



Bundesministerium
für Gesundheit

Bundesministerium für Gesundheit, 53107 Bonn

Vorsitzenden des
Ausschusses für Gesundheit
des Deutschen Bundestages
Herrn Erwin Rüdell, MdB
11011 Berlin

Vorsitzenden des
Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Peter Boehringer, MdB
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
19(14)308

18.03.2021

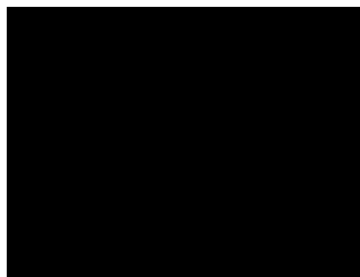
HAUSANSCHRIFT

POSTANSCHRIFT

TEL

FAX

E-MAIL



Berlin, 18. März 2021

Sehr geehrte Herren Vorsitzende,

wie vom Bundesministerium für Gesundheit in Aussicht gestellt, finden Sie in der Anlage ergänzende Berichte zum Thema Beschaffung von Persönlicher Schutzausrüstung, insbesondere zu Atemschutzmasken.

Im Einzelnen handelt es sich um

1. den „Bericht an den Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages „Pandemiebedingte Direktbeschaffungen von Persönlicher Schutzausrüstung (PSA) im Frühjahr 2020 - Übersicht der abgeschlossenen Verträge und Darstellung der Verfahrensabläufe“;

sowie

2. den „Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Pandemiebedingte Direktbeschaffungen Persönlicher Schutzausrüstung von der Fa. EMIX Trading GmbH“.

Ich erlaube mir, Ihnen diese Berichte in einem Zuge zu übermitteln, damit sie Ihren beiden Ausschüssen zur Verfügung stehen.

Eine weitere Fassung des Berichtes zu „Pandemiebedingten Direktbeschaffungen“, die zusätzlich Beschaffungskosten je Vertragsverhältnis enthält, wird in der Geheimschutzstelle des Bundestages hinterlegt.

Mit freundlichen Grüßen

Sabine Weis

Bericht an den Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages**Pandemiebedingte Direktbeschaffungen von Persönlicher Schutzausrüstung (PSA)
im Frühjahr 2020****Übersicht der abgeschlossenen Verträge und Darstellung der Verfahrensabläufe**

Zwischen Anfang März und im Wesentlichen Ende April 2020 hat der Bund vor dem Hintergrund der pandemiebedingt extrem angespannten Verfügbarkeit von für den Gesundheitssektor unverzichtbaren Verbrauchs- und Versorgungsgütern hoheitlich PSA beschafft.

Am 14. Februar 2020 haben sich Vertreter des BMG mit Vertretern der Länder, der Deutschen Krankenhausgesellschaft, der Ärzteschaft und einschlägigen Herstellern getroffen, um die konkrete Versorgungssituation in den Gesundheitseinrichtungen zu erörtern.

In Deutschland war die Versorgung mit in Drittstaaten¹ produzierter PSA aufgrund unsicherer Lieferketten und nicht eingehaltenen Vertragsverpflichtungen erheblich erschwert, die Versorgung mit inländisch oder innereuropäisch produzierter Ware war nahezu unmöglich. Die Situation spitzte sich dramatisch zu, weil Staaten weltweit gleichzeitig auf einen begrenzten Markt zu griffen.

Die seinerzeitigen Preisanstiege für PSA:

- Mund-Nase-Schutz (MNS) von durchschnittlich 0,22 Euro/Stück vor der Pandemie auf durchschnittlich 1,17 Euro/Stück Mitte April sowie
- FFP2/KN95-Masken von durchschnittlich 1,25 Euro/Stück auf durchschnittlich bis 16,71 Euro/Stück bis Mitte März, in Extremfällen bis auf 35 Euro/Stück im April 2020

verdeutlichen die Marktlage. Selbst Anfang Juni lag der Preis zeitweise immer noch bei durchschnittlich 21,40 Euro/Stück.

Die Beschaffungssämter des Bundes sowie das BMG haben mit Hochdruck belastbare Beschaffungskanäle eingerichtet und parallel genutzt. Dies erfolgte nach Abstimmung innerhalb der Bundesregierung ab 9. März 2020 und auf der Grundlage von Beschlüssen im Krisenstab „BMI-BMG-COVID-19“ zur Dringlichkeit der Vergabe (3. März 2020) sowie auch der Bereitstellung von Haushaltsmitteln durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

¹ Die Volksrepublik China stellte einen Anteil von rund 75% der weltweiten Produktion.

Hierbei handelt es sich um

- direkte Beschaffungsverträge zwischen dem BMG und Lieferanten von PSA
- ab Ende März 2020 ergänzend auch die Nutzung eines Netzwerks international tätiger dt. Konzerne, die insb. über besondere Expertise in der Logistik und / oder auf dem chinesischen Markt verfügen – sog. Unternehmensnetzwerk
- standardisierte Beschaffung (fixe Vertragsbedingungen) im Open-House-Verfahren
- standardisierte Beschaffung (fixe Vertragsbedingungen) aus inländischer Produktion im sog. Tendersverfahren (Verträge laufen bis Ende 2021)

Sämtliche Verfahren sind bisher Gegenstand von vier Beschaffungsberichten gewesen, die dem Bundestag vorgelegt wurden (siehe Drs. 19/2178).

Die Bedarfe an Versorgungs- und Verbrauchsgütern wurden im Verlauf des Krisengeschehens mehrfach nach oben angepasst. In der zweiten Aprilhälfte 2020 ging die Bundesregierung von einem Gesamtjahresbedarf für den Gesundheitssektor von rund fünf Milliarden Schutzmasken aus, davon 1/3 FFP2/KN95. Diesen Bedarf hat das Corona-Kabinett vom 3. Juni 2020 nochmals bestätigt.

Ab dem 30. April 2020 wurde die Beschaffung durch den Bund erheblich reduziert und mit Beschluss der Bundesregierung vom 3. Juni 2020 weitestgehend beendet (abgesehen von z.B. begrenzten Beschaffungsanstrengungen zu einzelnen Verbrauchsgütern – u.a. Einmalhandschuhe – auf Basis weiterer Dringlichkeitsbeschlüsse). Verträge werden seit dem nur noch abgewickelt.

Zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages legt das BMG nachfolgend:

1. eine Beschreibung des internen Beschaffungsverfahrens und
2. eine Tabelle mit wesentlichen Angaben zu den im Rahmen der Direktbeschaffung vom BMG abgeschlossenen Verträgen vor²; nicht enthalten sind Verträge, die die Beschaffungsämter des Bundes geschlossen haben.

1. Direktbeschaffungsverfahren

BMG intern wurde am 9. März 2020 unter Führung des Ministers, unter Einbindung der weiteren Hausleitung und der betroffenen Fachabteilungen (insb. Abteilungen 1 und Z) ein strukturierter Prozess der Direktbeschaffung aufgesetzt. In der bekannt krisenhaft zugespitzten Situation wurde in werktäglich mehrfachen und auch adhoc einberufenen Besprechungen und nach zum

³ Die gleiche Tabelle – allerdings ergänzt um die mit den einzelnen Verträgen einhergehenden Kosten – wird in der Geheimschutzstelle des Bundestages zur Kenntnisnahme hinterlegt.

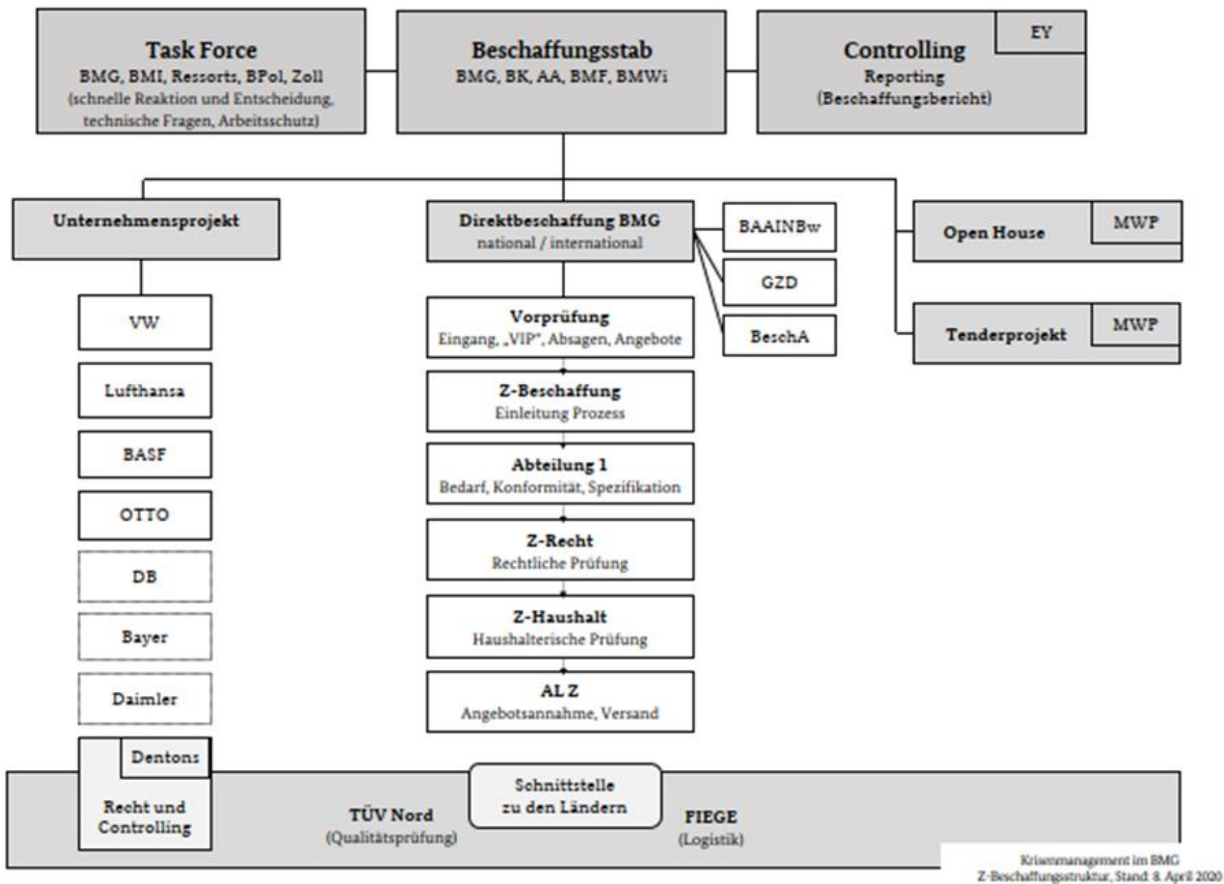
Teil notwendiger Weise kurzfristiger Entscheidung gehandelt. Angesichts der globalen Bedarfslage sollte vermieden werden, dass durch weiteres Zuwarten nicht-kompensierbare und -korrigierbare negative Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung in Deutschland entstehen. Ziel war es, die Versorgungsengpässe so schnell wie möglich zu beseitigen. Die Beschaffungsanstrengungen waren auch verschiedentlich Gegenstand im Corona-Kabinett.

Maßnahmen der Direktbeschaffung wurden teilweise parallel zur Beschaffung im sog. Open-House-Verfahren (OHV) fortgesetzt. Im OHV wurden über 1.000 eingegangene Angebote geprüft und 738 Zuschlüsse erteilt. Dies hätte Gesamtmengen von 1.024.999.199 Stück FFP2/KN95/N95-Masken sowie 1.024.211.810 Stück medizinischer Mund-/Nasenschutz (MNS) entsprochen. Tatsächlich aber wurden allerdings nur erheblich geringere Mengen über diesen Kanal geliefert, bis Ende September waren es nur 232,4 Mio. FFP2/KN95/N95-Masken und 63,2 Mio. MNS. Die tatsächlich gelieferten Mengen blieben also um rund 77% (FFP2/KN95/N95-Masken) bzw. sogar 93% (MNS) hinter den eigentlichen bezuschlagten Mengen zurück. Diese Diskrepanz belegte die dem OHV immanente Grundannahme, dass das OHV angesichts seiner strikten zeitlichen Anforderungen (Lieferfrist) mit einer hohen Nichterfüllungsquote einhergeht. Auch deswegen war es geboten, parallel weitere Beschaffungsanstrengungen zu unternehmen.

Die für die Ministerialverwaltung (und hinsichtlich der internationalen Transaktionen und Dynamik der Prozesse auch für die Beschaffungsämter) neuen Aufgaben wurden in einer – im weiteren Krisenverlauf angepassten und ausgebauten – Taskforcestruktur gelöst, die auf schnellste Entscheidungsprozesse bei bestmöglicher Prozessqualität ausgelegt war.

In einem interministeriellen Beschaffungstab (Abteilungsleiter Ebene) wurden regelmäßig die Versorgungslage, Herausforderungen und Lösungen besprochen und die Berichterstattung des Bundes abgestimmt. Seit April 2020 unterstützten externe Dienstleister bei allen Vertragsabschlüssen und -abwicklungen sowie Logistik- und Rechtsfragen.

Den Stand der Struktur vermittelt beispielhaft das folgende Schaubild am 8. April 2020:



Im Einzelnen wurde der ministeriumsinterne Prozess der Direktbeschaffung wie folgt strukturiert:

Nr.	Ablauf	Arbeitsschritt/ Bearbeitung durch/ Datum
1	Vorprüfung/ Z-Beschaffung	Vorprüfung – Angebotsklärung – Nachfrage an Anbieter (Mustermail und Formblatt) – Eingang Formblatt
2	Abt. 1	Bedarfsabgleich Entwurf Annahmeschreiben
3	Z-Beschaffung	Eintrag zentrale Liste
4	Z 15	Juristische Prüfung – Rechtsprüfung

		<ul style="list-style-type: none"> - Bonität - Finalisierung Angebotsannahme - Vertrag
5	Z 14	Haushalterische Prüfung
6	Leitung	Freigabe Hausleitung
7	AL Z	Entscheidung Freigabe Annahme Angebot Versand Angebotsannahme/Vertrag Info an Fiege über Vertragsannahme
8	Z 14	Zahlung auslösen
9	Z-Beschaffung	<ul style="list-style-type: none"> - Aktualisierung Beschaffungsliste - Vorgang vervollständigen - Liefereingänge, Verteilung dokumentieren (Info kommt von Fiege)

2. Daten und Fakten Verträge Direktbeschaffung

In der nachfolgenden Tabelle (Stand 17.3.2021) sind die wesentlichen Daten und Fakten der Verträge aus der Direktbeschaffung dargestellt. Die – hier nicht dargestellten – Preise (s. Anmerkung oben) variieren stark. Grund dafür sind neben der tagesaktuellen Bedarfslage Einflussfaktoren wie Liefermengen, Lieferfristen, Qualitäten, inkludierte Logistikleistungen und weitere Faktoren wie die Notwendigkeit zu Vorfinanzierungen durch den Bund bei nachgewiesener Kreditwürdigkeit des Vertragspartners, Referenzen Dritter oder eigene Erfahrungen mit Vertragspartnern.

Unternehmen	Produktkategorie	Vertragsmenge (Stk.)
Areal Invest XXXI, Grundstücksgesellschaft mbH	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	19.999.999
ASATEX AG	Schutzhandschuhe	170.000
	Schutzkittel	26.000
Bolan Home Fashion	Klasse 0 (OP, MNS)	13.000.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	6.000.000
BRANDFACTORY24 GmbH	Klasse 0 (OP, MNS)	2.000.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	6.000.000

Burda GmbH	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	570.000
Centropharm GmbH	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	1.000.000
China MEHECO Co, LTD	Gesichtsschutz	350.000
	Klasse 0 (OP, MNS)	200.000.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	118.500.000
	Schutzanzug	7.645.000
	Schutzbrillen	100.000
	Schutzkittel	14.200.000
Dach Schutzbekleidung GmbH & Co. KG	Klasse 0 (OP, MNS)	6.080.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	420.000
Danbury Enterprises Limited	Klasse 0 (OP, MNS)	20.000.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	5.000.000
Deutsche Bahn	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	8.000.000
Dräger Safety AG & Co. KGaA	Schutzanzug	3.070
EMIX TRADING GMBH	Klasse 0 (OP, MNS)	83.598.850
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	116.910.222
	Schutzhandschuhe	32.540.000
Franz Mensch GmbH	Klasse 0 (OP, MNS)	150.000.000
Genertec Europe Temax GmbH	Klasse 0 (OP, MNS)	4.500.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	500.000
	Schutzanzug	150.000
	Schutzhandschuhe	200.000
Impulsus Trade GmbH	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	10.000.000
IMSTEC GmbH	Klasse 0 (OP, MNS)	30.000.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	3.000.000
Kloepfel Services GmbH	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	5.240.000

Lipsticks GmbH	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	245.000
LOMOTEX GmbH & Co. KG	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	7.675.000
Lugani GmbH & Co. KG	Klasse 0 (OP, MNS)	5.771.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	15.366.000
Medpro Deutschland GmbH	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	1.000.000
Merit X GmbH	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	25.000
Next Folien GmbH	Klasse 0 (OP, MNS)	147.546.200
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	50.758.010
NopixGlobal AG	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	1.500.000
Paul Hartmann AG	Klasse 0 (OP, MNS)	149.500.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	6.000.000
pfm medical ag	Klasse 0 (OP, MNS)	3.000.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	2.500.000
Pure Fashion Agency GmbH	Gesichtsschutz	100.000
	Klasse 0 (OP, MNS)	10.000.000
	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	5.000.000
	Schutzhandschuhe	40.000.000
Stoneland GmbH	Silikon-Halbmasken-Set inklusive Silikon-Halbmaske Klasse 3 (N100) und je 2 Filter-Patrone der Schutzklasse FFP2/3	10.000
TLG Health GmbH / Gympro	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	4.000.000
TREKSTOR GMBH	Klasse 2 (FFP-2, N95, KN95)	488.000
Triumph International GmbH	Klasse 0 (OP, MNS)	1.400.000

Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
Pandemiebedingte Direktbeschaffungen Persönlicher Schutzausrüstung
von der Fa. EMIX Trading GmbH

Bezug: Sitzung des Haushaltsausschusses vom 3. März 2021

Wie von Herrn Bundesminister Spahn bereits am 3. März 2021 im Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages parlamentsöffentlich gemacht, informierte Frau Andrea Tandler den Minister am 9. März 2020 über das Angebot zum Verkauf von PSA durch die Firma EMIX Trading GmbH („EMIX“). Das Angebot umfasste diverse Artikel, unter anderem Schutzmasken.

Der Bund hat im Zeitraum zwischen dem 12. März 2020 und dem 24. April 2020 insgesamt vier Verträge mit der EMIX über die Beschaffung von Einmalhandschuhen, OP-Masken und FFP2/KN95 Schutzmasken geschlossen. Diesen Verträgen lagen unter anderem Angebote vom 9. März, 10. März, 13. März, 16. März, und 31. März 2020 zugrunde, die nur teilweise angenommen worden sind. Das letzte Angebot datiert vom 17. April 2020 und wurde nach intensiven Verhandlungen am 24. April 2020 angenommen.

Zu den Vertragsabschlüssen kam es, da EMIX nach Prüfung durch den für Qualitätsfragen im BMG zuständigen Unterabteilungsleiter einer der wenigen Lieferanten war, welcher zu Beginn der Pandemie große PSA-Mengen verlässlich, kurzfristig, termingerecht und in solider Qualität liefern konnte. Zudem war EMIX als einer der wenigen Lieferanten bereit, „rollierend“ vorzufinanzieren (letzte Zahlung finanziert die nächste Lieferung). Weiterhin organisierte EMIX den Transport der Waren bis hin zum Logistikzentrum Apfelstädt (Thüringen). Die Logistik über Kühne & Nagel sowie die Abwicklung der Einfuhr waren damit jeweils gesichert.

Mit Blick auf die vorgenannten Vorteile hat sich der Bund entschlossen, insgesamt

- 210 Mio. OP-Masken zu einem Preis von 0,60 EUR pro Maske,
- 150 Mio. FFP2/KN95-Masken zum durchschnittlichen Preis von 5,58 EUR¹ pro Maske,
- 44 Mio. Einmalhandschuhe zu einem Preis von 0,09 EUR pro Stück zu beschaffen².

Die Preise für die vorstehenden Produkte befanden sich bei Abschluss der Verträge im marktüblichen Rahmen. Der letzte Vertragsabschluss orientierte sich an der zu diesem Zeitpunkt gültigen Modellrechnung für den Gesundheitssektor in Höhe von 4,96 Mrd. Masken³, davon rund 1/3 Masken des Typs FFP2/KN95.

Zur Erläuterung: Ziel der Bundesbeschaffung war, die Versorgung für mindestens 6 Monate sicherzustellen; die Bedarfsberechnungen wurden fortlaufend in Abhängigkeit von der Entwicklung des pandemischen Geschehens, der Annahme einer höheren Zahl an Nutzern von PSA, den aktualisierten Empfehlungen zur täglichen Nutzungsdauer und zum Wechselrhythmus sowie

¹ Im Rahmen der Vertragsverhandlungen gelang es dem BMG, den ursprünglich geforderten Preis von 7,95 EUR pro FFP2/KN95 Maske auf 5,95 EUR bzw. zuletzt auf 5,40 EUR pro FFP2/KN95 Maske zu reduzieren, durchschnittlich dann 5,58 EUR (netto) pro FFP2/KN95 Maske.

² Zum finalen Auftragsvolumen siehe S.2.

³ Vom 22. April 2020, modelliert von EY auf Jahresbasis.

der stärkeren Bedeutung von Eigenschutzmasken wie FFP2/KN95 im Vergleich zu reinen Fremdschutzmasken erhöht, vgl. zu modellierten Bedarfsberechnungen die Beschlüsse des „Corona Kabinetts“ vom 30. April 2020 (Stärkung inländischer Produktion) sowie vom 3. Juni 2020 („Ausgangspunkt bildete ein ermittelter Gesamtjahresbedarf für den Gesundheitssektor von maximal 6,4 Mrd. Schutzmasken.“ Abgezogen wurden die angenommenen Eigenbevorratungen durch die stationären und ambulanten Leistungserbringer in Höhe von rund 1,5 Mrd. Schutzmasken mit der Schlussfolgerung: „Als Maximalmenge für eine Beschaffung des Bundes errechnet sich somit ein Wert von 5 Mrd. Masken, verteilt zu einem Drittel auf die Wirkkategorie FFP2/KN95 sowie zu zwei Dritteln auf die Kategorie OP-Masken/Mund-Nasen-Schutz“).

Zum Zeitpunkt des letzten Vertragsschlusses mit EMIX verfügte das BMG nur über 20 Mio. auslieferungsfähige FFP2/KN95-Masken sowie rund 9 Mio. OP-Masken⁴.

Die erste Anlieferung der Fa. EMIX, die zugleich auch die erste Lieferung an den Bund überhaupt war, erfolgte bereits am 27. März 2020 in Frankfurt/Main und wurde nach Zollabfertigung und unter Begleitschutz der Bundespolizei in das Lager Apfelstädt (Thüringen) der Fa. Fiege verbracht.

Der Bund musste in der weiteren Vertragsabwicklung feststellen, dass - abweichend von den zuvor gemachten guten Erfahrungen - die von EMIX gelieferten Masken nicht mehr durchgängig der vertraglich vereinbarten Qualität entsprachen. Festzuhalten ist, dass EMIX nach Mängelrügen fehlerhafte Ware verzugslos und komplikationslos (insbesondere ohne rechtliche Auseinandersetzungen) austauschte; daher beträgt die Mängelquote⁵ von EMIX bei zwischenzeitlich insgesamt gelieferten 109 Mio. FFP2/KN95-Masken 14,7% bzw. bei 77 Mio. gelieferten OP Masken 13,2%. Die Ausfallquote ist damit eine der niedrigsten im Bereich der Direktbeschaffungen des Bundes.

Dennoch hat der Bund seine rechtlichen Handlungsmöglichkeiten geprüft und im Vergleichswege eine Reduzierung der Liefermengen vereinbart. Mit Klarstellungsvereinbarung vom 18. Mai 2020 wurde eine Reduzierung der vertraglichen Liefermenge um 33 Mio. FFP2/KN95-Masken (entspricht 212,6 Mio. EUR brutto; 178,7 Mio. EUR netto) und 126,5 Mio. OP-Masken (entspricht 90,3 Mio. EUR brutto; 75,8 Mio. EUR netto) sowie eine Anpassung der zuvor längeren Lieferfristen bis spätestens zum 30. Juli 2020 festgelegt.

Die geschuldeten Lieferungen erfolgten nicht vollständig bis zum 30. Juli 2020. Zwischen den Parteien ist streitig, ob trotz Nichteinhaltung der Frist noch ein Anspruch auf Lieferungen der ausstehenden Mengen besteht. Es handelt sich dabei insgesamt um ca. 7,5 Mio. FFP2/KN95-Masken und 6,3 Mio. OP-Masken mit einem Gesamtwert von ca. 52 Mio. EUR brutto (44,3 Mio. EUR netto). Die Parteien stehen derzeit in Verhandlungen.

⁴ Hinweis: Zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt waren die tatsächlichen Ergebnisse der Beschaffung im sog. Open-House-Verfahren. Im OHV wurden über 1.000 eingegangene Angebote geprüft und 738 Zuschläge erteilt. Dies hätte Gesamtmengen von 1.024.999.199 Stück FFP2/KN95/N95-Masken sowie 1.024.211.810 Stück medizinischer Mund-/Nasenschutz (MNS) entsprochen. Tatsächlich aber wurden allerdings nur erheblich geringere Mengen über diesen Kanal geliefert, bis Ende September waren es nur 232,4 Mio. FFP2/KN95/N95-Masken und 63,2 Mio. MNS. Die tatsächlich gelieferten Mengen blieben also um rund 77% (FFP2/KN95/N95-Masken) bzw. sogar 93% (MNS) hinter den eigentlichen bezuschlagten Mengen zurück. Diese Diskrepanz belegte die dem OHV immanente Grundannahme, dass das OHV angesichts seiner strikten zeitlichen Anforderungen (Lieferfrist) mit einer hohen Nichterfüllungsquote einhergeht. Auch deswegen war es geboten, parallel weitere Beschaffungsanstrengungen zu unternehmen.

⁵ nicht vertragsgerechte Anteile an gelieferter Ware. Anstrengungen im Wege der Direktbeschaffung wurden teilweise parallel zur Beschaffung im sog. Open-House-Verfahren (OHV) fortgesetzt.