

INTERN

Finanzkommission des Nationalrates - Voranschlag 2022, Nachtrag Ib

Kredit A290.0113 Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial und Impfstoffe

Differenzbereinigung

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	2
1.1	Botschaft vom 30. März 2022 über den Nachtrag Ib zum Voranschlag 2022.....	2
1.2	Beschluss Nationalrat (Erstrat) vom 30. Mai 2022.....	2
1.3	Beschluss Ständerat (Zweitrat) vom 1. Juni 2022.....	2
1.4	Information der FK-N durch den Vorsteher des EDI am 2. Juni 2022	3
1.5	Arbeiten der Verwaltung seit der Sitzung der FK-N vom 2. Juni 2022.....	3
2	Impfstoffbeschaffungsstrategie des Bundesrates	3
3	Mittelbedarf 2022.....	6
3.1	Mittelbedarf gemäss Botschaft vom 30. März 2022	6
3.2	Nachberechneter Mittelbedarf	6
4	Erhöhung des Verpflichtungskredits «Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial und Impfstoffe»	7
4.1	Entwicklung des Verpflichtungskredites	7
4.2	Antrag gemäss Botschaft vom 30. März 2022 über den Nachtrag Ib zum Voranschlag 2022.....	7
4.3	Voraussetzungen für die Geltendmachung der Vorbehalte für die Lieferungen 2023	8
5	Aktueller Stand der Abklärungen zu möglichen Versäumnissen	9
5.1	Kreditdeckung.....	9
5.2	Vorbehalte in den Impfstoffverträgen	9
5.3	Fazit	10
6	Weiteres Vorgehen.....	11
6.1	Voranschlag 2022.....	11
6.2	Verpflichtungskredit	11
6.3	Impfstoffbeschaffung 2023	11

1 Ausgangslage

1.1 Botschaft vom 30. März 2022 über den Nachtrag Ib zum Voranschlag 2022

Der Bundesrat hat in der Botschaft vom 30. März 2022 über den Nachtrag Ib zum Voranschlag 2022 für die Beschaffung von Impfstoffen zusätzliche Mittel im Umfang von 314 Millionen beantragt:

Im Voranschlag 2022 der Verteidigung sind für die Beschaffung von Impfstoffen und Sanitätsmaterial zur Bekämpfung der Corona-Pandemie 550 Millionen eingestellt. Davon sind 516 Millionen für Impfstoffe und 34 Millionen für Sanitätsmaterial vorgesehen.

Für das Jahr 2022 rechnet der Bundesrat mit einem Zahlungsbedarf von 830 Millionen:

- *623 Millionen sind fällig für die Bezahlung von total 33 Millionen Impfdosen von den Firmen Moderna, Pfizer/BioNTech und Novavax. Von den Gesamtkosten für diese Impfdosen wurde rund ein Drittel bereits im Jahr 2021 in der Form von Reservationszahlungen geleistet.*
- *Hinzu kommen Reservationsgebühren für geplante Impfstoffbestellungen für das Jahr 2023 (119 Mio.) und weitere Posten (rund 89 Mio.) wie Zuschläge für kleine Gebinde, Komponenten für Impfungen (Impfsets), Logistikkosten und Währungsschwankungsreserven.*

Unter Berücksichtigung der budgetierten 516 Millionen für die Beschaffung von Impfstoffen wird ein Nachtragskredit von 314 Millionen beantragt.¹

1.2 Beschluss Nationalrat (Erstrat) vom 30. Mai 2022

Im Nationalrat wurde ein Minderheitsantrag Sollberger behandelt, welcher einen Verzicht auf Reservations- und Budgetmittel für 2023 beantragte, die Mittel für 2022 jedoch nicht veränderte. Damit wäre der Nachtragskredit von 314 auf 195 Millionen gekürzt worden (-119 Millionen, die für die Reservationszahlungen 2023 vorgesehen sind).

Mit 111 zu 78 Stimmen und 4 Enthaltungen hat der Nationalrat am 30. Mai 2022 dem Antrag der Mehrheit gem. Bundesrat zugestimmt und den Minderheitsantrag abgelehnt.

1.3 Beschluss Ständerat (Zweitrat) vom 1. Juni 2022

Die Finanzkommission des Ständerates hat dem Ständerat einen Mehrheitsantrag unterbreitet, welche eine Kürzung des Nachtragskreditbegehrens von 314 Millionen auf 68 Millionen fordert.

Der Antrag der FK-S wurde wie folgt begründet:

Für das Jahr 2022 will der Bundesrat 33 Millionen Impfdosen beschaffen. Damit sei absehbar, dass über die Hälfte der Impfdosen weiterverkauft, oder vernichtet werden sollen. Selbst bei einer Beschaffungsmenge von 20 Millionen Impfdosen wären immer noch genügend Dosen vorhanden, um sämtliche Impfwilligen zu versorgen.

Die Beschaffung von weniger Impfdosen wäre ressourcenschonender, es fielen weniger Lagerkosten an, und schlussendlich müssten weniger Dosen vernichtet werden, wenn sie nicht weitergegeben werden können.²

Der tiefere Betrag wurde anhand der Anzahl Impfdosen gerechnet. Grundlage der Berechnung ist die Information aus der Botschaft, wonach im Jahr 2022 623 Millionen für 33 Millionen Dosen benötigt werden. Die Reduktion dieses Betrages auf 20 Millionen Dosen führt zu einem neuen benötigten Betrag von 378 Millionen bzw. eine Kürzung um 246 Millionen. Damit ist die Reduktion des Nachtrags von 314 Millionen auf 68 Millionen begründet.

¹ https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/nachtrag/nk1b-2022.pdf.download.pdf/NKIB_2022-d.pdf

² Vgl. amtl. Bulletin der Sitzung des SR vom 1. Juni 2022

Der Antrag der Finanzkommission wurde im Ständerat am 1. Juni 2022 mit 32 zu 9 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Der Ständerat hat sich in der Debatte aufgrund der Unsicherheiten bezüglich der korrekten Zahlen bewusst nicht materiell mit dem Nachtragskreditbegehren befasst, sondern wollte eine Differenz schaffen, um bestehende Unsicherheiten im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens in den Kommissionen auszuräumen.

1.4 Information der FK-N durch den Vorsteher des EDI am 2. Juni 2022

Im Rahmen der Vorbereitung der ständerätlichen Debatte vom 1. Juni 2022 sind Unklarheiten über die Möglichkeiten der Räte, die Kreditsummen zu kürzen, aufgetreten und möglicherweise Versäumnisse bei der Vorbereitung der Anträge ans Parlament entdeckt worden. Bundesrat Berset hat deshalb am 2. Juni 2022 die FK-N darüber informiert, dass er eine Administrativuntersuchung in die Wege geleitet hat, um zu klären, ob alle Impfstoffbeschaffungen durch Kredite gedeckt und in den Verträgen Parlamentsvorbehalte eingefügt waren.

Mit der Administrativuntersuchung beauftragt wird Kurt Grüter, ehemaliger Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Untersucht werden sowohl die angesprochenen Versäumnisse als auch die Abläufe, um derartige Situationen zukünftig zu verhindern.

Parallel zu dieser Abklärung hat er das EDI beauftragt, bis zur neuerlichen Diskussion des Nachtrags Ib in der Finanzkommission die Klärung dieser Zahlen sowie eine Durchsicht der Verträge vorzunehmen. Die FK-N hat am 2. Juni 2022 schliesslich entschieden, die materielle Diskussion über den Nachtrag am 8. Juni 2022 vorzunehmen.

1.5 Arbeiten der Verwaltung seit der Sitzung der FK-N vom 2. Juni 2022

Das EDI (BAG, GS-EDI) hat gemeinsam mit den zuständigen Stellen des VBS (LBA, AAPot, Finanzen V) und des EFD (EFV) sowie unter Beizug eines externen Experten über die Pfingsttage alle Angaben zu Verträgen und angeforderten Mitteln im Detail überprüft. Ziel dieser Abklärung war, dem Parlament im Rahmen der vorliegenden Notiz alle für seine Entscheide notwendigen Informationen bereit zu stellen.

2 Impfstoffbeschaffungsstrategie des Bundesrates

Das oberste Ziel der Impfstoffbeschaffungsstrategie des Bundesrates war und ist es, eine Impfstoffknappheit zu vermeiden und möglichst optimale Grundlagen zu legen, dass die Schweizer Bevölkerung jeweils Zugang zum wirkungsvollsten verfügbaren Impfstoff hat. Impfstoffe verhindern zuverlässig schwere Krankheitsverläufe (Hospitalisationen und Todesfälle) und damit auch eine Überlastung des Gesundheitssystems durch Covid-19-Patientinnen und -Patienten.

Aus diesem Grund hat der Bundesrat für das Jahr 2022 Impfstoffe bei beiden mRNA-Herstellern (Moderna und Pfizer/BioNTech) beschafft und schlägt eine solche redundante Beschaffungsstrategie auch für das Jahr 2023 vor. Damit wird einerseits sichergestellt, dass die Schweiz auch bei Produktionsengpässen (z.B. Produktionsschliessungen bei Qualitätsmängeln bei einer Firma) weiterhin beliefert wird. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass beide Hersteller neue Impfstoffe entwickeln, die in den nächsten Wochen auf den Markt kommen sollten. Ob beide dieser Impfstoffe zugelassen werden respektive ob die Wirksamkeit der beiden Produkte vergleichbar ist, kann aktuell nicht abschliessend abgeschätzt werden. Es ist deshalb sinnvoll, weiterhin auf eine redundante Beschaffungsstrategie zu setzen und Impfstoffe von beiden Anbietern zu sichern.

Zudem hat der Bundesrat seine Strategie darauf ausgerichtet, dass die Schweiz immer Zugang zum jeweils aktuellsten Impfstoff hat. Damit die Schweiz jederzeit Zugang zu allenfalls adaptiertem Impfstoff hat, hat der Bundesrat zudem sichergestellt, dass die Schweiz in jedem Quartal eine bestimmte Impfstoffmenge bezieht. Dies ist auch ein Grund weshalb auch in den Verträgen für 2023 Optionen vorgesehen sind.

Der Bundesrat hat diese auf Vorsicht ausgerichtete Strategie nicht zuletzt auf Basis der Diskussionen im Parlament gewählt. Verschiedene Mitglieder hatten den Bundesrat zu Beginn der Verimpfungskampagne kritisiert, dass der Bund im Jahr 2020 nicht noch deutlich grössere

Impfstoffmengen von allen Anbietern beschafft hat. In der Folge hat das Parlament im Covid-19-Gesetz eine gesetzliche Grundlage geschaffen, dass der Bund Impfstoff in der Schweiz herstellen darf. Dem Bundesrat war bei jedem Beschluss über Impfstoffmengen bewusst, dass diese auf Sicherheit basierende Strategie zur Folge hat, dass zu viel Impfstoff beschafft wird und ein Teil dieser beschafften Dosen entweder verkauft, weitergegeben oder in letzter Konsequenz vernichtet werden muss.

Weiter ist festzuhalten, dass es weiterhin nicht möglich ist, dass die Impfstoffbeschaffung über die normalen Kanäle (via Leistungserbringer) erfolgt, wie dies normalerweise bei Impfstoffen und Arzneimitteln der Fall ist. Die mRNA-Hersteller sind aktuell weiterhin nur bereit, Impfstoffe direkt an Staaten zu verkaufen. Der Bundesrat wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass der Wechsel in die normalen Kanäle so rasch als möglich erfolgen kann.

Für das Jahr 2022 hatte der Bundesrat je 7 Millionen Impfdosen von den beiden mRNA-Herstellern für das erste Halbjahr 2022 gesichert. Zudem bestand eine Option für weitere 7 Millionen Impfdosen für das zweite Halbjahr 2022, die bis spätestens am 31. Dezember 2021 ausgelöst werden musste. Hinzu hat die Schweiz mit Moderna vereinbart, dass eine Lieferung im Umfang von 3 Millionen Impfdosen aus dem Jahr 2021 ins Jahr 2022 verschoben wird. Damit verzichtete die Schweiz auf Impfstoff, den sie in diesem Zeitpunkt nicht benötigte, und ermöglichte es Moderna, mehr Impfstoff der Covax-Facility zuzustellen. Zudem verzichtete die Schweiz zugunsten der Covax-Facility auf den Bezug von 1 Mio. Dosen im 4. Quartal 2021, die ebenfalls im 2. Quartal 2022 nachgeliefert werden. Insgesamt umfasst die Verschiebung damit 4 Mio. Dosen von 2021 ins Jahr 2022. Schliesslich hat der Bundesrat auch noch 1 Million Dosen des Novavax-Impfstoffs gesichert – für Personen, die mRNA-Impfstoff kritisch gegenüberstehen.

Anlässlich seiner letzten Sitzung im Jahr 2021 (17. Dezember 2021) musste der Bundesrat entscheiden, ob er die Optionen zur Beschaffung weiterer je 7 Millionen Dosen für das Jahr 2022 auslösen möchte. Dabei muss man sich in die Situation Ende Dezember 2021 versetzen: Damals hatte sich die neue Variante Omikron rasant schnell verbreitet, es war unklar, wie gefährlich die neue Omikron-Variante tatsächlich ist und ob die Impfstoffe gegen diese neue Variante zuverlässig schützen, oder ob es allenfalls notwendig sei, der Schweizer Bevölkerung einen neu adaptierten Impfstoff umgehend zur Verfügung stellen zu können. Beide Hersteller haben damals in Aussicht gestellt, dass ein neu entwickelter (auf neue Virusvarianten ausgerichteter) Impfstoff zur Verfügung gestellt werde. Pfizer schloss nicht aus, dass dieser neue Impfstoff bereits im April 2022 eingesetzt werden könnte – allenfalls aber auch erst im Juli 2022. Moderna dagegen ging schon damals davon aus, dass der neu adaptierte Impfstoff erst im Juli/August 2022 eingesetzt werden kann.

Der Bundesrat hat deshalb Ende Dezember 2021 entschieden, die Optionen auszulösen, damit die Schweiz Zugang zu diesen neu adaptierten Impfstoffen erhält. Dieser Entscheid hat sich im Nachhinein als richtig erwiesen. Nur dank dieser zusätzlichen Beschaffung von weiteren 14 Millionen Dosen wird die Schweizer Bevölkerung im kommenden Herbst – wenn aufgrund der Saisonalität der Viruszirkulation voraussichtlich eine erneute Impfkampagne angezeigt ist – Zugang zu den neusten Impfstoffen haben.

Der Bundesrat schlägt vor, auch für das Jahr 2023 erneut je 7 Millionen Impfdosen von den beiden mRNA-Herstellern zu sichern.³ Zudem besteht per Ende 2022 erneut die Option, die Lieferung von weiteren je 7 Millionen Dosen (in Tranchen) auszulösen. Diese vertraglich zugesicherten Optionen haben zum heutigen Zeitpunkt keine Kostenfolgen. Sollte der Bundesrat Ende 2022 oder zu einem späteren Zeitpunkt zum Schluss kommen, dass auch diese Optionen ausgelöst werden sollen, so wäre die entsprechend notwendige Aufstockung des Verpflichtungskredits (vgl. Ziff. 4) zu gegebenem Zeitpunkt separat zu beantragen. Das genaue Vorgehen ist vor der beabsichtigten Auslösung der Option festzulegen. Aktuell geht der Bundesrat allerdings nicht davon aus, dass diese Optionen ausgelöst werden müssen.

³ Ergänzende Information: Der Vertrag für die Beschaffung von 7 Millionen Dosen für das Jahr 2023 von Pfizer wurde bereits im Jahr 2021 abgeschlossen und war eine Voraussetzung dafür, Impfstoff für das Jahr 2022 zu erwerben

In den Verträgen festgehaltene Liefermengen:

Impfstoff	2022	2023
Moderna	11 Mio. Dosen (davon 4 Mio. aus Lieferungen für 2021) Zusätzliche Option für 7 Mio. Dosen (angepasster Impfstoff) für das 2. Halbjahr am 17. Dezember 2021 durch den Bundesrat ausgelöst Total: 18 Mio. Dosen	7 Mio. Dosen plus Option auf weitere 7 Mio. Dosen (auszulösen bis 1. April 2023)
Pfizer	7 Mio. Dosen Zusätzliche Option für 7 Mio. Dosen (angepasster Impfstoff) für das 2. Halbjahr am 17. Dezember 2021 durch den Bundesrat ausgelöst Total: 14 Mio. Dosen	7 Mio. Dosen plus Option auf weitere 7 Mio. Dosen (auszulösen bis 31. Dezember 2022)
Novavax	1 Mio. Dosen	-- (kein Vertrag)
Gesamttotal	33 Mio. Dosen	14 Mio. Dosen plus Optionen für weitere 14 Mio. Dosen

3 Mittelbedarf 2022

3.1 Mittelbedarf gemäss Botschaft vom 30. März 2022

Den in der Botschaft des Bundesrates vom 30. März 2022 angegebenen Beträgen liegt folgender Finanzbedarf zugrunde.

Beschaffungsgegenstand	Kosten für Lieferungen 2022	Bereits 2021 bezahlte Reservationsgebühren	Total Zahlungsbedarf 2022
Impfstoffe 2022	935.8	313.3	622.5
Gebinde etc.			38.7
Begleitmaterial (Impfsets), Logistik LBA			35.0
Währungsschwankungen und Mehrbedarf			15.0
Reservationsgebühren für 2023			119.0
Total			829.9
Budget für Impfstoffbeschaffungen			-516.0
Zusatzbedarf Voranschlag 2022			313.9

3.2 Nachberechneter Mittelbedarf

Die seit dem 2. Juni 2022 durchgeführten Nachberechnungen der benötigten Beträge durch das BAG und das VBS ergeben für 2022 den in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Zahlungsbedarf.

Beschaffungsgegenstand	Kosten für Lieferungen 2022	Bereits 2021 bezahlte Reservationsgebühren	Total Zahlungsbedarf 2022
Impfstoffe 2022	952.6	297.2	655.4
Gebinde etc.			10.8
Begleitmaterial (Impfsets), Logistik LBA			22.1
Währungsschwankungen und Mehrbedarf			---
Reservationsgebühren für 2023			62.0
Total			750.3
Budget für Impfstoffbeschaffungen			-516.0
Zusatzbedarf Voranschlag 2022			234.3

Erläuterungen zu den Ergebnissen der Nachberechnungen:

Impfstoffe: Fälschlicherweise wurde der Mittelbedarf für einen Impfstoffvertrag mit einem weiteren Hersteller hier nicht einberechnet (es besteht die Aussicht, dass dieser im Rahmen von noch laufenden Verhandlungen gekürzt werden kann). Zudem wurde die Summe der bereits getätigten Reservationsgebühren nach unten korrigiert.

Gebinde: Reduzierter Bezug kleinerer Impfstoffgebinde und Einwegspritzen ermöglicht eine Reduktion um 27.9 Millionen.

Begleitmaterial und Logistik LBA: Neukalkulation des Bedarfs für Begleitmaterial (Impfsets) und Logistikkosten auf der Basis des aktuellen Wissensstandes (6. Juni 2022) führt zu einer Reduktion von 35 auf 22.1 Millionen.

Währungsschwankungen und Mehrbedarf: Bei der Neubeurteilung des Bedarfs wurde erkannt, dass hier keine Reserve zu budgetieren ist.

Reservationsgebühren für 2023: Im Antrag wurden fälschlicherweise die bereits 2021 bezahlten Reservationsgebühren in der Höhe von 52.7 Millionen in diesen Betrag einberechnet. Zudem entfallen weitere 4 Millionen an Reservationsgebühren durch Verzicht auf einen Vertragsabschluss für 2023 mit einer dritten Herstellerfirma.

Als Folge der Nachkalkulationen resultiert somit ein Mehrbedarf für den Voranschlag 2022 von 234.3 Millionen – und nicht wie in der Botschaft des Bundesrates vom 31. März 2022 ausgewiesen von 314 Millionen.

4 Erhöhung des Verpflichtungskredits «Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial und Impfstoffe»

4.1 Entwicklung des Verpflichtungskredites

Die nachfolgende Tabellen stellen einerseits die vom Parlament getroffenen Entscheide bezüglich Verpflichtungskredit «Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial und Impfstoffe» und andererseits die abgeschlossenen Impfstoffverträge pro Semester dar. Dabei werden nur die Impfstoffverträge dargestellt, die ab 2021 abgeschlossen wurden, da die untenstehenden Verpflichtungskredite nur für die ab 2021 zu tätigen Impfstoffbeschaffungen beantragt wurden. Auf eine nachträgliche Abdeckung der Impfstoffbeschaffungen 2020 durch die Verpflichtungskredite wurde 2021 verzichtet, diese wurde jedoch mit der Botschaft zum nun debattierten Nachtrag 1b 2022 transparent gemacht (vgl. Ziff. 4.2).

Antrag	Prozess	BB	Höhe des VK
Verpflichtungskredit (VK) für Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen und anderen medizinischen Gütern	NK Ia/2021	10.03.2021	500.0
Beschaffung von Covid-19 Impfstoffen für 2022	NK I/2021	07.06.2021	600.0
Verfügbare Verpflichtungskredit für Beschaffungen von Sanitätsmaterial und Impfstoffen⁴			1 100.0

Nicht in der Tabelle enthalten ist der Zusatzkredit im Umfang von 100 Mio. für Arzneimittel im Rahmen des Nachtrags Ia/2022.

Ab 2021 sind pro Semester die folgenden vertraglichen Verpflichtungen für die Beschaffung von Impfstoffen eingegangen worden. Infolge der vertraglichen Vertraulichkeitsverpflichtung der Herstellerfirmen können in diesem Rahmen keine detaillierteren Angaben gemacht werden.

Zeitspanne	Betrag in Mio.
Verträge 1. Semester 2021	440.9
Verträge 2. Semester 2021	623.2
Impfsets	22.1
Total	1086.2

Insgesamt liegt der Verpflichtungsstand noch leicht unter dem für die Beschaffung von Impfstoffen und Sanitätsmaterial vorgesehenen Anteil des Verpflichtungskredits.

4.2 Antrag gemäss Botschaft vom 30. März 2022 über den Nachtrag Ib zum Vorschlag 2022

Für die Beschaffung von Covid-19 Impfstoffen und anderen medizinischen Gütern hat das Parlament dem VBS einen Verpflichtungskredit «Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial und Impfstoffe» von insgesamt 1,1 Milliarden gesprochen. Für den Abschluss weiterer Verträge zur Beschaffung von Impfstoffen soll der Verpflichtungskredit «Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial und Impfstoffe» um 780 Millionen erhöht werden.

Mit dem Zusatzkredit wird der Abschluss von Verträgen für die Beschaffung von Impfstoffen für die Jahre 2022 und 2023 abgedeckt. Um bei einem erneuten Anstieg der Fallzahlen und allfälligen neuen Virusmutationen eine genügende Immunisierung der Bevölkerung sicherstellen zu können, werden bei den Herstellern der mRNA-Impfstoffe Pfizer und Moderna je sieben Millionen Impfdosen für das Jahr 2023 beschafft. Zudem soll als Alternative zu den mRNA-Impfstoffen eine Million Impfdosen beim Hersteller Novavax beschafft werden.

⁴ In dieser Darstellung wurde die nachträgliche Kreditverschiebung an das EDA zur Finanzierung der Impfstoffweitergabe der in der Schweiz nicht benötigten Impfstoffdosen an COVAX nicht berücksichtigt, da diese Teil der hier aufgeführten Beschaffungen sind.

Mit diesem Vorgehen soll verhindert werden, dass im kommenden Jahr bei einem erneuten Anstieg der Fallzahlen auf nicht-pharmazeutische Massnahmen wie Schliessungen oder Zutrittsbeschränkungen zurückgegriffen werden muss, was mit deutlich höheren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden wäre.

Der Bund hat sich in den Verhandlungen mit den Impfstoffherstellern die Möglichkeit gesichert, im Bedarfsfall Optionen auszulösen, um zusätzliche Impfstoffe zu erhalten. Dafür allenfalls notwendige Mittel sind im vorliegenden Antrag nicht enthalten und würden mit einem neuerlichen Zusatzkredit beantragt.

Mit der Höhe des Zusatzkredits wird schliesslich auch dem Umstand Rechnung getragen, dass der Verpflichtungskredit «Covid: Beschaffung Sanitätsmaterial und Impfstoffe» ursprünglich nur für Impfstoffbeschaffungen ab dem Jahr 2021 beantragt wurde und entsprechend dimensioniert war, dem Verpflichtungskredit aber auch Zahlungen für Bestellungen aus dem Jahr 2020 belastet werden.⁵

Hinweise: Der erste Satz im zweiten Abschnitt bezieht sich auf Verpflichtungen, die im 2022 im Hinblick auf Impfstoffbeschaffungen 2023 nach Genehmigung des Zusatzkredites noch eingegangen werden sollen, und nicht auf Impfstoffbeschaffungen für das Jahr 2022.

Zudem betrifft der Zusatzkredit auch Impfstoff-Beschaffungen aus dem Jahr 2020 (wie im letzten Abschnitt der Begründungen angesprochen). Im Rahmen der Staatsrechnung 2021 zeigte sich, dass eine Unterscheidung der getätigten Zahlungen in Bestellungen aus dem Jahr 2020 und aus dem Jahr 2021 nicht praktikabel ist. Im Sinne der Vollständigkeit werden sämtliche Zahlungen für Impfstoffe dem Verpflichtungskredit belastet. Der Verpflichtungskredit soll deshalb mit dem beantragten Zusatzkredit nachträglich um die im Jahr 2020 abgeschlossenen Impfstoffverträge – für die damals fälschlicherweise kein Verpflichtungskredit beantragt worden war – erhöht werden.

Zur Situation bei den Vertragsabschlüssen im Jahr 2021 vgl. Ziffer 4.1.

Antrag	Prozess	BB	Höhe des VK
Bestehender Verpflichtungskredit für Impfstoffbeschaffungen		10.03.2021 07.06.2021	1100.0
Beschaffungsstrategie 2023 für SARS-CoV-2-Impfstoffe	NK Ib/2022	ausstehend	780.0*
Gesamttotal			1880.0
* Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:			
Deckung der über den VK abgerechneten Beträge aus den Impfstoffverträgen des Jahres 2020			318.7
Impfstoffverträge 2023 (inkl. Reserve von 20 Mio.)			435.7
Begleitmaterial (Impfsets) 2023			24.9
Total			779.3

4.3 Voraussetzungen für die Geltendmachung der Vorbehalte für die Lieferungen 2023

Die Budgetvorbehalte in den Lieferverträgen für 2023 gegenüber beiden Herstellern können geltend gemacht werden, wenn folgende wesentliche Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

- das Parlament den Verpflichtungskredit nicht wie beantragt erhöht und damit keine oder nicht genügende Mittel für die Beschaffung 2023 vorliegen,

⁵ https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/nachtrag/nk1b-2022.pdf.download.pdf/NKIB_2022-d.pdf

- die Geltendmachung des Vorbehalts fristgerecht erfolgt (30. Juni 2022 18:00 Uhr CET bzw. 1. Juli 2022 18:00 Uhr CET) und mitgeteilt wird, dass der Verpflichtungskredit nicht wie beantragt vom Parlament genehmigt wurde.

Bei einem Hersteller ist für die gültige Geltendmachung des Vorbehalts zudem zu beachten, dass der Budgetentscheid insbesondere die gesamte Beschaffung von medizinischen Gütern (inkl. Impfstoffe) für alle Lieferanten erfassen muss. Ein spezifischer Budgetentscheid nur den einen Hersteller betreffend oder zusätzliche materielle Vorgaben sind damit nicht vom Vorbehalt erfasst.

5 Aktueller Stand der Abklärungen zu möglichen Versäumnissen

Bei der Kreditsprechung durch das Parlament ist zu unterscheiden zwischen dem Beschluss über einen Verpflichtungskredit, der ein Amt oder Departement ermächtigt, überjährige Verpflichtungen einzugehen (Abschluss von Verträgen oder Auslösung von Optionen), und dem Beschluss über die Zuteilung der zur Zahlung benötigten finanziellen Mittel. Muss ein Vertrag schon vor der Bewilligung des Verpflichtungskredits durch das Parlament abgeschlossen werden, so ist diese Bewilligung im Vertrag vorzubehalten.

Wird ein Vertrag abgeschlossen, für welchen schon ein Verpflichtungskredit bewilligt wurde, für den aber der Voranschlagskredit noch fehlt, ist diese Bewilligung vorzubehalten. Dieser zweite Vorbehalt ist allerdings verhandlungstechnisch gerade in privatwirtschaftlichen Verträgen – und vor allem bei Covid19-Impfstoffbeschaffungen – nicht immer möglich. Sollte das Parlament in einem solchen Fall das Budget nicht bewilligen wollen, so kann darauf hingewiesen werden, dass es mit der Bewilligung des Verpflichtungskredits seine Einwilligung zum Vertragsabschluss gegeben hat und dieser Vertrag konsequenterweise zu honorieren ist.

5.1 Kreditdeckung

Die Frage einer allenfalls fehlenden Kreditdeckung bezieht sich auf den Bundesratsentscheid vom 17. Dezember 2021. Der Bundesrat entschied dazumal, angesichts der sich rasch ausbreitenden Omikron-Variante, die vertraglich mit beiden Herstellerfirmen vereinbarten Optionen für die Beschaffung von je zusätzlichen 7 Millionen Impfstoffdosen für das Jahr 2022 auszulösen (vgl. Ziff. 2). Zu diesem Zeitpunkt war unklar, ob die dazu notwendigen Mittel durch den vom Parlament am 16. Dezember 2021 verabschiedeten Voranschlagskredit für das Jahr 2022 gedeckt waren. Der Bundesrat hat damals entschieden, den Bedarf vertieft zu klären und die allenfalls notwendigen Mittel per Nachtrag I/2022 zu beantragen. Die bereits eingeleitete Administrativuntersuchung wird auch diesen Sachverhalt zum Gegenstand haben und klären müssen, ob damals rechtskonform gehandelt wurde.

5.2 Vorbehalte in den Impfstoffverträgen

Wie in Ziffer 4.1 ausgeführt, konnten sich die Vertragsabschlüsse auf den vom Parlament bewilligten Verpflichtungskredit abstützen. Mit einer Ausnahme: Beim Abschluss eines Anfang Mai 2021 unterzeichneten Vertrages war der dazu notwendige Verpflichtungskredit vom Parlament noch nicht gesprochen. Es konnte zwar ein vertraglicher Kreditvorbehalt ausgehandelt werden, dieser war jedoch nur bis zum 31. Mai 2021 befristet. Auch wenn die vom Bundesrat beantragte Aufstockung des Verpflichtungskredits um 600 Millionen von der FK-S am 17./18. Mai 2021 einstimmig zur Annahme empfohlen wurde, erfolgte die massgebliche Bewilligung der Erhöhung des Verpflichtungskredits durch das Parlament nach Ablauf dieser Frist am 7. Juni 2021. Die Administrativuntersuchung wird auch hier klären müssen, ob ein anderes Vorgehen möglich gewesen wäre.

Für die Beschaffungsverträge 2021 und 2022 war es im Übrigen nicht möglich, Vorbehalte zugunsten der ausstehenden Bewilligung des Parlaments zu den Voranschlagskrediten auszuhandeln; bei der Unterzeichnung der Verträge musste sich der Bund einzig auf die bewilligten Verpflichtungskredite abstützen. Namentlich die negativen Erfahrungen aufgrund der Produktions- und Lieferengpässe der Herstellerfirmen im 1. Quartal 2021 führten zu einer grossen Unsicherheit, ob und wann welche Impfstoffe verfügbar sein würden, und es ging

vorab darum, – in einem ausgesprochen unsicheren Marktumfeld mit einer immensen Nachfrage und einem geringen Angebot – so rasch wie möglich genügend Impfstoffdosen für die Schweizer Bevölkerung zu sichern. Deshalb musste die Haltung der Herstellerfirmen akzeptiert werden, die aus Gründen der Planungs-, Produktions- und Liefersicherheit längerfristige Vorbehalte konsequent ausschlossen.

Für die Beschaffungsverträge 2023 wurden angesichts der noch nicht bewilligten Verpflichtungskredite bei beiden Hauptlieferanten bis Ende Juni 2022 gültige Budgetvorbehalte ausgehandelt, um allfällige Restriktionen, die sich aus den Parlamentsentscheiden zum Verpflichtungskredit in der Sommersession 2022 ergeben, auf vertraglicher Ebene berücksichtigen zu können. Es war jedoch auch hier aufgrund der von den Herstellerfirmen geltend gemachten Planungs- und Produktionsvorlaufzeiten trotz intensiver Verhandlung nicht möglich, die Fristen auf Dezember 2022, d.h. den Zeitpunkt, in dem der für 2023 notwendige Voranschlagskredit via ordentliches Budgetverfahren durch das Parlament zu genehmigen ist, festzulegen. Die zur Finanzierung der Verträge im 2023 notwendigen Mittel sind vom Bundesrat im Voranschlag 2023 einzustellen.

5.3 Fazit

Die intensive Nachprüfung aller Zahlen sowie der Impfstoffverträge durch das EDI (BAG, GS), EFD (EFV) und VBS (LBA, Armeeapotheke, Finanzen V) über das Pfingstwochenende hat ergeben, dass bis auf zwei Ausnahmen keine Verträge ohne vom Parlament abgestützte Verpflichtungskredite abgeschlossen wurden. Insbesondere gilt es festzuhalten, dass keine Verträge für Impfstoffe 2022 und 2023 ohne vorgängigen Verpflichtungskredit eingegangen wurden. Die Ausnahmen beziehen sich einerseits auf das Jahr 2020, für welches kein Verpflichtungskredit vorlag. Deshalb wurde dem Parlament im Rahmen des Nachtrags 1b 2022 eine Erhöhung des Verpflichtungskredits um 319 Mio. für das Jahr 2020 beantragt (vgl. Ziff. 4.2) und in der Botschaft zum Nachtragskredit 1b explizit darauf hingewiesen. Andererseits war es im Frühling 2021 aufgrund der Dringlichkeit nicht möglich, den formalen finalen Parlamentsentscheid abzuwarten, weshalb eine Verpflichtung einige Tage vorher eingegangen werden musste (vgl. Ziff. 5.2).

Es muss berücksichtigt werden, dass die Verhandlungsposition des Bundes in der COVID-Krise gegenüber den Impfstoffherstellern es (vor allem zu Beginn) nicht immer ermöglichte, einen Zahlungsvorbehalt in den Verträgen vorzusehen. Das BAG musste sich teilweise auch ohne Zahlungsvorbehalte verpflichten. Dieser Umstand führt insbesondere dazu, dass das Parlament den beantragten Nachtragskredit für das Jahr 2022 in der Höhe von 172 Mio. (Anteil der Impfstoffbeschaffungen 2022 am Nachtragskredit von total 234 Mio.) nicht mehr ohne Konsequenzen kürzen kann. Der Bundesrat hat sich im Rahmen seiner Kompetenzen und des vorliegenden Verpflichtungskredits vertraglich engagiert, und diese Verträge sind zu respektieren (*pacta sunt servanda*). Wir empfehlen deshalb dem Parlament, nach der Genehmigung des Verpflichtungskredits konsequenterweise auch den entsprechenden Voranschlagskredit zu genehmigen. Bei einer Kürzung unter die 172 Mio. würde die Eidgenossenschaft vertragsbrüchig und der Bundesrat müsste entscheiden, ob er die entsprechenden rechtlichen Konsequenzen tragen oder dem Parlament eine Kreditüberschreitung beantragen will. Es wurden aber auch im 2022 keine Zahlungen getätigt ohne entsprechenden Voranschlagskredit. Inwiefern allenfalls beim Abschluss von Verträgen, der Auslösung von Bestellungen oder der Festsetzung der Voranschlagskredite Informationspflichten nicht oder nicht genügend wahrgenommen wurden, muss im Rahmen der angesetzten Administrativuntersuchung geklärt werden.

Dies hat jedoch keinen Einfluss auf die vom Parlament im Rahmen des NK 1b zu fällenden Beschlüsse.

6 Weiteres Vorgehen

6.1 Voranschlag 2022

Der Bundesrat beantragt mit der Botschaft vom 30. März 2022 eine Erhöhung des Voranschlagkredits 2022 um 314 Millionen (vgl. Ziff. 3.1). Die oben ausgeführten Nachkalkulationen des EDI (vgl. Ziff. 3.2) ergaben, dass eine Erhöhung um 234.3 Millionen ausreichend ist.

Dieser Mehrbedarf setzt sich aus zwei Positionen zusammen:

- a) Mittelbedarf für Impfstoffbeschaffungen 2022 (inkl. Begleitmaterial, Logistik und Gebinde): 172.3 Millionen.
- b) Reservationsgebühren für die Beschaffungen 2023: 62.0 Millionen.

Erläuterung zur Aufstockung a)

Werden die für die Finanzierung der im Rahmen des Verpflichtungskredites eingegangenen Verpflichtungen für Impfstofflieferungen und Begleitmaterialien im Jahr 2022 notwendigen 172.3 Millionen nicht gesprochen, so führt dies dazu, dass die vertraglichen Zahlungsverpflichtungen des Bundes gegenüber den Herstellern nicht eingehalten werden könnten. Für die Verträge betreffend die Impfstofflieferungen 2022 konnten wie dargestellt aufgrund der damaligen Marktsituation keine Ausstiegsklauseln mit Bezug auf die Bewilligung von Voranschlagskrediten ausgehandelt werden. Eine Kürzung dieses Betrages wäre folglich inkonsequent, weil im Widerspruch zum gesprochenen Verpflichtungskredit.

Erläuterung zur Aufstockung b)

Die Auswirkungen der Parlamentsentscheide betreffend Impfstoffbeschaffung 2023 auf den Voranschlag 2022 sind in Ziffer 6.3 ausgeführt.

6.2 Verpflichtungskredit

Die vom Bundesrat in der Botschaft vom 30. März 2022 beantragte Erhöhung des Verpflichtungskredits um 780 Millionen setzt sich ebenfalls aus zwei Positionen zusammen:

- a) Aufstockung zur Abdeckung der 2021 über den Verpflichtungskredit abgerechneten Zahlungen aus den Impfstoffverträgen aus dem Jahr 2020: 319 Millionen.
- b) Erhöhung des Verpflichtungskredits für die Beschaffungen 2023: 461 Millionen.

Erläuterung zur Aufstockung a)

Bei diesem Betrag handelt es sich um eine technische Korrektur, die keine Auswirkung auf die Impfstrategie 2022 und 2023 hat. Im Rahmen der Staatsrechnung 2021 zeigte sich, dass eine Unterscheidung der getätigten Zahlungen in Bestellungen aus dem Jahr 2020 und aus dem Jahr 2021 nicht praktikabel ist. Im Sinne der Vollständigkeit werden sämtliche Zahlungen für Impfstoffe dem Verpflichtungskredit belastet. Der Verpflichtungskredit soll deshalb mit dem beantragten Zusatzkredit nachträglich um die im Jahr 2020 abgeschlossenen Impfstoffverträge erhöht werden. Ein Verzicht auf diese Aufstockung um 319 Millionen hätte zur Folge, dass die 2020 abgeschlossenen Impfstoffverträge nicht dem Verpflichtungskredit belastet werden könnten und würden ein Restatement der Staatsrechnung 2021 nötig machen – auf zukünftige Bestellungen hätte ein entsprechender Entscheid jedoch keine Auswirkungen.

Erläuterung zur Aufstockung b)

Die Auswirkungen der Parlamentsentscheide betreffend Impfstoffbeschaffung 2023 auf den Verpflichtungskredit sind in Ziffer 6.3 ausgeführt.

Falls das Parlament den Verpflichtungskredit gegenüber dem Antrag des Bundesrats kürzen würde, müsste der Voranschlagskredit 2023 angepasst werden.

6.3 Impfstoffbeschaffung 2023

Wie bereits in Kapitel 2 ausgeführt, schlägt der Bundesrat vor, die auf Sicherheit ausgerichtete Strategie, die sich bis jetzt bewährt hat, fortzuführen. Deshalb hat er dem Parlament

beantragt, für das Jahr 2023 erneut je 7 Millionen Dosen Impfstoff von beiden mRNA-Herstellern zu erwerben.⁶

Die Menge von 7 Millionen Dosen ist weiterhin angezeigt, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich – z.B. bei Auftreten einer gefährlicheren Virusvariante oder bei einer starken Reduktion der Immunität von bereits geimpften und genesenen Personen – nochmals gleich viele Personen erneut impfen lassen, die bereits eine vollständige Impfung erhalten haben. Dies waren per 30. Mai 2022 6'025'249 Personen oder 69% der Schweizer Bevölkerung. In diesem Fall bestünde noch eine Reserve von 1 Million Dosen für 500'000 weitere Personen, die sich wegen einer gefährlicheren Variante ein erstes Mal impfen lassen möchten und deshalb zwei Dosen benötigen.

In den Verträgen für das Jahr 2023 findet sich je ein Parlamentsvorbehalt, der bis im Juni 2022 geltend gemacht werden kann. Diese Parlamentsvorbehalte sind so ausgestaltet, dass sie bei einer Kürzung des Verpflichtungskredits durch das Parlament geltend gemacht werden können und zur Folge haben, dass beide Impfstoffverträge vollständig dahinfallen und damit nichtig würden.

EDI und BAG müssten also im Falle der Geltendmachung der Parlamentsvorbehalte neue Verträge mit einem oder beiden Impfstoffherstellern verhandeln. EDI und BAG können deshalb keine Garantien geben, ob in solchen Neuverhandlungen die Intentionen des Parlaments (z.B. betreffend der Richtwerte der zu sichernden Dosen) eingehalten werden können. Weitere Konsequenz der Ausübung des Parlamentsvorbehalts wäre, dass eine bereits geleistete Reservationsgebühr im Umfang von 26.35 Millionen verfallen würde.⁷

Sollte das Parlament der Ansicht sein, dass eine Beschaffung von je 7 Millionen Dosen nicht nötig ist, so müsste das Parlament einerseits festhalten, ob an der Strategie einer redundanten Beschaffung bei beiden mRNA-Herstellern festgehalten werden soll und in welchem Umfang die Anzahl Dosen gekürzt werden sollen. In diesem Fall würden die Vorbehalten in den ausgehandelten Verträgen aktiviert. Die Verwaltung würde diesfalls konkrete Vorschläge unterbreiten, in welchem Umfang der Verpflichtungskredit gekürzt werden kann und ob auf einen Nachtragskredit im 2022 für die Reservationsgebühren für die Beschaffungen 2023 (aktuell 62 Mio. eingestellt) verzichtet werden kann. Zudem wären die Voranschlagskredite 2023 an die neue Impfstrategie anzupassen.

⁶ Lieferung Pfizer: verteilt auf 1. und 2. Quartal 2023; Moderna: verteilt auf alle 4 Quartale 2023. Aktuell laufen Gespräche mit den Herstellern betreffend Anpassung dieser Lieferzeitpunkte.

⁷ Diese bereits geleistete Reservationsgebühr ist über den Verpflichtungskredit abgedeckt.