

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Wieland Schinnenburg, Michael Theurer, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/19289 –

Bestellung von Schutzmasken, Schutzausrüstung und Desinfektionsmitteln durch die Bundesregierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Nach einem Medienbericht bekam die Bundesregierung bereits am 5. Februar 2020 Warnungen über Lieferengpässe bei Schutzmasken für Krankenhäuser, was die Bundesregierung bestätigte (<https://www.spiegel.de/wissenschaft/medizin/corona-krise-hersteller-von-schutzkleidung-greift-jens-spahn-an-a-dba397bb-d86b-4779-af8c-1912aebce7ac>). Allerdings hat die Bundesregierung erst am 3. März 2020, also gut einen Monat später, reagiert. Sie stellte „die besondere Dringlichkeit der Beschaffung der Gegenstände der persönlichen Schutzausrüstung“ fest und erstellte ein Rundschreiben, das sie weitere zwei Wochen später, am 19. März an Bundesbehörden und Landesbehörden schickte (vgl. Bundestagsdrucksache 19/18344, Antwort auf die Schriftliche Frage 85).

Bislang hat die Bundesregierung rund 108 Millionen Schutzmasken eingekauft, darunter 33 Millionen Masken der Kategorie FFP2 oder FFP3 (<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/coronavirus-weltweit-wird-um-schutzmasken-gekaempft-doch-deutschland-ruestet-sich/25766654.html>). An gleicher Stelle berichtet das Handelsblatt, dass es zu zahlreichen Betrugsfällen und erheblichen Preissteigerungen bei der Beschaffung von Schutzmasken gekommen sei, zudem wären noch immer nicht ausreichend Schutzmasken verfügbar.

Erstaunlich ist nach Auffassung der Fragesteller auch, dass die Bundesregierung offenbar keine Schutzausrüstung für Notfälle auf Lager hatte, etwa bei der Bundeswehr. Darauf zumindest deutet nach Ansicht der Fragesteller die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 95 auf Bundestagsdrucksache 19/18067 hin, wo bei der Frage nach einer Vorhaltung von Desinfektionsmitteln, Atemmasken oder Desinfektionsmittel nur auf eine angelaufene Beschaffung hingewiesen wird.

Die bisher verfügbaren Informationen über die Beschaffung von Schutzausrüstung und Desinfektionsmitteln zeigen nach Auffassung der Fragesteller, dass im Beschaffungsmanagement der Bundesregierung erhebliche Optimierungen stattfinden müssen.

1. Wann erhielt die Bundesregierung jeweils die erste Warnung über Lieferengpässe im Zusammenhang mit der Ausbreitung von COVID-19 bei Schutzmasken, Schutzausrüstung und Desinfektionsmitteln?
2. Was hat die Bundesregierung bis zum 3. März 2020 unternommen, um Schutzausrüstung, Schutzmasken und Desinfektionsmittel zu beschaffen?
3. Warum hat es bis zur Feststellung der „besonderen Dringlichkeit“ der Beschaffung bis zum 3. März 2020 gedauert?

Die Fragen 1 bis 3 werden im Gesamtzusammenhang beantwortet.

Auf Basis erster Hinweise auf etwaige Versorgungsengpässe bei persönlicher Schutzausrüstung (PSA) hat das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) am 14. Februar 2020 mit Vertretern der Länder, der Deutschen Krankenhausgesellschaft, der Ärzteschaft und einschlägiger Hersteller die konkrete Versorgungssituation in den Gesundheitseinrichtungen erörtert, mit einer E-Mail-Abfrage unter den PSA-Herstellern im Nachgang die Hinweise auf unmittelbar bevorstehende Versorgungsengpässe konkretisiert und am 19. Februar 2020 eine Umfrage unter den Krankenhäusern (Rückmeldungen von ca. 400 Krankenhäusern aus 10 Bundesländern) durchgeführt, bei der rund 70 Prozent der Krankenhäuser die Frage nach zu erwartenden Lieferschwierigkeiten bei PSA bejahten. Knapp 60 Prozent hielten den Bestand an Schutzausrüstung in den Krankenhäusern bei steigenden Fallzahlen von Infektionen mit 2019-nCoV für nicht ausreichend. Ab dem 25. Februar 2020 kamen Hinweise von Arztpraxen auf Schwierigkeiten bei der Beschaffung von PSA hinzu.

Am 28. Februar 2020 hat der gemeinsame Krisenstab des BMG und BMI eine Zentrale Beschaffung und Bevorratung von Schutzausstattung von PSA und Desinfektionsmitteln für das Gesundheitswesen durch den Bund beschlossen. Am gleichen Tag startete die Europäische Kommission ein sogenanntes EU-Joint-Procurement, für das die Bundesregierung zuvor Bedarf an Schutzausrüstung gemeldet hatte.

Vorbereitet wurde zudem eine Anordnung von Beschränkungen im Außenwirtschaftsverkehr mit bestimmten Gütern, die am 4. März 2020 in Kraft trat und mit der die Ausfuhr bestimmter PSA untersagt wurde.

Die vergaberechtlich notwendige Dringlichkeit der Beschaffung wurde im Krisenstab der Bundesregierung am 3. März 2020 festgestellt und später um weitere Beschaffungsnotwendigkeiten ergänzt.

4. Warum hat es nach dem 3. März 2020 weitere 16 Tage gedauert, bis die Bundesregierung ein „Rundschreiben zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Beschaffung von Leistungen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2“ verbreitet hat (https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/rundschreiben-anwendung-vergaberecht.pdf?__blob=publicationFile&v=6)?
 - a) Wie verbindlich ist dieses Rundschreiben für die Bundesressorts, Länder, kommunalen Spitzenverbände und Geschäftsbereichsbehörden des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)?
 - b) Was bedeutet für die Verbindlichkeit der Schlusssatz „Dieses Rundschreiben tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft“?

- c) Welche Einschränkungen bzw. Rechtsunsicherheiten bestanden für die Adressaten des Schreibens jeweils, bevor das Rundschreiben in Kraft trat?

Die Fragen 4 bis 4c werden gemeinsam beantwortet.

Das Rundschreiben, das sich insbesondere an alle Beschaffungsbehörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene richtet, bietet eine ergänzende Auslegungshilfe zur Anwendung des Vergaberechts vor dem Hintergrund der aktuellen Pandemie. Auch wenn derartige Rundschreiben keine verbindlichen Vorgaben für die Beschaffungsstellen machen, ist es üblich, sie mit dem genannten Hinweis zum Geltungszeitpunkt zu versehen. Dies dient der Anwendungsklarheit des Schreibens als zusätzliche Hilfestellung für die Adressaten. Das Schreiben ändert nichts daran, dass jede Vergabestelle für die Durchführung ihrer Vergabeverfahren und die richtige Anwendung des geltenden Vergaberechts selbst verantwortlich ist.

Am 2. April 2020 hat auch die Europäische Kommission reagiert und in einer Mitteilung ebenfalls die Möglichkeiten des Europäischen Vergaberechts zu Dringlichkeitsvergaben dargestellt, die aus deutscher Sicht das BMWi-Rundschreiben vom 19. März 2020 ergänzt und die dortigen Aussagen des BMWi zusätzlich untermauert.

5. Welche Vorräte hielt die Bundesregierung am 31. Dezember 2019 jeweils von Schutzmasken (bitte nach FFP2, FFP3 und OP-Masken differenzieren), Schutzausrüstung (Handschuhe, Schutzanzüge etc.) und Desinfektionsmitteln bei welchen Einrichtungen vor?
- a) Wurden diese Vorräte für die Bewältigung der COVID-19-Krise genutzt, und wenn ja, in welchem Umfang?
- b) Welche Vorräte hält die Bundesregierung aktuell bei welchen Einrichtungen vor?

Die Fragen 5 bis 5b werden gemeinsam beantwortet.

Die einzelnen Ressorts inklusive nachgeordnete Geschäftsbereiche haben nur teilweise, je nach Aufgabenportfolio, einzelne Schutzausrüstungsgegenstände am 31. Dezember 2019 vorgehalten. Die Vorräte wurden weitestgehend anlassbezogen bei der Bewältigung der COVID-19-Krise genutzt.

Ressort	FFP2-Masken (Stück)	FFP3-Masken (Stück)	OP-Masken (Stück)	Handschuhe (Stück)	Schutzanzüge (Stück)	Desinfektionsmittel (Liter)
BKAmt	Zum 31.12.2019 lagen im Bundeskanzleramt und im Bundesnachrichtendienst eine geringe Anzahl FFP2-Masken und Einmalhandschuhe vor. Diese Vorräte wurden nicht für die COVID19-Vorsorge eingesetzt.					
AA			100.000			
	Standardmäßig bestand eine zusätzliche Bevorratung für den Bedarf des Gesundheitsdienstes im Rahmen der Ausübung seiner dienstlichen Aufgaben. Nutzung der Vorräte zur Bewältigung der COVID-19 Krise.					
BMBF				100		50
	Nutzung der Vorräte zur Bewältigung der COVID-19 Krise.					
BMF	35	27.483	1.432.000	92.500	17.813	
	Nutzung der Vorräte zur Bewältigung der COVID-19 Krise.					
BMFSFJ			8.000			
	Nutzung der Vorräte zur Bewältigung der COVID-19 Krise.					

Ressort	FFP2-Masken (Stück)	FFP3-Masken (Stück)	OP-Masken (Stück)	Handschuhe (Stück)	Schutzanzüge (Stück)	Desinfektionsmittel (Liter)
BMI	38.902	4.280	24.200	73.149	828.608	
	Nutzung der Vorräte zur Bewältigung der COVID-19 Krise.					
BMJV	2.000		11.000			
	Nutzung der Vorräte zur Bewältigung der COVID-19 Krise.					
BMU						
	Keine Bevorratung.					
BMWi						225
	Nutzung der Vorräte zur Bewältigung der COVID-19 Krise.					
BMZ						
	Keine Bevorratung.					
BMVg	5.255	73.083	92.490	1.616.699	46.829	248.609
	Nutzung der Vorräte zur Bewältigung der COVID-19 Krise.					
BMG	2.000	2.380	76.850	158.800	200	3.090
	Nutzung der Vorräte zur Bewältigung der COVID-19 Krise.					

Mit Beginn des Corona-Geschehens in Deutschland und vor Beginn der Beschaffungsmaßnahmen wurden die aktuellen Bedarfe bei den Ressorts abgefragt. Von der zentral beschafften und gelieferten Schutzausrüstung erhielt der Bund 15 Prozent. Mit Stand vom 28. Mai 2020 verteilte das Technische Hilfswerk folgende Mengen an die Verfassungsorgane und obersten Bundesbehörden einschließlich ihrer Geschäftsbereiche:

Einrichtung	FFP2-Masken (Stück)	FFP3-Masken (Stück)	OP-Masken (Stück)	Handschuhe (Stück)	Schutzanzüge (Stück)	Desinfektionsmittel (Liter)
AA	178.630	0	0	954.400	0	
BAG	0	0	0	0	0	
BBk	200	4.540	0	3.500	0	
BfDI	0	0	0	0	0	
BFH	0	0	0	0	0	
BGH	0	0	0	0	0	
BKAmt	24.000	1.720	124.950	32.400	200	500
BKM	3.786	0	47.550	5.000	0	150
BMAS	104.255	1.045	805.310	216.900	150	3314
BMBF	15.202	0	6.000	11.480	25	520
BMEL	10.355	200	141.550	113.400	280	300
BMF	1.536.360	7.400	4.948.010	2.370.550	2.230	13.170
BMFSFJ	10.000	0	11.700	16.100	0	0
BMG	59.051	1.700	512.500	443.700	100	1000
BMI	2.396.962	219.850	10.034.535	8.409.010	9.780	100.946
BMJV	8.650	0	12.500	15.900	0	719
BMU	25.000	660	259.100	41.600	0	154
BMVg	508.370	29.130	28.000	702.400	0	0
BMVI	323.100	0	477.700	601.000	0	0
BMWi	9.998	2.450	27.850	81.000	685	828
BMZ	140	0	3.360	3.000	0	0
BPA	0	1.670	6.000	10.000	50	535

Einrichtung	FFP2-Masken (Stück)	FFP3-Masken (Stück)	OP-Masken (Stück)	Handschuhe (Stück)	Schutzanzüge (Stück)	Desinfektionsmittel (Liter)
BPrA	0	0	0	0	0	0
BR	0	350	17.500	17.500	175	45
BRH	300	0	0	1.500	0	0
BT	1.850	200	43.100	5.500	70	655
BVerfG	120	0	33.450	9.900	20	0
BVwerG	0	0	0	0	0	0
Gesamt	5.216.329	270.915	17.528.635	14.065.740	13.765	122.835

6. Welche Mengen an Schutzausrüstung, Atemschutzmasken und Desinfektionsmitteln benötigt Deutschland zur Bewältigung der COVID-19-Krise pro Monat nach Schätzungen der Bundesregierung, und welche Mengen werden insgesamt im Jahr 2020 benötigt?

Als Jahresbedarf für den Gesundheitssektor werden rund 5 Milliarden Masken angenommen (gerundet 417.000 Stück pro Monat), verteilt zu einem Drittel auf die Kategorien FFP2 und FFP3 sowie zu zwei Dritteln auf die Kategorie OP-Maske/Mund-Nasen-Schutz. Annahmen zur Bevorratung und Beschaffung der Länder für den stationären Bereich, der Eigenvorsorge der Krankenhäuser und der stationären Einrichtungen sowie des ambulanten Sektors wurden einbezogen.

7. Wann hat die Bundesregierung damit begonnen, Schutzausrüstung, Atemschutzmasken und Desinfektionsmittel zu beschaffen?
- Welche Mengen welcher Artikel wurden wann durch welches Bundesministerium bestellt?
 - Welche Mengen welcher Artikel wurden wann geliefert?
 - Welche Mengen welcher Artikel sollen noch durch welches Bundesministerium bestellt werden?
 - Welche Mengen welcher Artikel sind bestellt, aber noch nicht geliefert, und wann sollen die Lieferungen erfolgen?
 - Welche Kosten sind jeweils für die einzelnen Bestellungen insgesamt und pro Artikel angefallen (bitte zwischen den unterschiedlichen Artikeln differenzieren, wenn eine Bestellung mehrere Artikel umfasst)?
 - Welche weiteren Kosten werden für noch kommende Bestellungen anfallen?

Die Fragen 7 bis 7f werden gemeinsam beantwortet.

Mit Beschluss des Corona-Kabinetts vom 30. März 2020 wurden die Maßnahmen des Bundes im Beschaffungstab (BMG, BK-Amt, AA, BMF, BMWi und BMVI) gebündelt. Seit Anfang März 2020 hat das mit der Beschaffung federführend beauftragte BMG deutlich mehr als 500 Millionen FFP2-/ KN95-/ FFP3-Masken sowie mindestens 1,5 Milliarden OP-Masken beschafft.

Kurze Zeit nach den ersten Beschaffungen begann die Auslieferung an die Warenempfänger (Länder, Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung, Kassenzahnärztliche Vereinigungen); in Bezug auf Masken der Wirkkategorien FFP2 und OP wird die Auslieferung in den nächsten Tagen eingestellt.

Bis zum 22. Mai 2020 wurden insgesamt ausgeliefert:

Produkte	Menge
FFP2	72.805.981 Stk.
FFP3	2.173.738 Stk.
OP	176.932.663 Stk.
Handschuhe	85.717.997 Stk.
Desinfektionsmittel	551.105 Liter
Schutzanzüge	498.359 Stk.
Schutzkittel	442.945 Stk.
Schutzbrillen	237.671 Stk.

Auf Basis der kontrahierten Mengen und zusätzlich zu den vorstehend aufgeführten bereits ausgelieferten Produktgruppen wird noch die Lieferung von knapp 2 Mrd. Schutzgegenständen aller Produktgruppen erwartet.

Auf Basis der insgesamt kontrahierten Mengen ergeben sich Kosten je Produktgruppe gemäß der nachfolgenden Aufstellung. Die geplanten Kosten für das erst anlaufende Tenderverfahren „Maskenproduktion in Deutschland“ werden separat dargestellt.

Kosten der bereits laufenden PSA-Beschaffung :

Produkte	Kosten in Mio. Euro
FFP2	4.424
FFP3	259
OP	1.114
Handschuhe	110
Desinfektionsmittel	83
Schutzkittel /-anzüge	209
Schutzbrillen	68
Vollgesichtsmasken/Faceshields	3

Für die laufenden Verfahren summieren sich die Kosten auf 6.270 Mio. Euro.

Für das anlaufende Tenderverfahren „Maskenproduktion in Deutschland“ wird auf Basis vergebener Rahmenverträge mit folgenden Kosten gerechnet:

Produkte	Kosten in Mio. Euro
FFP2	636
OP	411
Schutzkittel /-anzüge	64

Zum gegenwärtigen Kenntnisstand sind über die zuvor genannten Bestellmengen und -kosten keine weiteren Bestellungen geplant.

8. Welche Organisationseinheiten, Stellen, Unternehmen und Organisationen haben die Bundesregierung bei der Bestellung von Schutzausrüstung, Atemschutzmasken und Desinfektionsmitteln unterstützt?
 - a) Sollten Artikel über das Beschaffungssamt der Bundeswehr beschafft werden, und wenn ja, in welchem Umfang, und wie erfolgreich waren diese Beschaffungen?
 - b) Hat die Bundesregierung die Infrastruktur privater Unternehmen genutzt, und wenn ja, welcher, und mit welchem Ergebnis?
 - c) Was ist aktuell der bevorzugte Beschaffungsweg der Bundesregierung für die einzelnen Produkte?

Die Fragen 8 bis 8c werden gemeinsam beantwortet.

Bei der Durchführung der Beschaffung und der Lagerung wird das BMG durch das Beschaffungsamt des Bundesministeriums der Verteidigung (BAAINBw) in Zusammenarbeit mit dem Beschaffungsamt des BMI (BeschA) und der Generalzolldirektion (GZD) im Wege der Amtshilfe unterstützt. Das Technische Hilfswerk unterstützt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) logistisch bei der Verteilung der für den Bund beschafften Schutzausrüstungsgegenstände. Im Rahmen verschiedener Rahmenverträge haben zudem große deutsche Unternehmen einen großen Beitrag zur Versorgung mit PSA geleistet.

9. Trifft es zu, dass einzelne Lieferungen von Schutzmasken von anderen Staaten oder Organisationen umgeleitet wurden, und wenn ja, in welchem Umfang, und wann (vgl. etwa <https://www.bild.de/regional/berlin/berlin-aktuell/bericht-schutzmasken-lieferung-fuer-berlin-von-den-usa-a-bgefangen-69824084.bild.html>)?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis von Umleitungen.

10. Welche Mengen bestellter Schutzausrüstung, Masken und Desinfektionsmittel wurden nicht oder fehlerhaft geliefert, und welcher finanzielle Schaden ist der Bundesregierung hieraus entstanden, bzw. welche Forderungen gegenüber den Lieferanten sind noch offen?

Normabweichungen lassen sich in rund 20 Prozent der Fälle feststellen. Werden nachteilige Normabweichungen bereits im Ursprungsland festgestellt, führen sie regelmäßig zur Zurückweisung der Ware. Bei Feststellung von Mängeln im Rahmen der Qualitätsprüfung der nach Deutschland eingeführten Waren erfolgt regelmäßig eine Sperrung und Aufforderung zur Rücknahme durch die Lieferanten. Warenlieferungen werden bei Annahme und beim Endabnehmer in branchenüblicher Form auf die dokumentierten Liefermengen hin kontrolliert. Bei dieser Plausibilitätskontrolle werden – neben qualitativen Mängeln – immer wieder auch weitere Abweichungen (leere Kartons, geringere Mengen, Masken einer niedrigeren Qualitätsstufe) registriert. Diese Mengenabweichungen werden zivilrechtlich geltend gemacht.

11. Wurde die Bundesregierung bei der Bestellung von Schutzmasken, Schutzausrüstung und Desinfektionsmitteln betrogen, und wenn ja, wie hoch ist der finanzielle Schaden?

Es gab mehrere Sachverhalte, die das Vorliegen von Betrugsversuchen nahelegen. Ein Schaden ist daraus bislang nicht entstanden.

12. Wurden Schutzmasken, Schutzausrüstung oder Desinfektionsmittel aus den Bestellungen der Bundesregierung gestohlen, und wenn ja, in welchem Umfang, und mit welchem finanziellen Schaden?

Es liegen keine Informationen über Diebstähle vor.

13. Was hat die Bundesregierung wann unternommen, um Schutzmasken in Deutschland zu produzieren, und welche Mengen sollen hier wann produziert werden?
 - a) Welche Anzahl an Schutzmasken aus deutscher Produktion wurden bisher beschafft?

- b) Welche Anzahl an Schutzmasken aus deutscher Produktion wurden der Bundesregierung bisher angeboten?
- c) Wenn Angebote über in Deutschland hergestellte Schutzmasken abgelehnt wurden, aus welchen Gründen wurden diese Angebote abgelehnt?

Die Fragen 13 bis 13c werden gemeinsam beantwortet.

Ein besonders wichtiges Ziel ist die Stärkung der inländischen Produktion von PSA. In Deutschland werden viele hochqualitative Ausgangsmaterialien hergestellt, die Lohnveredelung und Fertigstellung erfolgt dagegen überwiegend in Asien. Mit dem Ziel, den nationalen Bedarf aus dem Inland heraus besser decken zu können, wurden verschiedene Anreizinstrumente entwickelt und getestet. Eine dieser Maßnahmen ist das sogenannte Tender-Verfahren „Maskenproduktion in Deutschland“, mit dem Rahmenverträge über die Lieferung von PSA (FFP2-Masken, OP-Masken, Schutzkittel) zur Versorgung und Aufrechterhaltung des deutschen Gesundheitssystems während der Corona-Krise abgeschlossen wurden.

Entsprechend dem Beschluss des Corona-Kabinetts am 9. April 2020 hat das BMWi zudem einen Arbeitsstab Produktion eingerichtet. Diesem gehören neben dem federführenden BMWi das BMG und auch die Ressorts BMF, BMAS, BMVI sowie das BKAmT an. Die Aufgabe des Arbeitsstabes besteht vorrangig in der Ermöglichung und Förderung von privatwirtschaftlichen Investitionen in Produktionskapazitäten, die zur Erreichung Bedarfsziele erforderlich sind. Zusätzlich können Unternehmen, die eine Produktionsumstellung auf Schutzmasken planen und hierfür Investitionen tätigen müssen, zur Finanzierung das branchenoffene KfW Sonderprogramm nutzen. Dabei handelt es sich um Kreditfinanzierung, die über eine Hausbank vergeben werden. Beginnend im Juni 2020 und bis zum Jahresende 2021 werden über das anlaufende Tenderverfahren zur Förderung der inländischen Maskenproduktion (federführend BMG) voraussichtlich insgesamt rund 3,5 Milliarden Masken der Wirkkategorien FFP2- und OP-Masken zur Verfügung stehen. Die Anbieter sichern durchgängig die vertraglich vereinbarten Liefermengen zu.

Angebote aus deutscher Produktion in den bisherigen Beschaffungskanälen sind zu vernachlässigen. Im Rahmen des Tenderverfahrens wurden der Bundesregierung zunächst insgesamt 10,7 Milliarden Schutzmasken angeboten.

Alle Beschaffungsmaßnahmen wurden auf Basis von definierten Qualitätsstandards durchgeführt. Angebote aus deutscher Produktion wurden abgelehnt, weil sie die Qualitätsstandards nicht erfüllt haben oder im Rahmen von Ausschreibungsverfahren bei gleichwertigem Standard preislich unterboten wurden. Einzelne Angebote von deutschen Anbietern mussten zudem deshalb abgelehnt werden, weil die angebotenen Mengen weit unter den erforderlichen Mengen lagen und der logistische Aufwand für Kleinstlieferungen nicht wirtschaftlich umgesetzt werden konnte.