

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

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

Teil I - Beauftragungsprozess



16. Dezember 2025

Geschäftszeichen: II 3 - 0000303 I

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.....	6
1	Vorbemerkung.....	8
2	Das Auftragsverfahren	9
2.1	Vertragliche Grundlagen	9
2.2	Beauftragungsprozess zwischen BMZ und GIZ	10
3	Kostentransparenz im Auftragsprozess weiter verbessern	11
3.1	Kosten pro Output Monitoring und Prognose nicht zeitnah und nicht für alle Aufträge der GIZ umgesetzt.....	12
3.2	Kosten pro Output Monitoring und Prognose führt nicht zu gewünschter Kostentransparenz	14
4	Bewertung der Wirtschaftlichkeit ermöglichen.....	16
5	Unwirtschaftliches Verhalten im Abrechnungsprozess	19
5.1	Verfahren zur Schlussrechnung einheitlich regeln	19
5.2	Fristeinhaltung für die Schlussrechnung sicherstellen	20
6	Aufbewahrungsfristen anpassen.....	25

Abkürzungsverzeichnis

A

Auftragsabwicklung *Gruppe Auftragsabwicklung/ Prüfungskoordination*

B

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

E

EZ *Entwicklungszusammenarbeit*

F

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

G

Generalvertrag *Generalvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland (Bund) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH über die Durchführung von Maßnahme der Technischen Zusammenarbeit vom 10./19. November 2003 in der nach Änderungsvertrag vom 6. Dezember 2022 konsolidierten Fassung*

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

GlobV *Globalvorhaben*

GVR *Gemeinsame Verfahrensreform*

H

HR023 *Handbuch der bilateralen EZ Handreichung Nummer HR023 Verfahrensablauf für die Planung und Durchführung von Maßnahmen der FZ und TZ*

HR067 *Handbuch der bilateralen EZ Handreichung Nummer HR067 Verfahren Sektor- und Globalvorhaben (gültig ab 1. Januar 2023)*

HR081 *Handbuch der bilateralen EZ Handreichung Nummer HR081 Grundsätze und Verfahren für Studien- und Fachkräftefonds (SFF) der TZ (Titel 896 03)*

I

IKU *Internationaler Klima- und Umweltschutz*

IZR *Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung*

K

KOMP *Kosten pro Output Monitoring*

KWI *Kriesenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur*

P

PG *Prüfgruppe*

PO *Prüfungsordnung der PG*

POG *Preisobergrenze*

pR *projektführende(s) Referat(e)*

PÜ *Preisüberwachungsstelle beim Regierungspräsidium Darmstadt*

S

SFF *Studien- und Fachkräftefonds*

SI *Sonderinitiativen*

SV *Sektorvorhaben*

T

tvR *titelverwaltende(s) Referat(e)*

TZ *Technische Zusammenarbeit*

V

VI053 *Handbuch der bilateralen EZ Verfahrensinformation Nummer VI053 Erläuterungen zur sachlichen und rechnerischen Feststellung von Schlussrechnungen der GIZ (Titel 896 03 und 896 06)*

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 ersten Teil der Prüfung hat sich der Bundesrechnungshof mit den Änderungen des BMZ im Auftragsverfahren sowie dem Verfahren zur Schlussrechnung befasst. Er hat Folgendes festgestellt:

0.1

Zum 1. April 2017 traten vom BMZ entwickelte Regelungen in Kraft, die eine höhere Kostentransparenz im Auftragsprozess gewährleisten sollten. Die GIZ führte hierzu das Verfahren „Kosten pro Output Monitoring und Prognose“ (KOMP) ein. Die Einführung fand jedoch nicht zum vereinbarten Zeitpunkt und nur für ausgewählte Projekte statt. Der Vergleich von Kosten und Fortschritt eines Projektes lässt sich mit dem derzeitigen KOMP nur unzureichend durchführen. Das BMZ hält eine umfassende KOMP-Pflicht weder für zweckmäßig noch für wirtschaftlich. Die bestehenden Verfahrensabläufe würden eine ausreichende Kostentransparenz herstellen. Der Bundesrechnungshof folgt dem nicht. Er hält es für sinnvoll, die Ausweitung der KOMP-Pflicht für alle beauftragten Projekte zu prüfen. Gleichzeitig sollte das BMZ zusammen mit der GIZ die Auswertungsmöglichkeiten fortentwickeln, um die Projektsteuerung zu verbessern (Tz. 3).

0.2

Das BMZ überlässt es bisher der GIZ zu beurteilen, ob ein Projekt wirtschaftlich umgesetzt wird. Dies begründet es mit der bei der GIZ liegenden Durchführungsverantwortung. Das BMZ sollte jedoch seiner Verpflichtung eigenständig nachkommen, die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt, dass hierzu die inhaltliche Auseinandersetzung sowohl mit der Angebotskalkulation als auch mit den tatsächlich anfallenden Kosten zwingend geboten ist (Tz. 4).

0.3

Das BMZ hat den Abrechnungsprozess mit der GIZ bisher unwirtschaftlich gestaltet. Der Bundesrechnungshof hat das Fehlen einheitlicher Regelungen zu Schlussrechnungen über alle beauftragten Projekte hinweg bemängelt. Darüber hinaus sorgten aufwendige Prozesse innerhalb der GIZ dafür, dass der überwiegende Teil der Aufträge nicht fristgerecht

schlussgerechnet wird. Das BMZ sagte zu, die Regelungen zur Schlussrechnung einheitlicher zu gestalten und den Abstimmungsprozess mit der GIZ zu optimieren (Tz. 5).

0.4

Das BMZ verpflichtet die GIZ im gemeinsamen Generalvertrag, die Unterlagen zum Beauftragungsverfahren fünf Jahre aufzubewahren. Zum April 2022 hat die Bundesregierung die preisrechtlichen Aufbewahrungsfristen auf zehn Jahre verlängert, die auch für die GIZ verbindlich sind. Das BMZ sagte zu, die Aufbewahrungsfristen anzupassen (Tz. 6).

1 Vorbemerkung

Sie beauftragen die GIZ mit Projekten 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

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 Preisobergrenze (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

Die Bagatellgrenzen-Regelungen haben wir nicht in die Abschließenden Prüfungsmitteilungen aufgenommen. Wir werden dieses Thema gesondert abschließend bewerten. Der Punkt 5.2 der Prüfungsmitteilung I entfällt hiermit.

In dem vorliegenden ersten Teil dieser Prüfung haben wir uns mit Ihren Änderungen im Auftragsverfahren, u. a. zur Erhöhung der Kostentransparenz und besseren Bewertung der Wirtschaftlichkeit sowie zum Verfahren zur Schlussrechnung, befasst.

Sie haben hierzu mit Schreiben vom 12. Mai 2025 Stellung genommen. Ihre Stellungnahme haben wir in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt und gewürdigt. Weitere Prüfungsfeststellungen und Ihre Stellungnahmen, sind Gegenstand der drei dazugehörigen 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 II bis IV dieser Prüfung, Gz.: II 3 -0000303 II bis IV.

2 Das Auftragsverfahren

2.1 Vertragliche Grundlagen

Dem Auftragsverfahren liegt der Generalvertrag (einschließlich Besonderer Vereinbarungen) zwischen der Bundesrepublik Deutschland (Bund) und der GIZ über die Durchführung von Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit vom 10./19. November 2003 in der nach Änderungsvertrag vom 6. Dezember 2022 konsolidierten Fassung (Generalvertrag) zugrunde. Der Generalvertrag wird mit Regelungen der Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit (TZ) mit Kooperationspartnern der deutschen EZ³ (FZ/TZ-Leitlinien) und Ihren hausinternen verpflichtenden Regelungen in Handreichungen und Verfahrensinformationen ergänzt.

Im Jahr 2017 regelten Sie mit der Gemeinsamen Verfahrensreform (GVR) die Verfahren und Prozesse zur Planung und Implementierung von Programmen und Projekten⁴ der bilateralen staatlichen EZ mit Ihren Durchführungsorganisationen. Sie passten die gesamten Prozesse an. Sie wollten damit u. a. die Wirksamkeit, Effizienz und Effektivität des Engagements der bilateralen deutschen Zusammenarbeit verbessern.

³ Für die GIZ nur beim TZ-Titel (Kapitel 2301 896 03) einschlägig.

⁴ Synonym: Modul, Vorhaben, Maßnahme.

Tabelle 1

Regelungen für wesentliche Titel des Auftragsverfahrens mit der GIZ

	Bilateraler TZ-Titel und Module anderer Titel, die Bestand eines EZ-Programmes sind	IZR SV-/GlobV aus bilateralen TZ, SI, IKU und KWI ^a	SFF ^b	SI ^c (nicht SV/GlobV)	IKU, KWI (nicht SV/GlobV)
GVR-Anwendung	ja	ja	nein	analog, mit Abweichungen	nein
Verfahrensablauf geregelt in:	HR023 ^d	HR067 ^e	HR081	GVR-Verfahren der Modulbeauftragung und Durchführung für die Sonderinitiativen	n/a
KOMP-Pflicht	ja	ja, bei GlobV/SV ab 1. Januar 2023	nein	nein	nein

Erläuterung:

^a Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung (IZR), Sektorvorhaben (SV), Globalvorhaben (GlobV), Internationaler Klima- und Umweltschutz (IKU), Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (KWI), Sonderinitiativen (SI).

^b Studien- und Fachkräftefonds (SFF)

^c Für Vorhaben aus sogenannten kleinen Titeln und Sondertiteln gelten die Regelungen der FZ-/TZ-Leitlinien und damit auch die GVR nur subsidiär. Das bedeutet, dass in diesen Titeln grundsätzlich eigene Verfahren und Formate gelten, die sich in vielen Fällen an den GVR-Verfahren des TZ-Titels orientieren.

^d Handbuch der bilateralen EZ Handreichung Nummer HR023 Verfahrensablauf für die Planung und Durchführung von Maßnahmen der FZ und TZ (HR023).

^e Handbuch der bilateralen EZ Handreichung Nummer HR067 Verfahren Sektor- und Globalvorhaben (gültig ab 1. Januar 2023) (HR067).

^f Handbuch der bilateralen EZ Handreichung Nummer HR081 Grundsätze und Verfahren für Studien- und Fachkräftefonds (SFF) der TZ (Titel 896 03), (HR081).

Quelle: BMZ.

2.2 Beauftragungsprozess zwischen BMZ und GIZ

Der Beauftragungsprozess erstreckt sich über vier Phasen der Beauftragung: Auftragsklärung und -prüfung (1), Angebotserstellung und Beauftragung (2), Durchführung (3) und Abschluss (4).

Nach Ihrer Grundsatzentscheidung zur Einordnung einer Fördermaßnahme in bestehende Programme (oder als Durchführung einer Einzelmaßnahme) fordert in Phase 1 (Schritte M3 - M7 GVR) das projektführende Referat (pR) eine Kurzstellungnahme der GIZ an. Die GIZ konkretisiert in der Kurzstellungnahme das angedachte Projekt. Im Erörterungsgespräch erläutert und diskutiert das pR mit der GIZ die Kurzstellungnahme. Im Anschluss daran erteilt das pR der GIZ schriftlich und formlos den Prüfungsauftrag. Die GIZ prüft, ob das Projekt durchführbar ist. Weiterhin klärt sie u. a., welche die

wirtschaftlichste Lösung ist, die geforderten Ziele zu erreichen. Sie übersendet den pR ihre Ergebnisse und stimmt sich mit den pR dazu ab.

Bei positivem Prüfergebnis erstellt die GIZ in Phase 2 (Schritte M8 - M11 GVR) einen vollständigen Modulvorschlag und legt diesen dem pR zur Abstimmung vor. Die Zuständigkeit für die Vorbereitung des Auftrags liegt beim pR. Es verantwortet die inhaltliche Richtigkeit des Modulvorschlages. Der Modulvorschlag ist die Basis für Ihre Auftragserteilung. Er bildet den verbindlichen Auftragsrahmen zwischen Ihnen und der GIZ. Er nennt den Angebotsschätzpreis sowie die Schätzung der Durchführungskosten. Jedes Modul bedarf Ihrer gesonderten Beauftragung. Die tatsächliche Beauftragung nimmt das titelverwaltende Referat (tvR) vor. Im Auftrag wird der Auftragswert festgelegt, der grundsätzlich dem Angebotsschätzpreis aus dem Modulvorschlag entspricht.⁵

In Phase 3 (Schritte M12 - M15 GVR) schließt die GIZ auf Grundlage des Auftrags eine Durchführungsvereinbarung mit dem politischen Träger ab, sofern diese auf Grundlage einer völkerrechtlichen Projektvereinbarung notwendig ist. Für SV (mit Ihnen als Leistungsempfänger) treffen Sie mit der GIZ stattdessen eine Verfahrensvereinbarung. Die GIZ führt die Projekte selbständig und eigenverantwortlich durch. Zum Verlauf berichtet die GIZ gegenüber dem pR mit jährlichen Projektfortschrittsberichten nach vorgegebenen Berichtsformaten. Die Berichterstattung dient dem Monitoring, der Wirtschaftlichkeit und der Kostenentwicklung durch die pR.

In Phase 4 (Schritte M16 - M17 GVR) soll die GIZ spätestens sechs Monate nach Ende der Laufzeit des Projekts über den Abschluss an das pR berichten (Schlussbericht). Die Schlussrechnung soll die GIZ spätestens zwölf Monate nach Ende der Laufzeit des Projekts vorlegen. Das tvR kontrolliert die eingehenden Schlussrechnungen der GIZ auf die Einhaltung des Auftragswertes. Danach leitet es die Schlussrechnungen an das pR. Das pR prüft die Schlussrechnungen nach Aktenlage (sachliche Rechnungsfeststellung) und meldet sein Ergebnis an das tvR zurück. Parallel unterrichtet es elektronisch die PG (Abgabeschreiben). Das tvR stellt abschließend die rechnerische Richtigkeit fest. Bei Unstimmigkeiten kann das pR eine vertiefte Prüfung durch die PG veranlassen.

3 Kostentransparenz im Auftragsprozess weiter verbessern

Sie hatten in den Jahren 2013 bis 2016 ein Beratungsunternehmen beauftragt, die Finanzsteuerungssysteme der GIZ zu analysieren. Es zeigte sich, dass diese Systeme nur

⁵ Nachfolgend wird Auftragswert synonym für Angebotsschätzpreis verwendet.

eingeschränkt für die GIZ geeignet waren, Ihnen transparent über die Kostenentwicklung zu einzelnen Kostenpositionen zu berichten. Die Systeme hätten keine systematische Verknüpfung von Kosten und Outputs erlaubt. Den Zusammenhang zwischen Kosten, Leistungen und Wirkungen konnte die GIZ nicht retrospektiv nachvollziehen. Damit konnten Sie und die GIZ für die GIZ-Projekte in der Regel nicht systematisch die Wirtschaftlichkeit im Sinne eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses analysieren. Mit unserer Prüfung Preisbildung und Preisprüfung kritisierten wir ebenfalls das Fehlen einer Kostentransparenz und -überwachung im Auftragsverfahren und in der Auftragsabrechnung mit der GIZ.

Sie sagten aufgrund obenstehender Analyse und Prüfung zu, die Kostentransparenz in Angebot und Berichterstattung der GIZ zu erhöhen. Sie erweiterten das Kostenschema von fünf Hauptkostenzeilen auf fünf Hauptkostenzeilen und 16 Unterkostenzeilen. Die GIZ fügt das Kostenschema dem Modulvorschlag und den Projektfortschrittsberichten bei (sog. Anlage 3a). Die GIZ sollte zusätzlich in ihren Angeboten eine Kosten-Output-Planung als Anlage ausweisen. In dieser Anlage sollte die GIZ die geplanten Kosten einzelnen Outputs und der Kategorie „übergreifende Kosten“ zuordnen, so dass eine Kosten-Output-Matrix entsteht. Ebenfalls überarbeiteten Sie das Berichtsformat der jährlichen Projektfortschrittsberichte um eine Darstellung der jährlichen und kumulativen Kostenentwicklung sowie eine Begründung von signifikanten Abweichungen. Im jährlichen Projektfortschrittsbericht sollte die GIZ zu den tatsächlich angefallenen und den aktualisierten geplanten Kosten je Output berichten (in der sog. Anlage 3b). Damit sollten Sie die Preisbildung besser nachvollziehen und Ihre Kostenkontrolle verbessern können. Diese Änderungen wollten Sie ab dem 1. April 2017 anwenden. Die GIZ führte daher das Verfahren KOMP ein. Ziel war es, ein für alle Aufträge des BMZ anwendbares Verfahren zu implementieren, mit dem die GIZ die Kosten von Outputs im Projektverlauf plant, überwacht und dokumentiert.

3.1 Kosten pro Output Monitoring und Prognose nicht zeitnah und nicht für alle Aufträge der GIZ umgesetzt

(1) Im Jahr 2018 pilotierten Sie für einzelne Sektoren das neue Berichtsformat hinsichtlich Kosten je Output. Ab dem 1. Juli 2019 führten Sie die Pflicht zur Berichterstattung über die Zuordnung von Kosten zu Outputs (KOMP-Pflicht) für bilaterale und regionale TZ-Projekte ein. Die KOMP-Pflicht galt für diese Projekte nur, soweit Sie sie nach den Verfahren der GVR neu beauftragt hatten. Für nach altem Format (vor GVR) beauftragte bilaterale und regionale TZ-Projekte galt keine KOMP-Pflicht. Seit dem 1. Januar 2023 sind alle neu beauftragten GlobV ebenfalls KOMP-pflichtig. Ausgenommen von der KOMP-Pflicht sind:

- SV, deren einziger Leistungsempfänger das BMZ ist,
- Studien- und Fachkräftefonds und Projektvorbereitungsfonds/Fonds,

- „kleine“ Titel, z. B. Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft sowie
- (langlaufende) bilaterale und regionale TZ-Projekte und Projekte von GlobV, die Sie vor den jeweiligen KOMP-Einführungszeitpunkten beauftragten. Ein Änderungsangebot zu einem nicht KOMP-pflichtigen Projekt führt nicht zu einer KOMP-Berichtspflicht.

Sie entscheiden über die KOMP-Pflicht von Titeln Ihres Einzelplanes und den daraus finanzierten Projekten. Mit Stand Juli 2023 waren immer noch 27 % der Projekte nicht KOMP-pflichtig. Davon entfielen 19 % auf Projekte des TZ-Titels oder der Sonderinitiativen, mit denen Sie die GIZ vor dem 1. Juli 2019 beauftragten.

(2) Ihre Maßnahmen zur Kostentransparenz setzten Sie zwei Jahre später als uns zugesagt um. Darüber hinaus führten Sie nicht für alle Projekte der GIZ die KOMP-Pflicht Mitte 2019 ein. Teilweise sind bis heute bilaterale oder regionale TZ-Projekte nicht KOMP-pflichtig. Einige dieser Projekte laufen bereits so lange, dass ihre Beauftragung vor dem Beginn der KOMP-Pflicht und den neuen GVR-Berichtsformaten lag. Die wiederholte Aufstockung dieser Projekte verhindert die KOMP-Pflicht und eine höhere Kostentransparenz.⁶ Auch finanzieren Sie in einem wesentlichen Umfang reine Fondsvorhaben. Wir sehen es kritisch, diese grundsätzlich von der KOMP-Pflicht auszunehmen.

(3) Wir haben empfohlen, für die von der KOMP-Pflicht ausgenommenen kleinen Titel zu prüfen, ob auch bei diesen KOMP angewendet werden kann. Gleiches haben wir einzelfallbezogen für Fonds empfohlen. Die nicht KOMP-pflichtigen bilateralen und regionalen TZ-Projekte sollten Sie beenden und gegebenenfalls nach den neuen GVR-Regeln als Folgeprojekte neu aufsetzen.

(4) Sie haben mitgeteilt, dass der Großteil der bilateralen und regionalen TZ-Projekte ohne KOMP-Pflicht mittlerweile beendet sei oder zeitnah beendet werde. Nur 23 nicht KOMP-pflichtige Projekte würden erst nach dem Jahr 2025 beendet. Hiervon seien 16 SFF-Projekte, für die eine KOMP-Pflicht nicht bestehe. Grundsätzlich seien Fondsvorhaben (Anmerkung Bundesrechnungshof: aus den KOMP-pflichtigen Titeln) auch KOMP-pflichtig. Sie halten jedoch eine KOMP-Pflicht für Projekte aus dem SFF und Projektvorbereitungsfonds für nicht zweckmäßig, denn die aus dem SFF finanzierten Maßnahmen stehen zum Zeitpunkt der Beauftragung noch nicht fest. SFF-Maßnahmen dienen in erster Linie der Vorbereitung von einzelnen Projekten. Eine KOMP-Pflicht für SFF sei nur mit hohem zusätzlichem Verfahrensaufwand möglich, der für Sie in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehe. Eine Kostenaufstellung nach KOMP habe für Sie keinen Mehrwert.

(5) Wir begrüßen, dass Sie die nicht KOMP-pflichtigen bilateralen und regionalen TZ-Projekte mittlerweile beendet haben oder zeitnah beenden werden. Wir nehmen Ihre Ausführungen zu den SFF-Projekten und deren Nicht-KOMP-Pflicht zur Kenntnis. Hinsichtlich der „kleinen“ Titel weisen wir darauf hin, dass es neben IKU, SI und KWI

⁶ Siehe Abschließende Prüfungsmittelteilung Teil II dieser Prüfung, Tz. 2.6; Gz.: II 3 - 0000303 II (Projektlaufzeiten).

weitere Titel gibt, aus denen Sie Aufträge an die GIZ finanzieren. Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, auch für diese Titel eine KOMP-Pflicht zu prüfen und gegebenenfalls einzuführen.

3.2 Kosten pro Output Monitoring und Prognose führt nicht zu gewünschter Kostentransparenz

(1) Sie teilten uns mit, zwei Einflussmöglichkeiten auf die GIZ hinsichtlich Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Kosten zu haben: operativ durch die pR im Projekt und strategisch als Beteiligungsführerin. Zu den Möglichkeiten, als Beteiligungsführerin die GIZ zu kontrollieren und auf diese einzuwirken, zählen Sie auch Impulse zu KOMP.

KOMP sei die Schnittstelle zwischen inhaltlichem und finanziellem Management bei der GIZ. Derzeit setzt die GIZ für KOMP eine IT-Anwendung ein. Diese arbeitet unabhängig von SAP ERP⁷. Damit plane die GIZ Ausgaben, rechne diese in Kostenprognosedaten um, ordne sie dann den Outputs zu und nutze sie für die Zuordnung der Ist-Kosten zu den Outputs. In dieser Anwendung müssen laut der GIZ alle Belege händisch dem jeweiligen Output zugeordnet werden. Im Zuge der Umstellung von SAP ERP auf SAP S/4 HANA⁸ sei bei der GIZ die Anforderung formuliert, die Output-Zuordnung künftig bereits bei der Buchung der Belege und somit der Ist-Kosten zu ermöglichen. Die GIZ geht davon aus, dass nach Einführung von SAP S/4 HANA eine verbesserte Output-Darstellung möglich sei. Sie hätten diese Integration nicht gefordert, sondern nur der GIZ angeraten.

Im Geschäftsjahr 2022 lag ein Prüfungsfokus der PG auf der Umsetzung von KOMP bei der GIZ. Sie stellte fest, dass die GIZ die Ist-Kosten nicht aktivitäten- oder leistungsbezogen zusammenführen konnte (z. B. werden die Kosten von Aktivitäten wie einer Veranstaltung, wie Honorare, Raum- und Technikanmietung, Reisekosten, Unterkunft und Verpflegung, separat und nicht zusammenhängend auf verschiedene Kostenpositionen gebucht). In den Erhebungsgesprächen begründeten Sie dies wie folgt: Die Outputs seien übergreifend definiert. Eine Aktivität wie ein Workshop sei nur ein Bestandteil eines Outputs. Diesem Output seien noch weitere Kosten zugeordnet. Die GIZ könne nicht ermitteln, wieviel der gesamte Workshop oder andere Einzelmaßnahmen kosten. Dies sei der GIZ mit den derzeitigen IT-Systemen nicht möglich. Die gesamten Ist-Kosten einer Aktivität ließen sich aus den Abrechnungsunterlagen und Projektakten nicht oder nur mit hohem Recherche- und Auswertungsaufwand ermitteln. Die PG könne die

⁷ SAP ERP ist eine sogenannte Enterprise Resource Planning Software (ERP) der Firma SAP. Ein ERP-System ist eine komplexe Anwendung, die zur Unterstützung der Ressourcenplanung des gesamten Unternehmens eingesetzt wird. ERP-Systeme sollten weitgehend alle Geschäftsprozesse digital abbilden. Typische Funktionsbereiche sind Materialwirtschaft (Beschaffung, Lagerhaltung, Disposition), Produktion bzw. Produktionsplanung und -steuerung, Bedarfsermittlung, Finanz- und Rechnungswesen, Controlling, Personalwirtschaft.

⁸ SAP S/4 HANA ist der Nachfolger von SAP ERP. Ab 1. Januar 2026 wird SAP S/4 HANA zuerst mit Funktionen von besonders hoher Bedeutung eingeführt (Release 1). Die Funktionen von SAP S/4 HANA sollen mit Release 2 und 3 in den Jahren 2026 und 2027 erweitert werden.

Summe aller Kosten für eine Maßnahme nur herausfinden, indem sie anhand des Kostenträgerbelegnachweises einzeln alle Belege für eine Aktivität sucht. Dabei tatsächlich alle relevanten Belege zu finden, ist durch die knappen Informationen auf dem Kostenträgerbelegnachweis sehr schwer möglich. Die PG stellte darüber hinaus fest, dass eine konkrete Kosten-Output Zuordnung anhand der Darstellung der Zielerreichungen im Projektfortschrittsbericht i. V. m. der Anlage 3b „Ist-Kosten und angepasste Prognose pro Output bilat./reg. Vorhaben“ nicht erkennbar sei. In der Anlage seien die Kosten kumuliert aufgeführt. Eine Zuordnung der Ist-Kosten zu Outputs sei der PG nur möglich anhand einer separat manuell angefertigten Aufstellung der Kosten. Diese Aufstellung könne die GIZ während der Laufzeit nicht vollständig erstellen. Die Wirtschaftlichkeit einzelner Outputs könne daher bei laufenden Projekten nur sehr eingeschränkt bewertet werden.

(2) Der GIZ ist es auf der Grundlage der Kostenaufstellungen nicht möglich, den Anteil der Kosten für verschiedene Aktivitäten im Projekt abzuschätzen oder mit wenig Aufwand zu ermitteln. Der Vergleich von Kosten und Fortschritt eines Projektes ist für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit maßgeblich. Dieser Vergleich lässt sich mit dem derzeitigen KOMP nur unzureichend durchführen. Die Kostenarten der Hauptkostenzeilen sind nicht deckungsgleich mit den eingesetzten Instrumenten und Aktivitäten, mit denen das Projekt seine Outputs erzielen soll. Damit kann KOMP für Sie derzeit kein Instrument der aktiven Steuerung von Kosten, Wirtschaftlichkeit und Effizienz für Aktivitäten und Maßnahmen sein. Eine finanzielle Steuerung der GIZ durch Sie ist mit KOMP derzeit nicht möglich.

(3) Sie sollten bei der GIZ darauf hinwirken, dass durch die Einführung von SAP S/4 HANA unbedingt die Funktionalität ihrer bisherigen Reportingsoftware für Ist- und Plankosten nicht nur erhalten bleibt, sondern darüber hinaus für eine Echtzeit-Auswertung „per Knopfdruck“ fortentwickelt wird. So könnte die GIZ gegenüber Ihnen die Kostentransparenz erhöhen. Darüber hinaus würde dies die Projektsteuerung für die GIZ verbessern.

(4) Sie haben angegeben, dass künftig die Output-Strukturen eines Projektes bereits zu Beginn eines Projekts im SAP-System (SAP S/4 HANA) angelegt werden sollen. Buchungen von Ausgaben oder Kosten werden damit spätestens im Moment der Buchung „doppel-kontiert“. Damit werde die Buchung sowohl Leistungspaketen als auch Outputs zugeordnet. Buchungen seien im SAP-System im Bedarfsfall in Echtzeit auswertbar.

Sie haben bestätigt, dass die PG mit dem Jahresbericht 2022 eine fehlende Kostentransparenz bemängelte. Sie haben jedoch klargestellt, dass die Darstellung von Aktivitäten in KOMP nicht vorgesehen sei. Es handele sich dabei um zwei verschiedene Sachverhalte.

Sie haben unserer Einschätzung widersprochen, dass Sie mit KOMP die GIZ finanziell nicht steuern können. Mit KOMP erhielten Sie eine transparente Darstellung der Kosten der Leistungen der GIZ. Durch die Aufnahme der Kosten-Output-Zuordnung in die jährliche Berichterstattung sei für Sie die Nachvollziehbarkeit der Kostenentwicklung der GIZ gegeben. Zusammen mit Ihren bestehenden Verfahrensabläufen zur jährlichen Projektberichterstattung (einschließlich Kostenentwicklung/-verschiebungen sowie Bewertung des gewählten Instrumentenmixes hinsichtlich Effektivität und Effizienz) sowie den berichts- und zustimmungspflichtigen Änderungen sei Kostentransparenz gegeben.

(5) Ihre Ausführungen überzeugen nicht. Sie sind auf unsere Empfehlungen nicht eingegangen. Sie haben lediglich in Aussicht gestellt, dass die GIZ Buchungen im Bedarfsfall „per Knopfdruck“ auswerten könne. Ob dies mindestens der Funktionalität der bisherigen Anwendung entspricht, haben Sie offengelassen. Darüber hinaus haben Sie nach GVR vorgegebene Arbeitsabläufe beschrieben. Wir haben eben diesen Status quo kritisiert und Hinweise für die Einführung von SAP S/4 HANA gegeben.

Wir halten daher an unserer Empfehlung fest.

4 Bewertung der Wirtschaftlichkeit ermöglichen

(1) In unserer Prüfung Preisbildung und Preisprüfung skizzierten wir Ihren Kontrollverlust bei der Mengensteuerung und -prüfung. In Ihrer Stellungnahme vom 15. Januar 2016 begründeten Sie Ihre Abkehr von der Mengenprüfung mit international vereinbarten Standards der Partner- und Wirkungsorientierung. Sie seien daher mit der im Jahr 2002 erfolgten Reform des entwicklungspolitischen Auftragsverfahrens von der Inputorientierung abgekehrt. Inhalt der Aufträge mit der GIZ wäre seitdem nicht der Einsatz eines abschließend definierten Mengengerüsts (Leistungsmengen, Inputs), sondern die Erzielung von Ergebnissen (Outputs) und Beiträgen (Outcomes) zu angestrebten Wirkungen (Impacts). Feste Mengengerüste könnten weder einen effizienten Mitteleinsatz noch die Erzielung nachhaltiger Wirkungen gewährleisten.⁹ Dieser Ansatz gilt bis heute fort. Darüber hinaus wäre nach Ihrer Ansicht die Preisüberwachungsstelle beim Regierungspräsidium Darmstadt (PÜ) für die Mengenprüfung zuständig gewesen. Dem hatte die PÜ damals widersprochen. Auch jetzt kenne die PÜ das komplexe Mengengerüst nicht (keine Vorlage bei Prüfungen), welches die GIZ zur

⁹ Stellungnahme des BMZ vom 15. Januar 2016 zur Prüfungsmitteilung Preisbildung und Preisprüfung von Aufträgen des BMZ an die GIZ in der Technischen Zusammenarbeit (Gz.: KO - 07 - 2014 - 0670).

Kalkulation des Angebotsschätzpreises nutze. Auftrag der PÜ ist es, die entstandenen Kosten zu prüfen.

Gemäß Ihrem mit der GIZ vereinbarten Verständnis ist Wirtschaftlichkeit dann gegeben, wenn die TZ-Maßnahme und ihre Durchführungsmodalitäten nach Prüfung alternativer Möglichkeiten der optimalen Relation zwischen verfolgtem Zweck der TZ-Maßnahme und einzusetzenden Mittel entsprechen. Die GIZ soll bei der Projektumsetzung die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Wie die GIZ die Ihnen angebotenen Ergebnisse und Wirkungen erreicht und wie sie die dafür vorhandenen Mittel einsetzt, liegt in der gemeinsamen (Durchführungs-)Verantwortung der GIZ und deren Partner. Laut GIZ erziele die sparsamste Variante nicht (immer) die optimale Wirkung. Sparsamkeit sei für die GIZ eine wichtige Voraussetzung, aber nicht allein ausschlaggebend für gute Wirtschaftlichkeit.

Sie verpflichten die GIZ nicht, zu den Anlagen 3a und 3b des Modulvorschlags detailliertere Informationen zum Mengengerüst offenzulegen. Sie geben den pR nicht vor, das Mengengerüst zu prüfen, welches dem GIZ Angebot zugrunde liegt. Ihre Schulung zum Verfahrensführerschein weist darauf hin, dass die pR nicht in eine Mikro- oder Mengengerüststeuerung einsteigen sollen. Teilweise führten die pR aus, die Anlagen 3a und 3b zum Modulvorschlag nur einem Plausibilitätscheck zu unterziehen. Die Begrifflichkeiten (der Kostenzeilen) in diesen Anlagen schulen Sie nicht. Eine Referentin sei von einer tiefergehenden Prüfung der Projektkosten von der Hierarchie abgehalten worden. Dies sei unnötige Arbeit. Nur die pR der SV und GlobV sähen sich eigeninitiativ im Angebot der GIZ die Anzahl der Berater, die Beratertage und die Art von Beratern (z. B. Seniorität) an. Die pR der SV gingen von ihren SV-Zielen aus und justierten daran die Beraterleistungsmengen der GIZ. Ähnliche Ansätze verfolgt die PG bei ihrer Prüfung von abgeschlossenen Projekten. Prüfmaßstab der PG sei die Wirtschaftlichkeit i. S. v. § 7 BHO. Die PG prüfe bei ausgewählten Projekten das Mengengerüst der GIZ auf Wirtschaftlichkeit, z. B. auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz.

(2) Den Erfolg des Projekts an den konkreten Ergebnissen oder Wirkungen zu bemessen, haben wir nicht in Frage gestellt. Jedoch können die pR ohne Kenntnis der Mengen nicht bewerten, ob die GIZ die Ergebnisse wirtschaftlich erzeugt hat. Die internationalen Vorgaben zur Partner- und Wirkungsorientierung entbinden Sie und die pR nicht zu prüfen, ob die angegebenen Mengen/Inputs zur Erreichung des konkreten Ergebnisses oder Wirkung notwendig und angemessen waren. Bisher können Sie und die pR daher nicht prüfen, ob die gleichen Ergebnisse mit geringeren Mitteln hätten erreicht werden können. Damit läuft auch die Funktion von KOMP¹⁰ ins Leere. KOMP soll Ihnen vor allem dienen, die Kosten der Leistungen der GIZ transparent darzustellen. Damit sollen die pR einschätzen können, ob die GIZ bei der Durchführung der Projekte den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausreichend beachtet. Wir haben in Frage gestellt, ob die pR und Sie die beauftragten Projekte auf Wirtschaftlichkeit (optimale Relation) und

¹⁰ Siehe Tz. 3.

Sparsamkeit prüfen können, wenn die pR die Ihnen mit KOMP offengelegten Daten nicht einschätzen (können).

(3) Wir haben unsere Kritik aus unserer Prüfung Preisbildung und Preisrecht aufrechterhalten. Für die Beurteilung der optimalen Relation zwischen verfolgtem Zweck der TZ-Maßnahme und einzusetzenden Mitteln müssen Sie sich mit dem Mengengerüst (Inputs) auseinandersetzen und dieses im Angebotsprozess bewerten.

Darüber hinaus haben wir unsere Empfehlung aus Tz. 3.2 bekräftigt. Die GIZ sollte künftig in der Lage sein, systemgestützt sowohl das Mengengerüst vorzuhalten als auch die Mengen und Kosten einzelnen Aktivitäten zuzurechnen und auszuwerten. Sie sollten bei der Einführung von SAP S/4 HANA dementsprechend auf die GIZ einwirken, z. B. mittels Zielvereinbarung für die variable Vorstandsvergütung.

(4) Sie haben ausgeführt, dass sich Ihre Prüfung auf die Förderwürdigkeit des Projektes als Ganzes beziehe. Sie überließen es der GIZ zu beurteilen, ob ein Projekt wirtschaftlich umgesetzt werde. Dies begründen Sie mit der Durchführungsverantwortung der GIZ. Zahlreiche mit der GIZ vereinbarte GVR-Schritte der Modulbeauftragung und die dazugehörigen GIZ-internen Prozesse (Sitzung „Zustimmung zum Konzeptentwurf“, Prüfauftrag und Sitzung „Zustimmung zur Angebotskonzeption“) stellten in der Vorbereitung von Projekten deren Wirtschaftlichkeit sicher: So zeige Ihnen die GIZ in der Kurzstellungnahme zwei voneinander klar abgegrenzte Optionen zur Erreichung der entwicklungspolitischen Zielstellung auf und bewerte deren Wirtschaftlichkeit transparent. Das Erörterungsgespräch mit Ihnen diene u. a. dazu, die Wirtschaftlichkeit der vorgelegten Optionen zu erörtern. Es diene dazu, das „bestmögliche Kosten-Nutzen-Verhältnis des TZ-Modells“ zwischen GIZ und BMZ herzustellen. Im Modulvorschlag begründe die GIZ die Wirtschaftlichkeit von Projekten. Dies setze eine Kosten-Nutzen-Betrachtung voraus. Im Modulvorschlag stelle die GIZ zudem Vorgehensweisen dar, die besonders wirtschaftlich seien, z. B. die Schaffung von Synergien. Die GIZ müsse ihre Mittelverwendung in den GIZ-Projekten im Modulvorschlag als wirtschaftlich testen (optimale Zweck-Mittel-Relation).

Zusätzlich steuerten Sie die GIZ über den Generalvertrag und gesellschaftsrechtliche Instrumente. Dies gäbe Ihnen deutlich stärkere Einflussmöglichkeiten auf die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und damit auch auf die Preisbildung in den Aufträgen. Dies rechtfertige für Sie eine geringere Eingriffstiefe auf der Einzelauftragsebene hinsichtlich der Prüfung der Wirtschaftlichkeit.

Der Verzicht auf eine Detailkalkulation in den Angeboten sei inhaltlich begründet. Eine vollständige vorkalkulatorische Prüfung der Angebotskalkulation sei – auch bei Wiedereinführung einer detaillierten Einzelmaßnahmenkalkulation – aufgrund der Umsetzung von TZ-Projekten in zunehmend fragilen und volatilen Kontexten mit einem angemessenen Personaleinsatz und entsprechender Qualifikation durch Sie kaum möglich und nicht aussagefähig.

Sie haben eingestanden, dass eine systemgestützte Zuordnung und Auswertung von Mengen und Kosten zu einzelnen Aktivitäten aufgrund des Datenmodells im SAP-System auch künftig technisch nicht möglich seien. Auch ohne diese systemgestützte Auswertung sei jedoch eine Überwachung der Wirtschaftlichkeit solcher Aktivitäten möglich: So setze die GIZ andere Instrumente ein, um beständig die Wirtschaftlichkeit der Aktivitäten während der Durchführung der Projekte zu prüfen und bei Änderungen mit Ihnen abzustimmen (z. B. Darstellung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im Operationsplan, Reflexionstreffen mit Partner, webbasiertes Training für Projektverantwortliche der GIZ zur Berichterstattung, welches auch auf die Darstellung von Wirtschaftlichkeitsaspekten eingeht).

(5) Ihr Vortrag überzeugt nicht. Ihre dargestellten Steuerungsinstrumente halten wir für unzureichend, um eine geringere Eingriffstiefe auf Einzelauftragsebene zu rechtfertigen.¹¹ Dem Ansatz der geringen Eingriffstiefe steht auch entgegen, dass die GIZ ihre Zweck-Mittel-Relation auf Projektebene sich selbst „testieren“ soll. Sie verlassen sich hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit somit auf interne Prozesse der GIZ und deren Eigen-Testat im Modulvorschlag. Dies kommt einer Selbstkontrolle der GIZ gleich. Wir haben keine vorkalkulatorische Detailkalkulation im Sinne von preisrechtlich überschaubaren Grundlagen einer Kalkulation gefordert. Wir haben Sie jedoch aufgefordert, dass Sie und die pR sich mit den vorhandenen Informationen zu Inputs (interne Bezeichnung der GIZ einfaches und komplexes Mengengerüst) bei der GIZ auseinandersetzen.

Wir nehmen Ihre Aussagen zur Kenntnis, dass eine systemgestützte Zuordnung und Auswertung von Mengen und Kosten zu einzelnen Aktivitäten auch künftig nicht möglich sein werden.

Im Ergebnis halten wir an unseren Empfehlungen fest.

5 Unwirtschaftliches Verhalten im Abrechnungsprozess

5.1 Verfahren zur Schlussrechnung einheitlich regeln

(1) Für den TZ-Titel hat die GIZ Ihnen den Schlussbericht sechs Monate und die Schlussrechnung spätestens zwölf Monate nach Ende der Projektlaufzeit vorzulegen (HR023,

¹¹ Siehe auch Abschließende Prüfungsmitteilung Teil IV dieser Prüfung, Gz.: II 3 – 0000303 IV und unsere Bemerkung „Bundesinteresse wirksamer wahrnehmen: BMZ muss GIZ mit geeigneten Kennzahlen führen“, Bundestagsdrucksache 20/6530 Nummer 34.

zu M16). Diese Vorlagefristen gelten nach HR067 ebenso für SV und GlobV aus der bilateralen TZ, aus den SI, aus dem IKU- und aus dem KWI-Titel.

Ihre Handreichung zur Schlussrechnung (Handbuch der bilateralen EZ Verfahrensinformation Nummer VI053 Erläuterungen zur sachlichen und rechnerischen Feststellung von Schlussrechnungen der GIZ (Titel 896 03 und 896 06) (VI053)) regelt, wer in Ihrem Haus in welchem Umfang die sachliche und rechnerische Richtigkeit von Schlussrechnungen der GIZ feststellt. Zudem enthält die VI053 eine kurze Darstellung zur Prüfung der Schlussrechnungen durch Ihre PG sowie zum Umgang mit Beanstandungen der PG. Laut eigener Vorgabe gilt die VI053 nur für den TZ-Titel und den IZR-Titel. Ihre HR067 verweist auf VI053 und ordnet deren Anwendung für die vorgenannten SV und GlobV an. Für die SI gilt das GVR-Verfahren der Modulbeauftragung und Durchführung für die SI. Dies regelt die analoge Anwendung von Verfahrensschritten gemäß HR023, die wiederum einen Verweis auf die VI053 enthält. Laut Tz. 1.1 der Prüfungsordnung der PG (PO) dient die PO als verbindliche Regelung für die Rechnungsprüfung Ihrer Aufträge an die GIZ. Eine Einschränkung für einzelne Titel enthält die PO nicht.

(2) Ihr Regelwerk zu Ihren Abläufen und Zuständigkeiten in Zusammenhang mit den Schlussrechnungen umfasst nicht alle Ihre Aufträge an die GIZ und ist nicht eindeutig. Die grundsätzliche Regelung zu den Verantwortlichkeiten für die eingehenden Schlussrechnungen der GIZ ist die VI053. Deren Anwendung für alle Projekte, mit denen Sie die GIZ beauftragen, ergibt sich jedoch nur aus Verweisen aus anderen Handreichungen und aus der PO.

(3) Wir haben empfohlen, die VI053 anzupassen und darin ihre Anwendung für alle von Ihnen an die GIZ beauftragten Projekte festzuhalten.

(4) Sie haben erklärt, Ihrer Auffassung nach umfasse das Regelwerk eindeutig alle Aufträge an die GIZ bezüglich Ihrer Abläufe und Zuständigkeiten in Zusammenhang mit den Schlussrechnungen. Sie haben uns zugestimmt, dass sich die Anwendung der VI053 nur aus Verweisen in den Handreichungen und aus der PO ergebe. Daher haben Sie zugesagt, unsere Empfehlung aufzugreifen und zu prüfen, ob eine Anpassung der VI053 zweckmäßig ist.

(5) Wir begrüßen Ihre Zusage. Wir bitten Sie, uns über das Ergebnis Ihrer Prüfung zu informieren und bei einer Änderung der VI053 die aktualisierte Verfahrensinformation unaufgefordert zukommen zu lassen.

5.2 Fristeinhaltung für die Schlussrechnung sicherstellen

(1) Die GIZ hat spätestens sechs Monate nach Ende der Laufzeit der Projekte über den Abschluss (Schlussbericht) an die pR zu berichten. Die Schlussrechnung soll die GIZ

Ihnen spätestens zwölf Monate nach Ende der Laufzeit der Projekte vorlegen.¹² Die Schlussrechnungen für Projekte des Auswärtigen Amtes hat die GIZ innerhalb von sechs Monaten und für Projekte des Bundesministeriums für Gesundheit innerhalb von vier Monaten nach Projektende vorzulegen.

Innerhalb der GIZ haben die Auftragsverantwortlichen sicherzustellen, dass sie ihre Projekte spätestens acht Monate nach Laufzeitende zur Schlussrechnung anmelden. Bis dahin sollen sie die dafür erforderlichen Voraussetzungen schaffen und prüfen, ob das Projekt abrechnungsfähig ist. Dafür steht den Auftragsverantwortlichen eine Checkliste zur Verfügung, die sie abzuarbeiten haben. So sind etwa Arbeits- oder Mietverträge zu beenden oder auf ein Folgeprojekt umzustellen. Die Projektverantwortlichen müssen vor der Anmeldung zur Schlussrechnung auch prüfen, ob die Kosten des Projekts verursachungsgerecht sind.¹³ Die Gruppe Auftragsrechnung/Prüfungscoordination (Auftragsabrechnung) überwacht die Einhaltung der vorgenannten Frist für die Anmeldung zur Schlussrechnung und mahnt diese gegebenenfalls an. Nachdem der oder die Auftragsverantwortliche die Schlussrechnung vorbereitet hat, nimmt das Steuererteam eine abschließende umsatzsteuerliche Beurteilung vor. Danach prüft die Auftragsabrechnung zunächst mögliche Abweichungen zwischen den Einzelkosten und Einzelausgaben eines Projektes. Nach Angaben der GIZ sind die häufigsten Ursachen für Abweichungen Fehlbuchungen mit falschem Buchungsschlüssel oder Doppelbuchungen, falsche manuelle Buchungen in weit zurückliegenden Jahren (z. B. 1995, als die GIZ noch nicht so viel automatisiert gebucht hat) und Rundungsdifferenzen durch die Euro-Umstellung oder die Umstellung auf SAP im Jahr 2000. Abgesehen von menschlichen Fehlern treten die Abweichungen vor allem bei sehr lang dauernden Projekten, z. B. bei SFF-Projekten und „Altprojekten aus der Strukturreform der TZ im Jahr 2010,“ auf. Die Umstellung der damals über Zuwendungen finanzierten Unternehmen „Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH“ und „Deutscher Entwicklungsdienst gGmbH“ in die Auftragsstruktur der GIZ könnte zu Abweichungen führen. Nachdem die Auftragsabrechnung mögliche Abweichungen zwischen den Einzelkosten und Einzelausgaben geklärt hat, bucht sie die Verwaltungsgemeinkosten für das laufende Jahr. Anschließend ermittelt und bucht sie die Umsatzsteuer für das laufende Jahr und nimmt gegebenenfalls erforderliche Korrekturen für die Vorjahre vor. Vor der tatsächlichen Schlussrechnung sendet die Auftragsabrechnung der projektführenden Einheit einen Schlussrechnungs-Entwurf zur Abstimmung. Nach deren Freigabe erstellt die Auftragsabrechnung die endgültige Schlussrechnung. Dazu legt die GIZ einen festen Termin pro Monat für die Erstellung aller freigegebenen Schlussrechnungen fest. Nach diesem sogenannten Schlussrechnungs-Lauf versendet die GIZ die Schlussrechnungen an Ihr Referat Z 31.

Die GIZ legt Ihnen ihre Schlussrechnungen häufig erst nach Ablauf der vereinbarten Jahresfrist vor. Teilweise hatte sie weniger als 20 % der Projekte innerhalb der

¹² Siehe Tz. 5.1 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung.

¹³ Siehe Abschließende Prüfungsmitteilung Teil II dieser Prüfung, Tz. 2.7; Gz.: II 3 - 0000303 II.

Jahresfrist schlussgerechnet. So legte die GIZ im Zeitraum von Januar 2022 bis Juni 2023 die Schlussrechnungen für 226 Projekte vor. Davon waren 44 Schlussrechnungen innerhalb der Jahresfrist.

Sie haben mit der GIZ Ausnahmefälle geregelt, in denen sie die Zwölfmonatsfrist überschreiten kann.

Die GIZ verwies darauf, dass die Prozesse im Ausland generell langwierig seien. Zudem gebe es spezielle Regelungen in den Durchführungsvereinbarungen zu einzelnen Projekten. Sie benannte beispielhaft verschiedene Gründe in den Partnerländern, die zu verspäteten Schlussrechnungen führen können.

Weiterhin legte die GIZ dar, dass überzogene Projektkosten ursächlich sein können für Verzögerungen bei der Schlussrechnung. Wenn die Auftragsabrechnung feststellt, dass die Projektkosten die POG um 30 000 Euro übersteigen, kann sie dieses Projekt nicht schlussrechnen. Die Auftragsabrechnung meldet an die Auftragsverantwortlichen, dass diese die Einzelkosten erneut kontrollieren müssen. Bleibt es bei der Überschreitung und die Einzelkosten gehören zum Projekt, prüfen der oder die Auftragsverantwortlichen, ob Ausnahmetatbestände vorliegen. Soweit Ausnahmetatbestände für die Überschreitung der POG einschlägig sind, erarbeitet der oder die Auftragsverantwortliche ein Änderungsangebot. Über ein solches Änderungsangebot müssen Sie entscheiden. Der Verfahrensablauf von der Abstimmung innerhalb der GIZ und mit Ihnen sowie bis zur Annahme eines möglichen Änderungsangebotes beanspruche so viel Zeit, dass die GIZ die Frist für die Schlussrechnung überschreitet.

Für mehr fristgerechte Schlussrechnungen arbeite die GIZ weiter daran, ihre internen Prozesse zu verbessern. Dazu benannte sie u. a. Abstimmungsprozesse mit den Partnerländern und/oder Partnerorganisationen vor Ort. Einige dieser Abstimmungsprozesse muss die GIZ in ihre jährliche Berichterstattung aufnehmen.

(2) Die GIZ überschreitet sehr oft die Zwölfmonatsfrist zur Erstellung der Schlussrechnung und legt Ihnen dadurch die Schlussrechnung verspätet vor. Je mehr Zeit zwischen dem Projektabschluss und der zugehörigen Schlussrechnung liegt, desto schwieriger wird es für Sie und die GIZ, Sachverhalte aufzuklären und die Kosten dem korrekten Projekt zuzuordnen. Dies erschwert zunächst der GIZ selbst die Erstellung der Schlussrechnung und später beeinträchtigt es die Prüfung der Schlussrechnung durch die PG oder die PÜ. Dadurch können die GIZ oder Sie selbst unwirtschaftliches Handeln erst später oder gar nicht entdecken. Die von der GIZ vorgetragenen Gründe für die Fristüberschreitungen sind teilweise im bestehenden Regelwerk oder dem mangelnden Umsetzen der bestehenden Regeln begründet.

Bereits die Klärung möglicher Abweichungen zwischen den Einzelkosten und Einzelausgaben eines Projektes kann zu Verzögerungen bei der Schlussrechnung führen. Die Hauptursachen für solche Abweichungen liegen in den langen Projektlaufzeiten. Wenn

die GIZ noch Abweichungen wegen Rundungsdifferenzen durch die Umstellung auf den Euro oder die Umstellung auf die Software SAP klären muss, laufen diese Projekte seit über 20 Jahren.¹⁴

Zu einzelnen Abstimmungsprozessen bis zur Abrechnungsfähigkeit eines Projektes, bei denen die Partnerländer und/oder Partnerorganisationen vor Ort involviert sind, gab es widersprüchliche Auslegungen der GIZ. Dies kann verschiedene Bewertungen gleicher Sachverhalte zur Folge haben. Zudem können diese Prozesse zu weiteren Verzögerungen führen. Hinzu kommt, dass die GIZ im Rahmen der Schlussrechnung nicht zu allen finanzwirksamen Abstimmungen mit dem Partnerland und/oder den Partnerorganisationen berichten muss. Dadurch können Sie nur schwer ein vollständiges Bild zur Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Partnerland erlangen.

Auch Projektkosten, die die POG und die Bagatellgrenze von 30 000 Euro übersteigen, verzögern die Abrechnung. Zunächst nehmen die erneute Überprüfung der Projektkosten und die Prüfung möglicher Ausnahmetatbestände Zeit in Anspruch. Danach folgen die Abstimmungsprozesse mit Ihnen über das weitere Vorgehen bis hin zu einem möglichen Änderungsangebot an Sie. Nach unserer Auffassung sind längere Abstimmungsschleifen mit Ihnen über Änderungsangebote nicht erforderlich. Sofern ein Ausnahmetatbestand für das Überschreiten der POG gegeben ist, kann die GIZ Ihnen ein Änderungsangebot vorlegen. Liegt kein Ausnahmetatbestand vor, muss die GIZ die Projektkosten oberhalb der POG tragen.¹⁵ Ein Angebot mit inhaltlichen Änderungen wie etwa angepassten Modulzielen ist in dieser Phase des Beauftragungsprozesses, nach Projektabschluss, ohnehin ausgeschlossen.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die GIZ Ihre Projekte innerhalb der Zwölfmonatsfrist schlussrechnet. Um den Schlussrechnungsprozess bei der GIZ zu beschleunigen, sollten Sie zunächst die Altprojekte beenden. Für neuere Projekte sollten Sie unbedingt die Projektlaufzeiten beachten. Für Abstimmungsprozesse in den Partnerländern, die zu Verzögerungen im Abrechnungsprozess führen, sollten Sie gemeinsam mit der GIZ klare Regelungen schaffen.

Wir haben außerdem empfohlen, Ihre Abstimmungsprozesse, intern und mit der GIZ, bei Projektkosten oberhalb der POG nach Projektende zu verkürzen. Dazu sollten Sie vor allem die Ausnahmetatbestände für Änderungsanträge infolge von Überschreitungen der POG eindeutig definieren.

(4) Sie haben erwidert, für die nach GVR beauftragten TZ-Vorhaben seien die Laufzeitregelungen der HR023 und HR067 verbindlich. Altprojekte der TZ würden in den nächsten Jahren auslaufen und dann schlussgerechnet. Altprojekte zu beenden, nur um den Schlussrechnungsprozess zu beschleunigen und somit nicht die Wirkungen dieser Projekte erzielen zu können, sei nicht wirtschaftlich.

¹⁴ Siehe Abschließende Prüfungsmitteilung Teil II dieser Prüfung, Tz. 2.6; Gz.: II 3 - 0000303 II (Projektlaufzeiten).

¹⁵ Ausführlich dazu Abschließende Prüfungsmitteilung Teil II dieser Prüfung, Tz. 2.5; Gz.: II 3 - 0000303 II.

Weiter haben Sie dargelegt, die Ausnahmetatbestände für Änderungsanträge infolge von Überschreitungen der POG seien mit der GIZ vereinbart und festgehalten. Jeder Änderungsantrag infolge von Überschreitungen der POG erfordere eine Einzelfallbetrachtung. Nach Ihrer Auffassung seien die Definitionen der Ausnahmetatbestände ausreichend. Unbestimmte Rechtsbegriffe bei Ausnahmetatbeständen hätten Sie mit gutem Grund nicht im Detail definiert. Allerdings wollen Sie prüfen, ob Sie die Definitionen der Ausnahmetatbestände um eine nicht abschließende Liste an Beispielen ergänzen können.

Zu den Abstimmungsprozessen bei Kostenüberschreitungen der GIZ haben Sie ausgeführt, dass die GIZ verpflichtet sei, Sie bei sich abzeichnenden Kostenüberschreitungen zu informieren. Sobald diese kalkulierbar seien, müsse die GIZ ein begründetes Änderungsangebot einreichen. Sie behielten also auch bei Ausnahmetatbeständen die Entscheidungsgewalt über die Kosten des Auftrags. Gleichwohl wollen Sie unsere Empfehlung aufnehmen, die Abstimmungsprozesse bei Kostenüberschreitungen mit der GIZ zu optimieren.

Sie haben außerdem zugesagt, unsere Anregung aufzugreifen und zu prüfen, ob und wie Sie einheitliche Regelungen zu Abstimmungsprozessen mit und/oder in den Partnerländern und deren Dokumentation schaffen können.

(5) Ihr Verweis auf die geltenden Laufzeitregelungen für die nach GVR beauftragten Projekte überzeugt nicht.¹⁶ Ihrem Einwand, es sei nicht wirtschaftlich, Altprojekte nur zu beenden, um den Schlussrechnungsprozess zu beschleunigen und somit nicht die Wirkungen dieser Projekte erzielen zu können, folgen wir nicht. Zunächst stellt es die GIZ bereits mit den geltenden Projektlaufzeiten vor Herausforderungen, beendete Projekte so aufzubereiten, dass sie abrechnungsfähig sind. Je weiter der Projektbeginn zurückliegt, desto schwieriger wird die Aufklärung einzelner Sachverhalte für die Schlussrechnung und noch schwieriger für eine spätere Überprüfung durch Ihre PG oder die PÜ.

Sollten die beabsichtigten Wirkungen eines Projektes zum Ende der vorgesehenen Projektlaufzeit nicht erreicht sein, sollten Sie das Projekt inhaltlich prüfen. Gegebenenfalls sollten Sie ein Folgeprojekt mit einer überarbeiteten Wirkungsmatrix diskutieren, anstatt das Projekt über den eigentlichen Zeitrahmen hinaus fortzuführen. Ohnehin sollten Sie die Projekte fortlaufend prüfen und während der Laufzeit gegensteuern, wenn Sie die beabsichtigten Wirkungen nicht erreicht sehen. Wir halten daher an unserer Empfehlung zu den Projektlaufzeiten fest.

Wir begrüßen Ihre Zusage zu prüfen, ob und wie Sie einheitliche Regelungen zu Abstimmungsprozessen mit Partnerländern und/oder Partnerorganisationen und deren

¹⁶ Siehe Abschließende Prüfungsmittelung Teil II dieser Prüfung, Tz. 2.6; Gz.: II 3 - 0000303 II (Projektlaufzeiten).

Dokumentation schaffen können. Auch Ihre Zusage, die Abstimmungsprozesse bei Kostenüberschreitungen mit der GIZ zu optimieren, begrüßen wir.

Jedoch überzeugt Ihr Verweis auf eine jeweils erforderliche Einzelfallbetrachtung eines Änderungsantrages hingegen nicht. Die GIZ muss prüfen, ob sie die Kostenüberschreitungen mit einem der Ausnahmetatbestände zur Überschreitung der POG begründen kann. Dies sollten sowohl die GIZ als auch Sie zügig bewerten können, wenn Sie die Auslegungsspielräume der Ausnahmetatbestände eingrenzen. Sofern keiner der Ausnahmetatbestände vorliegt, hat die GIZ die Projektkosten oberhalb der POG zu tragen. Das Aufzählen von Beispielen begrüßen wir, halten es allein für aber nicht ausreichend. Im Sinne der Rechtssicherheit sind gerade Ausnahmen so eindeutig wie möglich zu regeln.¹⁷

Darüber hinaus halten wir an unserer Auffassung fest, dass ein Angebot mit inhaltlichen Änderungen wie etwa angepassten Modulzielen in dieser Phase des Beauftragungsprozesses – nach Projektabschluss – ohnehin ausgeschlossen ist.

Wir bitten Sie, uns unaufgefordert mitzuteilen, welche Konsequenzen Sie aus der Überprüfung unserer Empfehlungen gezogen haben.

6 Aufbewahrungsfristen anpassen

(1) Der Generalvertrag regelt Ihr Prüfungs- und Auskunftsrecht für laufende und schlussgerechnete Auftragsdurchführungen. Dafür verpflichtet der Generalvertrag die GIZ, u. a. die notwendigen Unterlagen für fünf Jahre nach Endabrechnung des Projekts bereitzuhalten. Gemäß Preisrecht hat die GIZ die Unterlagen für mindestens zehn Jahre für die PÜ aufzubewahren.¹⁸

Am 5. November 2021 hat die Bundesregierung die „Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen“ verabschiedet.¹⁹ Grundlage war der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 22. April 2021. Die Änderung trat am 1. April 2022 in Kraft.²⁰ Die Aufbewahrungsfristen verlängerten sich von fünf auf zehn Jahre (§ 9 Absatz 1 Satz 1 PreisV 30/53). Diese Änderung soll es Auftragnehmern erschweren, ihre Unterlagen während

¹⁷ Ausführlich dazu Abschließende Prüfungsmitteilung Teil II dieser Prüfung, Tz. 2.5; Gz.: II 3 - 0000303 II.

¹⁸ § 9 Absatz 1 Satz 3 PreisV 30/53.

¹⁹ Bundesrat-Drucksache 732/21 (Beschluss).

²⁰ Bundesgesetzblatt I 2021 Nummer 80, S. 4968 vom 30. November 2021; Bundesrat-Drucksache 732/21 (B), Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung PR Nummer 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen.

eines noch laufenden Prüfungsverfahrens zu beseitigen. Die bisherige fünfjährige Mindestaufbewahrungsfrist hatte sich in der Praxis als zu kurz erwiesen.²¹

(2) Die statische Wiedergabe der preisrechtlichen Aufbewahrungsfrist im Generalvertrag bildet diese Änderung der PreisV 30/53 aktuell nicht ab. Die Ordnungsänderung und die ihr zugrundeliegenden Überlegungen sind auch für das Verhältnis der PG zur GIZ einschlägig.

(3) Um die Arbeit der PG zu stützen, sollte die GIZ die Unterlagen zur Auftragsdurchführung grundsätzlich für die preisrechtlich vorgesehene Aufbewahrungsfrist vorhalten (derzeit zehn Jahre). Dazu verpflichtet die Preisverordnung die GIZ gegenüber der PÜ ohnehin. Eine Anpassung führt somit nicht zu Mehrarbeit oder -kosten. Wir haben empfohlen, einen dynamischen Verweis auf die Aufbewahrungsfristen der PreisV 30/53 in § 14 Absatz 1 des Generalvertrages aufzunehmen, um künftige Änderungen automatisch zu regeln.

(4) Sie haben uns zugesagt, unseren Hinweis der Anpassung der Aufbewahrungsfristen mit der GIZ aufzunehmen.²²

(5) Ihre Aussage zum Austausch mit der GIZ nehmen wir zur Kenntnis. Wir halten an unserer Empfehlung fest: Ziel des Austausches sollte unsere vorgeschlagene Anpassung des Generalvertrags sein. Wir bitten Sie, uns unaufgefordert den angepassten Generalvertrag zuzuleiten.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Pomian, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

²¹ Begründung zur Änderung § 9 Absatz 1 Satz 3 PreisV 30/53.

²² Wortwörtlich in Ihrer Stellungnahme vom 12. Mai 2025: „Für den Hinweis der Anpassung der Aufbewahrungsfristen danken wir und werden dies mit der GIZ aufnehmen.“