

Vom Senat am 14. April 2020 beschlossene Fassung

Senator für Finanzen

09.04.2020

Vorlage für die Sitzung des Senats am 14. April 2020

„Schnelle und flexible Beschaffung und Logistik der Bedarfsermittlung und Warenverteilung von Leistungen (z.B. Schutzausrüstung, Gesichtsmasken) die unmittelbar mit der Covid-19-Krise zusammenhängen über eine Zentrale Beschaffungsstelle“

A. Problem

Die Freie Hansestadt Bremen steht aktuell - wie alle Bundesländer und Kommunen - vor der großen Herausforderung, die öffentliche Verwaltung, insbesondere die Einsatzkräfte und Beschäftigten im Gesundheitsbereich, für die polizeiliche und nicht polizeiliche Gefahrenabwehr und in weiteren krisenrelevanten Verwaltungsbereichen, mit Leistungen zur Eindämmung der COVID-19 Pandemie und zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes auszurüsten.

Aufgrund der steigenden Anzahl der Infektionen mit dem Coronavirus weltweit, ist der Beschaffungsmarkt für Waren zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus zusammengebrochen. Einer weltweit exponentiell gestiegenen Nachfrage nach Schutzausrüstung, Gesichtsmasken, Einmalhandschuhen, Desinfektionsmitteln, Verbandsmaterial etc. stehen nur sehr begrenzt vorhandene Fertigungskapazitäten, größtenteils in Asien, gegenüber. Hier bedarf es einer reaktionsschnellen Beschaffungseinheit, in welcher der Überblick über die Bedarfe und das Know-How über das Marktgeschehen gebündelt werden.

Für die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen, die zur Eindämmung der Corona-Pandemie benötigt werden, kann auf vergaberechtliche Verfahrenserleichterungen aufgrund der bestehenden Dringlichkeit der Bedarfe zurückgegriffen werden (Rundschreiben der zentralen Service- und Koordinierungsstelle für die Vergabe von Bau- und Dienstleistungen (zSKS) bei der

Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa vom 1. April 2020: „Umgang mit der Corona-Pandemie“). Verfahrenserleichterungen bei EU-, wie auch in nationalen Vergabeverfahren können entsprechend der von den Bundesministerien hierzu herausgegebenen Erlasse, Rundschreiben und Bekanntmachungen und der Mitteilung der EU Kommission (2020/C 108 I/01), in Anspruch genommen werden.

In Fällen von äußerster Dringlichkeit gibt es die Möglichkeit, ein formfreies Verfahren ohne Teilnahmewettbewerb anzuwenden. Hierbei muss jedoch grundsätzlich jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob die Voraussetzungen gegeben sind. Da die bestehende äußerste Dringlichkeit bei der Beschaffung von Leistungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie und die zahlreich auftretenden Beschaffungsvorgänge einer solchen jeweiligen Einzelfallprüfung entgegen stehen, bedarf es einer für den Tagesbetrieb der zentralen Beschaffungsstelle massentauglichen Vorgehensweise.

B. Lösung

Organisation und Befugnisse der Beschaffungsstelle

Bei der Feuerweherschule Bremen in der Scharnhorst Kaserne wird federführend von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz in Zusammenarbeit mit dem Senator für Inneres und dem Senator für Finanzen eine zentrale Beschaffungsstelle befristet bis zum 31.07.2020 für entsprechende Waren und Dienstleistungen des Landes und der Stadtgemeinde Bremen eingerichtet. Es besteht für die Ressorts kein Anschlusszwang. Der Stadtgemeinde Bremerhaven wird es freigestellt, sich ebenfalls an diese Beschaffungsstelle zu wenden.

Dieser interdisziplinären und ressortübergreifend zusammengesetzten Beschaffungsgruppe (Senatorin Gesundheit, Senator für Finanzen, Polizei, Feuerwehr) wird die Verantwortung zur eigenständigen Entscheidung übertragen. Sofern eine weitere Entscheidungsabsicherung für erforderlich gehalten wird, geben die Gesundheitsstaatsrätin und eine/r der Staatsräte im Finanzressort gemeinsam die Zustimmung. Beide haben das Recht, eine Senatsentscheidung herbeizuführen.

Die Feuerweherschule Bremen stellt in der Scharnhorst Kaserne ihre Räumlichkeiten und eine IT-Ausstattung zur Verfügung. Neben Vertretern der Feuerweherschule setzt sich das „Beschaffungsteam“ über abgeordnete Mitarbeiter*innen aus der Verwaltung ressortübergreifend zusammen. Die zentrale Beschaffungsstelle stellt die Beschaffung von Leistungen zur Eindämmung der Pandemie und zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs der öffentlichen Verwaltung des Landes Bremen und der Stadtgemeinde Bremen sicher und wird zunächst befristet bis zum 31.07.2020 eingerichtet.

Es könnte auch sinnvoll sein, zu ermöglichen, dass auch der Bedarf von Arztpraxen über die Kassenärztliche Vereinigung an diese Beschaffungsstelle herangetragen wird. Hinsichtlich der Erstattungs- und Abrechnungsmodalitäten wären allerdings noch entsprechende Vereinbarungen und Absprachen zu treffen. Grundsätzlich ist es denkbar, den Beschaffungsauftrag auch für diesen Kreis zu erweitern.

Die Bedarfsträger in den Ressorts bündeln die Anfragen innerhalb ihrer Zuständigkeit und geben ihre Bedarfe über die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz an die zentrale Beschaffungsstelle. Die Bedarfsträger informieren ihre jeweiligen Ressorts eigenständig.

Zwischen Markterkundung, Angebotseinholung, Angebotsprüfung und Beauftragung des Angebots liegen häufig nur wenige Stunden, um überhaupt entsprechende Leistungen erhalten zu können. Um die Entscheidungswege kurz und effizient zu halten, erfolgt die fachliche Prüfung und Freigabe direkt in der Beschaffungsstelle durch eine/r Mitarbeiter/in des Gesundheitsressorts.

Die massiven Engpässe führen auch zu exorbitanten Preissteigerungen, z.B. für FFP2- Gesichtsmasken um mehr als 3000 % innerhalb von wenigen Wochen. Die Angemessenheit der Preise verändert sich bei bestimmten Produkten täglich, so dass die Preisprüfung und Preisverhandlung nur über eine zentrale Beschaffungsstelle zielorientiert erfolgen kann.

Die Verteilung der eingegangenen Lieferungen wird nach Festlegung in einem Verteilungsschlüssel durch das Gesundheitsressort von der Beschaffungsstelle logistisch abgewickelt.

Sofern weitere Personalbedarfe entstehen, werden diese im Rahmen der „Bedarfsbezogenen Personalumsteuerung“ sichergestellt.

Grundsätze und Verfahren der Beschaffung

Die Beschaffung von Leistungen, mit deren Hilfe der weiteren Verbreitung des Covid-19-Virus unmittelbar entgegengewirkt werden kann [zB Schutzausrüstung, Desinfektionsmittel], ist in der gegenwärtigen Situation außerordentlich dringlich. Aufgrund der zurzeit stattfindenden Verknappung dieser Leistungen auf dem verfügbaren Markt und der Tatsache, dass – wenn überhaupt – potentielle Bieter nur sehr vereinzelt und innerhalb kurzer Zeiträume als Lieferanten in Betracht kommen, kann der Beschaffungsvorgang ohne Einzelfallbegründung über die Beschaffungsstelle nach den folgenden Verfahren abgewickelt werden:

Bei einem geschätzten Auftragswert oberhalb des EU-Schwellenwertes in Höhe von 214.000,- € (ohne UST) kann ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb (§§ 119 Abs. 5 GWB i.V.m. §§ 14 Abs. 4, 17 VgV) mit nur einem Bieter ausgewählt werden.

Bei einem geschätzten Auftragswert unterhalb des EU-Schwellenwertes in Höhe von 214.000,- € (ohne UST) kann eine Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb (§ 8 Abs. 4, Ziffer 9, 10 und 14 iVm § 12 Abs. 3 UVgO) mit nur einem Bieter ausgewählt werden.

Die Angebotseinholung und Beauftragung kann bei beiden o.g. Verfahren jeweils über das Kommunikationsmittel E-Mail oder im Notfall auch per Telefon (mit entsprechender interner Dokumentation) und ohne die Verwendung der bremischen Formulare erfolgen. Der e-Vergabe-Erlass 01/2018 zSKS (elektronischen Vergabe und Vergabeformulare) findet keine Anwendung.

Der Kontaktaufnahme per E-Mail oder Telefon stehen für die Verfahren bei äußerster Dringlichkeit auch nicht die Vorgaben zur elektronischen Kommunikation im Vergabeverfahren aus § 9 Abs. 1 und 2 VgV sowie aus § 7 Abs. 1 und 2 UVgO entgegen. Für Vergabeverfahren im EU-Bereich führt die EU-Kommission in ihren

Leitlinien zur Nutzung des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der durch die COVID-19-Krise verursachten Notsituation vom 01.04.2020 (2020/C 108 I/01) aus, dass öffentliche Auftraggeber im Falle der -hier gegebenen- Einschlägigkeit der schwerpunktmäßig auf die Auftragsvergabe in Fällen von äußerster Dringlichkeit ausgerichteten Leitlinien direkt mit potenziellen Auftragnehmern verhandeln können und keine Anforderungen hinsichtlich der Veröffentlichung, der Fristen oder der Mindestanzahl der zu konsultierenden Bewerber oder sonstige verfahrenstechnische Anforderungen bestehen. Um die Auftragsvergabe zu beschleunigen könnten öffentliche Auftraggeber u. a. auch in Betracht ziehen, mit potenziellen Auftragnehmern innerhalb und außerhalb der EU per Telefon, E-Mail oder persönlich Kontakt aufzunehmen. Auch das Bundeswirtschaftsministerium weist in seinem Rundschreiben zur Anwendung des Vergaberechts im Zusammenhang mit der Beschaffung von Leistungen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 vom 19.03.2020 darauf hin, dass Angebote im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerbs formlos eingeholt werden können; das Rundschreiben bezieht sich neben EU-weiten Vergaben nach der VgV auch auf nationale Vergaben nach der UVgO (dort insbes. §38 Abs, 4 Nr.2)

Die Voraussetzungen für dieses Verfahren liegen stets vor, wenn es um die sehr kurzfristige Erfüllung des unmittelbaren Bedarfs an Leistungen für Krankenhäuser und Gesundheitseinrichtungen im Zusammenhang mit der COVID-Pandemie geht. Für die Beschaffung entsprechender Leistungen zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes der öffentlichen Verwaltung sind diese Verfahren entsprechend anzuwenden. Eine Einzelfallbegründung kann entfallen, wenn auf die in dieser Senatsvorlage aufgeführten Aspekte verwiesen werden kann.

Trotz der erleichterten Vergabeverfahren können nicht alle vergaberechtlichen Verfahrensvorgaben, z.B. Bedarfsermittlung und Bündelung, Prüfung der Anbieter, Prüfung der Angebote, Öffnung der Angebote und Dokumentation vollständig in aller Tiefe eingehalten und angewendet werden. Die zSKS wird zusammen mit dem Senator für Finanzen hierzu noch ergänzende Handlungshilfen erstellen. Außerdem werden von der zSKS praxisorientierte, weitestgehend standardisierte Formulierungshilfen für einen Vergabebericht bereitgestellt.

Nach Einholung der Angebote durch die Beschaffungsstelle erfolgt die fachliche Prüfung und Freigabe der Angebote über die, in die Beschaffungsstelle entsendete Vertretung des Gesundheitsressorts. Nach entsprechender Freigabe erfolgt die Beauftragung über die Beschaffungsstelle im Namen und auf Rechnung der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz per E-Mail und nur in Notfällen und mit entsprechender interner Dokumentation per Telefon.

Das Verfahren wird nach den Standards der zSKS in einem Vergabevermerk dokumentiert.

Nach Eingang der Leistung informiert die Beschaffungsstelle die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz über den vorhandenen Liefer- und Warenbestand. Die Verteilung erfolgt über das Gesundheitsressort je nach Priorität über einen Verteilungsschlüssel, der mit dem Krisenstab abgestimmt ist.

Haushalts- und Kassenmäßige Abwicklung

Der Senat hat am 31.03.2020 ein Budget in Höhe von 5,9 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Das Gesundheitsressort wird gebeten, eine weitergehende Budgeteinschätzung vorzulegen. Die HaFa-Befassung ist eingeleitet. Diese Mittel werden von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz verwaltet. Im Rahmen des Bestellvorganges wird sichergestellt, dass die Erstattungszusagen bzw. –verpflichtungen vom Bundesgesundheitsministerium, der Kassenärztlichen Vereinigungen und der Pflegeversicherungen und Weiteren dokumentiert werden, und damit zeitnah realisiert werden könnten.

Soweit Fachressorts bereits Lieferungen erhalten haben bzw. erhalten, wird im Rahmen der internen Verrechnung der Ausgleich mit entsprechend dafür vorhanden Hausmitteln vorgenommen.

Die damit entstehenden Personalbedarfe werden im Rahmen der „Bedarfsgerechten Personalumsteuerung“ sichergestellt.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Das Personal wird von den beteiligten Ressorts gestellt.

Die Vorlage hat gleichermaßen Auswirkungen auf Frauen und Männern, sodass gleichstellungspolitische Aspekte nicht berührt sind.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, dem Senator für Inneres, der Senatskanzlei und der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa und der Stadtgemeinde Bremerhaven abgestimmt.

Mit dem Krisenstab wurde das Vorgehen abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet nach Beschlussfassung im Senat. Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat beschließt, dass eine ressortübergreifende zentrale Beschaffungsstelle für die Beschaffung von Leistungen (z.B. Schutzausrüstung, Desinfektionsmittel), die unmittelbar mit der Covid-19-Krise zusammenhängen, mit abschließender Entscheidungsbefugnis befristet bis zum 31.07.2020 eingerichtet wird.
2. Der Senat beschließt, befristet bis zum 31.07.2020 die Beschaffung auf der Grundlage des vorliegenden Verfahrens durchzuführen. Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa wird in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen gebeten, eine Handlungshilfe zu erstellen.
3. Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz wird gebeten in Abstimmung mit dem Senator für Finanzen den weiteren Finanzierungsbedarf abzuschätzen und dem Senat kurzfristig einen Vorschlag zur Aufstockung des Budgets vorzulegen.