BUNDES
RECHNUNGS
HOF

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die Prüfung

Beauftragung der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Teil IV – Beteiligungsführung

16. Dezember 2025

Geschäftszeichen: II 3 - 0000303 IV

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 Vorbemerkung 7

2 Auftragswert wirtschaftlich bestimmen und verwalten 8

3 Beteiligung aktiv führen und Forderungen durchsetzen 13

4 Preisrechtliche Vorgaben durchsetzen 17

5 Wirtschaftliches Handeln der GIZ sicherstellen 20

Abkürzungsverzeichnis

B

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

D

DÖAG *Deutsche Öffentliche Auftraggeber*

E

EZ *Entwicklungszusammenarbeit*

F

FZ-/TZ-Leitlinien *Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*

G

GIZ *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*

GWB *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*

P

PG *Prüfgruppe*

POG *Preisobergrenze*

pR *projektführende(s) Referat(e)*

PreisV 30/53 *preisrechtliche Vorgaben der Verordnung PR Nummer 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen*

PÜ *Preisüberwachungsstelle des Regierungspräsidiums Darmstadt*

R

Richtlinien *Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung*

S

SKZ *Steuerungskennzahl*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das Beauftragungsverfahren zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ) geprüft. In diesem vierten Teil der Prüfung hat sich der Bundesrechnungshof mit der Rolle des BMZ als Beteiligungsführer im Beauftragungsprozess befasst. Er hat Folgendes festgestellt:

0.1

Die GIZ sieht es als ihre Aufgabe, die mit dem BMZ vereinbarten Auftragswerte umfassend auszuschöpfen. Dies nimmt das BMZ kritiklos hin. Es hält die Orientierung am maximalen Auftragswert als Zielwert für zulässig. Der Bundesrechnungshof hat dem widersprochen. Er erwartet, dass das BMZ im Einklang mit der Rechtslage umsteuert und die GIZ zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Auftragsdurchführung anhält. Die zur Verfügung stehenden Mittel stets vollständig zu verausgaben, darf kein Auftragsziel sein (Tz. 2).

0.2

Das BMZ nimmt seine Funktion als aktiv beteiligungsführendes Ministerium nicht ausreichend wahr. Das BMZ bestreitet dies. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMZ seine Forderungen gegenüber der GIZ konsequent vertritt und durchsetzt. Dies betrifft sowohl festgestellte Rückforderungsansprüche als auch seine Empfehlungen für einen wirtschaftlicheren Umgang der GIZ mit Bundesmitteln (Tz. 3).

0.3

Die Ausgestaltung des Beauftragungsverfahrens ermöglicht preisrechtliche Verstöße der GIZ. Soweit diese auftraten, sorgte das BMZ nicht mit letzter Konsequenz für deren Korrektur. Das BMZ hat nunmehr zugesichert, von seinen Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber der GIZ Gebrauch zu machen und keine Abrechnungsspielräume mehr zu gewähren (Tz. 4).

0.4

Das BMZ und die GIZ begründen die Anwendung von über den Grenzen der BHO liegenden Kostensätzen damit, dass es sich bei der GIZ um eine privatrechtliche GmbH handle. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BMZ das Anwenden der in der BHO und den Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung (Richtlinien) genannten Grundsätze zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der GIZ nicht analog einfordert (Tz. 5).

1 Vorbemerkung

Sie beauftragen die GIZ für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die GIZ führt die Projekte der bilateralen Zusammenarbeit, der Länder- und Regionalvorhaben sowie der Sektor- und Globalvorhaben eigenverantwortlich durch.

Die GIZ ist ein Bundesunternehmen im alleinigen Eigentum des Bundes. Ihr satzungsmäßiger Zweck ist es, die internationale Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung und internationale Bildungsarbeit zu fördern. Die GIZ soll die Bundesregierung dabei unterstützen, deren entwicklungspolitische Ziele wirtschaftlich zu erreichen. Die GIZ hatte im Jahr 2024 Einnahmen von 3,7 Mrd. Euro (Plan 2025: 3,4 Mrd. Euro) in ihrem gemeinnützigen Bereich. Davon stammten 2,5 Mrd. Euro (Plan 2025: 2,3 Mrd. Euro) aus dem Einzelplan 23.[1]

Als fachlich zuständiges Bundesministerium haben Sie die Beteiligungsführung der GIZ inne. Dabei ist es Ihre Aufgabe, die Interessen des Bundes ordnungsgemäß wahrzunehmen.

Anlass unserer Prüfung waren die finanzielle Bedeutung des Auftragsprozesses sowie die Kontrolle zum Sachstand Ihrer Zusagen anlässlich einer früheren Prüfung zur Preisbildung und Preisprüfung. Dies betrifft die Einführung einer POG (POG) auf Einzelkosten sowie die Gründung einer Prüfgruppe (PG). Unsere Prüfungsergebnisse haben wir in vier Teilen dargelegt:

- → Teil I: Beauftragungsprozess
- → Teil II: Preisobergrenze
- → Teil III: Die Prüfgruppe
- → Teil IV: Beteiligungsführung.

In diesem vierten Teil der Prüfung haben wir uns mit Ihrer Rolle als Beteiligungsführer im Beauftragungsprozess auseinandergesetzt. Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2018 bis 2021. Wir haben jedoch auch Erkenntnisse einbezogen, die nach dem Prüfungszeitraum lagen.

Ihre Stellungnahme vom 12. Mai 2025 haben wir berücksichtigt. Weitere Prüfungsfeststellungen und Ihre Stellungnahmen, sind Gegenstand der drei dazugehörenden Abschließenden Prüfungsmitteilungen.[2] Wir werden noch offene Punkte zum gegebenen Zeitpunkt wieder aufgreifen und die Umsetzung Ihrer Zusagen nachhalten.

[1] GIZ, Jahresabschluss 2024, zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2025.
[2] Siehe Abschließende Prüfungsmitteilungen Teil I bis III dieser Prüfung, Gz.: II 3 - 0000303 I bis III.

2 Auftragswert wirtschaftlich bestimmen und verwalten

(1) Bei der Angebotserstellung kalkuliert die GIZ so, dass sie den von Ihnen in Aussicht gestellten Auftragswert (als Zielwert) erreicht. So erklärten sich auch die runden Summen der Angebotsschätzpreise. Sollte die Kalkulation höhere Kosten ergeben, führt dies zu einer hausinternen Abstimmung innerhalb der GIZ: Die Gruppe Kalkulation meldet dies an die Projektverantwortlichen. Diese sollen klären, wo sie umsteuern und kürzen können. Genauso geht die Kalkulation zur Nachsteuerung an die Projektverantwortlichen zurück, wenn die Feinkalkulation einen niedrigeren Angebotsschätzpreis als den von Ihnen in Aussicht gestellten Auftragswert ergibt. Nachsteuerung bedeutet hier, dass die Projektverantwortlichen der GIZ die Projektplanung ändern, um den ursprünglich ermittelten Angebotsschätzpreis bis zum von Ihnen eingeplanten Auftragswert zu erhöhen. Die GIZ erhöht die Projektkosten in dieser Phase der Angebotserstellung, ohne dass Sie diese Änderungen am Projekt aus inhaltlichen Gründen einfordern.

Bei der Projektdurchführung strebt die GIZ an, eine Unterschreitung des Auftragswerts für das jeweilige Projekt zu vermeiden. Damit will die GIZ eine Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel erreichen.

Die GIZ sieht den Auftragswert der beauftragten Projekte als völkerrechtlich garantiert an. Sie möchte den Auftragswert nicht ungenutzt lassen, da die Partnerregion einen Anspruch auf den Betrag habe.

Einzelnen projektführenden Referaten (pR) ist bekannt, dass die GIZ innerhalb ihrer Angebote „eher hoch“ plane. Sie mache nie Angebote, die unter dem vorgegebenen Budget blieben. Durch Sie angefragte Sparsamkeit ginge auch immer mit Abstrichen im Leistungsumfang der GIZ einher. Andererseits hätten Sie als Auftraggeber ein Interesse daran, dass die GIZ die Mittel verausgabe. Auch wenn die Durchführungshoheit bei der GIZ liegt, begleiten die pR die Aufträge eng. Die völkerrechtlichen Projektvereinbarungen enthalten gegenseitige Pflichten der Bundesregierung und der Partnerregierung (vgl. Mustertext zum TZ-Sammelnotenwechsel vom 16. Dezember 2020) zu den vereinbarten konkreten Projekten, auch hinsichtlich der vereinbarten Projektvolumina. Sie dienten der Absicherung der Projekte und begründeten keinen Anspruch des Partnerlandes auf einen Gesamtbetrag. Teilweise verzichten Sie in Absprache mit verschiedenen Umsetzungsländern auf völkerrechtliche Projektvereinbarungen aufgrund der Gemeinsamen Verfahrensreform.[3] In diesen Ländern werden die Projekte im Rahmen

[3] Im Jahr 2017 regelten Sie mit der Gemeinsamen Verfahrensreform Verfahren und Prozesse zur Planung und Implementierung von Programmen und Projekten. Siehe auch Abschließende Prüfungsmitteilungen Teil I dieser Prüfung, Gz.: II 3 - 0000303 I.

der Regierungsverhandlungen vereinbart und entsprechend in den dazugehörigen Protokollen festgehalten. Diese Zusagen in Regierungsverhandlungen werden nicht als völkerrechtlich verbindlich angesehen. In der Praxis gelten die Ausführungen zur Handhabung und zu den Erwartungen der Partnerregierungen jedoch entsprechend. Eine Rücknahme der Zusage wäre mit einem hohen politischen Reputationsrisiko verbunden. Auch die privatrechtliche Durchführungsvereinbarung mit dem Partnerland verpflichtet die GIZ nach der Beauftragung nur „bis zum“ Gesamtbetrag.

(2) Weder die völkerrechtlichen Projektvereinbarungen der Bundesrepublik mit Partnerländern noch die privatrechtlichen Durchführungsvereinbarungen der GIZ garantieren einen Gesamtbetrag für ein Projekt. Die völkerrechtlichen Projektvereinbarungen regeln die Inhalte der Zusammenarbeit generell und klären finanzielle Größenordnungen. Sie sind sogar verzichtbar. Die Durchführungsvereinbarungen regeln zwar die Details der Projektdurchführung zu den „Leistungen der beteiligten Stellen“. Sie sichern aber keinen Geldbetrag zu, sondern beziffern einen Höchstbetrag.

Die GIZ geht bereits bei der Kalkulation des Angebotsschätzpreises davon aus, dass grundsätzlich der von Ihnen bezifferte Höchstbetrag anzusetzen sei. Sie kalkuliert systematisch die von Ihnen in Aussicht gestellten Mittel je Projekt als **Zielwerte**. Dafür erhöht sie auch in der hausinternen Abstimmung der Kalkulation die Kosten ohne inhaltliche Gründe, Bezug zur Wirkung des Projektes oder Vorgabe Ihrerseits.

Dementsprechend sind die Ihnen im Angebot vorliegenden Kostenkalkulationen bereits auf den Zielwert angepasst. Die [redacted] GIZ sieht dies – zu Unrecht – im Völkerrecht begründet. Wir interpretieren die schriftlichen Quellen der GIZ als bewusste unternehmerische Vorgabe.

Auch für die Projektdurchführung weist die GIZ intern an, den Auftragswert und die Summe der Einzelkosten nicht gezielt zu unterschreiten. Das Verständnis der GIZ, grundsätzlich die beauftragte Gesamtsumme auszugeben, setzt keinerlei Anreize, vereinbarte Leistungen unterhalb des Auftragswertes zu erbringen. Dieses Vorgehen ist mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht vereinbar.[4]

Als Auftraggeber haben Sie die Einhaltung der preisrechtlichen Vorschriften zu beachten und sicherzustellen.[5] Es wird sogar eine – nicht preisrechtliche – Verantwortung des Auftraggebers hergeleitet, den Spielraum zur Unterschreitung des Höchstpreises zu nutzen.[6] Das Haushaltsrecht verpflichtet Sie zu wirtschaftlichem Handeln.[7] Ihnen ist bekannt, dass die GIZ immer bis zum maximalen Budget plant. Sie erhöht bei der Angebotskalkulation ihre Kosten solange, bis ihr Preis dem Zielwert entspricht. Wir gehen

[4] §§ 7, 34 BHO.
[5] Berstermann in Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 9 Randnummer 6; Ebisch/Gottschalk/Hoffjan/Müller, 10. Auflage 2024, PreisV Nummer 30/53 § 9 Randnummer 18 f.
[6] Ebisch/Gottschalk/Hoffjan/Müller, 10. Auflage 2024, PreisV Nummer 30/53 § 9 Randnummer 19.
[7] §§ 7, 34 BHO.

davon aus, dass Ihnen auch das Projektmanagement der GIZ in Teilen bekannt ist. Sie sollten das Verhalten der GIZ beanstanden und umsteuern.

(3) Das Erreichen des maximalen Auftragswertes sollte für Sie und die GIZ kein Ziel sein. Sie sollten darauf hinwirken, dass die GIZ dies bei der Angebotskalkulation und in der Projektdurchführung beachtet. Wir haben empfohlen, die pR zu verpflichten, dies für die Beauftragung und die Projektdurchführung anzustreben.

(4) Sie haben erklärt, die Facheinheit Kalkulation ermittele als Qualitätsprüfung präzisere Kosten auf Basis des Entwurfs einer Kostenschätzung der Projektverantwortlichen „im Rahmen des in Aussicht gestellten Angebotswertes“. Dies ziehe in der Regel ein Nachsteuern – Kürzungen oder Erhöhungen – und ggf. auch ein Umsteuern nach sich. Im Kontext der Projektvereinbarung lege die GIZ die Kostenschätzung so an, dass die angestrebten Wirkungen maximiert werden. Eine Erhöhung von Kosten sei somit immer mit einer weiteren Maximierung der Wirkung verbunden. Analog würde eine Kürzung von Kosten mit einer Verminderung der Wirkung einhergehen. Sollte die bestmögliche Wirkung vor Ausschöpfung des Auftragswertes erreicht worden sein oder aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen nicht mehr erreicht werden können, so entstünden Restmittel. Diese Mittel gingen entweder zurück an das BMZ oder würden nach Genehmigung auf ein anderes Vorhaben übertragen.

Die pR gingen nicht grundsätzlich davon aus, dass die GIZ grundsätzlich „eher hoch“ plane. Die GIZ verfolge in der Kostenschätzung einen vollkostendeckenden Ansatz. Zum Zeitpunkt der Kostenschätzung seien verschiedene Kosten häufig noch unklar. Daher lege die GIZ Pauschalen als Durchschnittswerte zugrunde. Die GIZ verfolge somit nicht die Absicht „hoch“ zu planen, sondern das Ziel der Vollkostendeckung. Sie verweisen auf Ihre Stellungnahme zu Tz. 4, Prüfungsmitteilung Teil I sowie Tz. 2.2 dieser Prüfungsmitteilung.

Sie haben dargestellt, dass die Zusagen und die völkerrechtlichen Projektvereinbarungen in der Regel einen Betrag im Gesamtwert „bis zu“ einer bestimmten Summe enthielten. In der Praxis werde immer die Umsetzung der vollen Summe erwartet. Die verlässliche Zugrundelegung einer konkreten Maximalsumme sei zudem für die Partnerländer bei der Bereitstellung ihrer mit den deutschen TZ-Beiträgen korrelierenden eigenen Beiträge und Ressourcen an einem Gemeinschaftsprojekt sachdienlich. Sollten Leistungen gegenüber der Partnerregierung reduziert werden, werde hierfür eine Einigung auf politischer Ebene angestrebt. Ein Rückgriff auf die „bis zu“-Regelung bliebe Sonderfällen vorbehalten und werde als letzter Schritt, als ultima ratio vor einer möglichen Kündigung der Vereinbarungen angesehen.

Sie haben erklärt, dass die Projektkalkulation mit dem Zielwert der in Aussicht gestellten Mittel keinen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Grundsätze darstelle. Nach der VV zu § 7 BHO verpflichte der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit dazu, die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Ressourcen anzustreben.

Wenn daher die Projektmittel zugunsten der vom Auftraggeber vorgegebenen und mit der jeweiligen Partnerregierung vereinbarten Ziele und Wirkungen verwendet würden, stehe dies im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Keinesfalls könne die GIZ ohne inhaltliche Gründe oder Vorgaben Kosten erhöhen – und damit die mit der Bundesregierung vereinbarte Vergütung. Vielmehr sei dies nur unter einer mit der Bundesregierung konsentierten Änderung der zivilrechtlichen Grundlage, nämlich dem jeweiligen Auftrag der Bundesregierung, möglich.

Die GIZ stelle auf Basis der Vorhabenprüfung im Modulvorschlag dar, welche Wirkungen mit den geplanten Mitteln (Angebotsschätzpreis) voraussichtlich erreicht werden könnten. Sowohl für den Modulvorschlag (Angebot) als auch für Änderungen in der Durchführung gelte das Gebot der Wirtschaftlichkeit. Die GIZ müsse entsprechend im Testat bestätigen, dass die Maßnahme nach Prüfung alternativer Möglichkeiten der optimalen Relation zwischen verfolgtem Zweck und eingesetzten Mitteln entspräche. Sie verweisen auf Ihre Stellungnahme zu Tz. 4, Prüfungsmitteilung I.

(5) Sie haben darauf hingewiesen, dass die Kalkulationseinheit der GIZ präzisere Kosten „im Rahmen des in Aussicht gestellten Angebotswertes“ ermittelt. Nach unseren Erkenntnissen kalkuliert die GIZ dabei das Angebot passgenau auf den Zielwert und somit den höchsten Betrag. Damit begründete die GIZ uns gegenüber auch, warum die Angebotsschätzpreise regelmäßig runde Summen seien. Wir kritisieren daher weiterhin Ihren und den Ansatz der GIZ, den in **Aussicht gestellten Angebotswert als Zielwert der Angebotskalkulation** zugrunde zu legen. Ihnen wird von der GIZ mit dem Modulvorschlag bereits der nach der Rückmeldung der Kalkulationseinheit der GIZ auf den Höchstwert angepasste Angebotsschätzpreis, inklusive der dazu begründenden Wirkung vorgelegt. Die GIZ passt die Kosten auf den Höchstbetrag an, **bevor sie mit Ihnen als Vertreter der Bundesregierung eine Vergütung für den Auftrag vereinbart**, also vor Abschluss des Auftrages. Wenn Ihnen dieses GIZ-interne Kalkulationsverfahren nicht bekannt ist, ist es Ihre Aufgabe, sich darüber bei der GIZ zu informieren. Wir bezweifeln demnach, dass Ihnen die GIZ mit dem Modulvorschlag – nach Anpassung auf den Zielwert – immer die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Ressourcen vorschlägt. Wenn dies **nicht** der Fall ist, verstößt sie gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach VV zu § 7 BHO. Insofern enthält auch die Bestätigung der GIZ durch Eigentestat keine andere Aussage. Diese Eigenkontrolle bezieht sich auf die „einzusetzenden Mittel“. Dies ist nach der Kalkulation der auf den Höchstwert angepasste Angebotsschätzpreis.[8] Die Tatsache, dass die GIZ eine Kostenschätzung mit dem Ziel der Vollkostendeckung vornimmt, kritisieren wir hier nicht. Auch gehen wir hier nicht auf Kostenerhöhungen der GIZ nach Abschluss des Auftrages ein.

[8] Zu der Frage, inwieweit auf ein Eigentestat der GIZ aus unserer Sicht Bezug genommen werden kann, siehe auch Abschließende Prüfungsmitteilung Teil I dieser Prüfung, Gz.: II 3 - 0000303 I, S. 19.

Die völkerrechtlichen Projektvereinbarungen auf Basis der Rahmenabkommen zwischen der Bundesregierung und dem Partnerland begründen nach deren Wortlaut keinen Anspruch des Partnerlandes auf den darin festgehaltenen Maximalbetrag. Dies zeigt die Formulierung „bis zu“ in den völkerrechtlichen Vereinbarungen und den zivilrechtlichen Durchführungsvereinbarungen der GIZ mit dem Partner. Diese Formulierung gibt einen finanziellen Rahmen vor. Weder andere Erwartungen zur Umsetzung der vollen Summe aufgrund der bisherigen Praxis noch Ihr derzeitiger Ansatz, die Summe als ultima ratio vor einer möglichen Kündigung der Vereinbarung unter den Maximalwert zu reduzieren, sollten künftig die Zahlung des Maximalbetrages rechtfertigen. Auch Ihr Argument, dass die Maximalsumme wegen der Möglichkeit des Partners, sich mit eigenen Beiträgen und Ressourcen an einem Gemeinschaftsprojekt zu beteiligen, sachdienlicher sei, überzeugt nicht. Ihre bisherige Praxis und ihre praktischen Erwägungen stehen nicht im Einklang mit dem Wortlaut der Vereinbarungen. Nur der Wortlaut der Vereinbarungen kann aber Gegenstand einer vorherigen verfassungsrechtlichen Prüfung durch die Bundesministerien des Inneren und der Justiz (nach § 72 Absatz 4 GGO) sowie einer Beteiligung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (nach § 45 Absatz 3 GGO) sein. Er sollte für Sie und die GIZ daher auch der Maßstab der Vertragserfüllung sein. Wir erwarten, dass Sie in Ihrem Haus und gegenüber der GIZ entsprechend umsteuern. Weder die pR noch die GIZ sollten den Auftrag so planen, kalkulieren oder durchführen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel wie selbstverständlich vollständig verausgabt werden. Selbst für die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen ergibt sich lediglich eine Dispositionsbefugnis der Exekutive darüber, ob sie diese Ermächtigungen in Anspruch nimmt. Das Haushaltsgesetz und der hierdurch festgestellte Haushaltsplan ermächtigen die Verwaltung Ausgaben zu tätigen und Verpflichtungen einzugehen, ohne dass sie dazu verpflichtet wird.[9] Dementsprechend können auch weder die Exekutive selbst noch ein Dritter **daraus** Ansprüche auf die Zahlung von Beträgen ableiten. Soll die Exekutive einseitig zu einer Leistung verpflichtet werden, kann dies nur mittels einer einfachgesetzlichen Rechtsgrundlage, die entsprechende Ansprüche gegen den Bund begründet, geschehen.[10] Diese kann und sollte nicht in Ihrer Praxis zur Auslegung von völkerrechtlichen Vereinbarungen oder Durchführungsvereinbarungen liegen. Darüber hinaus folgt aus Artikel 112 Grundgesetz, dass auch die im Haushaltsplan bewilligten Mittel **nicht** im Vollzug anzustrebende **Zielgrößen** sind. Diese Werte gelten als Obergrenzen für das zur Aufgabenerfüllung notwendige Maß.[11] Auch nach der Systematik des Haushaltsrechts kann somit die Vereinbarung eines finanziellen Rahmens mit dem Partnerland in einer völkerrechtlichen Vereinbarung keinen Anspruch des Partnerlandes auf die Auszahlung eines bestimmten Betrages oder gar des

[9] Scheunert in: Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: 85. Ergänzungslieferung 2024, § 3 BHO Randnummer 9.

[10] Bundestag, WD 4 - 3000 - 081/24; Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt Einzelfragen zur Erforderlichkeit von Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt Sachstand, Tz. 5.1., S. 11 sowie Fn. 30 mit weiteren Nachweisen.

[11] Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Stand: 23. Ergänzungslieferung der 2. Auflage 2022, § 3 BHO Randnummer 2.

Maximalbetrages begründen. Weder Ihre bisherige Praxis noch die Annahme der GIZ, dass völkerrechtliche Vereinbarungen oder darauf basierende Durchführungsvereinbarungen Ansprüche auf die darin genannten Maximalwerte begründeten, sind mit diesen Grundsätzen vereinbar.

Wir bleiben bei unserer Empfehlung, dass Sie die Rechtslage gegenüber der GIZ klarstellen. Sowohl die GIZ (bei der Angebotserstellung) als auch die pR (im Rahmen der Beauftragung) sollten die Haushaltsmittel nicht als Zielwerte begreifen. Außerdem sollten Sie Ihre bisherige Praxis der Zahlung des Maximalbetrages künftig gegenüber den Partnerländern ändern und dies bereits bei Vertragsschluss klarstellen. Maßgeblich sollte der Wortlaut der Vereinbarung und somit die Zahlung eines Betrages „bis zu" dem genannten Maximalbetrag sein.

3 Beteiligung aktiv führen und Forderungen durchsetzen

(1) Nach Nummer 3.6 Randnummer 91 der Richtlinien[12] ist eine wesentliche Aufgabe der Beteiligungsführung die Kontrolle des Erfolgs der Beteiligung, die aus § 7 BHO folgt. Damit sollen Sie feststellen, ob gegebenenfalls ein Um- oder Nachsteuern erforderlich ist. Ihre Erfolgskontrolle muss eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle umfassen (VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO). Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle haben Sie zu untersuchen, ob der Beteiligungszweck wirtschaftlich erreicht wird (Maßnahmenwirtschaftlichkeit). Ebenso ist es Ihre Aufgabe zu prüfen, ob Ihre Beteiligung insgesamt im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und erzieltem Nutzen wirtschaftlich ist (Vollzugswirtschaftlichkeit). Somit haben Sie jährlich zu untersuchen, ob das Unternehmen – hier die GIZ – insgesamt wirtschaftlich ist (Nummer 3.6 Randnummer 94 der Richtlinien).

Die GIZ ist nach Nummer 17 der Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (FZ-/TZ-Leitlinien) als Durchführungsorganisation dazu verpflichtet, die Entwicklungsmaßnahmen unter Beachtung der Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchzuführen.

Neben Ihrer Funktion als beteiligungsführendes Ministerium gegenüber der GIZ sind Sie auch ihr größter Auftraggeber. Diese Aufträge vergeben Sie direkt ohne

[12] Teil II der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes – Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung.

Wettbewerb. Dabei berufen Sie sich auf die Ausnahme nach § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).[13] Danach können Sie als öffentlicher Auftraggeber Ihre Bedarfe am Markt mittels eigener Unternehmen erbringen, sofern Sie diese kontrollieren. Sie argumentieren mit Ihrer Kontrolle über die GIZ, dass deren Beauftragung innerhalb Ihrer Rechtssphäre läge und damit keine externe Vergabe darstelle.

Sie haben uns mitgeteilt, zwei Einflussmöglichkeiten auf die GIZ hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Kosten zu haben: operativ durch die pR im Projekt und strategisch als Beteiligungsführerin. Für die PG ist der Prüfmaßstab die Wirtschaftlichkeit in den Projekten im Sinne der BHO. Nach Auffassung der PG sei erst durch ihre Aktivitäten in Ihrem Haus ein Bewusstsein aufgekommen, dass Sie auch die Wirtschaftlichkeit (von Kosten) betrachten müssen. Die befragten Sektor- und Fachreferate gingen überwiegend davon aus, dass die GIZ die Projekte wirtschaftlich durchführe. Sie würden das nicht hinterfragen, sondern die Fachseite bewerten und die Wirkungen der Projekte überprüfen.

Das für die Beteiligungsführung der GIZ zuständige Referat G 32 entwickele aus der systemischen Analyse der Aufträge und den Feststellungen der PG Grundsätze für die GIZ. Anschließend erörtere es diese mit der GIZ. Soweit es sich um strukturelle Feststellungen handele, müsse G 32 diese bei der Beteiligungsführung der GIZ durchsetzen. Dabei strebe G 32 grundsätzlich gemeinsame Lösungen mit der GIZ an. Es führe Gespräche mit der GIZ, um ein gemeinsames Verständnis zu finden. Dabei würden Sie gemeinsam nach Regelungen suchen, die für die GIZ als großes Unternehmen machbar und umsetzbar seien. Bei Vorbehalten der GIZ könne das bis zu zwei Jahren dauern.

Beispiel:

Beispielhaft für Ihren Umgang mit der GIZ ist Ihr Vorgehen bezüglich Feststellungen der Preisüberwachungsstelle des Regierungspräsidiums Darmstadt (PÜ). Die PÜ hatte Beratungskosten in sechsstelliger Höhe bei der GIZ nicht anerkannt. Die Beratung stand im Zusammenhang mit vorher bereits von Ihnen und der PÜ preisrechtlich nicht anerkannten Kosten. Zu den gestrichenen Beratungskosten hatte die GIZ gegenüber der PÜ Stellung genommen. Sie forderten den im Bericht der PÜ ausgewiesenen sechsstelligen Korrekturbetrag nicht zurück. Stattdessen gaben Sie der GIZ die Möglichkeit erneut Stellung zu nehmen. Sie verwiesen die GIZ dafür auf die Möglichkeit, erneut ein externes Gutachten zu beauftragen.

(2) Sie nehmen Ihre Funktion als aktiv beteiligungsführendes Ministerium unzureichend wahr. Die in den Erhebungsgesprächen dargestellten Verfahrensweisen zur

[13] Die Ausnahme des § 108 GWB basiert auf Artikel 12 der EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU aus dem Jahr 2014. In dieser Richtlinie fasste die Europäische Union die Grundsätze der EuGH-Rechtsprechung zur vergaberechtsfreien Inhouse-Vergabe zusammen.

Durchsetzung von Feststellungen der PG spiegeln nicht Ihre Aufgaben als Vertreter der Bundesinteressen gegenüber dem Bundesunternehmen GIZ wider. Es erscheint eher so, als gäbe es Ihrerseits eine Zurückhaltung gegenüber der GIZ als großem Unternehmen. Auch haben wir in dieser Prüfung[14] übergreifend festgestellt, dass Sie nicht hinreichend auf einen wirtschaftlichen Umgang mit den Bundesmitteln durch die GIZ hinwirken. Sie prüfen nicht ausreichend, ob die GIZ ihre Projekte wirtschaftlich und sparsam plant und durchführt. Wenn die PG oder PÜ in ihren Prüfungen konkrete Feststellungen haben, setzen Sie diese nicht vollständig um. Mögliche Rückforderungen überwachen und verfolgen Sie nicht vollständig und mit zeitlichen Verzögerungen. Sie regen die GIZ sogar dazu an, Gutachten zu beauftragen, mit denen diese gegen Ihre Geltendmachung von Rückforderungen argumentieren kann. Durch ein externes Gutachten entstehen bei der GIZ weitere Kosten, die diese über die Gemeinkostenverrechnung wieder den Projekten zurechnen und damit bei Ihnen abrechnen wird. Der konkrete Fall ist umso unverständlicher, da sich schon die Beanstandung der PÜ auf Kosten für ein externes Gutachten bezog.

Es ergibt sich aus den Richtlinien, dass Sie als beteiligungsführendes Ministerium untersuchen müssen, ob die GIZ als Unternehmen insgesamt wirtschaftlich ist. Sobald Sie Erkenntnisse und Empfehlungen für ein wirtschaftlicheres Handeln der GIZ haben, müssen Sie zielgerichtet auf die Umsetzung dieser Empfehlungen hinwirken. Sie sollten die GIZ nicht über Jahre hinweg in Gesprächen zur Umsetzung der Vorschläge überzeugen müssen. Auch wenn die GIZ sich als privates Unternehmen nicht an die BHO gebunden sieht, ist sie als Durchführungsorganisation über die FZ-/TZ-Leitlinien verpflichtet, die Entwicklungsmaßnahmen unter Beachtung der Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchzuführen.

Weiterhin ergibt sich Ihre Verpflichtung zu einer starken Beteiligungsführung der GIZ aus dem Vergaberecht. Schließlich ist die direkte Vergabe Ihrer Aufträge an die GIZ im Umfang von über 2 Mrd. Euro pro Jahr ohne Wettbewerb nur möglich, wenn Sie die GIZ kontrollieren. Nur dann können Sie sich erfolgreich auf die Ausnahme nach § 108 GWB berufen.

(3) Wir haben gefordert, dass Sie Ihre Funktion als Beteiligungsführer gegenüber der GIZ aktiv wahrnehmen. Dazu müssen Sie Ihre Forderungen gegenüber der GIZ konsequent vertreten und durchsetzen. Dies betrifft zunächst die Durchsetzung und Überwachung von festgestellten Rückforderungsansprüchen. Daneben haben wir gefordert, darauf hinzuwirken, dass die GIZ Ihre Vorgaben für einen wirtschaftlicheren Umgang mit den Bundesmitteln zügig und umfassend umsetzt.

(4) Sie haben unsere Feststellung zurückgewiesen, dass Sie Ihre Funktion als aktiv beteiligungsführendes Ministerium unzureichend wahrnehmen. Sie haben ausgeführt, Ihre Beteiligungsführung vielfältig auszuüben, u. a. durch die Formulierung von

[14] Siehe Abschließende Prüfungsmitteilungen Teil I bis III dieser Prüfung, Gz.: II 3 - 0000303 I bis III.

mittelfristigen Zielvorgaben für die GIZ, durch die Verabschiedung von Vorstandszielen, durch gesellschaftsrechtliche Zustimmungserfordernisse sowie durch umfangreiche Berichtspflichten der GIZ gegenüber Ihnen (z. B. jährlicher Gesellschafterkennzahlenbericht) und dem Aufsichtsrat. Die Vertretung des Bundesinteresses erfolge durch Ihre Vorbereitung des Aufsichtsratsvorsitzenden (Staatssekretär des BMZ) sowie der weiteren Anteilseignervertreterinnen und Anteilseignervertreter auf die Sitzungen des Aufsichtsrates der GIZ. Sie haben ebenfalls unserer Feststellung widersprochen, sich gegenüber der GIZ bei der Durchsetzung von preisrechtlichen Rückforderungen zurückzuhalten. Stattdessen würden Sie prüfen, ob Sie allgemeine Vorgaben aus den Prüfungsfeststellungen der PG und der PÜ für die GIZ als ganzes Unternehmen ableiten können. Dabei suchen Sie als Beteiligungsführer den Dialog mit der GIZ. So wollen Sie auch mit Ihrem Verhalten bei vorgenanntem Gutachten ein förmliches Widerspruchsverfahren durch die GIZ vermeiden. Gleichzeitig solle damit ein genereller preisrechtlicher Orientierungsrahmen für künftig auftretende vergleichbare Fälle abgesteckt werden. Zudem prüfen Sie derzeit die Anerkennung der der GIZ entstandenen Kosten.

Darüber hinaus haben Sie die Lücken im Monitoring von Rückforderungen eingeräumt. Diese Lücken seien jedoch mittlerweile behoben. Zeitliche Verzögerungen seien beispielsweise durch rechtliche Prüfungen seitens der GIZ begründet.

Im Übrigen verweisen Sie auf Ihre Stellungnahme zum Teil III dieser Prüfung, Tz. 2.2. Darin legen Sie dar, die Diskurse mit der GIZ zur Umsetzung von Feststellungen würden als förderlich für eine produktive und partnerschaftliche Zusammenarbeit angesehen und gewährleisteten die Akzeptanz. Wieviel Zeit die Umsetzung von Feststellungen in Anspruch nehme, sei vom jeweiligen Fall abhängig. In vielen Fällen erfolge die Umsetzung unverzüglich. Die von uns erwähnten größeren Prozesse hätten sich aus verschiedenen Gründen in die Länge gezogen. Davon unbeschadet würden Sie generell unseren Anspruch teilen, Feststellungen der PG möglichst zeitnah umzusetzen.

(5) Wir begrüßen, dass Sie das Monitoring von Rückforderungen verbessert haben.[15] Darüber hinaus überzeugen die von Ihnen vorgetragenen Argumente jedoch nicht. Sie haben viele Instrumente aufgezählt, über die Sie die Beteiligung führen. Für eine konsequente und zeitnahe Beteiligungsführung sollten Sie diese Instrumente jedoch zielgerichteter ausgestalten. Allein reaktiv Konsequenzen zu ziehen, wenn die GIZ gesetzliche Vorgaben überschreitet, erachten wir für nicht ausreichend.

Wir bekräftigen daher unsere abschließende Würdigung zu Teil III dieser Prüfung, Tz. 2.2. Als Auftraggeberin, Beteiligungsführerin und Gesellschafterin ist die Förderung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der GIZ nicht Ihre zentrale Aufgabe. Sie haben vielmehr Ihre gesetzlich vorgegebenen Aufsichtspflichten und Handlungsgebote gegenüber der GIZ im Bundesinteresse und auch zum Wohle des Haushaltes des Bundes wahrzunehmen. Wir halten zeit- und ressourcenintensive Diskussionen hinsichtlich

[15] Vgl. Abschließende Prüfungsmitteilung Teil III dieser Prüfung, Tz. 3.3, Gz.: II 3 - 0000303 III.

Änderungen bei der GIZ für ungeeignet, Ihrem Anspruch gerecht zu werden, die Feststellungen der PG möglichst zeitnah umzusetzen.

4 Preisrechtliche Vorgaben durchsetzen

(1) Nach § 1 Absatz 3 der Verordnung PR Nummer 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (PreisV 30/53) darf die GIZ den Höchstpreis bei der Auftragsabrechnung nicht überschreiten (Höchstpreisprinzip). Der Höchstpreis ergibt sich aus den Vorgaben der PreisV 30/53 und den Leitsätzen für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten. Danach darf die GIZ die zur Ausführung des konkreten Projekts tatsächlich angefallenen Kosten nachkalkulatorisch abrechnen. Nicht verursachungsgerecht abgerechnete Kosten führen zu einem preisrechtlichen Verstoß. Dies gilt auch dann, wenn im betreffenden Projekt die POG noch nicht ausgeschöpft ist.

Es liegt in der preisrechtlichen Verantwortung des Auftraggebers, die Prüfungsergebnisse der PÜ zu bewerten und gegenüber dem Auftragnehmer durchzusetzen.[16] Aus haushaltsrechtlicher Sicht ist der Auftraggeber verpflichtet, Rückforderungen gegenüber dem Auftragnehmer zu stellen, wenn die Preisprüfung eine Reduzierung des vertraglich vereinbarten Preises ergeben hat.[17]

Sie verstehen sich als Partner der GIZ.[18] Die bereits durch uns beschriebenen Abrechnungsspielräume wirken sich auch auf die preisrechtliche Beurteilung aus.[19] Die PG fordert nach eigenen Angaben nur in „Extremfällen“ nicht verursachungsgerechte Kosten zurück und erkennt ansonsten die Verteilungen zwischen BMZ-finanzierten Aufträgen an. Dies begründete sie in ihrem Jahresbericht mit einer einheitlichen Gesamtbeauftragung nach dem Generalvertrag. Die für die Festlegung des preisrechtlich zulässigen Höchstpreises zuständige PÜ vertritt eine restriktivere Auslegung. Dies hat bereits bei mehreren preisrechtlichen Prüfungen der PÜ zu Beanstandungen mit teils hohen Beträgen geführt.

Beispiel: Nicht verursachungsgerechte Kosten

Die PG wertet die Prüfberichte der PÜ aus und informiert die GIZ über ihr Ergebnis. Dabei teilt sie der GIZ mit, welche Kosten diese zurückzahlen muss und welche Kosten Sie

[16] Ebisch/Gottschalk/Hoffjan/Müller VO PR Nummer 30/53 § 9 Randnummer 18, Berstermann in Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Auflage 2019, § 9 Randnummer 6.
[17] Ebisch/Gottschalk/Hoffjan/Müller/ VO PR Nummer 30/53 § 1 Randnummer 113 und § 9 Randnummer 18f.
[18] Siehe Tz. 3.
[19] Siehe Abschließende Prüfungsmitteilung Teil II dieser Prüfung, Tzn. 2.4, 2.5 und 2.7, Gz.: II 3 - 0000303 II.

in dem tatsächlich verursachenden Projekt anerkennen würden. Am Beispiel eines Prüfberichts aus dem Jahr 2022 stellte uns die GIZ den Umgang mit den Prüfungsfeststellungen dar. Während sie einen Teil der Kosten verursachungsgerecht umbuchte oder zurückzahlte, verblieben 23 % auf dem Projekt und somit nicht verursachungsgerecht.

Die PÜ hat darauf hingewiesen, dass andere deutsche öffentliche Auftraggeber (DÖAG) der GIZ in den Verträgen konkretere Vorgaben machen. So untersagen sie etwa, dass die GIZ noch ein Jahr nach Projektabschluss Kosten auf ein abgeschlossenes Projekt buche.

(2) Die bereits in Teil II dieser Prüfung beschriebenen Schwächen in den Regelungen zur POG eröffnen in gleichem Maße Abrechnungsspielräume bei der Anwendung des Preisrechts.

Ihr bewusster Verzicht auf Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber der GIZ bei der Beteiligungsführung und die damit einhergehenden Schwierigkeiten[20] spiegeln sich auch bei der Durchsetzung preisrechtlicher Vorgaben wider. Das Preisrecht stellt klare Anforderungen an Sie als Auftraggeber und an die GIZ als Auftragnehmer. Dadurch dient es mittelbar auch dem Schutz der öffentlichen Haushalte. Darüber hinaus verpflichtet Sie das Haushaltsrecht, preisrechtliche Höchstgrenzen einzuhalten und deren Einhaltung sicherzustellen. Sie gewähren der GIZ zu große Abrechnungsspielräume. Andere DÖAG sind Ihnen hier voraus.

Darüber hinaus darf die GIZ nicht verursachungsgerecht gebuchte Kosten wissentlich auf falschen Projekten belassen. Statt preisrechtliche Regeln durchzusetzen, nehmen Sie preisrechtliche Verstöße hin.

(3) Wir haben gefordert, dass Sie alle für das Beauftragungsverhältnis mit der GIZ geltenden preisrechtlichen Regelungen anwenden. Dies erfordert auch Ihre Bereitschaft, dass Sie sich gegenüber der GIZ durchsetzen.

(4) Sie haben klargestellt, dass Sie die Prüfungsergebnisse der PÜ gegenüber der GIZ durchsetzen. Sie haben darauf hingewiesen, dass sich jedoch viele Feststellungen auf nicht verursachungsgerecht gebuchte Kosten in den geprüften Einzelaufträgen beziehen, die im verursachenden (korrekten) Projekt dem Grunde und der Höhe nach abrechnungsfähig seien. Ihr grundsätzlicher Verfahrensablauf sei, die nicht verursachungsgerechten Kosten zurückzufordern und diese gleichzeitig im verursachenden Projekt zu erstatten. Dies führe jedoch bei Ihnen und der GIZ zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand, welcher teilweise nicht in einem verhältnismäßigen (wirtschaftlichen) Verhältnis zur Korrektur stehe. Sie erklärten daher, von diesem Vorgehen und dem Verursachungsprinzip bei bestimmten Konstellationen abzuweichen. Dies sei der

[20] Siehe Tz. 3.

Fall, wenn berechtigte Gründe vorlägen oder in der Gesamtbetrachtung Vor- und Folgephase inhaltlich und strukturell identisch seien. Die preisrechtlich fehlerhafte Kostenzuordnung müsse inhaltlich begründet werden können. Auch spare dies Kosten, die den Bundeshaushalt belasten würden. Sie haben bestätigt, dass die PG in der Vergangenheit nur in „Extremfällen“ nicht verursachungsgerechte Kosten zurückgefordert hatte. Mittlerweile verzichte die PG nur noch in seltenen Fällen auf eine verursachungsgerechte Buchung. Dies dürfe jedoch nicht dazu führen, vereinbarte Regelungen zur Vorlage von Änderungsangeboten, die Berichterstattung bei Kostenüberschreitungen sowie die POG zu umgehen. Gleiches gelte für mögliche Verstöße gegen das Preisrecht. Sie führten aus, auf eine Korrektur nicht zu verzichten, wenn vereinbarte Regelungen sowie die Beachtung des Preisrechts und Haushaltsrechts verletzt werden oder „eine nicht verursachungsgerechte Buchung **bewusst** vorgenommen wurde“. Darüber hinaus forderten Sie Kosten zurück, die über dem preisrechtlichen Höchstpreis liegen. Dies alles zeige Ihres Erachtens, dass Sie nicht auf Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber der GIZ verzichteten und dieser auch keine Abrechnungsspielräume gewährten.

(5) Ihre Ausführungen entnehmen wir, dass auch Ihnen bekannt ist, dass die GIZ bewusst nicht verursachungsgerecht bucht. Ebenfalls schließen wir aus Ihrer Stellungnahme, dass Sie nicht verursachungsgerecht gebuchte Kosten zurückfordern würden, soweit diese preisrechtlich oder vertraglich nicht erstattungsfähig sind. Wir begrüßen daher, dass Sie Ihre Beteiligungsführung aktiver wahrnehmen wollen, in dem Sie insbesondere die preisrechtlichen Regelungen anwenden und gegenüber der GIZ durchsetzen. Nicht erkennen können wir jedoch, ob und – wenn ja - wer und wie bei dem von den pR dezentral betreuten Beauftragungen geprüft wird, ob alle von Ihnen beschriebenen Voraussetzungen gegeben sind, um im Einzelfall nicht verursachungsgerecht Kosten auf dem falschen Projekt zu belassen. Dies ist umso fraglicher, solange Sie eine verpflichtende Einbindung der PG in solchen Fällen ablehnen (vergleiche Teil III dieser Prüfung, Tz. 2.1). Mit Ihrem dargestellten Vorgehen bei nicht verursachungsgerechten Kosten gewähren Sie der GIZ Abrechnungsspielräume.

Sie sparen keine Kosten für den Bundeshaushalt, wenn Sie darauf verzichten, nicht verursachungsgerechte Kosten umbuchen zu lassen. Die Bezüge der Mitarbeitenden des BMZ fallen unabhängig als Fixkosten an. Gleiches gilt für die GIZ, wobei verschärfend hinzukommt, dass sie durch Umbuchen ihre eigenen Fehler korrigiert. Letzteres sollte nicht den Bundeshaushalt belasten.

5 Wirtschaftliches Handeln der GIZ sicherstellen

(1) Die GIZ firmiert in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Sie und die GIZ rechtfertigen z. B. über den Grenzen des Bundesreisekostengesetzes liegende Reisekostenerstattungen und den Ansatz von steuerrechtlichen Höchstsätzen bei Bewirtungen, Geschenken und Veranstaltungen mit der „Verfasstheit“ der GIZ als privatrechtliche GmbH. Die GIZ unterläge – formalrechtlich korrekt – nicht der BHO. Sie regeln weder im General- noch im Gesellschaftsvertrag die sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung durch die GIZ im Sinne der BHO.

Aus diesem Selbstverständnis der GIZ resultieren mehrjährige „Verhandlungen“ zwischen der PG und der GIZ, wirtschaftliche Regelungen umzusetzen (z. B. Bewirtungskostenrichtlinie). Ebenfalls kritisiert die PG die Angemessenheit von im öffentlichen Bereich unüblichen Personalnebenleistungen durch das „Ausreizen“ steuerrechtlich zulässiger Höchstbeträge.

(2) Die GIZ ist kein „privates“ Unternehmen. Die GIZ ist formal zwar privatrechtlich organisiert. Die der GIZ übertragene Durchführung von Maßnahmen der technischen EZ ist aber eine öffentliche Aufgabe. Ungeachtet ihrer rechtlichen Eigenständigkeit und der privatrechtlichen Ausgestaltung des Auftragsverhältnisses ist die GIZ als bundeseigenes, zur Unterstützung der Bundesregierung gegründetes Zweckunternehmen Teil des Gesamtsystems der staatlichen EZ. Die GIZ ist somit ein öffentliches Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des Privatrechts.

Die GIZ als „privates Unternehmen" kann daher nicht als Begründung herangezogen werden, dass Sie die Grundsätze zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der BHO nicht in Ihrer Funktion als Beteiligungsführerin bei der GIZ analog einfordern. Die Richtlinien binden Sie sicherzustellen, dass die GIZ ihren Unternehmensgegenstand wirtschaftlich erfüllt.[21] Die Firmierung als GmbH hätte die GIZ nicht gehindert, eine wirtschaftliche Bewirtungskostenrichtlinie zeitnah umzusetzen und nicht erst sieben Jahre später. Darüber hinaus ist das Steuerrecht kein Maßstab für wirtschaftliches Handeln. Es dient der Sicherung des Steueraufkommens. Höchstsätze dienen der Vereinfachung und einheitlichen Rechtsanwendung im Massen-Veranlagungsverfahren. Nicht jeder steuerrechtlich mögliche Höchstsatz ist im Sinne der Wirtschaftlichkeit angemessen.

[21] Tz. 54 der Richtlinien: Das beteiligungsführende Bundesministerium achtet darauf, dass das im Unternehmensgegenstand verankerte und konkretisierte wichtige fachpolitische Bundesinteresse und die Wirkungsziele erreicht werden und dass das Unternehmen das wichtige Bundesinteresse auch wirtschaftlich erfüllt (siehe dazu Tz. 91 bis 97); ggf. steuert es mit geeigneten Maßnahmen nach. In diesem Sinne fordert die Präambel der Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes – Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung von den Unternehmensorganen einen sparsamen und nachhaltigen Einsatz der Unternehmensressourcen.

Sie finanzieren Ihre Aufträge an die GIZ aus Steuergeldern. Die GIZ sollte bei solchen Personalnebenleistungen daher als Bundesunternehmen wirtschaftlich im Sinne der BHO agieren. Ein fortwährendes Ausreizen von steuerlichen Höchstgrenzen kann dem Ansehen der GIZ in der Öffentlichkeit schaden.

(3) Wir haben unsere Empfehlung aus Tz. 3 bekräftigt. Darüber hinaus sollten Sie über Ihre Gesellschafterstellung auf die GIZ einwirken, an die BHO angelehnte Höchstsätze für Personalnebenleistungen zu verwenden. Wir haben empfohlen, die GIZ im Generalvertrag zu wirtschaftlichem und sparsamem Handeln im Sinne der BHO zu verpflichten.

(4) Sie haben uns zugestimmt, dass steuerrechtliche Höchstgrenzen kein Maßstab für wirtschaftliches Handeln sind für ein nahezu aus öffentlichen Haushaltsmitteln finanziertes, gemeinnütziges Unternehmen der Entwicklungszusammenarbeit. Auch die grundsätzliche Orientierung an diesen Werten haben Sie als nicht angemessen gesehen. Der mehrjährige Prozess und Dialog[22] zur Einführung einer Bewirtungskostenrichtline habe zwei wesentliche Ursachen gehabt: Zum einen haben Sie die damaligen Regeln zur Bewertung als ausreichend angesehen. Erst die PG habe Mängel hinsichtlich der Angemessenheit der Bewirtungskosten erkannt. Zum anderen habe die Etablierung der Richtlinie in einem großen weltweit agierenden Unternehmen wie der GIZ Zeit in Anspruch genommen.

Sie haben bestätigt, dass die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung weder im Generalvertrag noch im Gesellschaftsvertrag direkt geregelt ist. Jedoch sehen Sie in der verpflichtenden Anwendung des Preisrechts durch die GIZ ein ausreichendes Korrektiv, welches im Wesentlichen den Anforderungen der BHO entspräche. Sie haben zurückgewiesen, dass Sie nicht die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Sinne der BHO bei der GIZ einforderten, z. B. durch Ihre Beteiligungsführung und der vom Aufsichtsrat vorgegebenen Obergrenze einer Steuerungskennzahl (SKZ) von 12 %. Auch verpflichte Nummer 17 der FZ-TZ-Leitlinien die GIZ, die Entwicklungsmaßnahmen unter Beachtung des Gebotes der Wirtschaftlichkeit durchzuführen.

(5) Wir begrüßen, dass Sie unsere Wertung hinsichtlich der Unangemessenheit von steuerrechtlichen Höchstgrenzen teilen. Der angeführte Zusammenhang zwischen mehrjähriger Einführung der Bewirtungskostenrichtlinie und der Größe der GIZ überzeugt jedoch nicht. Bei Rechnungslegungs- oder Steueränderungen stehen weltweit agierenden Unternehmen oft nur ein bis zwei Jahre zur Verfügung, um gesetzeskonform Regelungen einzuführen. Auch halten wir die von Ihnen angeführten Steuerungsinstrumente[23] nicht für ausreichend, eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung im Sinne der BHO und der Richtlinien sicherzustellen. Ihrer Argumentation nur theoretisch folgend, sind nach Ihren Ausführungen die Steuerungskosten für die Jahre 2024 bis 2027 nicht mehr vollständig angemessen: Im Jahr 2024 überschritt die SKZ die

[22] Wortlaut Stellungnahme: „Der vom BRH verwendete Begriff der „Verhandlung“ ist dabei irreführend.“

[23] Vergleiche zur grundsätzlichen Kritik an der Steuerungskennzahl unsere Bemerkung „Bundesinteresse wirksamer wahrnehmen: BMZ muss GIZ mit geeigneten Kennzahlen führen“; Bundestagsdrucksache 20/6530 Nummer 34.

12 % Vorgabe. Für die Jahre 2025 bis 2027 plant die GIZ mit einer SKZ über 12 %. Das bloße Vorhandensein von normativen Regeln und Zielvorgaben führt nicht automatisch zu wirtschaftlichem und sparsamem Handeln.

Wir halten daher an unseren Empfehlungen fest. Das Preisrecht ist nur bedingt ein Korrektiv, wie die Prüfungen der PÜ zeigen. Das Instrument der PG zeigt, dass umgesetzte Empfehlungen aus unseren bisherigen Prüfungen Sie bei der wirtschaftlichen Beteiligungsführung der GIZ unterstützen können.

Schneider Steinkamp

Beglaubigt: Pomian, Amtsinspektorin
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.