

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

(Einzelplan 23)

34 Bundesinteresse wirksamer wahrnehmen: BMZ muss GIZ mit geeigneten Kennzahlen führen

Zusammenfassung

Das BMZ führt die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ) als milliardenschwere Bundesbeteiligung mit einer dafür ungeeigneten Unternehmenskennzahl, der „Steuerungskennzahl“. Sie ist kein aussagekräftiger Indikator für den Unternehmenserfolg der GIZ und ihres Vorstands.

Im Jahr 2021 zahlte das BMZ 2,6 Mrd. Euro an die GIZ für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit. Die GIZ ist eine gemeinnützige Gesellschaft im Eigentum des Bundes. Das BMZ soll gegenüber der GIZ das Bundesinteresse wahrnehmen und hat den Vorsitz im Aufsichtsrat. Dieser muss die Gesellschaft überwachen und nutzt dazu Unternehmenskennzahlen, u. a. die Steuerungskennzahl. Unternehmenskennzahlen sollen betriebswirtschaftliche Sachverhalte übersichtlich darstellen und bewertbar machen. Die Steuerungskennzahl entspricht dem Verhältnis von Kosten der GIZ eines Jahres zum Einnahmendurchschnitt aus vier Jahren. Dabei beruht der Einnahmendurchschnitt wesentlich auf Prognosen, weil zwei der betrachteten vier Jahre in der Zukunft liegen. Eine niedrige Steuerungskennzahl soll eine hohe Wirtschaftlichkeit beim Einsatz von Haushaltsmitteln durch die GIZ belegen. Soweit die Steuerungskennzahl einen bestimmten Wert nicht überschreitet, löst dies Bonuszahlungen an den Vorstand aus. Dieser in jährlichen Vergütungsvereinbarungen abgestimmte Wert liegt immer über der Steuerungskennzahl des Vorjahres.

Der Bundesrechnungshof hat die Steuerungskennzahl wiederholt kritisiert. Sie erlaubt keine Aussagen über den wirtschaftlichen Erfolg der GIZ. Diese erhält ihre Einnahmen überwiegend ohne Wettbewerb aus dem Bundeshaushalt. Zudem wichen die Einnahmen der GIZ in den letzten Jahren durchweg deutlich von ihren Prognosen ab. Auch wegen wenig ambitionierter Ziele für die Steuerungskennzahl fehlt ein Anreiz, Kosten der GIZ zu senken. Die Steuerungskennzahl ist durch ein aussagekräftiges Kennzahlensystem zu ersetzen. Die Bonuszahlungen an den Vorstand sind von der Steuerungskennzahl zu entkoppeln.

34.1 Prüfungsfeststellungen

GIZ als Schwergewicht in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die GIZ ist eine gemeinnützige Gesellschaft im Eigentum des Bundes. Ihr satzungsmäßiger Zweck ist es, die internationale Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung und internationale Bildungsarbeit zu fördern. Sie soll die Bundesregierung dabei unterstützen, deren entwicklungspolitische Ziele wirtschaftlich zu erreichen. Dieses Bundesinteresse soll das BMZ gegenüber der GIZ wahrnehmen. Ein Vertreter des BMZ hat den Vorsitz im Aufsichtsrat der GIZ. Weitere Organe der GIZ neben dem Aufsichtsrat sind der Vorstand und die Gesellschafterversammlung.

Die GIZ hatte im Jahr 2021 Einnahmen von 3,6 Mrd. Euro in ihrem gemeinnützigen Bereich. Davon stammten 2,6 Mrd. Euro aus dem Haushalt des BMZ, der Rest überwiegend von anderen Bundesministerien. Die GIZ setzte die Mittel aus dem Haushalt des BMZ für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit in dessen Auftrag ein. Sie hatte im Jahr 2021 weltweit knapp 25 000 Beschäftigte.

Steuerungskennzahl der GIZ

Der Aufsichtsrat überwacht die GIZ. Er soll sicherstellen, dass die GIZ die entwicklungspolitischen Ziele im Bundesinteresse wirtschaftlich erreicht. Dazu nutzt er die sogenannte Steuerungskennzahl als Gradmesser dafür, ob die GIZ wirtschaftlich handelt. Ergänzend verwendet er weitere Kennzahlen.

Die Steuerungskennzahl berechnet sich aus dem Verhältnis der Steuerungskosten zum Vierjahresdurchschnitt der Einnahmen im gemeinnützigen Bereich. Die Steuerungskosten sind die dem gemeinnützigen Bereich zuzuordnenden Sach- und Personalkosten der Zentrale der GIZ ohne direkten Bezug zu den Vorhaben des gemeinnützigen Bereichs. Die Einnahmen der GIZ im gemeinnützigen Bereich bestehen aus den Zahlungen des BMZ und weiterer öffentlicher Auftraggeber. Diese decken die Aufwendungen für die Projektdurchführung sowie Zuschläge für Verwaltungskosten und Gewinn ab. Der Vierjahresdurchschnitt wird jeweils aus den Einnahmen im Vorjahr, den geplanten Einnahmen im laufenden Jahr sowie den Prognosen für das Folgejahr und das Nachfolgejahr gebildet. Die Steuerungskennzahl wird demnach wie folgt berechnet:

$$\text{Steuerungskennzahl Jahr } n = \frac{\text{Steuerungskosten Jahr } n}{\text{Durchschnitt der Einnahmen aus den Jahren } n-1, n, n+1, n+2}$$

Je niedriger die Steuerungskennzahl ist, desto höher ist die angenommene Wirtschaftlichkeit der GIZ im Sinne des Kosten-Einnahmen-Verhältnisses.

Steuerungskennzahl beeinflusst variable Vergütung

Seit dem Jahr 2011 hat der Vorstand der GIZ jährlich einen Teil der variablen Vergütung dafür erhalten, dass die Steuerungskennzahl einen bestimmten Wert nicht überschritten hat. Den Wert vereinbarten Aufsichtsrat und Vorstand von Jahr zu Jahr. Er lag immer über der im Vorjahr bereits erreichten Steuerungskennzahl.

Bundesrechnungshof kritisiert Steuerungskennzahl wiederholt

Der Bundesrechnungshof hat die Steuerungskennzahl wiederholt kritisiert. Er hat das BMZ aufgefordert, geeignete Kennzahlen zu entwickeln, um die Umsetzung des Bundesinteresses durch die GIZ besser abzubilden. Das BMZ und die GIZ halten weiter an der Steuerungskennzahl fest.

34.2 Würdigung

Es liegt im Interesse des Bundes als Eigentümer der GIZ, diese wirtschaftlich zu führen. Die Steuerungskennzahl ist hierfür ungeeignet.

Die Steuerungskennzahl hängt wesentlich von den Einnahmen der GIZ im gemeinnützigen Bereich ab: Höhere Einnahmen im gemeinnützigen Bereich führen bei gleichbleibenden Steuerungskosten zu einer niedrigeren Steuerungskennzahl. Die Einnahmen entsprechen im Wesentlichen den durch den Haushaltsgesetzgeber bereitgestellten Mitteln. Diese beruhen auf einer politischen Entscheidung. Insoweit wirbt die GIZ ihre Einnahmen im gemeinnützigen Bereich gerade nicht im Wettbewerb mit anderen Akteuren in der Entwicklungszusammenarbeit ein. Diese Einnahmen sind damit kein Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der GIZ.

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Kritik ist die Steuerungskennzahl aus weiteren Gründen abzulehnen. So berechnet sie sich überwiegend aus prognostizierten Einnahmen: Für die beiden künftigen Jahre ($n+1$ und $n+2$) beruhen diese ausschließlich auf den Prognosen der GIZ. Auch für das laufende Jahr sind die Einnahmen lediglich Planzahlen, mithin vorläufige Werte. Dadurch ist die Steuerungskennzahl wenig aussagekräftig.

Zudem führt die Prognoseabhängigkeit der durchschnittlichen Einnahmen zu einem Interessenkonflikt des Vorstands. Dessen variable Vergütung hängt hinsichtlich der Steuerungskennzahl von Prognosen ab, die er selbst erstellt. Insoweit setzt die variable Vergütung keine Leistungsanreize bezüglich der Steuerungskosten der GIZ. Mehr Haushaltsmittel zu empfangen oder zu prognostizieren, ist keine honorarfähige Eigenleistung des Vorstands. Dieser sollte darauf hinwirken, dass sich die Steuerungskosten gegenüber den Einnahmen unterproportional entwickeln. Nur dadurch kann er die GIZ kostenseitig wirtschaftlicher führen.

Der Bundesrechnungshof hat die Steuerungskennzahl für ungeeignet gehalten, die Wirtschaftlichkeit der GIZ zu beurteilen und die Bundesbeteiligung wirtschaftlich zu führen. Er hat gefordert, die Steuerungskennzahl durch aussagekräftige Kennzahlen zu ersetzen. Solange die Steuerungskennzahl in ihrer bisherigen Form gilt, muss das BMZ im Aufsichtsrat darauf hinwirken, die variable Vergütung von der Steuerungskennzahl zu entkoppeln.

34.3 Stellungnahme

Das BMZ hat der Kritik des Bundesrechnungshofes widersprochen. Die Steuerungskennzahl verfolge nicht das Ziel, der „Indikator für den Unternehmenserfolg der GIZ und ihres Vorstands“ zu sein. Die Bewertung des Unternehmenserfolgs leite sich aus der Umsetzung des Bundesinteresses und der mittelfristigen Zielvorgaben ab. Dagegen diene die Steuerungskennzahl dem BMZ, die GIZ vorausschauend zu führen und deren Wirtschaftlichkeit mittelfristig zu sichern. Die GIZ verwende sie, um den Personalbedarf zu planen.

Der Vorstand habe in den vergangenen Jahren die Einnahmen „durchgängig – und nahezu ausschließlich in dreistelliger Millionenhöhe“ zu niedrig prognostiziert. Grund dafür sei, dass er bei den Prognosen das kaufmännische Vorsichtsprinzip anwende.

Die Bewertung des Unternehmenserfolgs der GIZ sei eine zu komplexe Aufgabe für nur eine Kennzahl. Die Steuerungskennzahl stehe daher nicht allein. Zudem habe das BMZ das Kennzahlensystem der GIZ bereits weiterentwickelt. So habe es u. a. im Jahr 2020 mit der Steuerungskostenquote eine neue Kennzahl eingeführt. Diese zeige das tatsächliche Verhältnis der Steuerungskosten zu den Einnahmen im gemeinnützigen Bereich der GIZ für ein Geschäftsjahr. Es existiere „daher bereits ein sehr umfangreiches und aussagekräftiges Kennzahlensystem.“

Das BMZ hat auch verteidigt, dass die Steuerungskennzahl mit der variablen Vergütung verknüpft ist: Das Bundeskabinett habe im September 2020 die Grundsätze guter Unternehmensführung beschlossen. Danach soll eine variable Vergütung auch auf die stetige und wirtschaftliche Verfolgung des Bundesinteresses gerichtet sein. Dies rechtfertige es, einen Teil der variablen Vergütung des Vorstands der GIZ an die Steuerungskennzahl zu knüpfen. Zumal dies nur einen geringen Teil der variablen Vergütung ausmache.

34.4 Abschließende Würdigung

Das BMZ widerspricht seinen bisherigen Aussagen zur Steuerungskennzahl. Zum einen hat es bisher die Steuerungskennzahl als wichtigsten Indikator für die Wirtschaftlichkeit der GIZ verwendet. Entsprechend äußerte es sich wiederholt im Aufsichtsrat der GIZ. Zum anderen verwendet das BMZ die Steuerungskennzahl als zentralen Indikator für den Unternehmenserfolg der GIZ: bei der Beteiligungsführung für das Ziel „Wirtschaftlichkeit der GIZ“ sowie bei der variablen Vergütung für das Ziel „Effizienz und Wirtschaftlichkeit“. Bei letzterer sind zudem die Zielwerte für die Steuerungskennzahl seit dem Jahr 2011 wenig ambitioniert.

Das BMZ kann mit der Steuerungskennzahl die Wirtschaftlichkeit der GIZ nicht feststellen. Dazu ist ein aktueller Vergleichsmaßstab für wirtschaftliches Handeln von Unternehmen im gleichen Tätigkeitsfeld (Benchmark) erforderlich. Das BMZ kann ohne Benchmark nicht beurteilen, ob eine bestimmte Kennzahl für ein wirtschaftliches Handeln der GIZ steht. Ebenso wenig kann es bewerten, ob die Kosten der GIZ angemessen sind. Unabhängig davon ist die Steuerungskennzahl ungeeignet, Kostentreiber oder Einsparpotenziale zu identifizieren. Die Steuerungskennzahl ist dafür zu verdichtet. Sie enthält auch nicht die notwendigen Informationen, um den Personalbedarf der GIZ zu planen. Dafür braucht es mindestens Informationen über Art, Anzahl und Volumen der zu erwartenden Aufträge. Beispielsweise ist zu unterscheiden, ob die GIZ Aufträge selbst durchführt oder Dritte damit beauftragt. Zudem hat das BMZ bestätigt, dass die Einnahmenprognosen für die Steuerungskennzahl regelmäßig nicht eintraten. Sie sind damit zu unzuverlässig, um unternehmerische Entscheidungen über Personalveränderungen zu stützen.

Übergeordnetes Ziel jeder Beteiligungsführung des Bundes ist es, das Bundesinteresse zielgenau und wirtschaftlich zu verfolgen. Dazu sind mittelfristige Ziele zu formulieren. Für jedes Ziel sind Kennzahlen abzuleiten, um den Unternehmenserfolg zu beurteilen. Dies erfordert ein Kennzahlensystem im Sinne einer geordneten Gesamtheit von gegenseitig abhängigen und einander ergänzenden Kennzahlen. Ein solches kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen. Vielmehr führt das BMZ die GIZ mit einer Sammlung von Kennzahlen ohne wechselseitigen Bezug. So ist die Steuerungskostenquote nur dem Namen nach neu. Das ihr zugrundeliegende Verhältnis ist mindestens seit dem Jahr 2015 ein Vorstandsziel der GIZ. Seitdem wurde auch im Aufsichtsrat mindestens einmal jährlich darüber berichtet. Das BMZ muss mit einem Kennzahlensystem die Wirtschaftlichkeit auch hinsichtlich der Kosten analysieren können. Dabei sollte es eher auf Kennzahlen abstellen, die sich aus der Kosten- oder Ergebnisrechnung der GIZ ableiten lassen. Einnahmen sind dagegen eine Kenngröße aus der Finanzplanung der GIZ und daher wenig geeignet für eine Kostenanalyse.

Das BMZ missachtet unabhängig von der Höhe der variablen Vergütung die Grundsätze guter Unternehmensführung. Danach soll eine variable Vergütung für eine messbare, persönliche Leistung gewährt werden. Gleiches sagt der Leitsatz des Beauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Vergütung von Geschäftsleitungen bei Bundesbeteiligungen. Dies ist bei der Steuerungskennzahl gerade nicht der Fall. Sie hängt im Wesentlichen von Einnahmenprognosen ab, wobei die Einnahmen überwiegend auf Zahlungen aus dem Bundeshaushalt beruhen. Nach dem vorgenannten Leitsatz sind zudem nahezu sicher erreichbare Zielwerte anzupassen, wenn sie Grundlage für eine variable Vergütung sind. Beide Vorgaben lässt das BMZ außer Acht.

Im Ergebnis fordert der Bundesrechnungshof unverändert ein aussagekräftiges Kennzahlensystem für die GIZ – vor allem zu deren Kosten. Dieses ist an den Zielen des Bundes auszurichten. Das BMZ muss darauf hinwirken, dass die GIZ ihre Berichterstattung an das zu schaffende Kennzahlensystem anpasst. Dabei muss die GIZ über die einzelnen Kennzahlen und deren Wechselwirkungen berichten. Die variable Vergütung ist umgehend von der Steuerungskennzahl zu entkoppeln. Schließlich ist es unerlässlich, wiederholt stark von der Geschäftsentwicklung abweichende Prognosen der Realität anzupassen.