



Analyse des Budgetdienstes

Initiativantrag zu Vorbelastungen durch den Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und Ermächtigungen zur Verfügung über Bundesvermögen (1778/A)

Regelungsinhalt

Diese Analyse behandelt den Selbständigen Antrag der Abgeordneten Kopf, Engelberg, Götze und Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz, mit dem die Begründung von Vorbelastungen durch den Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz genehmigt wird, erlassen wird und das Bundesgesetz, mit dem zur Abdeckung des Bedarfes zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie Ermächtigungen zur Verfügung über Bundesvermögen erteilt werden, geändert wird.

Mit dieser Vorlage werden die haushaltsrechtlichen Rechtsgrundlagen für folgende Sachverhalte geschaffen:

- (1) Eingehen der rechtlichen Verpflichtung zur Teilnahme an der europäischen gemeinsamen COVID-19-Impfstoffbeschaffung („Joint EU Approach to COVID-19-vaccines procurement“) sowie
- (2) Abgabe von nicht im Inland benötigten Impfdosen sowie sonstiger Materialien, die der Pandemiebekämpfung dienen, an andere Staaten und internationale Organisationen



Vorbelastung für Impfstoffbeschaffung

Impfstoffbeschaffung 2022 und 2023

Österreich beteiligt sich an der gemeinsamen COVID-19-Impfstoffbeschaffung auf europäischer Ebene, bei der Vereinbarungen mit verschiedenen Impfstoffherstellern getroffen wurden. Innerhalb der Europäischen Union (EU) werden die zur Verfügung stehenden Liefermengen jeweils nach dem Bevölkerungsanteil aufgeteilt, sodass Österreich knapp weniger als 2 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Impfstoffdosen zustehen. Die Finanzierung dieser europäischen Vorverträge bzw. die sich daraus ergebenden An- und Vorauszahlungen erfolgen aus Mitteln des europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds), die die Europäische Kommission (EK) bereitstellt. Um die entsprechende Menge an COVID-19-Impfstoffen aus dem EU-weiten Portfolio rechtzeitig zu sichern und alle Optionen bei Bedarf ziehen zu können, soll Österreich den vollen Anteil aus allen Vertragsoptionen abrufen können. Dies benötigt eine Vorbelastung der UG 24-Gesundheit für die künftigen Zahlungen (Vorbelastung).

Vorbelastungen im Sinne des Haushaltsrechts

Vorbelastungen sind Verpflichtungen, die in zumindest einem künftigen Finanzjahr zu Auszahlungen des Bundes führen werden. Häufig entstehen Vorbelastungen in Zusammenhang mit dem Abschluss langfristiger Verträge oder Dauerschuldverhältnisse. Das zuständige Ressort oder Oberste Organ hat gemäß den Bestimmungen des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) zur Begründung von Vorbelastungen im Regelfall das Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen herzustellen. Übersteigen die Vorbelastungen für eines der folgenden Finanzjahre einen gewissen prozentuell oder betraglich bestimmten Rahmen, dann ist eine bundesfinanzgesetzliche Ermächtigung erforderlich. Die Auszahlungsobergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes (BFRG) dürfen in keinem Fall überschritten werden. Der Bundesminister für Finanzen hat dem Budgetausschuss des Nationalrates vierteljährlich über die eingegangenen Vorbelastungen, denen er zugestimmt hat, zu berichten, wenn sie einen bestimmten Wert übersteigen.

Da für die Impfstoffbeschaffung nach aktuellem Informationsstand in den Jahren 2022 und 2023 jeweils Zahlungen iHv 447,3 Mio. EUR bzw. 394,5 Mio. EUR anfallen, die 10 % der Auszahlungsobergrenze der UG 24-Gesundheit (2022: 1,4 Mrd. EUR bzw. 2023: 1,3 Mrd. EUR) überschreiten ist eine bundesgesetzliche Ermächtigung erforderlich.



Finanzielle Auswirkungen

Mit zusätzlichen 42 Mio. Dosen für die Jahre 2022 und 2023 würde das Impfportfolio auf in Summe 72,5 Mio. Dosen anwachsen, sofern alle Vertragsoptionen abgerufen und in vollem Ausmaß ausgeschöpft würden. Für die Erhöhung der Anzahl der Dosen werden nach aktueller Schätzung 841,8 Mio. EUR benötigt.¹ Diese zusätzlichen Kosten sollen aus dem Budget der UG 24-Gesundheit durch entsprechende Vorsorgen im BFRG bedeckt werden. Der gesamte Kostenrahmen für das Impfportfolio für die Jahre 2020 bis 2023 beträgt in Summe 1,177 Mrd. EUR.

Nachfolgende Tabelle zeigt die fixen Obergrenzen des BFRG 2021-2024 der UG 24-Gesundheit sowie die Änderungen laut BFRG-Novelle:

Obergrenzen der UG 24-Gesundheit laut BFRG 2021-2024

<i>in Mio. EUR</i>	2021	2022	2023	2024
BFRG 2021-2024, Obergrenze fix (BGBl. I Nr. 123/2020)	1.208,61	510,74	487,53	489,60
BFRG-Novelle 2021-2024, Obergrenze fix (BGBl. I Nr. 89/2021)	2.500,46	632,33	522,53	516,10
Änderung	1.291,86	121,59	35,00	26,50
Zahlungen lt. Erläuterungen des Initiativantrags		447,30	394,50	

Quelle: BFRG 2021-2024, BFRG-Novelle 2021-2024

Im ursprünglich vorgelegten BFRG 2021-2024 bzw. im BFG 2021 waren für 2021 120 Mio. EUR für COVID-19-Impfstoffe vorgesehen. Mit der BFRG-Novelle² vom Mai 2021 wurde die fixe Obergrenze für 2021 in der UG 24-Gesundheit um 1,29 Mrd. EUR erhöht, wobei hier die Mittel für COVID-19-Impfungen auf 525,5 Mio. EUR aufgestockt wurden³.

Die BFRG-Novelle sah auch für die Jahre ab 2022 eine Aufstockung der Mittel vor. Die fixe Auszahlungsobergrenze der UG 24-Gesundheit wurde im Jahr 2022 um 121,6 Mio. EUR angehoben. Davon sollen 91,1 Mio. EUR für Mehrauszahlungen im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung verwendet werden und insbesondere Kosten der Impfstoffbeschaffungen betreffen. Eine dadurch bereits ausreichende Bedeckung der Zusatzauszahlungen für die COVID-19-Impfstoffe in der fixen Obergrenze der

¹ Im [Ministerratsvortrag vom 9. Februar 2021](#) wurde der gesamte Kostenrahmen für insgesamt 30,5 Mio. Dosen mit 388,3 Mio. EUR beziffert. Für die Erhöhung um zusätzliche 42 Mio. Dosen für die Jahre 2022 und 2023, sowie die Entscheidung, die optionalen Mengen nach Bedarf abrufen zu können, wären laut [Ministerratsvortrag vom 4. Mai 2021](#) noch insgesamt zusätzlich bis zu 789 Mio. EUR benötigt worden.

² [BD - Novellen des Bundesfinanzgesetzes 2021 und des Bundesfinanzrahmengesetzes 2021-2024 sowie Österreichisches Stabilitätsprogramm 2020-2024.](#)

³ Siehe [Information zur Novelle des BFG 2021 und des BFRG 2021-2014 im Mai 2021.](#)



UG 24-Gesundheit lässt sich aufgrund der Höhe der aus der Aufstockung erwarteten zusätzlichen Zahlungen nicht ableiten.⁴ Ähnlich stellt sich die Situation für 2023 dar, für das die fixe Obergrenze um 35 Mio. EUR auf 522,5 Mio. EUR erhöht wurde, die Zusatzauszahlungen aus dem Initiativantrag aber 394,5 Mio. EUR betragen.

Der Antrag führt aus, dass die Kosten durch zusätzliche Vorsorgen im BFRG bedeckt werden. Aus Sicht des Budgetdienstes lässt sich nicht nachvollziehen, dass die Mittel bereits im geltenden BFRG eine ausreichende Bedeckung finden. Es lassen sich derzeit keine expliziten Vorsorgen erkennen, weshalb die Obergrenzen im BFRG 2022-2025 entsprechend erhöht werden müssten.

Abgabe an andere Staaten und internationale Organisationen

Dieser Initiativantrag schafft die Möglichkeit, COVID-19-Impfstoffe auch an andere Staaten als die ärmsten Entwicklungsländer unentgeltlich abzugeben, soweit der Bedarf an einzelnen COVID-19-Impfstoffen im Inland gedeckt ist. Mit dieser Regelung soll bei einer hohen Flexibilität der Versorgung in Österreich im Fall von Überschüssen an Impfstoffen die Abgabe an andere Staaten auch unentgeltlich ermöglicht werden, weil eine entgeltliche Verwertung bei nur mehr kurz verwendbaren Impfstoffen – auch wegen logistischer Herausforderungen – als „beinahe ausgeschlossen“ angesehen wird. Die Maßnahme stellt weiters einen Beitrag zur globalen Pandemiebekämpfung dar und ist als Solidaritätsbeitrag zu sehen. Österreich wird neben der Beteiligung an internationalen Verteilmechanismen auch bilateral insbesondere die Schwerpunktländer der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, die Länder der östlichen und südlichen Partnerschaft der EU und die Staaten des westlichen Balkan unterstützen.

Die Überlassung nicht benötigter COVID-19-Impfstoffe ist durch die BFRG-Novelle nur mehr im Einvernehmen mit dem Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten zulässig. Dadurch können die internationalen Hilfsmaßnahmen besser koordiniert werden.

⁴ Die UG 24-Gesundheit verfügt im Bereich der fixen Auszahlungen im DB 24.03.01-„Gesundheitsförderung, -prävention und Maßnahmen gg. Suchtmittel“ über Rücklagen iHv 9,66 Mio. EUR und in der gesamten UG 24 über Detailbudgetrücklagen iHv 77,73 Mio. EUR.



Finanzielle Auswirkungen und haushaltsrechtliche Grundlage

Eine unentgeltliche Abgabe von Impfdosen erfordert haushaltsrechtlich eine Verfügung über Bundesvermögen dar und benötigt eine entsprechende Ermächtigung. Das BFG 2021 sieht eine Beschränkung von 11 Mio. EUR bzw. im Einzelfall 2,5 Mio. EUR vor, bis zu der der Bundesminister für Finanzen seine Zustimmung erteilen kann. Da diese Obergrenzen bei der Abgabe von Impfdosen überschritten werden könnten und um ein rasches Agieren der Verwaltung bei der Zuteilung von Impfstoffen zu garantieren, wird eine gesetzliche Ermächtigung eingeräumt. Die derzeit zeitliche Beschränkung bis 2022 soll laut Initiativantrag auf 2023 verlängert werden.

Budgetäre Auswirkungen ergeben sich nicht unmittelbar für die Auszahlungen aus dem Finanzierungshaushalt, da die beschafften Impfstoffe unabhängig von der Verwendung im In- oder Ausland bzw. unentgeltlich oder entgeltlicher Abgabe gezahlt werden müssen. Bei unentgeltlicher Abgabe verzichtet jedoch der Bund auf eine Refundierung und somit auf Einzahlungen, weshalb eine bundesgesetzliche Ermächtigung erforderlich ist.

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung und Evaluierung

Der Entwurf für die beiden Gesetzesänderungen wurde als Initiativantrag eingebracht und umfasst keine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA). Allerdings sind die Erläuterungen umfangreich und enthalten neben einer Erklärung der Hintergründe und Zielsetzungen der Initiative Hinweise auf die finanziellen Auswirkungen. Sie enthalten somit zahlreiche Informationen, die in einer WFA vorzulegen sind, jedoch nicht in der gleichen Systematik wie bei einer WFA.

Die derzeitige Praxis, durch Abgeordnete eingebrachte Gesetzesinitiativen nicht ex-post zu evaluieren, ist jedoch in diesem Zusammenhang zu hinterfragen. Die an den Initiativantrag angeschlossenen Erläuterungen enthalten die Eckpunkte über die Ziele und finanziellen Auswirkungen. Aus Sicht des Budgetdienstes sollte eine Evaluierung im Jahr 2024 erfolgen, in der die konkreten budgetären Auswirkungen systematisch dargestellt werden. Zusätzlich könnte dabei dem Nationalrat berichtet werden, wann, wie viele und welche Impfstoffe bereitgestellt und wem (Staaten, internationale Organisationen) diese überlassen wurden. Für einen entsprechenden Verantwortlichkeitsdiskurs im Nationalrat wären zudem die konkreten Gesamtkosten bzw. die durchschnittlichen Kosten je überlassener Impfdosis relevant, zumal diese auch einen Solidarbeitrag im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit darstellen.