

# Bericht

## des Gesundheitsausschusses

### über den Beschluss des Nationalrates vom 24. Februar 2022 betreffend ein Bundesgesetz zur Erhöhung der Inanspruchnahme von Impfungen gegen COVID-19

Die Abgeordneten Gabriela Schwarz, Ralph Schallmeiner, Philipp Kucher, Kolleginnen und Kollegen haben den dem gegenständlichen Beschluss des Nationalrates zu Grunde liegenden Initiativantrag am 20. Jänner 2022 im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

#### „Zu § 1:

Begleitend zum Impfpflichtgesetz sollen positive Anreize in Form einer Impfgutscheinlotterie geschaffen werden, um die Bevölkerung zur Impfung zu motivieren.

#### Zu § 2:

Darüber hinaus soll den Gemeinden in der Impfkampagne eine stärkere Rolle als in der Vergangenheit zukommen. Der Bund unterstützt die Gemeinden dabei finanziell.

#### Zu § 3:

Um einen besonderen Anreiz für hohe regionale Impfquoten zu schaffen, soll eine Bonuszahlung für Investitionen in den Gemeinden abhängig von der Erreichung hoher Impfquoten erfolgen.“

Ein im Zuge der Debatte im Gesundheitsausschuss des Nationalrates eingebrachter und beschlossener Abänderungsantrag war wie folgt begründet:

#### „Zu § 1 (Kommunale Impfkampagne)

Der Bund unterstützt kommunale Impfkampagnen mit einem Zweckzuschuss von insgesamt 75 Millionen Euro. Der Anteil der einzelnen Gemeinde errechnet sich – wie bereits im Kommunalinvestitionsgesetz 2017 sowie im Kommunalinvestitionsgesetz 2020 – je zur Hälfte nach der Einwohnerzahl und nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

Die Zweckbindung umfasst insbesondere Aufwendungen für Printmaßnahmen, Online-Maßnahmen und persönliche Informationsmaßnahmen (insb. auch in Form von Veranstaltungen) und ermöglicht damit den Kommunen, je nach Situation in ihrer Gemeinde einen Maßnahmenmix zu erstellen. Es wird von der Erfordernissen und Möglichkeiten in der jeweiligen Gemeinde abhängen, welche konkreten Maßnahmen im Einzelnen vorgesehen werden, aber abgesehen von klassischem Content (redaktionelle Beiträge in Gemeindezeitungen, Online-Medien oder sonstigen Webseiten) seien beispielhaft Gesprächsrunden mit Expertinnen und Experten, Informationsveranstaltungen für Vereine sowie Veranstaltungen mit einer aktiven Einbindung von Ärztinnen und Ärzten vor Ort bzw. der Einladung von externen spezialisierten Ärztinnen und Ärzten sowie anderen Personen mit hohem Vertrauen in der Gemeinde genannt.

Um die Administration möglichst einfach zu halten, wird der Zuschuss an die einzelnen Gemeinden automatisch, somit ohne dass dafür ein Antrag der Gemeinde erforderlich ist, vom Bund überwiesen, wobei der Zahlungsfluss, vergleichbar der Regelung bei den Ertragsanteilen, über die Länder erfolgt. Die widmungsgemäße Verwendung des Zweckzuschusses ist bis 31. Dezember 2022 nachzuweisen, wobei die Prüfung der zweckkonformen Mittelverwendung analog zu den Regelungen im

Kommunalinvestitionsgesetz 2020 (KIG 2020) durch die Buchhaltungsagentur des Bundes als Abwicklungsstelle erfolgt.

### **Zu § 2 (Kommunale Impfprämie)**

#### **Abs. 1 (Ergänzung des § 4 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948):**

Gemäß § 4 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 (F-VG 1948) hat die in den §§ 2 und 3 F-VG 1948 vorgesehene Regelung in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. Die verwiesenen §§ 2 und 3 F-VG 1948 umfassen mit der Regelung der Kostentragung einerseits und der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge, der Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse sowie der Landesumlage andererseits sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitige Regelungen des Finanzausgleichs. Bei der Beurteilung des Finanzausgleichs dahingehend, ob er diesem speziellen finanzausgleichsrechtlichen Gleichheitssatz des § 4 F-VG 1948 entspricht, dürfen die einzelnen finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht isoliert betrachtet werden; vielmehr hat die Finanzausgleichsgesetzgebung insgesamt ein System zu entwickeln, das dem Gebot des § 4 F-VG 1948 und des Art. 7 B-VG entspricht. Dem Finanzausgleichsgesetzgeber steht dabei ein weiter Gestaltungsspielraum offen, wobei dieser rechtspolitische Freiraum für die Auswahl sowohl der mit dem Finanzausgleich anzustrebenden Ziele als auch des hierbei eingesetzten Instrumentariums zusteht (VfSlg. 12.505/1990).

Wie die in § 4 F-VG 1948 vorgegebene Berücksichtigung der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung, sohin die Orientierung an den Aufgaben der Gebietskörperschaften, umgesetzt wird, liegt somit im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und ermöglicht sowohl eine pauschale Berücksichtigung von Aufgaben mit einer hohen Autonomie – z.B. in Form von Einwohnerschlüsseln – als auch in Form einer punktgenauen Berücksichtigung von bestimmten Aufgaben mit einem hohen Detaillierungsgrad und dementsprechend geringem Spielraum, ob und auf welchem Niveau eine bestimmte Aufgabe wahrgenommen werden soll. Der weite Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der Aufgabenorientierung des § 4 F-VG 1948 ergibt sich auch daraus, dass sich die horizontale Verteilung der Erträge aus den finanzverfassungsrechtlich vorgesehenen Landes- und Gemeindeabgaben nicht unmittelbar aus einer konkreten Aufgabenverteilung ergibt, sondern aus den Entscheidungen der jeweiligen Gebietskörperschaft, inwieweit die Besteuerungsrechte tatsächlich genutzt werden sollen und vor allem auch daraus, wie ergiebig die Einnahmenquellen z.B. aufgrund der Wirtschaftskraft tatsächlich sind. Eine Berücksichtigung der regionalen Verteilung der Abgabenerträge, entweder direkt mit der Zuteilung von Abgabenrechten oder indirekt mit einer horizontalen Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen, ist daher Teil der finanzverfassungsrechtlichen Systematik und somit auch des in § 4 F-VG 1948 vorgesehenen Gesamtsystems der Aufgabenorientierung.

Dem grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraum des § 4 F-VG 1948 sind aber auch Grenzen gesetzt. So hat der VfGH etwa erkannt, dass diese Regelung nach dem offenkundigen Sinn dieser Bestimmung zwar nicht bedeuten kann, dass jede überdurchschnittliche finanzielle Last, die eine einzelne Gemeinde oder eine Gruppe von Gemeinden trifft, schon zu einer (ausdrücklichen) Berücksichtigung im Finanzausgleichsgesetz zwingen würde, dass aber jedenfalls dann, wenn bestimmte Gemeinden bzw. Gruppen von Gemeinden, die aufgrund der positiven Rechtsordnung als mit besonderen Agenden betraut definierbar sind und die sich deshalb von anderen Gemeinden bzw. Gruppen von Gemeinden typischerweise durch eine höhere Kostenbelastung unterscheiden, der Finanzausgleichsgesetzgeber gemäß § 4 F-VG 1948 verhalten ist, für sie eine Regelung zu treffen (VfSlg. 10.633/1985).

Der Rahmen des § 4 F-VG 1948 umfasst aufgrund seiner Orientierung an den Lasten der öffentlichen Verwaltung derzeit nicht Instrumente, mit denen das Erreichen von Zielen unabhängig vom damit verbundenen Aufwand honoriert wird. Ein aus der Betriebswirtschaftslehre bekanntes Führen durch Zielvereinbarungen (Management by Objectives) mit finanziellen Anreizen für das Erreichen von gesetzlich vorgegebenen Zielen entspricht nicht dem derzeitigen Verständnis der Aufgabenorientierung des § 4 F-VG 1948. Zur Vermeidung von Missverständnissen: Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass die Finanzverfassung keine Anreize für einen effizienten Vollzug und erfolgreiches Wirtschaften enthalten würde, im Gegenteil: Ein effizienter Vollzug erhöht den finanziellen Gestaltungsspielraum und ebenso profitiert eine Gebietskörperschaft von einem erfolgreichen Wirtschaften und höherem Wohlstand in Form von höheren Abgabenerträgen und einem geringeren Aufwand für bestimmte Aufgaben.

Die außergewöhnlichen Herausforderungen der Pandemie lassen es geboten erscheinen, auch in finanzverfassungsrechtlicher Sicht neue Wege zu beschreiten. Mit einer Ergänzung der finanzverfassungsrechtlichen Instrumentarien soll daher für den Bundesgesetzgeber – unabhängig vom derzeitigen Rahmen des § 4 F-VG 1948 – die Möglichkeit geschaffen werden, Transfers an die

Gemeinden, wie es in diesem Bundesgesetz vorgesehen ist, vom Erreichen von bestimmten Impfquoten in der Gemeinde abhängig zu machen.

Diese Ergänzung der finanzverfassungsrechtlichen Instrumente erweitert den in § 4 F-VG 1948 vorgegebenen Rahmen, bedeutet aber nicht, dass die Bestimmungen über die kommunale Impfprämie im Übrigen der Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof entzogen würden.

#### **Abs. 2: Umsetzung der Kommunalen Impfprämie**

Als weiterer Baustein für das Erreichen einer möglichst hohen Durchimpfungsrate soll eine kommunale Impfprämie vorgesehen werden, die vom Erreichen bestimmter Impfquoten in der Gemeinde abhängt. In die Berechnung der Impfquote sollen nicht nur die Impfungen einbezogen werden, die für die Erfüllung der Impfpflicht erforderlich sind, sondern alle Impfungen gegen COVID-19, aufgrund deren auf Basis des COVID-19-Maßnahmengesetzes nach dem Stand der Wissenschaft von einer lediglich geringen epidemiologischen Gefahr auszugehen ist.

Die kommunale Impfprämie ist sohin keine Belohnung für ein gesetzeskonformes Verhalten bei Einhaltung des COVID-19-Impfpflichtgesetzes, sondern ein Anreiz für eine davon unabhängige insgesamt hohe Impfquote. Die Impfquote wird daher losgelöst von der Impfpflicht im Einzelfall anhand der Bevölkerung mit Hauptwohnsitz in der Gemeinde und mit einem Alter ab dem vollendeten fünften Lebensjahr ermittelt.

#### **Abs. 3: Höhe und erforderliche Impfquoten**

Die kommunale Impfprämie wird Gemeinden gewährt, die bei den vorgesehenen Stichtagen erstmals eine Impfquote von 80 %, 85 % oder 90 % erreichen. Gemeinden, die 85 % bzw. 90 % erreichen, erhalten nicht nur die Prämie für das Erreichen dieser Stufe, sondern zusätzlich auch die Prämie für das Erreichen der unteren Stufe bzw. Stufen. Die Prämie wird für jeden Stichtag errechnet und ausbezahlt, wobei dann, wenn es bereits bei früheren Stichtagen eine Auszahlung gab, nur die Differenz zu den bereits ausbezahlten Prämien zusteht. Je früher eine Gemeinde eine Stufe erreicht, umso früher wird die Prämie ausbezahlt, eine Gemeinde erhält aber auch dann den vollen aus der Zielerreichung errechneten Betrag, wenn eine Stufe erst beim letzten Stichtag erreicht wird.

#### **Abs. 4: Mögliche Prämie der einzelnen Gemeinde**

Für jede Gemeinde wird eine mögliche Prämie als Anteil an 75 Millionen Euro für die erste Stufe einer Impfquote von 80 %, an 150 Millionen Euro für das erstmalige Erreichen einer Impfquote von 85 % und an 300 Millionen Euro für erstmalige Erreichen einer Impfquote von 90 % errechnet, für den je zur Hälfte die Schlüssel Volkszahl und abgestufter Bevölkerungsschlüssel herangezogen werden.

#### **Abs. 5: Einschleifregelung**

Gemeinden mit einer Impfquote knapp unterhalb, konkret bis einem Prozentpunkt unter der jeweiligen Stufe, erhalten mit einer Einschleifregelung ebenfalls eine Prämie. Damit wird vermieden, dass eine Prämie im Extremfall von einer einzigen zusätzlichen Impfung, die dann zu Recht als „goldene Impfung“ zu bezeichnen wäre, abhängen kann.

#### **Abs. 6: Zweckzuschuss für Steigerungen der Impfquote**

Für Gemeinden, deren Impfquote derzeit deutlich unter 80 % liegt, wird das Erreichen der ersten Stufe vielfach eine zu hohe Hürde darstellen, die trotz aller Maßnahmen nicht erreicht werden kann. Daher sollen auch Gemeinden mit einer Impfquote unter 80 % einen Zuschuss erhalten, wenn sie ihre Impfquote gegenüber dem ersten Stichtag um mehr als fünf Prozentpunkte steigern. Der maximale Zweckzuschuss gebührt bei einer Steigerung um mindestens zehn Prozentpunkte, und zwar in Höhe des halben Zuschusses, der für die 80 %-Quote gewährt wird. Bei Steigerungsraten zwischen fünf und zehn Prozentpunkten wird wiederum eingeschliffen.

Damit der Zweckzuschuss für Gemeinden, die von der Einschleifregelung gemäß Abs. 5 profitieren, in Kombination mit diesem Zweckzuschuss für Impfquotensteigerungen nicht über den Zweckzuschuss für das Erreichen der 80 %-Stufe steigt, wird die Summe aus diesen beiden Berechnungen mit dem Zuschuss für das Erreichen der 80 %-Stufe begrenzt.

#### **Abs. 7: Impfquote**

Zur Berechnung der Impfquoten werden alle gemäß § 1 Abs. 5a Z 1 des COVID-19-Maßnahmengesetzes anerkannten Schutzimpfungen gegen COVID-19 von Einwohnern mit einem Alter von fünf Jahren und mehr berücksichtigt. Diese Anerkennung ist daher auch vom jeweiligen Stand der Wissenschaft abhängig. Nähere Vorschriften zu Schutzimpfungen enthält die jeweils in Kraft stehende Verordnung des für das Gesundheitswesen zuständigen Bundesministers gemäß §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1, 4a Abs. 1 und 5 Abs. 1 des COVID-19-Maßnahmengesetzes sowie § 5c des Epidemiegesetzes. Derzeit sind diese Impfungen in der

4. COVID-19-Maßnahmenverordnung mit der Definition des so genannten 1G-Nachweises in deren § 2 Abs. 2 Z 1 spezifiziert. Auch die Einwohnerzahl wird monatlich anhand des aktuellen Stands der Daten des Zentralen Melderegisters ermittelt.

#### **Abs. 8: Stichtage**

Die Impfquoten der Gemeinden werden von der Bundesanstalt Statistik Österreich monatlich für jeden Monatsersten, erstmals für den 1. Mai 2022 und letztmals für den 1. Jänner 2023, ermittelt. Diese Impfquoten werden auch – inkl. Zähler und Nenner für die Berechnung der Quote, also der gemeindeweisen Daten zu Einwohnern und Zahl der Impfungen – veröffentlicht. Die Bundesanstalt Statistik Österreich erbringt ihre Leistungen gegen Kostenersatz durch den Bundesminister für Finanzen gemäß § 32 Abs. 4 Z 2 des Bundesstatistikgesetzes 2000, BGBl. I Nr. 163/1999.

Mit der Bestimmung, dass sich der Anspruch der Gemeinde auf einen Zweckzuschuss nach der höchsten Impfquote zu einem dieser Stichtage richtet, wird berücksichtigt, dass theoretisch die Impfquote einer Gemeinde von einem Stichtag zum anderen auch sinken kann. Eine Rückzahlung der Prämie ist aber in diesem Fall nicht vorgesehen.

#### **Abs. 9: Überweisungstermine**

Die Prämien werden vom Bund jeweils bis 10. des dem Stichtag folgenden nächsten Monats an die Länder überwiesen und von diesen binnen drei Tagen an die Gemeinden weitergeleitet. Die erste Auszahlung an die Gemeinden durch den Bund erfolgt somit bis 10. Juni 2022 für den Stichtag 1. Mai 2022, die letzte bis 10. Februar 2023 für den Stichtag 1. Jänner 2023.

#### **Abs. 10: Mittelverwendung**

Die Zweckbindung sowie der Prozess ist analog zu den Regelungen des KIG 2020 gestaltet, das betrifft insb. die konkreten Verwendungszwecke, aber auch die im COVID-19-Krisenbewältigungsfonds geregelte Berichterstattung. Für die Überweisung der Mittel ist jedoch kein Antrag erforderlich, und vor allem gibt es keinen 50 %-Mitfinanzierungsanteil der Gemeinden.

Im Sinne einer möglichst intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema Impfung wird es für die Gemeinden durchaus sinnvoll sein, die Mittelverwendung in einem partizipativen Prozess mit der Bevölkerung zu diskutieren und entsprechende Beteiligungsverfahren vorzusehen.

Die Fristen für den möglichen Projektbeginn sowie für die Abrechnungslegung werden im Vergleich zum KIG 2020 jeweils um zwei Jahre nach hinten versetzt, die Abrechnung der Mittel hat somit bis 31. Jänner 2027 zu erfolgen. Für den Fall, dass von der Gemeinde ein Projekt abgerechnet werden sollte, das nicht den Kriterien entspricht, erlaubt es die lange Abrechnungsfrist, die Abrechnung anderer Investitionen nachzureichen. Um diese Konstellation zu vermeiden, kann eine Gemeinde aber im Vorfeld klären, ob ein Projekt den Kriterien entspricht.

Im Sinne einer effizienten Vorgangsweise können Gemeinden den Zweckzuschuss auch für Projekte verwenden, die bereits gemäß dem KIG 2020 bezuschusst werden und so den Kofinanzierungsanteil der Gemeinde abdecken oder zumindest verringern. Diese Variante bietet vor allem für Gemeinden, deren Zweckzuschuss nicht ein Volumen erreicht, das den Entwicklungsaufwand für ein neues Projekt rechtfertigt, eine verwaltungsschonende Option. Die Abrechnung dieser Mittel erfolgt im Rahmen der Abrechnung gemäß dem KIG 2020.

Um den Zusammenhang zwischen der gemeinschaftlichen Leistung der Erreichung der Impfquote und den Möglichkeiten durch die zusätzlichen Mittel zu verdeutlichen, sollen die Projekte, nachdem die Abrechnung durch die Abwicklungsstelle genehmigt wurde, unter Bezugnahmen auf die Verwendung dieser Mittel in den Gemeinden ortsüblich, etwa auf der Website der Gemeinden, in der Gemeindezeitung, durch einen Anschlag an der Amtstafel der Gemeinde oder auch im Zuge der Impfkampagne selbst, bekanntgemacht werden. Dies gilt auch dann, wenn die Gemeinde die Mittel für ein Projekt auswählt, das bereits gemäß dem KIG 2020 bezuschusst wird.

#### **Abs. 11 bis 13: Datenlieferungen an die Bundesanstalt Statistik Österreich**

Die für die Berechnung der Impfquoten erforderlichen Daten sind in pseudonymisierter Form vom BMSGPK und BMI monatlich an die Bundesanstalt Statistik Österreich zu übermitteln.“

Ein im Zuge der Debatte im Nationalrat eingebrachter und beschlossener Abänderungsantrag war wie folgt begründet:

#### **„Zu Z. 1 (§ 1 Abs.3):**

Um den Spielraum der Gemeinden bei der Gestaltung gemeindeeigener Aktionen zur Erhöhung der Inanspruchnahme von Impfungen gegen COVID-19 zu vergrößern, wird statt des bisherigen Textes „und

zwar für folgende Maßnahmen" nunmehr die Wortfolge „und zwar insbesondere für folgende Maßnahmen" verwendet, sodass die Aufzählung der Maßnahmen nicht mehr eine taxative, sondern eine demonstrative ist.

Mit dem neuen letzten Satz in § 1 Abs. 3 soll im Sinne der Transparenz jedenfalls auf allen Print- und Online-Produkten sowie Einladungen zu persönlichen Informationsmaßnahmen ein Hinweis platziert werden, dass diese Maßnahme aus Mitteln der kommunalen Impfkampagne finanziert wurde (beispielsweise mit dem Vermerk „Kommunale Impfkampagne"). Auch bei Maßnahmen, die in den Z 1 bis 3 aufgezählt sind, ist die Kennzeichnungspflicht in geeigneter Form umzusetzen. Da bereits gemeindeeigene Aktionen ab dem 1. Februar 2022 bezuschusst werden und die Gemeinden diese Verpflichtung nicht rückwirkend umsetzen können, gilt sie erst für Produkte, deren Herstellung nach der Überweisung der Bundesmittel (welche bis 5. April 2022 erfolgt) beauftragt wird. Bei Produkten, die von der Gemeinde selbst hergestellt werden, wird auf den gemeindeinternen Auftrag abzustellen sein. Dieses Datum 5. April 2022 eröffnet die Möglichkeit, die Gemeinden im Begleitschreiben zur Überweisung der Mittel ausdrücklich auf diese Verpflichtung hinzuweisen.

#### **Zu Z. 2 und 3 (§2):**

In § 2 war vorgesehen, Geldmittel des Bundes in Höhe von insgesamt 525 Mio € als Prämien an Gemeinden auszuzahlen, die eine hohe Impfquote von 80%, 85% oder 90% erreichen und dadurch in besonderer Weise zur Bekämpfung der Pandemie beitragen. Für diesen Teil des Gesetzes wäre im Hinblick auf die damit vorgeschlagene Abweichung vom Finanz-Verfassungsgesetz eine 2/3-Mehrheit erforderlich gewesen. Die Abstimmung im Ausschuss und die bisherigen Aussagen der Oppositionsparteien, dass sie diesem Vorhaben nicht zustimmen würden, haben aber leider erkennen lassen, dass die für die Beschlussfassung über diese Prämien an Gemeinden im Gesamtumfang von 525 Mio € erforderliche qualifizierte Mehrheit nicht zustande kommt. Daher muss § 2 samt Inkrafttretensbestimmung und Vollzugsklausel gestrichen, damit wenigstens die in § 1 vorgesehenen Mittel an Gemeinden gültig beschlossen werden können.“

Der Gesundheitsausschuss hat den gegenständlichen Beschluss des Nationalrates in seiner Sitzung am 7. März 2022 in Verhandlung genommen.

Berichterstatterin im Ausschuss war Bundesrätin Claudia **Hauschildt-Buschberger**.

Gemäß § 30 Abs. 2 GO-BR wurde beschlossen, Bundesrat MMag. Dr. Karl-Arthur **Arlamovsky** mit beratender Stimme an den Verhandlungen teilnehmen zu lassen.

An der Debatte beteiligte sich das Mitglied des Bundesrates MMag. Dr. Karl-Arthur **Arlamovsky**.

Bei der Abstimmung wurde mit Stimmenmehrheit beschlossen, gegen den Beschluss des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben (dafür: V, G, dagegen: S, F).

Zur Berichterstatterin für das Plenum wurde Bundesrätin Claudia **Hauschildt-Buschberger** gewählt.

Der Gesundheitsausschuss stellt nach Beratung der Vorlage mit Stimmenmehrheit den **Antrag**, gegen den vorliegenden Beschluss des Nationalrates keinen Einspruch zu erheben.

Wien, 2022 03 07

**Claudia Hauschildt-Buschberger**

Berichterstatterin

**Christoph Steiner**

Vorsitzender