

#### **4 Angemessene Vergütung erfordert Klarheit über Leistungen und Kosten**

Kat. B (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB))

##### **4.0**

*Zwei Bundesministerien haben die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit Aufgaben der internationalen Zusammenarbeit beauftragt, ohne alle Leistungen hinreichend detailliert festzulegen. Außerdem konnte die Kreditanstalt für Wiederaufbau die Kosten für ihre Leistungen nicht verlässlich zuordnen. Deshalb konnten die beiden Bundesministerien nicht prüfen, ob sie die Kreditanstalt für Wiederaufbau angemessen vergüten. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau hat zugesagt, ihre Kostenrechnung zu verbessern.*

##### **4.1**

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) finanziert ihre Geschäfte überwiegend aus Mitteln, die sie auf den Kapitalmärkten aufnimmt. Darüber hinaus beauftragen verschiedene Bundesministerien sie mit Geschäften und stellen ihr dafür Haushaltsmittel zur Verfügung. Im Auftrag des BMZ und im Auftrag des BMUB führt die KfW Aufgaben der internationalen Zusammenarbeit durch. Beide Bundesministerien vergüten die Leistungen der KfW pauschal, jedoch aufgrund unterschiedlicher Verträge.

Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit bereits Vergütungsregelungen in Verträgen der KfW mit dem Bund geprüft (vgl. Bemerkung Nr. 45 aus dem Jahr 2006 in Bundestagsdrucksache 16/3200). Er hat sich nun erneut mit Verträgen der KfW mit zwei Bundesministerien befasst. Da seine Feststellungen in beiden Fällen auch die Kostenrechnung der KfW betreffen, stellt er im Folgenden seine Erkenntnisse für beide Bundesministerien dar.

#### **Finanzielle Zusammenarbeit im Auftrag des BMZ**

Seit knapp fünfzig Jahren führt die KfW im Auftrag des BMZ die Finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern durch. Grundlage dafür sind ein Generalvertrag mit dem Bund und die Aufträge des BMZ für die Durchführung einzelner Projekte in Entwicklungsländern. Aus Haushaltsmitteln des Bundes gewährt die KfW Darlehen und Zuschüsse zu diesen Projekten. Sie unterstützt das BMZ bei der Auswahl der Projekte, prüft und begleitet sie und nimmt auch Abschlusskontrollen und Evaluierungen vor. Die KfW erhält vom BMZ dafür eine jährliche Pauschale.

Im Jahr 2009 einigten sich der Bund und die KfW auf einen neuen Generalvertrag. Demnach soll die KfW das BMZ auch projektunabhängig in strategischen und fachlichen Fragen mit Bezug zur Finanziellen Zusammenarbeit unterstützen. Die neue pauschale Vergütung galt bis Ende 2011. Sie belief sich für das Jahr 2011 auf einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag. Der neue Generalvertrag sieht vor, die Vergütung alle vier Jahre zu überprüfen und ggf. anzupassen. Er geht zurück auf das Bemerkungsverfahren im Jahr 2006. In diesem hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die KfW Aufgaben für den Bund außerhalb des damaligen Generalvertrages wahrnahm, darunter die fachliche Beratung des BMZ. Ferner hatte das BMZ seit über 20 Jahren nicht mehr systematisch geprüft, ob die pauschale Vergütung noch angemessen ist.

Das BMZ beauftragte auch andere Durchführungsorganisationen mit fachlichen Unterstützungsleistungen, so z. B. für die Technische Zusammenarbeit die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Das BMZ legte in diesen themenbezogenen Aufträgen und in ergänzenden Vereinbarungen regelmäßig fest, welche Leistungen die GIZ erbringen soll. Bei der Leistung vereinbarte das BMZ mit der GIZ auch, wie viele fachliche Stellungnahmen sie erarbeiten, z. B. für das sogenannte Sektorvorhaben Agrarpolitik und Ernährungssicherung, oder mit wie vielen Fachkräften sie das BMZ, z. B. für das Sektorvorhaben Politikberatung in der Kommunal- und Stadtentwicklung, unterstützen soll.

#### **Internationale Klimaschutzinitiative im Auftrag des BMUB**

Für das BMUB führt die KfW u. a. Projekte der Internationalen Klimaschutzinitiative in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern durch. Im Jahr 2008 schloss das BMUB dafür mit der KfW einen eigenen Rahmenvertrag. Damit wollte das BMUB die Internationale Klimaschutzinitiative von der Finanziellen Zusammenarbeit des BMZ abgrenzen. Die KfW erhält für ihre Leistungen vom BMUB eine Pauschale je Auftrag. Anders als in der Finanziellen Zusammenarbeit gewährt die KfW aus den Haushaltsmitteln im Wesentlichen keine Darlehen, sondern Zuschüsse. Eine

projektunabhängige Unterstützung des BMUB in strategischen und fachlichen Fragen sieht der Rahmenvertrag nicht vor. Im Jahr 2011 erhielt die KfW für ihre Tätigkeit aus dem Rahmenvertrag eine Vergütung im einstelligen Millionenbereich. Neben der KfW führen auch andere Organisationen für das BMUB Projekte der Internationalen Klimaschutzinitiative durch.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung im Jahr 2011 fest, dass die KfW in ihrer Kostenrechnung Projekte nicht als Kostenträger auswies. Sie konnte daher ihre jährlichen Kosten nicht einzelnen Projekten und deshalb auch nicht einzelnen Auftraggebern zuordnen. Die KfW hielt dies nicht für erforderlich. Denn Ziel der pauschalen Vergütung sei es, die Kosten der KfW für die Durchführung der Internationalen Klimaschutzinitiative im mehrjährigen Mittel zu decken. Diese Kosten ermittle sie auf der Grundlage von Geschäftsprozessen. Der Bundesrechnungshof bezweifelte, dass das BMUB unter diesen Voraussetzungen beurteilen konnte, ob die Vergütung angemessen ist.

### **Überprüfung der Vergütungen**

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes kooperierten beide Bundesministerien bei der Überprüfung der Vergütung. Sie beauftragten im Jahr 2012 eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die Angemessenheit der Vergütungen der KfW zu begutachten. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sollte dabei auch die Vorschläge der KfW für neue Vergütungen untersuchen. Beide Bundesministerien übernahmen die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Aufgabenstellung des Gutachtens.

Die KfW legte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Kosten dar, die ihr entstanden waren. Die Kostenrechnung der KfW beruht auf Geschäftsprozessen, z. B. „Prüfung und Vorbereitung von Projekten“. Dabei geht die KfW von durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für die einzelnen Prozesse aus. Auf dieser Grundlage ordnet sie ihre Kosten den Geschäftsprozessen zu. Die Kosten der Geschäftsprozesse gehen wiederum in die Kosten der Produkte ein, z. B. in das Produkt „Zuschüsse der Finanziellen Zusammenarbeit aus Haushaltsmitteln des BMZ“. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hielt die Kostenrechnung der KfW für branchenüblich, methodisch nachvollziehbar und zur Verrechnung der Kosten grundsätzlich geeignet. Die KfW müsse sie jedoch überarbeiten. Insbesondere seien die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten für die Geschäftsprozesse und damit auch die produktbezogenen Kosten nicht ausreichend belastbar.

Insofern bestätigte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Zweifel des Bundesrechnungshofes aus seiner Prüfung. Die KfW sicherte den beiden Bundesministerien zu, Empfehlungen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft umzusetzen und ihre Kostenrechnung zu verbessern. Seit Herbst 2013 überarbeitet die KfW ihre Kostenrechnung. Dabei überprüft sie die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten der Geschäftsprozesse.

### **Neufestlegung der Vergütung zwischen BMZ und KfW**

Bei der pauschalen Vergütung für die Finanzielle Zusammenarbeit in den Jahren 2009 bis 2011 hatte das BMZ Kosten für zusätzliche Beschäftigte der KfW berücksichtigt. Überwiegend sollte dieses Personal das BMZ fachlich besser unterstützen. Die dabei im Einzelnen zu erbringenden Leistungen der KfW hatte das BMZ weder bei Abschluss des Generalvertrages noch in späteren Aufträgen schriftlich vereinbart. Auch für die neue Vergütung für die Jahre 2012 und 2013 berücksichtigte das BMZ die Kosten für das zusätzliche Personal. Es sah auch hier nicht vor, die zu erbringenden fachlichen Unterstützungsleistungen in späteren Aufträgen festzulegen.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft untersuchte auch die von der KfW vorgeschlagene neue höhere Vergütung. Als Grund für den Vergütungszuwachs gab die KfW u. a. an, sie plane für die Jahre 2012 bis 2015 noch weitere Beschäftigte einzusetzen. In ihrer Mehrzahl sollten diese das BMZ verstärkt fachlich unterstützen. Der Bundesrechnungshof verwies das BMZ auf seine 210 neuen Stellen in den Bundeshaushalten 2012 bis 2014. Mit diesen sollte das BMZ strategische und fachliche Themen der Entwicklungszusammenarbeit vermehrt selbst bearbeiten. Bei der Neufestlegung der Vergütung blieb der von der KfW angestrebte Personalaufwuchs unberücksichtigt. Die KfW erklärte später, dieser Personalaufwuchs sei nunmehr in „nicht vergütungsrelevanten Bereichen“ vorgesehen.

### **Neufestlegung der Vergütung zwischen BMUB und KfW**

Dem BMUB gegenüber begründete die KfW ihren Vorschlag für eine höhere Vergütung u. a. damit, dass sich ihre Leistungen bei der Internationalen Klimaschutzinitiative immer mehr denjenigen bei der Finanziellen Zusammenarbeit annäherten. In der Anfangsphase habe die KfW noch auf vorhandene Projektansätze zurückgegriffen. Für diese seien beispielsweise keine aufwendigen Dialoge auf politischer Ebene notwendig gewesen.

Der Bundesrechnungshof hielt es deshalb für erforderlich, dass sich das BMUB und die KfW einigen, von welchen durchschnittlichen Laufzeiten und Förderhöhen sie für die Zukunft ausgehen. Im weiteren Verlauf der Verhandlungen

einigten diese sich auf längere durchschnittliche Projektlaufzeiten und ein höheres zu erwartendes durchschnittliches Fördervolumen. Anders als das BMZ verzichtete das BMUB auf projektunabhängige fachliche Unterstützung durch die KfW.

### **Vergütung für die Jahre 2014 und 2015**

In Verhandlungen mit der KfW vereinbarten beide Bundesministerien neue Vergütungen zunächst nur für die Jahre 2012 und 2013. In der zweiten Jahreshälfte 2014 soll eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Aussagekraft der Kostenrechnung der KfW nach ihrer Überarbeitung bewerten. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft soll einen Vorschlag für die beiden Vergütungen in den Jahren 2014 und 2015 erarbeiten.

#### **4.2**

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien daran erinnert, dass sie den wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel des Bundes verantworten. Vergüten die Bundesministerien die Leistungen der KfW pauschal, müssen sie die Angemessenheit dieser Vergütung überprüfen können. Dazu müssen sie vorgeben, welche Leistungen die KfW erbringen soll. Bei einer pauschalen Vergütung müssen sie außerdem die Kosten nachvollziehen können, die der KfW für diese Leistungen entstehen. Nur so können sie einschätzen, ob Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

In der Finanziellen Zusammenarbeit lässt sich das BMZ weiterhin – wie im Generalvertrag vorgesehen – durch die KfW fachlich unterstützen. Auch bei den jüngsten Vergütungsverhandlungen hat es dieser fachlichen Unterstützung zugestimmt, ohne vorzusehen, dass die Leistungen im gebotenen Umfang spezifiziert werden.

Bevor das BMUB bei der Internationalen Klimaschutzinitiative einzelne Aufträge erteilt, muss es festlegen, welche projektbezogenen und welche projektunabhängigen Leistungen die KfW erbringen soll. Hierbei hat es zu berücksichtigen, dass auch andere Organisationen in der Internationalen Klimaschutzinitiative für das BMUB tätig sind. Zusätzlich sollte das BMUB bei künftigen Vergütungsüberprüfungen alle Verträge mit der KfW einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof hat betont, dass die KfW ihre Kosten für Geschäfte, die der Bund finanziert, von denen für ihre eigenen Geschäfte klar abgrenzen können muss. Er hat das BMZ und das BMUB aufgefordert sicherzustellen, dass die KfW die Kosten für Geschäfte mit Haushaltsmitteln den verschiedenen Auftraggebern, hier den Bundesministerien, zuverlässig zuordnen kann. Dazu ist es notwendig, dass die KfW die angekündigten Verbesserungen in ihrer Kostenrechnung vollständig vor der kommenden Vergütungsüberprüfung im Jahr 2014 umsetzt. Beide benötigen für die anstehenden und für künftige Vergütungsüberprüfungen transparente und verlässliche Informationen zu den Kosten der KfW.

#### **4.3**

Das BMZ hat darauf hingewiesen, dass die Entwicklungszusammenarbeit ein dynamisches Politikfeld sei. Eine schriftliche detaillierte Festlegung, welche Leistungen die KfW bei der Beratung des BMZ und der Durchführung der Finanziellen Zusammenarbeit zu erbringen hat, sei daher nicht möglich. Die KfW benötige Flexibilität, um unter schwierigen Rahmenbedingungen die Ziele und Wirkungen zu erreichen, die das BMZ beauftrage. Insofern sei auch die pauschale Vergütung, wie sie der Generalvertrag vorsieht, angemessen.

Die Methode, wie die KfW ihre Kosten auf die Produkte verrechnet, sei grundsätzlich geeignet. Dies zeige das Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Das BMZ habe die Kritik des Bundesrechnungshofes an der fehlenden Belastbarkeit der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten einzelner Prozesse aufgegriffen. Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft unterstütze die KfW, diese Zeiten zu überprüfen. Das Ergebnis werde Verhandlungsgrundlage für die Vergütungen der KfW in den Jahren 2014 und 2015 sein.

Das BMUB hat nicht abschließend Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof erkennt aber aus dem Verhandlungsergebnis des BMUB mit der KfW, dass es seinen Empfehlungen gefolgt ist.

#### **4.4**

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass die Bundesministerien für den wirtschaftlichen Einsatz ihrer Haushaltsmittel verantwortlich sind. Hierzu gehört, dass die mit der KfW vereinbarten Vergütungen in einem angemessenen Verhältnis zu den in Auftrag gegebenen Leistungen stehen. Wenn die beiden Bundesministerien ihre Leistungsanforderungen nicht weiter konkretisieren, bleibt offen, ob die Vergütungen angemessen sind.

Der Deutsche Bundestag hatte dem BMZ die insgesamt 210 neuen Stellen bewilligt, damit es u. a. strategische Themen selbst bearbeitet. Vor diesem Hintergrund hält es der Bundesrechnungshof für notwendig, dass das BMZ festlegt, welche fachlichen Unterstützungsleistungen es von der KfW darüber hinaus benötigt. Wie bei der Durchführung der einzelnen Projekte sollte es der KfW hierzu im Rahmen des Generalvertrages themen- und zeitbezogene Aufträge erteilen. Dass zu erbringende projektunabhängige Leistungen hinreichend genau festgelegt werden können, zeigt das Beispiel der Sektorvorhaben bei der GIZ deutlich. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMZ mit solchen Festlegungen auch die Unterstützungsleistungen durch verschiedene Durchführungsorganisationen besser koordinieren kann.

Das BMUB ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUB auch bei künftigen Aufträgen detailliert festlegt, welche Leistungen es von der KfW abfordern will. Er hält zudem seine Empfehlung aufrecht, das BMUB solle in künftige Vergütungsüberprüfungen alle seine Verträge mit der KfW einbeziehen. Dies würde es dem BMUB erleichtern, die Angemessenheit der einzelnen vertraglichen Vergütungen zu beurteilen.

Der Bundesrechnungshof erwartet im Übrigen, dass es beiden Bundesministerien künftige Vergütungsüberprüfungen erleichtert, wenn die von der KfW zu erbringenden Leistungen im Einzelnen vereinbart sind.