



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Horst Arnold SPD**
vom 12.03.2021

Beschaffung von Masken im Rahmen der COVID-19-Pandemie

Ich frage die Staatsregierung:

- 1.1 Welche Ankäufe von (Mund-Nasen-Schutz-)Masken nahm die Staatsregierung seit Beginn des Jahres 2020 bis heute konkret vor bzw. gab sie in Auftrag oder ließ sie in Auftrag geben (bitte hierbei jeweils für jeden einzelnen Fall Datum des Auftrags und der Lieferung, Liefermenge, zum jeweiligen Zeitpunkt marktübliche Stückpreisspanne, tatsächlichen Stückpreis und Typus [genaue Bezeichnung] sowie Qualitätssiegel der jeweiligen Masken nennen)? 3
- 1.2 Wohin wurden diese Masken jeweils konkret geliefert (bitte auch hier und bei sämtlichen nachfolgenden Fragen [2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2, 7.1, 7.2, 8.1, 8.2, 8.3] für jeden einzelnen Auftrag gesondert auflisten)? 3
- 2.1 Wer war jeweils der Auftragnehmer? 3
- 2.2 Wer war jeweils der Lieferant? 3
- 2.3 Wer war jeweils der konkrete Auftraggeber (das heißt z. B. bezogen auf beteiligtes Ressort/beteiligte Ressorts oder Staatsministerinnen/Staatsminister)? 3
- 3.1 Wer entschied über den jeweiligen Ankauf (also bspw. Ministerpräsident, Staatsministerinnen/Staatsminister, Kabinettsrat oder ggf. auch Sondergremien)? 3
- 3.2 Unter welchen konkreten Gesichtspunkten bzw. konkreten Kriterien wurde entschieden? 3
- 3.3 Inwieweit wurde die Beschaffung von Masken seitens der Staatsregierung in die allgemeine Beschaffung von Persönlicher Schutzausrüstung (PSA) eingebettet (das heißt, inwieweit waren ggf. weitere PSA-Produkte Teil der jeweiligen Aufträge bzw. Ankäufe)? 3
- 4.1 Welche Qualitäts- bzw. gesundheitsschutzbezogenen Anforderungen stellte die Staatsregierung an die zu liefernden Produkte (bitte konkret benennen)? ... 3
- 4.2 Wie stellte die Staatsregierung sicher, dass die Qualität und der Gesundheitsschutz der gelieferten Masken den gewünschten bzw. notwendigen Anforderungen entsprach? 3
- 4.3 Welche Behörde/Behörden wurde/wurden dabei in die Kontrolle der gelieferten Produkte eingebunden (bitte jeweilige Personen auch namentlich benennen)? 3
- 5.1 Welche Angebote anderer Wettbewerber gab es jeweils? 3
- 5.2 Wie wurde mit diesen Angeboten jeweils umgegangen? 3
- 5.3 Inwieweit gab es jeweils ein (ggf. ausgeschriebenes) Auswahlverfahren zur Auftragsvergabe (bitte hier jeweils zeitliche Daten sowie Anzahl und Namen der Angebote bzw. Bewerbungen nennen)? 3
- 6.1 Welche (verbindlichen) Vereinbarungen wurden vorab für den Fall getroffen, dass Qualität und Gesundheitsschutz nicht den gewünschten Anforderungen entsprechen würden? 4

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

6.2	Welche (verbindlichen) Vereinbarungen wurden entsprechend bezüglich Gewährleistung/Kaufpreiserstattung/Schadensersatz getroffen?	4
7.1	In welchen konkreten Fällen kam es ggf. tatsächlich dazu, dass Qualität und Gesundheitsschutz nicht den gewünschten Anforderungen entsprachen (bitte ggf. auch konkrete Mängel nennen)?	5
7.2	Wie wurde in den jeweiligen Fällen konkret verfahren?	5
8.1	Welche Vermittlungsbemühungen zwischen Abgeordneten der Regierungsfractionen und potenziell infrage kommenden Unternehmen gab es (bitte ggf. jeweilige Abgeordnete/jeweiligen Abgeordneten und jeweiliges Unternehmen nennen)?	6
8.2	Welche erfolgreichen Vermittlungsbemühungen, die also letztlich in einem Auftrag mündeten, gab es (bitte ggf. jeweilige Abgeordnete/jeweiligen Abgeordneten, jeweiliges Unternehmen sowie Volumen und Datum des Auftrags nennen)?	6
8.3	Wie wurde die Maskenbeschaffung der Staatsregierung mit den Bemühungen der Hilfsorganisationen koordiniert, die gerade in der Anfangsphase der Pandemie von der Staatsregierung mit dieser Aufgabe betraut worden waren (bitte für die einzelnen Ankäufe ausdifferenzieren, jeweils mit Schwerpunkt auf den unterschiedlichen Phasen, also insbesondere Federführung bei Bestellung der Masken, Vermittlung, Geschäftsanbahnung bzw. Kontaktaufnahme mit den einzelnen Unternehmen, Vertragsunterzeichnung)?	7

Antwort

des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege
vom 29.07.2021

- 1.1 Welche Ankäufe von (Mund-Nasen-Schutz-)Masken nahm die Staatsregierung seit Beginn des Jahres 2020 bis heute konkret vor bzw. gab sie in Auftrag oder ließ sie in Auftrag geben (bitte hierbei jeweils für jeden einzelnen Fall Datum des Auftrags und der Lieferung, Liefermenge, zum jeweiligen Zeitpunkt marktübliche Stückpreisspanne, tatsächlichen Stückpreis und Typus [genaue Bezeichnung] sowie Qualitätssiegel der jeweiligen Masken nennen)?**
- 1.2 Wohin wurden diese Masken jeweils konkret geliefert (bitte auch hier und bei sämtlichen nachfolgenden Fragen [2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2, 7.1, 7.2, 8.1, 8.2, 8.3] für jeden einzelnen Auftrag gesondert auflisten)?**
- 2.1 Wer war jeweils der Auftragnehmer?**
- 2.2 Wer war jeweils der Lieferant?**
- 2.3 Wer war jeweils der konkrete Auftraggeber (das heißt z. B. bezogen auf beteiligtes Ressort/beteiligte Ressorts oder Staatsministerinnen/Staatsminister)?**
- 3.1 Wer entschied über den jeweiligen Ankauf (also bspw. Ministerpräsident, Staatsministerinnen/Staatsminister, Kabinett oder ggf. auch Sondergremien)?**
- 3.2 Unter welchen konkreten Gesichtspunkten bzw. konkreten Kriterien wurde entschieden?**
- 3.3 Inwieweit wurde die Beschaffung von Masken seitens der Staatsregierung in die allgemeine Beschaffung von Persönlicher Schutzausrüstung (PSA) eingebettet (das heißt, inwieweit waren ggf. weitere PSA-Produkte Teil der jeweiligen Aufträge bzw. Ankäufe)?**
- 4.1 Welche Qualitäts- bzw. gesundheitsschutzbezogenen Anforderungen stellte die Staatsregierung an die zu liefernden Produkte (bitte konkret benennen)?**
- 4.2 Wie stellte die Staatsregierung sicher, dass die Qualität und der Gesundheitsschutz der gelieferten Masken den gewünschten bzw. notwendigen Anforderungen entsprach?**
- 4.3 Welche Behörde/Behörden wurde/wurden dabei in die Kontrolle der gelieferten Produkte eingebunden (bitte jeweilige Personen auch namentlich benennen)?**
- 5.1 Welche Angebote anderer Wettbewerber gab es jeweils?**
- 5.2 Wie wurde mit diesen Angeboten jeweils umgegangen?**
- 5.3 Inwieweit gab es jeweils ein (ggf. ausgeschriebenes) Auswahlverfahren zur Auftragsvergabe (bitte hier jeweils zeitliche Daten sowie Anzahl und Namen der Angebote bzw. Bewerbungen nennen)?**

Die Fragen beziehen sich auf verschiedene Produktarten von Persönlicher Schutzausrüstung (PSA). Da nicht immer aus den Fragestellungen hervorgeht, auf welche konkreten Produktart Bezug genommen wird, beziehen sich nachstehende Ausführungen auf PSA insgesamt. Die Bezeichnung PSA bezieht sich auf Schutzmasken und viele andere Gegenstände, mit denen Verwender und andere vor Infektionsrisiken geschützt werden, unabhängig von einer Einstufung als Medizinprodukt oder PSA im rechtlichen Sinne.

Die Beschaffung von PSA zu Zwecken der Pandemiebekämpfung, also zur Versorgung von klinischen und sonstigen Bedarfsträgern und sonstigen Bevölkerungsgruppen sowie für das Bayerische Pandemiezentallager (PZB), wurde zu Beginn der ersten Pandemiewelle durch das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (StMGP) übernommen. Nachstehende Ausführungen beziehen sich daher auf das pandemiebezogene Beschaffungswesen seitens des StMGP und des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL).

Dieses Beschaffungswesen wird für die Beschaffungen in der Sondersituation im ersten Halbjahr 2020 ausführlich im beigefügten Bericht (Anlage 1) dargestellt. Dieser Bericht wurde am 4. Mai 2021 im Ausschuss für Gesundheit und Pflege des Landtags vorgestellt, an alle anwesenden Ausschussmitglieder ausgeteilt und im Nachgang an die Vorsitzenden dieses sowie des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen übermittelt.

(Hinweis des Landtagsamts: Die Übersicht der PSA-Beschaffungen von StMGP und LGL bis Juni 2020 ist zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen vertraulich. Von der Drucklegung wird deshalb abgesehen.)

Zur Beantwortung der Fragen 1.1 bis 5.3 wird auf den beigefügten Bericht Bezug genommen und Folgendes angemerkt:

Was die Kriterien für die jeweiligen Beschaffungsentscheidungen im ersten Halbjahr 2020 betrifft, ist zunächst darauf zu verweisen, dass es infolge der im Bericht dargestellten pandemischen Rahmenbedingungen flexibler und schneller Entscheidungen bedurfte, um möglichst rasch die benötigten Materialien den Bedarfsträgern zur Verfügung stellen zu können. Neben der Dringlichkeit des Bedarfs, der zeitnahen Verfügbarkeit der Ware und der Einhaltung zugesagter Lieferfristen wurden auch stets Wirtschaftlichkeitsaspekte einbezogen. Allerdings mussten diese zu Beginn aufgrund eines fehlenden Marktes, zusammengebrochener Lieferketten und des enormen Bedarfs an PSA bei den Bedarfsträgern in den Hintergrund treten. Im weiteren Verlauf konnten solche und weitere Kriterien, wie etwa die Zuverlässigkeit einzelner Anbieter bzw. die Qualität bereits gelieferter Produkte, zunehmend in die Bestellentscheidung einfließen.

Soweit die Anfrage Auskunft zu Angeboten anderer Wettbewerber begehrt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es sich bei sämtlichen Beauftragungen von PSA-Beschaffungen im ersten Halbjahr 2020 angesichts der extremen Gefahrenlage für Leib und Leben um Direktbeauftragungen gehandelt hat (siehe Nr. 5. des beigefügten Berichts). Eine Beschaffung auf anderen als den im Bericht dargestellten Wegen war aufgrund der im Bericht dargestellten krisenbehafteten Rahmen- bzw. Marktbedingungen während der ersten Pandemiewelle nicht möglich.

Eine Zusammenstellung sämtlicher Angebote, die während der ersten Pandemiewelle im StMGP bzw. bei der Unterstützungsgruppe Beschaffungen (UG) eingingen, liegt nicht vor. Ihre Erarbeitung und Vorlage ist aufgrund der enorm hohen Anzahl (siehe Bericht, Anlage 1: Von der UG wurden bis zum 30. Juni 2020 über 13 000 Eingänge bearbeitet) nicht möglich. Die Erstellung einer solchen Übersicht wäre ungeachtet etwaiger Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der betroffenen privaten Unternehmen und auch ungeachtet des Umstandes, dass mangels einer Pflicht zur Dokumentation jedes unverlangt abgegebenen und letztlich nicht weiter verfolgten Angebots keine Gewähr für ihre Vollständigkeit gegeben werden könnte, mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass die Bewältigung der aktuellen Coronapandemie weiterhin im großen Umfang Kräfte bindet.

Ab dem zweiten Halbjahr 2020 normalisierten sich die Marktbedingungen im Bereich der PSA. Somit wurde die Durchführung von Vergabeverfahren unter gleichzeitiger Beteiligung mehrerer Bieter wieder möglich. Auch der zu Beginn der Pandemie vorherrschende enorme Zeitdruck, Bestellungen schnellstmöglich vor anderen Interessenten zu platzieren, um überhaupt die Chance zu haben, zeitnah an Material zu kommen, löste sich mit zunehmend wieder intakten Lieferketten. Dabei kamen sowohl das Offene Verfahren als auch das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb (unter Einholung von Angeboten mehrerer Bieter) zur Anwendung. Die in diesen Vergabeverfahren angewendeten Zuschlagskriterien beziehen sich im Bereich der PSA in der Regel auf den Preis, wobei die Produkte natürlich stets auch die im Vergabeverfahren definierten technischen Mindestanforderungen erfüllen müssen.

Die seit 1. Juli 2020 bis heute zur Pandemiebekämpfung für den strategischen Grundstock im PZB getätigten Beschaffungen des StMGP und des LGL sind in einer hier beigefügten Tabelle (Anlage 2) aufgeführt, jeweils unter Angabe von Auftragsdatum, Auftragnehmer, Menge und Produktgattung. Die Stückpreise können hinsichtlich dieser, im Wettbewerb nach Durchführung von Vergabeverfahren zustande gekommenen Beauftragungen aus vergaberechtlichen Gründen nicht genannt werden (zu den rechtlichen Hintergründen siehe Nr. 4 des beigefügten Berichts).

- 6.1 Welche (verbindlichen) Vereinbarungen wurden vorab für den Fall getroffen, dass Qualität und Gesundheitsschutz nicht den gewünschten Anforderungen entsprechen würden?**
- 6.2 Welche (verbindlichen) Vereinbarungen wurden entsprechend bezüglich Gewährleistung/Kaufpreiserstattung/Schadensersatz getroffen?**

Die Fragen lassen sich angesichts der Vielzahl der Vertragsverhältnisse und der Vieltätigkeit ihres jeweiligen Zustandekommens insbesondere im ersten Halbjahr 2020 nicht umfassend beantworten. Die Erstellung einer solchen Übersicht wäre ungeachtet

etwaiger Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der betroffenen privaten Unternehmen mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden, der mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen nicht geleistet werden kann.

Insbesondere in der Anfangszeit der ersten Pandemiewelle, als die Marktlage am schwierigsten und der Beschaffungsdruck am höchsten war, erfolgte die Beauftragung in einigen Fällen durch umgehende unveränderte Annahme eines Angebots. Nur so konnte in einer äußerst angespannten pandemischen Marktlage die Beschaffung von dringend benötigter PSA gewährleistet werden. Im weiteren Verlauf der ersten Pandemiewelle wurde durch das LGL für die Beauftragung ein standardisierter E-Mail-Text verwendet, durch den Vertragsbedingungen auftraggeberseitig vorgegeben wurden, unter anderem durch Verweis auf die Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen (VOL/B) und einen Passus, wonach widersprechende Allgemeine Geschäftsbedingungen des Auftragnehmers kein Vertragsbestandteil werden sollten. Dies wurde jedoch nicht in allen Fällen vom Auftragnehmer akzeptiert und musste mitunter nachverhandelt werden mit der Folge, dass teilweise Vertragsbedingungen durch den Auftragnehmer eingebracht wurden. Im Übrigen fand Gesetzesrecht Anwendung, dispositives, soweit nicht abbedungen.

In den Vertragsbedingungen, die in den Vergabeunterlagen für Beschaffungen ab dem zweiten Halbjahr 2020 enthalten waren, wurde im Wesentlichen auf die Gewährleistungsregelungen der VOL/B verwiesen.

7.1 In welchen konkreten Fällen kam es ggf. tatsächlich dazu, dass Qualität und Gesundheitsschutz nicht den gewünschten Anforderungen entsprachen (bitte ggf. auch konkrete Mängel nennen)?

7.2 Wie wurde in den jeweiligen Fällen konkret verfahren?

Hinsichtlich der Prüfung von PSA auf Mängel wird auf den beigegeführten Bericht Bezug genommen (dort unter Nr. 6). Ergänzend hierzu ist Folgendes auszuführen:

Die im Zuge der Pandemiebekämpfung bestellte PSA wurde in das PZB geliefert und dort in einem ersten Schritt quantitativ in einer Lagerhaltungssoftware erfasst und in einem zweiten Schritt durch das LGL auf die Übereinstimmung mit der Bestellung überprüft. Ferner wurde bereits in der Frühphase der eingehenden Bestellungen sehr darauf geachtet, nur den gesetzlichen Anforderungen genügende Ware an die Bedarfsträger auszugeben. Aufgrund des erheblichen Bedarfs, erst im Aufbau befindlicher Strukturen und Abläufe sowie der großen Anzahl der sich stetig steigenden Liefermengen wurden zu Beginn formale bzw. optische und haptische Stichproben aus den jeweiligen Lieferungen vorgenommen.

Ergaben sich bei dieser Überprüfung keine Auffälligkeiten, wurde die Ware zur Weiterverteilung an die Bedarfsträger freigegeben. Wurden Abweichungen von der vereinbarten Leistung bzw. Mängel festgestellt, erfolgte zunächst eine Sperrung der Lieferung und die Ware wurde bis zur Klärung des weiteren Vorgehens abgesondert.

Soweit Leistungen von Anbietern nicht vertragsgemäß erbracht wurden, etwa aufgrund Nichtübereinstimmung der gelieferten mit der bestellten Ware, Qualitätsmängeln, nicht den gesetzlichen Bestimmungen genügender PSA oder auch bei verzögerten Lieferungen, wurde umgehend der Kontakt mit den jeweiligen Anbietern gesucht. Vor der Geltendmachung von Gewährleistungsrechten wurde versucht, eine konstruktive Lösung, wie etwa die Vorlage von Bescheinigungen über Nachprüfungen von durch die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) zugelassenen Prüflaboratorien hinsichtlich der technischen Wirksamkeit des gelieferten Produktes nach dem CPA-Prüfgrundsatz (CPA = Corona-Pandemie-Atemschutzmaske), zu finden. Bei der Lieferung nicht vertragsgemäßer Ware und bei nicht behebbaren Mängeln wurde der jeweilige Anbieter regelmäßig zunächst zur Nacherfüllung, also zum Austausch der ggf. mangelhaften gegen vertragsgemäße Ware, aufgefordert.

Aufgrund der Komplexität und Verschiedenheit der einzelnen Beschaffungsvorgänge, der zum Teil sehr vielen jeweils zu sichtenden Dokumente sowie der unterschiedlichen in den Beschaffungsprozess eingebundenen Personen, ist ungeachtet etwaiger Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der betroffenen privaten Unternehmen eine über diese allgemeine Darstellung hinausgehende Aufarbeitung der Vertragsabwicklung zu jedem einzelnen Beschaffungsvorgang mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden, der mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen nicht geleistet werden kann.

- 8.1 Welche Vermittlungsbemühungen zwischen Abgeordneten der Regierungsfractionen und potenziell infrage kommenden Unternehmen gab es (bitte ggf. jeweilige Abgeordnete/jeweiligen Abgeordneten und jeweiliges Unternehmen nennen)?**
- 8.2 Welche erfolgreichen Vermittlungsbemühungen, die also letztlich in einem Auftrag mündeten, gab es (bitte ggf. jeweilige Abgeordnete/jeweiligen Abgeordneten, jeweiliges Unternehmen sowie Volumen und Datum des Auftrags nennen)?**

Soweit mit Vermittlung im Sinne der Fragestellung Betätigungen gemeint sind, bei denen Abgeordnete eigene wirtschaftliche Interessen aus einer Vermittlerrolle heraus verfolgten, war dies für die an den Beschaffungen beteiligten Stellen grundsätzlich nicht erkennbar. Für die mit der Beschaffung im StMGP betrauten Beschäftigten stellten sich Informationen in Form von Hinweisen auf Beschaffungsmöglichkeiten weit überwiegend als uneigennützige und unentgeltliche Unterstützung im Rahmen der Pandemiebekämpfung dar.

Lediglich in einem Ausnahmefall trat eine Vermittlungsperson (Privatperson, kein Mandatsträger) als solche gegenüber dem StMGP auf und vermittelte den Kauf von 60 000 Schutzanzügen von der Firma Hongkong Oceanwest EC CO Ltd. zu einem Stückpreis von 3,90 US-Dollar. Die Vermittlung fand am 27. März 2021 durch die Image Company Vertriebs GmbH statt (von einer Namensnennung der handelnden natürlichen Person wird aus datenschutzrechtlichen Gründen abgesehen); als Vermittlungsgebühr wurden hier 19.746,62 Euro vertraglich vereinbart. Ferner kann der Abgeordnete Alfred Sauter genannt werden, der in einem Fall an einem Verkauf von Schutzmasken an das StMGP als Rechtsanwalt mitwirkte (Verkäuferin war dabei die Firma LOMOTEX GmbH & Co. KG). Eine Provision wurde durch das StMGP nicht geleistet.

Soweit sich die Frage auf Empfehlungen auch im Sinne bloßer Hinweise auf potenzielle Beschaffungsmöglichkeiten oder Weiterleitung von Angeboten bezieht, ist auf die Ausführungen im beigefügten Bericht (Anlage 1) zu verweisen. Das StMGP hat ferner im Interesse größtmöglicher Transparenz umfangreiche elektronische Datenbestände stichwortbasiert auf Aktivitäten von Mandatsträgern (Mitglieder des Landtags, Mitglieder des Deutschen Bundestages, Mitglieder des Europäischen Parlaments) untersucht, die im Zusammenhang mit getätigten Beschaffungen des StMGP bzw. des LGL von bestimmten Unternehmen zu Zwecken der Pandemiebekämpfung standen. Anbei wird eine entsprechende Liste mit Mandatsträgern vorgelegt (siehe Anlage 3). Erfasst wurden sowohl unterstützende Hinweise im Vorfeld einer Beschaffung (insbesondere Hinweise auf Beschaffungsmöglichkeiten, Weiterleitung von Angeboten etc.) als auch ein Auftreten im Zuge der Vertragsdurchführung (z. B. nachdem sich ein Unternehmen im Zusammenhang mit Meinungsverschiedenheiten zwischen Staat und Auftragnehmer bezüglich Leistungsstörungen an Abgeordnete gewandt hatte). Die Erfassung erfolgte ungeachtet dessen, wie relevant oder kausal der Kommunikationsbeitrag für den späteren Vertragsschluss oder die Vertragsdurchführung war. In keinem Fall wurden durch das StMGP oder das LGL Zahlungen an Mandatsträger für die Unterstützung geleistet. Dem StMGP sind nach den dort vorhandenen Unterlagen auch keine Fälle bekannt, in denen Empfehlende ihre jeweilige Empfehlung mit Geld- oder sonstigen Forderungen an das StMGP oder an sonstige staatliche Stellen verknüpft hätten. Die Liste basiert auf den im Staatsministerium vorliegenden Unterlagen und kann aufgrund der damaligen, oben dargestellten Rahmenbedingungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

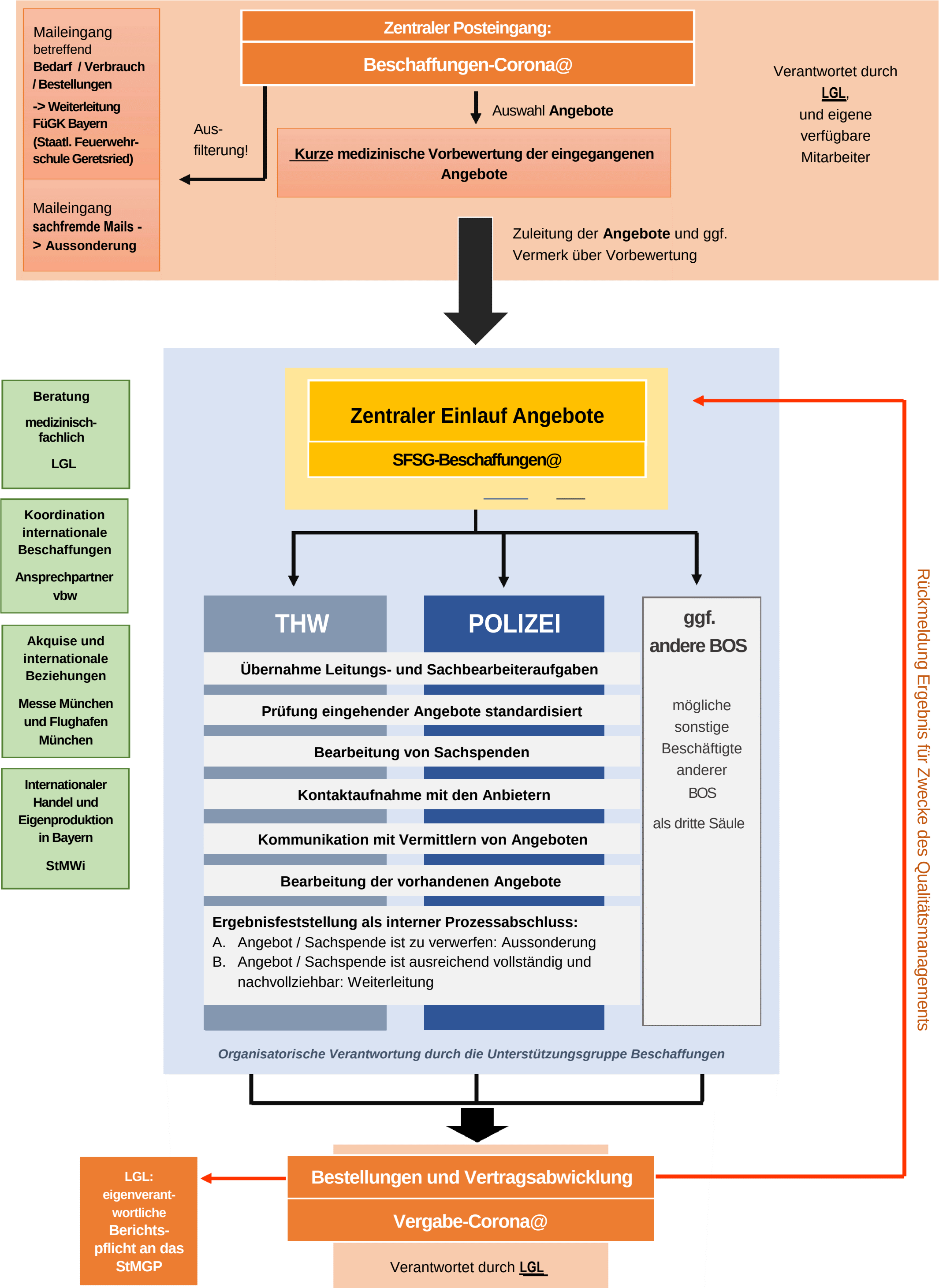
Die Liste nennt die Mandatsträger, den Namen des jeweiligen Unternehmens, von dem im jeweiligen Kontext beschafft wurde, sowie die betreffende Produktgattung. Von einer weitergehenden Aufschlüsselung durch Zuordnung zu bestimmten Beschaffungsvorgängen wurde abgesehen, weil sich die Kommunikationsbeiträge in der Regel auf die anfängliche Kontaktherstellung beschränkten und nicht auf konkrete, in der Folgezeit abgeschlossene Verträge bezogen waren. Überdies gab es im weiteren Verlauf zum Teil auch mehrere Beschaffungen von demselben Unternehmen, was eine Zuordnung im Sinne einer Kausalitätsbewertung erschweren würde.

Die als Anlage 3 vorgelegte Liste erfasst auch Mitglieder der Staatsregierung, die kraft ihres Amtes oder ihrer Funktion unmittelbar mit der Beschaffung von PSA befasst waren.

Es ist ferner ausdrücklich zu betonen, dass eine Unterstützung bei der dringlichen Suche nach Beschaffungsmöglichkeiten insbesondere für PSA während der ersten Pandemiewelle essenziell für die Bewältigung dieser Krisensituation war. Ohne entsprechende Kontakte bzw. Hinweise aus Politik, Handel und Wirtschaft wären viele Beschaffungen nicht möglich gewesen, auf die Kliniken, Pflegeeinrichtungen, Rettungsdienste und viele andere Bedarfsträger dringend angewiesen waren.

8.3 Wie wurde die Maskenbeschaffung der Staatsregierung mit den Bemühungen der Hilfsorganisationen koordiniert, die gerade in der Anfangsphase der Pandemie von der Staatsregierung mit dieser Aufgabe betraut worden waren (bitte für die einzelnen Ankäufe ausdifferenzieren, jeweils mit Schwerpunkt auf den unterschiedlichen Phasen, also insbesondere Federführung bei Bestellung der Masken, Vermittlung, Geschäftsanbahnung bzw. Kontaktaufnahme mit den einzelnen Unternehmen, Vertragsunterzeichnung)?

Die Hilfsorganisationen haben selbstständig auf dem Markt Schutzmasken eingekauft. Darüber hinaus wurden sie regelmäßig als Bedarfsträger im Rahmen der FÜGK-Strukturen (FÜGK = Führungsgruppe Katastrophenschutz) durch das Technische Hilfswerk (THW) mit Schutzmasken beliefert. Eine Koordination der Lieferungen erfolgte in der Anfangsphase über den Krisenstab der Staatsregierung, später dann über den Katastrophenstab FÜGK unter Leitung des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration (StMI). Im Übrigen wird auf die Inhalte des beigefügten Berichts (dort unter Nr. 2) Bezug genommen.





Mai 2021

Bericht zum Beschaffungswesen für Persönliche Schutzausrüstung im
Frühjahr 2020 in Zusammenhang mit der Corona-Pandemie

Die Ausbreitung des Coronavirus hat eine weltweite Pandemie ausgelöst, die für Deutschland und Bayern bis heute gravierendste Folgen nach sich zieht. Das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (StMGP) und das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) mussten im Zuge der Pandemiebekämpfung im ersten Halbjahr 2020 erhebliche Mengen von Persönlicher Schutzausrüstung (PSA)¹ beschaffen, um das Gesundheitssystem in Bayern aufrechtzuerhalten und die Bewohnerinnen und Bewohner Bayerns zu schützen. Nachstehend soll dargestellt werden, wie diese Herausforderung bewältigt wurde. Der Bericht soll damit angesichts der aktuellen politischen und öffentlichen Diskussion über derartige Beschaffungsvorgänge einen Beitrag zur Aufklärung und Transparenz staatlichen Handelns leisten.

1. Herausforderung: Dringlicher Bedarf, zusammengebrochene Märkte

Die Corona-Pandemie traf Anfang des Jahres 2020 nicht nur die Gesundheitssysteme vieler Staaten, sondern auch ganze Wirtschaftszweige ge-

¹ Mit PSA sind hier der Einfachheit halber Schutzmasken und viele andere Gegenstände gemeint, mit denen Verwender und andere vor Infektionsrisiken geschützt werden, unabhängig von einer Einstufung als Medizinprodukt oder PSA im rechtlichen Sinne.

rade im Bereich der PSA völlig unerwartet und mit dramatischen Auswirkungen. Das Ausmaß der pandemischen Gefahr und deren weitere Entwicklung waren zum damaligen Zeitpunkt nicht absehbar. Allein für Bayern wurden Tausende von Toten innerhalb von wenigen Monaten befürchtet. Die dramatischen Bilder insbesondere aus Norditalien und Spanien ließen das Schlimmste erahnen.

Das StMGP hat seit Ende Januar 2020 alles versucht, um die Ausbreitung des Coronavirus in Bayern zu verhindern. Im Fall Webasto schien dies auch zunächst zu gelingen. Vor allem mit der Rückreisewelle aus den Ski-gebieten war eine kontrollierte Eindämmung des Virus nicht mehr möglich. Vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Lage wurde ein Krisenstab der Staatsregierung unter gemeinsamer Leitung von StMGP und StMI gebildet, dessen erste Sitzung am 01.03.2020 stattfand. Am 16.03.2020 hatte Bayern erstmalig den landesweiten Katastrophenfall festgestellt, nachdem die WHO am 11.03.2020 das durch SARS-CoV-2 ausgelöste Infektionsgeschehen zur Pandemie erklärt hatte. Ein Katastrophenstab unter Leitung von Herrn Staatsminister Dr. Florian Hermann koordinierte die Abwehrmaßnahmen der Staatsregierung gegen die Ausbreitung des Coronavirus.

Für dringend benötigte PSA gab es in dieser Phase massive Lieferengpässe. Viele Kliniken, Arztpraxen und Rettungsdienste drohten auszufallen, weil keine PSA mehr verfügbar war. Gleichzeitig brachen die diesbezüglichen Beschaffungsmärkte zusammen. Hintergrund hierfür war der pandemiebedingt sprunghafte Anstieg der Nachfrage. Verschärfend hinzu kamen Exportstopps, die insbesondere asiatische Staaten zur Eigensicherung verhängt hatten. Aufgrund des hohen Anteils dieser Staaten am Weltmarkt für die Produktion von PSA kam es zu einer Unterbrechung von Lieferketten. Entsprechend wurde PSA weltweit, aber auch in Europa und in Deutschland zur Mangelware mit der Folge, dass den Bedarfsträgern wie z. B. Kliniken und Alten- und Pflegeheimen praktisch sämtliche herkömmlichen Bezugsquellen wegbrachen. In dieser Notlage wurden staatliche Stellen mit einer Vielzahl an eindringlichen Bitten um Unterstützung von Bedarfsträgern des medizinischen und pflegerischen Sektors, Rettungsdiensten u. a.

bei der Beschaffung von PSA geradezu überschwemmt. Bund und Länder haben deshalb entschieden, in eine staatliche Beschaffung von PSA einzutreten.

2. Bewältigung der Herausforderung, Beschaffungsstrukturen

Das StMGP übernahm ab Ende Februar 2020 umgehend und mit enormem personellen und zeitlichen Einsatz die Beschaffung von PSA. Anfangs wurden Beschaffungen dabei unmittelbar durch das StMGP selbst getätigt.

Notlage, Dringlichkeit und Bedarf erforderten dabei extrem schnelle Entscheidungen und unbürokratische Beschaffungsprozesse. Gerade in dieser Anfangszeit waren Beschaffungsmöglichkeiten – jedenfalls für eine zeitnahe Lieferung – so selten und der Nachfragedruck weltweit so hoch, dass Beschaffungsentscheidungen binnen kürzester Zeit getroffen werden mussten, wollte man nicht leer ausgehen. Für die betroffenen Bedarfsträger und deren Beschäftigten ging es um Leib und Leben, Untätigkeit oder längeres Zuwarten waren keine Optionen.

Bereits nach kurzer Zeit zeichnete sich ein Umfang und eine Komplexität der Beschaffungsaufgaben ab, die breiter aufgestellte Beschaffungsstrukturen erforderten. Daher wurden die Beschaffungen für das Gesundheitsressort im Verlauf des März 2020 zentral beim LGL gebündelt. Hierbei erhielt das LGL ab Ende März Unterstützung durch Polizei und THW in Form der bei der Staatlichen Feuerweherschule Geretsried (SFSG) angesiedelten Unterstützungsgruppe Beschaffungen Corona-Pandemie (UG). Ferner erfolgte Ende März 2020 eine personelle Unterstützung des LGL durch das StMUV, das Landesamt für Umwelt, den ORH sowie durch das Landesamt für Steuern.

Um die Dimensionen zu verdeutlichen: Im kurzen Zeitraum zwischen Februar und Juni 2020 konnten allein durch StMGP und LGL Bestellungen für PSA in einem finanziellen Gesamtvolumen von über 400 Mio. Euro getätigt werden, beispielsweise

- Schutz- und OP-Masken im Umfang von insgesamt über 150 Mio. Stück und
- Einmalhandschuhe im Umfang von insgesamt über 84 Mio. Stück.

Eine Liste sämtlicher, insgesamt 243 pandemiebezogener PSA-Beschaffungen von StMGP und LGL ist als Anlage 1 beigelegt. Sie enthält jeweils Angaben zu Bestelldatum (Vertragsschluss), der Art des beschafften Produkts, der vertraglich vereinbarten Warenmenge und die Namen des Auftragnehmers. Nicht aufgeführt sind PSA-Beschaffungen anderer Ressorts.

Dieses Material wurde in der Regel unverzüglich an die Bedarfsträger weiterverteilt, wo es dringlich benötigt wurde. Diese Weiterverteilung erfolgte über das StMI und die dortige Führungsgruppe Katastrophenschutz Bayern (FüGK-By) unter tatkräftiger Unterstützung des THW. Die Bedarfsträger (vor allem Kliniken, Rettungsdienste, Alten- und Pflegeheime sowie Arztpraxen) waren auf die Lieferungen solcher Mangelware dringend angewiesen, um medizinisches Personal, Pflegekräfte, Einsatzkräfte und andere Personengruppen so gut als möglich vor den damals völlig unabsehbaren Gefahren der Pandemie schützen zu können.

Dieses enorme Beschaffungsvolumen konnte nur deshalb unter den damals gegebenen Rahmenbedingungen bewältigt werden, weil sich in Abstimmung zwischen dem StMGP und dem LGL einschließlich der Unterstützungsgruppe Beschaffungen ab Ende März 2020 nachfolgend beschriebener standardisierter Workflow etablierte, der in grafischer Form auch der Anlage 2 entnommen werden kann.

a) Anbahnungsphase: Unterstützungsgruppe Beschaffungen und Eignungsprüfung durch Beschaffungsstelle LGL

Beim LGL wurde ein zentrales E-Mail-Postfach für Angebote zum Kauf von PSA eingerichtet. Konkrete Angebote wurden zur weiteren Bearbeitung an die UG weitergeleitet. Durch die UG wurden die zahlreichen, teils über verschiedene Kanäle eingehenden Angebote zusammengeführt und einer in-

tensiven Vorprüfung unterzogen. Pro Tag waren dabei oft mehrere hunderte E-Mails zu sichten, denen zur chronologischen Nachvollziehbarkeit über ein „Service-Management-System“ jeweils eine Ticketnummer zugeordnet wurde. Insgesamt sind in diesem Zeitraum von der UG 13.391 Tickets bearbeitet worden.

Die Angebote wurden in einem ersten Schritt kategorisiert. In Abhängigkeit vom jeweils konkret gegebenen aktuellen Bedarf an PSA wurden die Offerten an die Sachbearbeiter weitergeleitet. Die jeweiligen Bedarfe bei den verschiedenen Bedarfsträgern wurden von der FÜGK-By bayernweit abgefragt und von der UG wöchentlich mit den bereits erfolgten Beschaffungen abgeglichen, um den aktuellen Stand der Bedarfsdeckung zu ermitteln.

Durch die Sachbearbeiter erfolgte eine möglichst zeitnahe Kontaktaufnahme mit den Anbietern. In Zusammenarbeit mit der beim LGL eingerichteten Eignungsprüfung wurden die Angebote auf Vollständigkeit und Plausibilität der vorzulegenden Unterlagen (etwa von Zertifikaten) überprüft und bei Geeignetheit dem LGL zur Bestellung vorgelegt. Diese Prüfungsvorgänge waren äußerst zeitaufwändig, da keineswegs jedes eingehende Angebot zur unmittelbaren Auftragserteilung geeignet war. Es kam mitunter zu einer Vielzahl von Nachfragen (hunderten Mailkontakten und vielen Telefonaten), ohne dass in allen Fällen letztlich schlüssige Nachweise vorgelegt und damit bestellfähige Angebote an das LGL weitergeleitet werden konnten.

b) Vertragsabschlussphase: Beschaffungsstelle des LGL

In der Beschaffungsstelle des LGL wurden die übermittelten Angebote nochmals überprüft und entschieden, ob und in welcher Menge die angebotenen Produkte tatsächlich beschafft werden sollen. Dabei wurde stets trotz des dringlichen Bedarfs und der Marktverknappung darauf Wert gelegt, preislich deutlich überhöhte Angebote auszusortieren, soweit diese nicht bereits auf Ebene der UG herausgefiltert worden waren. Angesichts der unübersichtlichen Marktlage und äußerst volatilen Preisentwicklung wurden

hierfür auf der Basis aller eingehenden Angebote intern Durchschnittspreise für einzelne Produkte ermittelt. Diese Durchschnittspreise dienten als Anhaltspunkt für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Angeboten. Angesichts einer effektiven Pandemiebekämpfung war letztlich aber nicht ausschließlich der Preis der angebotenen Waren, sondern auch andere Faktoren (insbesondere Dringlichkeit des Bedarfs und Lieferfristen) für eine Zuschlagserteilung wesentlich.

c) Zentrallager Garching

Im Zentrallager Garching, dem späteren Pandemiezentallager Bayern, erfolgte die Warenannahme zunächst durch das THW, ab 01.06.2020 durch einen externen Logistikpartner. Die eingehende Ware wurde dort in einer Lagerhaltungssoftware zunächst quantitativ erfasst. Die Lieferungen wurden durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LGL soweit möglich qualitativ überprüft und ggf. – bei Abweichungen von der Bestellung bzw. bei Nichterfüllung der Anforderungen an PSA und/oder Medizinprodukte – gesperrt (Näheres zur Prüfung der Wareneingänge unter 6).

Freigegebenes Material wurde umgehend zur Versorgung der Bedarfsträger durch das THW kommissioniert und ausgeliefert. In den Landkreisen und kreisfreien Städten wurde die PSA jeweils in Verantwortung der örtlichen Führungsgruppen Katastrophenschutz bei den Kreisverwaltungsbehörden an die jeweiligen Bedarfsträger weitergeleitet. Teilweise wurden Bedarfsträger auch direkt beliefert (z. B. Uniklinika, Hilfsorganisationen, KVB).

d) Bestellung und Vertragsabwicklung

Die Beschaffungsstelle des LGL tätigte die Bestellung und übernahm auch die weitere Abwicklung der Vorgänge, wie Zahlungsanweisungen des Kaufpreises für Bestellungen des LGL sowie bei Leistungsstörungen auch die Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen gegenüber den Auftragnehmern sowie die Verbuchung entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorschriften.

3. Unterstützung aus Wirtschaft, Handel und Politik

Die intensiven Bemühungen der Staatsregierung und insbesondere von StMGP und LGL um die Beschaffung von PSA wurden durch zahlreiche Hinweise und Kontakte aus Wirtschaft, Handel und Politik unterstützt. Ohne diese Unterstützung wäre die Beschaffung von PSA im oben dargestellten Umfang seinerzeit nicht möglich gewesen. Staatliche Stellen waren angesichts der zusammengebrochenen Beschaffungsmärkte hierauf dringend angewiesen.

Insbesondere die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vbw) war als Kooperationspartner der Staatsregierung tätig und stand mit festen Ansprechpartnern auf Wirtschaftsseite koordinierend und vermittelnd zur Verfügung. Die vbw wurde ihrerseits unterstützt durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Flughafen München GmbH und der Messe München.

Kontakte hinsichtlich Beschaffungsmöglichkeiten wurden auch durch die Politik vermittelt. Abgeordnete und viele andere, die entsprechende Hinweise bzw. Angebote an staatliche Stellen weiterleiteten, leisteten einen wichtigen Beitrag zum Beschaffungswesen. Die allgemeine Not in der Pandemie hat sehr Viele bewegt, ihre Hilfe und Unterstützung vor allem bei der Beschaffung der dringlich benötigten PSA anzubieten.

Der Ruf nach Aufklärung hinsichtlich möglicher finanzieller Vorteile, die sich Abgeordnete in Zusammenhang mit solchen Beschaffungsvorgängen verschafft haben sollen, ist – unabhängig von derzeit laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen – berechtigt. Für die Staatsregierung, namentlich das StMGP und das LGL, ist insofern ausdrücklich klarzustellen, dass sich Hinweise von Abgeordneten auf Beschaffungsmöglichkeiten für PSA bzw. die Weiterleitung entsprechender Angebote stets als bloße Unterstützung und Hilfe darstellten und hierfür keinerlei Vermittlungsprovisionen oder ähnliche Zahlungen geleistet worden sind.

4. Preisniveau; Stückpreise für PSA im ersten Halbjahr 2020

Die von StMGP und LGL gezahlten Preise entsprachen der jeweiligen, durch die o. g. Rahmenbedingungen gegebenen Marktlage. Sie wurden unter Wahrung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beglichen. Dies gilt insbesondere auch für Schutzmasken, deren Preisniveau bei staatlichen Beschaffungen im Frühjahr 2020 derzeit Gegenstand der aktuellen politischen und medialen Debatte ist.

Zur Veranschaulichung ist insofern auf den Bericht des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) an den Gesundheits- und den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags vom 18.03.2021 zu verweisen (Ausschussdrucksache des Gesundheitsausschusses des Deutschen Bundestags Nr. 19(14)308 vom 18.03.2021). Dort erteilte das BMG Auskünfte zum Preisniveau bei Schutzmasken und schilderte für FFP2/KN95-Masken einen Anstieg der Preise *„auf durchschnittlich bis 16,71 Euro/Stück bis Mitte März 2020, in Extremfällen bis auf 35 Euro/Stück im April 2020“* festgestellt. Ferner wurde dort mitgeteilt: *„Selbst Anfang Juni lag der Preis zeitweise immer noch bei durchschnittlich 21,40 Euro/Stück.“*

Die bei Beschaffungsvorgängen von StMGP und LGL im Frühjahr 2020 vereinbarten und bezahlten Stückpreise für Schutzmasken erreichten zu keinem Zeitpunkt das im Bericht des BMG geschilderte Preisniveau, sondern lagen stets deutlich darunter. Für FFP2/KN95-Masken gab es 59 Beschaffungen durch StMGP und LGL im 1. Halbjahr 2020, dabei bewegten sich die (Netto-)Stückpreise in folgendem Rahmen:

unter 3,- Euro:	13 x
3,00 bis 3,99 Euro:	18 x
4,00 bis 4,99 Euro:	18 x
5,00 bis 5,99 Euro:	9 x
6,00 bis 6,99 Euro:	-
7,00 bis 7,99 Euro:	-
8,00 bis 8,99 Euro:	1 x
über 8,99 Euro:	-

In dem o.g. Bericht des BMG wurden keine Stückpreise firmenbezogen angegeben; das BMG verwies insoweit auf eine weitere Fassung des Berichtes, die in der Geheimschutzstelle des Bundestags hinterlegt wurde. Hintergrund dieser Vorgehensweise dürfte der Schutz von Interessen der jeweiligen Vertragspartner an der Geheimhaltung solcher betrieblicher Angaben gewesen sein. Rechtlicher Hintergrund ist die Regelung des § 39 Abs. 6 Nr. 3 der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV), wonach der öffentliche Auftraggeber u.a. nicht verpflichtet ist, einzelne Angaben zu veröffentlichen, wenn deren Veröffentlichung den berechtigten geschäftlichen Interessen eines Unternehmens schaden würde. Diese Regelung ist in Zusammenhang zu sehen mit § 5 Abs. 2 S. 2 VgV, wonach der Auftraggeber die Angebote und deren Anlagen auch nach Abschluss des Vergabeverfahrens vertraulich behandeln muss. Unter Angaben, die vom Auftraggeber nicht weitergegeben werden dürfen, fallen unter anderem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse des Auftragnehmers und insbesondere Informationen, die einen Rückschluss auf die Kalkulation des Auftragnehmers zulassen. Dies wäre vorliegend bei Nennung des angebotenen Stückpreises der Fall. Dieser juristische Aspekt war bislang auch ausschlaggebend für das StMGP, Anfragen aus dem Bayerischen Landtag und von Seiten der Medien nach solchen unternehmensbezogenen Stückpreisen unbeantwortet zu lassen.

Das StMGP hat sich nun im Sinne größtmöglicher Transparenz nach eingehender verfassungs- und vergaberechtlicher Prüfung und im Einvernehmen mit den Bayerischen Staatsministerien des Innern, für Sport und Integration sowie für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie dafür entschieden, Stückpreise hinsichtlich PSA-Beschaffungen aus dem ersten Halbjahr 2020 hier zu nennen (siehe Anlage 1). Diese Beschaffungen kamen unter außergewöhnlichen, mit der heutigen Situation in keiner Weise vergleichbaren Marktverhältnissen zustande. Die Marktpreissituation war damals infolge der extremen Verknappung des Angebots infolge Exportstopps und Zusammenbruchs von Lieferketten im Bereich der pandemierelevanten Schutzausrüstung derart außergewöhnlich, dass von damaligen Stückpreisen kei-

nerlei Rückschlüsse mehr auf heutige Kalkulationsgrundlagen der betreffenden Unternehmen gezogen werden können. Dies sowie das berechnigte Interesse von Parlament und Öffentlichkeit an Transparenz und Information anlässlich der strafrechtlichen Vorwürfe, die gegen Mandatsträger und sonstige Personen derzeit im Raum stehen, lassen eine Veröffentlichung von firmenbezogenen Stückpreisen jedenfalls für den hier gegenständlichen Zeitraum gerechtfertigt erscheinen.

5. Vergaberechtliche Rahmenbedingungen der Auftragserteilung

Die Beauftragung von Angeboten zur Beschaffung von PSA erfolgte im Frühjahr 2020 jeweils separat im Wege von Direktaufträgen, also nicht im Rahmen förmlicher Vergabeverfahren bzw. unter gleichzeitiger Beteiligung mehrerer Bieter. Dies wäre aufgrund der oben beschriebenen Bedarfslage und der vorherrschenden Marktsituation auch nicht anders möglich gewesen. Vorliegende Angebote, die nach Vorprüfung von Anbieter, voraussichtlicher Produktbeschaffenheit und Liefertermin sowie Wirtschaftlichkeit akzeptabel erschienen, mussten möglichst umgehend beauftragt werden. Die Angebote waren meist extrem kurz befristet und die Produkte schnell wieder vergriffen, das StMGP stand insofern in einem weltweiten Wettbewerb um die zu beschaffenden Produkte auf einem faktisch zusammengebrochenen Markt, der sich durch das knappe Angebot als reiner Anbietermarkt darstellte.

Direktbeauftragungen waren damals schlicht der einzig gangbare Weg, um PSA möglichst sofort, jedenfalls aber zeitnah beschaffen und den von den Bedarfsträgern vor Ort angegebenen dringenden Bedarfen entsprechend zur Verfügung stellen zu können. Dies geschah auch in Einklang mit dem Vergaberecht, das in solchen Fällen höchster Dringlichkeit Ausnahmemöglichkeiten für derartige unkomplizierte und schnelle Beschaffungsprozesse ausdrücklich eröffnet. Das für das Vergabewesen zuständige Bundeswirtschaftsministerium stellte dementsprechend mit einem Rundschreiben vom 19.03.2020 fest, dass die öffentliche Verwaltung im Interesse der Pandemiebekämpfung weiter handlungsfähig bleiben und insbesondere die Einsatzkräfte und Beschäftigten im Gesundheitsbereich auf Bundes-, Landes-

und Kommunalebene bestmöglich ausgerüstet werden müssen. Daraus leiteten sich, so wörtlich, *„große Herausforderungen für die schnelle und effiziente Durchführung von Vergabeverfahren zur Beschaffung von Leistungen zur Eindämmung der Pandemie und zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs der öffentlichen Verwaltung“* und letztlich die Notwendigkeit und Möglichkeit von Direktbeauftragungen ab.

Auch die Europäische Kommission betonte in ihrem Hinweis zur Beschaffung dringender Verbrauchsgüter (2020/C 108 I/01) vom 01.04.2020 die Funktion und vergaberechtliche Zulässigkeit von Direktbeauftragungen, damit *„Behörden so schnell handeln können, wie es technisch/physisch möglich ist, und dass das Verfahren de facto eine Direktvergabe darstellt, die lediglich den physischen/technischen Zwängen im Zusammenhang mit der tatsächlichen Verfügbarkeit und Schnelligkeit der Lieferung unterworfen ist.“*

6. Prüfung auf Mängel; Verkehrsfähigkeit

Auch unter Berücksichtigung des dramatischen Bedarfs und der hohen Dringlichkeit stand bei der Weiterverteilung der Produkte von Anfang im Vordergrund, nur technisch einwandfreie und damit sichere Schutzartikel an die Bedarfsträger auszugeben. Aufgrund der besonders dringlichen Bedarfslage zu Beginn der Pandemie waren in den Anfangsmonaten – neben der nach Möglichkeit schon im Vorfeld der Beauftragung vorgenommenen Anforderung und Prüfung von Produktnachweisen – dabei lediglich formale bzw. optische und haptische Prüfungen sowie Stichproben auf die technische Wirksamkeit umsetzbar. Nur auf diese Weise konnte eine ausreichende und schnellstmögliche Versorgung der Bedarfsträger tatsächlich gewährleistet werden. Doch bereits in dieser Phase konnten zahlreiche mangelhafte Produkte herausgefiltert werden, bevor sie an die Bedarfsträger hätten gelangen können.

Im weiteren Verlauf hat der Freistaat Bayern die Bayerische Prüfstelle für Schutzgüter (BayPfS) eingerichtet. Seit einigen Monaten werden dort insbesondere sämtliche aus dem Bayerischen Pandemiezentallager an die Bedarfsträger ausgegebenen FFP2- (und KN95)-Schutzmasken technisch überprüft.

Soweit wiederholt vorgebracht wird, dass die eingekaufte PSA u. a. mangels CE-Kennzeichnung nicht hätte importiert werden dürfen, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass diese Frage von jener der Mangelhaftigkeit zu trennen ist. Entscheidend ist, ob die PSA in den europäischen Wirtschaftsraum eingeführt werden durfte. Da in diesem Zeitraum nicht ausreichend CE-zertifizierte PSA auf dem europäischen Markt verfügbar war, konnte namentlich aufgrund der *Empfehlung (EU) 2020/403 der Kommission vom 13. März 2020 über Konformitätsbewertungs- und Marktüberwachungsverfahren im Kontext der COVID-19-Bedrohung* PSA auch ohne CE-Kennzeichnung durch Behörden importiert werden, sofern sichergestellt war, dass diese Produkte nur medizinischen Fachkräften zur Verfügung gestellt werden, nur für die Dauer der Gesundheitsbedrohung zur Verfügung stehen sowie nicht in die normalen Vertriebskanäle gelangen und anderen Verwendern zugänglich gemacht werden. Dies war für Ware, die das StMGP bzw. das LGL während des bayernweit festgestellten Katastrophenfalls ab 16.03.2020 in der ersten pandemischen Welle beschafft hat, grundsätzlich der Fall.

7. Fazit und Ausblick

Durch die oben dargestellten, binnen kürzester Zeit etablierten Verwaltungsstrukturen konnte eine bis dato außergewöhnliche, durch erheblichen Mangel geprägte Beschaffungssituation und gigantische Herausforderung gemeistert werden. Das Gebot der Stunde war schnelles, effizientes und unbürokratisches Handeln zum Wohle aller, insbesondere derer, die auf PSA in klinischen, pflegerischen und sonstigen Bereichen dringend angewiesen waren. Die Verwaltung musste improvisieren und einen völlig neuen Aufgabenbereich unter hohem Zeitdruck erschließen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Staatsregierung aus dieser Pandemie umgehend die Konsequenz abgeleitet hat, das Pandemiezentral-lager insbesondere zur Bevorratung mit PSA einzurichten. In der Dimensionierung orientiert sich dieses am Bedarf im medizinischen Krisenfall, wie er

in Spanien auf dem Höchststand der ersten pandemischen Welle 2020 gegeben war, hochgerechnet auf eine Versorgung für 6 Monate. Damit ist der Freistaat für künftige medizinische Krisen gewappnet und in der Lage, temporäre Engpässe bei der Beschaffung solcher Güter zu überbrücken.

Anlagen

1. Übersicht PSA-Beschaffungen von StMGP und LGL bis Juni 2020
2. Schaubild Workflow Beschaffungen

Auftrag erteilt durch	Auftragnehmer	Auftragsdatum	Menge	Produktgattung
LGL	Kunshops GmbH 84513 Töging am Inn	21.12.2020	1.100.000	Schutzkittel
LGL	in2 Health Group Ch-6340 Baar - Zug	21.12.2020	1.650.000	Schutzkittel
LGL	in2 Health Group Ch-6340 Baar - Zug	21.12.2020	300.000	Schutzkittel
StMGP	Kunshops GmbH 84513 Töging am Inn	15.02.2021	5.000.000	FFP2-Masken
StMGP	Lotus e.K. 79540 Lörrach	15.02.2021	8.000.000	FFP2-Masken
StMGP	Kingline GmbH 91056 Erlangen	15.02.2021	1.000.000	FFP2-Masken
StMGP	FCMU GmbH 81539 München	03.03.2021	1.000.000	FFP2-Masken

Vorbemerkung:

In der nachstehenden Liste wurden alle bekannten Aktivitäten von Mandatsträgern (MdL, MdB, MdEP) erfasst, die in Zusammenhang mit getätigten Beschaffungen des StMGP bzw. LGL für Dritte zu Zwecken der Pandemiebekämpfung von bestimmten Unternehmen standen. Als relevante Aktivitäten wurden dabei bereits bloße Hinweise auf Beschaffungsmöglichkeiten oder die Weiterleitung von Angeboten berücksichtigt. Aufgenommen wurden auch Hinweise, die amts- oder funktionsbezogen in Ausübung einer diesbezüglichen Zuständigkeit als verantwortliches Kabinettsmitglied oder im Katastrophenstab erfolgten. Dazu wurden insbesondere die Kabinettsmitglieder auch durch den entsprechenden Ministerratsbeschluss vom 17. März 2020 aufgefordert, demzufolge alle Möglichkeiten zur Beschaffung ausgeschöpft werden sollten. Die Erfassung erfolgte ungeachtet dessen, wie relevant oder gar kausal der Kommunikationsbeitrag für den späteren Vertragsschluss oder die Vertragsdurchführung war. In keinem Fall wurden durch StMGP oder LGL Zahlungen an Mandatsträger für die Unterstützung geleistet.

Es ist ausdrücklich zu betonen, dass eine Unterstützung bei der dringlichen Suche nach Beschaffungsmöglichkeiten insbesondere für PSA während der ersten Pandemiewelle damals essentiell für die Bewältigung der Herausforderungen war.

Lfd. Nr	Namen der Abgeordneten	Firma (Vertragspartner des StMGP / des LGL)	Produktgattung
01	Aiwanger, Hubert , MdL	Bejoo GmbH, Neumarkt New Flag GmbH, München ThinkTank Networks GmbH & Co.KG, Landshut Q-Tac Quality Tackle GmbH, Gunzenhausen	OP-Masken FFP2-Masken FFP2-Masken FFP3-Masken
02	Glauber, Thorsten, MdL	Uvex Arbeitsschutz GmbH, Fürth	FFP3-Masken Schutzbrillen

03	Haubrich, Christina, MdL	Franz Mensch GmbH, Buchloe	Schutzkittel
04	Herrmann, Florian, MdL	F&E Protective GmbH, Passau Betten Duscher GmbH, Roding	FFP2-Masken OP-Masken OP-/MNS-Masken FFP2-Masken
05	Hohlmeier, Monika, MdEP	Emix Trading, CH-Zug	FFP2-Masken Schutzanzüge
06	Huml, Melanie, MdL	Büro3, Gaukönigshofen Emix Trading, CH-Zug Enlipa GmbH, Aachen	OP-Masken FFP2-Masken Schutzanzüge FFP2-Masken
07	Lederer, Otto, MdL	Q-Tac Quality Tackle GmbH, Gunzenhausen	FFP3-Masken
08	Sauter, Alfred, MdL	Lomotex GmbH & Co. KG	FFP2-Masken FFP3-Masken
09	Scheuer, Andreas, MdB	F&E Protective GmbH, Passau	FFP2-Masken OP-Masken