

Erläuterungen

I. Allgemeiner Teil

I.1 Variantenmanagementplan (Beilage 1)

Die Bundesregierung hat am 27. Juli 2022 im Ministerrat einen Variantenmanagementplan beschlossen (Beilage 1), der verschiedene mögliche Szenarien für den Verlauf der Pandemie im Herbst 2022 beinhaltet und zu jedem der Szenarien Vorgangsweisen für verschiedene Bereiche des Staates vorsieht. Die Ausführungen zur Schule finden sich ab Seite 51. Dieser Beschluss der Bundesregierung bildete die Ausgangslage für die C-SchVO 2022/23 des Bundes und auch für den vorliegenden Entwurf.

I.2 Epidemiologische Lage

I.2.1 Clusterzuordnungen

Die derzeit zur Verfügung stehenden Clusteranalysen lassen aufgrund der geringen Zahl an zuordenbaren Fällen keine Aussagen über einen Bezug zur Schule zu. Die Daten aus dem vergangenen Schuljahr lassen aber daraus schließen, dass ein hoher bis sehr hoher Anteil an Transmission in Familien und im Familienumfeld stattfindet. Das Infektionsgeschehen wird daher primär von außen in die Schulen eingetragen.

I.2.2 schulische Lagebeurteilung

Schulen sind ein Ort, an dem sich eine größere Zahl an Personen über längere Zeiträume gemeinsam in geschlossenen Räumen aufhalten. Schulen sind daher aus epidemiologischer Sicht ein Ort erhöhten Risikos.

Schulen sind in ein unterschiedlich weites Umfeld eingebunden und können daher nicht nur isoliert für sich betrachtet werden. Die Situation an einzelnen Schularten und Schulstandorten ist dabei sehr unterschiedlich. Als Beispiel darf auf die unterschiedlichen Größen (Schülerzahlen), das unterschiedliche Alter der Schülerinnen und Schüler (siehe stark unterschiedliche Inzidenzen bei einzelnen Altersgruppen, Impfmöglichkeit), das unterschiedlich große Einzugsgebiet oder der Bezug zu Schülerheimen hingewiesen werden.

Der Verlauf der Pandemie im Schuljahr 2021/22 hat gezeigt, dass das epidemiologische Geschehen in den Schulen im Wesentlichen dem Geschehen in der Gesamtgesellschaft folgt. Die Zahl der Infektionen ist in der Altersgruppe der 15-19-jährigen – das ist zugleich die Hauptzielgruppe der Schülerinnen und Schüler des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens – tendenziell höher als in anderen Altersgruppen und entwickelte sich in Abhängigkeit vom Impffortschritt in einer dem allgemeinen epidemiologischen Geschehen vergleichbaren Verlauf, wenngleich die Abweichungen in der Höhe der Infektionszahlen deutlich erkennbar waren. Die Gründe dafür liegen in den sachlichen Unterschieden, von der späteren Freigabe von Impfstoffen bis zu einem anderen Freizeitverhalten der Altersgruppe. Der Verlauf der „Wellen“ war aber letztendlich ähnlich.

Die Entwicklung des Impfstatus der 6- bis 19-jährigen zeigt aktuell eine deutlich geringere Durchimpfungsrate als im Sommersemester des abgelaufenen Schuljahres. Sie liegt beispielsweise im Burgenland bei den 18-jährigen nur mehr knapp über 60% gegenüber über 80% im Sommersemester 2022. Dies ist auf die auslaufenden Impfbefreiungen zurückzuführen.

I.3 Zum Verhältnis Gesundheitswesen zu Schulwesen – insbesondere zwischen Basismaßnahmenverordnung und Verkehrsbeschränkungsverordnung einerseits und C-SchVO des Bundes andererseits

Die Bundesverfassung nennt als Kompetenztatbestände unter anderem das Gesundheitswesen und das Schulwesen. Das Bundesministeriengesetz weist diese Zuständigkeiten einzelnen obersten Organen der staatlichen Verwaltung (Bundesministerin oder Bundesminister) zu. Wesentliche Rechtsgrundlagen für die schul- und unterrichtsbezogenen Rahmenbedingungen sind das Schulunterrichtsgesetz und das Schulorganisationsgesetz des Bundes (SchUG, SchOG, LufSchG). Dazu kommen die Sondervorschriften aufgrund von COVID-19. Durch das 3. COVID-19-Gesetz und die Novelle zum Schulorganisationsgesetz, Schulunterrichtsgesetz und weiteren schulrechtlichen Materien sind wesentliche Maßnahmen möglich gemacht worden: der ortsungebundene Unterricht und der damit verbundene Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel, der Ergänzungsunterricht, abweichende Regelungen für bestimmte Fristen und Stichtage sowie für die Leistungsbeurteilung sind für das situationsadäquate Reagieren im Schulsystem zu nennen.

Das ganz oder teilweise Schließen von Schulen obliegt im Falle einer Epidemie der örtlich zuständigen Gesundheitsbehörde. Dies ist in der Regel die Bezirksverwaltungsbehörde, wenn mehr als ein Bezirk betroffen ist der Landeshauptmann bzw. die Landeshauptfrau. Wenn es zum Auftreten einer anzeigepflichtigen Krankheit kommt, sind konkret die Bezirksverwaltungsbehörden als Gesundheitsbehörde für vollständige oder teilweise Schließungen von Lehranstalten, Kindergärten und ähnlichen Anstalten zuständig, wie es im § 18 EpidemieG ausgewiesen ist. Hier wird die Gesundheitsbehörde tätig und verständigt die Schulbehörde, die die Schließung unverzüglich durchzuführen hat.

Der Schutz vor Epidemien ist daher zunächst Sache des Gesundheitswesens. Wie § 18 des Epidemiegesetzes zeigt, ist an der Nahtstelle Gesundheitswesen zu Schulwesen die Entscheidung über die Art der Schutzmaßnahme, Schließung von Schule oder allenfalls auch Auflagen für den Schulbetrieb zu erlassen, Angelegenheit des Gesundheitswesens. Die Umsetzung der gesundheitlichen oder medizinischen Entscheidung ist aber Zuständigkeit der Schulbehörde, da nur sie das Schulleben zu gestalten vermag. Die mit § 18 EpidemieG unmittelbar verbundene Regelung des § 13 Steiermärkisches land- und forstwirtschaftliches Schulgesetz (StLuFSchG) kann nur durch die Schulbehörde vollzogen werden.

Die Regelungen für den Schulbereich werden daher weitgehend im schulrechtlichen Rahmen vorgenommen. Die Notwendigkeit von Maßnahmen ist immer im Kontext des gesamten Pandemiegeschehens in der Steiermark bzw. ihren Nachbarbundesländern zu sehen. Voraussetzung für Maßnahmen im schulischen Bereich ist daher, dass die Entwicklung der Pandemie (Infektionsgeschehen, Inzidenz, Auslastung der Krankenanstalten, Belastung der Intensivstationen usw.) ein Handeln erfordern. Die Beurteilung dazu hat durch das für Gesundheit zuständige Bundesministerium bzw. Gesundheitsbehörden, gegebenenfalls durch die Corona-Kommission, zu erfolgen.

Bei auftretenden Infektionsfällen gilt es deshalb lokal und rasch zu reagieren. Das kann – wie bei anderen Infektionskrankheiten – auch die vorübergehende Schließung einzelner Klassen oder Schulstandorte durch die Gesundheitsbehörde bedeuten, aber eben keine großflächigen schulischen Lockdowns.

Unsere zentralen Instrumente sind dabei eben das Impfen, das Testen, das Maskentragen bei erhöhter Risikolage und das Lüften und Luftreinigen. Eingebettet sind diese Instrumente in ein Monitoring und Frühwarnsystem. Dazu kommen subsidiäre Handlungsspielräume von Schulen, die vor Ort Maßnahmen setzen dürfen und sollen.

Die Abgrenzung zwischen der BasismaßnahmenVO und VerkehrsbeschränkungsVO des Bundes einerseits und der Land- und forstwirtschaftlichen COVID-19-Schulverordnung 2022/23 ergibt sich aus ihrem jeweiligen Geltungsbereich und dem Kreis der Normadressaten.

Die gesundheitsbehördlichen Regelungen über die Verkehrsbeschränkungen knüpfen an die Person an und gebieten dieser das darin normierte Verhalten. Demgegenüber regelt der vorliegende Entwurf den sicheren Schulbetrieb, knüpft somit an den Ort und die Erteilung von Unterricht an. Beim Auftreten scheinbarer Normenkokurrenzen lassen sich diese daher aufgrund des Geltungsbereiches lösen. Daraus ergibt sich beispielsweise, dass eine verkehrsbeschränkte Lehrperson, die aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage ist, eine FFP2 – Maske zu tragen, sich in den gleichen Raum mit nicht infizierte Personen begeben darf. Die Ausnahme von der Maskenpflicht kann daher für diese Person nicht zum Tragen kommen, weil die vorliegende Verordnung keine Ausnahmen von Regelungen aus dem Gesundheitsbereich zu normieren vermag. Dies liegt außerhalb des Geltungsbereiches des Schulwesens.

Eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung kann entfallen (§ 7 Abs. 2 VOWO 2020, LGBl. Nr. 72/2020), weil das vorliegende Regelungsvorhaben eine Verordnung mit zeitlich und örtlich eng begrenztem Geltungsbereich enthält.

Anlass und Zweck, Problemdefinition

Für das Schuljahr 2022/23 ist das Ziel, den Schulbetrieb nach dem Grundsatz „so viel Normalität wie möglich, mit so viel Sicherheit wie nötig“ zu führen und beispielsweise auch Sport, Musik und Schulveranstaltungen durchgehend zu ermöglichen. Der Präsenzbetrieb hat Vorrang.

Die Komplexität der Maßnahmen wurde im Vergleich zum abgelaufenen Schuljahr weiter reduziert (z. B. keine speziellen Regelungen für Bewegung und Sport oder für Musikerziehung mehr). Wie in allen anderen Lebensbereichen gilt es auch im Schulbereich, mit COVID-19 leben zu lernen. Einschränkungen sollen deshalb auf ein absolut notwendiges Minimum reduziert werden und im Gleichklang mit den Regelungen in anderen Lebensbereichen stehen.

Flächendeckende Schulschließungen und ein flächendeckender Wechsel in den ortsungebundenen Unterricht stellen jedenfalls keine Option mehr dar. Standortbezogen kann es jedoch bei einzelnen Klassen oder auch bei ganzen Schulen aufgrund des Infektionsgeschehens zu ortsungebundenem Unterricht kom-

men. Auch deshalb wird empfohlen, digitale Unterrichtsmittel und Lernplattformen durchgehend einzusetzen.

Schulen und alle am Schulleben Beteiligten haben in den vergangenen zweieinhalb Jahren umfassende Erfahrungen im Umgang mit COVID-19 gesammelt und können auf bewährte Maßnahmen zur Senkung des Ansteckungsrisikos zurückgreifen. Die wichtigsten aus dem letzten Schuljahr bereits bekannten Maßnahmen werden deshalb auch im Schuljahr 2022/23 bedarfsbezogen fortgesetzt.

Ziel

Die Verordnung hat zum Ziel den ordentlichen Schulbetrieb im land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen, trotz der notwendigen Verkehrsbeschränkungen infolge von COVID-19, zu gewährleisten. Der vorliegende Entwurf stellt ein situationsadäquates, auf die epidemiologische Lage vor Ort eingehendes Bündel an möglichen Maßnahmen dar. Der Schulbetrieb soll, soweit aus epidemiologischer Sicht vertretbar, wie vor der Pandemie geführt werden. Abweichungen sollen nur erfolgen, wenn es aufgrund der Annahmen für die kommenden Entwicklungen und den Erfahrungen im Umgang mit der Pandemie als zwingend erforderlich eingeschätzt wird. Da es sich um ein zukünftig zu erwartendes Geschehen handelt, kann der Entscheidung immer nur eine Prognose zugrunde liegen. Daher sind bei ex-post Analysen immer auch die Prognose und die Abweichung der eingetretenen Tatsachen zu berücksichtigen.

Inhalt

Die Verordnung enthält ein Maßnahmenbündel, durch das ein rasches Reagieren auf die jeweilige Infektionslage ermöglicht wird. Die Bestimmungen orientieren sich an der bundesrechtlichen COVID-19-Schulverordnung 2021/22, BGBl. II Nr. 328/2022. Im Übrigen darf auf das beiliegende Rundschreiben des BMBWF, GZ: 2022-0.612.216, „Sichere Schule – Schulbetrieb im Schuljahr 2022/23“ verwiesen werden (Beilage 2).

Da in der Schule eine epidemiologisch ungünstige Sachlage vorliegt (höhere Anzahl an Personen über einen längeren Zeitraum auf eng begrenztem Raum) sind durch die Schulverwaltung Regelungen zur Sicherheit des Schul- und Unterrichtsbetriebes zum Schutz der Schülerinnen und Schüler und aller anderen Personen, die sich in der Schule aufhalten, zu treffen. Die Regelungen über den Nachweis einer geringen epidemiologischen Gefahr, das Tragen von Mund-Nasen-Abdeckungen in unterschiedlicher Qualität u. ä. gründen sich insbesondere auf § 58 StLuFSchG, da dieser die Gewährleistung der Sicherheit der Schülerinnen und Schüler während des Aufenthalts in der Schule durch die Schulverwaltung vorschreibt (bei Schäden wegen Unterlassung des Schutzes wäre mit Schadenersatzansprüchen aufgrund des Amtshaftungsgesetzes zu rechnen).

Insbesondere Schülerinnen und Schüler ab der 9. Schulstufe überschneiden sich in der Altersgruppe mit jenen von jungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und sind auch die Rahmenbedingungen in einer Schule hinsichtlich der geschlossenen Räume und der Zahl der sich in den Räumen aufhaltenden Personen durchaus mit jenen an Arbeitsstätten vergleichbar. Es ist daher bei den Regelungen auf eine Vergleichbarkeit mit jener an vergleichbaren Betriebsstätten (z. B. Büros) für Personen dieser Altersgruppe zu achten.

Abwägungen aus grundrechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht

Das Erkenntnis des VfGH vom 10.3.2021, V 574/2020 u.a., hat in einigen Bereichen Klarheit gebracht und gibt den grundrechtlichen Rahmen vor. Die Maßnahmen der damals gegenständlichen Verordnung waren im Rahmen des Prüfungsumfanges aufgrund des Anfechtungsumfanges mit den Grundrechten vereinbar. Der ortsungebundene Unterricht stellt keinen Eingriff in das Recht auf Bildung dar. Es liegt somit kein Eingriff in ein Grundrecht vor.

Ortsungebundener Unterricht ist aber auf Dauer nicht geeignet, den verfassungsrechtlichen Bildungsauftrag des Art. 14 Abs. 5a B-VG zu verwirklichen. Er kann daher nur sehr begrenzt und zeitlich befristet eingesetzt werden, wenn kein gelinderes Mittel zur Verfügung steht.

Im Erkenntnis des VfGH vom 23.9.2021, V 155/2021, weist dieser unter Bezugnahme auf die Entscheidung VfGH 10.3.2021, V 574/2020, darauf hin, dass die Gewährleistung des Präsenzunterrichtes an Schulen unter den Rahmenbedingungen der COVID-19-Pandemie vor dem Hintergrund des verfassungsgesetzlich verankerten Bildungsauftrages der Schule gemäß Art. 14 Abs. 5a B-VG ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse darstellt. Eingedenk dessen und im Anbetracht klarer und unmissverständlichen wissenschaftlicher Empfehlungen sowie der geringen Eingriffsintensität der Maßnahme (vgl. VfGH 10.6.2021, V 35/2021) dient die Verpflichtung zum Tragen einer den Mund- und Nasenbereich abdeckenden und eng anliegenden mechanischen Schutzvorrichtung der damit verfolgten Zielsetzung der Gewährleistung des Präsenzunterrichtes in verhältnismäßiger Art und Weise.

Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union

Die Wahrung und der Schutz der Gesundheit der Schülerinnen und Schüler ist ebenso wie der Erwerb der Bildung ein Prozess, den letztendlich nur jede Schülerin und jeder Schüler selbst wahrnehmen kann. Der Schutz der Gesundheit und der Erwerb von Bildung liegen daher zunächst in der Eigenverantwortung jedes Einzelnen bzw. der Erziehungsberechtigten. Das Erziehungsrecht der Eltern ist durch Art. 2 1. ZP EMRK verfassungsrechtlich garantiert. Jeder staatliche Eingriff unterliegt daher den Grenzen dieses Erziehungsrechts. Dabei ist dem Staat die Vermittlung von Wissen und Informationen, die im Gegensatz zu Auffassungen der Eltern stehen, dann nicht untersagt, wenn die Vermittlung in nichtdiskriminatorischer Art und Weise erfolgt.

Zu den in der Vergangenheit vorgebrachten Bedenken gegen die Testung von Schülerinnen und Schülern wegen eines vermeintlichen Verstoßes gegen das Folterverbot, einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK), einen Verstoß gegen das BVG Kinderrechte oder datenschutzrechtliche Bedenken wegen Verletzung des Schutzes sensibler Daten (Gesundheitsdaten) ist darauf hinzuweisen, dass diese Bedenken nicht zurecht bestehen.

In Bezug auf das Folterverbot und das BVG Kinderrechte scheidet der Einwand bereits auf der Tatbestandsebene, da die Probennahme keinen solchen Eingriff darstellt, besonders, wenn sie durch die Schülerin oder den Schüler selbst durchgeführt wird. Ähnlich verhält es sich bei Art. 8 EMRK und beim Schutz sensibler Daten, da hier nur ein Nachweis einer geringen epidemiologischen Gefahr zu einem bestimmten Zeitpunkt erhoben wird, der keinen Gesundheitszustand wiedergibt, sondern nur aussagt, dass von der jeweiligen Person zum Testzeitpunkt mit hoher Wahrscheinlichkeit kein Infektionsrisiko für andere Personen ausgeht.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens

Keine.

Finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt und andere öffentliche Haushalte

Die beabsichtigte Regelung hat voraussichtlich keine Auswirkungen.

II. Besonderer Teil

Es ist das Wesen des Schulbetriebes, dass dabei eine hohe Anzahl an Personen, die nicht gemeinsam im gleichen Haushalt leben, zeitgleich in engen geschlossenen Räumen anwesend sind. In Schulen können daher die Empfehlungen der WHO zum Abstandhalten und zur Atemhygiene nicht ohne ergänzende Maßnahmen eingehalten werden.

II.1: Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der einzelnen Maßnahme

Nachweis der geringen epidemiologischen Gefahr

Allgemeines

In der Schule ist die Möglichkeit, einen solchen Nachweis einzufordern grundsätzlich notwendig, weil der Schulbetrieb zu einer epidemiologisch ungünstigen Sachlage führt. Eine höhere Anzahl an Personen befindet sich über längere Zeit in räumlich begrenzten Verhältnissen, vergleichbar mit Kulturveranstaltungen, Versammlungen von Personengruppen oder der Gastronomie. Die Erfahrungen in den Schuljahren 2020/21 und 2021/22 haben gezeigt, dass eine konsequente Überprüfung dieses Nachweises (Stichwort „Ninja-Pass“) einen Beitrag dazu geleistet hat, dass Übertragungen der Infektion in Schulen weitgehend vermieden werden konnten. Die Auswertungen der AGES zum Übertragungssetting zeigen, dass bei Schülerinnen und Schülern zwar eine hohe Zahl an Infektionen aufgetreten ist, in den Schulen aber nur verhältnismäßig wenige Übertragungen stattfanden (vgl. „Clusteranalysen“). Bei der Betrachtung der vergangenen beiden Schuljahre ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass die Impfung für Schülerinnen und Schüler relativ spät zugelassen wurde, jedenfalls deutlich zeitversetzt mit jener für andere Altersgruppen, sodass eine überdurchschnittlich hohe Inzidenz in den schulischen Altersgruppen zu erwarten war.

Testungen

Die Testungen der Schülerinnen und Schüler dienen der Minderung des Risikos von Ansteckungen im schulischen Kontext.

Aufgrund der Möglichkeit regelmäßiger Testfrequenzen in der Schule soll das Risiko einer Schulschließung minimiert werden.

Die Erkenntnisse der „*Sentinel-Studie*“, im Rahmen derer PCR-Testungen regelmäßig und unabhängig von der damals Anwendung findenden Risikostufe durchgeführt wurden, lieferten zusätzliche Erkenntnisse zur jeweiligen Risikolage und sind daher geeignet zum Gewinn von Informationen zur Beurteilung der überschulischen Lage beizutragen (Beilage 3).

Mund-Nasenschutz allgemein

Die EN 149 unterscheidet je nach Rückhaltevermögen des Partikelfilters die Geräteklassen FFP1, FFP2 und FFP3. Eine dichtsitzende FFP2-Maske stellt gemäß dieser Norm einen geeigneten Schutz vor infektiösen Aerosolen dar. Diese Masken dienen dem Arbeits- und/oder dem Eigenschutz. Sie sind daher eine geeignete Maßnahme, um Infektionen zu verhindern.

Die Wirksamkeit der verschiedenen Varianten einer Bedeckung von Mund und Nase stehen außer Zweifel. Dazu gibt es umfangreiches wissenschaftliches Material. Die von verschiedenen Personen an die Behörde herangetragenen „medizinischen“ Behauptungen zu den Wirkungen eines MNS sind keine wissenschaftlichen Untersuchungen nach den Grundsätzen der Wissenschaftlichkeit, sie sind weder in Fachpublikationen entsprechend publiziert noch einem Review unterzogen worden. Es handelt sich daher um Privatmeinungen von Einzelpersonen, die unerheblich sind.

II.2: Verhältnismäßigkeit

Zum Entfall von Unterricht durch Schließung

An Schulen mit hohen Infektionsraten oder Erkrankungen an COVID-19 kann kein Unterricht geführt werden, insbesondere wenn eine erhebliche Zahl an Schülerinnen und Schülern wegen Erkrankung nicht am Unterricht teilnehmen kann oder darf. Bei hohen Infektionszahlen werden Schulen, einzelne oder gebietsweise, durch gesundheitsbehördliche Maßnahmen gemäß EpidemieG geschlossen. Die Maßnahmen stellen die Erteilung von Unterricht sicher, sie dienen somit der Umsetzung des Rechtes auf Bildung.

Bei der Erlassung einer konkreten Anordnung wird die Verhältnismäßigkeit jeweils einzeln und bei jeder Verordnung neuerlich zu prüfen sein, insbesondere im Zusammenhang mit dem Infektionsgeschehen und

dessen erwarteter Entwicklung im Zusammenhang mit anderen Sachfragen (z. B. Durchimpfungsrate, Hospitalisierungsrate in der Bevölkerung, allenfalls nach Altersgruppen usw.).

Zu §§ 1 bis 3:

Diese Regelungen umfassen Ziel, Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen, im Wesentlichen wie im Schuljahr 2021/22. Alle Maßnahmen nach dieser Verordnung dürfen daher bereits aufgrund der allgemeinen Zielbestimmung des § 1 nur eingesetzt werden, wenn sie der Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 dienen und damit auf die Verhinderung der auslösenden Infektion mit SARS-CoV-2 im Zusammenhang mit dem Betrieb von Schulen abzielen. Andere Gründe, insbesondere pädagogische Zweckmäßigkeit, sind davon ohne Vorliegen der Gefahr einer Verbreitung von COVID-19 nicht umfasst.

In § 3 Z 4 wird eine Begriffsbestimmung für Lehr- und Verwaltungspersonal im Sinne der Verordnung vorgenommen, die im Umfang vom klassischen Begriff abweicht und diesen ausweitet. Die Aufgabenbeschreibung ist dem Lehrerdienstrecht entnommen; es werden aber weitere Personengruppen aufgezählt, welchen keine lehramtlichen Pflichten zukommen oder die keine öffentlichen Aufgaben im hoheitlichen Sinne wahrnehmen (z. B. Studierende im Rahmen des schulpraktischen Unterrichts), die aber aus epidemiologischer Sicht mit Lehr- oder Verwaltungspersonal vergleichbar sind. Sie halten sich wie dieses über einen längeren Zeitraum in Räumen der Schule auf und stehen über längeren Zeitraum in engem Kontakt mit einer größeren Anzahl an Personen (Schülerinnen und Schülern oder anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Schule). Auf sie sollen daher die Regelungen für das Lehr- und Verwaltungspersonal anwendbar sein. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulverwaltung im weiteren Sinn sind neben Sekretariatskräften und Bediensteten der Verwaltung auch Schulwartepersonal oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Schulaufsichtsdienstes bzw. der Abteilung 10.

In § 3 Z 5 soll eine Begriffsbestimmung für die ärztliche Bestätigung erfolgen. Dies soll iVm § 6 Abs. 8 der Rechtssicherheit der Normadressaten, insbesondere der Schulleitungen, dienen. Der Ausstellende muss daher eine für diesen Beruf zugelassene Person sein. Die ausstellende Ärztin bzw. der ausstellende Arzt muss erkennbar sein, wobei die Zuordnungsmöglichkeit ausreichend ist, z. B. „Krankenhaus der Stadt X, Abteilung Y, Vorstand Dr. Z“. Aus der Bestätigung muss sich ergeben, dass die Patientin bzw. der Patient untersucht wurde. Die Begründung muss für eine andere Ärztin bzw. einen anderen Arzt, z. B. einen Amtsarzt, nachvollziehbar sein; eine allgemeine Aussage wie „aus gesundheitlichen Gründen“ oder „aufgrund psychischer Belastung“ oder ähnliches ist nicht ausreichend.

Zu § 4 („Arten des Nachweises einer geringen epidemiologischen Gefahr“):

Dieser enthält die Möglichkeiten des durch eine Person zu erbringenden Nachweises einer geringen epidemiologischen Gefahr und ist den allgemeinen Regelungen nachgebildet (vgl. COVID-Basismaßnahmenverordnung des Bundes).

Zu § 5 („Hygiene- und Präventionskonzept“):

Die Bestimmung soll wie in weiten Bereichen der Privatwirtschaft ein Hygiene- und Präventionskonzept vorsehen. Dies ist aufgrund der mit Kulturstätten oder Gastronomie vergleichbaren Sachlage in Schulen zweckmäßig. Der Schulleitung kommt die Aufgabe eines Hygiene- und Präventionsbeauftragten zu. Sie kann diese Aufgabe an eine Lehrperson delegieren. Es darf aber nur eine Person sein, um klare Verantwortlichkeiten sicher zu stellen. Die Schulleitung als Dienststellenleiter bleibt aber letztverantwortlich.

Zu § 6 („Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von SARS-CoV-2 und COVID-19 und Ausnahmen davon“)

Diese Bestimmung soll jene Maßnahmen festlegen, die, teilweise abweichend von schulrechtlichen Regelungen, von den Entscheidungsbefugten der verschiedenen Ebenen getroffen werden können.

Abs. 1 legt mögliche Maßnahmen fest, deren konkrete Anordnung gemäß § 7 jeweils notwendig, zweckmäßig und verhältnismäßig sein muss:

- Z 1 ermöglicht die Anordnung der Verpflichtung zum Nachweis der geringen epidemiologischen Gefahr, wobei diese von einer Verpflichtung für alle Personen oder einzelne Personengruppen, die nicht der Schule angehören, bis zu allen Personen, die das Schulgelände betreten, sich dort aufhalten oder an einer Schulveranstaltung oder schulbezogenen Veranstaltung auch außerhalb des Schulgeländes teilnehmen, reichen kann,
- Z 2 ermöglicht die Anordnung der Tragepflicht eines MNS (vgl. § 3 Z 2) für einen in der Anordnung zu bestimmenden Personenkreis,

- Z 3 ermöglicht die Anordnung der Tragepflicht einer FFP2-Maske (vgl. § 3 Z 3) für einen in der Anordnung zu bestimmenden Personenkreis, örtlichen Bereich und Zeitraum,
- Z 4 sieht die Möglichkeit der Anordnung von ortungebundenem Unterricht vor, der in den §§ 8 und 9 näher geregelt wird,
- Z 5 soll eine Verlegung des Unterrichtsbeginns ermöglichen, um die Zahl der gleichzeitig auf engem Raum anwesenden Personen, insbesondere in den allgemeinen Teilen der Schule, zu reduzieren,
- Z 6 soll aber einer gewissen Beurteilung der Lage – wie im Variantenplan der Bundesregierung dargelegt – einen erhöhten Schutz für Schülerinnen und Schüler bzw. deren Angehörigen ermöglichen, wenn die Schülerin oder der Schüler selbst einer Risikogruppe angehört oder mit einer Person, die einer solchen Gruppe angehört, im gleichen Haushalt lebt,
- Z 7 soll sicherstellen, dass von mehrtägigen Schulveranstaltungen kein höheres Risiko als vom Unterricht in der Schule ausgeht, wobei hier, je nach Art, Ort und Zusammensetzung der an der Veranstaltung teilnehmenden Personen sehr unterschiedliche Sachlagen entstehen können.

Abs. 2 und §§ 12 f sehen Möglichkeiten für Berufsschulen vor, flexibel reagieren zu können, wenn im Laufe des Schuljahres, insbesondere bei lehrgangsmäßigen Berufsschulen, in welchen die Schülerinnen und Schüler aus einem weiteren Einzugsbereich für einige Wochen zusammenkommen, teilweise verbunden mit Internats- oder Schülerheimunterbringungen, eine pandemiebedingte Unterbrechung des Unterrichts oder Lehrganges erfolgen muss. Auch hier ist das Ziel, einen Abschluss des Berufsschuljahres auch unter erschwerten Bedingungen zu gewährleisten.

Abs. 4 sieht Ausnahmen von der Testung für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf vor, weil bei dieser Personengruppe medizinische Hindernisse bestehen können (z. B. bei Beatmungsgeräten) oder auch die erforderlichen intellektuellen Fähigkeiten zum Verständnis, was zu tun ist oder von ihnen erwartet wird, nicht vorliegen oder aber eine bestimmte Bezugsperson oder Umgebung erforderlich, jedoch nicht anwesend bzw. gegeben ist, und die Betroffenen sich daher einer Testung in Einzelfällen aktiv (körperlich) widersetzen. Die Überwindung einer körperlichen Gegenwehr durch Anwendung von Zwangsgewalt wäre den Betroffenen aufgrund ihrer mangelnden Einsichtsfähigkeit nicht zumutbar und auch nicht verhältnismäßig. Ortsungebundener Unterricht ist bei dieser Personengruppe aber zumeist nicht möglich, da sie nicht in der Lage sind, einen solchen Unterricht zu bewältigen.

Abs. 5 und 6 sehen Ausnahmen von der Pflicht des Tragens einer FFP2-Maske bzw. eines MNS vor.

Abs. 8 stellt klar, dass das Tragen eines MNS bzw. einer FFP2-Maske in der Schule immer zulässig ist, insbesondere für Schülerinnen und Schüler, und diesen nicht verwehrt werden darf. Dies schließt pädagogische Maßnahmen gegen Schülerinnen und Schüler dann nicht aus, wenn das Tragen missbräuchlich erfolgt. In wie weit ein Missbrauch vorliegt ist aufgrund des Zusammenhangs zu beurteilen, z. B. wenn eine Maske nur kurzzeitig während einer Unterrichtsstunden aufgesetzt wird, so dass der Zweck des Schutzes vor einer Infektion oder Verbreitung in der Schule oder Klasse nur kurzfristig gegeben wäre und daher der Zweck der Verordnung nicht ernstlich verfolgt wird.

Zu § 7 („Anordnung von Maßnahmen“)

Ziel dieser Bestimmung ist, dass – dem Grundsatz der Subsidiarität entsprechend – die jeweils notwendigen, zweckmäßigen und verhältnismäßigen Entscheidungen auf der jeweils möglichst nahe an der Sachlage befindlichen Ebene getroffen werden.

Abs. 1 sieht dementsprechend vor, dass angeordnete Maßnahmen notwendig und zweckmäßig sein müssen. Die Notwendigkeit ist daher anhand der zum Entscheidungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Daten zu beurteilen, wobei sich aus der Natur der Sache ergibt, dass es sich dabei um eine Prognose über den zukünftigen Verlauf und die Wirkung der Maßnahmen handeln muss. Betrachtungen im Nachhinein können unter Umständen zu anderen Ergebnissen kommen. Ebenso müssen die Maßnahmen zweckmäßig sein, d.h. sie müssen geeignet sein, eine Auswirkung auf die Verbreitung der Infektion zu haben.

Abs. 2 soll regeln, welcher Entscheidungs- und Verantwortungsträger welche Maßnahme anordnen kann.

Nachstehende Tabelle soll darüber einen Überblick geben:

Maßnahme	Anordnung durch		Einvernehmen mit Schulbehörde erforderlich
	Landesregierung	Schulleitung	
Antigen-Test	Ja	Ja	bei mehr als zwei Wochen Geltung
PCR-Test	Ja	Nein	-
MNS	Ja	Ja	bei mehr als zwei Wochen Geltung
FFP2	Ja	Ja	bei mehr als zwei Wochen Geltung
ortsungebundener Unterricht	Ja	Ja	Ja
zeitversetzter Schultag	Ja	Ja	

Daraus ergibt sich:

Der Schulbehörde stehen alle Möglichkeiten zur Verfügung.

Die Schulleitungen können ebenso für ihre jeweilige Schule grundsätzlich alle Maßnahmen außer der PCR-Testung anordnen. Sie kann eine Anordnung der Schulbehörde nicht aufheben oder abändern, sondern diese nur ergänzen kann. Weiters müssen Anordnungen der Schulleitung immer befristet sein, somit ein Datum des Außerkrafttretens aufweisen oder muss ein solches zumindest errechenbar sein. Wird die Anordnung für einen Zeitraum von höchstens zwei Wochen erlassen, kann die Schulleitung dies selbst, ohne weitere Einbindungen, vornehmen. Soll die Anordnung aber länger als zwei Wochen gelten, bedarf es hierfür der Zustimmung der Schulbehörde (vgl. § 7 Abs. 3 Z 4 lit. a).

Zu § 8 und § 9 („Ortsungebundener Unterricht“ und „Ausnahmen vom und Auflagen für ortsungebundenen Unterricht“)

Im Verfahren V 574/2020 hat der VfGH ortsungebundenen Unterricht in einem engen Rahmen als verfassungskonform erkannt, aber auch festgehalten, dass ortsungebundener Unterricht auf Dauer nicht geeignet ist, den verfassungsrechtlichen Bildungsauftrag des Art. 14 Abs. 5a B-VG zu verwirklichen. Der Rahmen ergibt sich dabei im Wesentlichen aus der sachlichen Notwendigkeit, der Dauer und den Begleitmaßnahmen zur Verringerung negativer Begleitwirkungen des ortsungebundenen Unterrichts.

Abs. 1 soll durch den Verweis auf § 7 Abs. 1 Kriterien festlegen, die einer Entscheidung über die Anordnung von ortsungebundenem Unterricht zugrunde zu legen sind. Sie sind der Beurteilungsmaßstab für die Notwendigkeit, wobei zwischen einer allgemeinen Notwendigkeit in Österreich, dem Bundesland oder der Region, in welchem sich die Schule befindet, und der Situation am jeweiligen Schulstandort zu unterscheiden sein kann.

Es können, wie in der Vergangenheit, Situationen eintreten, bei welchen zwischen der Situation in der Region und der Situation an der einzelnen Schule ein Unterschied besteht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einzelne Schulstandorte selten für sich allein gesehen werden können (z. B. Geschwisterkinder besuchen häufig unterschiedliche Schulen) und der Einzugsbereich je nach Schule sehr unterschiedlich sein kann. Eine Volksschule in einem Ballungszentrum hat ein sehr enges Einzugsgebiet (die umliegenden Straßenzüge), das Bildungszentrum für Wein- und Obstbau – Silberberg, mit einem in der Steiermark einmaligen Ausbildungsschwerpunkt, hat als Einzugsgebiet das gesamte Bundesland. Aus diesem Grund sieht § 7 Abs. 1 Z 3 vor, dass immer auch die Situation an der Schule zu berücksichtigen ist, wobei dies eine ausreichend Zuordnung zu Clustern voraussetzt.

Die kompensatorischen Maßnahmen zur Minderung negativer Begleitwirkungen soll § 9 regeln.

Da die Anordnung von ortsungebundenem Unterricht einer oder mehrerer Schulen nur mit einem Rechtsakt, der Rechtsmitteln unterliegt, möglich sein soll, sollen auch die kompensatorischen Maßnahmen im Sinne der im Verfahren VfGH 10.3.2021, V 574/2020 u.a., angestellten Gesamtbetrachtung der Sachlage, in dieser Verordnung erfolgen.

Für Schülerinnen und Schüler, die das Tragen eines MNS, einer FFP2 Maske oder eine verpflichtend vorgesehene Testung verweigern, ist ein ortsungebundener Unterricht vorgesehen, wenn eine Normverdeutlichung gegenüber der Schülerin oder dem Schüler oder den Erziehungsberechtigten erfolglos bleibt. Dieser Unterricht, der sich von einem solchen einer ganzen Klasse oder der Hälfte der Klasse aufgrund der zu betreuenden Schülerzahl sachlich unterscheidet, unterliegt bestimmten Mindestanforderungen. Die betreffende Schülerin bzw. der betreffende Schüler hat sich über den Lehrstoff selbstständig zu informieren, da eine eigene Aufarbeitung des Lehrstoffes für eine einzelne Schülerin oder einen einzelnen Schüler nicht gerechtfertigt, weil diese oder diesen privilegierend, wäre. Die Hausübungen, die ein wesentlicher Teil der Mitarbeit sind, sind zu erbringen und, da sich die oder der Betroffene physisch nicht vor Ort befindet, der Lehrperson zukommen zu lassen. Eine persönliche, (z. B. telefonische) Betreuung einer solchen Schülerin bzw. eines solchen Schülers kann nicht begehrt werden, da hier wieder eine Begünstigung gegenüber anderen Schülerinnen oder Schülern (durch ein „Privatissimum“) gegeben wäre. Die Verantwortung für den Lernprozess liegt auch in diesem Fall, so wie bei allen Schülerinnen und Schülern, zunächst bei der Schülerin oder dem Schüler. Bildung kann durch eine Person nur höchstpersönlich und durch eigenes Handeln erworben werden.

Zu § 10 („Fernbleiben vom Unterricht“)

Abs. 1 stellt klar, dass das Fernbleiben vom Unterricht aufgrund einer (höchstpersönlichen) Verkehrsbeschränkung gleich wie im Fall einer Erkrankung gerechtfertigt ist.

Abs. 2 soll dem Schutz von Risikogruppen dienen. Schülerinnen und Schüler, die entweder selbst einer Risikogruppe angehören oder mit Personen in einem Haushalt leben, die einer solchen angehören, sollen dem Unterricht auf Antrag entschuldigt fernbleiben können. Der Antrag soll einer fachärztlichen Prüfung und Befundung bedürfen, um sicherzustellen, dass auch die, von einem Laien nicht ohne weiteres zu beurteilende, Zugehörigkeit zu einer Risikogruppe vorliegt. Dies dient insbesondere auch dem Schutz der Kinder und Jugendlichen und deren aufgrund des BVG-Kinderrechte verfassungsrechtlich gewährten Rechten. Bei schulpflichtigen Kindern kann hier eine schwierige Abgrenzungsfrage zwischen dem Recht auf bestmögliche Entwicklung des Kindes und dem Schutz von Risikogruppen – auch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit – entstehen, insbesondere dann, wenn das Kind den Schulbesuch wünscht, eine Risikoperson im Haushalt dies aber ablehnt.