Aus Sicht des RH lag somit ein vergaberechtlich bedenkliches Auftragsplitting vor. (TZ 29)



Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

- 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. (TZ 8)
- Das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft wäre auslaufen zu lassen und in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz nach Möglichkeit in die niederschweligen PCR-Testangebote der Länder zu integrieren. (TZ 13)
- Bei Bereitstellung spezifisch gewidmeter Mittel des Bundes – etwa des Sondermitgliedsbeitrags an die Österreich Werbung – wäre eine regelmäßige Berichterstattung im Sinne der für Förderungen geltenden Regelungen einschließlich eines Nachweises der zweckmäßigen Mittelverwendung an das Ministerium einzufordern. (TZ 21)

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- Im Sinne der Transparenz und Rechtssicherheit wären für absehbarerweise benötigte Leistungen Vergabeverfahren im regulären Vergaberegime durchzuführen. Insbesondere bei Rechts- und Organisationsberatung wären nach einer Auftragswertschätzung Ausschreibungen bzw. allenfalls Direktvergaben unter Einholung von Vergleichsangeboten durchzuführen. (TZ 24)
- Es sollte sichergestellt werden, dass die von Vertragspartnern für das Ministerium erbrachten Leistungen im Sinne der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und allfälliger weiterer Verwertungsmöglichkeiten der Arbeitsergebnisse in der Sphäre des Ministeriums ausreichend aktenmäßig dokumentiert werden. (TZ 26)



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich			
wesentliche Rechtsgrundlagen allgemein	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesvergabegesetz 2018 (BVergG), BGBl. I 65/2018 i.d.g.F. • Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I 139/2009 i.d.g.F. • Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014), BGBl. II 208/2014 i.d.g.F. 		
Personal (Zentralstelle)			
	2018	2019	2020
	in Vollzeitäquivalenten am 31. Dezember		
Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (BMLRT)	1.043,98	994,59	843,66 ¹
Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK)	863,35	794,30	661,23
Summe der überprüften Leistungen			
			in Mio. EUR
BMLRT (Tabelle 1)			140 ²
BMSGPK (Tabelle 2)			2 ²

¹ Aufgrund eines Wechsels in den Ressortzuständigkeiten war ab dem Jahr 2020 das dem Aufgabengebiet „Klima, Umwelt, Energie“ zuzurechnende Personal hier nicht mehr enthalten.

² Die Angaben bezogen sich – je nach Abwicklungsstand der Leistung – auf Auftragssummen, abgerechnete Leistungen oder Mittelbindungen (Netto- und Bruttobeträge).

Quellen: BMLRT; BMSGPK; Haushaltsverrechnung des Bundes



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Mai bis Oktober 2021 die Gebarung des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (in der Folge: **Tourismusministerium**) und des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (in der Folge: **Gesundheitsministerium**) hinsichtlich ausgewählter Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen.

Die im Frühjahr 2020 aufgetretene COVID-19-Pandemie stellte auch die Verwaltung in den Ministerien vor große Herausforderungen. In einigen Ministerien führte dies zu einem verstärkten Zukauf von Beratungsleistungen.

Besonders das Gesundheitsministerium war durch die COVID-19-Pandemie mit neuen, über das übliche Maß hinausgehenden Fragestellungen konfrontiert, die zu einem verstärkten Ressourcenengpass führten.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, einerseits den Bedarf und Nutzen (Mehrwert) der zugekauften Leistungen und eingesetzten Mittel – insbesondere im Hinblick auf intern vorhandene Kompetenzen und Ressourcen –, andererseits auch die Einhaltung der wesentlichen Vorschriften und die Transparenz der Prozesse zu beurteilen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen das Jahr 2020 sowie das erste Halbjahr 2021. Bei den im Bericht angeführten Beträgen handelt es sich – sofern nicht anders ausgewiesen – um Nettobeträge.

- (2) Der RH forderte zu Beginn der Gebarungsüberprüfung von beiden überprüften Ministerien eine Auflistung der im überprüften Zeitraum erbrachten Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 an.

Aus den vom Tourismusministerium für den Bereich Tourismus gemeldeten 24 Leistungen wählte der RH auf Grundlage der Volumina der einzelnen Leistungen und einer risikobasierten Beurteilung 13 Leistungen mit einem Gesamtvolumen von 140 Mio. EUR¹ zur vertieften Überprüfung aus. Aus den vom Gesundheitsministerium gemeldeten 23 Leistungen wählte er unter Beachtung von Risikoaspekten (z.B. Vergabeform, Auftragsinhalt, Auftragshöhe) 14 Beratungsleistungen (acht unterschiedliche Kreditoren) mit einem Gesamtvolumen von rd. 2 Mio. EUR² aus.

¹ Die Angaben des Tourismusministeriums bezogen sich auf Auftragssummen, abgerechnete Leistungen oder Mittelbindungen zum Zeitpunkt der Meldung. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH lag das Gesamtvolumen wegen des Fortlaufens des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft höher.

² Die Summe umfasste maximale Auftragssummen, abgerechnete Leistungen oder Mittelbindungen. Die Überprüfung durch den RH zeigte, dass auch Beträge enthalten waren, die (als Förderungen) für Tätigkeiten ohne COVID-19-Bezug ausbezahlt wurden.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Der RH stellt im allgemeinen Teil dieses Berichts das Gesamtvolumen der überprüften Leistungen auf Basis der Meldungen der Ministerien sowie die rechtlichen Grundlagen dar (TZ 2 bis TZ 6).

Der besondere Teil dieses Berichts enthält Feststellungen und Empfehlungen zu den überprüften Leistungen:

- zu dem zur Erhöhung des Vertrauens in die Sicherheit des Tourismus eingerichteten Projekt Testprogramm „Sichere Gastfreundschaft“,
- zu einem zur Durchführung gezielter Werbe- bzw. Marketingmaßnahmen an die Österreich Werbung geleisteten Sondermitgliedsbeitrag im Tourismusministerium (TZ 7 bis TZ 23) sowie
- zu Beauftragungen von Beratungsleistungen im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen im Gesundheitsministerium (TZ 24 bis TZ 30).

(3) Zu dem im März 2022 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Gesundheitsministerium im Mai 2022 und das Tourismusministerium im Juni 2022 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2022.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Allgemeiner Teil: Volumen der Leistungen und rechtliche Grundlagen

Gesamtvolumen überprüfte Leistungen

Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Bereich Tourismus

- 2 Die vom RH auf Grundlage der Meldung des Tourismusministeriums zur Überprüfung ausgewählten Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 1: Im Tourismusministerium überprüfte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen (Stand April 2021)

Nr.	Auftragnehmer und Fördernehmer	Leistung	Auftrags- summe ¹
			in EUR
1	Österreich Werbung (<u>TZ 18 ff.</u>)	zusätzlicher Mitgliedsbeitrag 2020 (zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Tourismusstandorts Österreich nach der COVID-19-Pandemie)	40.000.000
2	Dienstleister A (<u>TZ 13 f.</u>)	PCR-Testangebot im Tourismus, Plausibilisierung der Preiskalkulationen	8.160
3	Österreich Werbung (<u>TZ 15</u> und <u>TZ 17</u>)	Projektleitung zum Testangebot im Tourismus, Kostenersatz für Arbeitskräfteüberlassung	121.800
4	Dienstleister B (<u>TZ 15</u>)	Projektbegleitung zum Testangebot im Tourismus	4.800
5	Wörthersee Tourismus GmbH (<u>TZ 7</u>)	COVID-19-Testung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beherbergungsbetrieben Region Wörthersee	93.500
6	Donau Niederösterreich Tourismus GmbH (<u>TZ 7</u>)	COVID-19-Testung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beherbergungsbetrieben Region Wachau (Pilotphase)	93.500
7	Buchhaltungsagentur des Bundes (<u>TZ 9</u> , <u>TZ 11</u> , <u>TZ 12</u> und <u>TZ 16</u>)	Testangebot im Tourismus, Abwicklung finanziell	300.000
8	Steirische Tourismus und Standortmarketing GmbH – STG (<u>TZ 7</u>)	COVID-19-Testung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beherbergungsbetrieben Region Spielberg	97.750
9	Dienstleister A (<u>TZ 13 f.</u>)	Testangebot im Tourismus, Preismonitoring und laufende Evaluierung; Rahmenvertrag 2020	10.000
10	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) (<u>TZ 7</u>)	COVID-19-Probenahme Wagrain-Kleinarl Tourismus	114.750
11	Dienstleister C (<u>TZ 15</u>)	Testangebot im Tourismus; Anstellung der Call-Center-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	60.000
12	Beschäftigte im Tourismus (<u>TZ 9 ff.</u>)	Individualförderung für Durchführung von PCR-Testungen	99.450.000
13	Dienstleister A (<u>TZ 13 f.</u>)	Testangebot im Tourismus, Preismonitoring und laufende Evaluierung; Rahmenvertrag 2021	18.000
Summe			140.372.260

¹ Die Angaben bezogen sich auf Auftragssummen, abgerechnete Leistungen oder Mittelbindungen (Netto- und Bruttobeträge).

Quelle: BMLRT



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Bereich Gesundheit

- 3 Die vom RH auf Grundlage der Meldung des Gesundheitsministeriums zur Überprüfung ausgewählten Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 2: Im Gesundheitsministerium überprüfte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19-Maßnahmen (Stand Mai 2021)

Nr.	Auftragnehmer	Leistung	Auftragssumme ¹ in EUR
1	Dienstleister D (TZ 29)	Unterstützung bei der Umsetzung des Epidemiegesetzes – wirtschaftliche und rechtliche Aufgabenstellungen	keine Angabe
2	Dienstleister D (TZ 29)	betriebswirtschaftliche und rechtliche Unterstützungsleistungen im Rahmen der Umsetzung der COVID-19-Maßnahmen	99.000
3	Österreichisches Rotes Kreuz (TZ 26)	Beratung zur Vorgehensweise beim Auftreten des Corona-Virus in Österreich	912.000 ²
4	Dienstleister E (TZ 24)	Workshop und Beratung zur Kommunikation COVID-19-Impfung	98.735
5	Dienstleister F (TZ 29)	rechtliche Beratung zu COVID-19-Themen	99.999
6	Dienstleister G (TZ 27)	Begleitung bei der Erarbeitung einer Zielstruktur für den Krisenstab Corona/COVID-19 (Containment 2.0) (drei Aufträge angeführt)	119.600
7	Dienstleister G (TZ 27)	Begleitung bei Vorhaben im Rahmen des Krisenstabs Corona/COVID-19 sowie bei der Erarbeitung wesentlicher Inhalte für künftige Krisenstabsarbeit im Ressort	96.000
8	Dienstleister H (TZ 24)	Begleitung Corona-Krisenstab (zwei Aufträge angeführt)	20.000
9	Dienstleister I (TZ 24)	Begleitung der Informationskampagne 1450; Beratung und fachliche Begleitung der Endgespräche und finalen Adaptionen mit dem Bestbieter im Zusammenhang mit einer Ausschreibung der Bundesbeschaffung GmbH betreffend 1450	7.020
10	Gesundheit Österreich GmbH (TZ 24)	Gesundheitsfolgenabschätzung zu Auswirkungen des Lockdowns und Social Distancing zur Eindämmung von COVID-19 auf die Bevölkerung in Österreich	37.125
11	Gesundheit Österreich GmbH (TZ 24)	Stufenplan für Surveillance (COVID-19)	75.250
12	Gesundheit Österreich GmbH (TZ 24)	Containment 2.0 – Monitoring, Stufenplan (Corona-Ampel) und Ausgestaltung von Maßnahmen – Umsetzung	66.825
13	Gesundheit Österreich GmbH (TZ 24)	wissenschaftliche Begleitung von Screening- und Monitoringprogrammen im Rahmen der Bekämpfung von COVID-19	103.950
14	Gesundheit Österreich GmbH (TZ 24 und TZ 28)	COVID-19-Verlaufsprognosen und Modellberechnungen	222.720
Summe			1.958.224

¹ Die Angaben umfassten maximale Auftragssummen, abgerechnete Leistungen oder Mittelbindungen (Netto- und Bruttobeträge).

² Die Überprüfung durch den RH zeigte, dass diese Summe auch Beträge umfasste, die (als Förderungen) für Tätigkeiten ohne COVID-19-Bezug ausbezahlt wurden.

Quelle: BMSGPK



Rechtliche Grundlagen

Allgemeine Vorgaben

- 4.1 (1) Öffentliche Auftraggeber hatten für die Beauftragung von Beratungsleistungen insbesondere das Bundeshaushaltsgesetz 2013³ und das Bundesvergabegesetz 2018⁴ zu beachten.

Als allgemeine Prinzipien eines Vergabeverfahrens waren bei allen Vergabevorgängen – d.h. auch bei Direktvergaben – insbesondere die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Transparenz, der Nichtdiskriminierung, der Verhältnismäßigkeit sowie des freien und lautereren Wettbewerbs, der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, die Berücksichtigung von Nachhaltigkeit und das Missbrauchsverbot zu beachten; demnach dürfen z.B. Auftraggeber Instrumente des öffentlichen Auftragswesens nicht missbräuchlich oder in einer Weise anwenden, durch die der Wettbewerb behindert, eingeschränkt oder verfälscht wird.⁵

(2) Das Bundesministerium für Justiz machte Ende März 2020 in einem Rundschreiben an öffentliche Auftraggeber – und somit auch an alle Ministerien – im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie auf vergaberechtlich zulässige rasche Krisenreaktionen und die dabei zu beachtenden Aspekte aufmerksam:⁶

Gemäß den §§ 35 Abs. 1 Z 4, 36 Abs. 1 Z 4, 37 Abs. 1 Z 4 und 206 Abs. 1 Z 5 Bundesvergabegesetz 2018 könne ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung durchgeführt werden, wenn „äußerst dringliche, zwingende Gründe, die nicht dem Verhalten des öffentlichen Auftraggebers zuzuschreiben sind, im Zusammenhang mit Ereignissen, die der öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte, es nicht zulassen, die [regulären] Fristen einzuhalten“. Diese Vorschriften würden die Beschaffung von Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen in klassischen Notsituationen erlauben, somit auch für den Fall der COVID-19-Pandemie. Die Gründe für die Wahl des Sonderverfahrens seien im jeweiligen Vergabeakt genau zu dokumentieren.

Das Bundesministerium für Justiz betonte jedoch, dass das oben beschriebene Ausnahmeverfahren lediglich zur Überbrückung dienen dürfe, bis langfristige Lösungen gefunden seien, beispielsweise durch den Abschluss von Rahmenvereinbarungen, die gemäß regulären Verfahren vergeben werden sollten. Das Bundes-

³ BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.

⁴ BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.

⁵ § 20 Bundesvergabegesetz; Erläuterungen zur Regierungsvorlage 69, Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrats, XXVI. Gesetzgebungsperiode

⁶ vgl. BMJ, GZ 2020-0.196.642 – Anwendung der vergaberechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit der COVID-Krise



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

ministerium für Justiz empfahl daher, parallel zu allfälligen Notbeschaffungen umgehend reguläre Vergabeverfahren (insbesondere Rahmenvereinbarungen) über die absehbarerweise benötigten Leistungen vorzubereiten und durchzuführen, um möglichst bald auf das reguläre Vergaberegime umsteigen zu können.

- 4.2 Der RH verwies auf die Rechtsansicht des Bundesministeriums für Justiz zur Anwendung des Vergaberechts in Bezug auf Beschaffungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Auch aus Sicht des RH war es – nach der ersten Phase der Unvorhersehbarkeit und unmittelbaren Dringlichkeit – ab Sommer 2020 unerlässlich, dass öffentliche Auftraggeber Beschaffungen grundsätzlich wieder unter Anwendung des regulären Vergaberegimes durchführten.

Vorgaben im Tourismusministerium

- 5.1 Das Tourismusministerium verfügte – mit Ausnahme eines Rundschreibens zu Änderungen des Bundesvergabegesetzes 2018 – über keine verbindlichen Erlässe zum Vergabewesen. Diesen Umstand hatte der RH bereits im Bericht „Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien“ (Reihe Bund 2017/8, TZ 21) und der dazugehörigen Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2021/10, TZ 10) festgestellt.

Zum Testprogramm Sichere Gastfreundschaft erließ das Tourismusministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen Sonderrichtlinien für die Umsetzung des Förderprogramms entsprechend den Vorgaben der Allgemeinen Rahmenrichtlinien.

Die Bereitstellung zusätzlicher Gelder zur Förderung des Tourismus an die Österreich Werbung erfolgte in Form eines Sondermitgliedsbeitrags des Bundes. Finanziert wurde dieser aus Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds.

- 5.2 Der RH kritisierte, dass im Tourismusministerium – im Gegensatz zum Gesundheitsministerium – keine vergaberechtlichen Vorgaben, wie konsolidierte Erlässe, Handbücher oder Dokumentationsbehelfe, in Geltung waren. Einheitliche, aktuelle und verständliche Vorgaben als klare Handlungsanweisung für Bedienstete und Formulare zur einheitlichen Dokumentation von Vergaben stellen aus Sicht des RH die Grundlage für einen einheitlichen, transparenten und nachvollziehbaren Beschaffungsprozess dar.

Der RH empfahl dem Tourismusministerium, klare und verbindliche interne Regelungen für Vergabeverfahren (z.B. Handlungsanweisungen und Dokumentationsbehelfe) mit dem Ziel zu schaffen, transparente und dem Wettbewerb unterliegende Beschaffungsvorgänge sowie Hilfestellungen für die Bediensteten zu gewährleisten.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

- 5.3 Das Tourismusministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die sehr detailgenauen Regelungen des europäischen und österreichischen Vergaberechts. Aus diesen rechtlichen Gründen sowie auch aus wirtschaftlichen Erwägungen beschaffe das Tourismusministerium einen Großteil seiner Leistungen entsprechend dem BB-GmbH-Gesetz⁷ über die Bundesbeschaffung GmbH entweder über Abrufe aus bestehenden Rahmenvereinbarungen oder als Projekte im besonderen Auftrag. Bei Beschaffungen außerhalb der Bundesbeschaffung GmbH habe das Tourismusministerium mit der Implementierung einer elektronischen Beschaffungsplattform entsprechend der Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung einen ersten wichtigen Schritt für ein vollelektronisches Beschaffungswesen gesetzt. Damit sollten Vergaberechtssicherheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie haushaltsrechtliche Richtigkeit gewährleistet werden. Auch solle damit die bestmögliche Hebung von Effizienzpotenzialen im Rahmen des Beschaffungswesens und Beschaffungscontrollings, das im Einklang mit einem effizienten und effektiven Compliance-System (Korruptionsprävention) stehe, sichergestellt werden.

Sollte in diesem Zusammenhang in Zukunft ein ressortweiter Bedarf an Erlässen und Rundschreiben zum Thema „Beschaffungswesen“ bestehen, werde diesem jedenfalls entsprochen. Eine Evaluierung denke das Tourismusministerium unter Bedachtnahme auf zur Verfügung stehende Personalressourcen, insbesondere auch im Hinblick auf Mechanismen eines Internen Kontrollsystems, als rollierenden Prozess an.

- 5.4 Der RH hielt fest, dass weder das europäische noch das österreichische Vergaberecht Regelungen zu Handlungsanweisungen oder Dokumentationsbehelfe enthielt, die als konkrete Hilfestellungen für Bedienstete genutzt werden konnten und etwa Vorgaben, ab welcher Höhe wie viele Vergleichsangebote eingeholt werden sollten, umfassten. Der RH sah einen ressortweiten Bedarf an Erlässen und Rundschreiben zum Thema „Beschaffungswesen“ daher als gegeben an und hielt seine Empfehlung aufrecht.

Vorgaben im Gesundheitsministerium

- 6.1 Das Gesundheitsministerium regelte Beschaffungsvorgänge ressortintern mit dem sogenannten Vergabe-Rundschreiben. Dieses beinhaltete neben allgemeinen Grundsätzen insbesondere Vorgaben zu Wahl und Ablauf von Vergabeverfahren, Dokumentationsanforderungen und den im Ressort zu befassenden Stellen.

Zur Klärung, welche Verfahrensart auf die jeweilige Vergabe anwendbar war, sollte laut diesem Vergabe-Rundschreiben vorab eine Schätzung des Auftragswerts erfolgen. Hierfür waren insbesondere die Art der Leistung und der Zeitraum zu erheben, in der sie erbracht werden sollte.

⁷ BGBl. I 39/2001 i.d.g.F.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Für Direktvergaben ohne vorherige Bekanntmachung – zulässig bis zu einem Auftragswert von unter 100.000 EUR – war festgelegt, dass ab einem Auftragswert von 3.000 EUR vor Auftragsvergabe nachweislich drei Angebote oder unverbindliche Preisauskünfte einzuholen waren, anderenfalls eine Begründung – z.B. erhöhte Dringlichkeit – zu dokumentieren war.

Unabhängig von der Art des gewählten Vergabeverfahrens war ab einem Auftragswert von 10.000 EUR die Fachabteilung für Vergaberecht vor Genehmigung des Vergabeakts und des Vertragsentwurfs zu befassen. Ab einem Auftragswert von mehr als 250.000 EUR war auch die Interne Revision vor Bekanntgabe der Zuschlagserteilung zu befassen.

- 6.2 Der RH stellte fest, dass im Gesundheitsministerium zur Zeit der Gebarungsüberprüfung umfassende vergaberechtliche Vorgaben in Geltung waren. In einigen Fällen hielt das Gesundheitsministerium die ressortinternen Vorgaben insbesondere hinsichtlich der Auftragswertschätzung, der Einholung von Vergleichsangeboten oder der Befassung der Fachabteilung für Vergaberecht nicht ein; siehe dazu die nachfolgenden TZ 24 bis TZ 30.



Besonderer Teil: Leistungen in den überprüften Ministerien

Teil 1 – Tourismusministerium

Testprogramm Sichere Gastfreundschaft

Pilotprojekt

- 7.1 (1) Mit Beendigung des ersten Lockdowns im Mai 2020 setzte das Tourismusministerium⁸ im Hinblick auf die „Rettung der Sommersaison“ Initiativen zur Stärkung des Vertrauens in Österreich als sicheres Urlaubsland. Ein zentrales Element dazu sollte die regelmäßige freiwillige Testung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern touristischer Betriebe auf COVID-19 mittels PCR-Tests⁹ sein. Die Initiative für ein solches Testprogramm war von der Wirtschaftskammer im Zusammenwirken mit einem Konsortium aus vier der größten privaten Facharztlabore und einem Beratungsunternehmen ausgegangen. Zur Kostenübernahme für ein flächendeckendes Testprogramm durch den Bund erwirkte das Tourismusministerium einen Ministerratsbeschluss. Dieser sah die Finanzierung aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds für das Jahr 2020 von bis zu 150 Mio. EUR vor.

Mit Wiedereröffnung der Beherbergungsbetriebe Ende Mai 2020 startete das Tourismusministerium ein Pilotprojekt in fünf Regionen¹⁰. Nach einer schrittweisen Ausweitung war für Juli 2020 der österreichweite Vollbetrieb, vorerst für die Sommersaison 2020, geplant. In der ursprünglichen Konzeption sollte die Testung von der Abstrichnahme über die Transportlogistik bis zur Befundübermittlung jeweils zur Gänze durch ein Labor des Konsortiums bereitgestellt werden und die Beauftragung durch die jeweiligen Tourismusverbände erfolgen.

Im Zuge des Pilotprojekts erkannte das Tourismusministerium, dass das Testprogramm in der vorgesehenen Konzeption aus rechtlichen Gründen nicht umsetzbar war. Dies insbesondere, weil auch die als Auftraggeber vorgesehenen Tourismus-

⁸ Tourismusangelegenheiten fielen gemäß Art. 15 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz (Generalklausel) in die Zuständigkeit der Länder. Diese waren für die Tourismusgesetzgebung und -vollziehung sowie die Gewährung von Landesförderungen im Bereich Tourismus zuständig. Auch wenn der Tourismus Länderkompetenz ist, nahm der Bund Aufgaben für allgemeine Angelegenheiten der Tourismuspolitik und Tourismusstrategie wahr. Die Zuständigkeit des Bundes stützt sich auf Art. 17 Bundes-Verfassungsgesetz (Privatwirtschaftsverwaltung).

⁹ Ein PCR-Test ist ein Standardverfahren in der Diagnostik von Viren und beruht auf der Polymerase-Kettenreaktion.

¹⁰ Montafon (Vorarlberg), Spielberg (Steiermark), Wachau (Niederösterreich), Wilder Kaiser (Tirol) und Wörthersee (Kärnten)



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

verbände an die Einhaltung vergaberechtlicher Vorgaben gebunden waren. Das Tourismusministerium verfolgte dieses System daher nicht weiter.

(2) Das Tourismusministerium ersetzte den Tourismusregionen die Kosten, die für die Testungen im Rahmen des Pilotprojekts entstanden waren, in Form einer Förderung. In drei der Pilotregionen stellten die jeweils für Tourismus-Marketing zuständigen Unternehmen¹¹ nachträglich Förderanträge. Zwei Pilotregionen stellten keine Förderanträge. Das Tourismusministerium zahlte die Förderbeträge nach Vorlage der jeweiligen Endberichte (Formblätter für die Abrechnung von Förderungen) und deren Prüfung aus. In jeder der drei Regionen hatte ein anderes am Konsortium beteiligtes Labor die Testungen durchgeführt und die Leistung dem dort zuständigen Tourismus-Marketing-Unternehmen verrechnet.

In nachstehender Tabelle sind die wesentlichen Eckdaten zu den Förderungen dargestellt:

Tabelle 3: Testregionen Sichere Gastfreundschaft, Eckdaten zu den Förderungen

Region	Fördernehmer	Zeitraum Testungen	Anzahl Testungen	Einlangen Antrag	Datum Endbericht	Abrechnungsbetrag
						in EUR
Spielberg	Steirische Tourismus und Standortmarketing GmbH – STG	29. Mai bis 30. Juni 2020	1.131	24. Juli 2020	10. August 2020	96.135
Wachau	Donau Niederösterreich Tourismus GmbH	29. Mai bis 9. Juli 2020	1.100	8. Juli 2020	28. September 2020	93.500
Wörthersee	Wörthersee Tourismus GmbH	29. Mai bis 11. Juli 2020	1.027	3. Juli 2020	31. August 2020	87.295
Summe						276.930

Quelle: BMLRT

Nach den Vorgaben der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes durften grundsätzlich nur jene Kosten gefördert werden, die nach Einlangen des Förderansuchens entstanden waren. Formal fehlte in den gegenständlichen Fällen diese Voraussetzung. Das Tourismusministerium hatte allerdings vor Start des Pilotprojekts den Tourismusregionen die generelle Übernahme der Kosten von Testungen im Tourismus durch den Bund zugesagt.

(3) Um ergänzende Erfahrungen für die flächendeckende Umsetzung des Testprogramms zu sammeln, z.B. für die Optimierung von Abläufen oder die Definition von Anforderung an die Labore, schloss das Tourismusministerium einen Werkvertrag (Inhouse-Vergabe) mit der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernäh-

¹¹ zwei Gesellschaften im Eigentum regionaler Tourismusorganisationen/-verbände bzw. eine im Eigentum des Landes Steiermark



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

nungssicherheit GmbH (**AGES**) zur Durchführung von PCR-Tests in einer weiteren Tourismusregion.¹² Das Entgelt für diese Leistungen (insgesamt 1.350 durchgeführte Testungen) betrug 115.000 EUR.

- 7.2 Der RH hielt fest, dass das Tourismusministerium im Rahmen eines in fünf touristischen Regionen durchgeführten Pilotprojekts zur regelmäßigen Testung von touristischem Personal (Testprogramm Sichere Gastfreundschaft) Förderungen von insgesamt rd. 277.000 EUR ausbezahlte. Dem Pilotprojekt lag ursprünglich ein Konzept zugrunde, wonach die regionalen Tourismusverbände ein Konsortium privater Labore mit der Durchführung von PCR-Tests beauftragen und das Tourismusministerium die entstandenen Kosten vergüten sollte. Der RH betonte, dass sich auch anlässlich des Pilotprojekts gezeigt hatte, dass vor dem Hintergrund der Transparenz, der Zweckmäßigkeit und des Wettbewerbs einer Ausschreibung nach Vergaberecht der Vorzug zu geben gewesen wäre. Er verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Feststellungen in TZ 8.

Der RH hielt überdies kritisch fest, dass die Abgeltung der Ausgaben der Tourismusregionen als Förderung nicht den Vorgaben der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes entsprach, weil nicht vorab spezielle Fördervoraussetzungen festgelegt und die geförderten Leistungen bereits vor dem Förderantrag erbracht worden waren.

Der RH empfahl dem Tourismusministerium, auch bei Durchführung von Pilotprojekten auf rechtlich unbedenkliche und in der Folge breiter umsetzbare Lösungen zu achten.

- 7.3 Das Tourismusministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Förderansuchen in endgültiger Fassung aus formaler Sicht verspätet eingebracht worden seien. Dies sei nicht zuletzt darin begründet, dass der festzulegende maximale Förderbetrag vor Projektbeginn noch nicht bekannt gewesen sei. Ungeachtet dessen seien jedem in Rede stehenden Förderansuchen – ebenso wie der Beauftragung der AGES – umfangreiche Vorkorrespondenzen vorausgegangen. Auf Basis einer für 2020 befristeten auslegenden Mitteilung des Bundesministeriums für Finanzen zu den Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes sei es dem Tourismusministerium gerechtfertigt und rechtlich zulässig erschienen, die genannten Förderverträge abzuschließen.

¹² Wagrain-Kleinarl

Option der Ausschreibung

8.1 (1) Nach der Entscheidung, das dem Pilotprojekt zugrunde liegende ursprüngliche Konzept für das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft nicht weiterzuverfolgen, wickelte das Tourismusministerium die PCR-Testungen im Tourismus im Wege von Individualförderungen ab. Das Tourismusministerium begründete diese Entscheidung mit einer hohen Heterogenität der Zielgruppe und dem freiwilligen Charakter des Programms; andere Varianten der Umsetzung schloss das Tourismusministerium mit folgender Argumentation aus:

- Eine Beauftragung eines Labors oder mehrerer Labore durch den Bund hätte ein Vergabeverfahren im Sinne des Bundesvergabegesetzes erfordert. Dieses wäre der Projektumsetzung sowohl zeitlich – da keine Option der Dringlichkeitsvergabe bestand – als auch inhaltlich – da das gewählte Modell einen freien Zugang für alle geeigneten Labore vorsah – entgegengestanden.
- Eine Unternehmensförderung bzw. –beihilfe wäre in Konkurrenz zu allgemeinen COVID-19-Hilfsmaßnahmen gestanden, wäre auf die förder- bzw. beihilfenrechtlichen Obergrenzen anzurechnen gewesen, hätte die Mindeststandards sowie Freiwilligkeit der Teilnahme eingeschränkt und Dienstgebern datenschutzrechtlich bedenklichen Einblick in das Testverhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermöglicht.

Das Tourismusministerium nahm an, dass das gewählte Modell eine effiziente Nutzung von Laborkapazitäten, eine regionale Abdeckung sowie ein einheitliches Anmelde- und Abrechnungssystem gewährleisten und zu einer reduzierten Abhängigkeit von Angebots- und Preispolitiken der Labore führen würde.

(2) Obwohl das Tourismusministerium die dem Förderprogramm zugrunde liegende Sonderrichtlinie mehrmals verlängerte und inhaltlich änderte, passte es das gewählte Modell weder an, noch überprüfte es im Zuge der Verlängerungen, ob statt der gewählten Individualförderungen ein Vergabeverfahren zweckmäßiger und wirtschaftlicher gewesen wäre.

8.2 Der RH hielt fest, dass dem Bund in Bezug auf die Organisation von Unterstützungsleistungen an Bürgerinnen und Bürger sowohl das Rechtsinstrument der Förderung als auch die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Zielerreichung zur Verfügung standen. Vergaben decken einen konkreten Bedarf an klar definierten Leistungen ab. Förderungen sind an ein erhebliches, öffentliches Interesse gebunden und formfreier, beschränken aber den Einfluss der Fördergeber auf die Leistungserbringung.¹³ Wenn ein konkreter Bedarf an einer klar definierten Leistung vorliegt, ist aus Sicht des RH grundsätzlich einer Auftragsvergabe der Vorzug zu geben, da diese für den Bund in

¹³ Steiner, Förderung: Relevanz der Richtlinien, in *Kandlhofer/Seyfried* (Hrsg.), *Interne Revision und Förderungswesen. Prüfung des Förderungswesens* (2010), S. 12 f.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

der Regel die stärkere rechtliche Gestaltbarkeit und Durchsetzbarkeit gewährleistet, für mehr Wettbewerb sorgt und damit angemessene Preise sicherstellt. Er verwies dazu auch auf seinen Bericht „Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien in ausgewählten Ressorts“ (Reihe Bund 2020/30, TZ 16). Nach Ansicht des RH führte das Testangebot – aufgrund der Abrechnungsverträge des Tourismusministeriums mit den Laboren sowie der technischen Spezifikation von PCR-Testungen (TZ 9) – zu einer klar definierten Leistung. Um ein flächendeckendes Angebot und eine kostenadäquate Preisgestaltung sicherzustellen, hätte der RH – auch in Anbetracht des hohen Gebarungsvolumens von 126,58 Mio. EUR – eine Ausschreibung und Vergabe der Leistung – spätestens mit Verlängerung des Förderprogramms ab Oktober 2020 – als zweckmäßig und wirtschaftlich erachtet.

Der RH gab insbesondere zu bedenken, dass mit der Abwicklung als Individualförderung unzureichende Gestaltungsmöglichkeiten des Tourismusministeriums bestanden, um beispielsweise die angestrebte regionale Verfügbarkeit oder die Preisangemessenheit zu gewährleisten. Er verwies diesbezüglich auf die geringe Inanspruchnahme – unter 20 % – durch teilnahmeberechtigte Institutionen, die hohen regionalen Unterschiede bei der Inanspruchnahme des Testprogramms sowie darauf, dass die Labore stets den höchstzulässigen Förderbetrag von 85 EUR bzw. 57 EUR beanspruchten (TZ 13, TZ 14).

Er empfahl dem Tourismusministerium, bei Vorliegen eines konkreten Bedarfs an einer klar definierten Leistung grundsätzlich einer Auftragsvergabe den Vorzug vor einer Förderung zu geben, da diese in der Regel die stärkere rechtliche Gestaltbarkeit und Durchsetzbarkeit gewährleistet.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang weiterführend auf seine Empfehlung in TZ 13, wonach das Tourismusministerium das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft auslaufen lassen und in Abstimmung mit dem Gesundheitsministerium nach Möglichkeit in die niederschweligen PCR-Testangebote der Länder integrieren sollte.

- 8.3 Das Tourismusministerium pflichtete in seiner Stellungnahme der Ansicht des RH grundsätzlich bei, dass eine Umsetzung im Wege eines Vergabeverfahrens auch für die Durchführung von Testungen geeignet und im Regelfall zu bevorzugen sei, wenn Anbieter in der Lage sind, den Beschaffungsbedarf zu befriedigen und ein Wettbewerb unter diesen Anbietern gegeben ist. Gegenständlich seien jedoch diese Voraussetzungen nicht vorgelegen, weswegen die rasche Etablierung eines Förderprogramms geboten gewesen sei, um binnen kürzester Zeit eine flächendeckende und österreichweit einheitliche Umsetzung zu gewährleisten.

Den Zugang über eine Förderrichtlinie habe das Tourismusministerium in Abgrenzung zu einem Vergabeverfahren bewusst gewählt. Einerseits sollten die im Tourismusbetrieb tätigen Personen individuell gefördert werden. Andererseits sollte ohne einen Eingriff in den Wettbewerb, der einem Vergabeverfahren mit einer Selektion des bzw. der Auftragnehmer immanent ist, die größte Auswahlmöglichkeit der einzelnen Personen im Hinblick auf die in Frage kommenden Dienstleister gewährleistet werden. Die für eine Sicherstellung der Dienstleistungen im Wege einer Ausschreibung erforderliche klare Definition der Leistung sei zudem nur hinsichtlich der Vorgaben für Probenahme und Auswertung gegeben gewesen. Im Bereich der Logistikkomponente hätten sich regional gesehen erhebliche Unterschiede ergeben, die die Komplexität der Umsetzung – und damit die Dauer – eines allfälligen Vergabeverfahrens wesentlich beeinflusst hätten. Schließlich wären mangels Vorhersehbarkeit der Frequenz der Inanspruchnahme der Leistungen durch die berechtigten Personen die Bedarfsschätzung sowie die Kalkulierbarkeit und Vergleichbarkeit der Angebote und die Festlegung von üblichen Mindestabrufmengen in einem Vergabeverfahren wohl problematisch gewesen.

Auch in zeitlicher Hinsicht sei die Wahl eines Fördersystems indiziert gewesen. Im Juli 2020 seien die PCR-Testkapazitäten erst im Aufbau und ein breites Testen der Bevölkerung noch ein Novum gewesen. Anhand einschlägiger Entscheidungen der zuständigen Verwaltungsgerichte sei zudem erkennbar, dass Beschaffungsvorgänge mit zahlreichen Herausforderungen und Risiken verbunden seien und im zur Verfügung stehenden Zeitrahmen daher wohl nicht umsetzbar gewesen seien. Die Vorbereitung und reibungslose Durchführung eines Vergabeverfahrens sei auf Verwaltungsseite auch mit einem erheblichen personellen Aufwand verbunden, der aufgrund der vielfältigen anderen COVID-19-bedingten Herausforderungen (Umsetzung Schutzschirme für Veranstaltungen, Insolvenzabsicherung für Reiseleistungsausübungsberechtigte, Gastgärtenoffensive, Haftungsübernahmen für Überbrückungsfinanzierungen) nicht zu bewältigen gewesen wäre.

Es sei festzuhalten, dass der maximale Förderbetrag folgende Leistungen abgedeckt habe: Transport-, Logistik- und Organisationskosten für eine dezentrale Probengewinnung, Aufbereitung der Proben, Durchführung des Tests, Befundung, Einmeldung der Testergebnisse sowie Ausstellung eines Testnachweises. Dieser Umstand sei bei jedem Vergleich mit einem anderen System, das beispielsweise keine dezentrale Probengewinnung vorsehe, und den daraus entstehenden Kosten zu berücksichtigen. Ein Umstieg auf eine Umsetzung mittels Vergabeverfahrens während der Laufzeit hätte einen Systemwechsel nach sich gezogen, bei dem die bis dahin aufgebauten Strukturen obsolet geworden wären.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

- 8.4 Der RH hielt fest, dass spätestens anlässlich der Entscheidung über die Verlängerung des Förderprogramms ab Oktober 2020 eine Auseinandersetzung mit den Vorteilen einer Ausschreibung und Vergabe der Leistung notwendig gewesen wäre, zumal eine vertragliche Beauftragung stärkere rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten bietet und damit die angestrebte regionale Verfügbarkeit und die Preisangemessenheit besser zu gewährleisten gewesen wären.

Umsetzung des Testprogramms – inhaltliche und technische Entwicklung

- 9.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Förderung Testprogramm Sichere Gastfreundschaft:

Tabelle 4: Testprogramm Sichere Gastfreundschaft

	Kurzbeschreibung
Zielgruppe	Beschäftigte im Tourismus
Förderinhalt	PCR-Testungen zur Feststellung einer allfälligen COVID-19-Infektion
Förderzeitraum	Testprogramm: 1. Juli 2020 bis 31. März 2022
ausbezahlter Betrag gesamt	126,58 Mio. EUR (Stand Ende August 2021)
Status der Abwicklung (Ende August 2021)	laufend, teilweise abgerechnet

Quelle: BMLRT

Nach der Entscheidung, das dem Pilotprojekt zugrunde liegende ursprüngliche Konzept für das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft nicht weiterzuverfolgen, entwickelte das Tourismusministerium in Zusammenarbeit insbesondere mit der Finanzprokurator und der Buchhaltungsagentur des Bundes ein auf individueller Förderung basierendes System. Zentrale Anforderungen an die die Testungen durchführenden Labore und an die Qualität der PCR-Tests gestaltete es in Abstimmung mit dem Gesundheitsministerium und der AGES anhand von Kriterien, die auch diese verwendeten.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Mit der Einrichtung des Förderprogramms bezweckte das Tourismusministerium, Beschäftigte im Tourismus zu Testungen zu motivieren und dadurch

- potenzielle Ansteckungsmultiplikatoren zeitnah zu identifizieren,
- das Vertrauen in das Urlaubsland Österreich wiederherzustellen,
- die Bereitschaft zum Urlaub in Österreich zu steigern sowie
- Nächtigungsrückgänge zu reduzieren.

Zur Umsetzung des Förderprogramms erließ das Tourismusministerium eine Sonderrichtlinie. Förderberechtigt waren demnach in gewerblichen Beherbergungsbetrieben beschäftigte Personen. Je Fördernehmerin bzw. Fördernehmer übernahm das Tourismusministerium einmal wöchentlich die Kosten einer PCR-Testung (Probenahme, Probeaufbereitung, Testdurchführung, Befundung, Meldung im Epidemiologischen Meldesystem) mit einem Maximalbetrag von 85 EUR. Labore führten die Testungen durch und verrechneten diese dem Tourismusministerium. Das Tourismusministerium setzte die Sonderrichtlinie in der ersten Fassung am 20. Juli 2020 für den Zeitraum 1. Juli 2020 bis 31. Oktober 2020 in Kraft und änderte sie in der Folge dreimal. Hintergrund der Änderungen waren u.a. die Verlängerung des Testprogramms sowie Erweiterungen auf zusätzliche Fördergruppen, z.B. Gastronomiebetriebe oder Privatzimmervermietungen. Mit der dritten Änderung beschränkte das Tourismusministerium ab Mai 2021 das Testprogramm auf Personen, denen ein Zugang zu anderen niederschweligen PCR-Testangeboten – wie auf das Testangebot „Alles gurgelt!“ in Wien – fehlte, und reduzierte die Förderhöhe auf 57 EUR pro Testung.

Nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung verlängerte das Tourismusministerium das Testprogramm bis 31. Juli 2022.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Die folgende Tabelle stellt die je nach Fördergruppe geltenden Fördervoraussetzungen und vorzulegenden Nachweise dar:

Tabelle 5: Fördervoraussetzungen und erforderliche Nachweise im Testprogramm Sichere Gastfreundschaft

Fördergruppe	Fördervoraussetzungen	Nachweise
sämtliche Fördergruppen	<ul style="list-style-type: none"> – natürliche Person – kein niederschwelliger Zugang zu kostenlosen PCR-Testungen am Wohn- oder Arbeitsort¹ 	<ul style="list-style-type: none"> – Einverständniserklärung der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers – Selbsterklärung der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers zur Bestätigung persönlicher Fördervoraussetzungen – bei unselbstständig Tätigen: Bestätigung der Dienstgeberin bzw. des Dienstgebers oder der Betriebsinhaberin bzw. des Betriebsinhabers – Ergänzungserklärung zu aktualisierten Förderbedingungen¹
Beherbergung	<ul style="list-style-type: none"> – Beschäftigung in einem gewerblichen Beherbergungsbetrieb, auf einem Campingplatz, in einer Jugendherberge, in einer Schneesportschule oder in einem öffentlich zugänglichen gewerblichen Gastronomiebetrieb oder – sonst gesetzlich zulässige Tätigkeit mit Kundenkontakt in einem dieser Betriebe 	<ul style="list-style-type: none"> – keine zusätzlichen Nachweise
Gastronomie		
Schneesport		
Reisebetreuerinnen bzw. Reisebetreuer	<ul style="list-style-type: none"> – Beschäftigung für ein Reisebüro als Reisebetreuerin bzw. Reisebetreuer oder – selbstständige Tätigkeit als Reisebetreuerin bzw. Reisebetreuer mit Kundenkontakt 	<ul style="list-style-type: none"> – keine zusätzlichen Nachweise
Privatzimmervermietung	<ul style="list-style-type: none"> – Vermietung von Gästezimmern oder Ferienwohnungen im eigenen Haushalt und eigenen Hauptwohnsitz sowie – bis zu vier mitwirkende Haushaltsangehörige 	<ul style="list-style-type: none"> – Auszug aus Zentralem Melderegister – Bestätigung der Gemeinde zur Entrichtung der Tourismusabgabe – bei Haushaltsangehörigen: Bestätigung der Vermieterin bzw. des Vermieters
alpine Führungskräfte	<ul style="list-style-type: none"> – anerkannter oder verliehener Befähigungsnachweis als alpine Führungskraft – aktives Mitglied eines Bergsportführer-Landesverbands mit Kundenkontakt 	<ul style="list-style-type: none"> – Scan des Berufsausweises
Fremdenführerinnen bzw. Fremdenführer	<ul style="list-style-type: none"> – selbstständige Tätigkeit als Fremdenführerin bzw. Fremdenführer mit Kundenkontakt 	<ul style="list-style-type: none"> – keine zusätzlichen Nachweise

¹ ab 1. Mai 2021 (vierte Fassung der Sonderrichtlinie)

Quelle: BMLRT; Zusammenstellung: RH



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

An der Entwicklung und Umsetzung des Förderprogramms waren folgende Organisationen beteiligt:

Tabelle 6: Am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft beteiligte Organisationen und deren Tätigkeiten

Organisation	Tätigkeiten
Tourismusministerium	<ul style="list-style-type: none"> – Vorgabe der Rahmenbedingungen als Fördergeber – Kommunikation des Testprogramms über Website – Beantwortung allgemeiner Anfragen
Finanzprokuratur	<ul style="list-style-type: none"> – rechtliche Beratung zur Umsetzung
Buchhaltungsagentur des Bundes	<ul style="list-style-type: none"> – Verantwortung der Umsetzung im Entwicklungsprozess als sogenannter Product Owner¹ – Abwicklungsstelle, Antrags- und Abrechnungsprüfungen – Eintragungen in die Transparenzdatenbank
Bundesrechenzentrum GmbH	<ul style="list-style-type: none"> – technische Umsetzung und Implementierung der Abrechnungsdatenbank, der Laboranwendungen und der Datenverwaltung – technischer Support
Wirtschaftskammer Österreich	<ul style="list-style-type: none"> – Bereitstellung von Daten zu den Fördergruppen Beherbergung, Gastronomie, Reisebetreuerinnen bzw. Reisebetreuer und Fremdenführerinnen bzw. Fremdenführer – Kommunikation des Testprogramms an Mitgliedsbetriebe
Österreichischer Skischulverband	<ul style="list-style-type: none"> – Bereitstellung von Daten zur Fördergruppe Schneesport
Verband der Österreichischen Berg- und Skiführer	<ul style="list-style-type: none"> – Bereitstellung von Daten zur Fördergruppe alpine Führungskräfte
Tourismusverbände	<ul style="list-style-type: none"> – organisatorische Unterstützung zu Terminvereinbarungen für die Testungen

¹ Ein Product Owner trägt die Verantwortung für die Definition von Anforderungen und Funktionen sowie die Priorisierung derselben.

Quelle: BMLRT

(2) Die Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (in der Folge: **Bundesrechenzentrum GmbH**) setzte die zur Abwicklung des Förderprogramms erforderlichen Prozesse, einschließlich Implementierung der Abrechnungsdatenbank, technisch um; dies auf Basis der Anforderungen, die die Buchhaltungsagentur in Abstimmung mit dem Tourismusministerium definierte. Die Buchhaltungsagentur wurde in dieser Rolle von 19. Juni bis 21. Juli 2020 noch ohne schriftlichen Auftrag des Tourismusministeriums tätig. Im Zuge der Beauftragung der Buchhaltungsagentur als Abwicklungsstelle (**TZ 12**) wurde vereinbart, dass sie die Kosten für IT-Dienstleistungen der Bundesrechenzentrum GmbH ohne Aufschlag an das Tourismusministerium weiterverrechnet. Das technische System des Förderprogramms ging mit 1. Juli 2020 (Antragstellung) bzw. 8. Juli 2020 (Laboranwendungen) in Betrieb.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Die Buchhaltungsagentur als Auftraggeber und die Bundesrechenzentrum GmbH legten die Grundlagen der Zusammenarbeit, die Leistungsbeschreibungen und die voraussichtlichen Entgelte im Rahmen eines vorerst bis Mitte November 2020 geltenden Vertrags fest; die Anforderungen waren darin noch unvollständig definiert und sollten erst schrittweise erarbeitet werden. Im Zusammenhang mit der Verlängerung des Testprogramms präziserte die Buchhaltungsagentur auf Betreiben des Tourismusministeriums u.a. den Leistungsumfang und legte ab September 2020 eine monatliche Deckelung des Leistungsumfangs fest.

(3) Zu Beginn des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft standen in Österreich generell nur geringe Testkapazitäten zur Verfügung. Die Teststrategie des Gesundheitsministeriums zielte daher darauf ab, diese niedrigen Kapazitäten optimal für die Identifizierung potenzieller Fälle zu nutzen. Ab Herbst 2020 legte das Gesundheitsministerium den Schwerpunkt auf den Ausbau der Testkapazitäten und die Schaffung eines umfassenden, im Wesentlichen auf Antigentests basierenden Angebots für die gesamte Bevölkerung. Erst ab Herbst 2021 setzte das Gesundheitsministerium in seiner strategischen Ausrichtung u.a. auf eine Erhöhung der Testqualität durch den flächendeckenden und niederschweligen Einsatz von PCR-Tests bei gleichzeitiger Reduzierung der Anzahl von Antigen-Tests.

Das Tourismusministerium hatte in seinem Testprogramm für den Tourismus von Beginn an auf PCR-Tests gesetzt und dieses Programm in der Folge – auch nach der flächendeckenden Bereitstellung von Antigen-Tests für die gesamte Bevölkerung – aufrechterhalten. Dem Wandel in der strategischen Ausrichtung des Gesundheitsministeriums in Richtung eines flächendeckenden Einsatzes von PCR-Tests trug es insofern Rechnung, als das Testprogramm für den Tourismus seit Mai 2021 nur mehr subsidiär dort anwendbar war, wo kein entsprechendes alternatives Angebot bestand (siehe auch [TZ 13](#)).

- 9.2 Der RH hielt fest, dass das Tourismusministerium im Zusammenwirken insbesondere mit der Finanzprokurator und der Buchhaltungsagentur innerhalb kurzer Zeit ein Förderprogramm zur Durchführung österreichweiter Testungen im Tourismus umsetzte, wobei dieses zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für Regionen mit niederschwelligem Zugang zu anderen Testangeboten ausgelaufen war. Das Tourismusministerium schuf gemeinsam mit der Buchhaltungsagentur und der Bundesrechenzentrum GmbH zeitgerecht die technischen Voraussetzungen für die geordnete Abwicklung des Förderprogramms.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Der RH verwies in diesem Zusammenhang allerdings auf seine Feststellungen in TZ 8, wonach bei Vorliegen eines konkreten Bedarfs an einer klar definierten Leistung, wie in der gegenständlichen Konstellation, grundsätzlich einer Auftragsvergabe anstatt einer Förderung – spätestens mit Verlängerung des Förderprogramms ab Oktober 2020 – der Vorzug zu geben gewesen wäre, da diese in der Regel die stärkere rechtliche Gestaltbarkeit und Durchsetzbarkeit gewährleistet.

Der RH stellte darüber hinaus fest, dass das Tourismusministerium das Testprogramm noch weiter bis Ende Juli 2022 verlängerte.

- 9.3 Das Tourismusministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Gültigkeit der Sonderrichtlinie zum Testprogramm Sichere Gastfreundschaft aus abwicklungstechnischen Gründen bis 31. Juli 2022 erstreckt worden sei. Das Testangebot selbst sei aufgrund der Änderungen in der Teststrategie des Gesundheitsministeriums mit 31. März 2022 eingestellt worden.

Abwicklung der Förderung

Teilnehmende Labore

- 10.1 Das Tourismusministerium legte mit der Sonderrichtlinie zur Umsetzung des Testprogramms Anforderungen an Labore fest, u.a. zu den erforderlichen Berechtigungen, zum Leistungsumfang und zum Datenschutz. Im Rahmen des Förderprogramms konnten nur Labore in Anspruch genommen werden, die gegenüber dem Tourismusministerium eine Selbsterklärung zur Erfüllung dieser Anforderungen abgaben und mit der Buchhaltungsagentur einen Verrechnungsvertrag abschlossen; diese wurden als teilnehmende Labore auf der Website des Testprogramms¹⁴ bekannt gegeben und waren berechtigt, in diesem Rahmen Probenahmen, Testungen und Abrechnungen durchzuführen (in Summe waren das bis 31. August 2021 41 Labore).

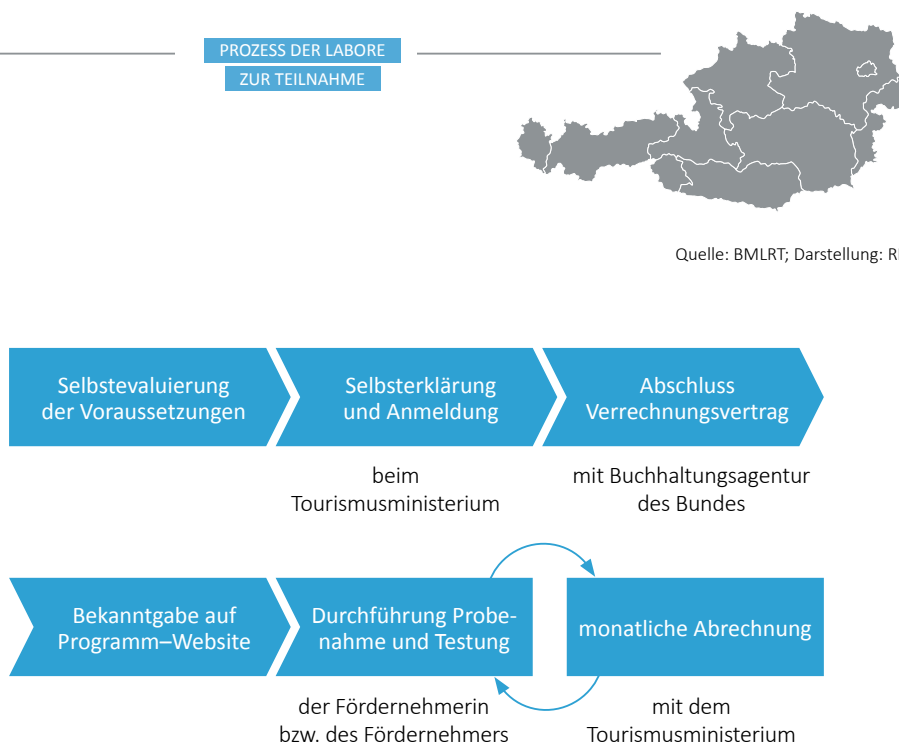
Eine systematische Überprüfung, ob die Labore die Anforderungen tatsächlich erfüllten, war nicht vorgesehen.

¹⁴ www.sichere-gastfreundschaft.at (abgerufen am 14. Juni 2022)

Die folgende Abbildung zeigt die Schritte zur Teilnahme der Labore am Testprogramm und der Verrechnung:

Abbildung 1: Prozess der Labore zur Teilnahme am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft

Österreich



10.2 Der RH hielt fest, dass das Tourismusministerium zur Umsetzung des Testprogramms im Tourismus ein Förderprogramm erstellte, das Anforderungen an Förderberechtigte und teilnehmende Labore sowie dafür erforderliche Prozesse definierte. Er hielt kritisch fest, dass keine unmittelbare Überprüfung der in den Förderrichtlinien festgelegten Anforderungen teilnehmender Labore durch das Tourismusministerium vorgesehen war, sondern dass eine Selbsterklärung der Labore ausreichte.

Der RH empfahl dem Tourismusministerium, ein Grobscreening hinsichtlich der Erfüllung der Voraussetzungen der am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft teilnehmenden Labore durchzuführen, bevor diese zur Erbringung von Leistungen in diesem Rahmen berechtigt werden.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

- 10.3 Das Tourismusministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass vor der Listung als teilnehmendes Labor ein Abgleich mit der Labor-Liste des Gesundheitsministeriums erfolgt sei. Die Anforderungen an Labore hätten außerdem eine Verpflichtung zur Teilnahme an Ringversuchen enthalten. Zudem sei die Durchführung von Ex-post-Kontrollen bei Laboren Bestandteil des Vertragsverhältnisses mit der Buchhaltungsagentur. Sofern entsprechende Ermittlungen oder einschlägige Medienberichte die fehlende Eignung einer Laboreinrichtung nahegelegt hätten, seien das Tourismusministerium und die Buchhaltungsagentur unmittelbar tätig geworden.
- 10.4 Der RH nahm davon Kenntnis, dass das Tourismusministerium und die Buchhaltungsagentur Maßnahmen setzten, sofern fehlende Eignungen von Laboreinrichtungen indiziert waren. Aus seiner Sicht wäre dennoch ein Grobscreening der teilnehmenden Labore schon vor der Erbringung von Leistungen zweckmäßig gewesen.

Nutzung des Testprogramms durch Förderwerberinnen und –werber

- 11.1 Grundlage für die regelmäßige Nutzung des Testangebots war die einmalige Registrierung mittels Online-Antragsformular über das Portal Austria. Mit Übermittlung dieses Förderantrags hatten die Förderwerberinnen und –werber zu bestätigen, dass sie die persönlichen Fördervoraussetzungen erfüllten, bzw. gegebenenfalls entsprechende Nachweise zu erbringen (TZ 9). Die relevanten Daten wurden in einer zentralen Abwicklungsdatenbank gespeichert. Die Buchhaltungsagentur als Abwicklungsstelle prüfte die eingegangenen Anträge (z.B. Gültigkeit der Adresse, Vollständigkeit der Nachweise, Zugehörigkeit zur Zielgruppe, Existenz der Betriebe). Im Falle von Mängeln forderte sie die Antragstellerin bzw. den Antragsteller zu einer Ergänzung auf bzw. leitete eine Berichtigung der Daten in die Wege.

Nach Erfassung in der Abwicklungsdatenbank erhielten die Förderwerberinnen und –werber mit E-Mail einen QR-Code¹⁵ zugesandt, wodurch der Fördervertrag zustande kam. Dieser QR-Code war die Voraussetzung, um einmal wöchentlich eine Testung bei einem der teilnehmenden Labore in Anspruch nehmen zu können. Die Auswahl des Labors und die konkreten Terminvereinbarungen erfolgten über die regionalen Tourismusverbände, durch die Betriebe oder auch eigenständig durch die Fördernehmerinnen bzw. –nehmer. Das Fortbestehen der formalen Fördervoraussetzungen zu einem späteren Zeitpunkt der Inanspruchnahme von Testungen wurde nicht überprüft.

¹⁵ QR = Quick Response; ein QR-Code speichert Informationen und macht sie abrufbar.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Die teilnehmenden Labore führten die Probenahmen selbst durch oder beauftragten geeignete Dritte und werteten die Proben aus. Die Probenahmen erfolgten direkt in den Laboren oder vor Ort in den Tourismusregionen. Durch Einscannen des QR-Codes erhielten die Labore eingeschränkten Zugang zum zugehörigen Datensatz in der Abwicklungsdatenbank und ergänzten diesen um Daten zu den Testungen (z.B. Zeitpunkt der Probenahme). Mit der Inanspruchnahme der Testung kam ein Behandlungsvertrag der Fördernehmerinnen bzw. -nehmer mit dem jeweiligen Labor zustande. Damit wurde das Tourismusministerium ermächtigt, den Zuschuss direkt an das Labor auszuzahlen. Die Abrechnung der Förderung erfolgte direkt zwischen den Laboren und dem Tourismusministerium (TZ 12).

Nachstehend ist der Prozess zur Nutzung des Testprogramms – in vereinfachter Form – grafisch dargestellt:

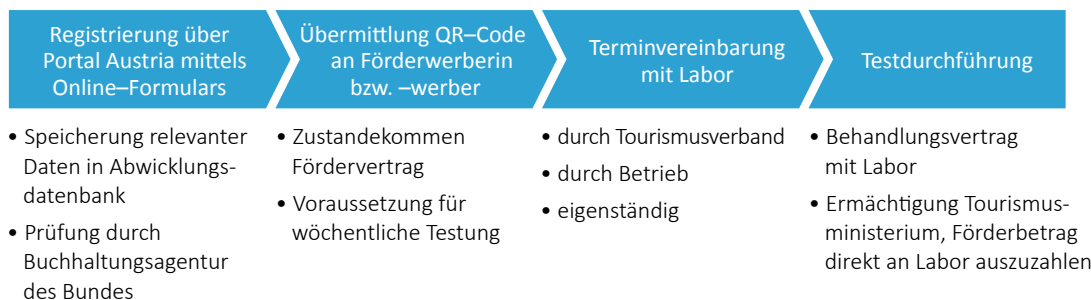
Abbildung 2: Prozess zur Nutzung des Testprogramms

Österreich

PROZESS FÜR
FÖRDERWERBERINNEN
UND -WERBER



Quelle: BMLRT; Darstellung: RH



11.2 Der RH hielt fest, dass das für das Testprogramm entwickelte System einer einmaligen Registrierung der Förderwerberinnen bzw. -werber mittels Online-Formulars und anschließender Zusendung eines eindeutigen Identifizierungsmerkmals (QR-Code), das zur Inanspruchnahme der Leistungen berechtigte, eine geordnete Abwicklung sicherstellte. Es ermöglichte den Angehörigen der definierten Zielgruppen den Zugang zu regelmäßigen PCR-Testungen und war einfach um weitere Zielgruppen erweiterbar.

- 11.3 Das Tourismusministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Sonderrichtlinie eine verpflichtende Abmeldung durch die Fördernehmerin bzw. den Fördernehmer vorsehe, falls die Fördervoraussetzungen wegfielen. Darüber hinaus sei im Zuge der Verlängerung des Testangebots Sichere Gastfreundschaft für die Sommersaison 2021 von allen angemeldeten Fördernehmerinnen und -nehmern eine erneute Bestätigung zum Vorliegen der Fördervoraussetzungen („Ergänzungserklärung“) verlangt worden. Da rd. 38.000 Personen keine derartige Erklärung abgegeben hätten, sei deren Teilnahmeberechtigung gelöscht worden und ohne erneute Anmeldung keine weitere Teilnahme am Testangebot möglich gewesen.

Abrechnungskontrolle und Auszahlung der Förderung

- 12.1 (1) Mit der Abrechnungskontrolle und Abwicklung der Auszahlungen beauftragte das Tourismusministerium die Buchhaltungsagentur. Die Labore übermittelten an die Buchhaltungsagentur monatlich eine Sammelabrechnung der von ihnen durchgeführten Tests mit einer Abrechnungsdatei als Beilage. Diese listete die wesentlichen Kenndaten tabellarisch auf, insbesondere Angaben zur Fördernehmerin bzw. zum Fördernehmer mit eindeutiger Antragskennung, Angaben zur Probenahme, eindeutige Testidentifikation und Testdatum.

Die Buchhaltungsagentur prüfte die monatlichen Abrechnungen vor Auszahlung im Rahmen eines Abgleichs mit der Abwicklungsdatenbank. Konkret prüfte sie etwa, ob

- die relevanten Daten vorhanden waren,
- die angeführten Antragskennungen (Personen) tatsächlich existierten und zum Zeitpunkt der Probenahme auch aktiv waren,
- die Probenahmen in der Abwicklungsdatenbank gemeldet waren,
- nicht mehr als eine Testung pro Person und Kalenderwoche verrechnet wurde¹⁶ sowie
- einzelne Testungen nicht doppelt oder mehrfach aufgelistet waren.

Bei festgestellten Fehlern nahm sie Kontakt mit dem betroffenen Labor auf und veranlasste Korrekturen.

(2) Der RH überprüfte die insgesamt 288 Abrechnungsdateien der bis Juli 2021 ausbezahlten Abrechnungen der Labore und glich die darin enthaltenen 1,37 Mio. Positionen (verrechnete Testungen) dateiübergreifend über den gesamten vergangenen Förderzeitraum ab. Er stellte bei 3.127 Positionen Klärungsbedarf fest, z.B. fehlte die Antragskennung, wurde die Antragskennung mehrfach an einem Tag zur Verrechnung verwendet oder war die eindeutige Testidentifikation mehrfach

¹⁶ Solche Fälle waren technisch im System zwar grundsätzlich unterbunden, konnten aber bei händischen Ergänzungen der Abrechnungsdateien oder wenn die Labore diese nicht automationsunterstützt aus dem Portal Austria generierten, vorkommen.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

enthalten. Die Abklärung der Fälle gemeinsam mit dem Tourismusministerium und der Buchhaltungsagentur ergab, dass 1.949 dieser Positionen bereinigt worden waren.¹⁷ 1.178 der vom RH identifizierten Positionen (589 doppelt verrechnete Testungen) erwiesen sich als ungerechtfertigte Auszahlungen. Dies waren Testungen, die jeweils ein Labor in zwei verschiedenen Monatsrechnungen verrechnete.

(3) Ergänzend war eine Abrechnungsprüfung durch die Buchhaltungsagentur nach Auszahlung der Förderbeträge vorgesehen. Dabei sollte die Buchhaltungsagentur stichprobenartig im Nachhinein die Einhaltung der Fördervoraussetzungen und die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel bei den Laboren vor Ort prüfen. Diese Prüfungen sollten nach Beendigung des Testprogramms und Abgabe aller Abrechnungen durch die Labore erfolgen. Am 8. Juli 2021 schlossen das Tourismusministerium und die Buchhaltungsagentur einen Vertrag, wonach die Buchhaltungsagentur noch vor Abschluss des Testprogramms bei einem Labor den Prozess der Testungen in Bezug auf die Abrechnung als Pilotprojekt prüfen sollte.

Zur endgültigen Vorgangsweise bei den Nachprüfungen lag im August 2021 ein Vertragsentwurf vor. Dieser sah – neben der Prüfung des Prozesses der Testung – zur Abrechnungsprüfung bei neun ausgewählten Laboren u.a. auch vor, das tatsächliche Vorliegen von Angestelltenverhältnissen getesteter Personen zu einem Tourismusbetrieb stichprobenweise im Nachhinein zu prüfen.

12.2 Der RH beurteilte die laufenden Prüfungen der Buchhaltungsagentur vor der Auszahlung als grundsätzlich zweckmäßig, um missbräuchliche Verrechnungen durch die Labore (etwa Verrechnung nicht durchgeführter Testungen oder von Testungen nicht berechtigter Personen) weitgehend hintanzuhalten. Im Zuge einer Prüfung sämtlicher Abrechnungsdateien stellte der RH allerdings fest, dass es mangels übergreifenden Abgleichs zwischen den Monatsabrechnungen der Labore in 589 Fällen zu Doppelzahlungen gekommen war.

Der RH empfahl dem Tourismusministerium, sicherzustellen, dass im Zuge der laufenden Abrechnungskontrolle des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft auch eine systematische abrechnungsübergreifende Prüfung zu eventuellen Doppelverrechnungen von Testungen durch die Labore vorgenommen wird.

Er empfahl dem Tourismusministerium weiters, Abrechnungsprüfungen bei den am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft teilnehmenden Laboren vor Ort grundsätzlich laufend zu veranlassen und die zu überprüfenden Labore nach nachvollziehbaren, risikobasierten Kriterien auszuwählen sowie Vorgaben zu Art und Umfang der Prüfungen zu treffen.

¹⁷ Dies betraf z.B. Fälle, in denen die Buchhaltungsagentur Testungen trotz fehlender Antragskennungen vor Auszahlung anhand anderer Merkmale eindeutig einer Person zuordnen konnte oder nach Prüfung durch die Buchhaltungsagentur keine Auszahlung erfolgt war.



- 12.3 Das Tourismusministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung zur Prüfung von Doppelverrechnungen bereits implementiert worden sei.

Laufende Vor-Ort-Kontrollen seien vor dem Hintergrund des ursprünglichen Planungshorizonts für die Laufzeit (drei Monate bzw. bis Ende Oktober 2020) zunächst als Ex-post-Kontrollen konzipiert worden. Sofern Ermittlungen oder einschlägige Medienberichte die fehlende Eignung einer Laboreinrichtung nahelegten, seien das Tourismusministerium und die Buchhaltungsagentur unmittelbar tätig geworden. Aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Einstellung des Testangebots werde die Empfehlung des RH im Zuge der Ex-post-Kontrollen bestmöglich umgesetzt.

Festlegung des Förderbetrags

- 13.1 (1) Mit der ursprünglich für die Sommersaison 2020 geltenden Sonderrichtlinie legte das Tourismusministerium die Höhe der Förderung pro PCR-Testung mit maximal 85 EUR¹⁸ fest. Dieser Betrag blieb in den beiden folgenden Fassungen der Richtlinie bis Ende April 2021 unverändert. Mit dem Betrag waren auch die bei einer dezentralen Abstrichnahme anfallenden Transport-, Logistik- und Organisationskosten abgedeckt. Dieser Maximalbetrag wurde von allen Laboren verrechnet.

(2) Die Festlegung des Förderbetrags je Testung mit 85 EUR beruhte auf den Preiskalkulationen der am Pilotprojekt beteiligten Labore (Konsortium und AGES).

Das Tourismusministerium beauftragte – unter Verweis auf die Dringlichkeit direkt und ohne Einholung von Vergleichsangeboten – am 6. Juli 2020 ein Beratungsunternehmen, Dienstleister A, diese Kalkulation zu plausibilisieren. In der Folge beauftragte das Tourismusministerium den Dienstleister A auch mit Leistungen zur Weiterentwicklung des Testangebots und zum laufenden, begleitenden Monitoring der Preisangemessenheit. Bis Ende August 2021 bezahlte das Tourismusministerium dafür rd. 26.500 EUR.

Basierend auf einer vertieften Analyse der einzelnen Kostenfaktoren vom 1. Juli 2020 schätzte das Beratungsunternehmen die Spanne der Gesamtkosten pro Testung auf 66 EUR bis 99 EUR. Zusammenfassend beurteilte es die – von den am Testbetrieb beteiligten Laboren angegebenen – Kosten als plausibel und den Betrag von 85 EUR je Test als angemessen. Der Betrag setzte sich aus den Kosten für die eigentliche Testdurchführung von 50 EUR und den Kosten für die Logistik von 35 EUR zusammen.

¹⁸ Auf Ersuchen des Tourismusministeriums im Zusammenwirken mit der Finanzprokurator stellte das Bundesministerium für Finanzen klar, dass die im Rahmen des Testprogramms erbrachten Leistungen bei allen beteiligten Laboren (sowohl die schon auf Basis von § 6 Umsatzsteuergesetz steuerbefreiten humanmedizinischen Labore mit Ärzten als auch sonstige berechnete Labore) umsatzsteuerfrei bleiben.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Im Zuge des laufenden Monitorings der Preisangemessenheit wies das Beratungsunternehmen anlässlich einer ersten Zwischenevaluierung zum Prozessablauf Ende August 2020 auf Möglichkeiten zur Kostensenkung durch „Proben-Pooling“, d.h. Zusammenführung von Proben mehrerer Personen zu einem Test, hin. Auch Anfang Februar 2021 erachtete das Beratungsunternehmen den Preis von 85 EUR für das bestehende Gesamtpaket grundsätzlich noch als angemessen, signifikant geringere Kosten wären aber durch Änderung der analytischen Methode (zwischenzeitlich auf den Markt gekommene Antigen-Tests statt PCR-Tests) oder Änderung bei der Probengewinnung (Selbsttestung) erreichbar. Im März 2021 wies das Beratungsunternehmen darauf hin, dass die Fixkosten der anbietenden Labore nach Abdeckung der Anlaufkosten in der Systemerstellung gesunken sein sollten und bei Aufrechterhaltung der Qualität eine Reduktion der Förderhöhe um 5 % bis 15 % realistisch erscheine.

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Testangebots für die Sommersaison 2021 nahm das Beratungsunternehmen im April 2021 u.a. eine getrennte Kostenanalyse für die Bereiche der eigentlichen Testdurchführung und der Logistik vor. Diese Analyse zeigte bei der Testdurchführung deutliche Kostenvorteile von Hochdurchsatz¹⁹ gegenüber Standardlaboren und bei der Logistik deutliche Unterschiede bei Probenahmen in Ballungsräumen gegenüber solchen außerhalb von Ballungsräumen. Während sich etwa für Standardlabore außerhalb von Ballungsräumen eine Gesamtkostenspanne von 64 EUR bis 81 EUR errechnete, lag diese bei Hochdurchsatzlaboren in Ballungsräumen zwischen 42 EUR und 60 EUR.

(3) Mit der ab Mai 2021 für die Sommersaison 2021 geltenden vierten Fassung der Sonderrichtlinie reduzierte das Tourismusministerium die maximale Höhe der Förderung pro Testung auf 57 EUR. Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (August 2021) verrechneten ab Mai 2021 alle Labore den Betrag von 57 EUR pro Testung. Bezogen auf die Anzahl der Testungen im April 2021 von rd. 35.000 pro Woche entsprach dies einer Ausgabenreduzierung von rd. 1 Mio. EUR wöchentlich.

Gleichzeitig wurde festgelegt, dass dieser Höchstbetrag durch Veröffentlichung auf der Website der Testung Sichere Gastfreundschaft spätestens 48 Stunden vor Inkrafttreten geändert werden konnte. Außerdem konnten Beschäftigte im Tourismus das Testangebot nicht mehr nutzen, wenn sonstige allgemeine niederschwellige kostenlose PCR-Testmöglichkeiten für symptomlose Personen zur Verfügung standen (zu dieser Zeit ausschließlich Wien). Das Testangebot stand ab Mai 2021 also nur mehr subsidiär zur Verfügung.

¹⁹ Laut Dienstleister A war ab 2.000 Proben pro Tag davon auszugehen, dass es sich um ein Hochdurchsatzlabor handelt.

(4) Gemäß der ab Oktober 2020 geltenden Verordnung des Gesundheitsministeriums zur Durchführung von COVID-19-Tests im niedergelassenen Bereich hatten Krankenversicherungsträger für die laboranalytische Auswertung eines PCR-Tests 60 EUR zu bezahlen, ab Juli 2021 wurde dieser Betrag auf 50 EUR reduziert. Das Gesundheitsministerium vergütete den Ländern im Rahmen des Kostenersatzes nach dem Epidemiegesetz für behördlich angeordnete Tests ab Mai 2020 maximal 85 EUR pro Test und reduzierte diesen Betrag mit Jänner 2021 auf 60 EUR.

13.2 (1) Nach Auffassung des RH ergab sich Anfang Juli 2020 die Höhe des festgelegten Förderbetrags von 85 EUR pro PCR-Test dadurch, dass die Labore neben den Kosten der eigentlichen Testdurchführung auch jene für die Organisation und Logistik einer dezentralen Probenahme in den touristischen Regionen abzudecken hatten. Auch waren zu diesem Zeitpunkt alternative und kostengünstigere Testverfahren (vor allem Antigen-Tests) nicht verfügbar. Der RH kritisierte allerdings, dass das Tourismusministerium die im Zuge der weiteren Evaluierung des Förderprogramms durch den Dienstleister A eingebrachten Vorschläge für Kosteneinsparungen, z.B. durch Änderungen von Art und Umfang der Leistung oder durch Berücksichtigung unterschiedlicher Kosten der Labore, nicht zeitnah verfolgte. Das Tourismusministerium konnte erst mit einer Senkung des Förderbetrags auf 57 EUR im Mai 2021 signifikante Kosteneinsparungen erzielen. Bezogen auf das Testvolumen im April 2021 hätte allerdings eine frühere Senkung des Förderbetrags wöchentliche Einsparungen von rd. 1 Mio. EUR ermöglicht, woraus sich insgesamt ein beträchtliches Einsparungspotenzial ergeben hätte.

(2) Der RH hielt fest, dass das Tourismusministerium allen beteiligten Laboren, unabhängig von den tatsächlichen Kosten und Preisen der Labore, durchgängig den festgelegten Maximalbetrag je Testung bezahlte. Er hob kritisch hervor, dass das Tourismusministerium – bei einer anderen rechtlichen Konstruktion im Wege von Ausschreibungen – vor allem bei den größeren Laboren und für Probenahmen in Ballungsräumen niedrigere Abgeltungsbeträge und damit insgesamt deutliche Kosteneinsparungen erreichen hätte können. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Ausführungen in [TZ 15](#), wonach mehr als die Hälfte der Gesamtförder-summe auf ein Labor entfiel.

Der RH empfahl dem Tourismusministerium, Förderprogramme, in deren Rahmen eindeutig definierte Leistungen für eine Vielzahl von Personen mit einem festen Betrag gefördert werden – wie dies beim Testprogramm Sichere Gastfreundschaft der Fall war –, laufend auf Einsparungsmöglichkeiten bezüglich der Art und des Umfangs der geförderten Leistung sowie auf die Entwicklung der tatsächlichen Kosten der geförderten Leistung zu überprüfen; gegebenenfalls wäre der Förderbetrag anzupassen.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Im Hinblick auf die durchgängige Auszahlung des Maximalbetrags an alle beteiligten Labore verwies der RH auf seine Empfehlung in [TZ 8](#), bei Vorliegen eines konkreten Bedarfs an einer klar definierten Leistung einer Auftragsvergabe den Vorzug vor einer Förderung zu geben. Mit einer solchen Konstruktion wäre es aus Sicht des RH durch entsprechende Vertragsgestaltung möglich, bei grundlegenden Änderungen von Voraussetzungen – wie marktbedingten Preissenkungen oder Kostenreduktionen bei den Anbietern – auf Basis nachvollziehbarer Kostenkalkulationen der Leistungserbringer angemessene niedrigere Beträge zu verhandeln.

(3) Der RH hielt fest, dass das Tourismusministerium sein Angebot für Beschäftigte im Tourismus zur Nutzung des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft subsidiär für die Regionen aufrechterhielt, in denen keine sonstigen niederschweligen PCR-Testmöglichkeiten bestanden. Er gab zu bedenken, dass spätestens ab Winter 2021/22 in allen Ländern sonstige PCR-Testmöglichkeiten zur Verfügung standen.

Der RH empfahl daher dem Tourismusministerium, das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft auslaufen zu lassen und in Abstimmung mit dem Gesundheitsministerium nach Möglichkeit in die niederschweligen PCR-Testangebote der Länder zu integrieren.

(4) Der RH hielt weiters fest, dass er die Direktvergabe des Auftrags zur Plausibilisierung und zum begleitenden Monitoring der für die Testung anfallenden Kosten an den Dienstleister A in Anbetracht des großen Zeitdrucks für nachvollziehbar erachtete. Er kritisierte allerdings, dass das Tourismusministerium den Zeitdruck teilweise selbst verantwortete, weil nach Ende des Pilotprojekts kurzfristig eine andere Vorgehensweise als ursprünglich geplant gewählt wurde ([TZ 7](#)).

Der RH empfahl dem Tourismusministerium, Projekte, wie das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft, so zeitgerecht zu planen, dass die Durchführung ordnungsgemäßer Vergabeverfahren für damit im Zusammenhang stehende Leistungen möglich ist.

- 13.3 Das Tourismusministerium führte zur Kritik an der teilweise zeitverzögerten Umsetzung von Empfehlungen des Dienstleisters A aus, dass sich die Lage insgesamt äußerst dynamisch gestaltet habe. Während der Laufzeit seien zahlreiche Neuerungen empfohlen und auch diskutiert worden, etwa ein Umstieg auf Antikörper- oder Antigen-Tests. Letztlich hätten sich PCR-Tests bewährt und Pooling sowie Selbstabnahme durch Gurgeln seien ermöglicht worden. Die im Zuge der Befassung des Dienstleisters A Anfang 2021 getroffene Empfehlung habe auf die Beibehaltung des Systems und der maximalen Förderhöhe bis zum Ende der Wintersaison 2020/21 (Ende April 2021) gelautet. Die anlässlich der Verlängerung des Testangebots empfohlene Absenkung der maximalen Förderhöhe sei umgehend umgesetzt worden.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Bei der Förderung habe es sich nicht um einen „festen Betrag“, sondern um einen maximalen Förderbetrag gehandelt. Eine Verrechnung der durchgeführten Leistungen zu unter dieser Grenze liegenden Beträgen wäre möglich gewesen.

Es sei grundsätzlich zutreffend, dass im Winter 2021/22 in allen Ländern Programme zur Schaffung von PCR-Testmöglichkeiten im Aufbau befindlich gewesen waren. Gemessen an Wien habe aus Sicht des Tourismusministeriums jedoch kein Land eine ähnlich zuverlässige Abdeckung sicherstellen können. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Ankündigung der Kommission zur gesamtstaatlichen COVID-Krisen-koordination (GECKO) vom Jänner 2022 hinzuweisen, dass ein österreichweit flächendeckendes System erarbeitet werden sollte. Im Übrigen sei das Testangebot aufgrund der Änderungen in der Teststrategie des Gesundheitsministeriums mit 31. März 2022 eingestellt worden.

Der Dienstleister A habe zudem über ausgewiesene Expertise im Gesundheitsbereich verfügt; dieser Umstand sei mitentscheidend für die Direktvergabe des Auftrags gewesen.

- 13.4 Der RH wies darauf hin, dass der Förderbetrag zwar theoretisch als Maximalbetrag festgelegt wurde, sich aber in der praktischen Umsetzung tatsächlich als fester Betrag erwiesen hatte.

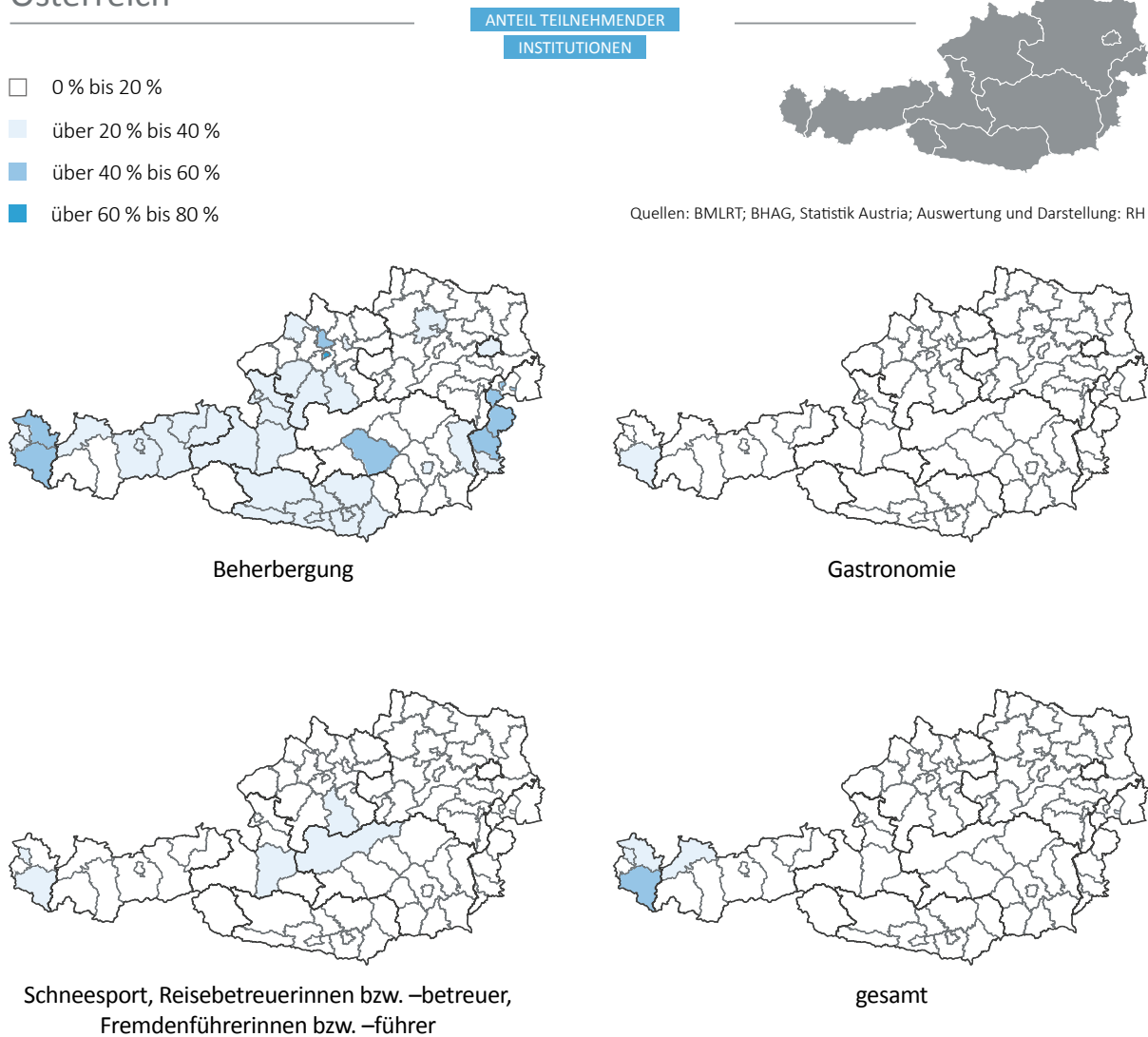
Teilnahmeberechtigte und Inanspruchnahme

- 14.1 (1) Das Tourismusministerium nahm an, dass das gewählte Modell der Individualförderung eine regionale Abdeckung gewährleistete. Es erhob aus eigenen Datenbeständen sowie mit Unterstützung der Wirtschaftskammer Österreich aus dem Gewerbeinformationssystem Austria Institutionen (z.B. Gewerbetreibende oder Vereine), deren Angehörige zur Teilnahme am Testprogramm berechtigt waren. Diese Informationen zog es zur Überprüfung einlangender Förderanträge heran. Zu alpinen Führungskräften sowie Privatzimmervermieterinnen und -vermietern und deren Angehörigen waren keine Daten verfügbar. Angehörige dieser Fördergruppen hatten ihre Förderberechtigung über Berufsausweise, Meldebestätigungen bzw. Bestätigungen der Gemeinde nachzuweisen. Zum Stichtag 12. Mai 2021 waren 55.962 Institutionen aus der Fördergruppe Gastronomie, 19.187 aus der Fördergruppe Beherbergung und 6.577 aus den Fördergruppen Schneesport, Reisebetreuerinnen bzw. -betreuer sowie Fremdenführerinnen bzw. -führer teilnahmeberechtigt.

In folgender Abbildung wird der Anteil der Institutionen, deren Angehörige bis zum 29. August 2021 am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft teilnahmen, an den insgesamt teilnahmeberechtigten Institutionen dargestellt:

Abbildung 3: Anteil teilnehmender Institutionen am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft

Österreich



In der Abbildung ist ersichtlich, dass sich

- Institutionen der Fördergruppe Beherbergung verhältnismäßig stärker am Testprogramm beteiligten als Institutionen anderer Fördergruppen,
- in keinem Bezirk bzw. keiner Statutarstadt und für keine Fördergruppe mehr als 80 % der teilnahmeberechtigten Institutionen am Testprogramm beteiligten,
- in 90 der 94 Bezirke bzw. Statutarstädte nur bis zu 20 % der teilnahmeberechtigten Institutionen am Testprogramm beteiligten und
- in Bezirken bzw. Statutarstädten im Osten Österreichs überwiegend nur bis zu 20 % der teilnahmeberechtigten Institutionen am Testprogramm beteiligten.

Das Tourismusministerium wies zur Erklärung der geringen Teilnehmeraten auf das gewählte System der Individualförderung hin, in dem Förderwerberinnen bzw. –werber freiwillig über die Inanspruchnahme des Testprogramms entscheiden würden, sowie auf regionale und fördergruppenspezifische Unterschiede (z.B. betriebliche Strukturen oder saisonale Ausrichtung). Zur Steigerung der Teilnehmeraten habe es das Testprogramm über Websites, Newsletter, die Tourismusverbände, Interessenvertretungen sowie teilnehmende Labore beworben.

(2) Das Tourismusministerium ging in der ersten Fassung der Sonderrichtlinie (1. Juli bis 31. August 2020) davon aus, dass sich wöchentlich 65.000 Förderberechtigte testen lassen würden. Es konnte nicht begründen, wie dieser Wert zustande kam und verwies auf die fehlende Relevanz aufgrund der Freiwilligkeit des Testangebots. Mit den folgenden Fassungen der Sonderrichtlinie waren folgende Schätzungen des Tourismusministeriums verbunden:

- für die 2. Fassung der Sonderrichtlinie (1. September bis 1. November 2020) 320.000 Förderberechtigte und 110.000 Testungen pro Woche (34,4 %),
- für die 3. Fassung der Sonderrichtlinie (2. November 2020 bis 30. April 2021) 537.500 Förderberechtigte und bis zu 80.875 Testungen pro Woche (15,0 %) bzw.
- für die 4. Fassung der Sonderrichtlinie (1. Mai bis 31. Oktober 2021) eine unbestimmte Reduktion der Anzahl Förderberechtigter und 40.000 Testungen pro Woche.

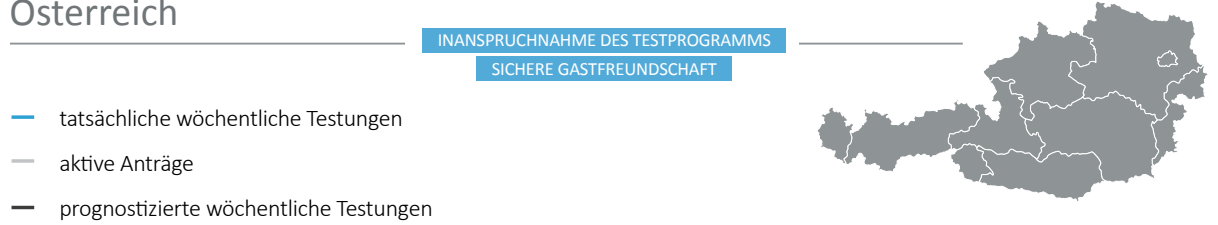
Die nachstehende Abbildung zeigt den Verlauf wöchentlicher Testungen und aktiver Anträge im Vergleich zu den prognostizierten Werten:



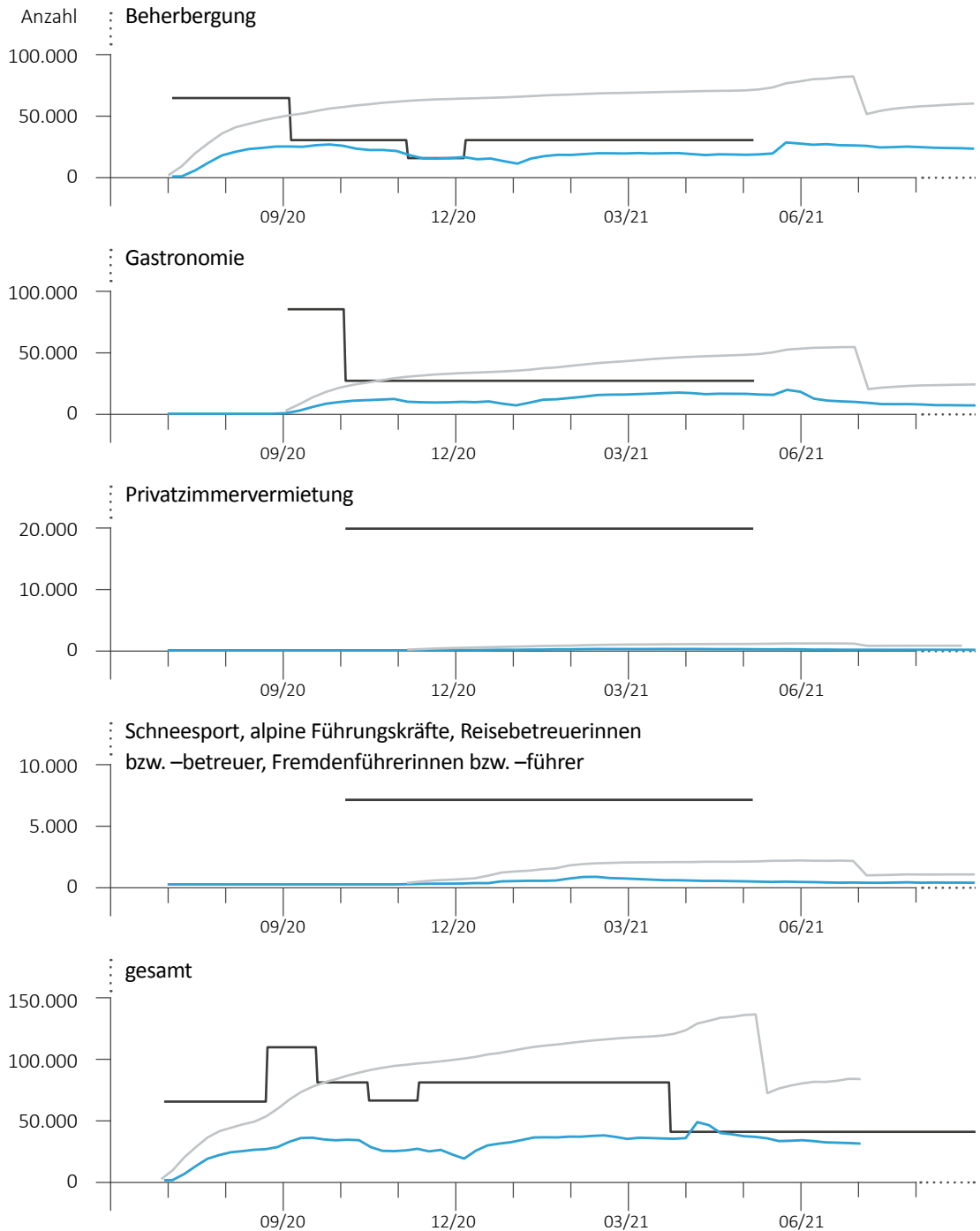
Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Abbildung 4: Prognostizierte und tatsächliche Inanspruchnahme des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft

Österreich



Quellen: BMLRT; BHAG; Auswertung und Darstellung: RH



Im Zeitraum November 2020 bis Mai 2021 waren die Dienstleistungsangebote vor allem der Fördergruppen Beherbergung und Gastronomie durch COVID-19-Not- und Schutzmaßnahmen²⁰ eingeschränkt (Lockdown). Die wöchentlichen Testungen erreichten die prognostizierten Werte nur im November 2020 für die Fördergruppe Beherbergung und im Mai 2021 für alle Fördergruppen in Summe. Insgesamt – sowie in den Fördergruppen Beherbergung und Gastronomie ab November 2020 – waren ausreichend Förderberechtigte mit aktiven Anträgen vorhanden, um die prognostizierten Testungen zu erreichen, diese Förderberechtigten nahmen aber die Testungen nicht wöchentlich in Anspruch.

Das Tourismusministerium wies zur Teilnehmerate auf den freiwilligen Charakter des Testprogramms hin sowie auf begleitende Einflussfaktoren – den Verlauf der COVID-19-Pandemie und diesbezügliche Maßnahmen (z.B. Impfmöglichkeiten, Antigen-Tests, Dienstverrichtung mit Mund-Nasen-Schutz).

14.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass bis zum 29. August 2021 in 90 der 94 Bezirke bzw. Statutarstädte nur bis zu 20 % der teilnahmeberechtigten Institutionen das Testprogramm in Anspruch nahmen. Vor allem im Osten Österreichs sowie in der Fördergruppe Gastronomie nahmen wenige der berechtigten Institutionen teil. Die vom Tourismusministerium getroffene Annahme der regionalen Abdeckung durch das Testprogramm war daher nach Ansicht des RH nicht zutreffend. Er verkannte dabei nicht, dass Dienstleistungen im Tourismus aufgrund von Maßnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 nur eingeschränkt nutzbar waren.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass das Tourismusministerium die erste Annahme von 65.000 Testungen pro Woche nicht begründen konnte. Er hielt kritisch fest, dass die prognostizierten Werte vor allem in den Fördergruppen Privatzimmervermietung sowie Schneesport, alpine Führungskräfte, Reisebetreuerinnen bzw. -betreuer und Fremdenführerinnen bzw. -führer – trotz Reduktion auf 15 % der geschätzt anspruchsberechtigten Personen – nicht erreicht wurden. Er wies in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass in den Fördergruppen Beherbergung und Gastronomie zwar ausreichend Förderberechtigte aktiv gemeldet waren, um die prognostizierten Werte zu erreichen, diese das Testprogramm jedoch nicht wöchentlich in Anspruch nahmen.

²⁰ COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, BGBl. II 463/2020; COVID-19-Notmaßnahmenverordnung, BGBl. II 479/2020; 2. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, BGBl. II 544/2020; 3. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, BGBl. II 566/2020; 2. COVID-19-Notmaßnahmenverordnung, BGBl. II 598/2020; 3. COVID-19-Notmaßnahmenverordnung, BGBl. II 27/2021; 4. COVID-19-Notmaßnahmenverordnung, BGBl. II 49/2021; 4. COVID-19-Schutzmaßnahmenverordnung, BGBl. II 58/2021

- 14.3 Das Tourismusministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass gemäß Sonderrichtlinie nicht die Institutionen, sondern Beschäftigte bzw. Personen aus diesen teilnahmeberechtigt gewesen seien.

Grundsätzlich sei festzuhalten, dass die Schätzungen im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzungen gemäß § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013²¹ erstellt worden seien und diese Mengengerüste wesentliche Bedeutung für die Dotierung gehabt hätten. Da eine ausreichende Bedeckung sichergestellt sein müsse, sei im Sinne des Vorsichtsprinzips innerhalb einer realistischen Spannweite jeweils von einer hohen Inanspruchnahme ausgegangen worden. Auch seien zum Zeitpunkt der Einführung im Juli 2020 keine Erfahrungswerte zu anderen freiwilligen und kostenlosen PCR-Testangeboten vorgelegen. Zunächst sei davon ausgegangen worden, dass 70 % der Beherbergungsbetriebe geöffnet seien und bis zu 80 % der dort beschäftigten Personen – insgesamt also rd. 65.000 Personen – eine Testung in Anspruch nehmen würden. Im Zuge der Erweiterungen des Kreises der förderberechtigten Personen hätten diese Mengengerüste ohne nennenswerte Verbesserung der Schätzgrundlage angepasst werden müssen. In der Rückschau habe sich aber gezeigt, dass die Schätzungen aufgrund der Erfahrungswerte mit Fortdauer des Testangebots immer treffsicherer geworden seien.

Das Testangebot Sichere Gastfreundschaft sei vor allem im Bereich der Ferienhotellerie gut angenommen worden. Diese sei im Vergleich zur Stadthotellerie weniger stark von der COVID-19-Pandemie betroffen gewesen und traditionell eher im Westen Österreichs zu finden. Die Inanspruchnahme des Testangebots stimme somit mit den touristischen Gegebenheiten während der COVID-19-Pandemie in Österreich überein.

- 14.4 Der RH betonte, dass das Tourismusministerium weder in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung noch im Zuge der Gebarungsüberprüfung eine nähere Erläuterung zum Mengengerüst angegeben hatte.

Er hob weiters hervor, dass die Inanspruchnahme des Testprogramms durch die Förderberechtigten gering war und das vom Tourismusministerium gewählte Modell der Individualförderung die gewünschte regionale Abdeckung – auch unter Berücksichtigung der COVID-19-bedingten Einschränkungen im Tourismus – nicht sicherstellen konnte (Abbildung 3).

²¹ BGBl. I 139/2009 i.d.g.F.



Finanzierung des Testprogramms und Ausgaben

- 15.1 (1) Mit Ministerratsbeschluss vom 24. Juni 2020 stellte die Bundesregierung die Finanzierung des Testprogramms aus Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds für 2020 mit bis zu 150 Mio. EUR in Aussicht. Dem Antrag des Tourismusministeriums vom 10. Juli 2020 auf eine Mittelverwendungsüberschreitung von 100,16 Mio. EUR im Jahr 2020 stimmte das Bundesministerium für Finanzen am 3. September 2020 zu. Im Jahr 2021 genehmigte das Bundesministerium für Finanzen weitere dahingehende Anträge auf Mittelverwendungsüberschreitungen von insgesamt 108,14 Mio. EUR.

Die für das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft gewidmeten Mittel betragen damit in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt 208,30 Mio. EUR, davon entfielen 204,83 Mio. EUR auf die Förderung der Testungen selbst und 3,47 Mio. EUR auf damit im Zusammenhang stehende Leistungen (Projektmanagement und Administration).

Im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung für das Testprogramm formulierte das Tourismusministerium das Ziel, Nächtigungsrückgänge im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 unter 36 % zu halten.²² Eine Evaluierung des Programms war nach Ende des Abrechnungszeitraums im Jahr 2021 auf Basis der Entwicklung von Ankünften und Nächtigungen vorgesehen. Nach den von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (in der Folge: **Statistik Austria**) veröffentlichten Zahlen lag der Rückgang der Nächtigungen für das Jahr 2020 bei 35,9 %; bezogen auf die Sommersaison bei 31,8 %.

²² Die prognostizierten Nächtigungsrückgänge für die Sommersaison 2020 in den Ländern waren: Burgenland 38,0 %, Kärnten 43,8 %, Niederösterreich 41,6 %, Oberösterreich 43,1 %, Salzburg 48,7 %, Steiermark 39,4 %, Tirol 49,4 %, Vorarlberg 47,4 % und Wien 59,1 %.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

(2) Mit Ende August 2021 stellten sich die für das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft angefallenen – aus Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds finanzierten – Ausgaben des Tourismusministeriums wie folgt dar:

Tabelle 7: Ausgaben für das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft bis Ende August 2021

Verwendung	2020	2021	gesamt
	in Mio. EUR		
Testungen	43,05	82,07	125,12
Projektmanagement und Administration	0,47	0,99	1,46
<i>davon</i>			
– <i>Abwicklung der Förderung durch die Buchhaltungsagentur des Bundes</i>	<i>0,37</i>	<i>0,79</i>	<i>1,17</i>
– <i>Beratungsleistungen</i>	<i>0,02</i>	<i>0,01</i>	<i>0,03</i>
– <i>Unterstützung Projektmanagement (Arbeitsleihen Projektleitung und Call Center)</i>	<i>0,07</i>	<i>0,19</i>	<i>0,26</i>
Testprogramm gesamt	43,52	83,06	126,58

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMLRT; Haushaltsverrechnung des Bundes

Darüber hinaus entstanden dem Tourismusministerium Ausgaben im Rahmen des Pilotprojekts von rd. 390.000 EUR (**TZ 7**), die nicht aus Mitteln des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds finanziert wurden.

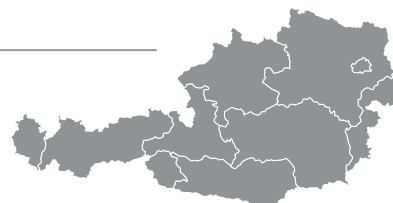
(3) Die bis Ende August 2021 für Testungen geleisteten Auszahlungen von insgesamt 125,12 Mio. EUR verteilten sich auf 36 Labore. Auf das umsatzmäßig größte der Labore entfielen dabei rd. 66 Mio. EUR, auf die vier Labore des am Pilotprojekt beteiligten Konsortiums zusammen rd. 28 Mio. EUR.

Die prozentuelle Verteilung der Gesamtsumme auf die beteiligten Labore stellte sich wie folgt dar:

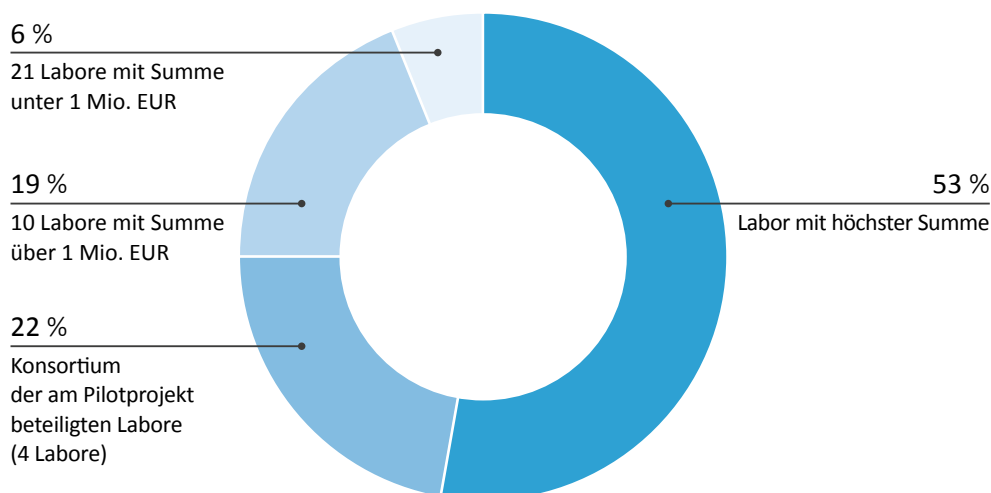
Abbildung 5: Verteilung der Auszahlungen für Testungen nach Laboren

Österreich

AUSBEZAHLTE BETRÄGE
NACH LABOREN



Quelle: Haushaltsverrechnung des Bundes; Darstellung: RH



(4) Die Buchhaltungsagentur kontrollierte als Abwicklungsstelle die Abrechnung und wickelte die Auszahlungen ab. Daneben unterstützte sie bei der Entwicklung und Implementierung des Durchführungs- und Abrechnungsprozesses.

Die Abrechnung der Leistungen der Buchhaltungsagentur erfolgte auf Basis von Stundensätzen bzw. für die Erfassung der Förderungen in der Transparenzdatenbank auf Basis von Stückkosten.²³ Weiters verrechnete die Buchhaltungsagentur dem Tourismusministerium die Kosten für die Leistungen der Bundesrechenzentrum GmbH zur technischen Umsetzung des Testprogramms ohne Aufschlag weiter (siehe dazu auch [TZ 9](#)).

²³ Stundensatz für Verrechnungs- und Prüfungsleistungen 73,30 EUR, ab 2021 nach Valorisierung 74,60 EUR; für Leistungen bei der Prozessentwicklung und -implementierung 130 EUR; Stückpreis für die Eintragung in die Transparenzdatenbank 0,50 EUR



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Die Abwicklungskosten von Juli 2020 bis Juni 2021 betrug insgesamt 1,17 Mio. EUR, davon rd. 303.000 EUR weiterverrechnete Kosten der Bundesrechenzentrum GmbH. Das entsprach 0,9 % der für den gleichen Zeitraum insgesamt ausbezahlten Förder-summe von 125,12 Mio. EUR.

- 15.2 Der RH hielt fest, dass das Tourismusministerium bis Ende August 2021 126,58 Mio. EUR für das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft ausbezahlte (davon 125,12 Mio. EUR für Testungen, der Rest für Administration).

Er hielt weiters fest, dass ein Labor 53 % und somit 66 Mio. EUR des für die Testungen ausbezahlten Förderbetrags erhielt. Zusammen mit den vier Laboren des an der Pilotphase beteiligten Konsortiums lag der Anteil bei drei Viertel der Auszahlungen. Er verwies darauf, dass mit einer anderen rechtlichen Konstruktion (Auftrag statt Förderung) im Wege einer Ausschreibung gerade bei den Leistungen der größeren Labore Kosteneinsparungen erzielbar gewesen wären (TZ 8 und TZ 13).

Erfassung in der Transparenzdatenbank

- 16.1 Da das Tourismusministerium das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft als Individualförderung des Bundes gestaltete, waren die Förderbeträge für jede einzelne Testung in der Transparenzdatenbank einzutragen. Die Eintragung erfolgte durch die Buchhaltungsagentur. Basis für die Erfassung bildeten die monatlichen Abrechnungslisten der Labore.

Die Buchhaltungsagentur pflegte die Förderfälle über eine im Haushaltsverrechnungssystem des Bundes eingerichtete Transaktion in die Transparenzdatenbank ein. Dort erfolgte die Zuordnung der Person durch Abgleich mit dem Zentralen Melderegister bzw. dem Ergänzungsregister²⁴ über das bereichsspezifische Personenkennzeichen. Die Transparenzdatenbank übernahm nur fehlerfreie, eindeutig zuordenbare Fälle. Nicht übernommene Datensätze musste die Buchhaltungsagentur manuell korrigieren und neu einpflegen.

Mit Ende August 2021 hatte die Buchhaltungsagentur rd. 834.000 Datensätze in der Transparenzdatenbank eingetragen. Dem standen zum gleichen Zeitpunkt 1,78 Mio. Testungen gegenüber. Nach Angaben des Tourismusministeriums waren Verzögerungen bei der Datenerfassung vor allem auf die große Anzahl der zu meldenden Datensätze und technische Beschränkungen beim maximalen Upload-

²⁴ Im Ergänzungsregister werden jene Personen gespeichert, die einen Bezug zur österreichischen Verwaltung haben und über keinen Eintrag im Zentralen Melderegister verfügen, z.B. ausländische Arbeitspendlerinnen und -pendler.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Volumen zurückzuführen.²⁵ Darüber hinaus traten im Zuge des Uploads Fehler bei der Zuordnung in der Transparenzdatenbank auf. Die große Anzahl an Förderfällen machte die händische Nachbearbeitung der Datensätze zeitaufwändig.

Die Buchhaltungsagentur verrechnete dem Tourismusministerium 0,50 EUR pro Eintragung in die Transparenzdatenbank. Demgegenüber betrugen die durchschnittlichen Kosten für die Abwicklung und Abrechnungskontrolle durch die Buchhaltungsagentur für den Zeitraum Juli 2020 bis Juni 2021 pro Testung 0,30 EUR.

- 16.2 Der RH hielt fest, dass es bei der Eintragung der Förderungen in der Transparenzdatenbank durch die Buchhaltungsagentur zu Verzögerungen kam. Mit Ende August 2021 waren bei 1,78 Mio. durchgeführten Testungen erst rd. 834.000 in der Transparenzdatenbank erfasst. Gründe dafür waren einerseits die große Anzahl der zu erfassenden Einzelfälle, andererseits Fehler beim automatisierten Upload der Daten; diese entstanden dadurch, dass die Fördernehmerinnen bzw. –nehmer über das bereichsspezifische Personenkennzeichen nicht eindeutig einer im Zentralen Melderegister bzw. im Ergänzungsregister erfassten Person zugeordnet werden konnten und ihre Daten händisch nachbearbeitet werden mussten.

Der RH empfahl dem Tourismusministerium, künftig bei – analog zum Testprogramm Sichere Gastfreundschaft gestalteten – Individualförderungen zu prüfen, ob bereits mit der Registrierung der Fördernehmerinnen bzw. –nehmer ein Abgleich mit dem Zentralen Melderegister bzw. dem Ergänzungsregister hergestellt werden kann, um die laufenden Förderdaten vollständig automatisiert in die Transparenzdatenbank übernehmen und ressourcenaufwändige Korrekturen vermeiden zu können.

Der RH wies darauf hin, dass das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft zwar als Förderung gestaltet war, bei der Inanspruchnahme der Leistungen allerdings nicht der individuelle Nutzen der Fördernehmerinnen bzw. –nehmer, sondern ein gesamtstaatliches Interesse an der Sicherheit im Tourismus im Vordergrund stand. Er wiederholte, dass, um ein flächendeckendes Angebot und eine kostenadäquate Preisgestaltung sicherzustellen, und in Anbetracht des hohen Gebarungsvolumens einer Auftragsvergabe statt einer Förderung – spätestens mit Verlängerung des Förderprogramms ab Oktober 2020 – der Vorzug zu geben gewesen wäre (**TZ 8**). Er verwies auch darauf, dass die allgemeinen, allen Personen offenstehenden COVID-19-Testangebote nicht als Individualförderung konzipiert waren und somit auch nicht in der Transparenzdatenbank erfasst wurden. Der RH wies weiters darauf hin, dass in der gewählten Förderkonstruktion die Kosten für die vollständige Erfassung der Testungen in der Transparenzdatenbank für sich allein höher waren als die sons-

²⁵ So hatte die Buchhaltungsagentur mit Ende August 2021 die vom Labor mit den meisten Testungen erbrachten Leistungen erst bis Jänner 2021, jene eines weiteren großen Labors bis Februar 2021 sowie jene der übrigen Labore bis April oder Mai 2021 in der Transparenzdatenbank eingetragen.



tigen, an die Buchhaltungsagentur zu bezahlenden Entgelte für die Abwicklung des Förderprogramms.

- 16.3 Das Tourismusministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Verknüpfung mit dem Zentralen Melderegister und dem Ergänzungsregister einer gesetzlichen Grundlage bedürfe, die im gegenständlichen Fall nicht gegeben gewesen sei.
- 16.4 Der RH betonte, dass – wie in seiner Empfehlung angesprochen – Fragen der effizienten Identitätsprüfung von Fördernehmerinnen und –nehmern (und damit auch der reibungslosen Einmeldung in die Transparenzdatenbank) bereits bei der Planung und Konzeption von Förderprogrammen zu klären wären.

Projektleitung Testprogramm Sichere Gastfreundschaft

- 17.1 (1) Nach Angaben des Tourismusministeriums hätten die Ressourcen der zuständigen Sektion für die Projektleitung des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft nicht ausgereicht. Es schloss daher mit dem Verein Österreich Werbung – den es organisatorisch beherrschte – einen Vertrag über eine Arbeitskräfteüberlassung für die Dauer von maximal einem Jahr beginnend mit 1. Juli 2020. Die Österreich Werbung stellte einen Dienstnehmer ab 1. Juli 2020 eigens für die Projektleitung ein. Aufgrund der Erweiterung des Testprogramms wurde die Arbeitskräfteüberlassung um vier Monate – bis 31. Oktober 2021 – verlängert.

Das Tourismusministerium hatte der Österreich Werbung alle aus dem Dienstverhältnis resultierenden Personal- und Sachaufwendungen, auch für die Dauer von Kündigungsfristen, zu ersetzen; dies waren monatlich 10.273 EUR (2020) bis 10.452 EUR (2021) zuzüglich Sonderzahlungen. Auch hatte es die mit der Vertragserrichtung verbundenen Rechtsanwaltskosten von 935 EUR zu tragen. Für den Zeitraum 1. Juli 2020 bis 31. Juni 2021 zahlte das Tourismusministerium 177.690,64 EUR inkl. USt an die Österreich Werbung.

Vereinbarungsgemäß hatte das Tourismusministerium das ausschließliche Weisungsrecht und die Fürsorgeverpflichtung gegenüber dem Dienstnehmer. Die Österreich Werbung übernahm keine Gewähr für Qualität, Quantität oder Arbeitserfolg und haftete lediglich für Schäden, die vom Dienstnehmer vorsätzlich verursacht wurden.

Der Personalplan des Bundes legte die höchstzulässigen Personalkapazitäten des Bundes fest und ermächtigte den Bund zur Beschäftigung von Personal im Ausmaß des Personalplans.²⁶ Arbeitskräfteüberlassungen wurden als Sachaufwand der Bundesministerien beglichen und waren vom Personalplan des Bundes nicht erfasst.

²⁶ § 44 Bundeshaushaltsgesetz

(2) Das Tourismusministerium wählte den überlassenen Dienstnehmer aufgrund seiner bisherigen Tätigkeiten in Ministerkabinetten sowie bei Großprojekten, seiner guten Vernetzung, seiner Erfahrungen im Marketingbereich sowie seiner kurzfristigen Verfügbarkeit aus. Zeit für eine umfassende Personalsuche bzw. für eine Ausschreibung bestand nach Angaben des Tourismusministeriums nicht.

Das Tourismusministerium legte weder konkrete Anforderungen noch Aufgaben und Tätigkeiten des Projektleiters schriftlich fest, sondern definierte diese mit der Weiterentwicklung des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft. Es begründete dies damit, dass zum damaligen Zeitpunkt noch nicht absehbar gewesen sei, welche Dimension das Projekt annehmen würde. Die faktischen Tätigkeiten des Projektleiters umfassten nach Angabe des Tourismusministeriums:

- Verhandlungen mit Ministerien, Laboren, Tourismusverbänden, Interessenvertretungen und der Finanzprokurator,
- Mitwirkung bei der Weiterentwicklung der Sonderrichtlinie,
- Beschwerdemanagement,
- Marketing und Marktbeobachtung für das Projekt und
- Berichte sowie die Erstellung von Fachinformationen.

17.2 Nach Ansicht des RH war die Einstellung von Personal in beherrschten Einrichtungen zum Zweck der Arbeitskräfteüberlassung gegen Aufwandsersatz und umfangreiche Pflichtenübernahme eine Umgehung des Personalplans des Bundes. Er verwies dazu auf seine Ausführungen in den RH-Berichten „Diplomatische Akademie Wien“ (Reihe Bund 2013/3, TZ 18) sowie „Personalbewirtschaftung des Bundes mit dem Schwerpunkt Personalplan“ (Reihe Bund 2017/5, TZ 44 ff.), wonach Arbeitskräfteüberlassungen die Steuerungsfunktion des Personalplans des Bundes sowie den Grundsatz der Budgetwahrheit unterlaufen.

Der RH kritisierte, dass das Tourismusministerium für die Projektleitung des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft keine konkreten Anforderungen, Aufgaben oder Tätigkeiten festlegte bzw. nicht das erforderliche Wissen und die Verantwortung definierte. Dadurch waren die geleisteten Zahlungen nicht ausreichend transparent bzw. nachvollziehbar.

17.3 Das Tourismusministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, eine vermutete Umgehung des Personalplans des Bundes mit der Anstellung des Projektleiters auf Grundlage eines Arbeitsleihvertrags nicht zu sehen. Bereits zu Beginn des Anstellungsverhältnisses sei allen Beteiligten klar gewesen, dass es sich nur um ein befristetes Arbeitsverhältnis gehandelt habe, dessen Dauer insbesondere vom weiteren Verlauf der COVID-19-Pandemie und dem in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Testprogramm Sichere Gastfreundschaft abhängig gewesen sei. Die Eigenart der COVID-19-Pandemie sei, dass die weitere Entwicklung schlicht nicht planbar oder



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

vorhersehbar gewesen sei. Das Beschäftigungsverhältnis des Projektleiters habe mit 31. Oktober 2021 geendet. Die Grundlage für die Auswahl des Projektleiters seien dessen gute Vernetzung, seine wirtschaftlichen und beruflichen Erfahrungen sowie seine kurzfristige Verfügbarkeit gewesen. Aufgrund der damaligen unmittelbaren und zeitnahen Herausforderungen der COVID-19-Pandemie für die Tourismuswirtschaft habe es weder genügend Zeit für eine umfassende Personalsuche noch für eine Ausschreibung gegeben. Die Zahlungen des Tourismusministeriums an den Arbeitskräfteüberlasser hätten sowohl den arbeitsvertrags- bzw. sozialversicherungsrechtlichen als auch den haushaltsrechtlichen Grundlagen entsprochen.

- 17.4 Der RH entgegnete dem Tourismusministerium, dass die Konstruktion der Arbeitskräfteüberlassung in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zur Steuerungsfunktion des Personalplans des Bundes sowie dem Grundsatz der Budgetwahrheit steht. Der Umstand, dass das Beschäftigungsverhältnis des Projektleiters befristet ausgelegt war, änderte daran nichts.



Sondermitgliedsbeitrag Österreich Werbung

Organisation und Finanzierung

- 18 Die Österreich Werbung war ein seit 1954 bestehender Verein. Kernaufgaben bildeten die Führung der Marke „Urlaub in Österreich“, die Bearbeitung der international erfolgversprechendsten Märkte mit innovativem, zeitgemäßem Marketing sowie die Bereitstellung von Leistungen und Services als Partner der österreichischen Tourismusbetriebe.

Ordentliche Mitglieder der Österreich Werbung waren der Bund sowie die Wirtschaftskammer Österreich. Diese entsendeten jeweils eine stimmführende Vertreterin bzw. einen stimmführenden Vertreter sowie zwei weitere Vertreterinnen bzw. Vertreter in die Generalversammlung sowie das Präsidium. Dem Bund standen drei Stimmen, der Wirtschaftskammer Österreich eine Stimme zu.

Vereinsorgane waren die Präsidentin bzw. der Präsident, das Präsidium, die Generalversammlung sowie das Schiedsgericht. Der Verein wurde durch seine Geschäftsführerin nach außen vertreten. Das Präsidium vertrat den Verein gegenüber der Geschäftsführung.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die Tourismusministerin als Präsidentin bestellt und hatte als solche den Vorsitz in Präsidiumssitzungen sowie der Generalversammlung.

Die regulären Mitgliedsbeiträge betragen – wie auch schon in den Vorjahren – in den Jahren 2020 und 2021 je 32,13 Mio. EUR. Davon entfielen drei Viertel (24,10 Mio. EUR) auf den Bund und ein Viertel (8,03 Mio. EUR) auf die Wirtschaftskammer Österreich.



Bereitstellung Sondermitgliedsbeitrag des Bundes

- 19.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Sondermitgliedsbeitrag des Tourismusministeriums an die Österreich Werbung:

Tabelle 8: Sondermitgliedsbeitrag für Österreich Werbung

	Kurzbeschreibung
Begünstigter	Österreich Werbung
Zahlungsgrund	Bereitstellung zusätzlicher Mittel zur Förderung des Tourismus durch gezielte Marketingmaßnahmen
Zielsetzung	Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise im Tourismus
genehmigter Betrag gesamt	40 Mio. EUR
Status	ausbezahlt

Quellen: BMLRT; Österreich Werbung

(2) Im April 2020 stellte die Österreich Werbung Überlegungen an, mit welchen Maßnahmen auf die durch die COVID-19-Pandemie entstandenen, völlig neuen Rahmenbedingungen im Tourismus zu reagieren sei. Nachdem sie in ihrem regulären Budget keine Mittel für entsprechende Maßnahmen zur Verfügung hatte²⁷, erachtete sie die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel durch die Vereinsmitglieder als erforderlich.

Als Zielwert, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, schlug die damalige Geschäftsführerin der Österreich Werbung ein Sonderbudget von 40 Mio. EUR für Maßnahmen zur Stimulierung der Nachfrage im Tourismus vor. Sie orientierte sich dabei an der Höhe der Zusatzbudgets, wie sie der Tourismuswirtschaft in Nachbarländern zur Verfügung gestellt wurden (Schweiz Tourismus 38 Mio. EUR, Südtirol Werbung 33,5 Mio. EUR). Für die Verwendung des angestrebten Sonderbudgets legte die Österreich Werbung pauschal finanzielle Planungsgrößen fest. Demnach sollten

- 7 Mio. EUR für eine Sommerkampagne 2020 im Inland²⁸,
- 3 Mio. EUR für eine Herbstkampagne 2020 im Inland und auf Nahmärkten,
- 8 Mio. EUR für eine Winterkampagne 2020/21 auf In- und Auslandsmärkten,
- 2 Mio. EUR für die Förderung der Kongressbranche sowie
- 20 Mio. EUR für weitere Maßnahmen auf Auslandsmärkten im Jahr 2021 verwendet werden.

²⁷ So waren Mittel für die regulär geplanten Frühjahrs- und Sommerkampagnen im Wesentlichen bereits ausgegeben und es entfielen wegen der COVID-19-Pandemie Leistungsbeiträge von Kooperationspartnern.

²⁸ Grundsätzlich bildete der Inlandstourismus kein Schwerpunktthema für die Österreich Werbung, er wurde weitgehend durch die Landestourismusorganisationen abgedeckt. In Anbetracht der mit der COVID-19-Pandemie entstandenen Lage und dem zu erwartenden weitgehenden Ausfall ausländischer Touristen setzte auch die Österreich Werbung für den Sommer 2020 verstärkt auf Maßnahmen für den Inlandsmarkt.

Konkrete Planungen zu den Maßnahmen sollten nach der Entscheidung über das Sonderbudget erfolgen.

Im Rahmen einer Pressekonferenz am 21. Mai 2020 präsentierten der Bundeskanzler, die Tourismusministerin und der Wirtschaftskammerpräsident Maßnahmen zur gezielten Förderung des heimischen Tourismus. Wesentliches Vorhaben war die „optimale Positionierung Österreichs als sicheres, gut erreichbares und sehr schönes Urlaubsziel“. In diesem Rahmen wurde angekündigt, dass eine intensive Werbekampagne der Österreich Werbung in Vorbereitung sei, um „auf die Sicherheit bei einem Urlaub in Österreich hinzuweisen“. Dazu sollte das Tourismusministerium die Österreich Werbung mit zusätzlichen Mitteln in Form eines Sondermitgliedsbeitrags des Bundes von 40 Mio. EUR ausstatten.

Die Wirtschaftskammer Österreich stellte einen zusätzlichen Mitgliedsbeitrag für das Jahr 2020 von 60.000 EUR zur Verfügung.

- 19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Österreich Werbung die Höhe zusätzlich bereitzustellender Mittel für Werbemaßnahmen lediglich unter Bezug auf ähnlich hohe Unterstützungsleistungen für die Tourismuswirtschaft in Nachbarländern sowie auf Basis pauschaler Planungsgrößen festlegte. Die Höhe der Unterstützungsleistung von 40 Mio. EUR, d.h. eine Aufstockung des regulären Mitgliedsbeitrags des Bundes um 166 % (TZ 18), war für ihn nicht nachvollziehbar, zumal die pandemiebedingten Entwicklungen zu diesem Zeitpunkt nicht abschätzbar waren. Der RH hielt weiters kritisch fest, dass der Sondermitgliedsbeitrag fast ausschließlich vom Bund finanziert wurde und die Wirtschaftskammer Österreich nur 60.000 EUR beisteuerte. Der RH wies in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass die Bewerbung der Tourismusdestination Österreich im Ausland ohnehin ein reguläres Kerngeschäft der Österreich Werbung darstellte. Im Hinblick auf die vor der Sommersaison 2020 bestehende Lage erachtete der RH aber die Erwägungen zur Anpassung der Werbenotwendigkeiten für eine schwerpunktmäßige Bewerbung von Urlaub im Inland als grundsätzlich zweckmäßig, weil ein deutlicher Rückgang bzw. ein fast völliges Ausbleiben von Gästen aus Staaten, die besonders von der COVID-19-Pandemie betroffen waren, zu erwarten war.

Der RH empfahl dem Tourismusministerium, finanzielle Sondermittel, wie im vorliegenden Fall für Maßnahmen zur Förderung des Tourismus durch die Österreich Werbung, nachvollziehbar am konkreten Bedarf orientiert und auf Grundlage konkreter Planungen bereitzustellen.

- 19.3 Das Tourismusministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass wegen der Eigenart der COVID-19-Pandemie die weitere Entwicklung schlicht nicht planbar oder vorhersehbar gewesen sei. Daher sei es zum Zeitpunkt der Gewährung des Sonderbudgets nicht möglich gewesen, eine Entscheidung aufgrund konkreter Planungen



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

zu treffen, sehr wohl habe es aber Planungsgrößen gegeben. Wichtiges Element dieses Sonderbudgets sei höchstmögliche Flexibilität gewesen, um rasch auf Veränderungen und Chancen reagieren zu können. Hätte der Bund dieses Sonderbudget mangels detaillierter Pläne nicht gewährt, hätte der Tourismusstandort Österreich jedenfalls einen Wettbewerbsnachteil erlitten.

- 19.4 Der RH entgegnete, dass er die Bereitstellung eines einmaligen und pauschalen Gesamtbetrags von 40 Mio. EUR zur Förderung des Tourismus durch die Österreich Werbung gerade wegen der Nichtabschätzbarkeit der pandemiebedingten Entwicklungen zum Zeitpunkt der Bereitstellung kritisch beurteilte. Er hätte eine Zuteilung von Sondermitteln nach Maßgabe des jeweils tatsächlich absehbaren Bedarfs und auf Basis konkreter Planungen für zweckmäßig und wirtschaftlich erachtet.

Finanzierung und Auszahlung

- 20.1 Die Bereitstellung des Sondermitgliedsbeitrags des Bundes an die Österreich Werbung hatte durch einen Beschluss der Generalversammlung zu erfolgen. Voraussetzung dafür war die Genehmigung durch das Bundesministerium für Finanzen. Der im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise eingerichtete COVID-19-Krisenbewältigungsfonds ermöglichte es, Mittel daraus u.a. für Maßnahmen zur Konjunkturbelebung zu verwenden. Mit Bezug darauf stellte das Tourismusministerium im Juni 2020 einen Antrag auf Mittelverwendungsüberschreitung in Höhe von 40 Mio. EUR. Das Bundesministerium für Finanzen stimmte dem Antrag Anfang August 2020 zu.

Auf dieser Grundlage fasste die Generalversammlung der Österreich Werbung – vertreten durch die zuständige Sektionschefin im Tourismusministerium für den Bund und den Geschäftsführer der Sparte Tourismus und Freizeitwirtschaft für die Wirtschaftskammer Österreich – Mitte August 2020 den Beschluss zur Leistung des Sondermitgliedsbeitrags (ausschließlich) durch den Bund. Die Wirtschaftskammer Österreich stellte mit Beschluss der Generalversammlung der Österreich Werbung vom Dezember 2020 einen zusätzlichen Mitgliedsbeitrag für 2020 von 60.000 EUR zur Verfügung.

Das Tourismusministerium überwies den Sondermitgliedsbeitrag an die Österreich Werbung in der vollen Höhe von 40 Mio. EUR Ende September 2020. Nachdem die Österreich Werbung nur einen Teil des Betrags im Jahr 2020 verwendete (TZ 22), erhöhten sich deren finanzielle Mittel (Bargeld und Bankguthaben) gemäß dem Jahresabschluss 2020 deutlich. Das nicht verwendete Sonderbudget von mehr als 30 Mio. EUR wurde dort als passive Rechnungsabgrenzung dargestellt.



- 20.2 Der RH hielt fest, dass der Bund der Österreich Werbung Mittel aus dem COVID-19-Krisenbewältigungsfonds für Marketingmaßnahmen im Tourismus zur Verfügung stellte. Er kritisierte, dass das Tourismusministerium den bewilligten Gesamtbetrag von 40 Mio. EUR in voller Höhe ausbezahlt, obwohl der Verbrauch auf zumindest eineinhalb Jahre ausgelegt war (TZ 19).

Anknüpfend an seine Empfehlung in TZ 19 empfahl der RH dem Tourismusministerium, für definierte Zwecke gewidmete Mittel an die Österreich Werbung, wie im konkreten Fall zur Förderung des Tourismus im Zuge der Bewältigung der COVID-19-Pandemie, nur nach Maßgabe des tatsächlichen Bedarfs und gesonderter Abrechnungen sowie – bei längerfristig angelegten Programmen – in Form von Teilbeträgen entsprechend dem tatsächlichen Liquiditätsbedarf auszusahlen.

- 20.3 Das Tourismusministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die COVID-19-Pandemie vor allem die Tourismuswirtschaft vor ganze neue Herausforderungen gestellt und standardisierte Abläufe verhindert habe. Hinzu komme, dass Marketingaktivitäten im Regelfall ein Jahr im Voraus geplant, Partner gesucht und Werbemittel erstellt werden müssen. Zum Beispiel müsse ein Video, das für die Bewerbung des Winters eingesetzt werde, ein Jahr vorher gedreht werden, unabhängig davon, ob es letztlich pandemiebedingt eingesetzt werden könne oder nicht. Die Planbarkeit sei nicht gegeben und der exakte Mittelbedarf nicht vorhersehbar gewesen, die Rahmenbedingungen für Reisen hätten sich mehrmals verändert. Die COVID-19-Pandemie habe vor allem auch das Tourismusmarketing vor eine absolute Ausnahmesituation gestellt. Die Empfehlung des RH werde aufgegriffen.

Berichterstattung über Mittelverwendung

- 21.1 (1) Mit Beschluss der Generalversammlung zur Leistung des Sondermitgliedsbeitrags wurde die Geschäftsführerin der Österreich Werbung ersucht, dem Präsidium der Österreich Werbung laufend über den Einsatz der Budgetmittel und die Vorhaben zu berichten sowie einen Abschlussbericht über die Verwendung vorzulegen. Hervorgehoben wurde, dass die in der Grundkonzeption vorgesehenen Planungsgrößen bei Bedarf anzupassen wären und eine Flexibilität des Mitteleinsatzes für den Erfolg der Maßnahmen entscheidend sei.

Nach den Statuten der Österreich Werbung hatte die Geschäftsführung an das Präsidium des Vereins regelmäßig, zumindest vierteljährlich, Bericht über „den Gang der Vereinsgeschäfte“ zu erstatten. Dementsprechend fanden vierteljährlich Präsidiumssitzungen statt, in deren Rahmen auch über den Stand der Verwendung des außerordentlichen Mitgliedsbeitrags berichtet wurde. Die Darstellung bezog sich insbesondere auf die wegen der pandemiebedingten Entwicklungen vorgenommenen Anpassungen der Planungsgrößen bzw. auf Abweichungen vom Beschluss samt



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Begründung. Nicht umfasst war eine nähere Erläuterung der jeweils getätigten Ausgaben aus dem Sonderbudget.

Eine Berichterstattung an das Tourismusministerium oder etwa die Vorlage von Verwendungsnachweisen bzw. von Zwischenberichten war nicht vorgesehen und erfolgte auch nicht.

(2) Das Tourismusministerium sah in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zum Sondermitgliedsbeitrag eine interne Evaluierung im Rahmen einer gesamthafte Betrachtung der Maßnahmen für das Jahr 2023 vor. Als Zielzustand für den Evaluierungszeitpunkt legte es eine Stabilisierung der Nächtigungszahlen bei 130 Mio. im Jahr 2022 gegenüber dem Vergleichsjahr 2019 von 152,7 Mio. fest. Im Jahr 2020 waren gemäß Statistik Austria 97,9 Mio. Nächtigungen zu verzeichnen.

Zu den aus dem Sondermitgliedsbeitrag finanzierten Medienkampagnen erstellte die Österreich Werbung bzw. eine mit der Durchführung beauftragte internationale Werbeagentur nach Abschluss der Projekte Endberichte, z.B. mit definierten Leistungskennzahlen, Aussagen zur Zielerreichung oder zur Identifizierung von Effizienzpotenzialen. Die Berichte umfassten insbesondere Analysen zur „Awareness“ und „Performance“ der einzelnen Werbemaßnahmen in den genutzten Medien, z.B. Reichweite bzw. Anzahl der Aufrufe oder Interaktionen. Nicht feststellbar war, inwieweit eine solche Interaktion auch tatsächlich zu einer Buchung führte.

- 21.2 (1) Der RH erachtete die mit dem Beschluss der Generalversammlung der Österreich Werbung eingeräumte Flexibilität bei der Verwendung des Sondermitgliedsbeitrags, verbunden mit der Berichtspflicht der Geschäftsführung, in Anbetracht der pandemiebedingt unsicheren Entwicklungen und der sich ändernden Reisemöglichkeiten als grundsätzlich nachvollziehbar. Nachdem der Sondermitgliedsbeitrag mit einer eindeutigen Zweckwidmung versehen war (TZ 19), wären zur Sicherstellung von Transparenz bzw. als Grundlage für eine Wirkungsmessung eine regelmäßige Berichterstattung an das Tourismusministerium, wie auch eine darauf basierende Mittelbereitstellung nach Notwendigkeit, zweckmäßig gewesen.

Der RH empfahl dem Tourismusministerium, bei Bereitstellung spezifisch gewidmeter Mittel des Bundes – etwa des Sondermitgliedsbeitrags an die Österreich Werbung – eine regelmäßige Berichterstattung im Sinne der für Förderungen geltenden Regelungen einschließlich eines Nachweises der zweckmäßigen Mittelverwendung an das Tourismusministerium einzufordern.

(2) Der RH hielt fest, dass das Tourismusministerium im Rahmen der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung zum Sondermitgliedsbeitrag an die Österreich Werbung eine interne Evaluierung des Gesamtpakets für 2023 vorsah, wobei es als Ziel eine Stabilisierung der Nächtigungszahlen im Jahr 2022 gegenüber 2019 festlegte. Zur



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH wurden rd. 14 Mio. EUR bzw. ein Drittel der der Österreich Werbung zur Verfügung gestellten Mittel verwendet (TZ 22). Der RH erachtete den Nutzen (Mehrwert) der mit dem Sondermitgliedsbeitrag finanzierten Marketingmaßnahmen im Hinblick auf das formulierte Ziel als nur bedingt quantifizierbar, weil die Zielerreichung von den allgemeinen Rahmenbedingungen und anderen bestimmenden Einflussfaktoren abhängig war.

Der RH beurteilte positiv, dass die Österreich Werbung zu den einzelnen Marketingmaßnahmen detaillierte Kennzahlen zur „Awareness“ erhob und damit über eine Grundlage für die Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen und für Vergleiche zwischen diesen verfügte.

Er empfahl dem Tourismusministerium, im Rahmen der laufenden Berichterstattung zur Verwendung des Sondermitgliedsbeitrags an die Österreich Werbung auch strukturierte Informationen zur Performance bzw. Wirkung der daraus finanzierten Programme einzufordern.

- 21.3 Das Tourismusministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung zur regelmäßigen Berichterstattung nicht nachvollziehen könne, da die Österreich Werbung regelmäßig über die Mittelverwendung des Sonderbudgets im Präsidium der Österreich Werbung berichtet habe. Am 19. August 2020 sei der außerordentliche Mitgliedsbeitrag für die Österreich Werbung in Höhe von 40 Mio. EUR vom Präsidium beschlossen worden. Ab diesem Zeitpunkt habe die Geschäftsführerin der Österreich Werbung regelmäßig in jeder Präsidiumssitzung den Mitgliedern über den geplanten Einsatz und Verbrauch dieses Sondermitgliedsbeitrags berichtet. Präsidentin der Österreich Werbung sei die für Tourismus zuständige Bundesministerin, den Vorsitz im Präsidium führe die für Tourismus zuständige Sektionschefin in Vertretung der zuständigen Bundesministerin. Die Berichte dieser Präsidiumssitzungen ergingen ebenfalls an das Tourismusministerium.

Eine exakte Messung der Performance und Wirkung des Sonderbudgets sei im Hinblick auf die ständig wechselnden Rahmenbedingungen im Tourismus nicht möglich. Tatsache sei jedoch, dass – sobald Reisen möglich gewesen sei – Österreich als Tourismusdestination sehr gut abgeschnitten habe; insbesondere die erfolgreichen Sommersaisons 2020 und 2021 seien auch das Ergebnis der verstärkten Marketingaktivitäten der Österreich Werbung gewesen.

- 21.4 Der RH hob nochmals hervor, dass sich die Information des Präsidiums insbesondere auf die wegen der pandemiebedingten Entwicklungen vorgenommenen Anpassungen der Planungsgrößen bzw. auf Abweichungen vom Beschluss der Generalversammlung bezog und es keine nähere Erläuterung der jeweils getätigten Ausgaben und zur Verwendung der Sondermittel gab. Er hielt daher seine Empfehlungen zu einer regelmäßigen Berichterstattung hinsichtlich der zweckmäßigen Verwendung



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

spezifisch gewidmeter Mittel und der dadurch erzielten Wirkungen an das Tourismusministerium aufrecht.

Mittelverwendung

22.1 (1) Die Österreich Werbung verwendete das Sonderbudget für saisonal oder thematisch spezifizierte Programme bzw. Kampagnen, die sich aus einer Reihe einzelner – vor allem nach Zielmärkten gegliederter – Projekte zusammensetzten.

(2) Die geplante und tatsächliche Verwendung – verteilt auf die jeweiligen Programme – sowie deren Gesamtkosten stellten sich im Jahr 2020 wie folgt dar:

Tabelle 9: Sonderbudget Österreich Werbung, Mittelverwendung 2020

Programm	geplante Mittelverwendung aus dem Sonderbudget		tatsächliche Ausgaben	
	bei Beschlussfassung	nach Anpassungen 2020	Verwendung Sonderbudget	Gesamtausgaben (einschließlich Finanzierung aus Leistungsbeiträgen und aus dem Regelbudget)
	in Mio. EUR			
Sommer 2020 ¹	6,70	5,60	5,43	7,25
Herbst 2020 ¹	4,50	2,58	2,29	2,60
Winter 2020/21 ¹	6,00	4,00	0,82	5,07
Spezialmaßnahmen 2020 ²	1,50	1,42	0,69	1,14
andere Märkte (nach Maßgabe der Pandemie)	19,00	–	–	–
Reserve	2,30	–	–	–
Summe	40,00	13,60	9,23	16,06

¹ Für den Sommer 2020 waren dies Marketingmaßnahmen im Inland und in den wichtigsten ausländischen (Nah-)Märkten, insbesondere Deutschland. Für den Herbst 2020 und Winter 2020/21 erfolgte eine Ausweitung auf weitere Länder bzw. war eine solche geplant.

² z.B. Tagungswirtschaft, virtuelle Tourismusmesse, Reisebüros

Quelle: Österreich Werbung; Zusammenstellung: RH

Zur Finanzierung der Programme im Jahr 2020 trugen verschiedene Kooperationspartner, vor allem Tourismusverbände bzw. –gesellschaften in den Ländern, mit Leistungsbeiträgen von zusammen 2,84 Mio. EUR bei. Weitere 4 Mio. EUR (insbesondere 3,49 Mio. EUR für die Winterkampagne 2020/21) finanzierte die Österreich Werbung aus ihrem Regelbudget, entsprechend der noch vor der COVID-19-Pandemie erstellten Budgetplanung.

Mit dem Lockdown ab Anfang November 2020 und im Hinblick auf internationale Reisebeschränkungen setzte die Österreich Werbung geplante Maßnahmen (vor allem für die Winterkampagne) aus, wodurch sich Kostenreduzierungen gegenüber



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

der Planung ergaben. Wegen des erforderlichen Vorlaufs war ein Teil der geplanten Mittel aber bereits ausgegeben. Gemäß den von der Statistik Austria veröffentlichten Zahlen war in der Wintersaison 2020/21 bei den Übernachtungen ein Minus von mehr als 90 %, bei Gästen aus dem Ausland von 97 % gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.

(3) Die geplante und tatsächliche Verwendung des Sonderbudgets der Österreich Werbung – verteilt auf die einzelnen Programme – sowie deren Gesamtkosten im Jahr 2021 stellten sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (August 2021) wie folgt dar:

Tabelle 10: Sonderbudget Österreich Werbung, Mittelverwendung 2021

Programm	geplante Mittelverwendung aus dem Sonderbudget (Stand August 2021)	tatsächliche Ausgaben im ersten Halbjahr 2021	
		Verwendung Sonderbudget	Gesamtausgaben (einschließlich Finanzierung aus Leistungsbeiträgen)
in Mio. EUR			
Winter 2020/21 (Verschiebung aus 2020)	–	–	0,04
Frühling/Sommer 2021 ¹	4,51	2,99	3,83
Städte Restartkampagne Deutschland und Österreich	1,50	0,47	0,47
Herbstkampagne 2021 ¹	1,19	–	0,01
Special Interest ²	1,32	0,55	0,57
Winter 2021/22 ¹	6,22	0,06	0,06
Campaigning ³	6,16	0,79	0,79
Summe	20,90	4,86	5,77

¹ Marketingmaßnahmen für die jeweils wichtigsten ausländischen Märkte; Frühling/Sommer 2021 zusätzlich mit Sonderthemen, wie Kulinarik, Rad und Abenteuer; Winter 2021/22 zusätzlich mit Sonderthemen, wie Langlaufen und Franz Klammer

² umfasst z.B. Empathiekampagne für erweiterte Auslandsmärkte, Städtekampagne für wichtige Märkte außer Deutschland

³ umfasst z.B. Sonderthemen wie Bewegung, Erholung, Inspiration sowie Tagungswirtschaft

Quelle: Österreich Werbung; Zusammenstellung: RH

Im Jahr 2021 finanzierte die Österreich Werbung die angeführten Programme und Projekte ausschließlich aus dem Sonderbudget sowie mit Leistungsbeiträgen von Kooperationspartnern von 0,87 Mio. EUR. Wegen des bis Mitte Mai 2021 andauernden Lockdowns verschob die Österreich Werbung Maßnahmen; dadurch kam es bei den Ausgaben im ersten Halbjahr 2021 zu einem deutlichen Minderverbrauch gegenüber den Planungen.

Nach Abschluss des ersten Halbjahres 2021 hatte die Österreich Werbung somit insgesamt 14,09 Mio. EUR des Sonderbudgets von 40 Mio. EUR ausgegeben. Einschließlich der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (August 2021) geplanten Programme sollten bis Ende 2021 30 Mio. EUR verwendet werden.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

- 22.2 Der RH hielt fest, dass die Österreich Werbung bis Ende des ersten Halbjahres 2021 insgesamt 14,09 Mio. EUR und damit ein Drittel der Mittel (Sonderbudget von 40 Mio. EUR) verwendet hatte, die das Tourismusministerium für Maßnahmen zur Überwindung der COVID-19-Pandemie im Tourismus zur Verfügung stellte. Er erachtete es für wirtschaftlich und zweckmäßig, dass die Österreich Werbung auf die pandemiebedingten Entwicklungen (wie Lockdowns oder Reisebeschränkungen) flexibel reagierte und Maßnahmen gegenüber den Planungen zurücknahm oder verschob. Ein Teil der entstandenen Aufwendungen, insbesondere im Hinblick auf die Winterkampagne 2020/21, musste dennoch als frustriert betrachtet werden.

Zur unmittelbaren Auszahlung des gesamten Sondermitgliedsbeitrags verwies der RH auf seine Kritik und seine Empfehlung in TZ 20, in derartigen Fällen nur nach tatsächlichem Bedarf auszus zahlen.

Darüber hinaus empfahl der RH dem Tourismusministerium, zu prüfen, inwieweit der bis Ende des Jahres 2021 nicht verwendete Sondermitgliedsbeitrag an die Österreich Werbung zurückgefordert oder auf künftige reguläre Mitgliedsbeiträge des Bundes angerechnet werden könnte.

- 22.3 Das Tourismusministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Weltorganisation für Tourismus der Vereinten Nationen (**UNWTO**) im Jahr 2021 insgesamt 415 Mio. internationale Touristenankünfte weltweit gezählt habe, nach rd. 1,5 Mrd. Ankünften 2019. Damit liege der weltweite Tourismus um 72 % unter dem Niveau von 2019. Europa sei mit einem Rückgang von 63 % etwas weniger stark im Minus. Auch wenn derzeit ein Rückgang der COVID-19-Infektionen zu verzeichnen sei, sei für den Tourismus die COVID-19-Pandemie noch lange nicht vorbei.

Die Mehrzahl (64 %) der von der UNWTO befragten Expertinnen und Experten rechne erst für das Jahr 2024 oder später mit der Rückkehr der internationalen Touristenankünfte auf das Niveau von 2019. Eine Studie aus Dezember 2021 (Befragung von 7.000 Konsumenten und 200 Branchenvertretern) erwarte, dass die Erholung für Geschäftsreisen erst 2030 erreicht sein könnte. Die Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (Eurocontrol) prognostiziere, dass die Anzahl der Europaflüge (innerhalb und nach Europa) auch erst im Jahr 2024 wieder das Niveau von 2019 erreichen sollte.

In Anbetracht dieser Prognosen sei die Arbeit der Österreich Werbung wichtiger denn je und ein entsprechender Mitteleinsatz auch im Jahr 2022 erforderlich. Der noch nicht verwendete Sondermitgliedsbeitrag werde daher im Jahr 2022 für dringende, notwendige Kommunikations- und Marketingmaßnahmen zum Wohl des Wirtschafts- und Tourismusstandorts eingesetzt.



- 22.4 Gegenüber dem Vorbringen des Tourismusministeriums, Teile des im September 2020 ausbezahlten Sondermitgliedsbeitrags im Jahr 2022 zu verwenden, wiederholte der RH seine Kritik an der unmittelbaren Auszahlung des gesamten Beitrags. Wie in der Gegenäußerung in [TZ 19](#) ausgeführt, erachtete er eine Zuteilung von Sondermitteln nur nach Maßgabe des jeweils tatsächlich absehbaren Bedarfs und auf Basis konkreter Planungen als zweckmäßig und wirtschaftlich.

Resümee (Lessons Learned)

- 23 (1) Der RH beurteilte die Zielsetzung eines COVID-19-Testprogramms im Tourismus als grundsätzlich zweckmäßig, um das Vertrauen in Österreich als sicheres Urlaubsland zu stärken. Es wäre allerdings grundsätzlich einer Auftragsvergabe anstatt einer Förderung der Vorzug zu geben gewesen und spätestens ab Oktober 2020 hätten mit Verlängerung der Dauer und Ausweitung des Testprogramms auf zusätzliche Fördergruppen Maßnahmen getroffen werden müssen, um die Kosten zu senken. Dies hätte beispielsweise durch die Umstellung der Testmethodik oder durch die Ausschreibung der Leistungen erreicht werden können. Verträge mit Laboren hätten auch Möglichkeiten geschaffen, beispielsweise im Wettbewerb die Kosten je Testung zu reduzieren. Eine Reduzierung des maximalen Förderbetrags auf 57 EUR pro PCR-Testung erfolgte erst ab Mai 2021, das Tourismusministerium konnte erst damit signifikante Kosteneinsparungen erzielen. Bezogen auf das Testvolumen im April 2021 hätte eine frühere Senkung des maximalen Förderbetrags wöchentliche Einsparungen von rd. 1 Mio. EUR ermöglicht, woraus sich insgesamt ein beträchtliches Einsparungspotenzial ergeben hätte. ([TZ 8](#), [TZ 13](#), [TZ 15](#))

Das Tourismusministerium zahlte bis Ende August 2021 126,58 Mio. EUR für das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft aus. Aufgrund der geringen Inanspruchnahme – unter 20 % – durch teilnahmeberechtigte Institutionen der Testungen ([TZ 14](#)) und da spätestens ab Winter 2021/22 in allen Ländern sonstige PCR-Testmöglichkeiten zur Verfügung standen, waren für den RH der Mehrwert und der Beitrag zur Erreichung des Ziels, den Nächtigungsrückgang soweit als möglich zu begrenzen, allerdings nur bedingt feststellbar. Aus Sicht des RH sollte daher das Auslaufen des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft in die Wege geleitet werden. ([TZ 13](#))

Der RH hob insbesondere folgende Empfehlungen an das Tourismusministerium hervor:

- Das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft wäre auslaufen zu lassen und in Abstimmung mit dem Gesundheitsministerium nach Möglichkeit in die niederschwelligen PCR-Testangebote der Länder zu integrieren. ([TZ 13](#))



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

- Bei Vorliegen eines konkreten Bedarfs an einer klar definierten Leistung wäre grundsätzlich einer Auftragsvergabe der Vorzug vor einer Förderung zu geben, da diese in der Regel die stärkere rechtliche Gestaltbarkeit und Durchsetzbarkeit gewährleistet. (TZ 8)

(2) Die Bereitstellung zusätzlicher Mittel an die Österreich Werbung für gezielte Marketingmaßnahmen war im Hinblick auf die durch die COVID-19-Pandemie verursachten Buchungsausfälle grundsätzlich eine zweckmäßige Maßnahme. (TZ 19) Die Auszahlung des Gesamtbetrags von 40 Mio. EUR ausschließlich auf Basis von pauschal festgelegten Planungsgrößen und ohne unmittelbare Notwendigkeit war aus Sicht des RH allerdings nicht nachvollziehbar. Auch war aus seiner Sicht die Höhe von 40 Mio. EUR, d.h. eine Aufstockung des regulären Mitgliedsbeitrags des Bundes um 166 %, nicht gerechtfertigt, zumal die pandemiebedingten Entwicklungen zum Zeitpunkt der Auszahlung nicht abschätzbar waren und die Bewerbung der Tourismusdestination Österreich im Ausland ohnehin ein reguläres Kerngeschäft der Österreich Werbung darstellte. Der Betrag war bei der Österreich Werbung gebunden; bis zum Sommer 2021 wurden von ihr rd. 14 Mio. EUR bzw. ein Drittel der ihr zur Verfügung gestellten Mittel verwendet. Berichte über die Mittelverwendung an das Tourismusministerium waren nicht vorgesehen, die transparente Mittelverwendung war damit nicht ausreichend sichergestellt. (TZ 19, TZ 21, TZ 22) Ob die mit dem Sondermitgliedsbeitrag finanzierten Marketingmaßnahmen tatsächlich einen Nutzen brachten (z.B. inwieweit diese auch tatsächlich zu zusätzlichen Buchungen führten), war aufgrund der Vielzahl an Einflussfaktoren auch nach Angaben des Tourismusministeriums nur bedingt quantifizierbar. (TZ 21)

Der RH hob insbesondere folgende Empfehlungen an das Tourismusministerium hervor:

- Finanzielle Sondermittel wären nachvollziehbar am konkreten Bedarf orientiert und auf Grundlage konkreter Planungen bereitzustellen. (TZ 19)
- Für definierte Zwecke gewidmete Mittel an die Österreich Werbung wären nur nach Maßgabe des tatsächlichen Bedarfs und gesonderter Abrechnungen sowie – bei längerfristig angelegten Programmen – in Form von Teilbeträgen entsprechend dem tatsächlichen Liquiditätsbedarf auszuführen. (TZ 20)
- Bei Bereitstellung spezifisch gewidmeter Mittel des Bundes – etwa des Sondermitgliedsbeitrags an die Österreich Werbung – wäre eine regelmäßige Berichterstattung im Sinne der für Förderungen geltenden Regelungen einschließlich eines Nachweises der zweckmäßigen Mittelverwendung an das Tourismusministerium einzufordern. (TZ 21)



Teil 2 – Gesundheitsministerium

Ausgewählte Beratungsleistungen

- 24.1 (1) Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Merkmale bzw. Auffälligkeiten der 14 vom RH überprüften Beratungsleistungen im Bereich des Gesundheitsministeriums:

Tabelle 11: Vom RH überprüfte Kriterien bei vom Gesundheitsministerium vergebenen Beratungsleistungen

vom RH überprüftes Kriterium	Häufigkeit ¹
Der Auftrag wurde im Weg einer Direktvergabe vergeben.	14
Das gewählte Vergabeverfahren war rechtmäßig.	7 ²
Eine Bedarfsbegründung war aktenmäßig dokumentiert.	5
Das Gesundheitsministerium führte vor der Wahl des rechtmäßigen Vergabeverfahrens eine Auftragswertschätzung durch.	0
Das Gesundheitsministerium beurteilte vor Vertragsabschluss die Preisangemessenheit.	9
<i>Dazu holte das Gesundheitsministerium Vergleichsangebote ein.</i>	2
Der schriftliche Vertrag wurde vor Leistungsbeginn abgeschlossen.	1
Eine (ausreichende) Leistungsbeschreibung lag vor.	12
Die Leistungserbringung wurde aktenmäßig dokumentiert.	11
Der (Ursprungs-)Auftrag wurde zumindest einmal verlängert.	4
Das Gesundheitsministerium stellte Leistungsstörungen fest.	0
Es waren Kontrollmaßnahmen im Zusammenhang mit der Vertragserfüllung dokumentiert ³ .	0
Die Vertragsparteien vereinbarten ein Pauschalentgelt.	1 ⁴
Die vertraglichen Leistungen wurden schon vollständig abgerechnet und bezahlt (Stand 31. August 2021). ⁵	12
<i>Die Auftragssumme wurde überschritten.</i>	0 ⁶
vom RH überprüfte Vergabefälle (Beratungsleistungen):	14

¹ Der Wert bezieht sich auf die jeweiligen Grundverträge zu den Beratungsleistungen. Etwaige mit diesen im Zusammenhang stehende Vertragsänderungen und Vertragsverlängerungen sind nicht gesondert dargestellt.

² In sieben Fällen war es dem RH anhand der vorliegenden Unterlagen (mit verhältnismäßigem Aufwand) nicht möglich, die Rechtmäßigkeit des gewählten Vergabeverfahrens abschließend zu beurteilen.

³ abgesehen von der Überprüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Abrechnungsbelege

⁴ In diesem Fall wurde für einen Teil der Leistung ein Pauschalentgelt vereinbart und abgerechnet, für darüber hinausgehende Leistungen war eine Abrechnung nach Aufwand vereinbart.

⁵ Nachverrechnungen nach Ende des überprüften Zeitraums können nicht ausgeschlossen werden.

⁶ Bei einem Vertrag bzw. den zwei mit diesem im Zusammenhang stehenden Vertragsverlängerungen war keine maximale Auftragssumme festgelegt und daher eine Überschreitung nicht möglich.

Quelle: BMSGPK; Auswertung: RH

Bei den vom RH überprüften Vergabeverfahren war für keine der 14 Beratungsleistungen bzw. für keinen der 21 mit diesen im Zusammenhang stehenden Verträge, Vertragsänderungen und Vertragsverlängerungen eine Schätzung des Auftragswerts vor der Entscheidung über das Vergabeverfahren dokumentiert. Vielmehr wurde in allen Fällen die Verfahrensart der Direktvergabe gewählt und in der Regel ein Höchst-

entgelt von unter 100.000 EUR (außer beim Auftragnehmer Österreichisches Rotes Kreuz, TZ 26, und Dienstleister D, TZ 29) festgelegt. Das Ausmaß der maximal leistbaren Stunden ergab sich anschließend durch den Stundensatz der Auftragnehmer. Die Fachabteilung für Vergaberecht wurde in acht von 13 Fällen, in denen die Wertgrenze von zumindest 10.000 EUR erreicht wurde, mitbefasst, wie dies in den ressort-internen Vorgaben vorgesehen war.²⁹

Bei keinem der 14 überprüften Vergabeverfahren wurden die ressortintern vorgeschriebenen drei Preisauskünfte eingeholt. Bei zwei der überprüften Vergabeverfahren wurden zwei Preisauskünfte eingeholt. In einem Fall erfolgte die Beauftragung unmittelbar aus dem Bereich des Kabinetts bzw. der Beraterstäbe (siehe TZ 28). Das Gesundheitsministerium begründete den Umstand, dass bei den übrigen Vergaben keine Vergleichsangebote eingeholt worden waren, aktenmäßig folgendermaßen:

- Es handle sich um eine Inhouse-Vergabe (vier Fälle).
- Die Leistung sei dringlich und unterliege besonders sensiblen Vertraulichkeitsanforderungen (zwei Fälle).
- Der Auftrag sei auf Anordnung oder Wunsch des damaligen Gesundheitsministers bzw. seines Kabinetts vergeben worden (zwei Fälle).
- Mangels Vorerfahrung sei bei allen anderen möglichen Anbietern eine ökonomisch nicht vertretbare längere Einarbeitungszeit notwendig gewesen (ein Fall).

In zwei Fällen fehlte eine Begründung.

Auch ein Jahr nach dem Beginn der COVID-19-Pandemie nutzte das Gesundheitsministerium in allen vom RH überprüften Fällen – ohne zuvor den zu erwartenden Auftragswert zu schätzen – ausschließlich die Direktvergabe. Dies war beispielsweise bei der ab Jänner 2021 geltenden Vereinbarung über die Leistungen des Österreichischen Roten Kreuzes der Fall, für die ein Höchstentgelt von 280.000 EUR vereinbart wurde (TZ 26). Auch bei den im Frühjahr 2021 mit dem Dienstleister G (TZ 27) und dem Dienstleister D (TZ 29) geschlossenen Verträgen zu organisatorischen bzw. rechtlichen Beratungsleistungen wählte das Gesundheitsministerium die Verfahrensart der Direktvergabe, ohne zuvor den zu erwartenden Auftragswert zu schätzen, um damit die Zulässigkeit des Vergabeverfahrens beurteilen zu können.

(2) Der RH stellt in TZ 26 bis TZ 29 sieben ausgewählte Beratungsleistungen (teilweise bestehend aus mehreren Einzelaufträgen) detailliert dar. Für diese sieben Beratungsleistungen zahlte das Gesundheitsministerium bis inklusive August 2021 in Summe 1,01 Mio. EUR.

²⁹ Das Gesundheitsministerium hatte in einem internen Risikobericht vom Juni 2019 explizit auf das Risiko der mangelhaften Durchführung von Vergabeverfahren hingewiesen, sollten Vergabevorhaben ohne Befassung der Fachabteilung vor Genehmigung abgewickelt werden.



- 24.2 Der RH hielt fest, dass das Gesundheitsministerium alle überprüften Beratungsleistungen im Wege einer Direktvergabe vergab und überwiegend keine Vergleichsangebote einholte. Er verkannte nicht, dass das Gesundheitsministerium aufgrund der dynamischen Entwicklung der COVID-19-Pandemie in Österreich – insbesondere zu Beginn im Frühjahr 2020 – unter hohem Zeitdruck stand. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass das Gesundheitsministerium insbesondere für die zahlreichen Auftragsvergaben im Bereich der Rechts- und Organisationsberatung auch ein Jahr nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie für die absehbarerweise benötigten Leistungen nicht in das reguläre Vergaberegime umstieg, sondern, jeweils ohne zuvor die Auftragsdauer oder den Auftragswert zu schätzen, stets die Verfahrensart der Direktvergabe wählte. Dies wäre dem Gesundheitsministerium nach Ansicht des RH jedoch ab Sommer 2020 zumutbar gewesen, da zu dieser Zeit der Bedarf an externen Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bereits besser abschätzbar und der hohe Zeitdruck nicht mehr gegeben war.

Der RH empfahl dem Gesundheitsministerium, im Sinne der Transparenz und Rechtsicherheit für absehbarerweise benötigte Leistungen Vergabeverfahren im regulären Vergaberegime durchzuführen. Insbesondere bei Rechts- und Organisationsberatung wären nach einer Auftragswertschätzung Ausschreibungen bzw. allenfalls Direktvergaben unter Einholung von Vergleichsangeboten durchzuführen.

Der RH bemängelte, dass das Gesundheitsministerium vor der Entscheidung für das rechtmäßige Vergabeverfahren in keinem der überprüften Fälle eine Auftragswertschätzung durchführte und – außer in zwei Fällen – keine Vergleichsangebote einholte. Aus Sicht des RH konnte so die Preisangemessenheit nicht ausreichend beurteilt werden. Weiters hielt er kritisch fest, dass auch eine allfällig zugrunde liegende Dringlichkeit in diesen Fällen nicht ausreichend dokumentiert wurde und dass die Fachabteilung für Vergaberecht entgegen den ressortinternen Vorgaben in fünf von 13 überprüften Vergabeverfahren trotz Überschreitens der entsprechenden Wertgrenze nicht mitbefasst worden war.

Wie der RH bereits in seinem Bericht „Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien in ausgewählten Ressorts“ (Reihe Bund 2020/30, TZ 11) betont hatte, bargen Direktvergaben aufgrund der fehlenden Transparenz ein besonderes Risiko der Ausschaltung des Wettbewerbs und überhöhter Preise.

Der RH empfahl dem Gesundheitsministerium, – grundsätzlich auch in Krisensituationen nach der ersten Phase der Unvorhersehbarkeit und unmittelbaren Dringlichkeit – eine Auftragswertschätzung durchzuführen, um auf dieser Grundlage das rechtmäßige Vergabeverfahren festzulegen und die Preisangemessenheit beurteilen zu können.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Darüber hinaus empfahl er dem Gesundheitsministerium, bei der Durchführung von Direktvergaben über einer Bagatellgrenze zur Sicherstellung der Preisangemessenheit grundsätzlich – entsprechend den ressortinternen vergaberechtlichen Vorgaben und sofern dies im Einzelfall nicht unzweckmäßig ist – zumindest drei Vergleichsangebote einzuholen.

- 24.3 Das Gesundheitsministerium nahm die Empfehlungen des RH in seiner Stellungnahme zur Kenntnis.

Organisatorischer Rahmen für die Bewältigung der COVID-19-Pandemie

- 25.1 Nach dem nationalen Pandemieplan war ein im Gesundheitsministerium einzurichtender Krisenstab für zentrale Aufgaben der sanitätsbehördlichen Pandemiebewältigung – wie die Koordinierung von Maßnahmen oder die Kommunikation nach außen – zuständig. Der Krisenstab sollte u.a. mit Expertinnen und Experten (z.B. aus den Bereichen Epidemiologie, Virologie oder Vakzinologie) oder Pressebeauftragten besetzt sein, der erweiterte Krisenstab z.B. auch mit Vertretungen der Krankentransporte, Pflegedienste oder Nichtregierungsorganisationen. Für die COVID-19-Pandemie richtete der Gesundheitsminister mit 28. Februar 2020 – 29 Tage, nachdem die Weltgesundheitsorganisation COVID-19 zu einer gesundheitlichen Notlage internationaler Tragweite erklärt hatte – per Weisung einen Krisenstab ein.

Organisatorische Änderungen aus dem Jahr 2018 im Gesundheitsministerium verzögerten die Einrichtung des Krisenstabs: Im Zuge dieser Änderungen hatte die zuständige Bundesministerin die drei für die Prävention und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten medizinisch-fachlich zuständigen Abteilungen auf zwei unterschiedliche Sektionen verteilt. Die Funktion der Generaldirektorin für öffentliche Gesundheit, die als oberste Fachbeamtin auch für das Krisenmanagement Gesundheit zuständig war, hatte an Bedeutung verloren. Darüber hinaus war diese Funktion von Ende 2019 bis Dezember 2020 – und somit auch zur Zeit des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie – nicht besetzt.³⁰

Ein interner Risikobericht des Gesundheitsministeriums wies im Juni 2019 unter dem Stichwort „mangelhaftes Krisenmanagement“ darauf hin, dass fehlende Personalressourcen bei Seuchen im Humanbereich ein hohes Risiko darstellten.³¹ Als

³⁰ zur Funktionalität gesundheitsbehördlicher Strukturen siehe RH-Bericht „Pandemiemanagement der Gesundheitsbehörden im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie“ (Reihe Bund 2022/18)

³¹ Bei fortschreitender Nicht-Nachbesetzung der pensionsbedingt frei werdenden Planstellen durch Neuaufnahmen von fachlich ausgebildetem Personal würden die notwendigen Aufgaben im Krisenfall laut Bericht nicht mehr wahrgenommen werden können. Der Bericht identifizierte auch das Risiko, dass der Personalbedarf kurz- und langfristig nicht abgedeckt werden könnte. Als Ursachen verwies er u.a. auf Einsparungsvorgaben auf Bundesebene verbunden mit der Altersstruktur der Ressortbediensteten und auf die langen Verfahrensdauern bei Nachbesetzungen.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

mögliche Folgen des fehlenden Personals nannte der Bericht z.B. mangelnde Qualität der Aufgabenerfüllung, eingeschränkten Wissenstransfer und Überlastung der Bediensteten.

Zur Bewältigung der ihm im Zuge der COVID-19-Pandemie zukommenden Aufgaben kaufte das Gesundheitsministerium im überprüften Zeitraum wiederholt Leistungen zu (siehe dazu [TZ 24](#) sowie [TZ 26](#) bis [TZ 30](#)).

- 25.2 Der RH wies darauf hin, dass dem Gesundheitsministerium zentrale Aufgaben bei der Pandemiebewältigung zukamen. Jedoch war das Gesundheitsministerium bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie organisatorisch und personell nur bedingt darauf vorbereitet. Es war mit den intern zur Verfügung stehenden Mitteln nicht in der Lage, das Management einer Krise im Bereich übertragbarer Krankheiten dieses Ausmaßes zu übernehmen. Für den RH war es vor allem darauf zurückzuführen, dass das Gesundheitsministerium zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie bzw. für das diesbezügliche Krisenmanagement auf zahlreiche externe Beratungsleistungen zurückgreifen musste.

Österreichisches Rotes Kreuz

- 26.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Kooperationsvereinbarung des Gesundheitsministeriums mit dem Österreichischen Roten Kreuz (in der Folge: **Rotes Kreuz**):

Tabelle 12: Auftrag Österreichisches Rotes Kreuz

	Kurzbeschreibung
Auftragnehmer	Österreichisches Rotes Kreuz
Vergabeart	Direktvergabe
Anzahl der eingeholten Angebote	keine Vergleichsangebote
Leistungsinhalt	Aufbau des Krisenstabs und laufende Beratung zur Lagebilderstellung und Maßnahmenentwicklung; Unterstützung beim Aufbau einer zentralen Contact-Tracing-Anwendung, bei der Entwicklung der Impfstrategie und der Krisenkommunikation
Leistungszeitraum laut Vertrag	28. Februar 2020 bis 30. Juni 2021
Auftragssumme (exkl. USt)	im Juni 2020 reservierte Mittel von 582.000 EUR; für Leistungen ab Jänner 2021 Höchstentgelt von 280.000 EUR
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	416.300 EUR (Stand 31. August 2021) ¹
Status des Auftrags	abgeschlossen und abgerechnet

¹ Daneben bezahlte das Gesundheitsministerium in den Jahren 2020 und 2021 an das Rote Kreuz noch Leistungen im Zusammenhang mit Förderungen z.B. für die Verteilung von Schulstartpaketen.

Quelle: BMSGPK

(2) Das Gesundheitsministerium zog nach der Einrichtung des Krisenstabs das Rote Kreuz für die Unterstützung beim Krisenmanagement heran. Das Rote Kreuz verfügte nach Ansicht des Gesundheitsministeriums über die entsprechende internationale Erfahrung und unterstützte die österreichischen Behörden mit seinem Know-how auch im Rahmen seiner Rolle im Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagement. Das Gesundheitsministerium und das Rote Kreuz schlossen am 17. März 2020 eine zunächst auf drei Monate – bis 31. Mai 2020 – befristete schriftliche Kooperationsvereinbarung mit Option zur Vertragsverlängerung. Das Rote Kreuz stellte dabei „seine Expertise im Zusammenhang mit Beratungen im Fall des Auftretens von COVID-19-Infizierten in Österreich sowie Vorschläge für etwaige Maßnahmen und Vorgehensweisen im Katastrophenfall“ zur Verfügung. Es sollte mit zwei bis drei Fachkräften u.a. den Krisenstab beraten, bei „etwaigen erforderlichen Einsätzen im Zusammenhang mit COVID-19“ und der „Erstellung von Lageplänen“ unterstützen und stellte dem Gesundheitsministerium eine Ansprechperson der Geschäftsleitung des Generalsekretariats im Ausmaß von 0,5 Vollzeitäquivalenten zur Verfügung. Weitere Spezifikationen zum Leistungsinhalt traf der Vertrag nicht. Das Gesundheitsministerium hatte dafür je Fachkraft und Kalendertag einen Tagsatz von 600 EUR und für die Ansprechperson der Geschäftsleitung des Generalsekretariats 10.000 EUR pro Monat zu bezahlen. Das Gesundheitsministerium schätzte auf dieser Basis die zu erwartenden Kosten auf 195.600 EUR, legte aber kein Höchstentgelt fest. Eine Beurteilung der Angemessenheit der Preise war aktenmäßig nicht dokumentiert, ebenso wenig eine Abgrenzung der im Zuge der Kooperationsvereinbarung zu erbringenden Leistungen von jenen Aufgaben, die dem Roten Kreuz im Zuge seiner Rolle im Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagement ohnehin zukamen.

Das Gesundheitsministerium vergab den Auftrag ohne Ausschreibung im Wege einer Direktvergabe. Alternative Angebote holte das Gesundheitsministerium keine ein, es verwies gegenüber dem RH in diesem Zusammenhang auf § 2 Rotkreuzgesetz³², wonach das Rote Kreuz Behörden im humanitären Bereich – gegen eine allfällig festzulegende Abgeltung – unterstützen sollte. Die Bedingungen (einschließlich Kostentragung) für die Unterstützung waren dabei zwischen dem Roten Kreuz und den jeweiligen Behörden zu vereinbaren.

Das Rote Kreuz war auch als Einsatzorganisation Teil des Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements und im diesbezüglichen – beim Bundesministerium für Inneres angesiedelten – Koordinationsausschuss vertreten. Im Zuge der COVID-19-Pandemie wurde es auch wegen seiner Fachexpertise regelmäßig zu den Sitzungen dieses Koordinationsausschusses u.a. zur Besprechung aktueller Themen des Krisenmanagements hinzugezogen.

³² BGBl. I 33/2008 i.d.g.F.

(3) Das Gesundheitsministerium stützte sich bei der Vergabe auf § 151 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Z 2 Bundesvergabegesetz 2018 und den Bestimmungen zu besonderen Dienstleistungsaufträgen gemäß Anhang XVI.³³ § 151 Abs. 6 Bundesvergabegesetz 2018 lautete: „Besondere Dienstleistungsaufträge können im Wege einer Direktvergabe gemäß § 46 bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100.000 EUR und im Wege einer Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung gemäß § 47 bis zu einem geschätzten Auftragswert von 150.000 EUR vergeben werden.“

Das Gesundheitsministerium vertrat die Rechtsansicht, dass die Kooperationsvereinbarung mit dem Roten Kreuz als (besonderer) Dienstleistungsauftrag gemäß Anhang XVI Bundesvergabegesetz 2018 zu qualifizieren sei. Vergabeverfahren des Gesundheitsministeriums zu derartigen besonderen Dienstleistungsaufträgen würden gemäß § 12 Abs. 1 Z 2 leg. cit. erst bei einem Auftragswert von mindestens 750.000 EUR im Oberschwellenbereich erfolgen. Unter diesem Auftragswert sei eine Direktvergabe zulässig.

Die ressortinternen vergaberechtlichen Vorgaben wiesen für die „besonderen Dienstleistungsaufträge“ gemäß § 151 Bundesvergabegesetz 2018 auf die diesbezüglich geltenden, gelockerten Verfahrensregelungen für die Vergabe hin. Allerdings waren auch demnach nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von weniger als 150.000 EUR Direktvergaben mit vorheriger Bekanntmachung zulässig. Sollte ein Vergabeverfahren unter Inanspruchnahme dieses Vergabetatbestands durchgeführt werden, war bereits im Planungsstadium des Verfahrens – für eine Beurteilung der Dienstleistung – Kontakt mit der zuständigen Fachabteilung aufzunehmen. Eine Kontaktaufnahme war im Zusammenhang mit der Beauftragung des Roten Kreuzes aktenmäßig nicht festgehalten.

(4) Am 23. März 2020, sechs Tage nach Abschluss der Kooperationsvereinbarung, übermittelte das Rote Kreuz eine Ergänzung dieser Vereinbarung an das Gesundheitsministerium. Unter Hinweis auf die Entwicklungen zu dieser Zeit, der dadurch massiv gestiegenen Anforderungen an die Einsatzleitung und der im Zuge der Kooperation im Gesundheitsministerium gebildeten Task-Force³⁴ stelle das Rote Kreuz – statt bisher zwei bis drei – bis zu zehn Fachkräfte zur Verfügung. Diese sollten täglich vor Ort beim Krisenstab sein und als Verbindungsorgan für das Gesundheitsministerium im Einsatzstab des Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements tätig werden. Die Änderungen traten nach Unterfertigung am 23. April 2020 mit 27. März 2020 in Kraft. Das Gesundheitsministerium schätzte auf dieser Basis die insgesamt zu erwartenden Kosten auf maximal 468.600 EUR.

³³ siehe auch parlamentarische Anfragebeantwortung 6419/AB vom 1. Juli 2021

³⁴ Diese bestand aus Mitgliedern des Kabinetts des Gesundheitsministers, dem Krisenstab und einem externen Beraterstab.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

(5) Am 19. Juni 2020 schlossen das Gesundheitsministerium und das Rote Kreuz eine weitere Ergänzung zur Kooperationsvereinbarung und verlängerten diese gleichzeitig um sieben Monate bis zum 31. Dezember 2020. Demnach stellte das Rote Kreuz dem Gesundheitsministerium fortan bei Bedarf nur noch eine Fachkraft zur Verfügung. Die Ansprechperson der Geschäftsleitung des Generalsekretariats stand nur noch im Ausmaß von 0,25 Vollzeitäquivalenten zur Verfügung. Die Abgeltung wurde vertraglich auf 5.000 EUR pro Monat angepasst. Die Änderungen traten rückwirkend mit 1. Juni 2020 in Kraft. Das Gesundheitsministerium erachtete die reservierten Budgetmittel von 582.000 EUR als „voraussichtlich ausreichend“.

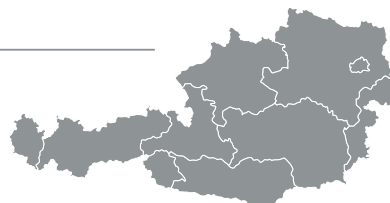
Am 23. Dezember 2020 schlossen das Gesundheitsministerium und das Rote Kreuz eine dritte Ergänzung zur Kooperationsvereinbarung und verlängerten diese gleichzeitig um weitere sechs Monate bis zum 30. Juni 2021. Die Anzahl der Fachkräfte wurde auf maximal fünf Personen erhöht. Die Änderungen traten mit 1. Jänner 2021 in Kraft. Die Vertragspartner vereinbarten für die Abrechnung der Leistungen ab diesem Datum eine Obergrenze von 280.000 EUR. Das Gesundheitsministerium verlängerte – im überprüften Zeitraum – die Kooperationsvereinbarung mit dem Roten Kreuz über den 30. Juni 2021 hinaus nicht mehr.

Die folgende Abbildung zeigt die zeitliche Abfolge der Vereinbarungen mit dem Roten Kreuz:

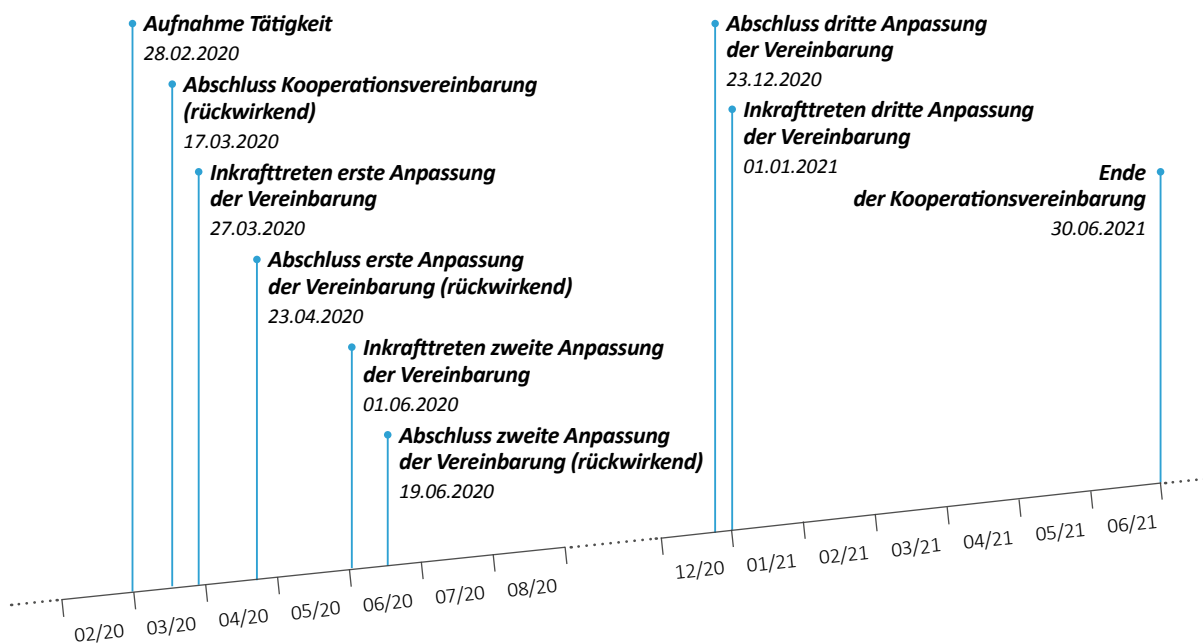
Abbildung 6: Zeitliche Abfolge der Vereinbarungen mit dem Österreichischen Roten Kreuz

Österreich

ÖSTERREICHISCHES ROTES KREUZ



Quelle: BMSGPK; Auswertung und Darstellung: RH



(6) Gemäß der Kooperationsvereinbarung und den Verlängerungen hatte das Rote Kreuz die durchgeführten Leistungen zu dokumentieren, wobei diesbezüglich keine besonderen Anforderungen vereinbart waren. Erarbeitungen blieben dabei im Eigentum des Roten Kreuzes, das Gesundheitsministerium erhielt eine zeitlich, räumlich und inhaltlich unbeschränkte Werknutzungsbewilligung. Das Gesundheitsministerium konnte dem RH keine Leistungsdokumentation des Roten Kreuzes vorlegen.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Die Einsatzleitung des Krisenstabs oder das Kabinett des Gesundheitsministers bestätigte die sachliche und rechnerische Richtigkeit der eingelangten Rechnungen und führte im Zuge dessen die vom Roten Kreuz für sie durchgeführten Leistungen an. Demnach unterstützte das Rote Kreuz das Gesundheitsministerium u.a. beim Aufbau des Krisenstabs und beriet diesen fortlaufend zur Lagebilderstellung und Maßnahmenentwicklung. Es unterstützte den Aufbau einer zentralen Contact-Tracing-Anwendung, bei der Entwicklung der Impfstrategie und der Krisenkommunikation und rechnete diese für jeden Monat unter Angabe der Personentage ab.

Bis inklusive August 2021 zahlte das Gesundheitsministerium an das Rote Kreuz für Leistungen aus den beschriebenen Verträgen in Summe 416.300 EUR.

26.2 (1) Der RH hielt fest, dass das Gesundheitsministerium auf Veranlassung des Gesundheitsministers das Rote Kreuz zur Unterstützung des Krisenstabs bzw. beim Krisenmanagement heranzog und mit diesem eine Kooperationsvereinbarung abschloss. Diese Entscheidung erachtete der RH angesichts der in TZ 25 dargestellten mangelnden organisatorischen und personellen Vorbereitung als grundsätzlich nachvollziehbar. Er verkannte auch nicht den Zeitdruck, unter dem das Gesundheitsministerium zu Beginn der Pandemie stand, bemängelte jedoch, dass Überlegungen im Zusammenhang mit der Preisfindung und der Beurteilung der Preisangemessenheit nicht dokumentiert und auch im späteren Verlauf der Pandemie – z.B. vor Abschluss der Verlängerungen der Kooperationsvereinbarung – keine Vergleichsangebote eingeholt wurden. Der RH wies darauf hin, dass die vereinbarten Preise nicht unter Wettbewerbsbedingungen zustande gekommen waren, die es dem Auftraggeber erleichtern, Qualität und angemessene Preise sicherzustellen.

(2) Der RH hielt fest, dass das Gesundheitsministerium den Auftrag ohne Ausschreibung und ohne vorherige Bekanntmachung direkt vergab. Für den RH war nicht nachvollziehbar, weshalb sich das Gesundheitsministerium dabei auf § 151 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Z 2 Bundesvergabegesetz 2018 berief. Für unter diese Bestimmungen fallende „besondere Dienstleistungsaufträge“ waren Direktvergaben gemäß § 151 Abs. 6 leg. cit. selbst mit vorheriger Bekanntmachung nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von weniger als 150.000 EUR zulässig. Der RH wies darauf hin, dass das Gesundheitsministerium den Auftragswert schon bei Abschluss der Vereinbarung auf 195.600 EUR und nach der ersten Änderung auf 468.600 EUR schätzte. Er hielt kritisch fest, dass das Gesundheitsministerium entgegen den internen vergaberechtlichen Vorgaben die Fachabteilung für Vergaberecht nicht befasste bzw. eine Kontaktaufnahme nicht aktenmäßig dokumentierte.

Der RH verwies dazu auf seine Empfehlungen in TZ 24, grundsätzlich vor Angebots-einholung eine Auftragswertschätzung und für absehbarerweise benötigte Leistungen reguläre Vergabeverfahren durchzuführen.

(3) Der RH hielt fest, dass es eine gesetzliche Aufgabe des Roten Kreuzes war, die österreichischen Behörden im humanitären Bereich zu unterstützen, die Bedingungen dafür allerdings gesondert vereinbart werden mussten. Er hielt weiters fest, dass das Rote Kreuz auch im Zuge seiner Rolle im Koordinationsausschuss des Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements während der COVID-19-Pandemie in Besprechungen mit den Ministerien, Ländern oder kritischen Infrastrukturen zu Themen des Krisenmanagements involviert war und Fachexpertise zur Verfügung stellte.

Der RH kritisierte, dass das Gesundheitsministerium keine Leistungsdokumentation des Roten Kreuzes vorlegen konnte. Anhand der vorliegenden Unterlagen waren für den RH 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. Dementsprechend war für den RH auch die Abgrenzung unklar zwischen

- den Tätigkeiten des Roten Kreuzes für das Gesundheitsministerium im Rahmen der Kooperationsvereinbarung, die auch das Gesundheitsministerium bezahlte, und
- den Tätigkeiten des Roten Kreuzes, z.B. im Rahmen seiner Rolle im vom Bundesministerium für Inneres koordinierten Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagement.

Insbesondere in den für die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie wesentlichen Bereichen Contact-Tracing und Impfstrategie, in denen das Rote Kreuz das Gesundheitsministerium unterstützte, wäre es nach Ansicht des RH im Sinne der Know-how-Sicherung und im Hinblick auf die Weiterentwicklung von Strategien und Arbeitsergebnissen wesentlich, Leistungen vollumfänglich zu dokumentieren und nachvollziehen zu können.

Der RH empfahl dem Gesundheitsministerium, sicherzustellen, dass die von Vertragspartnern für das Gesundheitsministerium erbrachten Leistungen im Sinne der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und allfälliger weiterer Verwertungsmöglichkeiten der Arbeitsergebnisse in der Sphäre des Gesundheitsministeriums ausreichend aktenmäßig dokumentiert werden.

(4) Der RH stellte kritisch fest, dass aufgrund der vertraglichen Vereinbarungen die Erarbeitungen des Roten Kreuzes im Zuge der Tätigkeiten im Krisenstab im Eigentum des Roten Kreuzes blieben und das Gesundheitsministerium nur eine zeitlich, räumlich und inhaltlich unbeschränkte Werknutzungsbewilligung erhielt. Aus Sicht des RH schränkte dies den Wissensgewinn für eine zweckmäßige Weiterarbeit in der Krise ein und stand auch einem zukünftigen effektiven Krisenmanagement entgegen.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

26.3 Das Gesundheitsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Beauftragung des Roten Kreuzes die Beratung des Krisenstabs und Unterstützung beim Aufbau des Stabs umfasst habe. So seien beispielsweise dessen Strukturen unter Anleitung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Roten Kreuzes eingerichtet und das Personal des Gesundheitsministeriums in Stabsarbeit, Lagebilderstellung und Maßnahmenentwicklung geschult worden. Weiters sei der Krisenstab über den gesamten Vertragszeitraum betreut worden. Koordinierungssitzungen des Krisenstabs hätten unter Teilnahme von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Roten Kreuzes stattgefunden, die laufend die organisatorischen Abläufe evaluiert hätten. Zusätzlich habe die Möglichkeit bestanden, zur Lösung von akuten Problemstellungen auf die Expertise des Roten Kreuzes zuzugreifen. Die Zusammenarbeit mit dem Krisenstab habe auch die Unterstützung bei der Beschaffung von medizinischem Material sowie dem Aufbau der Contact-Tracing-Anwendung umfasst. Eine eigene Leistungsdokumentation durch den Krisenstab sei vor dem Hintergrund der zeitkritischen Lage nicht erfolgt. Jedoch seien die Ergebnisse der Zusammenarbeit, wie der zur Zeit der Stellungnahme noch arbeitende Krisenstab, die abgeschlossene Erstellung der Contact-Tracing-Anwendung und die Beschaffung zahlloser medizinischer Güter, evident.

Das Gesundheitsministerium habe sich beim Abschluss der Kooperationsvereinbarung mit dem Roten Kreuz auf § 151 Abs. 5 in Verbindung mit § 12 Abs. 1 Z 2 Bundesvergabegesetz 2018 gestützt. Es handle sich um eine „besondere Dienstleistung“, konkret um das „Krisenmanagement“ gemäß Anhang XVI, Abschnitt K Z 16 leg. cit. Die Grenze zum Oberschwellenbereich liege daher bei einem Auftragswert von 750.000 EUR exkl. USt. Wie der RH korrekterweise anführe, befinde sich die Grenze für Direktvergaben ohne vorherige Bekanntmachung bei weniger als 100.000 EUR und bei Direktvergaben mit vorheriger Bekanntmachung bei weniger als 150.000 EUR. Das Gesundheitsministerium stütze sich in der Argumentation daher nicht auf eine Direktvergabe.

Grundsätzlich sei für diese „besonderen Dienstleistungen“ gemäß § 151 Bundesvergabegesetz 2018 auch im Unterschwellenbereich ein „Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung mit mehreren Unternehmern“ durchzuführen. Ausgenommen von der Verpflichtung zur Bekanntmachung seien aber jene Vergaben, bei denen kein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse bestehe; dieses sei mit Blick auf die angesprochenen Branchenkreise und ihre Bereitschaft, Aufträge gegebenenfalls in Anbetracht ihres Volumens und des Ortes der Auftragsdurchführung auch grenzüberschreitend auszuführen, zu beurteilen.

Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses habe ein derartiges grenzüberschreitendes Interesse ausgeschlossen werden können. Dies sowohl im Hinblick auf den nicht besonders hohen Auftragswert und die relativ kurze Vertragslaufzeit als auch unter Bedachtnahme darauf, dass die Dienstleistung in Österreich und für die Republik



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Österreich zu erbringen sei. Gleichzeitig sei anzunehmen gewesen, dass etwaige aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit in Betracht kommende ausländische Organisationen angesichts der sich europaweit ausbreitenden Pandemie wohl für die Leistungserbringung im eigenen Staat herangezogen werden würden. Da kein eindeutiges grenzüberschreitendes Interesse vorgelegen sei, sei auch die Verpflichtung zur Bekanntmachung dieses Vorhabens entfallen.

Nur der mit dem Auftrag bedachten Organisation, dem Roten Kreuz, sei es aufgrund der Größe (Marktanteile in der Branche, Mitarbeiteranzahl, bundesweiter Organisationsgrad), der bisherigen Erfahrungen mit der Bewältigung von Katastrophen und des Vernetzungsgrades mit allen für die Pandemiebekämpfung relevanten Stakeholdern zuzutrauen gewesen, eine dem Leistungsumfang entsprechende, anhaltend vollständige Leistungserbringung garantieren zu können. Ein Wettbewerb habe deshalb und im Hinblick auf die gebotene Dringlichkeit der Leistungserbringung entfallen können.

Abgesehen davon nahm das Gesundheitsministerium die Empfehlungen des RH zur Kenntnis.

- 26.4 Der RH entgegnete dem Gesundheitsministerium, dass es die in der Stellungnahme dargestellte vergaberechtliche Begründung nicht nachvollziehbar dokumentiert hatte. Er wies darauf hin, dass die Gründe für die Wahl eines vergaberechtlichen Sonderverfahrens – auch in Krisenzeiten – genau zu dokumentieren sind.

Darüber hinaus hielt der RH fest, dass der Fokus seiner Empfehlungen auf der fehlenden Leistungsdokumentation und dem eingeschränkten Werknutzungsrecht lag.



Strategische und organisatorische Beratungsleistungen

- 27.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Rahmenvertrag mit dem Berater Dienstleister G:

Tabelle 13: Auftrag Dienstleister G

	Kurzbeschreibung
Auftragnehmer	Dienstleister G
Vergabeart	Direktvergabe
Anzahl der eingeholten Angebote	keine Vergleichsangebote; im Zusammenhang mit dem vierten Rahmenvertrag vom April 2021 holte das Gesundheitsministerium zwei Angebote ein
Leistungsinhalt	Erarbeitung einer Zielstruktur und Begleitung der Überführung des Krisenstabs in den Regelbetrieb, laufende Prozess- und Schnittstellenoptimierung, Begleitung und Betreuung der Schwerpunktvorhaben (Impfstrategie, Testungen, Daten) und Coachings
Leistungszeitraum laut Vertrag	18. Mai 2020 bis 31. März 2022
Auftragssumme (exkl. USt)	bis zu 216.000 EUR
ausbezahlter Betrag gesamt (inkl. USt und Reisekosten)	168.000 EUR (Stand 31. August 2021)
Status des Auftrags	Rahmenvertrag vom April 2021 aufrecht

Quelle: BMSGPK

(2) Ab 5. Mai 2020 strebte das Gesundheitsministerium – mit externer Unterstützung – die Überführung des Krisenstabs und der diesbezüglichen Prozesse in einen Regelbetrieb an. Der Prozess sollte am 15. Mai 2020 starten. Das Gesundheitsministerium plante ursprünglich, Vergleichsangebote von drei Beratungsunternehmen, die bereits mit dem Gesundheitsministerium zusammengearbeitet hatten, einzuholen. Es vergab den Auftrag schließlich im Wege der Direktvergabe ohne Einholung von Vergleichsangeboten mit der Begründung, dass ein Vergabeverfahren mit Vergleichsangeboten vorausgesetzt hätte, die Leistungs- bzw. Zuschlagskriterien klar zu definieren. Dies beurteilte das Gesundheitsministerium als „nach den vorliegenden Informationen nur schwer möglich“ und hätte dafür eine längere Vorlaufzeit benötigt. Es wies im Akt auch auf die Dringlichkeit der Auftragsvergabe und die sensible Vertrauenslage hin.

Am 7. Mai 2020 kontaktierte das Gesundheitsministerium den Dienstleister G, der im Frühjahr 2020 für das Kabinett des Gesundheitsministers beratend tätig gewesen war. Dieser übermittelte vier Tage später sein Angebot. Das Gesundheitsministerium beurteilte den darin angebotenen Satz von 1.200 EUR je Beratertag als angemessen.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

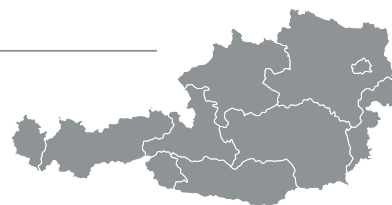
In der Folge schloss das Gesundheitsministerium am 26. Mai 2020 mit dem Dienstleister G einen Rahmenvertrag zur „Begleitung bei der Erarbeitung einer Zielstruktur für den Krisenstab (Containment 2.0)“. Dieser trat mit 18. Mai 2020 in Kraft und war bis 30. August 2020 befristet.

Die folgende Abbildung zeigt die zeitliche Abfolge dieser und der weiteren Vereinbarungen mit dem Dienstleister G:

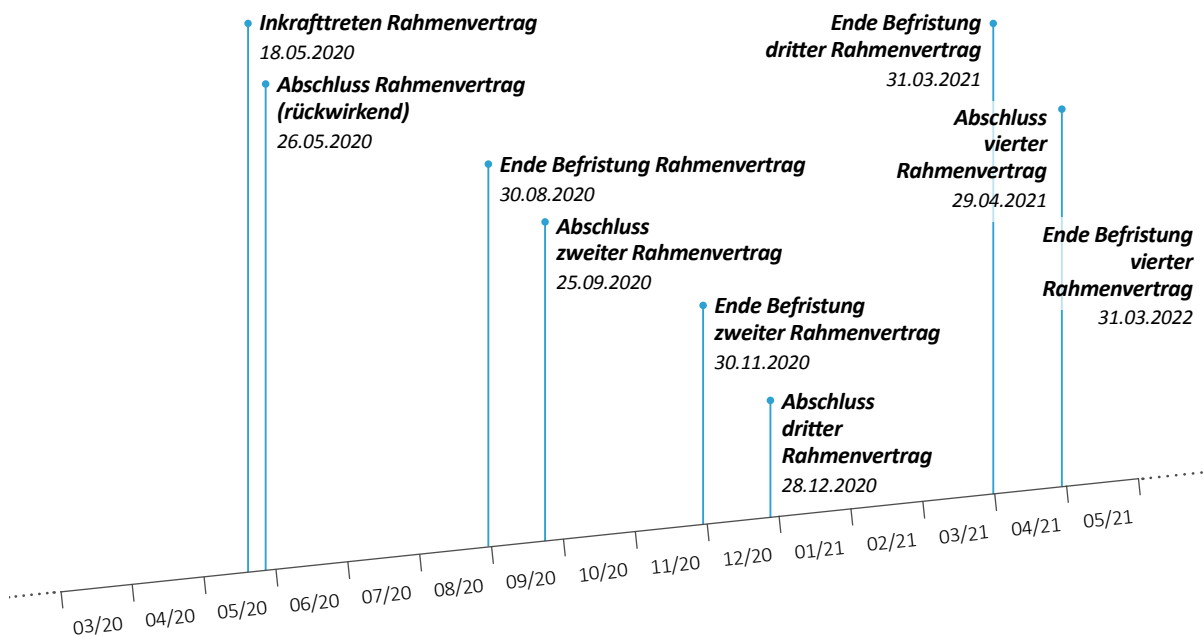
Abbildung 7: Zeitliche Abfolge der Vereinbarungen mit dem Dienstleister G

Österreich

Dienstleister G



Quelle: BMSGPK; Auswertung und Darstellung: RH



Inhalt des mit dem Dienstleister G abgeschlossenen Rahmenvertrags war die Projekt- und Prozessplanung, die Vorbereitung und Durchführung von Einzel- und Gruppensettings sowie die Übernahme der Vorarbeiten und Ergebnisse eines anderen zuvor für das Gesundheitsministerium im Zusammenhang mit dem Krisenstab

tätigen Beratungsunternehmens. Der Dienstleister G sollte die Etablierung bzw. Erarbeitung einer Zielstruktur für die Öffentlichkeitsarbeit bzw. für den Krisenstab sowie dessen Rückführung in die Linienstruktur begleiten. Bei den Schnittstellen und beim Informationsfluss sollte dies zu Optimierungen führen. Die konkreten Leistungen sollten im Einzelfall jeweils schriftlich bzw. mit E-Mail abgerufen werden. Die Dokumentation dieser schriftlichen Leistungsabrufe konnte das Gesundheitsministerium dem RH nicht vorlegen.

Die Vertragsparteien vereinbarten ein maximales Gesamtentgelt aus dem Rahmenvertrag von 39.600 EUR (exklusive Reisekosten) und legten Aufzeichnungspflichten als Grundlage für die Leistungsabrechnungen fest. Der Auftragnehmer war auch berechtigt, in seinem Angebot genannte Berater als Subauftragnehmer hinzuzuziehen.

(3) Das Gesundheitsministerium schloss am 25. September 2020 einen neuen Rahmenvertrag, da der Dienstleister G das Projekt auch über die ursprüngliche Befristung hinaus begleiten sollte. Inhalt war die Fortsetzung der Leistungen aus dem ursprünglichen Rahmenvertrag.

Das Gesundheitsministerium vergab den Auftrag im Wege einer Direktvergabe ohne Einholung von Vergleichsangeboten mit der Begründung, dass es sich um einen Folgeauftrag handelte. Die Fachabteilung für Vergaberecht wies darauf hin, dass die internen vergaberechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Verpflichtung zur Einholung von Vergleichsangeboten keine Ausnahme im Fall eines sogenannten Folgeauftrags enthielten. Auch beim Vorvertrag, der der Fachabteilung für Vergaberecht nicht zur Begutachtung vorgeschrieben wurde, sei die Einholung von Vergleichsangeboten unterlassen worden. Es sei daher notwendig, ein etwaiges „Alleinstellungsmerkmal“ des Auftragnehmers ausführlicher zu argumentieren – z.B., wenn sich aus Anfragen ergäbe, dass konkurrierende Unternehmen die Leistung nicht oder nicht gemäß Leistungsbeschreibung erbringen könnten oder möchten. Eine solche ausführlichere Begründung lag dem RH nicht vor.

Der Rahmenvertrag war bis zum 30. November 2020 befristet und deckte auch zwischenzeitlich mündlich beauftragte und vom Auftragnehmer vor Vertragsabschluss im Juli und August erbrachte und verrechnete Leistungen über 15.700 EUR ab. Die Vertragsparteien vereinbarten ein maximales Gesamtentgelt aus diesem zweiten Rahmenvertrag – inklusive der zwischenzeitlich mündlich beauftragten und bereits verrechneten Leistungen – von 40.000 EUR (exklusive Reisekosten).

(4) Am 28. Dezember 2020 schloss das Gesundheitsministerium mit dem Dienstleister G einen weiteren, dritten Rahmenvertrag. Dieser betraf die Fortsetzung der Leistungen aus den bisherigen Rahmenverträgen.

Mit dem Argument, dass es sich wieder um einen Folgeauftrag handelte, vergab das Gesundheitsministerium den Auftrag auch in diesem Fall im Wege einer Direktvergabe ohne Einholung von Vergleichsangeboten.

Zur Direktvergabe hielt das Gesundheitsministerium fest, dass zum Zeitpunkt der Vergabe des ersten Auftrags weitere gleichartige Dienstleistungsaufträge nicht absehbar oder geplant gewesen und die Auftragswerte daher nicht zusammenzurechnen waren. Die Struktur des Krisenstabs habe aufgrund der epidemiologischen Lage und der damit verbundenen Belastung der zuständigen Sektionen weiter aufrechterhalten werden müssen und der Fokus der Beratungsleistungen habe sich entsprechend geändert.

Zum Verzicht, Vergleichsangebote einzuholen, verwies das Gesundheitsministerium auf die umfangreichen Vorkenntnisse des Dienstleisters G. Die Fachabteilung für Vergaberecht sah hingegen – unter Verweis auf die eigene Stellungnahme zum vorhergehenden Rahmenvertrag – die Ableitung eines Alleinstellungsmerkmals daraus kritisch.

Der Rahmenvertrag war bis zum 31. März 2021 befristet und deckte wiederum zwischenzeitlich mündlich beauftragte und vom Auftragnehmer vor Vertragsabschluss erbrachte und verrechnete Leistungen ab. Die Vertragsparteien vereinbarten ein maximales Gesamtentgelt aus diesem dritten Rahmenvertrag von 40.000 EUR (exklusive Reisekosten).

(5) Nachdem das Gesundheitsministerium eine weitere Begleitung und Beratung für die Krisenstabsstruktur jedenfalls „über den Sommer 2021 hinaus“ als unverzichtbar erachtet hatte, rief es im Februar und März 2021 sechs Beratungsunternehmen dazu auf, Angebote zu legen. Neben dem Dienstleister G, der bis dahin den Krisenstab begleitet hatte, legte ein weiteres Unternehmen ein Angebot. Die eigens eingerichtete Vergabekommission gab dem Angebot des Dienstleisters G u.a. deshalb den Vorzug, da dieser in seinem Angebot detaillierter auf alle geforderten Schwerpunkte (Testen, Impfen, Daten, Wissensmanagement, Arbeit in einer Krisensituation) einging, die konkreten Schnittstellen der Prozesse und zielgerichtete Maßnahmen benannte und einen realistischen und konkreten Zeitplan sowie nachvollziehbare Methoden zur Projektumsetzung anführte. Da das Gesamtentgelt weniger als 100.000 EUR betragen sollte, vergab das Gesundheitsministerium den Auftrag im Wege einer Direktvergabe.

Es schloss daher am 29. April 2021 mit dem Dienstleister G einen Rahmenvertrag über die „Begleitung bei Vorhaben im Rahmen des COVID-19-Krisenstabs sowie bei der Erarbeitung wesentlicher Inhalte für künftige Krisenstabsarbeit im Ressort“. Die konkreten Leistungen sollten wie bisher im Einzelfall jeweils schriftlich bzw. mit E-Mail abgerufen werden.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Die vom Rahmenvertrag umfassten Aufgaben betrafen z.B.

- die Definition von Prozessen und die Erarbeitung einer klaren Zielstruktur für künftige Krisenstabsprojekte,
- die Begleitung und Betreuung der Schwerpunktvorhaben bei der Umsetzung der Impfstrategie, der Testungen und im Bereich Daten und IT im Zusammenhang mit COVID-19,
- die Projekt- und Prozessplanung im Zusammenhang mit COVID-19 mit besonderem Schwerpunkt auf der Evaluierung sowie der Adaption und Weiterentwicklung der aufgebauten Projektstruktur, der Schnittstellenoptimierung,
- die Öffentlichkeitsarbeit oder
- auch Beratungsleistungen im Sinne von Coachings im Einzel- und Gruppensetting.

Ziel war laut Rahmenvertrag u.a. die Sicherstellung der Evaluierungsergebnisse aus der COVID-19-Krise bzw. die laufende Dokumentation der Erfahrungen insbesondere des Krisenstabs.

Das Gesundheitsministerium vereinbarte eine Vertragslaufzeit bis 31. März 2022, ein Entgelt von 1.200 EUR pro Beratertag sowie ein Gesamtentgelt aus dem Vertrag von maximal 96.000 EUR.

Der Dienstleister G übermittelte zu den Rechnungen Auszüge der je Kalendertag erfassten Tätigkeiten. Diese entsprachen den vertraglich vereinbarten Leistungen und umfassten z.B. die Beratung des Kabinetts und des Krisenstabs in Einzelgesprächen und im Zuge von Jours fixes, die Durchführung von Workshops (z.B. zum Thema Öffentlichkeitsarbeit) oder die Begleitung von Teilprojekten (z.B. COVID-19-Impfung, Testungen, Digitalisierung, Öffnung oder Rückführung Krisenstab). Schriftliche Leistungsabrufe – wie vertraglich vereinbart – konnte das Gesundheitsministerium dem RH nicht vorlegen.

Bis inklusive August 2021 zahlte das Gesundheitsministerium an den Dienstleister G in Summe rd. 168.000 EUR (inklusive Reisekosten und USt) für Leistungen aus den beschriebenen Verträgen. Eine Rechnung über weitere rd. 16.000 EUR war offen.

- 27.2 (1) Der RH kritisierte, dass das Gesundheitsministerium auch eineinhalb Jahre nach Beginn der COVID-19-Pandemie die Erledigung der Aufgaben des Krisenstabs noch nicht in die regulären Strukturen des Gesundheitsministeriums integrieren konnte und nach wie vor für Fragen der Zielsetzung und Abwicklungsprozesse auf externe Beratung angewiesen war.

Der RH stellte fest, dass der Dienstleister G das Gesundheitsministerium z.B. in Workshops zum Thema Öffentlichkeitsarbeit oder bei wichtigen Teilprojekten, wie der COVID-19-Impfung oder den Testungen, begleitete.

Er hielt kritisch fest, dass das Gesundheitsministerium die Sicherstellung der Evaluierungsergebnisse aus der COVID-19-Krise und die Dokumentation der Erfahrungen insbesondere des Krisenstabs erst im April 2021 konkret vertraglich vorsah. Eine möglichst zeitnahe Verwertung der Evaluierungsergebnisse und der im Zuge der Arbeit des Krisenstabs gewonnenen Erkenntnisse erachtete der RH jedoch insbesondere für eine Weiterentwicklung der Strategien zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie – z.B. im Bereich der Impfungen – als wesentlich.

(2) Der RH kritisierte, dass das Gesundheitsministerium Beratungsleistungen an den Dienstleister G mit einem Volumen von insgesamt bis zu rd. 216.000 EUR beauftragte, ohne ein Vergabeverfahren durchzuführen. Er verkannte nicht den dringenden Bedarf, der im Gesundheitsministerium zum Zeitpunkt des Abschlusses des ersten Rahmenvertrags bestand; er bemängelte jedoch, dass es auch im späteren Verlauf der Pandemie – z.B. vor Abschluss der weiteren Rahmenverträge – nicht auf das reguläre Vergaberegime für absehbarerweise benötigte Leistungen umstieg oder zumindest drei Vergleichsangebote einholte. Der RH wies darauf hin, dass die vereinbarten Preise nicht unter Wettbewerbsbedingungen zustande kamen, die es dem Auftraggeber erleichtern, Qualität und angemessene Preise sicherzustellen. Er anerkannte, dass das Gesundheitsministerium vor dem Vertragsabschluss im April 2021 sechs Beratungsunternehmen dazu aufrief, Angebote zu legen; er hielt jedoch auch fest, dass – neben dem Dienstleister G – lediglich ein weiteres Unternehmen ein Angebot legte.

Dazu verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 24, grundsätzlich auch in Krisensituationen nach der ersten Phase der Unvorhersehbarkeit und unmittelbaren Dringlichkeit eine Auftragswertschätzung durchzuführen, bei Durchführung von Direktvergaben über einer Bagatellgrenze – sofern dies im Einzelfall nicht unzweckmäßig ist – zumindest drei Vergleichsangebote einzuholen und für absehbarerweise benötigte Leistungen Vergabeverfahren im regulären Vergaberegime durchzuführen.

Der RH stellte fest, dass das Gesundheitsministerium im Mai 2020 einen vorerst bis August 2020 befristeten Rahmenvertrag mit dem Dienstleister G abschloss und ihn auch noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung und geplant bis März 2022 nahezu durchgehend für Beratungs- und Projektmanagementleistungen heranzog. Er hielt fest, dass das Gesundheitsministerium drei weitere Rahmenverträge mit dem Dienstleister G abschloss – zuletzt im April 2021 mit Vertragslaufzeit bis 31. März 2022 – und für die beauftragten Leistungen bis inklusive August 2021 rd. 168.000 EUR (inklusive Reisekosten und USt) ausbezahlte. Aus Sicht des RH handelte es sich bei den Rahmenverträgen um gleichartige Dienstleistungen, die in inhaltlichem Zusammenhang standen und die ein und denselben Bieterkreis ansprachen. Somit lag ein vergaberechtlich bedenkliches Auftragssplitting vor.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

(3) Der RH stellte fest, dass der Dienstleister G das Gesundheitsministerium z.B. in Workshops zum Thema Öffentlichkeitsarbeit oder bei wichtigen Teilprojekten, wie der COVID-19-Impfung oder den Testungen, begleitete. Er hielt jedoch kritisch fest, dass das Gesundheitsministerium die Leistungen des Dienstleisters G entgegen der vertraglichen Vereinbarung teilweise mündlich abrief und dem RH keine schriftlichen Leistungsabrufe vorlegen konnte. Dadurch waren die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Leistungsbeauftragung und –erbringung nicht gewährleistet und es war nicht nachvollziehbar, wer die einzelnen Leistungen aus dem Rahmenvertrag in welchem Umfang abgerufen hatte.

Der RH empfahl dem Gesundheitsministerium, Leistungsabrufe aus Rahmenverträgen aus Gründen der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit aktenmäßig zu dokumentieren.

27.3 Das Gesundheitsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass dem Rahmenvertrag zur „Begleitung bei der Erarbeitung einer Zielstruktur für den Krisenstab Corona“ mit dem Dienstleister G die Überlegung des Sommers 2020 zugrunde gelegen sei, die Aufgaben des Stabs in die reguläre Struktur überzuführen. Es habe sich jedoch im Laufe dieses Prozesses gezeigt, dass aufgrund der damaligen epidemiologischen Lage und der sich daraus ergebenden Problemstellungen und Aufgaben eine Abwicklung durch die reguläre Struktur, ebenso wie zu Beginn der Pandemie, nicht zielführend gewesen sei. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse seien jedoch für das weitere Vorgehen von großer Relevanz gewesen und würden auch zur Zeit der Stellungnahme noch den weiteren Planungen zugrunde gelegt.

Die sonstigen Leistungen des Dienstleisters G habe der Krisenstab regelmäßig in Anspruch genommen; die Ergebnisse seien anschließend direkt in die Struktur und Prozesse eingearbeitet worden. Vor dem Hintergrund der nahezu zeitgleichen Umsetzung habe der Krisenstab keine gesonderte Dokumentation angefertigt.

Darüber hinaus nahm das Gesundheitsministerium die Empfehlungen des RH zur Kenntnis.

Sonstige Beratungsleistungen zu COVID-19-Themen

Verlaufsprognosen und Modellberechnungen

- 28.1 (1) Die Gesundheit Österreich GmbH (**GÖG**) ist ein Forschungs- und Planungsinstitut für das nationale Gesundheitswesen und wurde im Jahr 2006 mit Bundesgesetz³⁵ eingerichtet. Alleingesellschafter der GÖG ist die Republik Österreich, vertreten durch den Gesundheitsminister. Die GÖG hatte den gesetzlichen Auftrag, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht gewerblicher Art auf dem Gebiet des Gesundheitswesens zu erbringen.

Die GÖG erstellte auf der Grundlage ihres Unternehmenskonzepts bis spätestens 31. Dezember jedes Jahres ein Arbeitsprogramm für das folgende Kalenderjahr. Die Finanzierung der GÖG erfolgte insbesondere aus Zuwendungen, die ihr der Bund zur Erfüllung dieses Arbeitsprogramms und zur Deckung der daraus entstehenden administrativen Aufwendungen leistete. Auf Grundlage dieses Arbeitsprogramms erteilte das Gesundheitsministerium der GÖG für das Jahr 2020 eine Leistungsanweisung mit einer Finanzierung von 6,8 Mio. EUR.

Im Zuge der COVID-19-Pandemie beauftragte das Gesundheitsministerium die GÖG im Jahr 2020 über ihr Arbeitsprogramm hinaus mit zusätzlichen Aufgaben. Diese umfassten beispielsweise die „Wissenschaftliche Begleitung von Screening- und Monitoring-Programmen im Rahmen der Bekämpfung von COVID-19“, eine Studie zu „COVID-19 in Alten- und Pflegeheimen“, das „Führen der Geschäftsstelle der Corona-Kommission“, eine „Gesundheitsfolgenabschätzung zu Auswirkungen des Lockdowns und Social Distancings zur Eindämmung von COVID-19 auf die Bevölkerung in Österreich“ sowie Aufträge in Bezug auf „die psychosoziale Gesundheit und COVID-19“.

Insgesamt waren die zusätzlichen Aufträge im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie mit 766.000 EUR budgetiert. Außerdem bezahlte das Gesundheitsministerium rd. 400.000 EUR für zwölf Bedienstete der GÖG, die im Jahr 2020 leihweise den Krisenstab unterstützten.

³⁵ BGBl. I 132/2006



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

(2) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über von der GÖG beauftragte COVID-19-Verlaufsprognosen und Modellberechnungen:

Tabelle 14: Auftrag Gesundheit Österreich GmbH

	Kurzbeschreibung
Auftragnehmer bzw. -geber	Gesundheit Österreich GmbH
Vergabeart	Direktvergabe
Anzahl der eingeholten Angebote	keine Vergleichsangebote
Leistungsinhalt	COVID-19-Verlaufsprognosen und Modellberechnungen
Leistungszeitraum laut Vertrag	kein Leistungszeitraum schriftlich festgelegt (kein schriftlicher Vertrag vorliegend)
Auftragssumme (exkl. USt)	keine Auftragssumme schriftlich festgelegt (kein schriftlicher Vertrag vorliegend)
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	195.600 EUR
Status des Auftrags	abgeschlossen und abgerechnet

Quelle: BMSGPK

Am 27. Juli 2020 legte die GÖG dem Gesundheitsministerium eine Rechnung zur Zahlung von 195.600 EUR vor. Die Kosten entstanden durch Leistungen, die die GÖG im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie von Dritten zugekauft hatte.

Die von Dritten erbrachten Leistungen umfassten COVID-19-Verlaufsprognosen und Modellberechnungen, die laut Korrespondenz zur Rechnung der GÖG in die Arbeit des Gesundheitsministers und diverser Beraterstäbe eingeflossen waren. Die Leistungen erbrachten drei von der GÖG beauftragte Subauftragnehmer zwischen Mai und November 2020.

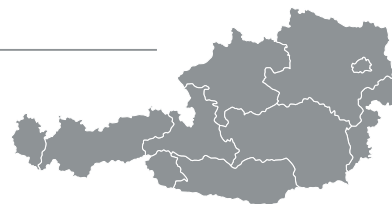
Weder die Beauftragung der GÖG durch das Gesundheitsministerium zur Durchführung der COVID-19-Verlaufsprognosen und Modellberechnungen noch eine Abstimmung der Vergabe an Subauftragnehmer war dokumentiert. Auf Nachfrage des RH teilte das Gesundheitsministerium mit, dass die Beauftragung der GÖG aus dem Bereich des Kabinetts des Gesundheitsministers bzw. der Beraterstäbe erfolgt sei. Auch die erbrachten Leistungen waren nicht aktenmäßig dokumentiert. Das Gesundheitsministerium zahlte den Rechnungsbetrag von 195.600 EUR im Dezember 2020 an die GÖG aus.

Die folgende Abbildung zeigt die zeitliche Abfolge der Auftragsvergabe durch die GÖG:

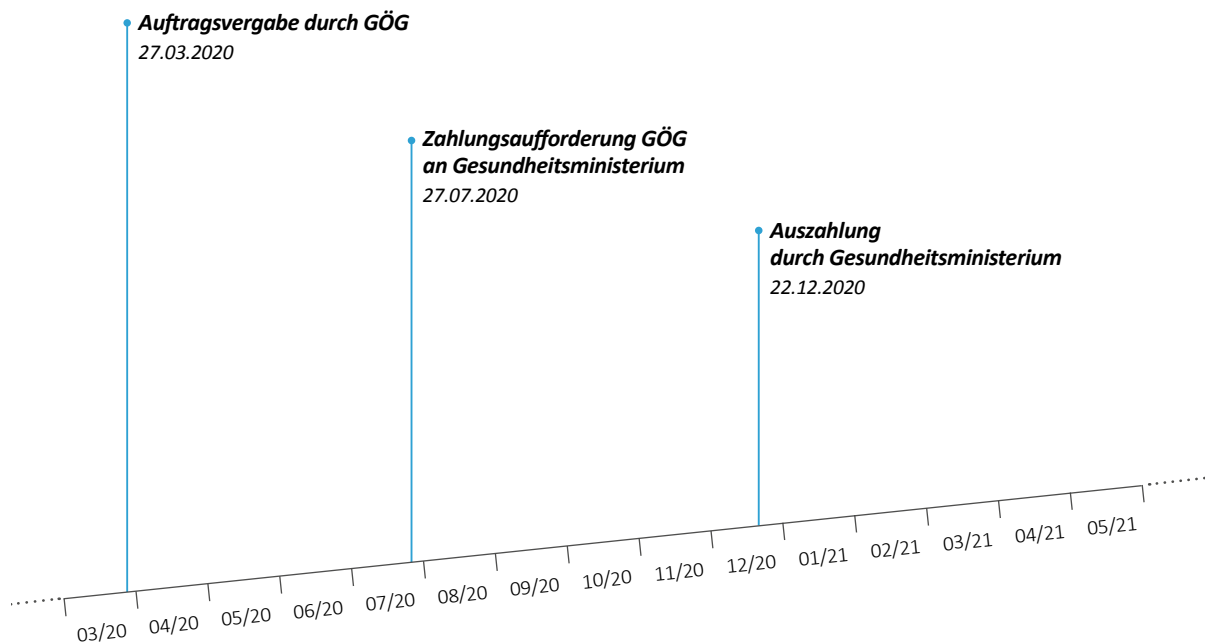
Abbildung 8: Zeitliche Abfolge Auftragsvergabe durch die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG)

Österreich

GESUNDHEIT ÖSTERREICH GMBH
(GÖG)



Quelle: BMSGPK; Auswertung und Darstellung: RH



28.2 Der RH kritisierte, dass der Auftrag an die GÖG zur Erstellung von COVID-19-Verlaufsprognosen und Modellberechnungen nicht schriftlich erfolgte. Er kritisierte weiters, dass das Gesundheitsministerium den Rechnungsbetrag von 195.600 EUR bezahlte, obwohl aufgrund der Aktenlage nicht nachvollziehbar war, ob bzw. durch wen die GÖG mit der Erstellung der COVID-19-Verlaufsprognosen und Modellberechnungen beauftragt worden war bzw. ob und in welcher Weise die Beauftragung von Subauftragnehmern durch die GÖG zulässig war. Weiters wies er kritisch darauf hin, dass die erbrachten Leistungen nicht aktenmäßig dokumentiert waren, weshalb der Leistungsumfang, die konkreten Leistungsinhalte und damit auch der dadurch



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

gewonnene Nutzen (Mehrwert) nicht nachvollziehbar waren. Der RH hielt darüber hinaus kritisch fest, dass mangels schriftlicher Auftragserteilung nicht nachvollziehbar war, auf welcher Grundlage die Subauftragnehmer für die Erstellung der Verlaufsprognosen und Modellberechnungen ausgewählt wurden.

Der RH empfahl dem Gesundheitsministerium, auch bei Dringlichkeit Verträge aus Gründen der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit schriftlich und – sofern dies im Einzelfall nicht unzweckmäßig ist – unter Zugrundelegung der Allgemeinen Vertragsbedingungen des Ressorts abzuschließen.

Darüber hinaus verwies der RH auf seine Empfehlung in **TZ 26**, sicherzustellen, dass erbrachte Leistungen im Sinne der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und allfälliger weiterer Verwertungsmöglichkeiten der Arbeitsergebnisse in der Sphäre des Gesundheitsministeriums ausreichend aktenmäßig dokumentiert werden.

- 28.3 Laut Stellungnahme des Gesundheitsministeriums seien die Ergebnisse der Beauftragung der GÖG, wie die Verlaufsprognosen und Modellberechnungen, vom Krisenstab genutzt worden.

Darüber hinaus nahm das Gesundheitsministerium die Empfehlungen des RH zur Kenntnis.

Rechtliche und wirtschaftliche Beratungsleistungen zu COVID-19-Themen

- 29.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über wirtschaftliche und rechtliche Beratungsleistungen durch den Dienstleister D bzw. den Subauftragnehmer Dienstleister F:

Tabelle 15: Auftrag Dienstleister D (Verdienstentgang)

	Kurzbeschreibung
Auftragnehmer	Dienstleister D bzw. Subauftragnehmer Dienstleister F
Vergabeart	Direktvergabe
Anzahl der eingeholten Angebote	keine Vergleichsangebote
Leistungsinhalt	Erstellung eines Entwurfs zur Verordnung über die Höhe der Vergütung des Verdienstentgangs (Epidemiegesetz-Berechnungs-Verordnung)
Leistungszeitraum laut Vertrag	Anfang Juni bis Ende Dezember 2020
Auftragssumme (exkl. USt)	kein Höchstentgelt festgelegt
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	104.000 EUR
Status des Auftrags	abgeschlossen und abgerechnet

Quelle: BMSGPK

(2) Anfang Juni 2020 fanden erste Abstimmungen zwischen dem Gesundheitsministerium und dem Beratungsunternehmen Dienstleister D statt. Die Inhalte umfassten die Unterstützung des Gesundheitsministeriums bei der Umsetzung des Epidemiegesetzes, insbesondere bei § 32 Epidemiegesetz³⁶ im Hinblick auf wirtschaftliche und rechtliche Aufgabenstellungen. Der Vertrag wurde am 23. Juli 2020 rückwirkend abgeschlossen. Das Gesundheitsministerium vergab den Auftrag ohne Einholung von Vergleichsangeboten im Wege einer Direktvergabe. Die Leistungen waren bis Ende August 2020 zu erbringen. Die vereinbarten Stundensätze lagen zwischen 80 EUR (für „Assistant“) und 240 EUR (für „Partner/Rechtsanwalt“). Ein Höchstentgelt wurde nicht festgelegt. Die rechtlichen Beratungsleistungen erbrachte laut Vertrag ein Subauftragnehmer, Dienstleister F.

Die bis Ende August 2020 erbrachten Leistungen umfassten laut Dokumentation im Akt insbesondere den Entwurf einer Verordnung über die Höhe der Vergütung des Verdienstentgangs (Epidemiegesetz–Berechnungs–Verordnung)³⁷, den Entwurf eines Erlasses für die mit der Vollziehung der Verordnung betrauten Bezirksverwaltungsbehörden, ein Berechnungstool und Beispielfälle zu einem Berechnungsformular.

Die ursprünglich vorgesehene Vertragslaufzeit wurde zweimal um insgesamt vier Monate verlängert. Für den Zeitraum der Verlängerungen – von September bis Dezember 2020 – waren die erbrachten Leistungen nicht dokumentiert. Das Gesundheitsministerium begründete die Verlängerungen damit, dass die Länder Unterstützung bei der Anwendung der Verdienstentgangsregelungen nach dem Epidemiegesetz benötigt hätten.

Das Gesundheitsministerium bezahlte für die Leistungen rd. 104.000 EUR; davon zumindest rd. 23.000 EUR für den Zeitraum der Verlängerungen, für den keine Leistungen dokumentiert waren.

³⁶ § 32 Epidemiegesetz regelt die Vergütungen für den Verdienstentgang für natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften des Unternehmensrechts wegen der durch die Behinderung ihres Erwerbs entstandenen Vermögensnachteile, wenn und soweit sie gemäß § 7 oder § 17 Epidemiegesetz abgesondert worden sind und dadurch ein Verdienstentgang eingetreten ist.

³⁷ Verordnung kundgemacht am 21. Juli 2020 in BGBl. II 329/2020



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

(3) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über weitere wirtschaftliche und rechtliche Beratungsleistungen durch den Dienstleister D bzw. den Subauftragnehmer Dienstleister F:

Tabelle 16: Auftrag Dienstleister D (wirtschaftliche und rechtliche Fragestellungen)

	Kurzbeschreibung
Auftragnehmer	Dienstleister D bzw. Subauftragnehmer Dienstleister F
Vergabeart	Direktvergabe
Anzahl der eingeholten Angebote	keine Vergleichsangebote
Leistungsinhalt	Unterstützungsleistungen in Verbindung mit wirtschaftlichen und rechtlichen Fragestellungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie
Leistungszeitraum laut Vertrag	Ende Februar 2021 bis Ende Juni 2021
Auftragssumme (exkl. USt)	maximal 99.000 EUR
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	65.000 EUR
Status des Auftrags	abgeschlossen; noch nicht endabgerechnet

Quelle: BMSGPK

Am 26. Februar 2021 schloss das Gesundheitsministerium einen weiteren Vertrag mit dem Dienstleister D bzw. dem Dienstleister F als Subauftragnehmer ab. Das Gesundheitsministerium vergab den Auftrag ohne Einholung von Vergleichsangeboten im Wege einer Direktvergabe. Das Gesundheitsministerium begründete dies im Vergabeakt damit, dass der zusätzliche Vertrag ein viel breiteres Leistungsspektrum aufweise, die Leistungen nicht deckungsgleich und die Auftragswerte daher nicht zu kumulieren seien.

Vertragsinhalte waren Unterstützungsleistungen in Verbindung mit betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Fragestellungen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. Das Vertragsverhältnis war mit 30. Juni 2021 befristet.

Der vereinbarte Stundensatz betrug 190 EUR, das Höchstentgelt 99.000 EUR. Die konkreten Leistungsabrufe sollten laut Rahmenvertrag durch schriftlich erteilte Einzelaufträge des Gesundheitsministeriums an den Auftragnehmer erfolgen. Das Gesundheitsministerium konnte dem RH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine derartigen Leistungsabrufe vorlegen.

Laut elektronischem Akt verrechnete Dienstleister D bis inklusive August 2021 rd. 343 Arbeitsstunden. Leistungsinhalte waren nicht dokumentiert. Nach Angaben des Gesundheitsministeriums bestanden die Leistungen insbesondere aus Schulungen zur Anwendung der Verdienstentgangsregelungen. Bis inklusive August 2021 bezahlte das Gesundheitsministerium rd. 65.000 EUR auf Grundlage dieses Vertrags.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

(4) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über zusätzliche rechtliche Beratungsleistungen durch den Dienstleister F:

Tabelle 17: Auftrag Dienstleister F

	Kurzbeschreibung
Auftragnehmer	Dienstleister F
Vergabeart	Direktvergabe
Anzahl der eingeholten Angebote	zwei Angebote
Leistungsinhalt	datenschutzrechtliche Begleitung aktueller Projekte (etwa bei der Durchführung von Screening-Programmen nach dem Epidemiegesetz)
Leistungszeitraum laut Vertrag	ab März 2021 auf unbestimmte Zeit
Auftragssumme (exkl. USt)	maximal 100.000 EUR
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	noch kein Betrag ausbezahlt
Status des Auftrags	Rahmenvertrag aufrecht

Quelle: BMSGPK

Im Zusammenhang mit der Initiative „Österreich testet“ forderte der Krisenstab Anfang 2021 datenschutzrechtliche Beratung an. Erste Abstimmungen zwischen dem Gesundheitsministerium und dem Dienstleister F erfolgten Mitte Jänner 2021. Das Gesundheitsministerium vergab den zugrunde liegenden Rahmenvertrag mit dem Inhalt „Rechtliche Beratung zu COVID-19 Themen“ rückwirkend mit 1. März 2021 an den Dienstleister F im Wege der Direktvergabe.

Der Dienstleister F verpflichtete sich laut Vertrag, das Gesundheitsministerium zu rechtlichen Themen im Zusammenhang mit COVID-19 zu beraten. Dies umfasste die datenschutzrechtliche Begleitung aktueller Projekte (etwa bei der Durchführung von Screening-Programmen nach dem Epidemiegesetz in Betrieben), die Erstellung von Datenschutzinformationen und die datenschutzrechtliche Beratung bei der Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen. Darüber hinaus sollte der Auftragnehmer das Gesundheitsministerium auch zu weiteren – nicht näher spezifizierten – rechtlichen Themen beraten.

Der Vertrag wurde auf unbestimmte Zeit mit einem Höchstentgelt von 100.000 EUR und einem Stundensatz von 220 EUR geschlossen.

Erwägungen zu allfälligen Ausschreibungspflichten in Verbindung mit den beiden zuvor vergebenen, ähnlich gelagerten Leistungen waren für den RH aus der Aktenlage nicht erkennbar.

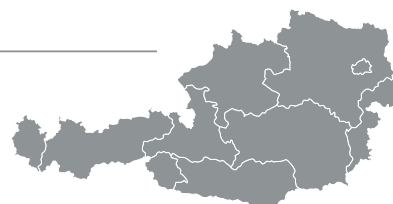
Die bis inklusive August 2021 erbrachten Leistungen umfassten laut der vom Dienstleister F übermittelten Leistungsaufstellung die Erstellung einer Datenschutzfolgeabschätzung inklusive zugehöriger Risikomatrix, Rechts- und Sachrecherchen zur COVID-19-Einreiseverordnung und die Ausarbeitung eines datenschutzrechtlichen Auftragsverarbeitungsvertrags. Bis inklusive August 2021 war für diese Leistungen eine Rechnung über rd. 37.000 EUR offen.

(5) Die nachfolgende Abbildung zeigt die zeitliche Abfolge der Vereinbarungen mit dem Dienstleister D bzw. dem Dienstleister F:

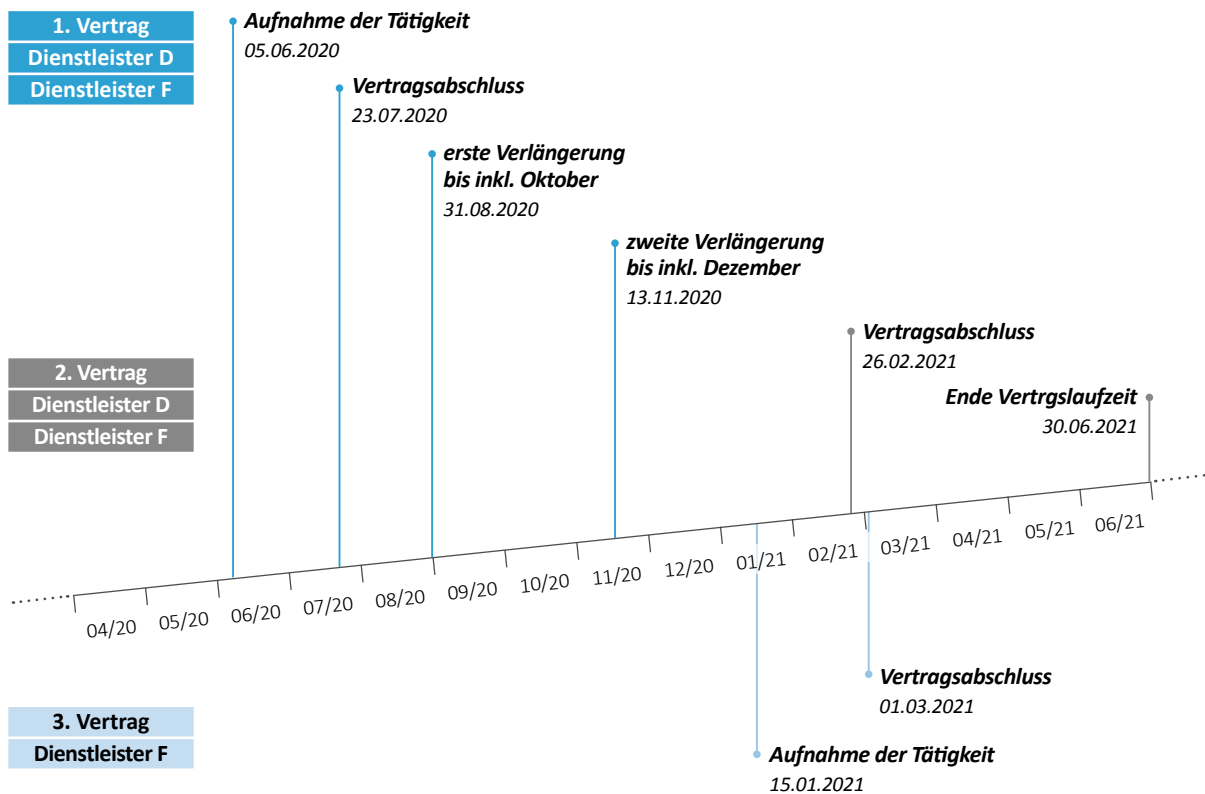
Abbildung 9: Zeitliche Abfolge der Vereinbarungen mit dem Dienstleister D bzw. dem Dienstleister F

Österreich

RECHTLICHE UND
WIRTSCHAFTLICHE
BERATUNGSLEISTUNGEN



Quelle: BMSGPK; Auswertung und Darstellung: RH





Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

- 29.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass der erste Vertragsabschluss mit dem Dienstleister D erst mehr als einen Monat nach der ersten Leistungserbringung und ohne Festlegung eines Höchstentgelts erfolgte. Darüber hinaus war aus den Akten nicht ersichtlich, welche Leistungen im Zeitraum der Vertragsverlängerungen erbracht wurden. Er bemängelte, dass das Gesundheitsministerium zumindest 23.000 EUR ausbezahlte, obwohl für den zugrunde liegenden Zeitraum weder Leistungsabrufe noch –inhalte dokumentiert waren.

Den Nutzen (Mehrwert) der erbrachten Leistungen – durch die insbesondere Ad-hoc-Unterstützungen und Schulungen im Zusammenhang mit den zuvor entworfenen Verdienstentgangsregelungen gewährleistet waren – zog der RH nicht in Zweifel. Auch anerkannte der RH hinsichtlich der Beratung zu datenschutzrechtlichen Aspekten bei der Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten den Mehrwert in der zeitnahen Verfügbarkeit von Expertenwissen zu komplexen und umfangreichen Rechtsfragen.

[Der RH empfahl dem Gesundheitsministerium im Zusammenhang mit der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen, bei einer Abrechnung nach Zeitsätzen Höchstentgelte festzulegen.](#)

Darüber hinaus verwies er hinsichtlich der rückwirkend abgeschlossenen Verträge auf seine Empfehlung in [TZ 28](#), Verträge auch bei Dringlichkeit aus Gründen der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit schriftlich und – sofern dies im Einzelfall nicht unzumutbar ist – unter Zugrundelegung der Allgemeinen Vertragsbedingungen des Ressorts abzuschließen.

- (2) Der RH kritisierte weiters, dass das Gesundheitsministerium die Leistungen ohne Einholung von Vergleichsangeboten beauftragte, die Leistungsabrufe nicht aktenmäßig dokumentiert und die Leistungsinhalte zum Teil nicht nachvollziehbar waren.

Er verwies dazu auf seine Empfehlungen in [TZ 27](#), Leistungsabrufe aus Rahmenverträgen aktenmäßig zu dokumentieren, in [TZ 26](#), sicherzustellen, dass die von Vertragspartnern für das Gesundheitsministerium erbrachten Leistungen im Sinne der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und allfälliger weiterer Verwertungsmöglichkeiten der Arbeitsergebnisse in der Sphäre des Gesundheitsministeriums ausreichend aktenmäßig dokumentiert werden, sowie in [TZ 24](#), bei der Durchführung von Direktvergaben über einer Bagatellgrenze zur Sicherstellung der Preisangemessenheit grundsätzlich zumindest drei Vergleichsangebote einzuholen.

- (3) Aus Sicht des RH handelte es sich bei den mit dem Dienstleister D bzw. dem Dienstleister F abgeschlossenen Verträgen um gleichartige Dienstleistungen, die in inhaltlichem Zusammenhang standen und denselben Bieterkreis ansprachen. Somit lag ein vergaberechtlich bedenkliches Auftragssplitting vor.



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Er hielt kritisch fest, dass das Ministerium bei der direkten Beauftragung des Dienstleisters F keine Erwägungen zu einer Kumulierung der Auftragswerte und damit einhergehenden Ausschreibungspflichten dokumentierte.

Er empfahl dem Gesundheitsministerium, bei Aufträgen über gleichartig gelagerte Leistungen an dieselben Auftragnehmer aus Gründen der Rechtssicherheit eine Zusammenrechnung der Auftragswerte und allfällige Ausschreibungspflichten zu prüfen sowie diese Erwägungen aktenmäßig zu dokumentieren.

Zudem verwies er auf seine Empfehlung in TZ 24, Auftragswertschätzungen durchzuführen.

- 29.3 Das Gesundheitsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Beauftragung des Dienstleisters F im Zusammenhang mit der Initiative „Österreich testet“ zu einer der Hochphasen der Pandemie im Winter 2020/21 erfolgt sei, welche an sich schon zu einer enormen Belastung der Gesundheitsbehörden und auch des Gesundheitsministeriums geführt habe. Zur damaligen Zeit seien zusätzlich österreichweit umfassende Testinfrastrukturen aufgebaut und die Grundlagen für das zur Zeit der Stellungnahme noch im Einsatz stehende bevölkerungsweite Testen geschaffen worden. Die Leistungen des Dienstleisters F, wie die Datenschutzfolgeabschätzung, seien unmittelbar in die Initiative „Österreich testet“ miteingeflossen und aufgrund der enormen Arbeitsbelastung in diesem Zeitraum nicht gesondert durch den Krisenstab dokumentiert worden.

Darüber hinaus nahm das Gesundheitsministerium die Empfehlungen des RH zur Kenntnis.

Resümee (Lessons Learned)

- 30 (1) Der verstärkte Zukauf von Beratungsleistungen im Gesundheitsministerium ging aus Sicht des RH vor allem darauf zurück, dass das Gesundheitsministerium bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie organisatorisch und personell nur bedingt auf eine Pandemie derartigen Ausmaßes vorbereitet und nicht in der Lage war, das Krisenmanagement mit den intern zur Verfügung stehenden Ressourcen zu übernehmen. Ein Umstand, auf den ein interner Risikobericht des Gesundheitsministeriums unter dem Stichwort „mangelhaftes Krisenmanagement“ bereits im Juni 2019 hingewiesen hatte. (TZ 25)

In vielen Fällen konnte der RH den Nutzen (Mehrwert) der zugekauften Leistungen aufgrund der mangelhaften Dokumentation sowohl der Leistungsabrufe als auch der erbrachten Leistungen nur bedingt nachvollziehen, z.B. bei der Kooperationsvereinbarung mit dem Roten Kreuz (TZ 26), bei den weiterverrechneten Leistungen der GÖG (TZ 28) sowie teilweise bei den rechtlichen Beratungsleistungen (TZ 29).

- (2) Der RH verkannte nicht, dass das Gesundheitsministerium aufgrund der dynamischen Entwicklung der COVID-19-Pandemie in Österreich – insbesondere zu Beginn im Frühjahr 2020 – unter erhöhtem Zeitdruck stand und für dringende Beschaffungsvorgänge verstärkt auf Direktvergaben zurückgriff. Direktvergaben bargen aufgrund der fehlenden Transparenz jedoch ein besonderes Risiko der Ausschaltung des Wettbewerbs und überhöhter Preise. (TZ 24)

- (3) Auch ein Jahr nach Beginn der COVID-19-Pandemie stieg das Gesundheitsministerium insbesondere für die zahlreichen Auftragsvergaben im Bereich der Rechts- und Organisationsberatung für die absehbarerweise benötigten Leistungen nicht in das reguläre Vergaberegime um. Es nutzte in den vom RH überprüften Fällen – wie bei der ab Jänner 2021 geltenden Vereinbarung mit dem Roten Kreuz (TZ 26), bei den im Frühjahr 2021 vergebenen organisatorischen Beratungsleistungen an den Dienstleister G über die „Begleitung bei Vorhaben im Rahmen des COVID-19-Krisenstabs sowie bei der Erarbeitung wesentlicher Inhalte für künftige Krisenstabsarbeit im Ressort“ (TZ 27) und den rechtlichen Beratungsleistungen an den Dienstleister F (TZ 29) – stets die Verfahrensart der Direktvergabe, jeweils ohne zuvor Auftragsdauer oder Auftragswert zu schätzen. Nach Ansicht des RH wäre es dem Gesundheitsministerium nach der ersten Krisenphase und der damit einhergehenden Unvorhersehbarkeit und unmittelbaren Dringlichkeit – jedenfalls ab Sommer 2020 – zumutbar gewesen, Vergabeverfahren im regulären Vergaberegime durchzuführen bzw. bei allfälligen Direktvergaben Vergleichsangebote einzuholen. Nach Ansicht des RH sollte das Gesundheitsministerium insbesondere im Hinblick auf die zahlreichen Auftragsvergaben im Bereich der Rechts- und Organisationsberatung zeitnah Vergabeverfahren im regulären Vergaberegime über absehbarerweise benötigte Leistungen durchführen. (TZ 24, TZ 26, TZ 27, TZ 29)



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

Der RH hob insbesondere folgende Empfehlungen an das Gesundheitsministerium hervor:

- Im Sinne der Transparenz und Rechtssicherheit wären für absehbarerweise benötigte Leistungen Vergabeverfahren im regulären Vergaberegime durchzuführen. Insbesondere bei Rechts- und Organisationsberatung wären nach einer Auftragswertschätzung Ausschreibungen bzw. allenfalls Direktvergaben unter Einholung von Vergleichsangeboten durchzuführen. (TZ 24)
- Bei der Durchführung von Direktvergaben über einer Bagatellgrenze wären zur Sicherstellung der Preisangemessenheit grundsätzlich – entsprechend den ressort-internen vergaberechtlichen Vorgaben und sofern dies im Einzelfall nicht unzumutbar ist – zumindest drei Vergleichsangebote einzuholen. (TZ 24)
- Es wäre sicherzustellen, dass die von Vertragspartnern für das Gesundheitsministerium erbrachten Leistungen im Sinne der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und allfälliger weiterer Verwertungsmöglichkeiten der Arbeitsergebnisse in der Sphäre des Gesundheitsministeriums ausreichend aktenmäßig dokumentiert werden. (TZ 26)



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich



Schlussempfehlungen

31 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

- (1) Es wären klare und verbindliche interne Regelungen für Vergabeverfahren (z.B. Handlungsanweisungen und Dokumentationsbehelfe) mit dem Ziel zu schaffen, transparente und dem Wettbewerb unterliegende Beschaffungsvorgänge sowie Hilfestellungen für die Bediensteten zu gewährleisten. [\(TZ 5\)](#)
- (2) Auch bei Durchführung von Pilotprojekten wäre auf rechtlich unbedenkliche und in der Folge breiter umsetzbare Lösungen zu achten. [\(TZ 7\)](#)
- (3) Bei Vorliegen eines konkreten Bedarfs an einer klar definierten Leistung wäre grundsätzlich einer Auftragsvergabe der Vorzug vor einer Förderung zu geben, da diese in der Regel die stärkere rechtliche Gestaltbarkeit und Durchsetzbarkeit gewährleistet. [\(TZ 8\)](#)
- (4) Es wäre ein Grobscreening hinsichtlich der Erfüllung der Voraussetzungen der am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft teilnehmenden Labore durchzuführen, bevor diese zur Erbringung von Leistungen in diesem Rahmen berechtigt werden. [\(TZ 10\)](#)
- (5) Es wäre sicherzustellen, dass im Zuge der laufenden Abrechnungskontrolle des Testprogramms Sichere Gastfreundschaft auch eine systematische abrechnungsübergreifende Prüfung zu eventuellen Doppelverrechnungen von Testungen durch die Labore vorgenommen wird. [\(TZ 12\)](#)
- (6) Es wären Abrechnungsprüfungen bei den am Testprogramm Sichere Gastfreundschaft teilnehmenden Laboren vor Ort grundsätzlich laufend zu veranlassen und die zu überprüfenden Labore nach nachvollziehbaren, risikobasierten Kriterien auszuwählen sowie Vorgaben zu Art und Umfang der Prüfungen zu treffen. [\(TZ 12\)](#)
- (7) Förderprogramme, in deren Rahmen eindeutig definierte Leistungen für eine Vielzahl von Personen mit einem festen Betrag gefördert werden – wie dies beim Testprogramm Sichere Gastfreundschaft der Fall war –, wären laufend auf Einsparungsmöglichkeiten bezüglich der Art und des Umfangs der geförderten Leistung sowie auf die Entwicklung der tatsächlichen Kosten der geförderten Leistung zu überprüfen; gegebenenfalls wäre der Förderbetrag anzupassen. [\(TZ 13\)](#)



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

- (8) Das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft wäre auslaufen zu lassen und in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz nach Möglichkeit in die niederschweligen PCR-Testangebote der Länder zu integrieren. (TZ 13)
- (9) Projekte, wie das Testprogramm Sichere Gastfreundschaft, sollten so zeitgerecht geplant werden, dass die Durchführung ordnungsgemäßer Vergabeverfahren für damit im Zusammenhang stehende Leistungen möglich ist. (TZ 13)
- (10) Künftig wäre bei – analog zum Testprogramm Sichere Gastfreundschaft gestalteten – Individualförderungen zu prüfen, ob bereits mit der Registrierung der Fördernehmerinnen bzw. –nehmer ein Abgleich mit dem Zentralen Melderegister bzw. dem Ergänzungsregister hergestellt werden kann, um die laufenden Förderdaten vollständig automatisiert in die Transparenzdatenbank übernehmen und ressourcenaufwändige Korrekturen vermeiden zu können. (TZ 16)
- (11) Finanzielle Sondermittel, wie im vorliegenden Fall für Maßnahmen zur Förderung des Tourismus durch die Österreich Werbung, wären nachvollziehbar am konkreten Bedarf orientiert und auf Grundlage konkreter Planungen bereitzustellen. (TZ 19)
- (12) Für definierte Zwecke gewidmete Mittel an die Österreich Werbung, wie im konkreten Fall zur Förderung des Tourismus im Zuge der Bewältigung der COVID-19-Pandemie, wären nur nach Maßgabe des tatsächlichen Bedarfs und gesonderter Abrechnungen sowie – bei längerfristig angelegten Programmen – in Form von Teilbeträgen entsprechend dem tatsächlichen Liquiditätsbedarf auszuführen. (TZ 20)
- (13) Bei Bereitstellung spezifisch gewidmeter Mittel des Bundes – etwa des Sondermitgliedsbeitrags an die Österreich Werbung – wäre eine regelmäßige Berichterstattung im Sinne der für Förderungen geltenden Regelungen einschließlich eines Nachweises der zweckmäßigen Mittelverwendung an das Ministerium einzufordern. (TZ 21)
- (14) Im Rahmen der laufenden Berichterstattung zur Verwendung des Sondermitgliedsbeitrags an die Österreich Werbung wären auch strukturierte Informationen zur Performance bzw. Wirkung der daraus finanzierten Programme einzufordern. (TZ 21)



- (15) Es wäre zu prüfen, inwieweit der bis Ende des Jahres 2021 nicht verwendete Sondermitgliedsbeitrag an die Österreich Werbung zurückgefordert oder auf künftige reguläre Mitgliedsbeiträge des Bundes angerechnet werden könnte. (TZ 22)

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- (16) Im Sinne der Transparenz und Rechtssicherheit wären für absehbarerweise benötigte Leistungen Vergabeverfahren im regulären Vergaberegime durchzuführen. Insbesondere bei Rechts- und Organisationsberatung wären nach einer Auftragswertschätzung Ausschreibungen bzw. allenfalls Direktvergaben unter Einholung von Vergleichsangeboten durchzuführen. (TZ 24)
- (17) Es wäre –grundsätzlich auch in Krisensituationen nach der ersten Phase der Unvorhersehbarkeit und unmittelbaren Dringlichkeit – eine Auftragswertschätzung durchzuführen, um auf dieser Grundlage das rechtmäßige Vergabeverfahren festzulegen und die Preisangemessenheit beurteilen zu können. (TZ 24)
- (18) Bei der Durchführung von Direktvergaben über einer Bagatellgrenze wären zur Sicherstellung der Preisangemessenheit grundsätzlich – entsprechend den ressortinternen vergaberechtlichen Vorgaben und sofern dies im Einzelfall nicht unzumutbar ist – zumindest drei Vergleichsangebote einzuholen. (TZ 24)
- (19) Es wäre sicherzustellen, dass die von Vertragspartnern für das Ministerium erbrachten Leistungen im Sinne der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und allfälliger weiterer Verwertungsmöglichkeiten der Arbeitsergebnisse in der Sphäre des Ministeriums ausreichend aktenmäßig dokumentiert werden. (TZ 26)
- (20) Leistungsabrufe aus Rahmenverträgen wären aus Gründen der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit aktenmäßig zu dokumentieren. (TZ 27)
- (21) Auch bei Dringlichkeit wären Verträge aus Gründen der Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit schriftlich und – sofern dies im Einzelfall nicht unzumutbar ist – unter Zugrundelegung der Allgemeinen Vertragsbedingungen des Ressorts abzuschließen. (TZ 28)



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich

- (22) Im Zusammenhang mit der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen wären bei einer Abrechnung nach Zeitsätzen Höchstentgelte festzulegen. (TZ 29)

- (23) Bei Aufträgen über gleichartig gelagerte Leistungen an dieselben Auftragnehmer wären aus Gründen der Rechtssicherheit eine Zusammenrechnung der Auftragswerte und allfällige Ausschreibungspflichten zu prüfen sowie diese Erwägungen aktenmäßig zu dokumentieren. (TZ 29)



Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang
mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Juli 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R - H

