

In der Senatssitzung am 25. August 2020 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz

Der Senator für Finanzen

Datum 24.08.2020

„Neufassung“

Vorlage für die Sitzung des Senats am 25.08.2020

„Beschaffung von persönlicher Schutzausrüstung (PSA) und hygienischer Infrastruktur - Abbau der Lagerbestände, Ausstattung der öffentlichen Verwaltung und Anpassung des Budgetrahmens“

A. Problem

Der Senat hat am 28.04.2020 auf Grundlage der zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Informationen ein Budget von 110 Mio. € für die Beschaffung von persönlicher Schutzausrüstung (PSA; 90 Mio. €) und hygienischer Infrastruktur (20 Mio. €) beschlossen.

Die Beschaffung von hygienischer Infrastruktur gemäß den Anforderungen der Fachdienste für Arbeitsschutz für die öffentliche Verwaltung und die dazugehörigen öffentlichen Einrichtungen erfolgt durch den zentralen Einkauf im Einkaufs- und Vergabezentrum (EVZ) bei Immobilien Bremen AöR. Das Verfahren ist im Rundschreiben 10/2020 des Senators für Finanzen vom 11.05.2020 (Hinweise zur Beschaffung hygienischer Infrastruktur - Organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen) geregelt. Das Budget wird vom Senator für Finanzen verwaltet (s. dazu Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses vom 08.05.2020, VL 20/1288). Die Bedarfe der hygienischen Infrastruktur umfassen im engeren Sinne neben der Beschaffung auch Zusatzanforderungen an die Gebäudereinigung, die mit der Wiederöffnung von öffentlichen Einrichtungen und zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes verbunden sind. Zur Eindämmung der Virusausbreitung sind Sonderleistungen im Reinigungsbereich bei dem zuständigen Dienstleister Immobilien Bremen AöR (IB) unumgänglich, die dort zu außerplanmäßigen Mehrausgaben führen werden, die im Rahmen der hygienischen Infrastruktur zu berücksichtigen sind.

Für die Beschaffung von persönlicher Schutzausrüstung (hierzu zählen auch Desinfektionsmittel) wurde durch Senatsbeschluss vom 14.04.2020 die ressortübergreifende PSA-Beschaffungsstelle (PSA-B) eingerichtet, die in die

Organisationsstruktur des Krisenstabes eingebunden ist und mit dem EVZ eng kooperiert. Das Budget wird durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz verwaltet. Die PSA-B hat auf die damaligen Lieferengpässe mit dem Aufbau von Lagerbeständen reagiert, die die Versorgung der Bedarfsträger zur Bekämpfung der Corona-Pandemie sicherstellen soll. Das Lager der PSA-B besteht durch den Senats-Beschluss vom 16.06.2020 noch bis zum 30.09.2020. Es ist beabsichtigt, das Lager im Anschluss in ein Pandemielager für die öffentliche Verwaltung zu transformieren.

Aufgrund der Entspannung am Beschaffungsmarkt und des aktuellen Pandemie-Verlaufes sind die Abfragen an PSA stark rückläufig und viele Bedarfsträger decken ihre PSA-Bedarfe wieder über ihre originären Beschaffungsstrukturen.

Im Haushalt des Landes Bremen wurden für die Beschaffung von PSA über die zentrale PSA-B kurzfristig Haushaltsmittel in Höhe von 90 Mio. € verfügbar gemacht. Der kalkulierte Bedarf reduziert sich aufgrund der aktuellen Entwicklungen 2020 auf 43 Mio. €. Von diesem Budget sind bis zum 27.07.2020 rund 30 Mio. € verausgabt. Davon sind bisher Waren im Wert von insgesamt 3,9 Mio. € an alle Bedarfsempfänger ausgeliefert. Nichtöffentliche Bedarfsempfänger haben davon Waren im Wert von 1,54 Mio. € erhalten. Der überwiegende Anteil ging an öffentliche (verwaltungsinterne) Bedarfsempfänger.

Mit Senatsbeschluss vom 28.04.2020 war eine Refinanzierung der Ausgaben durch Inrechnungstellung an alle Bedarfsträger geplant. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen und des unerwarteten Verlaufs der tatsächlichen Nachfrage ist dieses Vorgehen nicht mehr wirtschaftlich. Die europäische Kommission hatte zeitgleich im April mit Wirkung zum 30.01.2020 die Befreiung von Eingangsabgaben und Mehrwertsteuer für Gegenstände, die zur Bekämpfung der Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs im Jahr 2020 benötigt werden, beschlossen (C(2020) 2146). Danach sind alle Gegenstände von Eingangsabgaben (Zölle, Abgaben gleicher Wirkung, Abschöpfungen und sonstige bei der Einfuhr zu erhebende Abgaben gem. 2 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1186/2009) und von Mehrwertsteuer befreit, sofern sie von staatlichen oder öffentlichen Stellen oder in deren Auftrag bzw. von anerkannten Wohlfahrtsorganisationen oder in deren Auftrag eingeführt werden und dazu bestimmt sind, kostenlos an Covid-19 Erkrankte bzw. davon Bedrohte oder den an der Bekämpfung des Ausbruchs Beteiligte verteilt oder zur Verfügung gestellt werden.

Infolge dessen würde nach aktuellem Stand die angestrebte Inrechnungstellung nachträgliche Kosten für Zoll und Einfuhrumsatzsteuer in Höhe von 2,07 Mio. € verursachen, da der Beschluss der EU nur bei kostenloser Weitergabe greift. Dem

gegenüber stünden aber lediglich potentielle Einnahmen von bisher ausgelieferter PSA an nichtöffentliche Bedarfsempfänger in Höhe von 1,54 Mio. €

Weitere Warenabgänge an „nicht-öffentliche“ Bedarfsträger sind derzeit, auch vor dem Hintergrund eines sich schnell erholenden Beschaffungsmarktes für PSA, nicht zu erwarten.

Der Krisenstab in Bremerhaven hat vor der Errichtung der PSA-B und in Fällen, in denen die PSA-B die Bedarfe in Bremerhaven nicht decken konnte, PSA von Dritten bezogen. Daher wurden in der Not- und Dringlichkeitsphase eigenständig Beschaffungen ausgelöst. Der Magistrat Bremerhaven macht für bislang verauslagte Ausgaben für nicht über die PSA-B beschaffte Bedarfe in Höhe von 938.620,17 € geltend, sowie 156.873,93 € (einschließlich Reinigung) aus Landesmitteln für die Bereitstellung aus Mitteln der hygienischen Infrastruktur. Diese Kosten für PSA und hygienischen Infrastruktur sind im Haushalt Bremerhavens nicht veranschlagt.

B. Lösung

Die über die PSA-B beschafften Waren werden rückwirkend kostenlos an die Bedarfsträger weitergegeben. Dadurch entfallen die Kosten für Zoll und Einfuhreinkommenssteuer gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission. Zusätzlich fällt kein weiterer Personalaufwand für das Rechnungsmanagement und die Zahlungsüberwachung an. Insgesamt würden bereits die Kosten für Zollgebühren und Einfuhrumsatzsteuer die möglichen Einnahmen von nichtöffentlichen Bedarfsempfängern um rd. 0,5 Mio. € übersteigen. Es erfolgt daher keine Inrechnungstellung seitens der PSA-B an die Bedarfsträger. Dieses Vorgehen ist wirtschaftlicher als die ursprünglich vorgesehene Kostenerstattung.

In Bezug auf die Weitergabe der PSA-Waren an öffentliche Bedarfsempfänger ist die kostenlose Zurverfügungstellung auch insofern wirtschaftlich, als dass der Verzicht auf die Verrechnungen bzw. Erstattungen innerhalb der bremischen Haushalte Verwaltungsaufwand in den einzelnen Dienststellen spart, die ihrerseits grundsätzlich nicht in der Lage sind, dezentral die entsprechenden Mittel bereitzustellen.

Die kostenlose Zurverfügungstellung trägt unter Wirtschaftlichkeitsaspekten auch dazu bei, den aktuell vorhandenen Lagerbestand, insbesondere die für den nicht patientennahen Einsatz vorgesehene PSA bis zum 30.09.2020 so weit wie möglich zu reduzieren, auch vor dem Hintergrund einer begrenzten Haltbarkeit der dort gelagerten Artikel.

Für die Ausstattung der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Beschaffung hygienischer Infrastruktur über das EVZ bedeutet dies, dass die Lagerbestände der PSA-B den etablierten Beschaffungsstrukturen der FHB zugeführt und über den durch das EVZ betriebenen Bremischen Einkaufs- und Bestellkatalog (BreKat) den Nutzungsberechtigten bzw. den Dienststellen der bremischen Verwaltung angeboten werden, sofern sie zur Bekämpfung der Corona-Pandemie benötigt werden. Die

Abgabe dieser Artikel erfolgt für die bremischen Dienststellen (Land und Stadtgemeinde Bremen sowie Bremerhaven) und weitere BreKat-Nutzer kostenfrei. Die erforderliche Anbindung Bremerhavens an den BreKat wird zwischen dem EVZ und dem Magistrat veranlasst. PSA (hierzu zählen Mund-Nasen-Schutz, Handschuhe usw.) wird in Bezug auf die bremische Verwaltung zukünftig als Teil der Beschaffung hygienischer Infrastruktur verstanden.

Die Artikel der hygienischen Infrastruktur umfassen neben den aus den vorhandenen PSA-Lagerbeständen abbildbaren Artikeln ein erweitertes Bestellkontingent, zu dem auch Reinigungsmittel, Absperrbänder und Hygieneschutz-Aufsteller gehören. Das EVZ in Zusammenarbeit mit der PSA-B bereitet hierzu die entsprechende Umsetzung vor und dokumentiert die verwaltungsinternen Bedarfe. Hinsichtlich des Beschaffungsprozesses gelten dabei weiterhin die Regelungen gemäß Rundschreiben 10/2020 des Senators für Finanzen vom 11.05.2020 (Hinweise zur Beschaffung hygienischer Infrastruktur - Organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen). Hinsichtlich der Belieferung der Bedarfsstellen aus dem Lager der PSA-B prüft der SF in Zusammenarbeit mit dem EVZ die Möglichkeiten als Alternative zur Abholung vor Ort. Etwaige Kosten eines Lieferservice würden im Bedarfsfall über die bereitgestellten Mittel zur Beschaffung hygienischer Infrastruktur finanziert.

Zur Eindämmung der Virusausbreitung in öffentlichen Einrichtungen der FHB sind auch Sonderleistungen im Reinigungsbereich bei dem zuständigen Dienstleister Immobilien Bremen AöR (IB) unumgänglich, die dort zu außerplanmäßigen Mehrausgaben führen werden. Zur Lösung wird vorgeschlagen, dass alle im Zusammenhang mit der Pandemie einhergehenden Bedarfsmeldungen der Ressorts von der IB durch Fremdreinigungsauftrag oder Eigenreinigung als Sonderleistungen zur Umsetzung gebracht werden.

Unter der Annahme, dass insbesondere die öffentlichen Einrichtungen Zug um Zug weiter geöffnet werden und der Präsenzunterricht nach den Sommerferien auf annähernd 100 % steigen wird, ist nach Einschätzung der IB mit Reinigungsmehrausgaben von rd. 0,5 Mio. Euro im Jahr 2020 zu rechnen. Die Finanzierung der zusätzlichen Reinigungsleistungen, die in dem Regelbudget bei SF nicht vorgesehen ist, soll aus den bereitgestellten Mitteln der hygienischen Infrastruktur ausgeglichen werden. Über ggf. darüberhinausgehende Bedarfe im Folgejahr wird zu einem späteren Zeitpunkt in Abhängigkeit von der weiteren Situationsentwicklung zu beraten sein.

Der sachgerechte Umgang und die Verwendung der Mittel wird als Sonderleistung von der IB erfasst.

Die Umsetzung soll analog des Verfahrens zum Umgang mit den Mitteln der hygienischen Infrastruktur erfolgen. Für die Sonderleistung durch Fremdfirmen erfolgt

die Rechnungslegung an die Ressorts, die ihren zusätzlichen Bedarf beim Senator für Finanzen geltend machen. Die Bedarfe der hygienischen Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung werden damit um corona-bedingte zusätzliche Reinigungsleistungen erweitert.

Für „nichtöffentliche“ Bedarfsträger ändert sich ab dem 18.08.2020 das Verfahren für den Bezug von PSA über die zentrale Beschaffungsstelle. Sie können dann keine Waren mehr direkt über die PSA-B beziehen. Die Abgabe an diese Bedarfsträger muss über das jeweils fachlich zuständige Ressort koordiniert werden. Seitens der Ressorts ist darauf zu achten, dass eine Abgabe an „nicht-öffentliche“ Bedarfsträger unter Berücksichtigung der Vorgaben des Beschlusses der EU-Kommission erfolgt, um die Befreiung von Eingangsabgaben und Mehrwertsteuer nicht nachträglich zu gefährden.

Bei der Abgabe von Waren aus dem Lager der PSA-B an Bedarfsträger ist zu beachten, dass die PSA-B prioritär die Ausstattung der geplanten bremischen 10-wöchigen Pandemie-Reserve sowie die Bevorratung der öffentlichen Verwaltung (inkl. BOS) für einen 4-wöchigen Lieferengpass vorantreibt.

Von den ursprünglich veranschlagten Mitteln i.H.v. 110 Mio. € für PSA (90 Mio. €) und hygienische Infrastruktur (20 Mio. €) werden bis Jahresende nur ca. 50 Prozent benötigt, 43 Mio. € für die Beschaffung von PSA und 12 Mio. € für die hygienische Infrastruktur (inkl. Reinigungsleistungen). Die Gesamtausgaben fallen somit – auch unter Erweiterung durch Reinigungsleistungen - um 55 Mio. € geringer aus als geplant.

Dies liegt zum einen an dem entgegen der Annahmen milderen Pandemie-Verlauf und zum anderen an der guten Arbeit der PSA-B in Kooperation mit dem EVZ.

Bis Ende Juli wurden nach Information der IB Artikel der hygienischen Infrastruktur in Höhe von 0,21 Mio. Euro über die bremischen Ressorts abgefordert. Beim Budget für die Beschaffung an hygienischer Infrastruktur ist davon auszugehen, dass ein nennenswerter Teil aus den vorhandenen PSA-Lagerbeständen abgebildet werden kann. Daher geht SF nach derzeitigem Stand davon aus, dass zur Finanzierung der hygienischen Infrastruktur, unter Berücksichtigung der verwaltungsinternen Nutzung des vorhandenen PSA-Bestandes und der bisherigen Rückmeldungen aus den Ressorts, nur rund 12 Mio. € anstatt der veranschlagten 20 Mio. € benötigt werden. Dabei wird seitens des SF berücksichtigt, dass die hygienische Infrastruktur der öffentlichen Verwaltung neben der Beschaffung von Waren auch die corona-bedingten zusätzlichen Reinigungsanforderungen in öffentlichen Einrichtungen beinhalten sollte. Die Mehrkosten seitens IB belaufen sich dabei auf 0,5 Mio. € für 2020 und werden ebenfalls aus den benötigten 12 Mio. € finanziert. Gleichzeitig werden aus diesem Budget die von Bremerhaven gemeldeten corona-bedingten Mehrausgaben für

Hygieneinfrastruktur inkl. Reinigung i.H.v. 156.873,93 € abgedeckt. Sollten im weiteren Jahresverlauf weitere corona-bedingte Hygieneinfrastrukturbedarfe in der Stadt Bremerhaven abgedeckt werden müssen, können diese Kosten nach vorheriger Anmeldung bei SF und auf Nachweis (Kostenaufstellung) ebenfalls aus dem vorgenannten Budgetrahmen erstattet werden.

Aktuell geht die SGFV davon aus, dass ein Budget für PSA i.H.v. insgesamt 43 Mio. € 2020 ausreicht. Davon sind 30 Mio. € bereits verausgabt, weitere rd. 12 Mio. € dienen als Vorsorge bis zur Transformation der PSA-B am 30.09.2020 auch für den Fall, dass es nach den Ferien zu einer zweiten Infektionswelle und infolgedessen zu einem erheblichen Anstieg des Bedarfes an PSA kommt. Darüber hinaus muss, vor dem Hintergrund der Errichtung des Pandemielagers, dass künftig einen 10-Wochenvorrat an PSA vorhalten soll, PSA für den patientennahen Einsatz nachbestellt werden, sofern dieser Bedarf nicht aus den vorhandenen Lagerbeständen gedeckt werden kann. Der verbleibende Betrag in Höhe von insgesamt 938.620,17 € wird zur Deckung der von Bremerhaven in der Vergangenheit zusätzlich selbst beschafften PSA herangezogen. Die PSA im Wert von rd. 120.000 €, die über die PSA-B beschafft wurde, wird rückwirkend kostenfrei gestellt. Zukünftige corona-bedingte PSA-Bedarfe Bremerhavens sind analog zur Stadtgemeinde Bremen aus den PSA-Lagerbeständen abzudecken.

Der ursprünglich bewilligte Budgetrahmen für PSA i.H.v. 90 Mio. € wird nicht in voller Höhe benötigt.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderbezogene Auswirkungen

Der Budgetrahmen, der mit dem Beschluss des Senats vom 28.04.2020 für die Beschaffung von Schutzausrüstung (PSA) in Höhe von 90 Mio.€ und die Beschaffung von hygienischer Infrastruktur in Höhe von 20 Mio.€ im PPL 95 für das Jahr 2020 bereitgestellt wurde, wird bis Jahresende voraussichtlich nicht ausgeschöpft. Nach derzeitigem Stand geht der Senator für Finanzen davon aus, dass zur Finanzierung der hygienischen Infrastruktur (einschließlich corona-bedingter Mehrkosten für die Reinigung öffentlicher Einrichtungen) rund 12 Mio. € benötigt werden. Für die Beschaffung von PSA wird vorbehaltlich der weiteren Entwicklung der Pandemie und der Übernahme der PSA-Kosten und der Kosten für hygienische Infrastruktur des Bremerhavener Krisenstabes ein Bedarf von maximal 43 Mio. € erwartet. Die Bestellfähigkeit der PSA-B ist derzeit eingestellt.

Die rückwirkend verwaltungsinterne kostenfreie Abgabe der PSA-Artikel und damit der Verzicht auf die Verrechnungen bzw. Erstattungen innerhalb der bremischen

Verwaltung zwischen den Ressorts führt nicht zu Mehrkosten in den bremischen Haushalten, ist zur Vermeidung von Zoll- und Einfuhrumsatzsteuerkosten erforderlich und spart Verwaltungsaufwand in den einzelnen Dienststellen, die ihrerseits grundsätzlich nicht in der Lage sind, dezentral die entsprechenden Mittel bereitzustellen. Die kostenfreie Weitergabe der vom Land finanzierten Artikel gilt auch in Bezug auf die Kommunen Bremen und Bremerhaven, da diese in ihren städtischen regulären Haushalten keine finanziellen Spielräume für eine kostenpflichtige Abrechnung haben.

Durch die rückwirkend kostenfreie Abgabe von PSA-Artikeln an Bedarfsempfänger außerhalb der öffentlichen Verwaltung entfällt zwar die Kostenerstattung in Höhe von 1,54 Mio. €. Die entgangenen Einnahmen werden aber durch eingesparte Kosten für Zollgebühren und Einfuhrumsatzsteuer in Höhe von 2,07 Mio. € überkompensiert. Insgesamt werden durch den vollständigen Verzicht auf die Kostenerstattung rund 530 T € eingespart. Unter Berücksichtigung der Gesamtkosten ist dieses Vorgehen wirtschaftlicher als die Abrechnung der ausgelieferten Waren an die nichtöffentlichen Bedarfsempfänger.

Personalwirtschaftliche und genderbezogene Auswirkungen ergeben sich nicht.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Senatsvorlage ist mit dem Magistrat Bremerhaven abgestimmt. Die Abstimmung mit der Senatskanzlei ist eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Für Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz geeignet.

G. Beschlüsse

1. Der Senat beschließt die kostenlose Abgabe von persönlicher Schutzausrüstung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie aus den Lagerbeständen der PSA-Beschaffungsstelle. Diese verzichtet rückwirkend zum Beginn ihrer Tätigkeit auf Rechnungsstellungen, um damit die Vorgaben des Beschlusses C(2020) 2146 der europäischen Kommission zu erfüllen. Die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz wird mit der entsprechenden Umsetzung in Zusammenarbeit mit dem Senator für Finanzen beauftragt.
2. Die Abgabe von persönlicher Schutzausrüstung aus den Lagerbeständen der PSA-Beschaffungsstelle an „nicht-öffentliche“ Bedarfsträger muss mit sofortiger Wirkung über die jeweiligen Ressorts koordiniert werden und unter

Berücksichtigung des EU-Beschlusses erfolgen. Die Bestellungen der öffentlichen Verwaltung erfolgen über das Einkaufs- und Vergabezentrum bei Immobilien Bremen gemäß dem Rundschreiben des Senators für Finanzen Nr. 10/2020 vom 11.05.2020 (Hinweise zur Beschaffung hygienischer Infrastruktur - Organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen).

3. Der Senat nimmt den von 110 Mio. € auf 55 Mio. € reduzierten Mittelbedarf zur Kenntnis (43 Mio. € PSA, 12 Mio. € Hygieneinfrastruktur inkl. 0,5 Mio. € Reinigungsleistungen; jeweils inkl. Bremerhavener Bedarfe).
4. Der Senat stimmt der Übernahme der Kosten für die vom Krisenstab Bremerhaven zusätzlich beschafften PSA-Artikel i.H.v. 0,939 Mio. € aus dem Budget für PSA und der Ausstattung von hygienischer Infrastruktur i.H.v. 0,157 Mio. € € aus dem Budget für Hygieneinfrastruktur zu. Der Senator für Finanzen wird um die Bereitstellung der Mittel gebeten.
5. Der Senat stimmt der Erweiterung der Bedarfe der hygienischen Infrastruktur um corona-bedingte zusätzliche Reinigungsleistungen und damit der Verwendung des Budgets für die hygienische Infrastruktur zur Deckung der corona-bedingten Mehrkosten für die Reinigung öffentlicher Einrichtungen i.H.v. 0,5 Mio. € zu.
6. Der Senat bittet die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz die Befassung der Deputationen für Gesundheit und Verbraucherschutz sowie den Senator für Finanzen die Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses einzuleiten.