



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Florian Siekmann BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
vom 24.03.2021

Direktbeauftragungen im Jahr 2020

In der Antwort auf die Anfrage zum Plenum der Abgeordneten Anne Franke (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) vom 16. März 2021, Drs. 18/14726, erklärte die Staatsregierung, dass es insbesondere im Frühjahr 2020 zu Direktbeauftragungen von Unternehmen für die Beschaffung von Schutzausrüstung gekommen ist. Hierbei wurden auch Verträge bzw. Vertragsbedingungen nicht durch den Freistaat, sondern durch die Lieferantinnen und Lieferanten bzw. durch von ihnen beauftragte Dritte ausgefertigt.

Daher frage ich die Staatsregierung:

1. Welche Beschaffungen sind im Zuge einer Direktbeauftragung im Jahr 2020 erfolgt (bitte aufschlüsseln nach finanziellem Umfang der Direktbeauftragung, beauftragtem Unternehmen und Gegenstand der Beschaffung)? 2
- 2.1 In welchen dieser Fälle wurden die Vertragsbedingungen von Lieferantinnen und Lieferanten oder Dritten im Auftrag von Lieferantinnen und Lieferanten vorgegeben? 2
- 2.2 Um welche Dritten hat es sich dabei nach Kenntnis der Staatsregierung jeweils gehandelt? 2
3. Gab es im Jahr 2020 darüber hinaus weitere Fälle, bei denen vom Standard der Ausgestaltung der Beschaffungsverträge abgewichen wurde? 3

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.

Antwort

des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege
vom 29.06.2021

1. Welche Beschaffungen sind im Zuge einer Direktbeauftragung im Jahr 2020 erfolgt (bitte aufschlüsseln nach finanziellem Umfang der Direktbeauftragung, beauftragtem Unternehmen und Gegenstand der Beschaffung)?

In der Vorbemerkung der Schriftlichen Anfrage wird auf die Beschaffung von Schutzausrüstung Bezug genommen. Es wird daher davon ausgegangen, dass sich die Frage allein auf die Beschaffung von Persönlicher Schutzausrüstung (PSA) bezieht. Mit PSA sind nachstehend 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.

Die durch das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (StMGP) und das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) im Jahr 2020 getätigten Direktbeauftragungen zur Beschaffung von PSA werden in der dem Bericht als Anlage 1 beigefügten Liste dargestellt. Beschaffungen von PSA durch sonstige Ressorts waren demgegenüber von untergeordneter Bedeutung und beschränkten sich im Wesentlichen auf die Deckung des jeweiligen dortigen Eigenbedarfs.

Die beigefügte Liste enthält jeweils Angaben zu Bestelldatum (Vertragsschluss), der Art des beschafften Produkts, der vertraglich vereinbarten Warenmenge sowie den Namen des Auftragnehmers. Die finanzielle Größenordnung der jeweiligen Direktbeauftragung kann aus dem ferner in der Liste angegebenen Netto-Stückpreis in Verbindung mit der jeweiligen Warenmenge ersehen werden (lediglich etwaige angefallene Lieferkosten, Zollabgaben und Mehrwertsteuer bleiben außer Betracht). Aufgrund der Sensibilität der mitgeteilten Daten wird gebeten, diese zur Wahrung der berechtigten Interessen der beteiligten Unternehmen nur intern zu verwenden. Die Beschaffungen sind Gegenstand des beigefügten Berichts (siehe Anlage 2). Auf diesen Bericht und die dort dargestellten Beschaffungsstrukturen und Beschaffungsprozesse wird verwiesen. (Hinweis des Landtagsamts: Die Anlage „Übersicht PSA-Beschaffungen“ ist vertraulich. Auf eine Drucklegung wird daher abgesehen.)

2.1 In welchen dieser Fälle wurden die Vertragsbedingungen von Lieferantinnen und Lieferanten oder Dritten im Auftrag von Lieferantinnen und Lieferanten vorgegeben?

2.2 Um welche Dritten hat es sich dabei nach Kenntnis der Staatsregierung jeweils gehandelt?

Die in der beigefügten Liste verzeichneten Direktbeauftragungen zur Beschaffung von PSA waren sämtlich im ersten Halbjahr 2020 angesiedelt. Dabei mussten in vielen Fällen Vertragsbedingungen akzeptiert werden, die vom Auftragnehmer vorgegeben wurden. Dies war den besonderen Rahmenbedingungen geschuldet, unter denen die Beschaffungen erfolgten, und der aus ihnen resultierenden Verhandlungsposition staatlicher Stellen. Im Frühjahr 2020 gab es auf den Märkten für PSA massive Lieferengpässe. Hintergrund hierfür war der pandemiebedingt sprunghafte Anstieg der Nachfrage nach diesen Gütern. 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. Dies war gerade der Grund dafür, dass der Staat an Stelle von Kliniken, Arztpraxen, Pflegeheimen, Rettungsdiensten und anderen Bedarfsträgern in die Beschaffung von PSA eintrat, um den Ausfall dieser wichtigen Institutionen für die Pandemiebekämpfung zu verhindern. Notlage, Dringlichkeit und Bedarf erforderten dabei extrem schnelle Entscheidungen und unbürokratische Beschaffungsprozesse. Beschaffungsmöglichkeiten – jedenfalls für eine zeitnahe Lieferung – waren so selten und der Nachfragedruck weltweit so hoch, dass Beschaffungsentscheidungen binnen kürzester Zeit getroffen werden mussten, wollte man nicht leer ausgehen.

Angebote waren in dieser Situation oftmals nicht verhandelbar hinsichtlich der Vertragsbedingungen. Insbesondere in der Anfangszeit der ersten Pandemiewelle, als die

Marktlage am schwierigsten und der Beschaffungsdruck am höchsten war, erfolgte die Beauftragung in vielen Fällen durch umgehende Annahme eines Angebots, dann wurden die darin enthaltenen Konditionen Vertragsbestandteil. Entsprechendes gilt, wenn ein Angebot beauftragt wurde, das einen formularmäßigen Verweis auf Allgemeine Geschäftsbedingungen des jeweiligen Anbieters enthielt. 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 Allgemeine Geschäftsbedingungen des Auftragnehmers kein Vertragsbestandteil werden sollen. Dies wurde jedoch nicht in allen Fällen vom Auftragnehmer akzeptiert und musste mitunter nachverhandelt werden mit der Folge, dass auch Vertragsbedingungen durch den Auftragnehmer eingebracht wurden.

Eine Aufstellung, in welchen Fällen genau Vertragsbedingungen auftragnehmerseitig vorgegeben worden waren, liegt nicht vor. Ihre Erarbeitung würde einen unvertretbar hohen Aufwand bereiten in Anbetracht der Vielzahl an Beschaffungsvorgängen, für die in jedem Einzelfall entsprechende Vertragsunterlagen und vorvertragliche Korrespondenz zu sichten und auszuwerten wären. Es kann aber aus den oben dargestellten Gründen davon ausgegangen werden, dass eine zumindest partielle Übernahme von auftragnehmerseitig vorgegebenen Vertragsbedingungen als Vertragsinhalt häufig erfolgte.

3. Gab es im Jahr 2020 darüber hinaus weitere Fälle, bei denen vom Standard der Ausgestaltung der Beschaffungsverträge abgewichen wurde?

Es wird davon ausgegangen, dass mit Standard der Grundsatz gemeint ist, wonach Vertragsbedingungen vom Auftraggeber vorgegeben werden. Das Vergaberecht sieht bei Beschaffungen im Rahmen öffentlicher Aufträge grundsätzlich die Durchführung von Vergabeverfahren unter gleichzeitiger Beteiligung mehrerer Bieter vor. Bei solchen Vergabeverfahren wiederum sind die Vertragsunterlagen vom Auftraggeber zu erstellen und den Bietern vorzugeben, auch um eine Vergleichbarkeit der Angebote zu gewährleisten. Bei Direktbeauftragungen, die nach dem Vergaberecht in verschiedenen Fällen zulässig sind, ist dies jedoch obsolet und richtet sich die Ausgestaltung des Beschaffungsvertrags letztlich nach den jeweiligen Vertragsverhandlungen. Solche Fälle kann es über die oben dargestellten, pandemiebezogenen Beschaffungen hinaus auch im Jahr 2020 dort gegeben haben, wenn Direktbeauftragungen durchgeführt wurden.



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 Feuerwehrschiele 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 beigefügt. 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 (hundertern 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 staatsanwaltlichen 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 berechtigte 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

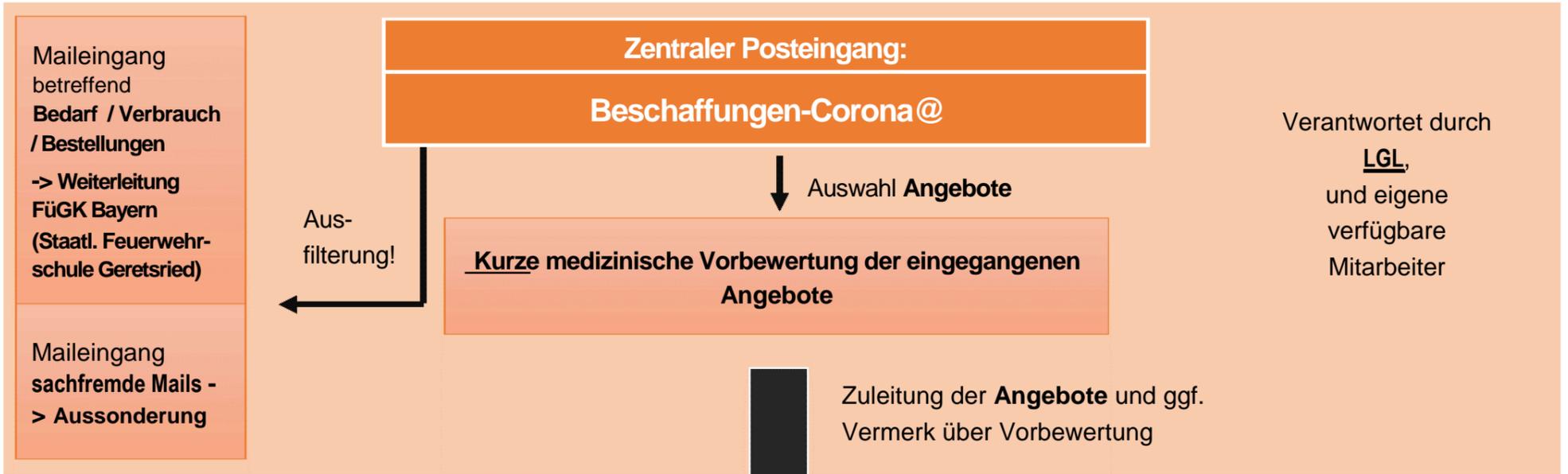
Durch die oben dargestellten, binnen kürzester Zeit etablierten Verwaltungsstrukturen konnte eine bis dato außergewöhnliche, durch erheblichen Mangel geprägte Beschaffungssituation und gigantische Herausforderung gemeistert werden. Das Gebot der Stunde war schnelles, effizientes und unbürokratisches 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

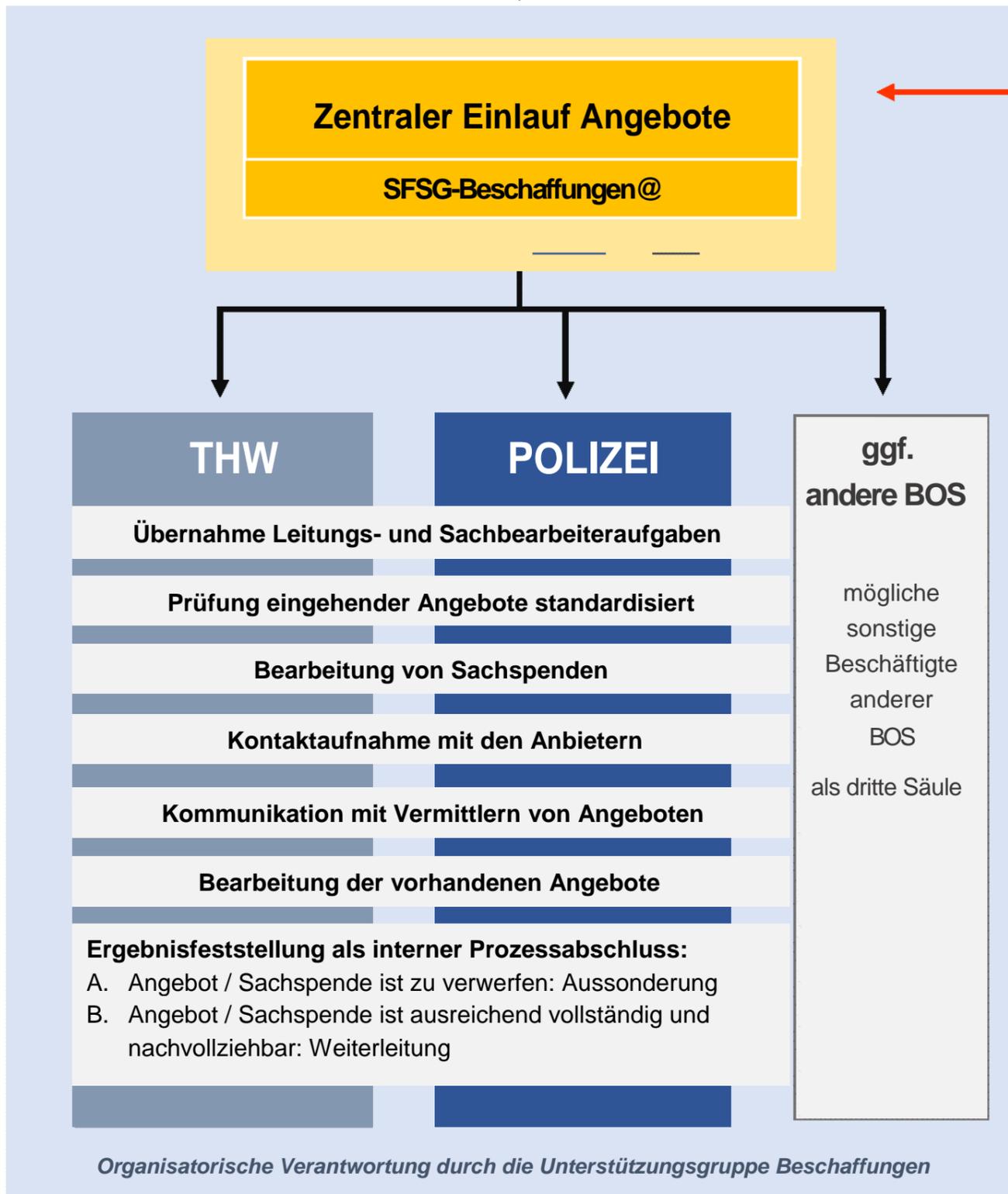
in Spanien auf dem Höchststand der ersten pandemischen Welle 2020 gegeben war, hochgerechnet auf eine Versorgung für 6 Monate. Damit ist der Freistaat für künftige medizinische Krisen gewappnet und in der Lage, temporäre Engpässe bei der Beschaffung solcher Güter zu überbrücken.

Anlagen

Schaubild Workflow Beschaffungen



- Beratung
medizinisch-fachlich
LGL
- Koordination
internationale
Beschaffungen
Ansprechpartner
vbw
- Akquise und
internationale
Beziehungen
Messe München
und Flughafen
München
- Internationaler
Handel und
Eigenproduktion
in Bayern
StMWi



Rückmeldung Ergebnis für Zwecke des Qualitätsmanagements

