

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwick-
lung über die Prüfung

Auftragsvergabe durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau für Projekte der Finanziellen Zusammenarbeit

Teil 2: Organisatorische Aspekte und Dokumentation

25. November 2025

Geschäftszeichen: II 3 - 0001599

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Prüfungsgegenstand	7
1.2	Organisation der Auftragsvergabe bei der KfW	8
2	Hinweisen aus der jährlichen Prüfung zur FZ nachgehen.....	9
3	Mängel bei Dokumentation und Archivierung von Vergabevorgängen beheben	12

Abkürzungsverzeichnis

B

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

E

EZ *Entwicklungszusammenarbeit*

F

FZ *Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

W

WPG *Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) lässt Projekte der Bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) durchführen. Der Bundesrechnungshof hat die Vergabe von Aufträgen für Waren und Dienstleistungen für diese Projekte stichprobenhaft geprüft, um sich einen Überblick über das Vergabegeschehen bei der KfW zu verschaffen. Die Stichprobe umfasst 30 Vergabevorgänge für FZ-Projekte in 18 Ländern. Sie beinhaltet verschiedene Vergabeverfahren für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen mit Vertragswerten von weniger als 20 000 bis über 50 Mio. Euro.

Die KfW vergibt die Aufträge häufig nicht selbst, sondern lässt diese durch Partner im jeweiligen Land vergeben. Diese Partnervergaben hat der Bundesrechnungshof ebenfalls geprüft.

In diesem zweiten Teil der Prüfung hat sich der Bundesrechnungshof mit organisatorischen Aspekten und Dokumentationsmängeln befasst.

Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

0.1

Die KfW beauftragte jährlich eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (WPG) mit der Prüfung zur Mittelverwaltung der FZ. Über einen Zeitraum von mehreren Jahren ging die KfW wiederholten Hinweisen der WPG zum Fehlen einer zentralen Anwendung zur Erfassung ihrer Vergaben nicht nach. Der Bundesrechnungshof hat sich den Hinweisen der WPG angeschlossen. Er hält es für erforderlich, dass die KfW sich mit dem Sachverhalt auseinandersetzt und die aufgezeigten Mängel behebt. Er hat das BMZ daher gebeten, dafür Sorge zu tragen, dass die KfW den Hinweisen nachgeht und das Ergebnis mit dem BMZ und der WPG abstimmt. Das BMZ hat mitgeteilt, die KfW befasse sich mit allen Hinweisen der WPG und prüfe dabei deren Umsetzbarkeit. In Einzelfällen würde die KfW Empfehlungen aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht umsetzen. Darüber hinaus hat das BMZ ausgeführt, es werde alle Berichte der WPG aus und führe hierzu Gespräche mit der KfW. Auch die Empfehlung zur Einrichtung einer zentralen Übersicht zu Vergabevorgängen habe das BMZ mit der KfW erörtert. Dabei habe die KfW die fehlende Umsetzung mit hohen Kosten begründet. Das BMZ hat zugesagt, die Umsetzung weiter nachzuhalten. Der Bundesrechnungshof unterstreicht seine diesbezügliche Auffassung und empfiehlt dem BMZ, sich von der KfW regelmäßig und in einem festgelegten Format zur Behebung von Feststellungen der WPG berichten zu lassen (Tz. 2).

0.2

Die KfW erfasste Bearbeitungsschritte und Genehmigungen zu ihren Vergabevorgängen nur lückenhaft. In ihrem Dokumentenmanagementsystem archivierte sie Dokumente und andere Speicherobjekte häufig ohne auf ihren Inhalt hinweisende Bezeichnungen. Wichtige Unterlagen legte sie nicht immer separat ab; sie fanden sich oftmals nur als Anhänge von E-Mails. Vergabevorgänge sind so nur mit hohem Aufwand prüfbar. Der Bundesrechnungshof hat das BMZ gebeten dafür Sorge zu tragen, dass die KfW für künftige Vergabevorgänge die Vollständigkeit der Dokumentation von Bearbeitungsschritten und Genehmigungen sicherstellt. Darüber hinaus hat er erwartet, dass die KfW ihre Archivierung verbessert und dabei Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit mit angemessenem und vertretbarem Aufwand sicherstellt. Das BMZ hat das Fehlen einer Vorschrift zur Nutzung des FZ-Vergabetools bestätigt. Die Revisionssicherheit der Ablage hat das BMZ mit der Versionshistorie begründet. Dabei hat das BMZ zugesagt, unsere Empfehlungen an die KfW weiterzugeben. Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass die Nutzung des FZ-Vergabetools verbindlich sein muss und nicht in das Ermessen der Beschäftigten gestellt werden sollte. Zur revisionssicheren Ablage sollte im maßgebenden Dokumentenmanagementsystem der Zwischen- oder Endstand unveränderbar gespeichert werden. Insgesamt bleiben wir bei unserer Empfehlung, Vorgangsbearbeitung und Dokumentation insoweit anzupassen, dass Vorgänge in der Praxis mit angemessenem Aufwand nachvollzogen und geprüft werden können (Tz. 3).

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsgegenstand

Ihre Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit (EZ) führen Sie nicht selbst durch. Sie beauftragen dafür Durchführungsorganisationen. Im Bereich der FZ beauftragen Sie die KfW, die entsprechenden Projekte umzusetzen.

Die KfW finanziert im Auftrag der Bundesregierung Investitionen und begleitende Beratungsleistungen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Durch Finanzierungsverträge fördert die KfW aus Mitteln des Bundeshaushalts und ergänzenden eigenen Mitteln den Aufbau wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur und Finanzsektoren sowie Maßnahmen zum Umwelt- und Klimaschutz. Die dortigen Partner führen die Projekte in eigener Verantwortung vor Ort durch.¹ Dafür beschaffen sie die erforderlichen Leistungen durch Vergaben (Partnervergaben). Diese überwacht die KfW. Darüber hinaus beschafft die KfW im eigenen Namen.

Wir haben Beschaffungen von Waren² und Dienstleistungen³ geprüft. Dabei ging es überwiegend um Partnervergaben. Außerdem haben wir Beschaffungen der KfW im eigenen Namen unterhalb der Schwellenwerte der Europäischen Union geprüft.⁴ Das neue Verfahren der risikobasierten Vergaben, welches die KfW mit der Novelle ihrer FZ-Vergaberichtlinien zum Juli 2024⁵ eingeführt hat, haben wir nicht geprüft. Dies kann Gegenstand einer weiteren Prüfung sein.

¹ KfW Entwicklungsbank, Nachhaltigkeitsrichtlinie, Juni 2023, S. 4.

² Die Begriffe Waren, Güter und Lieferleistungen haben in dieser Prüfungsmitteilung die gleiche Bedeutung. In den für unsere Prüfung relevanten Rechtsquellen wird mal der Begriff Waren, mal Güter und mal Lieferleistungen verwendet. So wird im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in § 103 Absatz 2 festgelegt: „Lieferaufträge sind Verträge zur Beschaffung von Waren, die insbesondere Kauf oder Ratenkauf oder Leasing, Mietverhältnisse oder Pachtverhältnisse mit oder ohne Kaufoption betreffen.“ In den FZ-Vergaberichtlinien der KfW wird der Begriff Lieferungen/Güter wie folgt definiert: „Verbrauchsstoffe, Rohmaterialien, Maschinen, Ausrüstung, Fahrzeuge und zugehörige Dienstleistungen, z. B. Transport, Versicherung, Installation, Inbetriebnahme, Schulung und Erstwartung.“

³ Dies sind Beratungsleistungen (häufig als Consulting bezeichnet) und sonstige Dienstleistungen. Den Begriff Beratungsleistungen definiert die KfW wie folgt: „Dienstleistungen beratender/professioneller Art, insbesondere die Erbringung von Experten-/Strategieberatung, Managementdienstleistungen, Coaching, Strategieentwicklung, Implementierungs- und Kommunikationsdienstleistungen sowie beratende und projektbezogene Dienstleistungen, z. B. Machbarkeitsstudien, Projektmanagement, Ingenieurdienstleistungen, Bauüberwachung, Finanz- und Buchhaltungsdienstleistungen sowie Schulungen und Organisationsentwicklung.“ Sonstige Dienstleistungen sind: „Dienstleistungen, bei denen es sich nicht um Beratungsleistungen handelt. Sonstige Dienstleistungen werden in der Regel auf der Grundlage der Leistung messbarer Ergebnisse angeboten und vergeben, für die Leistungsstandards eindeutig identifiziert und konsequent angewendet werden können, z. B. topographische und geotechnische Untersuchungen, Bodenuntersuchungen, Luftvermessungen und Fernerkundung, Bohrungen, Luftaufnahmen, Satellitenbilder, Kartierungen und ähnliche Operationen, Transport und Verteilung von Gütern.“

⁴ Die KfW konnte uns keine vollständige Liste mit allen Vergaben für die Jahre 2021 bis 2023 vorlegen. Wir haben deshalb für diese Prüfung hilfsweise auf eine Auswertung aus dem FZ-Vergabetool abgestellt. Die Vergaben der KfW im eigenen Namen oberhalb der EU-Schwellenwerte sind hierin nicht enthalten. Diese können Gegenstand einer weiteren Prüfung sein.

⁵ FZ-Vergaberichtlinien der KfW, Dokumentversion Januar 2019. Diese wurde in den Jahren 2021, 2023 sowie zuletzt im Juli 2024 überarbeitet. In folgenden Zitaten wird daher in Klammern die Jahreszahl der zitierten Fassung ergänzt.

Wir haben 30 Vergabevorgänge für FZ-Projekte in 18 Ländern geprüft. Da wir uns einen Überblick über das Vergabegeschehen bei der KfW verschaffen wollten, enthält unsere Stichprobe verschiedene Vergabeverfahren für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen mit Vertragswerten von weniger als 20 000 bis über 50 Mio. Euro. Unsere Prüfungsergebnisse stellen wir in drei Teilen dar.

Im **ersten Teil** haben wir **grundsätzliche** über den Einzelfall hinausgehende **Rechtsfragen** dargestellt. Im vorliegenden **zweiten Teil** behandeln wir **organisatorische Aspekte und Dokumentationsmängel**. Im **dritten Teil** geht es um **konkret festgestellte Vergaberechtsverstöße** bei den 30 geprüften einzelnen Vergabevorgängen.

1.2 Organisation der Auftragsvergabe bei der KfW

Für die Vorgänge zur Auftragsvergabe sind Vergabemanagerinnen und Vergabemanager Ansprechpersonen und Verantwortliche in der KfW. Für besondere und grundsätzliche Fragen ist die Organisationseinheit „Vergabemanagement Grundsätze“ zuständig.

Für die Bearbeitung der Vorgänge zur Vergabe von Aufträgen verwendet die KfW eine Reihe von IT-Anwendungen. Wesentlich sind dabei für die Dokumentation der Vorgangsbearbeitung das datenbankgestützte „FZ-Vergabetool“⁶ und für die Archivierung der Vergabevorgänge das Dokumentenmanagementsystem „Filenet“.

Zweck des FZ-Vergabetools ist, die Bearbeitungs- und Genehmigungsschritte der Vergabevorgänge bezüglich erledigter und offener Punkte zu dokumentieren und damit auch den aktuellen Status der Vorgänge transparent zu machen.

In Filenet legt die KfW alle bei einem Vergabevorgang entstehenden Speicherobjekte verschiedenen Formats ab. Speicherobjekte sind beispielsweise entwurfsweise und endgültige Ausschreibungs- und Vertragsunterlagen, während des Vorgangsbearbeitungsprozesses entstehende Dokumente sowie interne und externe E-Mail-Korrespondenz.

Darüber hinaus nutzt die KfW für die Bearbeitung der Vorgänge unter anderem ihr Projektverwaltungssystem „Inpro“, eine „Expertenauftragsverwaltung“⁷ sowie die einschlägigen IT-Anwendungen für Text- und Datenverarbeitung sowie zur E-Mail-Korrespondenz. Die Organisation der Arbeitsabläufe zur Vorgangsbearbeitung dokumentiert die KfW in Arbeitsanweisungen und mit Hilfe visualisierter Beschreibungen der Arbeitsprozesse. Die Arbeitsanweisungen hält sie in ihrem Organisationshandbuch nach, die Prozessbeschreibungen entwickelt und verwaltet sie mit Hilfe des Portals „Adonis“.

⁶ Bei der Anwendung handelt es sich um eine datenbankgestützte Access-Anwendung.

⁷ Bei der Anwendung handelt es sich um eine datenbankgestützte Access-Anwendung.

2 Hinweisen aus der jährlichen Prüfung zur FZ nachgehen

Feststellungen

In ihren jährlichen Vermerken zur Prüfung der Mittelverwaltung in der FZ wies die von der KfW dazu beauftragte WPG mindestens seit dem Geschäftsjahr 2021 darauf hin, dass es der KfW an einem zentralen System zur Erfassung der von ihr überwachten Vergaben fehle. Kritikpunkt der WPG dabei war, dass es der KfW an verschiedenen Informationen fehle.⁸ Dies führe dazu, dass die KfW keine Grundgesamtheit der in einem Zeitraum abgeschlossenen und in den einzelnen Prozessschritten zu überwachenden Liefer- und Leistungsverträge bereitstellen könne. Zwar erfasse die KfW die abgeschlossenen Verträge in ihrem System zu Reservierungen und Auszahlungen und ordne sie dort den entsprechenden BMZ-Nummern zu. Es bestehe hier jedoch das Problem, dass Verträge mit Verzögerung erfasst oder anteilig mehreren BMZ-Nummern zugeordnet würden, so dass sich hier zeitliche und inhaltliche Verzerrungen ergäben. Darüber hinaus halte die KfW Vergabeverfahren, Vertragswert und weitere Informationen zu abgeschlossenen Verträgen nur für einen Teil der Vergaben fest. Das seit dem Jahr 2017 genutzte „FZ-Vergabetool“ erfülle die Funktion eines zentralen Systems nicht vollständig.⁹ Das FZ-Vergabetool als datenbankgestützte IT-Anwendung dient zur Unterstützung des Arbeitsablaufs, indem die Beschäftigten der KfW dort Informationen zum Stand der Bearbeitung und zu Genehmigungen hinterlegen.

In den von uns dazu mit der KfW geführten Gesprächen teilte die KfW ihre Auffassung mit, dass es sich bei den Hinweisen der WPG nicht um Feststellungen mit einem Handlungserfordernis handele. Eine Umsetzung der Hinweise der WPG sei daher nicht erforderlich. Daher habe sich die KfW mit diesen Hinweisen auch nicht auseinandergesetzt.

Unsere Fälle für die Prüfung von Vergabevorgängen wollten wir, ebenso wie die WPG, aus einer Gesamtübersicht aller Vergaben auswählen. Eine solche Gesamtübersicht konnte die KfW uns nicht vorlegen. Wir ließen deshalb hilfsweise auf Grundlage des FZ-Vergabetools eine Auswertung von IT-Fachkräften der KfW vornehmen.

⁸ Dies ist z. B. zu Anzahl und Volumen der Abweichungen vom Regelfall einer internationalen öffentlichen Ausschreibung der Fall.

⁹ Es werden keine finalen Vertragswerte erfasst, nachträgliche Änderungen werden nicht revisionssicher protokolliert.

Würdigung und Empfehlungen

Die jährliche Beauftragung externer Dienstleister, hier einer WPG, ist kostenintensiv und verursacht darüber hinaus für die KfW Aufwand, z. B. durch Unterstützung bei Zulieferungen von Informationen zu Sachverhalten. Kosten und weiterer Aufwand zur regelmäßigen jährlichen Erstellung umfangreicher Dokumente durch eine WPG sind dann gerechtfertigt, wenn auch Hinweise mit vermeintlich geringerer Bedeutung vom Auftraggeber, hier der KfW, aufgenommen und geprüft werden. Die KfW sollte daher auch den hier beschriebenen und jährlich mehrfach wiederholten Hinweisen der WPG nachgehen. Mindestens sollte sie diese Hinweise auf ihren Kritik- bzw. Risikogehalt und dabei die Notwendigkeit zu ihrer Beseitigung prüfen und dies dokumentieren.

Die hier genannten Hinweise der WPG gehen über den Prozess zur Bearbeitung von Vergabevorgängen im engeren Sinne – bis zur Vergabeentscheidung und dem sich daraus ergebenden Vergabevertrag – hinaus: Sie betreffen nicht nur die mit der Auftragsvergabe im engeren Sinne befassten Organisationseinheiten. Des Weiteren hat die WPG ihre Hinweise mittlerweile mindestens drei Jahre hintereinander wiederholt. Beides weist auf eine erörterungswürdige Bedeutung hin. Eine pauschale ablehnende Bewertung ohne eingehende Befassung kann daher unseres Erachtens nicht genügen.

Auch aus unserer Sicht ist ein Werkzeug notwendig, das eine zentrale Übersicht aller von der KfW überwachten Vergaben und insbesondere der laufenden Vergabevorgänge bietet. Wir unterstützen daher die Empfehlung der WPG, hierfür ein zentrales Erfassungssystem zu schaffen. Damit könnte die KfW die laufenden Vergabevorgänge besser steuern und systematisch überwachen. Darüber hinaus wären lückenlose zuverlässige Auswertungen und Berichte zu laufenden und abgeschlossenen Vergabevorgängen möglich. Dies würde die Transparenz der Auftragsvergabe unterstützen. Da die Vergabevorgänge mit ihrem Beginn grundsätzlich im FZ-Vergabetool erfasst werden, könnte es sich anbieten zu prüfen, das FZ-Vergabetool entsprechend zu erweitern und eine verpflichtende Nutzung festzulegen.

Die KfW sollte sich – soweit erforderlich auch organisations- bzw. abteilungsübergreifend – mit den wiederkehrenden Hinweisen der WPG zum Fehlen eines zentralen Systems zu Vergabevorgängen befassen. Dabei sollte sie prüfen, inwieweit sich das FZ-Vergabetool zwecks Abhilfe fachlich-inhaltlich bzw. technisch angepasst eignen könnte. Das Ergebnis sollte die KfW dokumentieren und der WPG vorlegen.

Wir haben Sie gebeten, die KfW aufzufordern, ein Instrument zum Zweck einer zentralen Übersicht zu allen Vergabevorgängen zu erstellen und zu pflegen und allen Hinweisen der WPG nachzugehen, diesbezügliche Untersuchungen zu dokumentieren und die Schlussfolgerungen mit Ihnen und der WPG abzustimmen.

Stellungnahme des BMZ

Sie haben für die KfW mitgeteilt, dass diese stets eine Auseinandersetzung mit allen durch die WPG formulierten Sachverhalte und Empfehlungen führe. Dabei prüfe die KfW alle Empfehlungen auf Umsetzbarkeit und bewerte hierfür Relevanz und Tragweite des Sachverhalts sowie damit verbundene Risiken. Alle Sachverhalte und Empfehlungen der WPG sowie die Stellungnahmen der Internen Revision und der geprüften Fachbereiche würden dem Direktionsausschuss vorgestellt, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Geschäftsleitung zusammensetze. Dieser genehmige die Umsetzung bzw. Nicht-Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen. In Einzelfällen würden Empfehlungen aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht zur Umsetzung vorgeschlagen. Die Sitzungen des Direktionsausschusses würden inklusive der Sachverhalte und Entscheidungen protokolliert. Sie haben mitgeteilt, das Protokoll der betreffenden Sitzung angefordert zu haben.

Darüber hinaus haben Sie ausgeführt, Sie würden die Berichte der WPG auswerten und hierzu Gespräche mit der KfW führen. Auch die Empfehlung der WPG zur Einrichtung einer zentralen Übersicht zu Vergabevorgängen hätten Sie mit der KfW erörtert. Dabei habe die KfW die bisher nicht erfolgte Umsetzung der Empfehlung mit hohen Kosten begründet. Sie haben mitgeteilt, dass Sie eine Umsetzung weiter nachhalten werden.

Abschließende Würdigung

Unterlagen, die eine Auseinandersetzung der KfW mit der Empfehlung zur Einrichtung einer zentralen Übersicht zu Vergabevorgängen dokumentieren, wurden uns trotz wiederholter Bitten nicht zur Verfügung gestellt. Wir bitten Sie, bei der KfW darauf hinzuwirken, dass entsprechende Anforderungen künftig bedient werden. Darüber hinaus bitten wir um Weiterleitung des von Ihnen bei der KfW angeforderten Protokolls.

Insgesamt empfehlen wir Ihnen, sich von der KfW regelmäßig und in einem festgelegten Format zur Behebung von Feststellungen der WPG berichten zu lassen.

3 Mängel bei Dokumentation und Archivierung von Vergabevorgängen beheben

Rechtsgrundlagen

Die FZ-Vergaberichtlinien erfordern nach den in Artikel 1.2.1 aufgeführten Grundprinzipien, insbesondere zur Transparenz, eine sorgfältige Dokumentation der Beschaffungsprozesse.¹⁰ Das gilt sowohl für die Vergaben der KfW im eigenen Namen unterhalb der EU-Schwellenwerte als auch für die Partnervergaben. Die KfW prüft die Übereinstimmung der Beschaffungsprozesse mit den Bestimmungen der FZ-Vergaberichtlinien.¹¹ Ihre diesbezügliche Überwachungstätigkeit ergibt sich dabei vor allem aus Prüfungen zur Erteilung der Unbedenklichkeit von Vorhaben („No objection“).¹² Die Informationen müssen allen Beteiligten gemäß ihrem jeweiligen Auskunftsrecht zur Verfügung gestellt werden.¹³ Damit erfolgt die Dokumentation grundsätzlich zum Zweck der Nachvollziehbarkeit und damit zur Prüfbarkeit.

Feststellungen

Die KfW dokumentiert die Vorgänge ihrer Auftragsvergaben im eigenen Namen unterhalb der EU-Schwellenwerte sowie die Partnervergaben insbesondere mit dem FZ-Vergabetool und archiviert sie in Filenet.

FZ-Vergabetool

Das FZ-Vergabetool ermöglicht mittels Eintragungen durch die Beschäftigten die Dokumentation der Bearbeitungsschritte und erteilter Genehmigungen. Nach Angaben der KfW soll das FZ-Vergabetool für alle Vergabevorgänge genutzt werden. Eine verpflichtende Nutzung hat sie nicht festgelegt. Zur Verwendung in der Praxis hat die KfW mitgeteilt, dass die Beschäftigten die Anwendung regelmäßig nutzen würden; für Führungskräfte sei es möglich, den Bearbeitungsstand der Vergabevorgänge einzusehen. Zu vielen der von uns geprüften Vergabevorgänge fehlten Einträge zur Erledigung von Bearbeitungsschritten und Genehmigungen.

¹⁰ Vgl. FZ-Vergaberichtlinien, Dokumentversion Januar 2019, Stand: 2. Überarbeitung per November 2023, Artikel 1.2.1.

¹¹ Vgl. ebenda, Artikel 1.6.1.

¹² Vgl. ebenda, Artikel 1.6.3 ff.

¹³ Vgl. ebenda, Artikel 1.2.1.

Filenet

Zu den Vergabevorgängen archiviert die KfW in Filenet eine Vielzahl von Speicherobjekten unterschiedlicher Art und in diversen Formaten. Dabei handelt es sich unter anderem um Ausschreibungsunterlagen, eingegangene Angebote, Angebotsauswertungen und Vertragsdokumente. Darüber hinaus legt die KfW in Filenet in großem Umfang auch E-Mail-Korrespondenz und diese auch mit Anhängen ab. Speicherobjekte mit wesentlicher Bedeutung für die Vergabevorgänge sind anhand ihrer Bezeichnungen oftmals nicht als solche erkennbar. Darüber hinaus sind wichtige Unterlagen oftmals nicht als eigenständige Speicherobjekte archiviert. Sie finden sich stattdessen innerhalb anderer Speicherobjekte beispielsweise als Anhänge von E-Mails. Diese E-Mails und auch ihre Anhänge enthalten ebenfalls häufig keine auf ihren Inhalt hinweisenden Bezeichnungen. Für die Prüfung der einzelnen Vergabevorgänge sind zu mehreren Vorgängen Rückfragen an Beschäftigte der KfW erforderlich gewesen, um wesentliche Sachverhalte erkennbar zu machen.

In einer Reihe von Dokumenten ihres Organisationshandbuches weist die KfW auf die Notwendigkeit revisionssicherer Behandlung und Ablage von Dokumenten hin. Zur Revisionssicherheit ihrer Archivierungspraxis hat die KfW angegeben, eine Löschung von in Filenet enthaltenen Speicherobjekten sei nicht möglich. Darüber hinaus seien Änderungen an Speicherobjekten nachverfolgbar. In Filenet mit einem grünen Haken gekennzeichnete Speicherobjekte könnten auch nicht mehr geändert werden. Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Speicherobjekte weisen nur wenige Speicherobjekte dieses Merkmal auf. Ein bestimmtes Muster, welche Art von Speicherobjekten insoweit ausgestattet wurden, ist nicht erkennbar. So ist eine Vielzahl Speicherobjekte mit wesentlicher Bedeutung für die Auftragsvergabe lediglich in leicht veränderbaren Formaten¹⁴ abgelegt und gerade nicht mit der Eigenschaft der Unveränderbarkeit versehen. Beispielsweise wurde zu einem Vergabevorgang, bei dem das Vergabeverfahren nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde, im Nachhinein ein Vermerk zum Sachverhalt erstellt. Dieser war weder von der verfassenden Person unterzeichnet noch elektronisch signiert und auch nicht unveränderbar archiviert. Nachträgliche Änderungen waren somit weiterhin möglich.

Würdigung und Empfehlungen

FZ-Vergabetool

Die Nutzung der Anwendung des FZ-Vergabetools, das eine Verfolgung des Bearbeitungsstandes der Vergabevorgänge und ihre Dokumentation ermöglicht, erkennen wir

¹⁴ Zu leicht manipulierbaren Dateiformate gehören insbesondere Formate wie das doc-, docx-, xls-, xlsx-Format. Im Gegensatz dazu sind Formate wie das pdf-Format weniger leicht und kaum versehentlich manipulierbar.

an. Das Fehlen einer Verpflichtung zur (vollumfänglichen) Nutzung birgt das Risiko, dass Einträge zu Bearbeitungsschritten und Genehmigungen fehlen. Dadurch mangelte es an Transparenz zu Bearbeitungsstand und Freigabeerteilungen. Durch die Freiwilligkeit der Nutzung des FZ-Vergabetools besteht die Gefahr, dass Vergabevorgänge nicht einheitlich bearbeitet werden und dies weder im Zeitraum der Bearbeitung noch später bei diesbezüglichen Prüfungen erkannt wird. Eine konsequente Nutzung der Anwendung durch die Führungskräfte im Sinne einer Vorgangsverwaltung zur Priorisierung, Ressourcenzuteilung, Überwachung und Steuerung der Vergabevorgänge konnte die KfW nicht vorweisen. Die Führungskräfte nutzten das FZ-Vergabetool eher einzelfall- und anlassbezogen. Durch das Fehlen einer Verpflichtung zur Nutzung des FZ-Vergabetools besteht auch die Gefahr, dass Vergabevorgänge nicht im FZ-Vergabetool erfasst werden und sich einer Dokumentation und Kontrolle insoweit entziehen. Dies widerspricht dem Transparenzgebot der FZ-Vergaberichtlinien, nach dem der Beschaffungsprozess sorgfältig dokumentiert werden muss. Auch Auswertungen und Berichte aus dem FZ-Vergabetool geben bei Dokumentationsmängeln ein unvollständiges und verzerrtes Bild der Auftragsvergaben wieder.

Wir haben für Bearbeitende die verpflichtende und vollumfängliche Nutzung des FZ-Vergabetools empfohlen. Dies betrifft alle Vergaben der KfW im eigenen Namen bis zum Erreichen der EU-Schwellenwerte sowie die Partnervergaben. Ziel muss die ausnahmslose Dokumentation von Bearbeitungsschritten und Genehmigungen sein. Einzelfälle der Nichtnutzung werden damit ausgeschlossen. Die operative Vorgangsbearbeitung wird in fachlich-inhaltlicher Hinsicht weiter unterstützt, indem der Bearbeitungsstand zu laufenden Vorgängen für alle Beteiligten in höherem Maße transparent wird. Eine regelmäßige Anwendung des FZ-Vergabetools ermöglicht Führungskräften zuverlässige Auswertungen und das Erstellen von Berichten. Aus unserer Sicht stellt dies ein wirtschaftliches Controlling-Werkzeug zur systematischen Steuerung der laufenden Vergabevorgänge dar. Auf diese Weise kann der Funktionsumfang des FZ-Vergabetools noch intensiver genutzt werden.

Mit Blick auf die empfohlene Verwendung eines zentralen Systems zur Auftragsvergabe¹⁵ haben wir eine Prüfung zu Ergänzungen des FZ-Vergabetools bezüglich weiterer Funktionen empfohlen. Diese könnten den Datenbestand und sich daraus ergebende Auswertungsmöglichkeiten für das Berichtswesen auch im Zusammenhang mit Prüfungserfordernissen betreffen.

Filenet

Die Praxis der Archivierung in Filenet offenbarte deutliche Mängel im Hinblick auf die Prüfbarkeit durch Dritte: Fehlende bzw. unzureichende Bezeichnungen von Speicherobjekten sowie ineinander gespeicherte Objekte erschweren das Auffinden

¹⁵ Vgl. Tz. 2.

zentraler Dokumente. Die Prüfung der von uns ausgewählten Vergabevorgänge durch sachkundige und mit Prüfungen solcher Art grundsätzlich vertraute Personen verursachte erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand. Eine über unsere Stichprobe hinausgehende erweiterte Prüfung wäre unter den gegebenen Bedingungen nur mit einem sehr hohen personellen, zeitlichen und damit kostenintensiven Aufwand möglich gewesen. Eine Überprüfung auf systematische Fehler ist so deutlich erschwert.

In der Qualität der Archivierung sehen wir Risiken im Hinblick auf die Transparenz und in Folge zur Korruptionsprävention: Das gegenwärtige System bietet nicht die Gewähr für eine sorgfältige Bearbeitung mit ausreichender Archivierungsqualität. Damit ist die Gefahr verbunden, dass Vergabevorgänge nur bruchstückhaft und damit nicht vollumfänglich, nicht transparent und dementsprechend nicht angemessen nachvollziehbar dokumentiert werden, wie in den FZ-Vergaberichtlinien vorgesehen.¹⁶ Im Hinblick auf mögliche Korruption besteht das Risiko, dass vorsätzliche Verstöße bei der Bearbeitung von Vergabevorgängen nicht oder nur erschwert entdeckt werden können.

Wir erwarten, dass die KfW Maßnahmen ergreift, die die Qualität der Archivierung und damit ihre Transparenz im Hinblick auf Korruptionsprävention sowie tatsächliche Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit erhöhen. Dies könnte sie beispielsweise mit Vorgaben zur Bezeichnung der Speicherobjekte und der Ablage vorgangswichtiger Speicherobjekte an leicht auffindbaren Stellen erreichen. Das würde auch den Aufwand bei Prüfungshandlungen spürbar reduzieren.

Die von der KfW zur Qualität der Archivierung in Filenet unter anderem genannte Revisionssicherheit überzeugt nicht: In den diesbezüglich mit der KfW geführten Gesprächen nannte sie die Rückverfolgbarkeit von Manipulationen und die Unmöglichkeit der Löschung von Speicherobjekten. Revisionssicherheit umfasst formale und fachlich-inhaltliche Aspekte wie Vollständigkeit der dokumentierten Vorgänge, Einhaltung von Aufbewahrungsfristen sowie Schutz vor Verlust und Veränderung von Speicherobjekten. Darüber hinaus erfordert sie für Revisionen und Prüfungen Nachvollziehbarkeit und Prüfbarkeit der Vergabevorgänge mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand. Diesen Anforderungen genügt die KfW nicht.

Im Hinblick auf mögliche Manipulationen waren lediglich die in Filenet mit einem grünen Haken versehenen Speicherobjekte geschützt. Bei den von uns geprüften Vergabevorgängen waren nur wenige Speicherobjekte so gekennzeichnet. Die bloße Nachvollziehbarkeit möglicher nachträglicher, auch unzulässiger Änderungen von Speicherobjekten, die nur durch äußerst detaillierte Prüfung des einzelnen Speicherobjekts mit erheblichem Aufwand überhaupt erkannt werden kann, kann hier nicht genügen. Zu jedem Vergabevorgang ist es erforderlich, mindestens die wesentlichen Speicherobjekte mit abgeschlossenem Stand wie Ausschreibungsdokumente, Angebotsunterlagen, Auswertungen zu eingegangenen Angeboten sowie aus dem Vergabevorgang

¹⁶ Vgl. FZ-Vergaberichtlinien, Dokumentversion Januar 2019, Stand: 2. Überarbeitung per November 2023, Artikel 1.2.1.

hervorgegangene Verträge unveränderbar zu archivieren, um spätere Prüf- und Nachvollziehbarkeit nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch sicherzustellen.

Sofern Arbeitsanweisungen der KfW das Erfordernis der Unveränderbarkeit nur eingeschränkt enthalten, empfehlen wir, diese Arbeitsanweisungen dahingehend zu prüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten. Den Aspekt der Nachvollziehbarkeit von Vorgängen sollte die KfW im Hinblick auf die Bezeichnung von Speicherobjekten und gegebenenfalls auch zur Kategorisierung von Speicherobjekten präzise bestimmen. Die KfW sollte auch erwägen, jeden Vergabevorgang nach Abschluss vollständig unveränderbar zu archivieren. Wir erwarten von der KfW – auch zur Unterstützung künftiger Prüfungen von Vergabevorgängen – diesbezügliche Festlegungen.

Wir haben Sie gebeten, bei der KfW darauf hinzuwirken, dass sie die Vorgangsbearbeitung und die diesbezügliche laufende Dokumentation straffer organisiert und dabei ein wirksames Controlling etabliert sowie die Archivierung der Vergabevorgänge revisionssicher, das heißt praktisch nachvollziehbar und mit angemessenem Aufwand prüfbar, gestaltet.

Stellungnahme des BMZ

Zur Nutzung des FZ-Vergabetools haben Sie bestätigt, dass die Nutzung des FZ-Vergabetools nicht vorgeschrieben sei, jedoch stets verwendet werde.

Zur Nutzung von Filenet haben Sie ausgeführt, dass unabhängig von einer Kennzeichnung mit grünem Haken alle in Filenet hochgeladenen Dokumentenversionen unveränderbar und somit revisionssicher abgelegt seien. Darüber hinaus haben Sie mitgeteilt, dass bei Änderungen an Dokumenten automatisch eine neue Version des jeweiligen Dokuments erstellt werde. Auf diese Weise blieben Änderungen mit Hilfe der Versionshistorie nachvollziehbar. Die Dokumente seien daher revisionssicher abgelegt. Sie haben zugesagt, unsere Empfehlungen an die KfW weiterzugeben.

Abschließende Würdigung

Zum FZ-Vergabetool bleiben wir bei unserer Auffassung, für die Sachbearbeitung schriftliche Regelungen zu treffen und die Nutzung von mit Kosten verbundenem Anschaffen und Betreiben von IT-Anwendungen nicht in das beliebige Ermessen von Beschäftigten der KfW zu stellen. Die Nutzung des FZ-Vergabetools sollte daher als verbindlich festgeschrieben werden.

Ihre Ausführungen zu Filenet nehmen wir zur Kenntnis. Unterschiedliche und unklare Einlassungen von Beschäftigten der KfW auf wiederholte Nachfragen während unserer örtlichen Erhebungen sowie im Nachgang offenbaren Informationsdefizite der

Beschäftigten in Bezug auf die Revisionssicherheit der Speicherobjekte in Filenet und die diesbezügliche Handhabung: Selbst den eigenen Beschäftigten war nicht immer klar, welche Dokumente endgültigen Stand haben.

Für Filenet genügt die Nachvollziehbarkeit von Dokumentmanipulationen lediglich mittels der Versionshistorie nicht: Vielmehr sind Dokumente mit rechtsverbindlichem Zwischen- oder Endstand zu bestimmten Zeitpunkten insoweit „einzufrieren“ und damit unveränderbar festzuhalten, dass Änderungen gerade nicht mittels weiterer Versionen desselben Dokuments, sondern nur mit der Erstellung eines neuen Dokuments möglich sind.

Insgesamt bleiben wir bei unserer Empfehlung, Vorgangsbearbeitung und Dokumentation insoweit anzupassen, dass Vorgänge in der Praxis mit angemessenem Aufwand nachvollzogen und geprüft werden können.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.