



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

über die Prüfung

Bewirtschaftung der maritimen Forschungseinheiten

Kapitel 1004, Anlage 2, Titelgruppe 04

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 3 - 0001048

23. August 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	4
1.1	Gegenstand und Umfang der Prüfung	4
1.2	Rechtsgrundlagen	5
2	Haushaltsmittel	7
3	Veräußerung von Fisch	8
4	Beschaffungen	12
5	Zusammenfassende Würdigung	16

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Bewirtschaftung der maritimen Forschungseinheiten geprüft.

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) bereedert im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) drei Fischereischutzboote und drei Fischereiforschungsschiffe (FFS). Die zwischen 29 und 63 m langen FFS werden zur wissenschaftlichen Fischereiforschung von den Instituten für Seefischerei bzw. Fischereiökologie (Bremerhaven) und Ostseefischerei (Rostock) des Thünen-Instituts (TI) genutzt. Zu deren Aufgaben zählen unter anderem die Beschaffung und die Bearbeitung von Messdaten zum Zustand der Fischbestände als Teil der Bestandserhaltung von Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) der Europäischen Union.

Für den Unterhalt der drei FFS hat das BMEL im Jahr 2021 insgesamt 13,8 Mio. Euro aufgewendet (Kapitel 1004, Anlage 2, Titelgruppe 04).

Der Bundesrechnungshof stellt unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMEL nachfolgend das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 Bundeshaushaltsordnung (BHO) abschließend fest:

- 0.1 Die auf den drei FFS gefangenen und nicht anderweitig verwendeten Fische hat die BLE deren Besatzung zum Kauf angeboten. Gemäß § 63 BHO dürfen Gegenstände, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes nicht weiterhin benötigt werden, grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Die von der BLE geforderten Preise haben auf unzutreffenden Berechnungen basiert, waren nicht marktüblich und haben damit nicht dem haushaltsrechtlich vorgegebenen vollen Wert entsprochen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL umfangreiche Änderungen an den bestehenden Grundsätzen für die Veräußerung von Fisch empfohlen.

Das BMEL hat zugesagt, die Empfehlungen vollständig umzusetzen (Textziffer 3).

- 0.2 Die BLE könnte wiederkehrende Beschaffungen kostengünstiger durchführen, wenn sie den Bedarf für ihre sechs Schiffe im Wege einer Rahmenvereinbarung oder einer Beschaffungskoooperation mit anderen Bundesbehörden bündelt. Dazu bietet sich der Treibstoff für Schiffsmotoren an, für den die BLE jährlich mehr als 2 Mio. Euro aufwendet.

Das BMEL wird die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umsetzen (Textziffer 4).

1 Vorbemerkung

1.1 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Die BLE bereedert im Auftrag des BMEL drei Fischereischutzboote und drei FFS. Letztere sind zwischen 29 und 63 m lange Schiffe, wobei das FFS Walther Herwig III hochseetauglich ist, das FFS Clupea für Forschungsarbeiten in den Bodden und im küstennahen Raum und das FFS Solea für die sogenannte „Kleine Fahrt“ zugelassen ist. Die FFS stehen vor allem den Instituten für Seefischerei bzw. Fischereiökologie (Bremerhaven) und Ostseefischerei (Rostock) des TI zur wissenschaftlichen Fischereiforschung zur Verfügung. Das TI (Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei) ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMEL. Es stellt die für die Probennahmen und Messkampagnen erforderlichen wissenschaftlichen Besatzungen der FFS. Zu deren Aufgaben zählen unter anderem die Beschaffung und Bearbeitung von Messdaten zum Zustand der Fischbestände. Dies ist Teil der Bestandsbewirtschaftung von Fischereiressourcen im Rahmen der GFP der Europäischen Union. Auf deren Grundlage legt der Europäische Rat auf Vorschlag der EU-Kommission jährlich die je Fischart und Gebiet zulässige Gesamtfangmenge fest. Die Mehrzahl der Forschungsreisen sind in internationale Survey-Programme eingebunden, die vom Internationalen Rat für Meeresforschung koordiniert werden. Die dabei gewonnenen Daten werden mit den europäischen Partnerinstituten zusammengeführt. Zudem werden auf den FFS umweltschonende und energiesparende Fangtechniken erprobt.

Primäre Operationsgebiete sind die deutschen Küstengewässer (12-Seemeilen-Zonen) und die ausschließlichen Wirtschaftszonen der Anrainerstaaten von Nord- und Ostsee (200-Seemeilen-Zone). Dort fanden 30 der im Jahr 2020 durchgeführten mehrwöchigen Reisen der drei FFS statt. Weitere zwei Reisen führten in die Gewässer um Grönland.¹

Die drei FFS sind in der folgenden Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1

FFS im Bereich des BMEL

Schiff	Baujahr	Länge <i>in Metern</i>	Heimathafen	Primäres Einsatzgebiet
Walther Herwig III	1993	63	Bremerhaven	Atlantik einschließlich Nord- und Ostsee
Solea	2004	43	Cuxhaven	Nord- und Ostsee
Clupea	2012	29	Rostock	Ost- und Nordsee

Quelle: BLE, www.ble.de/DE/Themen/Fischerei/Bereederung.

¹ Quelle: BLE Jahresbericht 2020.

Wir untersuchten, wie das BMEL und die BLE den wirtschaftlichen Einsatz der drei FFS kontrollierten und sicherstellten. Dazu erhoben wir im BMEL und bei der BLE.

Die Schwerpunkte der Prüfung lagen auf den Fragen,

- ob die für die Bewirtschaftung verwendeten Mittel sparsam und wirtschaftlich eingesetzt wurden,
- ob das Vergaberecht ordnungsgemäß angewendet wurde und
- ob Synergien aus der Zusammenarbeit von Bundespolizei und Zollverwaltung bei der Beschaffung möglich sind.

Die Abbildung 1 zeigt die Walther Herwig III.

Abbildung 1

FFS Walther Herwig III

Die Abbildung zeigt das Fischereiforschungsschiff Walther Herwig III



Foto: TI.

1.2 Rechtsgrundlagen

Das TI nimmt für Deutschland die Monitoring- und Datenerhebungsverpflichtungen aus dem EU-Datenerhebungsprogramm für den Fischereisektor wahr. Hierbei handelt es sich um

international koordinierte und von der EU-Kommission verpflichtend eingeforderte Erhebungen. Sie zielen insbesondere auf die Evaluierung des Fischereisektors ab, um im Interesse eines nachhaltigen Fischereimanagements Bestandsentwicklungen vorherzusagen, anhand derer wissenschaftliche Empfehlungen zur Durchführung der GFP der Europäischen Union abgeleitet werden können. Die in diesem Kontext durchzuführenden Reisen für die wissenschaftliche Forschung zur Überwachung von Fischbeständen und Ökosystemen in bestimmten Seegebieten werden durch die FFS durchgeführt. Gesetzliche Grundlagen sind die GFP (Verordnung (EU) Nummer 1380/2013) in Verbindung mit den jeweils geltenden Rahmenregelungen für die Erhebung, Verwaltung und Nutzung von Daten (Verordnung (EG) Nummer 199/2018, die mit Wirkung vom 10. Juli 2017 aufgehoben und durch Verordnung (EU) 2017/1004 ersetzt wurde), aus der sich verpflichtende Anforderungen für die Datenerhebung zur Umsetzung dieser Politik ergeben. Diese Aufgabenwahrnehmung wurde über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds ([EMFF], Verordnung (EU) Nummer 508/2014) kofinanziert. Der Fonds diene der Finanzierung von Maßnahmen zur Durchführung der GFP sowie der Integrierten Meerespolitik der Europäischen Union. Mit dem EMFF werden EU-rechtlich vorgeschriebene Förderprioritäten für die nachhaltige Entwicklung des Fischerei- und Aquakultursektors und der damit verbundenen Tätigkeiten umgesetzt.

Die Förderung von Vorhaben aus dem EMFF erfordert von den beteiligten Mitgliedstaaten eine Beschreibung ihrer Gesamtstrategie für die Verwendung der Mittel in einem „Operationellen Programm“, das sich an den übergeordneten Zielen der Meeres- und Fischereipolitik der Europäischen Union orientiert. Nach Genehmigung des jeweiligen Programms durch die EU-Kommission entscheiden die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten darüber, welche Vorhaben Fördermittel aus dem EMFF erhalten.

Das TI erhielt im Zeitraum 2017 bis 2021 für die Durchführung des nationalen Fischereidatenerhebungsprogramms 22,45 Mio. Euro EU-Mittel.² Für die Nutzung der FFS zahlte das TI an die Abteilung 5 der BLE im Zeitraum 2017 bis 2020 6,98 Mio. Euro.³

Die Verordnung (EU) Nummer 508/2014 wurde durch die Verordnung (EU) 2021/1139 vom 7. Juli 2021 über den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/1004 ersetzt. Sie gilt im Wege der Übergangsbestimmung gemäß Artikel 65 Absatz 1 Verordnung (EU) 2021/1139 weiterhin für Programme und Vorhaben, die während des Programmplanungszeitraums 2014 bis 2020 aus dem EMFF unterstützt werden.

Vorhaben können grundsätzlich noch bis Ende 2023 mit EU-Mitteln aus dem EMFF kofinanziert werden. Die Förderung der FFS über EMFF-Mittel ist bereits abgeschlossen.

² Quelle: https://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/Fischerei_empfaenger.

³ Quelle: Übersicht des BLE-Referates 533 vom 17. August 2022.

2 Haushaltsmittel

Im Bundeshaushalt 2021 waren für den Unterhalt aller sechs von der BLE bereederten Schiffe rund 30,5 Mio. Euro veranschlagt. Weitere 100,5 Mio. Euro waren für den Erwerb von Fahrzeugen eingestellt. Dabei handelte es sich um den Ersatzneubau der Walther Herwig III (Kapitel 1004, Anlage 2, Titelgruppe 04).

Für den Unterhalt der drei FFS wendete das BMEL im Haushaltsjahr 2021 13,8 Mio. Euro auf.⁴ Darin nicht enthalten waren die Ausgaben für die Bereederung der Fischereischuttsboote durch das Referat 524 der BLE.

Tabelle 2 stellt die Ausgaben für den Unterhalt für die drei FFS im Jahr 2021 dar. Danach kostete jeder Seetag auf einem FFS durchschnittlich 40 000 Euro.

Tabelle 2

Ausgaben für den Unterhalt für die drei FFS im Jahr 2021

Art der Ausgaben	Clupea	Solea	Walther Herwig III	Gesamt
	<i>in Euro</i>			
Sachausgaben	1 225 710	1 300 994	4 059 485	6 586 189
darunter:				
• Wartung	957 675	690 115	3 241 127	4 889 006
• Treib- und Schmierstoffe	38 509	220 963	390 849	650 321
• Personalausgaben	829 800	2 440 971	3 989 552	7 260 323
davon:				
• Heuer	789 783	2 395 735	3 794 031	6 979 548
• Verpflegung	6 049	29 736	35 280	71 065
• Reisekosten	33 968	15 500	160 241	209 709
Gesamtausgaben	2 055 508	3 741 965	8 049 037	13 846 512
Tage auf See	97 Tage	189 Tage	64 Tage	350 Tage
Ausgaben je Tag auf See	21 190	19 798	125 766	Ø 39 561

Quelle: BLE und Angaben aus der E-Mail des BMEL, Referat 122, vom 15. Juli 2022 sowie der BLE, Referat 533, vom 16. August 2022.

⁴ Quelle: Übersicht des BLE-Referates 533 vom 17. August 2022.

3 Veräußerung von Fisch

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

§ 63 BHO bestimmt, die Veräußerung von Vermögensgegenständen und die Überlassung der Nutzung von Vermögensgegenständen kann mit Bedingungen oder Auflagen verbunden werden. Der volle Wert wird durch den Preis bestimmt, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Gegenstandes bei einer Veräußerung zu erzielen wäre; dabei sind alle Umstände, die den Preis beeinflussen, nicht jedoch ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse, zu berücksichtigen. Ist ein Marktpreis feststellbar, bedarf es keiner besonderen Wertermittlung. Bei den Verwertungsverfahren ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

Die drei FFS wirken an der Beschaffung von Daten zum Zustand der Fischbestände mit. Dazu wird auf jeder Fahrt Fisch gefangen, der

- für wissenschaftliche Zwecke,
- als Schiffsproviant,
- zur Veräußerung an die an der jeweiligen Fangreise teilnehmenden Besatzungsmitglieder sowie mitreisenden Wissenschaftlicher oder
- als Spende für gemeinnützige Organisationen (Tafel, Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger)

verwendet wird.

Weil Einrichtungen zur gewerblichen Frostfrischproduktion auf den FFS nicht vorhanden sind, wird der danach verbleibende Fisch auf See entsorgt. Dies ist zulässig, weil die FFS nicht dem Anlandegebot nach Artikel 15 der Verordnung (EU) Nummer 1380/2013 unterliegen. Dieses gilt nur für Fahrzeuge, die kommerzielle Fischereitätigkeiten betreiben.

Die Veräußerung des gefangenen Fisches knüpfte die BLE an Voraussetzungen, die sowohl den berechtigten Adressatenkreis als auch den Umfang der von Berechtigten zu beziehenden Abgabemenge beschränkten. Einzelheiten bestimmten die „Grundsätze für die Veräußerung von Fisch aus Fängen der Fischereiforschungsschiffe des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft BMEL“ vom 15. Juli 2014, Az.: 524-02.02-10.12/14sch. Deren Einhaltung oblag dem Kapitän des jeweiligen FFS. Danach „... werden pro Fangreise im Rahmen der verfügbaren Mengen maximal 10 kg Fisch pro Person ausgegeben. Die Abgabepreise betragen in Anlehnung an die durchschnittlichen Preise für Frischfischanlandungen bzw. Frostfischproduktion 2 Euro/kg für ganze Fische bzw. 4 Euro/kg für Filetware. Bei einer wesentlichen Änderung der jährlichen Durchschnittspreise (Abweichungen mindestens 33 Prozent zum Basisjahr 2013) erfolgt eine Neufestsetzung der Abgabepreise durch die BLE.“

Die vorgenannten Preise sind in der BLE für alle gängigen Fischarten tagesaktuell elektronisch verfügbar. Tatsächlich hat die BLE seit dem Jahr 2014 keine Preise angepasst, weil nach eigenen Angaben die Schwelle von 33 % nicht erreicht wurde.

Wir untersuchten, ob die BLE den Fisch zum vollen Wert gemäß § 63 BHO veräußerte. Dazu prüften wir in einem ersten Schritt die von der BLE bislang zugrunde gelegten Werte für das Basisjahr 2013. Diese wiesen bei Frischfisch für acht Fischarten (Kabeljau, Rotbarsch, Schellfisch, Steinbutt, Seezunge, Seelachs, Scholle und Makrele) und bei Frostfisch für fünf Fischarten (Kabeljau, Rotbarsch, Schellfisch, Seelachs und Makrele) als kumulierten Preis (von der BLE als Durchschnittspreise bezeichnet) je kg 31,65 bzw. 17,01 Euro aus.

Eine auf unsere Bitte von der BLE durchgeführte Überprüfung der Werte ergab, dass acht Einzelwerte unzutreffend zu hoch, einer zu gering und vier zutreffend festgesetzt waren.

Unter Zugrundelegung der zutreffenden Daten änderten sich die Durchschnittspreise für Frisch- und Frostfisch im Basisjahr 2013.

Tabelle 3 vergleicht den alten, unzutreffenden Basispreis mit dem neuen, zutreffenden Basispreis für Frisch- und für Frostfisch.

Tabelle 3

Basispreise für Frisch- und Frostfisch im Jahr 2013

	Durchschnittspreise alt <i>in Euro/kg</i>	Durchschnittspreise neu <i>in Euro/kg</i>
Frischfisch	31,65	25,18
Frostfisch	17,01	12,12

Quelle: Übersicht der BLE vom 18. August 2022.

In einem weiteren Schritt ließen wir die Durchschnittspreise für die acht Arten von Frischfisch und die fünf Arten von Frostfisch für das erste Halbjahr 2022 ermitteln. Wegen der nun geringeren Basiswerte des Jahres 2013 ergab sich dazu eine Abweichung von mehr als 33 %.

Tabelle 4 vergleicht die Basis- und aktuellen Preise für Frisch- und Frostfisch.

Tabelle 4

Vergleich Basispreise für Frisch- und Frostfisch im Jahr 2013

	Durchschnittspreise im Jahr 2013	Durchschnittspreise erstes Halbjahr 2022	Abweichung
	<i>in Euro/kg</i>		<i>in %</i>
Frischfisch	25,18	40,49	60,8
Frostfisch	12,12	19,35	59,6

Quelle: BLE-Referat 533.

Der an Bord des FFS Walther Herwig III veräußerte Fisch wurde stets als Frostfisch abgegeben, weil es sich dabei um ein leicht verderbliches Lebensmittel handelt.

Bewertung

Die BLE hat in ihren Grundsätzen vom 15. Juli 2014 das Jahr 2013 als Basisjahr für Preisanpassungen gewählt. Die dabei zugrunde gelegten Werte waren unzutreffend zu hoch angesetzt. Zu hoch angesetzte Basiswerte begünstigten, dass die Schwelle von 33-prozentigen Preiserhöhungen in den Folgejahren nicht erreicht wurde und Preisanpassungen unterblieben. Die Auswertung für das erste Halbjahr 2022 ergab, dass die aktuellen Abgabepreise an die Besatzung nicht mehr marktüblich und deshalb neu festzusetzen sind. Wegen der falschen Angaben hat die BLE entgegen ihren eigenen Bestimmungen notwendige Preisanpassungen für die Veräußerung von Fisch zulasten des Bundes nicht vorgenommen.

Neben den falschen Angaben für das Basisjahr 2013 haben die von der BLE festgelegten Abgabepreise und Preisanpassungsbestimmungen auch gegen haushaltsrechtliche Vorgaben verstoßen. § 63 BHO verpflichtet Bundesbehörden, Gegenstände, zu denen auch der gefangene Fisch zählt, nur zum marktüblichen Preis abzugeben. Somit ist stets der aktuell marktübliche Preis für Fisch maßgeblich für den Abgabepreis. Die von der BLE gewählte Praxis einer erforderlichen 33-prozentigen Erhöhung gegenüber einem Basiswert entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Ebenso sieht das Haushaltsrecht keine mengenmäßige Begrenzung für eine Veräußerung vor.

Letztlich hat das Regelwerk mit seiner Unterscheidung nach acht Frischfisch- und fünf Frostfischarten nicht mit der Praxis der Veräußerung übereingestimmt. Die Besatzung hat regelmäßig Frostfisch gekauft. Frischfisch wurde wegen der Verpflegung von Amts wegen an Bord nicht erworben. Er bietet sich auch nicht für die Mitnahme an den Wohnort an.

Empfehlung

Wir haben empfohlen, die „Grundsätze für die Veräußerung von Fisch aus Fängen der Fischereiforschungsschiffe (...)“ an die haushaltsrechtlichen Bestimmungen anzupassen. Dazu haben wir die wir folgende Hinweise gegeben:

1. Der Abgabepreis sollte den durchschnittlichen Preisen für Frostfischproduktion entsprechen. Der zu einem bestimmten Stichtag ermittelte marktübliche Abgabepreis sollte längstens für zwölf Monate Gültigkeit haben.
2. Der Preis für ganze Fische sollte dem marktüblichen Durchschnittspreis für Rotbarsch und Makrele entsprechen. Ausschließlich diese Fischarten werden regelmäßig als ganze Fische gefrostet.
3. Für die Berechnung des Filetpreises sollten die marktüblichen Preise für Kabeljau, Schellfisch und Seelachs berücksichtigt werden. Diese Fische werden regelmäßig als Filet gefrostet. Bei Berücksichtigung der von der BLE für das erste Halbjahr 2022 mitgeteilten Preise für die Frostfischproduktion der drei vorgenannten Fischarten von 8,64 Euro für Kabeljau, 5,24 Euro für Schellfisch bzw. 2,99 Euro für Seelachs errechnet sich ein Durchschnittspreis je kg Filet von 5,62 Euro ($= 8,64 + 5,24 + 2,99 \text{ Euro} / 3$).
4. Die maximale Abgabemenge von 10 kg Fisch pro Person sollte mit Blick auf das Anlandeverbot überprüft werden. Eine mögliche Neufestsetzung sollte die Interessen des Bundes, zulässige Einnahmen zu generieren, und die der gewerblichen Wirtschaft in Einklang bringen.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes vollständig angeschlossen. Es hat zugesagt, dass die BLE zeitnah in Abstimmung mit dem BMEL die „Grundsätze für die Veräußerung von Fisch aus Fängen der Fischereiforschungsschiffe (...)“ entsprechend der Feststellungen des Bundesrechnungshofes überarbeiten werde. Hierbei solle möglichst der tagesaktuelle Preis für veräußerten Fisch berücksichtigt, jedoch auch das Veräußerungsverfahren praxisorientiert beibehalten werden. Die Begrenzung der Abgabemenge werde in Abstimmung mit dem BMEL überprüft. Hierbei sei zum einen zu berücksichtigen, dass die Lagerkapazitäten für gefrorenen und frischen Fisch an Bord begrenzt seien und nicht erhöht werden könnten. Zum anderen seien auch die Interessen der gewerblichen Wirtschaft in eine solche Überprüfung mit einzubeziehen.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist abgeschlossen.

4 Beschaffungen

Rechtsgrundlage und Sachverhalt

Die für den Dienstbetrieb zu beschaffenden Dienstleistungen und Gegenstände sind entsprechend § 7 BHO nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beschaffen.

Nummer 1 der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO bestimmt, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei allen Maßnahmen des Bundes, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten ist. Dies betrifft auch Beschaffungen für den eigenen Verwaltungsbereich.

Für die Beschaffung von Produkten mit wiederkehrendem Bedarf sind Rahmenvereinbarungen geeignet. Nach der Legaldefinition des § 103 Absatz 5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen enthält die Rahmenvereinbarung gemeinsame Regelungen, die für jeden Einzelvertrag gelten sollen. Das betrifft in erster Linie den Preis.

Für wiederkehrende Beschaffungen oberhalb des Schwellenwertes⁵ ist § 21 Vergabeverordnung (VgV)⁶, für Beschaffungen unterhalb des Schwellenwertes § 15 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO)⁷ maßgeblich.

Die BLE wendete jährlich mehr als 6 Mio. Euro für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen für ihre sechs Schiffe auf. Hiervon entfiel ein nicht unerheblicher Teil auf standardisierte Massengüter und bündelungsfähige Leistungen.

Wir prüften die Anwendung des Vergaberechts mit dem Schwerpunkt auf Rahmenvereinbarungen.

In einem ersten Schritt untersuchten wir die bestehenden Rahmenvereinbarungen auf deren Rechtmäßigkeit. Wir stellten fest, dass die BLE folgende zwei Rahmenvereinbarungen unterhalb des Schwellenwertes über

- Storeartikel (Dichtmittel und Kleber, Farben, Gase, Lacke, Lösungsmittel, Klebe- und Dichtungsbänder; Pinsel und Rollen) und
- Reinigungsartikel

⁵ 140 000 Euro, gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG in der Fassung ab 1. Januar 2022.

⁶ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691) geändert worden ist.

⁷ Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO) – Ausgabe 2017 – vom 2. Februar 2017.

sowie eine Rahmenvereinbarung oberhalb des Schwellenwertes über

- die Inspektion und Wartung der Fahrzeuge „Solea“ sowie der Fischereischutzboote „Seefalke“, „Meerkatze“ und „Seeadler“

abschloss.

Deren Überprüfung führte zu keinen Beanstandungen.

In einem zweiten Schritt untersuchten wir, ob der Abschluss weiterer Rahmenvereinbarungen für wiederkehrende Beschaffungen wirtschaftlich wäre.

Dazu untersuchten wir die Beschaffung von Treibstoff. Diese bildete – nach den Wartungsausgaben, für die bereits eine Rahmenvereinbarung bestand – die finanziell bedeutsamste Ausgabe. Alle sechs Schiffe nutzten den gleichen Dieselmotortreibstoff. Für die Beschaffung von Dieselmotortreibstoff der sechs Schiffe wendete die BLE jährlich mehr als 2 Mio. Euro auf.

Die Tabelle 5 weist die Treibstoffausgaben für die sechs von der BLE bereederten Schiffe für die Jahre 2019 bis 2021 aus.

Tabelle 5

Treibstoffkosten

Jahr	Ausgaben <i>in Euro</i>
2019	2 490 557,60
2020	2 034 823,87
2021	2 022 325,80

Quelle: E-Mail des BLE-Referates 533 vom 19. August 2022.

Dem einzelnen Betankungsvorgang ging voraus, dass das Schiff dem für die Bereederung zuständigen Referat der BLE circa drei Tage vor einer Treibstoffübernahme meldete, wann, wo und in welcher Menge es Treibstoff benötigt. Die BLE forderte daraufhin im Wege der Verhandlungsvergabe mit Teilnahmewettbewerb gemäß § 8 Absatz 1 UVgO die in Betracht kommenden acht bis zehn Dienstleister per E-Mail und Fristsetzung zur Abgabe eines Angebotes auf. Im Vordruck „Auswertung der Verhandlungsvergabe“ wurden sodann alle kontaktierten Bieter sowie deren Angebot bzw. dass kein Angebot abgegeben wird, gelistet.

Den Zuschlag erhielt der Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot.

Beim Bund gab es im Jahr 2014 Bestrebungen, die Wirtschaftlichkeit der Bereederung von Wasserfahrzeugen des Bundes zu verbessern. Dazu bestand unter dem Vorsitz des damali-

gen Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur ein „Technikgremium“⁸ mit den Bundesbehörden, die Wasserfahrzeuge betrieben. Entsprechend dem Ergebnisbericht vom 22. Dezember 2014 wurde die Möglichkeit des Abschlusses von Rahmenvereinbarungen für alle Beteiligten sowie die Nutzung der bestehenden Rahmenvereinbarungen der Bundeswehr zur Treibstoffversorgung erörtert. Auf der Grundlage des „Technikgremiums“ entwickelten sich Kooperationen. So nutzten Schiffe der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung die Rahmenvereinbarung der Bundeswehr zur Treibstoffversorgung. Die Bundesfinanzdirektion Südwest schloss für ihre Zollschiffe und die Wasserfahrzeuge der Bundespolizei über mehrere Lose Rahmenverträge über Dieselmotorkraftstoff ab. Entsprechend konnten die Zollschiffe und die Schiffe der Bundespolizei an acht deutschen Nord- und Ostseehäfen, darunter auch die von der BLE genutzten Häfen in Cuxhaven und Rostock, Dieselmotorkraftstoff aus dem Rahmenvertrag abrufen. Die Übersicht der angegebenen Preise der Lieferleistung und die jeweils erfolgreichen Bieter teilte sie der abrufberechtigten Bundespolizei mit Schreiben vom 17. Dezember 2014, Az.: H 4210 B 292-13 RF 52250.01 mit.

Bewertung

Auch wenn die BLE bereits Bündelungen bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen vorgenommen hat, beanstanden wir, dass sie für die Beschaffung von Treibstoff die wirtschaftlichen Vorteile einer Rahmenvereinbarung oder eines gemeinsamen Vertrages mit anderen Bundesbehörden nicht ermittelt hat.

Es spricht viel dafür, dass das bisherige Verfahren zur Beschaffung von Dieselmotorkraftstoff unwirtschaftlich ist. Die Durchführung eines Vergabeverfahrens vor jedem Betankungsvorgang bindet das damit beauftragte Personal unnötig. Bei Dieselmotorkraftstoff handelt es sich um ein marktgängiges Produkt, dessen Beschaffung sinnvoll von der Zentralen Vergabestelle (ZV)-BMEL oder im Wege einer Beschaffungs Kooperation mit anderen Bundesbehörden gebündelt werden kann. Auch wenn die FFS bei einigen Auslandsreisen dort betankt werden, spricht diese Ausnahme nicht gegen den Abschluss einer für die deutschen Häfen maßgeblichen Rahmenvereinbarung.

Wir sehen mögliche Effizienzvorteile einer zentralisierteren Beschaffung standardisierter Massengüter aus folgenden Gründen:

- Der erforderliche Sachverstand im Vergaberecht wird an einer Stelle konzentriert. Diese Professionalisierung bietet die größere Gewähr für eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung.
- Einheitliche Standards (z. B. Qualität, Typisierung) werden sichergestellt.
- Der Bündelungseffekt führt regelmäßig zu einer wirtschaftlicheren Beschaffung.

⁸ Das Technikgremium war eine Arbeitsgruppe des Koordinierungsverbundes Küstenwache.

- Der Verwaltungsaufwand wird verringert und daraus folgend die Prozesskosten gesenkt. Das derzeit für die Treibstoffbeschaffung zuständige Personal kann eingespart oder anderweitig verwendet werden.
- Die strikte Einhaltung des sogenannten „Mehr-Augen-Prinzips“ und die Trennung von Planung, Vergabe und haushaltsmäßiger Abwicklung dienen der Korruptionsprävention.

Das Ressortprinzip steht einer Beschaffungskoooperation nicht entgegen. Es entlässt die beteiligten Bundesministerien nicht aus ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Nach dem Grundsatz der selbstständigen und eigenverantwortlichen Leitung des Geschäftsbereichs eines Ministeriums (Ressortprinzip) ist jedoch die Zustimmung der an einer Beschaffungskoooperation beteiligten Bundesministerien erforderlich.

Empfehlung

Die BLE sollte prüfen, ob dieses Produkt künftig im Wege einer eigenen Rahmenvereinbarung oder einer Beschaffungskoooperation mit anderen Bundesbehörden beschafft werden kann. Dabei muss sichergestellt sein, dass bei den Ausschreibungen Bedarfe umfassend und nach einheitlichen Kriterien ermittelt werden, Leistungen in wettbewerbsfreundliche Lose aufgeteilt werden und durch einheitliche Vertragsbestimmungen und Abrechnungsmodalitäten ein Vergleich der Angebote möglich wird.

Ziel ist, dass die BLE über eine Rahmenvereinbarung oder eine ressortübergreifende Kooperation ihren Bedarf an Treibstoff in deutschen Häfen bündelt und so die Preise senken kann.

Stellungnahme des BMEL

Das BMEL wird unsere Empfehlung umsetzen. Es hat zugesagt, dass die BLE einen Rahmenvertrag zur Brennstoffbeschaffung abschließen werde. Die Vergabe werde über die ZV des BMEL realisiert. Aufgrund des Auftragsvolumens und der damit verbundenen Überschreitung des Schwellenwertes für EU-weite Vergaben werde die Einleitung und Abwicklung des Verfahrens voraussichtlich einige Zeit in Anspruch nehmen.

Sich an einem bestehenden Rahmenvertrag während der Laufzeit zu beteiligen, sei regelmäßig nicht möglich, da die Abnahmemengen im Vorfeld kalkuliert wurden. Eine Beteiligung sei bei neu auszuschreibenden Rahmenverträgen möglich. Gleichwohl verfolge die BLE die Empfehlung des Bundesrechnungshofes für einen Rahmenvertrag zur Brennstoffversorgung im Wege der Ausschreibung eines eigenen Rahmenvertrages. Vier ihrer sechs Schiffe seien im Gegensatz zu anderen Bundesbehördenfahrzeugen weltweit, eines in den europäischen Gewässern und eines in den deutschen Küstengewässern eingesetzt. Dafür bedarf es einer flexiblen und effizienten Bebung. Deshalb arbeite die BLE mit einem auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Rahmenvertrag deutlich effizienter.

Abschließende Bewertung

Die Erörterung ist mit der Zusage der Beschaffung über einen Rahmenvertrag abgeschlossen. Das BMEL sollte als Alternative zu einem eigenen Rahmenvertrag prüfen, ob und wann eine Beteiligung an dem Rahmenvertrag anderer Bundesbehörden möglich ist. Sollte dieser in Kürze auslaufen und eine Neuausschreibung anstehen, könnte es wirtschaftlich sein, wenn die Abnahmemenge in deutschen Häfen durch die Einbeziehung der von der BLE bereederten Schiffe erhöht wird. Wir weisen darauf hin, dass in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch das bisher angewendete Beschaffungsverfahren von Treibstoff als eine mögliche Alternative zu bewerten und mit den weiteren Alternativen zu vergleichen ist. Die wirtschaftlichste Alternative ist zu wählen.

5 Zusammenfassende Würdigung

Das BMEL hätte die ordnungsgemäße Verwendung der für den Betrieb seiner sechs von der BLE bereederten FFS sowie Fischereischutzboote vorgesehenen Mittel besser sicherstellen können, wenn es

- bei dem Verkauf von Fisch an die Besatzungsmitglieder die Bestimmungen des Haushaltsrechts beachtet und zutreffende Daten für die Ermittlung des marktüblichen Preises zugrunde gelegt und
- bei der Beschaffung von Treibstoff für seine Schiffe eine Rahmenvereinbarung oder eine Kooperation mit anderen Bundesbehörden geschlossen

hätte.

Das BMEL hat zugesagt, die aufgezeigten Schwachpunkte nun zeitnah abzustellen.

Ehmann

Bertram

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.