



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung

der Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Friedrich Loeffler-Instituts,
Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit

Teil 2: Forschungsaktivitäten, Herkunft und Verwendung der Mittel

Die anonymisierte Fassung der Abschließende Mitteilung zur Prüfung ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 3 - 2017 - 0341/2

Bonn, den 7. Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Grundlagen	8
2	Prüfungsverfahren	8
3	Prüfungsfeststellungen	8
3.1	Einnahmen aus Drittmittelprojekten	8
3.2	Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung	12
3.3	Einnahmen aus Gebühren	16
3.4	Ausgaben für Personal- und Sachbedarf	17
3.5	Beschaffungen durch Rahmenvereinbarungen	21
3.6	Weitere Beschaffungen und Titeluordnungen	25
4	Ausblick	27

0 Zusammenfassung

Das Friedrich Loeffler-Institut (FLI) ist eine bundesunmittelbare, nicht rechtsfähige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Es widmet sich der Gesundheit lebensmittelliefernder Tiere. Der Hauptsitz des FLI ist auf der Insel Riems. Darüber hinaus verfügt es über weitere Standorte in Jena, Braunschweig, Celle und Mariensee. Beim FLI arbeiten insgesamt rund 900 Beschäftigte.

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des FLI unter besonderer Berücksichtigung der Einbindung in die Ressortforschung.

Der erste Teilbericht beschäftigte sich mit der Einbindung des FLI in die Ressortforschung des BMEL. Der vorliegende zweite Teilbericht greift schwerpunktmäßig die Einnahmen und Ausgaben des FLI im Haushaltsjahr 2016 auf.

Der Bundesrechnungshof stellt nachfolgend unter Einbeziehung der Stellungnahme des BMEL das Ergebnis der Prüfung im Sinne von § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest.

0.1 Das FLI führte im Jahr 2016 insgesamt 142 Forschungsprojekte durch. 135 der 142 Forschungsprojekte waren nach Angaben des FLI „drittmittelfinanziert“. Die an den Instituten tätigen Wissenschaftler wirkten dabei an verschiedenen Forschungsprojekten mit. Die Belastung der einzelnen Wissenschaftler mit Drittmittelprojekten war unterschiedlich. Während ein Institutsleiter an 17 Forschungsvorhaben und ein anderer Institutsleiter an 15 Forschungsvorhaben beteiligt waren, hatten andere wissenschaftliche Mitarbeiter ein oder zwei Forschungsvorhaben zu betreuen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beachtete das FLI die Regelungen zur Inanspruchnahme von Stammpersonal zur Durchführung von Forschungsvorhaben mit Dritten nicht. So sollen grundsätzlich 30 % der vertraglichen Arbeitszeit des jeweiligen Beschäftigten auf Forschungsvorhaben für Dritte begrenzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das FLI keine Unterlagen vorlegte, die bestätigen, dass diese Vorgaben eingehalten werden. Das BMEL hat ausgeführt, dass die große Mehrheit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Drittmittelvorhaben die Vorgaben eingehalten hätte. Von aktuell 73 Projektleiterinnen und

Projektleitern hätten 66 nicht mehr als 6 Projekte. Bei dieser Anzahl von Projekten könne man von der Einhaltung der 30 %-Vorgabe ausgehen. Gleichwohl will das BMEL Vorschläge erarbeiten, wie die Vorgabe überwacht und eingehalten werden kann (Nummer 3.1).

- 0.2 Neben Forschungsprojekten der EU und nationalen Organisationen führte das FLI im Jahr 2016 auch 50 Projekte durch, die aus dem Bereich der Wirtschaft finanziert wurden. In die Projektkosten kalkulierte das FLI Personalkosten sowie Kosten für Verbrauchsmaterial, Reisekosten und Geräte, 14 % Managementpauschale/interne Gemeinkosten und 20 % Gemeinkosten ein. Die Zuschläge für die Managementpauschale/interne Gemeinkosten sammelte das FLI über Jahre auf einem gesonderten Konto an. Da das FLI davon keine Ausgaben tätigte, stehen aus diesen zusätzlichen Bewirtschaftungspauschalen noch rund 1,2 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Management- und die Bewirtschaftungspauschale für die „internen Gemeinkosten“ ohne rechtliche Grundlage erhoben und die Beträge seit dem Jahr 2010 am Bundeshaushalt vorbei angesammelt wurden. Das FLI hat sich damit in der Titelgruppe 02 eine „schwarze Kasse“ aufgebaut, um über zusätzliche Mittel verfügen zu können. Der Bundesrechnungshof hat das BMEL noch während der Erhebungen auf diesen Sachverhalt hingewiesen.

Das BMEL hat zwar bestritten, dass es sich um eine „schwarze Kasse“ handelt, ungeachtet dessen hat es das FLI aber umgehend aufgefordert, die Titelgruppe aufzulösen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die angesammelten Mittel an das Bundesministerium der Finanzen abgeführt werden (Nummer 3.1).

- 0.3 Das FLI unterhält Wohnungen und Häuser und vermietet Gästezimmer an den Standorten Insel Riems, Jena, Celle und Mariensee. Mieter sind in der Regel Praktikantinnen und Praktikanten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von anderen Standorten und befristet eingestelltes wissenschaftliches Personal. Die Wohnungen und Appartements werden teilweise dauerhaft von am Standort beschäftigten Mitarbeitern des FLI

bewohnt. So sind an einem Standort aus familiären Gründen zwei Mitarbeiter in Wohnungen untergebracht. Die Berechnung der Nutzungsentgelte basierte mit Ausnahme des Standorts Jena auf dem Vergleich ortsüblicher Mieten. Am Standort Jena werden die Nutzungsentgelte anhand der Übernachtungspreise von Hotels und Gaststätten mit geringem Standard festgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Auswahl der Mieter nicht in allen Fällen den Regelungen der Rahmennutzungsordnung für Gästezimmer bei den nachgeordneten Behörden im Geschäftsbereich des BMEL (Rahmennutzungsordnung) entspricht. Die Behörden dürfen Bundesbediensteten lediglich zur Erledigung von Dienstgeschäften und anderen Personen nach einer Entscheidung des Leiters Unterkunft gewähren, wenn diese bei der Durchführung wissenschaftlicher oder anderer dienstlicher Aufgaben notwendig ist. Die Kalkulation der Mieten ist an allen Standorten (außer Jena) rechtswidrig, da sich die Miete – entgegen der Vorgaben der Rahmennutzungsordnung – nicht an den Preisen von Hotels, Gaststätten und Pensionen, sondern anhand des örtlichen Mietspiegels ausrichtet. Auch wenn die Wohnungen und Appartements nicht übermäßig komfortabel ausgestattet sein mögen, darf das FLI nicht auf den örtlichen Mietspiegel ausweichen.

Das BMEL hat Abweichungen von der Rahmennutzungsordnung eingeräumt. Es hat angekündigt die Rahmennutzungsordnung zu überarbeiten und das FLI angewiesen, die Mietverhältnisse sodann zu überprüfen (Nummer 3.2).

- 0.4 Das FLI hat seinen Bedarf an Personal- und Sachmitteln nicht aus seinem Forschungsprogramm abgeleitet. So hat es seinen Tierbestand und den daraus abzuleitenden Personalbedarf für die Tierpflegeleistungen nicht an seiner Forschungstätigkeit ausgerichtet. Insbesondere die in Mariensee/Mecklenhorst vorgehaltenen Schafe sind nicht aus Forschungsvorhaben des FLI begründbar.

Das BMEL hat das bestritten. Der Personal- und Sachbedarf für die Tierhaltung lasse sich nicht standortübergreifend identisch bemessen. Festlegungen zum Umfang von Obergrenzen für die Tierhaltung in Niedersachsen sollten erst dann ihre Wirkung entfalten, wenn die

Neubaumaßnahme, für die die dafür zuständigen Behörden seit mehr als sieben Jahren die Planung betreiben, umgesetzt sei. Bis dahin stehe die vorhandene Infrastruktur zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht. Er weist darauf hin, dass sich der Personal- und Sachbedarf und somit auch die Tierhaltung aus dem Forschungsprogramm ableiten müssen. Er erwartet, dass dies spätestens im kommenden Jahr umgesetzt wird (Nummer 3.4).

- 0.5 Das FLI beschafft seinen Laborbedarf über zahlreiche Rahmenvereinbarungen mit unterschiedlichen Unternehmen. Das FLI hatte im Jahr 2016 am Standort Riems Ausgaben für Leasingwäsche, die von einem Unternehmen gestellt und gereinigt wurden. Die Rahmenvereinbarung mit dem Unternehmen wurde im September 2011 ohne Wirtschaftlichkeitsberechnung für 24 Monate, mit einmaliger Verlängerung um zwölf Monate, abgeschlossen, da das Raumplanungskonzept für den Standort Riems keine Räumlichkeiten für eine Wäscherei vorgesehen habe. Die Beteiligten verlängerten dieses Vertragsverhältnis über die vereinbarte Laufzeit hinweg durch Ergänzungsvereinbarungen. Die letzte Ergänzungsvereinbarung sieht ein Vertragsende zum 31. August 2019 vor. Von den Gesamtausgaben an dieses Unternehmen von rund 41 000 Euro im Jahr 2016 entfielen rund 4 % auf „Schadenersatz“. Die Vorgehensweise des FLI beim Abschluss und der Verlängerung von Rahmenvereinbarungen war im untersuchten Fall nicht rechtmäßig. Die mehrmalige Verlängerung der Rahmenvereinbarung war unzulässig. Nach § 4 Absatz 7 EG VOL/A und § 4 Absatz 1 Satz 4 VOL/A durfte die Laufzeit einer Rahmenvereinbarung grundsätzlich vier Jahre nicht überschreiten. Die Wirtschaftlichkeit der Rahmenvereinbarung ist zudem zweifelhaft, da das FLI keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführte.

Das BMEL hat die Beanstandungen im Hinblick auf die Rahmenvereinbarung eingeräumt, hierfür aber zahlreiche Gründe angeführt. Insbesondere sei es nur eingeschränkt möglich, Unternehmen für die Reinigung der Wäsche zu gewinnen. Die FLI wird die Rahmenvereinbarung gleichwohl neu vergeben (Nummer 3.5).

- 0.6 Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das FLI unverzüglich ein Forschungsprogramm erarbeitet und auf dessen Grundlage seinen Personal- und Sachbedarf für die kommenden Jahre ermittelt. Dabei sind die Regelungen zum Verhältnis Eigen- und Drittmittelforschung zu beachten und vor Vergaben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Das BMEL sollte die Umsetzung aufsichtlich eng begleiten (Nummer 4).

1 Grundlagen

Das Friedrich Loeffler-Institut (FLI) ist eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Es forscht auf dem Gebiet der Tierseuchen, des Tierschutzes, der Tierhaltung, der Tierernährung und der Nutztiergenetik und unterrichtet und berät die Bundesregierung zu diesen Themen.

Der Hauptsitz des FLI ist auf der Insel Riems. Darüber hinaus verfügt es über weitere Standorte in Jena, Braunschweig, Celle und Mariensee. Organisatorisch gliedert es sich in elf Fachinstitute sowie eine Verwaltungsabteilung und eine gemeinschaftliche Einrichtung, der Abteilung für experimentelle Tierhaltung und Biosicherheit. Beim FLI arbeiten insgesamt rund 900 Beschäftigte.

2 Prüfungsverfahren

Wir prüften die Haushalts- und Wirtschaftsführung des FLI unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen der Einbindung in die Ressortforschung. Wir haben hierfür örtliche Erhebungen beim BMEL und dem FLI durchgeführt.

Im ersten Teilbericht berichteten wir über die Einbindung des FLI in die Ressortforschung des BMEL. Im zweiten Teilbericht stellen wir unsere Erkenntnisse zur Herkunft und zur Verwendung der Mittel dar. Das BMEL hat hierzu Stellung genommen. Wir schließen nunmehr auch diesen zweiten Teil des Prüfungsverfahrens ab. Wesentliche Ergebnisse des kontradiktorischen Verfahrens fassen wir in dieser Abschließenden Mitteilung zusammen.

3 Prüfungsfeststellungen

3.1 Einnahmen aus Drittmittelprojekten

Feststellungen

(1) Während unserer Erhebungen präsentierte uns das FLI eine Liste mit 137 Daueraufgaben und 142 laufenden Forschungsprojekten für das Jahr 2016.

Die einzelnen Institute werteten ihre Probeneingangsbücher, Laborvergleichsuntersuchungen und Referenzmaterialien aus. Die Unterlagen (Labortagebücher) waren unterschiedlich aufgebaut. Während z. B. die Unterlagen des

Instituts für Infektionsmedizin elektronisch geführt werden und neben der laufenden Nummer die Einsendenummer, das Eingangsdatum, den Einsender, Material, Probezahl, Verdacht Bearbeitung, Befund, Versanddatum und Erledigungsvermerke enthielten, sahen andere Tagebücher (z. B. Institut für neue und neuartige Tierseuchenerreger) handschriftliche Aufzeichnungen mit wenigen Eintragungen vor. Die Stellungnahmen der Institute zu Fragen von Exekutivorganen des Bundes und der Länder sowie von internationalen Organisationen schätzten die einzelnen Institute ab, da Aufträge nicht schriftlich festgehalten werden.

(2) Von den insgesamt 142 laufenden Forschungsprojekten für das Jahr 2016 waren 135 „drittmittelfinanziert“. Die an den Instituten tätigen Wissenschaftler wirkten dabei an verschiedenen Forschungsprojekten mit. Die quantitative Belastung der einzelnen Wissenschaftler mit Drittmittelprojekten war unterschiedlich. Während ein Institutsleiter an 17 Forschungsvorhaben und ein anderer Institutsleiter an 15 Forschungsvorhaben beteiligt waren, hatten andere wissenschaftliche Mitarbeiter ein oder zwei Forschungsvorhaben zu betreuen. Die zeitliche Belastung der Wissenschaftler bei den Drittmittelprojekten konnte das FLI nicht nachweisen, da diese keine Zeitaufzeichnungen vornahmen.

(3) Neben von der Europäischen Union und nationalen Organisationen geförderten Forschungsprojekten führte das FLI im Jahr 2016 auch 50 Projekte durch, die aus dem Bereich der Wirtschaft finanziert wurden. Unter den Mittelgebern befinden sich sowohl namhafte Arzneimittelunternehmen als auch Unternehmen aus den Bereichen Tierhaltung und Tierzucht. Dazu zählen auch unternehmensnahe, gemeinnützige Stiftungen. In die Projektkosten kalkulierte das FLI Personalkosten sowie Kosten für Verbrauchsmaterial, Reisekosten und Geräte, 14 % Managementpauschale/interne Gemeinkosten und zusätzlich 20 % Gemeinkosten ein. Die Kalkulation der Managementpauschale in Höhe von 14 % geht auf zwei Anordnungen des FLI aus den Jahren 2009 und 2012 zurück. Danach dienen 10 % des Zuschlags auf die direkten Projektkosten zur anteiligen Deckung der „stetig steigenden Ausgaben für die erforderliche Infrastruktur“. Diese Einnahmen sollen jährlich zweckgebunden für Ausgaben bei Titel 517 01 bereitgestellt werden. 4 % des Zuschlags dienen der anteiligen Deckung des Bewirtschaftungsaufwandes. Die Zuschlagserhebung wird auf

Nummer 3.11 der Haushaltsregelungen gestützt und ist – laut Auskunft des FLI – nicht mit dem BMEL abgestimmt.

Auf diese Weise haben dem FLI über zwei zusätzliche Bewirtschaftungspauschalen, also 10 und 4 %, zusätzlich 1,2 Mio. Euro zur Verfügung gestanden. Wir haben das BMEL noch während der Erhebungen auf diesen Sachverhalt hingewiesen. Das BMEL hat das FLI daraufhin umgehend aufgefordert, unseren Beanstandungen nachzukommen und „aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage solche Pauschalen zukünftig nicht mehr zu erheben“.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Das FLI erhob die Management- und die Bewirtschaftungspauschale für die „internen Gemeinkosten“ ohne rechtliche Grundlage und sammelte die Beträge ab dem Jahr 2010 am Bundeshaushalt vorbei an. Es hat sich damit eine „schwarze Kasse“ aufgebaut, um über zusätzliche Mittel verfügen zu können. Für die Management- und die Bewirtschaftungspauschalen gab es keine Rechtsgrundlage, sodass diese zukünftig nicht mehr erhoben werden dürfen.

Wir haben das BMEL aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die angesammelten Mittel an den Bundeshaushalt abgeführt werden. Zudem sollte es sicherstellen, dass andere Ressortforschungseinrichtungen ebenfalls keine „schwarzen Kassen“ aufbauen.

(2) Das FLI hat nach unseren Erkenntnissen die Regelungen zur Inanspruchnahme von Stammpersonal zur Durchführung von Forschungsvorhaben mit Dritten nicht beachtet. Danach sollen grundsätzlich 30 % der vertraglichen Arbeitszeit des jeweiligen Beschäftigten auf Forschungsvorhaben für Dritte begrenzt werden. Das FLI hat jedoch keine Unterlagen vorgelegt, die bestätigen, dass diese Vorgaben eingehalten werden. Vielmehr haben unsere Erhebungen ergeben, dass selbst die Beteiligung eines Wissenschaftlers an 17 (!) Drittmittelvorhaben innerhalb eines Jahres möglich war. Berücksichtigt man, dass bereits die Vorarbeiten, wie Projektskizzen und Projektanträge, erhebliche Arbeitszeit beanspruchen und während der Projekte (mindestens) Überwachungsarbeiten geboten sind, ist kaum vorstellbar, dass die vorgegebene Begrenzung eingehalten werden konnte.

Wir haben empfohlen, dass das FLI künftig nachhalten sollte, ob die Begrenzung beachtet wird. Hierzu ist es erforderlich, die Aufgaben der einzelnen

Institute und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter so zu erfassen, dass eine Abgrenzung der Zeiteile für die Daueraufgaben der Ressortforschung und der Drittmittelforschung möglich wird. Eine einheitliche Ausgestaltung der Labortagebücher und/oder eine generelle Zeitaufschreibung wären geeignet, die entsprechenden Zeiteile nachzuhalten.

Das BMEL sollte seine Aufsicht über das FLI so wahrnehmen und absichern, dass diese Selbstkontrolle funktioniert.

Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat noch während der Erhebungen das FLI per Erlass¹ angewiesen, solche Pauschalen zukünftig nicht mehr zu erheben. In neu gefassten „Haushaltsregelungen zur Erhebung von Einnahmen zur Durchführung von Forschungsvorhaben durch Einrichtungen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft“ hat das BMEL den Gemeinkostensatz generell von 20 auf 30 % angehoben. Es soll künftig die Möglichkeit vorgesehen werden, „wenn besondere Umstände dies rechtfertigen, [...] auch über den Pauschalsatz von 30 v. H. hinausgehende Gemeinkostenanteile“ vereinbaren zu können.

Das BMEL sieht die Vereinnahmung der Mittel unter einem Titel, der es dem FLI erlaubte zeitlich unbegrenzt darüber verfügen zu können, nicht als eine „schwarze Kasse“ an.

(2) In Bezug auf die Pauschalen hat das BMEL veranlasst, per Erlass² sämtliche übrigen Geschäftsbereichsbehörden anzuweisen, diese Gemeinkosten bei Titel 261 01 (Erläuterungen zu Nummer 2) zu verbuchen, sodass diese Einnahmen dem Bundeshaushalt zufließen.

(3) Zur Vorgabe, für Drittmittelprojekte nicht mehr als 30 % der vertraglichen Arbeitszeit des Stammpersonals einzusetzen, hat das BMEL darauf verwiesen, dies sei eine FLI-interne Regelung. Diese habe im Übrigen die große Mehrheit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Drittmittelvorhaben eingehalten. Von aktuell 73 Projektleiterinnen/Projektleitern haben 66 nicht mehr als 6 Projekte. Bei dieser Anzahl von Projekten könne man von der Einhaltung der 30 %-Vorgabe ausgehen. Selbst bei dem angesprochenen Einzelfall mit

¹ Erlass vom 27. September 2017, Az.: 115-07009/0137.

² Erlass vom 29. November 2017, Az.: 115-07200/0055.

17 Projektleitungen seien in neun Projekten mehrere Leiter – teilweise bis zu drei – tätig und eingetragen gewesen. Durch dieses Vorgehen würden zum einen die Chancen zur Bewilligung erhöht und zum anderen die Aufgaben bzw. der Aufwand zur Projektleitung auf mehrere Personen verteilt.

Wie die Vorgabe konkretisiert oder überwacht werden kann, werde laut BMEL erarbeitet.

Abschließende Würdigung

(1) Im Ergebnis spielt es keine Rolle, ob die am Haushaltsgesetzgeber vorbei vorgehaltenen Mittel zur eigenen Disposition nun als „schwarze Kasse“ (nicht sichtbare Kasse zur Aufbewahrung heimlich eingenommener Gelder) bezeichnet werden, da die unrechtmäßige Ansammlung der Mittel unstreitig ist. Künftig werden diese dem Bundeshaushalt zugeführt. Damit ist die Beanstandung erledigt.

(2) Die Einschätzung des BMEL, die große Mehrheit der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Drittmittelvorhaben halte sich an die Vorgabe, nicht mehr als 30 % ihrer Arbeitszeit hierfür aufzuwenden, beruht lediglich auf Vermutungen. Es ist somit nicht sichergestellt, dass die Bediensteten des FLI die Vorgaben einhalten. Das BMEL hat allerdings zugesagt, entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Wir bitten uns zu unterrichten, welche neue Vorgabe künftig sicherstellen soll, dass Stammpersonal – wie vorgegeben – nur begrenzt für Drittmittelprojekte tätig wird.

3.2 Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung

Feststellungen

(1) Das FLI unterhält Wohnungen und Häuser und vermietet Gästezimmer an den Standorten Insel Riems, Jena, Celle und Mariensee. Nutzer sind in der Regel Praktikantinnen und Praktikanten, Auszubildende, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von anderen Standorten und befristet eingestelltes wissenschaftliches Personal. Daneben stellt das FLI auch anderen Personen die Zimmer kostenlos zur Verfügung.

(2) Am Standort Insel Riems vermietet das FLI zehn 1-Raum-Appartements, vier 2-Raum-Appartements, zwei Gästezimmer sowie eine 3-Raum-Wohnung, deren Zimmer einzeln abgegeben werden (die Mieter teilen sich Küche und

Bad). Die Nutzungsentgelte bewegten sich zwischen 11 Euro/Tag (80 Euro/Monat) für ein Zimmer der 3-Raum-Wohnung und 70 Euro/Tag (520 Euro/Monat) für ein 2-Raum-Appartement.

Die Nutzungsentgelte wurden letztmalig im März 2016 angepasst.

Die Apartments und Gästezimmer werden in der Regel für befristete Aufenthalte genutzt. Auf der Insel Riems bewohnten bis Ende des Jahres 2016 auch zwei Dauernutzer die Apartments. Bei einem dieser Mitarbeiter verzichtet das FLI seitdem auf die Erhebung eines Nutzungsentgelts. Es begründet dies damit, dass „aufgrund der absehbaren Pensionierung ein Umzug nicht mehr geboten und der Verzicht auf das Nutzungsentgelt unter Berücksichtigung des Aufwandes für Umzug und Rückumzug gerechtfertigt war“. Auch für den anderen Mitarbeiter machte das FLI soziale Gründe geltend. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nahm es nicht vor.

(3) Am Standort Jena vermietet das FLI zwei Gästezimmer ohne Kochmöglichkeit. Das FLI kalkulierte die Nutzungsentgelte anhand des Preisgefüges örtlicher Hotels, Gaststätten und Pensionen, wobei es sich aufgrund der Lage des Instituts und des Zustandes der Zimmer am unteren Preisniveau orientierte. Die Höhe der Nutzungsentgelte für das Jahr 2016 basierten auf einer Berechnung aus dem Jahr 2011 und betragen 16,44 Euro/Tag (inklusive Nebenkosten). Ab dem Jahr 2017 werden 17 Euro/Tag und 450 Euro Monatsmiete berechnet. Der Standort Jena erzielte im Jahr 2016 keine Mieteinnahmen, da es ein Gästezimmer nur Bundesbediensteten zur Verfügung stellte und das zweite Gästezimmer dauerhaft von einem Wissenschaftler genutzt wird, der vom Standort Wusterhausen nach Jena versetzt wurde. Auch hier begründete das FLI den Verzicht auf das Nutzungsentgelt mit der absehbaren Pensionierung und des eingesparten Aufwandes für Umzug und Rückumzug. Bei der in diesem Fall durchgeführten „Vergleichsberechnung Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung“ berücksichtigte das FLI keine Unterkunftskosten, da „eine entgeltliche Unterbringung von Amts wegen möglich wäre“. Es errechnete für den Zeitraum Oktober 2014 bis Juni 2018 für Trennungstagegeld und Reisebeihilfen einen Betrag von 8 540 Euro. Bei angenommenen Kosten von 16 000 bis 20 000 Euro für die alternativen Umzüge entschied es sich „aufgrund der Ausgangslage und der besonderen Berücksichtigung der Bedürfnisse

des Beschäftigten sowie der Vergleichsberechnung, dass in diesem Einzelfall nur Trennungsgeld zugesagt werden sollte“.

(4) Am Standort Celle verfügt das FLI über sechs 1-Raum-Appartements und zwei 2-Raum-Wohnungen, deren Zimmer einzeln vermietet werden (Wohnung mit gemeinschaftlicher Dusche/WC und Gemeinschaftsküche). Die Höhe der Nutzungsentgelte für das Jahr 2016 gründete auf einer „Mietberechnungsgrundlage“ vom 1. Juli 2012, die die BImA erstellt hat.

Abweichend von den festgelegten Nutzungsentgelten berechnete das FLI in mehreren Fällen bei mehrtägigen Aufenthalten (9 bis 14 Tage) nicht den festgelegten Tagessatz (10 Euro), sondern eine halbe Monatsmiete (45 bzw. 55 Euro).

(5) Am Standort Mariensee vermietet das FLI 36 Gästezimmer und Appartements. Weitere Zimmer und Wohnungen werden nicht mehr genutzt, da sie bauliche Mängel aufweisen. Die Nutzungsentgelte bewegen sich zwischen 80 Euro/Monat (möbliertes Einzelzimmer (18 m²) mit Gemeinschaftsküche und Bad/WC) und 250 Euro/Monat (2-Zimmer-Appartement (50 m²) mit eigener Küche und Nasszelle). Hinzu kommt in der Heizperiode vom 1. Oktober bis 30. April ein Heizkostenzuschlag von 1,50 Euro je Nacht und Person. Die letzte Aktualisierung der Nutzungsentgelte stammt aus den Jahren 2011/2012. Die Berechnung erstellte die BImA im Wege der Amtshilfe.

(6) Für die Festsetzung der Nutzungsentgelte an den Standorten sind die jeweiligen Standortleitungen verantwortlich. Einheitliche Vorgaben gab es hierzu bisher nicht. Noch während unserer örtlichen Erhebungen beauftragte das FLI den Verwaltungsleiter des Standortes Mariensee, einheitliche Festlegungen zu erarbeiten und eine Musterkalkulation zu erstellen.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Wir haben beanstandet, dass das FLI die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung weder rechtmäßig noch wirtschaftlich erhob. Die Vermietungen erfolgten zum Teil bisher eher nach „Gutsherrenart“.

(2) Die Auswahl der Mieter war nicht rechtmäßig, da das FLI die Richtlinien nicht eingehalten hatte. Die Behörden dürfen Bundesbediensteten nämlich lediglich zur Erledigung von Dienstgeschäften und anderen Personen nach einer Entscheidung des Leiters Unterkunft gewähren, wenn diese bei der

Durchführung wissenschaftlicher oder anderer dienstlicher Aufgaben notwendig ist. Soziale Kriterien wie familiärer Unterkunftsbedarf eines Behördenmitarbeiters mögen zwar menschlich nachvollziehbar sein, bieten aber keinen Sachgrund und hätten nicht zur Entscheidungsfindung herangezogen werden dürfen. Das FLI hätte in diesem Fall die Wohnung nicht an den Bediensteten vermieten dürfen.

(3) Die Kalkulation der Mieten war an fast allen Standorten (außer Jena) rechtswidrig, da sich die Miete – entgegen der Vorgaben – nicht an den Preisen von Hotels, Gaststätten und Pensionen, sondern anhand des örtlichen Mietspiegels ausrichtete.

(4) Bei der Vergleichsberechnung berücksichtigte das FLI für den Wissenschaftler, den es zum Standort Jena versetzte, keine Unterkunfts-kosten, obwohl eine kostenlose Unterbringung von Amts wegen nicht zulässig war.

(5) Wir haben empfohlen, dass das FLI seine Mietpreisberechnung anpassen und die Mietverhältnisse überprüfen sollte. Das BMEL sollte sich dies nachweisen lassen.

Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat Abweichungen von der Rahmennutzungsordnung eingeräumt. Dabei sei allerdings zu berücksichtigen, dass die Standorte Riems und Mecklenhorst/Mariensee verkehrstechnisch schwer zu erreichen seien. Um die Aufgaben vor Ort erfüllen zu können, sei es erforderlich, Doktoranden, Auszubildenden, Stipendiaten und Praktikanten eine (entgeltliche) Unterbringung vor Ort anbieten zu können. Eine Vielzahl von ihnen komme aus dem Ausland, sodass es zumindest vorübergehend möglich sein müsse, eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen, damit die Ausbildung angetreten werden könne. Des Weiteren wäre es für minderjährige Azubis aufgrund des sehr eingeschränkten öffentlichen Nahverkehrs kaum möglich, den Standort Riems zu erreichen.

(2) Die Festsetzung der Nutzungsentgelte unter Anwendung der Rahmennutzungsordnung führe in nicht wenigen Fällen zu nicht vertretbaren Ergebnissen. So würde z. B. bei Berücksichtigung der Preisgefüge örtlicher Hotels, Gaststätten und Pensionen ein möbliertes Zimmer auf der Insel Riems circa 1 330 Euro pro Monat kosten, ohne dass eine hoteladäquate Infrastruktur vorhanden sei.

Diese Beispiele zeigen, dass die mit Wirkung vom 1. Oktober 2010 in Kraft getretene Rahmennutzungsordnung einer Überarbeitung bedürfe. Künftig soll ein angemessenes, kostendeckendes Entgelt gemäß § 52 BHO für Gästezimmer in bundeseigenen und angemieteten Gebäuden festgesetzt werden können.

Das FLI sei angehalten, die bestehenden Mietverhältnisse zu überprüfen und – sobald die neue Rahmennutzungsordnung in Kraft getreten ist – diese entsprechend neu zu berechnen.

Abschließende Würdigung

Das BMEL hat eingeräumt, dass nicht regelkonform gearbeitet worden ist, die vorgegebenen Regeln nicht zweckmäßig sind und daher geändert werden müssen. Damit ist unserer Beanstandung Rechnung getragen. Die Vorgabe muss entsprechend der erkannten Defizite geändert und danach verfahren werden. Wir bitten das BMEL, uns die neue Rahmennutzungsordnung zuzusenden.

3.3 Einnahmen aus Gebühren

Feststellungen

(1) Die Gebühreneinnahmen des FLI sanken von rund 200 000 Euro im Jahr 2014 auf unter 120 000 Euro im Jahr 2016.

(2) Die Einnahmen gehen insbesondere auf die Entwicklung von Tierimpfstoffen zurück. Das BMEL hat hierzu die Tierimpfstoff-Kostenverordnung erlassen. Die aktuellen Gebührentatbestände stammen aus dem Jahr 2010 (BGBl. I S. 1637 ff.) und dem Jahr 2011 (BGBl. I S. 1976 ff.). Das FLI hat die sinkenden Kostendeckungsgrade berechnet und in den haushaltsbegründenden Unterlagen ausgewiesen.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Die im Jahr 2010 festgelegten Gebühren hätten bereits im Jahr 2015 angepasst werden müssen, da die durch Gebührenverordnungen festgelegten Gebühren nach der gesetzlichen Vorgabe regelmäßig, mindestens alle fünf Jahre, überprüft und angepasst werden müssen. Das FLI hat diese gesetzlichen Vorgaben nicht eingehalten. Die Gebührensätze sollten daher unverzüg-

lich überprüft und neu festgesetzt werden. Die rechnerische Absenkung erscheint nicht mehr sachgemäß.

(2) Wir haben empfohlen, dass das FLI die Ursache der stark rückläufigen Zulassungsvorgänge und der damit einhergehenden sinkenden Einnahmen untersuchen und ggf. bei der Programmplanung berücksichtigen soll.

Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat eingeräumt, dass die Gebührensätze einer Überprüfung und Aktualisierung bedürfen. FLI und BMEL hätten zusammen mit dem Paul-Ehrlich-Institut u. a. aufgrund des neuen Bundesgebührengesetzes sowie der Allgemeinen Gebührenverordnung mit der Überarbeitung und Prüfung der Gebührentatbestände der Tierimpfstoff-Kostenverordnung begonnen. Eine Stellungnahme des FLI sei hierzu Anfang April 2016 übersandt worden. Das Verfahren sei noch immer nicht abgeschlossen. Aufgrund der inzwischen verstrichenen Zeit sollten die Gebührensätze aktuell noch einmal überprüft und zusammen mit den redaktionellen Änderungen berücksichtigt werden.

(2) Mit Inkrafttreten des Tiergesundheitsgesetzes im Jahr 2015 sind nur noch Nachweisverfahren für anzeigepflichtige Tierseuchen zulassungspflichtig. Zuvor mussten alle Seren, Impfstoffe und Antigene in der veterinärmedizinischen Infektionsdiagnostik zugelassen werden. Dadurch reduzierten sich die Vorgänge und dementsprechend die Einnahmen.

Abschließende Würdigung

Aus der Stellungnahme des BMEL geht hervor, dass bislang die gesetzliche Pflicht zur Aktualisierung der Gebühren nicht mit Nachdruck verfolgt wurde. Dies sollte sich nun ändern. Wir bitten das BMEL, uns die neue Gebührensatzregelung zuzusenden. Bei ausbleibender Anpassung der Gebührensatzvorschrift werden wir uns erneut mit dem gesetzeskonformen Vorgehen des BMEL befassen.

3.4 Ausgaben für Personal- und Sachbedarf

Feststellungen

(1) Das BMEL hatte im Jahr 2012 den zukünftigen Bedarf an Tieren institutsübergreifend ermittelt. Eine Bedarfsfortschreibung haben wir nicht vorgefun-

den. Zudem hat das FLI den daraus abzuleitenden Personal- und Sachmittelbedarf für die Tierhaltung nicht beschrieben.

(2) Der Personal- und Sachbedarf des FLI wird auch durch den Umfang der Tierhaltung bestimmt. So beschäftigt das FLI insgesamt 61 Tierpfleger/-pflegerinnen und Tierwirte/-wirtinnen an verschiedenen Standorten.

Allein am Dienort Mariensee/Mecklenhorst sind 15 Personen für die Pflege, Betreuung und „Bewirtung“ von rund 3 000 Tieren zuständig.

(3) Am Standort Mariensee/Mecklenhorst sind noch immer Schafe vorhanden.

(4) Die Anzahl der in den Jahren 2014 bis 2016 zu Versuchszwecken tatsächlich aus den Beständen benötigten Tiere konnte uns das FLI auf Anfrage nicht mitteilen. Es übersandte uns Unterlagen zur Vorlage für jährliche Versuchstiermeldungen und leitete daraus entsprechende Angaben ab. Die vom FLI übermittelten Angaben waren nicht nachprüfbar. So behauptete das FLI, dass im Jahr 2014 85 Schafe in Jena und Riems, im Jahr 2015 vier Schafe in Jena sowie im Jahr 2016 14 Schafe in Jena und Riems für Versuche benötigt wurden. Aus diesen Unterlagen ergaben sich für das Jahr 2014 jedoch maximal 31 benötigte Schafe. Auch für die Jahre 2015 und 2016 wichen die Angaben ab.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Wir haben bemängelt, dass das FLI seinen Bedarf an Personal- und Sachmitteln nicht gemäß seiner Satzung aus einem Forschungsprogramm abgeleitet und dementsprechend den Tierbestand und den damit zusammenhängenden Personalbedarf für die Tierpflegeleistungen seiner Tiere – entgegen den Anforderungen des § 6 BHO – nicht an seiner Forschungstätigkeit ausgerichtet hatte.

(2) Der Tierbestand des FLI ist nicht begründet. Insbesondere die Notwendigkeit der in Mariensee/Mecklenhorst vorgehaltenen Schafe ist aus den bisher durchgeführten Forschungsvorhaben nicht ableitbar. So konnte das FLI keine genauen Angaben zur Nutzung der Herde abgeben. Das BMEL hat bereits im Jahr 2012 entschieden, die Schafe abzuschaffen, da es keinen Bedarf sah. Demzufolge hätten auch die Stallungen und weitere Sachmittel sowie der Personalbedarf (Tierwirte) angepasst werden müssen. Das war nicht geschehen.

(3) Auch bei den übrigen Tierarten war die Anzahl der gehaltenen Tiere nur schwerlich mit konkreter Forschungstätigkeit begründbar, da es für den Bedarf an Tierhaltung für den Forschungsbedarf kein daran orientiertes Tierherdenmanagement gab. Selbst unter Berücksichtigung eines – aufgrund der unterschiedlichen Standorte – vorhandenen Mehrbedarfs müsste die Tierhaltung und der damit einhergehende Personal- und Sachbedarf orientiert an einer Forschungsplanung gesteuert werden.

Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat ausgeführt, dass mit dem Konzept für eine zukunftsfähige Ressortforschung im Geschäftsbereich und den nachfolgenden Festlegungen die zukünftigen Standorte einschließlich der Struktur, die Aufgabenschwerpunkte und die wesentlichen Ressourcen, insbesondere der Umfang an Planstellen und Stellen, für das FLI festgelegt wurden. Auf dieser Grundlage erfülle das FLI die übertragenen Aufgaben. Sofern durch neue Sachverhalte ein darüber hinausgehender Bedarf festgestellt wurde, sei dieser im jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahren angemeldet und geprüft worden. Das BMEL habe daraus den Schluss gezogen, dass es keiner Bedarfsfortschreibung im Allgemeinen bezogen auf den Personal- und Sachbedarf und im Speziellen bezogen auf den Bedarf an Versuchstieren bedürfte.

(2) Das BMEL gibt an, dass es über die künftige Raumbedarfsplanung für die beabsichtigte Zusammenlegung der drei in Niedersachsen vorhandenen Institute am Standort Mecklenhorst/Mariensee informiert worden sei. Personal- und Sachbedarf ließe sich daraus nicht ableiten.

(3) Der Personal- und Sachbedarf für die Tierhaltung lasse sich nicht standortübergreifend identisch bemessen. Es gebe einen stark abweichenden Aufwand zur Betreuung der Tiere. Tiere in großen Herden, u. a. zur Sicherung der Nachzucht wie z. B. in Braunschweig, benötigten einen anderen Betreuungsaufwand als Tiere im Haltungsversuch in Celle oder Tiere im Infektionsversuch in Hochsicherheitsbereichen. Auch weitere Faktoren, wie z. B. die Versuchsdauer, Mehrfach- und Doppelnutzungen hätten Einfluss. Festlegungen zum Umfang von Obergrenzen für die Tierhaltung in Niedersachsen sollten erst dann ihre Wirkung entfalten, wenn die Neubaumaßnahme, für die die dafür zuständigen Behörden seit mehr als sieben Jahren die Planung betreiben, umgesetzt sei. Bis dahin stehe die vorhandene Infrastruktur zur Verfügung.

Bei den Tierarten, für die zukünftig keine eigene Infrastruktur mehr vorgesehen ist, werde die Anzahl schrittweise reduziert. Dazu seien zunächst einmal die laufenden wissenschaftlichen Arbeiten ordnungsgemäß zu beenden. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erkenntnisse könne mit der Reduzierung der Schafhaltung zum Herbst 2018 begonnen werden. Das setze allerdings voraus, dass sich keine neuen Anforderungen ergeben.

(4) Das BMEL hat weiter eingeräumt, dass gegenwärtig Angaben zur versuchsbedingten Nutzung des Tierbestandes nur mit einem hohen Aufwand möglich seien und dann auch noch fehlerbehaftet sein könnten. Ursächlich dafür sei es, dass es keine zentrale und einheitliche Erfassung über den Bestand an den fünf Standorten gebe. Zur Abhilfe werde eine zentrale Versuchstierdatenbank etabliert. Die dafür notwendigen Mittel wurden im Haushalt 2019 berücksichtigt. Mit dieser Datenbank könnten u. a. eine tierbezogene Einzeldokumentation erstellt und der Einsatz des Gesamtbestandes ausgewertet werden. Darüber hinaus würden die Bedingungen der Haltung, sämtliche Tierversuchs-Anzeigen, -Anträge und -Genehmigungen einschließlich der sich daraus ergebenden Auflagen und Fristen vorgehalten und überwacht.

Abschließende Würdigung

(1) Das BMEL hat eingeräumt, dass es derzeit keine zuverlässigen Angaben zur versuchsbedingten Nutzung des Tierbestandes abgeben kann und für Abhilfe sorgen will. Wir erwarten daher, dass unserer Beanstandung künftig abgeholfen wird.

(2) Allerdings ist die Einlassung des BMEL lückenhaft. Es kann mit einer Reihe von Versuchen „innerhalb des FLI und mit externen Einrichtungen“ nicht darlegen, dass im Zeitraum von 2014 bis 2018 die vorgehaltene Tierherde in notwendiger Menge vorgehalten werden musste. Diese Angaben sind nicht belastbar. Die Angaben weisen keinen Bezug zu den in der Forschungsprogrammdatenbank eingetragenen Forschungen auf. Zudem fehlen jeweils Mengenangaben und Erläuterungen, ob die Versuchstiere für weitere Versuche verwendbar sind oder nicht. Die aufgelisteten Forschungsarbeiten sind aus der Forschungsprogrammdatenbank zum großen Teil nicht ableitbar und betreffen teilweise andere Forschungseinrichtungen (z. B. Universität München).

Wir halten daran fest, dass sich der Bedarf an Personal- und Sachmitteln nach § 7 der Satzung des FLI aus dem Forschungsprogramm der Einrichtung ergeben muss. Diese Norm hat das FLI nicht eingehalten.

(3) Die Einschätzung des BMEL aus dem Jahr 2012, künftig keine Schafherde mehr vorhalten zu wollen, zeigt, dass diese nicht weiter gehalten werden muss. Da diese Einschätzung schon sechs Jahren alt ist, erstaunt die immer noch zögerliche Haltung. Mit der Reduzierung der Schafhaltung sollte unverzüglich begonnen werden. Wir behalten uns vor, die Reduzierung über ein Nachfrageverfahren oder eine Kontrollprüfung nachzuhalten.

3.5 Beschaffungen durch Rahmenvereinbarungen

Feststellungen

(1) Das FLI beschafft seinen Material- und Laborbedarf über zahlreiche Rahmenvereinbarungen mit unterschiedlichen Unternehmen.

(2) Aus dem Haushaltstitel „Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Software, Wartung“ (Titel 511 01) werden Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Software und Wartung veranschlagt. Aus dem Titel bestritt das FLI u. a. Ausgaben für Leasingwäsche, die von einem Unternehmen für den Standort Riems gestellt und gereinigt wurde. Die Wäschebeschaffung ist notwendig, da das Raumplanungskonzept keine Räumlichkeiten für eine Wäscherei vorgesehen hat. Die Rahmenvereinbarung mit dem Unternehmen hat das FLI im September 2011 ohne Wirtschaftlichkeitsberechnung für 24 Monate, mit einmaliger Verlängerung um zwölf Monate, abgeschlossen. Die Beteiligten verlängerten dieses Vertragsverhältnis über die vereinbarte Laufzeit hinweg durch Ergänzungsvereinbarungen. Die letzte Ergänzungsvereinbarung sieht ein Vertragsende zum 31. August 2019 vor. Von den Gesamtausgaben an dieses Unternehmen von rund 41 000 Euro im Jahr 2016 entfielen rund 4 % auf „Schadenersatz“, den das FLI bei Beschädigung bzw. Verlust von Wäschestücken bezahlen musste. Das FLI sah Handlungsbedarf und versieht die Wäschestücke nunmehr mit einem Chip, um für die Wäsche eine Eingangs- und Ausgangskontrolle vornehmen zu können. Gleichwohl seien die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Leistung der Wäscherei nicht uneingeschränkt zufrieden.

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Die Vorgehensweise des FLI beim Abschluss und der Verlängerung der Rahmenvereinbarung war im untersuchten Fall nicht rechtmäßig. Die Wirtschaftlichkeit der Rahmenvereinbarung ist zudem zweifelhaft.

(2) Der Abschluss von Rahmenvereinbarungen soll öffentlichen Auftraggebern bei häufig wiederkehrenden, gleichartigen Bedarfen die Möglichkeit einer relativ schnellen, flexiblen und Ressourcen schonenden Beschaffung eröffnen. Eine Rahmenvereinbarung ermöglicht die Bündelung einer Vielzahl von Einzelaufträgen unter einem vergaberechtlichen Dach mit einheitlichen Bedingungen. Die Beschaffungsvorgänge werden dadurch erleichtert. Wir halten deshalb grundsätzlich den Abschluss von Rahmenvereinbarungen für sinnvoll. Ein wesentliches Merkmal für eine sachgerechte Prüfung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Rahmenvereinbarungen ist ein zielgerichtetes systematisches Vorgehen.

Eine derartige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat das FLI nicht vorlegen können. Wir haben daher angeregt, rechtzeitig vor Vertragsende eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anzustellen, die bisherigen Erfahrungen zu berücksichtigen und dabei auch die Möglichkeit des Betriebs einer eigenen „Wäscherei“ (make or buy) wieder in die Betrachtung einzubeziehen. Dabei könnten auch nicht monetäre Aspekte berücksichtigt werden.

(3) Die mehrmalige Verlängerung der Rahmenvereinbarung war unzulässig. Nach § 4 Absatz 7 EG VOL/A und § 4 Absatz 1 Satz 4 VOL/A durfte die Laufzeit einer Rahmenvereinbarung grundsätzlich vier Jahre nicht überschreiten. Demnach hätte die Rahmenvereinbarung mit dem Wäschereiunternehmen spätestens im Jahr 2013 neu ausgeschrieben werden müssen.

Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat die Auffassung vertreten, dass für die Rahmenvereinbarung zur Bereitstellung von besonderer Dienstwäsche (stark autoklavierbar), die zugleich Schutzkleidung gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Arbeitsschutzes darstellt, die Voraussetzungen für eine zulässige Überschreitung der regelmäßigen Laufzeit von vier Jahren vorliegen. Gemäß § 4 Absatz 7 EG VOL/A ist eine Laufzeitüberschreitung dann zulässig, wenn „... besondere Umstände ...“ dies rechtfertigen. Diese lägen vor. Die für eine weitere erfolgreiche

Ausschreibung der Reinigungsleistungen notwendige Ermittlung des tatsächlichen Wäschebedarfs sei nicht möglich. Dafür wäre die Vielzahl von baulichen Mängeln ursächlich, die eine adäquate und vollständige Inbetriebnahme der wäscheintensiven Sicherheitsbereiche bis heute nicht zuließen. Diese besonderen Umstände seien nachträglich eingetreten und seien in diesem Umfang nicht voraussehbar gewesen. Mit dem Neubau der Labor- und Versuchstierstallgebäude erfolge eine umfassende Erweiterung von sehr wäscheintensiven Sicherheitsbereichen, darüber hinaus kam der Sicherheitsbereich S4 neu hinzu.

Gleichzeitig habe aufgrund der festgelegten Auslagerung der Wäscherei im Zuge der Genehmigung des o. g. Neubauvorhabens das System der Bereitstellung der Schutzkleidung grundlegend umgestellt werden müssen. Statt der bisher vorhandenen internen Wäscherei/Näherei sollte zukünftig die Reinigung extern abgesichert werden. Die dazu durchgeführte Markterkundung ergab, dass aus technologischen Gründen diese Leistung nur in Verbindung mit Mietwäsche angeboten wurde, was die Ablösung der bisher institutseigenen jeweils den Beschäftigten zugeordneten Wäsche (einschließlich Unterwäsche, was bis heute nicht bei allen Beschäftigten auf Zustimmung stoße) zur Folge hatte. Deshalb sei es kaum bzw. nicht möglich, auf die bisherigen Erfahrungen über Wäscheumlauf usw. zur Bedarfsermittlung zurückzugreifen. Folglich habe es bei einer groben Schätzung bleiben müssen, wobei jede Eingrenzung der Mengen das wirtschaftliche Risiko für den Bieter und damit Risikoaufschläge im Zuge der Kalkulation verringert. Entsprechend sei nur die Alternative eines Rahmenvertrages mit einem Mengengerüst in Betracht gekommen, das nach den damaligen Erkenntnissen einerseits eine ausreichende Flexibilität für den Auftraggeber und andererseits eine angemessene Kalkulationsgrundlage für den Auftragnehmer zuließ.

Aufgrund der vorgenannten Unsicherheiten sei die ansonsten übliche Laufzeit von vier Jahren für Rahmenvereinbarungen mit zwei Jahren Vertragslaufzeit deutlich überschritten worden. Nach Auswertung der in dieser Zeit gesammelten Erfahrungen sollte eine zweite Ausschreibung mit abgesicherten Erkenntnissen über den tatsächlichen Bedarf folgen.

Diese Überlegungen hätten jedoch nicht umgesetzt werden können, da sich die Inbetriebnahme und damit die Feststellung des tatsächlichen Wäschebedarfs wegen diverser Baumängel immer wieder verzögerte. In der Folge

habe eine verlässliche Datengrundlage gefehlt, um eine erneute öffentliche Ausschreibung erfolgreich und wirtschaftlich am Markt zu platzieren.

In der Annahme, dass die Inbetriebnahme in einem absehbaren Zeitraum erreicht werden kann, sei der bestehende Rahmenvertrag zunächst für zwei Jahre verlängert worden. Aufgrund der bekannten weiteren baulich bedingten Verzögerungen sei eine weitere Vertragsverlängerung bis Mitte 2019 erforderlich gewesen, da für Mitte 2018 die vollständige Inbetriebnahme abzusehen gewesen sei und erst dann der tatsächliche Wäschebedarf habe ermittelt werden können.

Vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Handelns seien die Vertragsverlängerungen immer zum Anlass genommen worden, die Vertragsbedingungen an die bis dahin bekannten Erfahrungen hinsichtlich Menge und Preise anzupassen, wodurch die laufenden Ausgaben reduziert werden konnten.

Die notwendigen Anforderungen zur Deckung eines Wäschebedarfs, der sich in einem abgestimmten Mengengerüst – abhängig z. B. von den anfallenden Arbeiten in Projekten oder bei Wartungs- und Reparaturarbeiten, der Anzahl der tätigen Doktoranden, Stipendiaten, Praktikanten, des anwesenden Kontrollpersonals usw. – bewegt, würden nur mit einer Rahmenvereinbarung abgesichert werden können. Bei einem notwendigen Wäschebedarf mit mehr als 14 000 Wäschestücken werde aus technologischen Gründen der Reinigung nur das Modell der Mietwäsche am Markt angeboten.

Aufgrund der nunmehr gesammelten Erfahrungen zum Wäschebedarf werde gegenwärtig die erneute öffentliche Ausschreibung einer Rahmenvereinbarung vorbereitet. Dazu werden die bisherigen Erkenntnisse fortgeschrieben. Bereits im Rahmen der Markterkundung sei festzustellen, dass die Bereitschaft von Unternehmen, Wäsche aus einer Einrichtung der Tierseuchenforschung zu reinigen, gering sei. Dabei sei zu spüren, dass Unternehmen Bedenken ihrer Mitarbeiter und anderer Kunden hinsichtlich der Entgegennahme von Wäsche aus den Sicherheitsbereichen des FLI sehr ernst nehmen. Dazu komme, dass die Anforderungen an das Material und der Aufwand an die Reinigung aufgrund des Autoklavierens von verschmutzter Wäsche bei hohen Temperaturen und mehrerer Stunden (sog. Einbrennen der Verschmutzungen) sehr hoch und schwierig beherrschbar wären.

Abschließende Würdigung

Wir halten unsere Kritik aufrecht. Die angeführten „besonderen Umstände“, die einer Einhaltung der Laufzeit angeblich entgegenstanden, erscheinen konstruiert, da sich in den Akten des FLI keine entsprechenden Unterlagen befanden. Die Stellungnahme des BMEL verdeutlicht zudem, dass eine Auseinandersetzung mit der Thematik erst anlässlich unserer Prüfung stattgefunden hat. Da eine Fremdvergabe der Wäschereiarbeiten nur unter erheblichen Schwierigkeiten durchführbar sein soll, hätte das BMEL zudem – angesichts dieser ausführlich beschriebenen Problemstellungen – längst eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Frage „make or buy“ erwägen müssen. Dabei müssen auch Sicherheitsaspekte einbezogen werden.

Wir werden die Angelegenheit gleichwohl zunächst nicht gesondert weiterverfolgen, sondern zunächst das Ergebnis der Bemühungen des FLI abwarten und bitten dazu um entsprechende Information.

3.6 Weitere Beschaffungen und Titelzuordnungen

Feststellungen

(1) Während der örtlichen Erhebungen problematisierten wir in zahlreichen Fällen Zuordnungen zu Titeln. Das FLI konnte die Zuordnungen überwiegend erklären. Teilweise änderte das FLI seine Zuordnungen. In Einzelfällen blieben die Problemstellungen offen.

(2) Die Ausgaben für den Bezug von Zeitschriften betrugen über 100 000 Euro im Jahr 2016. Darunter waren auch Zeitschriften, die unterschiedliche Institute des FLI benötigten. Dabei war ein Institut des FLI (Institut für Nutztiergenetik) „Mitglied“ in einem Verein, für den bereits Mitgliedsbeiträge unter einem anderen Titel (684 09) (für ITE) verbucht wurden. Das FLI erklärte, dass mit der Mitgliedschaft der Bezug der Zeitschrift „Züchtungskunde“ verbunden sei. Beide Institute benötigten diese Zeitschrift und sind beide Mitglieder des Vereins.

(3) Aus dem Titel „Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Verwaltungszwecke (ohne IT)“ zahlte das FLI Rechnungen u. a. über eine zweitägige Applikationsschulung für zwei Mitarbeiter des FLI, einen Server sowie Software-Umstellungen.

(4) Die Mittel beim Titel „Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Neu- und Erweiterungsbauten“ (Titel 812 05) setzte das FLI ein, um Rechnungen u. a. für Ausgaben unter 5 000 Euro zu begleichen, beispielsweise für eine Programmierungsleistung (535 Euro), einen Papierhandtuchspender (155 Euro), einen Desinfektionsmittelspender (495 Euro) und einen Reagenzglasschüttler (267 Euro).

Vorläufige Würdigung und Empfehlung

(1) Wir haben beanstandet, dass die Vorgehensweise des FLI nicht immer den Prinzipien des Haushaltsrechts entspricht. Zum einen ist es nicht rechtmäßig, Mitgliedsbeiträge auf unterschiedlichen Titeln zu buchen, zum anderen ist es unwirtschaftlich, mehrere Mitgliedschaften einzugehen, um eine Zeitschrift für zwei Institute doppelt zu erhalten.

(2) Insbesondere bei der Titelzuordnung von Gegenständen im Zusammenhang mit Informationstechnik hat das FLI die Titelbezeichnungen nicht beachtet und auf den Titel „Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen für Verwaltungszwecke (ohne IT)“ Ausgaben im Zusammenhang mit Informationstechnik gebucht. Zur Obergruppe 81 gehören Erwerbe von beweglichen Sachen mit einem Wert von mehr als 5 000 Euro (einschließlich Umsatzsteuer). Gleichwohl zeigen die Beispiele niedrigere Rechnungswerte auf.

(3) Wir haben empfohlen, die Titeleinteilung und deren Erläuterungen sorgfältiger zu beachten.

Stellungnahme des BMEL

(1) Das BMEL hat angegeben, es liefen Abstimmungen mit der Gesellschaft für Züchtungskunde, um die Mitgliedschaft für das FLI insgesamt zu vereinheitlichen und damit in der Folge nur noch ein Beitrag zu zahlen ist.

(2) Bei den angeführten Schulungsmaßnahmen handele es sich um die Einweisungen in die Bedienung von beschafften Großgeräten. Diese waren Bestandteil des Gesamtauftrages zur Gerätebeschaffung. Daher seien diese ebenso aus dem dafür genutzten Beschaffungstitel zu bezahlen.

(3) Bei dem beschafften Server handelt es sich um ein Peripheriegerät zu einem Großgerät, um Forschungsdaten auswerten zu können. Bei einem

Großgerät (Kapillarelektrophorese) war aufgrund des auslaufenden Supports für Windows XP eine Softwareumstellung auf Windows 7 erforderlich. Da es sich bei beiden genannten Fällen um Beschaffungen handelt, die im Zusammenhang mit einem Großgerät stehen, sei die Zuordnung zum Titel 812 01 richtig. Der Titel 812 02 werde ausschließlich für IT-Geräte/Ausstattungen gesehen, die nicht Forschungszwecken dienen.

(4) Ebenso erfolge die Zuordnung von Ausgaben unter 5 000 Euro zum Titel 812 05, insoweit diese Bestandteil des Erstausstattungskataloges sind. Maßgebend für die Definition als Investition über 5 000 Euro sei die Gesamtmaßnahme der jeweiligen Erstausstattung.

Abschließende Würdigung

(1) Das BMEL hat in Aussicht gestellt, dass das FLI nur noch einmal in einem Verein als Mitglied registriert sein will. Eine Doppelmitgliedschaft ist rechtlich ausgeschlossen. Mitgliedsbeiträge für eine Mehrfachmitgliedschaft sind ohne Rechtsgrund gezahlt worden. Das BMEL will der Beanstandung abhelfen.

(2) Die Angaben des BMEL zur haushaltsmäßigen Verbuchung sind nicht befriedigend. Sie geben Anlass zu einer künftigen Ordnungsmäßigkeitsprüfung und werden außerhalb dieses Prüfungsverfahrens gesondert verfolgt. Sie sollen den Abschluss des Prüfungsverfahrens nicht verzögern.

4 Ausblick

Wir schließen das Prüfungsverfahren ab. Wir erwarten, dass das FLI unverzüglich ein Forschungsprogramm erarbeitet und auf dessen Grundlage seinen Personal- und Sachbedarf für die kommenden Jahre ermittelt. Dabei sind die Regelungen zum Verhältnis Eigen- und Drittmittelforschung zu beachten und vor Vergaben Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Wir erwarten, dass das BMEL die Umsetzung aufsichtlich eng begleitet.

Wir behalten uns vor, die Umsetzung der einzuleitenden Maßnahmen im Rahmen eines Nachfrageverfahrens oder einer Kontrollprüfung zu prüfen.