

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 III – Die Prüfgruppe



16. Dezember 2025

Geschäftszeichen: II 3 – 0000303 III

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.....	8
2	Rolle der Prüfgruppe	9
2.1	Kompetenzen im BMZ klären	9
2.2	Kompetenzen gegenüber der GIZ stärken.....	12
2.3	Zusammenarbeit mit der Preisüberwachungsstelle verstetigen.....	13
3	Aufgaben der Prüfgruppe.....	14
3.1	Stichprobenauswahl überarbeiten	14
3.2	Position der Prüfgruppe stärken	18
3.3	Rückforderungen	20
3.4	Folgewirkung von Prüfungsfeststellungen einheitlich regeln	27
3.5	Systemische Fehler umfassend korrigieren.....	28
3.6	Zentrales Monitoring einführen.....	30

Abkürzungsverzeichnis

A

AAO *Annahmeanordnung(en)*

B

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

G

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

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)*

P

PG *Prüfgruppe*

PO *Prüfungsordnung der Prüfgruppe*

pR *projektführende(s) Referat(e)*

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

PÜ *Preisüberwachungsstelle beim Regierungspräsidium Darmstadt*

T

tvR *titelverwaltende(s) Referat(e)*

V

VerfRiB-MV/TV-HKR *Verfahrensrichtlinie für Mittelverteiler und Titelverwalter für das automatisierte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes*

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

VV-BHO *Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

Z

Zinsvereinbarung *Vereinbarung zwischen Ihnen und der GIZ über die Zahlung von Zinsen durch die GIZ*

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 dritten Teil der Prüfung hat sich der Bundesrechnungshof mit der vom BMZ eingerichteten Prüfgruppe (PG) befasst. Er hat Folgendes festgestellt:

0.1

Die PG soll das BMZ insgesamt als Auftraggeber stärken. Ihre Rolle ist allerdings nicht hinreichend klar. Hausinterne Interessenskonflikte verschiedener Organisationseinheiten im Auftragsprozess nimmt das BMZ nicht wahr. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für die projektführenden Referate (pR) die Einbindung der PG während der Auftragsdurchführung zu regeln. Das BMZ sollte die Expertise der PG bereits in der Auftragsdurchführung nutzen. Das BMZ hat zugesagt, seine Regelungen dahingehend zu überprüfen. Das BMZ hat sich der Feststellung angeschlossen, dass die pR der PG zunehmend Vorschläge für vertiefte Prüfungen vorlegen sollen (Tz. 2.1).

0.2

Das BMZ diskutiert mitunter langwierig die Umsetzung der Feststellungen der PG mit der GIZ. Das bindet auf allen Seiten Ressourcen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, mit der GIZ für die Umsetzung ein Verfahren abzustimmen, das den Umgang mit Konflikten und Fristen einschließt. Das BMZ teilt generell den Anspruch des Bundesrechnungshofes, dass Feststellungen der PG möglichst zeitnah von der GIZ umzusetzen sind. Es hält eine Anpassung des Generalvertrages für nicht notwendig. Der Bundesrechnungshof bleibt jedoch bei seiner Empfehlung, den Generalvertrag dahingehend anzupassen, um die Rolle der PG gegenüber der GIZ zu stärken (Tz. 2.2).

0.3

Die für die GIZ zuständige Preisüberwachungsstelle (PÜ) prüft anhand der Fallauswahl der PG. Das Preisrecht setzt voraus, dass die PÜ relevante Sachverhalte kennt. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass beide Instanzen ihren engen fachlichen Austausch weiter vertiefen. Das BMZ hat dies zugesagt (Tz. 2.3).

0.4

Das BMZ hat seine Vorgaben für die Stichprobe der jährlichen Prüfungen nicht umgesetzt und dadurch großvolumige Vorhaben außer Acht gelassen. Es hat versäumt, Unklarheiten zur Stichprobenziehung auszuräumen. Auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes wird das BMZ die Prüfungsordnung der Prüfgruppe (PO) zur Stichprobenauswahl der Projekte überarbeiten. Das BMZ hat mitgeteilt, inzwischen auch Projekte mit einem großen Auftragswert bei der Stichprobenziehung ausgewählt zu haben (Tz. 3.1).

0.5

Das BMZ hat nicht geregelt, ob und wie die PG ihre Bewertungen und Empfehlungen durchsetzen kann, wenn die pR und titelverwaltenden Referate (tvR) ihrer Auffassung nicht folgen. Das BMZ hat zugesagt, die Rolle der PG bei der Umsetzung von Einzelfeststellungen weiter stärken zu wollen. Die abschließende Entscheidung läge jedoch bei den pR. Der Bundesrechnungshof hält seine Forderung aufrecht, dass die PG wegen ihres Gesamtüberblicks und ihrer Fachkompetenz über den Umgang mit ihren Prüfungserkenntnissen entscheiden sollte (Tz. 3.2).

0.6

Im Fall von Rückzahlungen durch die GIZ überprüft das BMZ die Berechnungen der GIZ hinsichtlich der zu erstattenden Zuschläge und Zinsen nicht. Der Verzicht des BMZ auf die unverzügliche Sollstellung von Rückforderungen gegenüber der GIZ verzögert vermeidbar die Zuordnung der Zahlungen. Das BMZ verstößt damit gegen die BHO. Es hat keine vollständige Zusammenstellung über die geleisteten und offenen Rückzahlungen der GIZ. Es sagte zu, dass die PG künftig die berechneten Zinsen und Zuschläge kontrollieren werde. Zudem werde es sein Forderungsmanagement nach den Anregungen des Bundesrechnungshofes verbessern. So werde es die gewährte Zahlungsfrist für Rückzahlungen der GIZ auf 30 Tage verkürzen, seine Verfahrensabläufe und entsprechend die PO anpassen und sein Monitoring überarbeiten (Tz. 3.3).

0.7

Das BMZ stellt langfristige und referatsübergreifende Fehler nicht oder nicht einheitlich ab. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMZ, klare Vorgaben für den prüfungs- und referatsübergreifenden Umgang mit Prüfungsfeststellungen der PG zu erarbeiten. Widersprüchliches Vorgehen sowohl der pR untereinander als auch zwischen den pR und der PG muss das BMZ vermeiden. Das BMZ sagte zu, eine entsprechende Regelung zu erarbeiten (Tz. 3.4).

0.8

Die PG identifizierte zwar regelmäßig systemische Fehler im Abrechnungsverhalten der GIZ. Sie zog jedoch nur einzelfallbezogen die finanziellen Konsequenzen für den jeweils durch die Stichprobe erfassten Teil der Belege. Das BMZ hat finanzielle Schäden vom Bundeshaushalt abzuwenden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMZ systemischen Fehlern umfassend nachgeht (Tz. 3.5).

0.9

Der bisherige Prozess beim BMZ zur Umsetzung von Prüfungsfeststellungen der PG und der PÜ ist unzureichend. Der Bundesrechnungshof hat dem BMZ empfohlen, zu regeln, wer und in welcher Form die Prüfungsfeststellungen weiterverfolgt sowie deren Umsetzung überwacht. Ein zentrales Monitoring kann dabei helfen. Die PG sollte dabei die Federführung innehaben. Das BMZ sagte zu, dies umzusetzen (Tz. 3.6).

1 Vorbemerkung

Sie sind der größte Auftraggeber der GIZ. Im April 2017 richteten Sie infolge unserer Prüfung eine PG ein.

Anlass unserer aktuellen Prüfung war 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 auf Einzelkosten sowie die Gründung einer PG. Unsere Prüfungsergebnisse haben wir in vier Teilen dargelegt:

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

In diesem dritten Teil der Prüfung haben wir uns mit der PG befasst. Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2018 bis 2021. Wir haben jedoch auch Erkenntnisse einbezogen, die vor und nach dem Prüfungszeitraum lagen.

Die PG prüft Ihre Aufträge an die GIZ und erarbeitete dafür eine PO. Diese regelt u. a. die Organisation der PG, deren Auswahl der Prüffälle und den Ablauf der Prüfungen. Sie ist ein Sachgebiet im Referat G 32 (ehemals G 13). Dort arbeiten sieben Mitarbeitende einschließlich Sachgebietsleitung.¹ Die Referatsleitung G 32 übt die Dienst- und Fachaufsicht über die Bediensteten der PG aus. Fachlich weisen sowohl die Referatsleitung G 32 als auch die übergeordnete Hierarchie die PG an. Die zu prüfenden Vorhaben wählt die PG in eigener Verantwortung aus. Sie regelten die Einbindung der PG im Handbuch der bilateralen EZ Verfahrensinformation Nummer VI053 Erläuterungen zur sachlichen und rechnerischen Feststellung von Schlussrechnungen der GIZ (Titel 896 03 und 896 06) (VI053), im Handbuch der bilateralen EZ Handreichung Nummer HR023 Verfahrensablauf für die Planung und Durchführung von Maßnahmen der FZ und TZ (HR023) sowie im Handbuch der bilateralen EZ Handreichung Nummer HR067 Verfahren Sektor- und Globalvorhaben (gültig ab 1. Januar 2023) (HR067).²

Die PG prüft die Jahres- und Schlussrechnungen sowie die Projektjahresberichte der GIZ. Sie untersucht die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Auftragsdurchführung sowie den zweckentsprechenden Mitteleinsatz. Sie bewertet auch auf Basis der erteilten Aufträge, ob die von der GIZ in Rechnung gestellten Preise nach der Verordnung

¹ Stand 1. Mai 2023.

² Gleiches gilt für die vorherigen Versionen der HR067.

PR Nummer 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (PreisV 30/53)³ sachgerecht und erstattungsfähig sind. Die pR können während der Projektdurchführung die Beratung der PG zur Anrechnungsfähigkeit von Kosten anfragen.

Darüber hinaus prüft die PG nach ihrem Ermessen allgemeine Aspekte in Grundsatzprüfungen. Diese umfassen insbesondere die Gemeinkostenermittlung und -verrechnung und die Angemessenheit der zu Grunde liegenden Kostensätze und -regelungen.

Ihre Ergebnisse dokumentiert die PG in projektbezogenen Prüfberichten. Außerdem fasst die PG wesentliche Prüfungsergebnisse und übergreifende Feststellungen in einem Jahresbericht zusammen. Der Jahresbericht enthält für Ihre politische Steuerung der GIZ relevante projektübergreifende Probleme, Defizite und Risiken.

Die PG koordiniert für Sie die hoheitliche Preisprüfung durch die PÜ.

Weitere Prüfungsfeststellungen und Ihre Stellungnahmen sind Gegenstand der drei dazugehörigen Abschließenden Prüfungsmitteilungen.⁴ Wir werden noch offene Punkte zum gegebenen Zeitpunkt wieder aufgreifen und die Umsetzung Ihrer Zusagen nachhalten.

2 Rolle der Prüfgruppe

2.1 Kompetenzen im BMZ klären

(1) Sie sehen die PG als Ihr Hauptinstrument zur Prüfung und Verbesserung der wirtschaftlichen Durchführung von Aufträgen durch die GIZ an. Die pR sehen die inhaltliche Steuerung der GIZ als Schwerpunkt ihrer Tätigkeit. Diese umfasse nicht die Prüfung der Angemessenheit der Kosten eines Angebotes. Eine klare Regelung der Kompetenzen der pR während der Auftragsdurchführung gegenüber der PG und der GIZ gibt es nicht. Die pR genehmigten vor Erstellung der Schlussrechnung nicht verursachungsgerechte Kosten.⁵ Die PG und das Referat G 32 sensibilisierten im Intranet und in Schulungen dafür. Die PG berate zunehmend die pR während der Auftragsdurchführung zur Erstattungsfähigkeit von Kosten nach Preisrecht. Absprachen der pR mit der GIZ im Laufe der Auftragsdurchführung prüfe die PG nicht mehr. Laut PO würdigt die PG ihre Prüfungsergebnisse und unterbreitet Vorschläge für deren weitere

³ Verordnung PR Nummer 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21. November 1953 (Bundesanzeiger 1953 Nummer 244), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 25. November 2021 (Bundesgesetzblatt I S. 4968) geändert wurde.

⁴ Siehe Abschließende Prüfungsmitteilung Teil I, III und IV dieser Prüfung, Gz.: II 3 - 0000303 I, III und IV.

⁵ Siehe Abschließende Prüfungsmitteilung Teil II, dieser Prüfung, Gz.: II 3 - 0000303 II, Tz. 2.7.

Behandlung grundsätzlich im Einvernehmen mit den pR. Die PG wählt vertiefte Prüfungen nach Hinweisen der pR und tvR aus. Solche Hinweise sind anlassbezogen, kommen jedoch selten vor und haben laut Prüfungsbericht der PG seit dem Jahr 2022 nicht zugenommen.

Fachlich weisen das Referat G 32 und die übergeordneten Hierarchien die PG an und entscheiden in Konfliktfällen über Sachverhalte und Prüfungsberichte. Die Referatsleitung G 32 hat die Dienst- und Fachaufsicht inne. Die Prüfungsberichte enthalten Vorschläge zur weiteren Behandlung der Prüfungsergebnisse (Abschluss der Prüfung, evtl. Rückforderungen, weiterer Handlungsbedarf). Für den Umgang mit fachlichen Konflikten zwischen der PG und dem Referat G 32 konnten Sie uns keine Beispiele nennen. Inhaltlich nehmen Sie weder Einfluss auf die Auswahl der Prüfungen noch auf die Feststellungen der PG. Die Gespräche mit der GIZ zur Umsetzung grundsätzlicher Fragestellungen führen das Referat G 32 und die PG gemeinsam. Im Referat G 32 unterstützen bei juristischen Fragen zwei Referenten die PG im Vergabe- und Preisrecht. An der Abstimmung der Unternehmensstrategie der GIZ 2023 bis 2027 und deren Zielen war das Referat G 32 beteiligt. Sie banden jedoch die PG nicht ein. Diese sieht das GIZ-Ziel des projektübergreifenden Ressourceneinsatzes als preisrechtlich bedenklich.

(2) Mit folgenden Feststellungen und Empfehlungen wollen wir Sie als Auftraggeber und die PG in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben stärken:

Die Rolle der PG ist in Ihrem Haus nicht hinreichend klar. Einerseits ist die PG Ihr Kontrollorgan mit detaillierter PO. Sie soll die Auftragsdurchführung der GIZ verbessern und berät zunehmend die pR. Die PO verpflichtet zwar die PG zur Beteiligung der pR während der Prüfung. Umgekehrt stellen die relevanten Handreichungen, Handbücher und Verfahrensinformationen die Einbindung der PG im Auftragsprozess nicht sicher.

Andererseits führen Absprachen zwischen den pR und der GIZ während der Auftragsdurchführung dazu, dass die PG – trotz eigener Bedenken – Sachverhalte nicht mehr in Frage stellt. Die pR, die tvR und die PG haben im Auftragsprozess mit der GIZ unterschiedliche Funktionen. Der Aufgabenzuschnitt der pR sieht vor allem die inhaltliche Steuerung der GIZ vor. Im Auftragsprozess nehmen sie nach außen Ihre Rolle des Auftraggebers wahr. Absprachen der pR mit der GIZ sollten daher nicht das Handeln der PG als weiteren Akteur im Auftragsprozess beschränken oder gar konterkarieren. Das Preisrecht schützt den Auftraggeber vor unangemessenen Preisen und dient damit mittelbar dem Schutz der öffentlichen Haushalte.⁶

Die pR sollten regelmäßig der PG Projekte zur vertieften Prüfung vorschlagen. Weder Ihre Informationen im Intranet noch die Kritik der PG im Jahr 2022 haben zu mehr Vorlagen für vertiefte Prüfungen geführt. Die Vorlage zur vertieften Prüfung soll der Aufklärung von Verdachtsfällen dienen.

⁶ Dörr in Beck Vergaberecht, Band 1, 4. Auflage 2022, Randnummer 147.

Entscheidungen der Referatsleitung G 32 zu abweichenden Sachverhaltsbewertungen oder Vorschlägen für die Behandlung von Prüfungsergebnissen binden die PG. Inhaltliche Konflikte lösen Sie also durch interne hierarchische Entscheidungen, die nicht dokumentiert werden und somit für Außenstehende nicht mehr nachvollziehbar sind. Zwar konnten Sie uns keine fachlichen Konflikte zwischen der PG und G 32 benennen. Die Abstimmung der Unternehmensstrategie der GIZ 2023-2027 zeigt jedoch, dass Sie die PG nicht selbstverständlich einbinden und deren Fachwissen nutzen.

(3) Wir haben empfohlen, Ihre Interessen als Auftraggeber zu klären und deren Wahrnehmung durch alle Akteure sicherzustellen. Mögliche Interessenskonflikte zwischen den Organisationseinheiten sollten Sie ausräumen. Insbesondere sollten Sie die pR verpflichten, über die Einbindung der PG bereits im Auftragsprozess jeweils begründet und dokumentiert zu entscheiden. Die PG sollte ausnahmslos Ihre Aufträge an die GIZ prüfen können. Außerdem sollten die pR der PG vermehrt Projekte zur vertieften Prüfung vorschlagen. Wir empfehlen Ihnen, die fachliche Einbindung der PG für Belange der Rechnungsprüfung und des Preisrechts organisatorisch sicherzustellen. Preisrechtliche Bewertungen der PG sollten in Ihrem Haus bekannt sein und abgewogen werden.

(4) Sie haben erklärt, Interessenskonflikte Ihrer Organisationseinheiten innerhalb des Auftragsverfahrens und Beauftragungsprozesses bestünden so nicht. Ihr Haus habe als Ganzes ein Interesse daran, dass die GIZ wirtschaftlich und preisrechtskonform arbeite. Sie schließen sich deshalb auch der Feststellung an, dass die pR regelmäßig der PG Projekte zur vertieften Prüfung vorschlagen sollten, sofern die Prüfung eines Projekts geboten erscheint. Sie haben zugesagt, die relevanten Regelungen dahingehend zu überprüfen, ob die Einbindung der PG in der Durchführung [Anmerkung des Bundesrechnungshofes: des Auftrages] noch besser sichergestellt werden kann und diese bei Bedarf entsprechend anzupassen. Sie werden die Informationen zur PG im Intranet überarbeiten, z. B. um „FAQ“ ergänzen sowie Schulungen anbieten. Die PG prüfe die Durchführung von Aufträgen, wie im Jahr 2017 von uns gefordert und von Ihnen zugesagt. Die PG werde daher grundsätzlich nicht im Auftragsprozess einbezogen, da dies nicht ihre Aufgabe sei.

(5) Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass mit der derzeitigen Ausgestaltung des Beauftragungsverfahrens in Ihrem Haus die beteiligten Akteure wie pR, tvR und PG bei der Erledigung ihrer Aufgaben potenziell abweichende Ansätze verfolgen. Unsere Gespräche mit Vertretern aller drei Gruppen haben belegt, dass ein Austausch untereinander nicht sichergestellt ist. Dass Sie insgesamt ein Interesse an der wirtschaftlichen und preisrechtskonformen Arbeit der GIZ haben, begrüßen wir. Dieser Grundsatz sollte im gesamten Beauftragungsprozess als gemeinsames Ziel aller Akteure festgelegt sein. Er sollte auch die beabsichtigte Überarbeitung Ihrer Informationen zur PG und der hausinternen Kommunikation leiten. Mit unserer Würdigung und Empfehlung wollen wir die Einbindung der PG während der Auftragsdurchführung sicherstellen. Die PG berät nach eigenen Angaben bereits heute die pR zu preisrechtlichen Fragen während zur

Auftragsdurchführung. Wir begrüßen diese zusätzliche Aufgabe der PG und regen die Verstetigung dieser frühen Einbindung der PG durch die pR an. So können Sie die preisrechtlichen Fachkenntnisse der PG bestmöglich frühzeitig nutzen und potenzielle Fehler vermeiden.

2.2 Kompetenzen gegenüber der GIZ stärken

(1) Sie haben erklärt, die PG solle aus ihren Prüfungen auch übergreifende Erkenntnisse zu Ressourcenplanung und -einsatz, Angebots- und Budgetkalkulation und zum Controlling durch die GIZ gewinnen. Sie soll auf mögliche Verbesserungen hinweisen. Die PG diskutiere zur Umsetzung ihrer Prüfungsfeststellungen mit der Gruppen- oder der Abteilungsleitung der GIZ. Außerdem führe die PG alle drei bis vier Monate Gespräche mit der Gruppenleitung Prüfungskoordination der GIZ. Der Umsetzungsdialog sei bei Vorbehalten der GIZ langwierig und dauere bis zu zwei Jahre. Die GIZ ließe sich schneller zur Umsetzung von Feststellungen der PG bewegen, wenn die PÜ und wir Ähnliches feststellten. Die GIZ hätte bisher zwei bis drei Feststellungen der PG noch nicht geändert, beispielsweise die pauschale Erstattung von Reisekosten ohne Nachweis.

(2) Die Rolle der PG gegenüber der GIZ ist nicht klar. Der Generalvertrag zwischen Ihnen und der GIZ erwähnt die PG nicht. Dementsprechend regelt er auch weder mögliche Konflikte aus der Prüfung noch ein Verfahren zur Umsetzung der Prüfungsfeststellungen. Sie erklärten, sie forderten in Einzelfällen Mittel von der GIZ zurück und beschritten, wenn nötig, den Zivilrechtsweg. Bisher haben Sie keinen zivilrechtlichen Prozess zu einzelnen Aufträgen der GIZ geführt. Wie die PG Verbesserungen der Auftragsdurchführung erreichen kann, ist offen. Ihr Ansatz, mit der Beteiligungsführung strukturelle Prüfungsfeststellungen gegenüber der GIZ durchzusetzen, sollte Sie als Auftraggeber eigentlich stärken. Die Dauer Ihrer Umsetzungsdiskussionen mit der GIZ deutet auf eine gegenteilige Wirkung hin. Die bisher von Ihnen zeitlich offen geführten Diskussionen zur Umsetzung von Prüfungsfeststellungen binden unnötig Ressourcen. Warum Sie Vorbehalte der GIZ zur Umsetzung von Prüfungsfeststellungen der PG über Jahre diskutieren, ist unklar. Wenn die PG die Arbeitsebene von Änderungen überzeugt, sollte dies auch die Hierarchie der GIZ leiten. Grundsätzliche Feststellungen der PG sollten Sie gegenüber der GIZ durchsetzen. Das Preisrecht stellt nicht nur klare Anforderungen an Sie als Auftraggeber, sondern auch an die GIZ als Auftragnehmer.⁷

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, für das Auftragsverfahren mit der GIZ den Umgang mit den Prüfungsfeststellungen der PG zu vereinbaren. Dies sollte auch ein Verfahren bei Konflikten und zu Fristen vorsehen.

⁷ § 1 Absatz 3 PreisV 30/53 über Preise bei öffentlichen Aufträgen: Für Leistungen auf Grund öffentlicher Aufträge dürfen höhere Preise nicht gefordert, versprochen, vereinbart, angenommen oder gewährt werden, als nach den Bestimmungen dieser Verordnung zulässig ist.

(4) Sie haben dargelegt, dass Sie aufgrund § 14 des Generalvertrages des BMZ mit der GIZ jederzeit den Stand und die Ergebnisse der Auftragsdurchführung prüfen könnten. Die Rolle der PG und deren Prüfungen stelle die GIZ nicht infrage. Sie haben daher eine Erwähnung der PG im Generalvertrag nicht für notwendig erachtet. Die Diskurse mit der GIZ zur Umsetzung von Feststellungen sähen Sie als förderlich für eine **produktive und partnerschaftliche Zusammenarbeit und die Akzeptanz**. Lediglich Einzelfälle, wie die Bewirtungs- und Reisekostenrichtlinie hätten Sie aus verschiedenen Gründen länger diskutiert. Sie teilten generell unseren Anspruch, dass Feststellungen der PG möglichst zeitnah umzusetzen seien. Sie haben erklärt, dass Sie eine zusätzliche Vereinbarung mit der GIZ zum Umgang mit Prüfungsfeststellungen, Konflikten und Fristen nicht für notwendig erachten. Die rechtlichen Grundlagen wie Preisrecht und Zivilrecht seien ausreichend. Bei streitigen Auffassungen bevorzugten Sie Einzelfallentscheidungen: bei Fristverstößen das Rückforderungsverfahren bzw. die förmliche Geltendmachung der Ansprüche nach den zivilrechtlichen Regelungen und der Zivilprozessordnung.

(5) Wir empfehlen weiterhin, die Rolle der PG nicht nur in Ihrem Haus, sondern auch gegenüber der GIZ zu stärken. Eine Regelung im Generalvertrag halten wir für den richtigen Ansatz. In der Rolle der Auftraggeberin, Beteiligungsführerin und Gesellschafterin ist es für Sie nicht die zentrale Aufgabe, eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der GIZ zu fördern, sondern Ihre gesetzlich vorgegebenen Aufsichtspflichten und Handlungsgebote gegenüber der GIZ im Bundesinteresse und auch zum Wohle des Bundeshaushaltes wahrzunehmen. Dies schließt eine konstruktive und produktive Zusammenarbeit ein, die Sie mit der GIZ auch in vielfältigen Austauschformaten pflegen. Wir halten zeit- und ressourcenintensive Diskussionen, die auf Veränderungen in der GIZ angelegt sind, für ungeeignet. Für uns haben sich Zweifel daran ergeben, dass Sie im Auftragsverhältnis Ihrer Rolle als Auftraggeberin angemessen nachkommen. Dies liegt unseres Erachtens vor allem an Ihrem Bestreben nach und Ihrem Verständnis von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der GIZ.⁸

2.3 Zusammenarbeit mit der Preisüberwachungsstelle verstetigen

(1) Die PÜ ist nach § 9 Absatz 2 PreisV 30/53 berechtigt, die Einhaltung der preisrechtlichen Vorgaben zu prüfen. Diese Entscheidung trifft die PÜ nach pflichtgemäßem Ermessen, gemäß § 9 Absatz 3 PreisV 30/53. Zur Ausübung ihres Ermessens bezieht die PÜ alle ihr vorliegenden Informationen ein.⁹

⁸ Siehe Abschließende Prüfungsmitteilung Teil IV dieser Prüfung, Gz.: II 3 - 0000303 IV, Tz. 3.

⁹ Ein vorsätzlicher oder fahrlässiger Verstoß der GIZ gegen das Höchstpreisgebot aus § 1 Absatz 3 PreisV 30/53 stellt nach § 11 PreisV 30/53 i. V. m. § 3 Absatz 1 Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrechts eine Ordnungswidrigkeit dar, die von der PÜ mit einer Geldbuße von bis zu 25 000 Euro belegt werden kann. Falls sich der Verdacht einer Straftat ergibt, müsste die PÜ auch die Staatsanwaltschaft informieren.

Die PG hält den Kontakt und koordiniert Ihre Prüfungsersuchen mit der PÜ. Anhand einer von der GIZ erstellten Liste der schlussgerechneten Projekte schlägt die PG Projekte für die Prüfungen der PÜ vor. Aus dieser Vorschlagsliste des BMZ wählt die PÜ die Projekte aus, die sie preisrechtlich prüft. Die PÜ hat erklärt, sie sei darauf angewiesen, dass die PG die geeigneten Fälle aussuche. Beide stimmten sich ab, um Doppelprüfungen zu vermeiden. Die PÜ prüfe seit dem Jahr 2018 nur noch auf Ihre Anfrage und nicht mehr eigeninitiativ. Die PG wertet die Ergebnisse der Prüfungen der PÜ für Sie aus. Nach Abschluss der Prüfung und Erstellung des Prüfberichtes habe die PÜ keine Handhabe mehr. Als Auftraggeber hätten Sie dann die Umsetzung sicherzustellen. Der jährliche Austausch zwischen PÜ und PG findet nicht mehr statt, zu allgemeinen Themen tauschen sich beide weiter aus.

(2) Nur wenn die PÜ Prüfungsinhalte und -ergebnisse der PG hinsichtlich der GIZ kennt, kann sie ihr Ermessen zur Durchführung einer Prüfung nach § 9 Absatz 2 Satz 1 und 3 PreisV 30/53 fehlerfrei ausüben. Da die PÜ grundsätzlich nicht mehr eigeninitiativ prüft und sich auf die Prüffallauswahl der PG verlässt, ist ein enger fachlicher Austausch zwischen beiden unerlässlich. Außerhalb der jährlichen Prüfroutine könnten besondere Erkenntnisse über die GIZ eine Initiativprüfung der PÜ erfordern.

(3) Die PG und die PÜ sollten sich über die Prüffälle und darüber hinaus regelmäßig besprechen. Zur Ausübung ihrer Kontrollfunktion sollte es im Interesse beider Instanzen liegen, sämtliche Erkenntnisse aus den Prüfungen der GIZ auszutauschen.

(4) Sie haben erklärt, einen noch engeren fachlichen Austausch zwischen PÜ und PG anzustreben und dies auch bereits umzusetzen.

(5) Wir begrüßen die Umsetzung unserer Empfehlung.

3 Aufgaben der Prüfgruppe

3.1 Stichprobenauswahl überarbeiten

(1) Die PG prüft eine Stichprobe der Schlussrechnungen sowie der laufenden Projektberichte eines Jahres. Sie wählt die Projekte auf Grundlage der Daten der tvR und pR nach Risiko-, Schwerpunkt- und Zufallskriterien aus. Begründete Prüfungsersuchen der pR soll die PG dabei berücksichtigen.

Die PO konkretisiert die Stichprobenauswahl wie folgt:

- Die PG prüft in Anlassprüfungen nach Hinweis der pR eine vertiefte Stichprobe der Schlussrechnungen und Projektberichte (Anlassprüfungen nach Tz. 5.5.1 der PO).
- Zusätzlich wählt sie nach dem Zufallsprinzip – unter Berücksichtigung der als Anlassprüfungen bereits gewählten Prüfungen – je 10 % der Schlussrechnungen und Projektberichte sowie mindestens 10 % der abgerechneten Auftragssumme (Stichprobenprüfung) für die Prüfungen aus (Tz. 5.5.2 der PO).

Die Stichprobe ist laut PO eine bewusste oder zufällige Auswahl von zu prüfenden Verwaltungsvorgängen. Die PG entscheidet im Einzelfall, welche Prüfungsmethode zur Anwendung kommen soll.

Zunächst wähle die PG die von den pR vorgeschlagenen Projekte aus. Bisher gäbe es jedoch kaum Vorschläge der pR. Danach wähle sie Projekte aus, die anhand ihrer eigenen Erkenntnisse sowie nach Hinweisen Dritter Anhaltspunkte für vertiefte Prüfungen zeigten. Anschließend treffe die PG ihre Auswahl der Projekte anhand der Stichprobe. Grundlage hierfür sei die jeweilige automatisiert in Microsoft Excel erstellte Zufallszahl. Zunächst seien dies 10 % der schlussgerechneten Projekte, danach 10 % der laufenden Projekte anhand der eingegangenen Projektjahresberichte. Die PG erklärte, sie würde anschließend weitere Projekte auswählen, um dem Kriterium 10 % der Auftragssumme laut ihrer PO zu entsprechen. Diese Vorgabe wende die PG nicht mehr zwingend an. Sie habe ein Problem, bei den noch laufenden Projekten die Auftragssumme zu bestimmen. Seien die verausgabten Mittel maßgebend, ändere sich die Auftragssumme im Zeitraum von der Stichprobenziehung bis zur tatsächlichen Prüfung des Projektes ständig. Lege die PG stattdessen den Auftragswert als Auftragssumme bei den laufenden Projekten zugrunde, ergebe sich ein betragsmäßig hoher Stichprobenumfang. Sie müsste dann eine große Anzahl an Projekten für diese 10 % der Auftragssumme auswählen. Diesen Prüfumfang könne die PG in der bisherigen Prüfqualität nicht leisten. Dementsprechend spiele der Auftragswert derzeit in der Fallauswahl eine untergeordnete Rolle. Die Regelung sei nicht praktikabel. Niemand könne erläutern, wie diese Vorgabe zu verstehen sei und warum sie in die PO aufgenommen wurde.

Die PG erklärte, bei ihrer Auswahl der zu prüfenden Projekte spiele die Prüfbarkeit eine große Rolle. Sie orientiere sich daran, ob ein Projekt „bewertbare Kosten“ enthalte. Durch deren Prüfung könne die PG Sachverhalte feststellen, deren Änderung zu wirtschaftlicherem Handeln der GIZ führen könne. In unserem Prüfungszeitraum 2018 bis 2021 liefen 60 Projekte, deren Auftragssumme jeweils über 45 Mio. Euro lag. Auf diese Projekte entfiel ein Gesamtauftragswert von rund 5,5 Mrd. Euro. Dies entspricht rund 27 % des Gesamtauftragswertes aller im Prüfungszeitraum noch laufenden Projekte. Die PG wählte bisher keines dieser Projekte zur Prüfung aus. Sie begründete dies damit, dass es bei den großvolumigen Aufträgen nicht viele verschiedene Kostenpositionen gäbe. Dies sei etwa bei Finanzierungsverträgen, Zuschüssen oder Unterbeauftragungen der Fall.

Die PG entscheidet bereits mit der Auswahl für die Aufstellung des Prüfungsplans, welche Projekte sie prüft. Die endgültige Auswahl der zu prüfenden Projekte dokumentiert die PG jährlich in einem Prüfungsplan. Die Referatsleitung G 32 muss dem Arbeitsplan zustimmen.

Die PG erfüllte mit ihren jährlichen Prüfungen seit dem Jahr 2019 die Quote von 10 % der Schlussrechnungen. Die Quote von 10 % der laufenden Projekte hat sie seit Einführung der PO nicht erreicht. Die höchste Quote erreichte sie im Jahr 2022 mit 2,7 % der laufenden Vorhaben. Zur Einhaltung der Quote von 10 % der abgerechneten Auftragssummen äußerte sich die PG in ihren Jahresberichten nicht.

(2) Ihre Vorgaben für die Stichprobe der jährlichen Prüfungen nach ihrer PO hat die PG nicht umgesetzt. Zu einer der Vorgaben, die die PG bei der Stichprobenziehung erfüllen soll, bestehen seit Einführung der PO Unklarheiten in der Anwendung. Wir konnten nicht erkennen, ob und wie Sie versucht haben, diese Unklarheiten auszuräumen. Stattdessen hat die PG die unklare Regelung bei der Stichprobenziehung außer Acht gelassen.

In der Maßgabe zur Stichprobenziehung von mindestens 10 % der *abgerechneten Auftragssumme* sehen wir eine zusätzliche Quotierung der auszuwählenden Schlussrechnungen. Damit müsste die PG zunächst 10 % der Schlussrechnungen und zusätzlich 10 % der Gesamtsumme der schlussgerechneten Projekte auswählen.¹⁰ Damit wäre sowohl eine Mindestanzahl als auch eine Mindestsumme zu prüfender Schlussrechnungen vorgegeben.

Es ist nicht plausibel, warum die PG großvolumige Projekte gar nicht in ihre Stichproben einbezieht. Auch bei wenigen Kostenpositionen kann eine Prüfung als Blick von außen Unstimmigkeiten wie etwa systemische Fehler oder unwirtschaftliche Vorgehensweisen aufzeigen. Wenn die PG grundsätzlich alle Projekte in ihre Stichprobenziehung einbezieht und auch größere Projekte in den Prüfungsplan aufnimmt, vermeidet sie prüfungsfreie Räume.

Jenseits der Fallauswahl sollte die PG erst im Prüfungsprozess entscheiden, ob und wie umfassend sie Projekte tatsächlich prüft.

(3) Wir haben darum gebeten, die PO in Bezug auf die Stichprobenregelung zu überarbeiten. Dabei sollten Sie insbesondere die Unklarheiten zur Quote von 10 % der abgerechneten Auftragssumme ausräumen. In welcher Form Sie die Stichprobenregelung anpassen, liegt in Ihrem Gestaltungsbereich. Wir haben gebeten, uns bei der Überarbeitung zu beteiligen.

¹⁰ Würde die GIZ z. B. 150 Projekte über insgesamt 500 Mio. Euro schlussrechnen, müssten Sie mindestens 15 schlussgerechnete Projekte zur Prüfung auswählen, deren abgerechnete Auftragssumme mindestens 50 Mio. Euro zusammen ergibt. Dabei wäre natürlich auch eine Auswahl von mehr als 15 Projekten möglich, um die Mindestsumme von 50 Mio. Euro zu erreichen.

Sie sollten die PG anhalten, grundsätzlich alle Projekte einschließlich derer mit einem großen Auftragswert bei der Stichprobenziehung zu berücksichtigen. Der so entwickelte Prüfungsplan muss die verbindliche Grundlage für die Prüfungen der PG sein.

(4) Sie haben ausgeführt, die PG habe großvolumige Projekte zu keinem Zeitpunkt von ihren Prüfungen ausgeschlossen. Projekte mit einem Auftragswert über 45 Mio. Euro seien bisher weder vorgeschlagen worden, noch hätten sonstige Gründe für eine vertiefte Prüfung vorgelegen oder seien durch das Zufallsprinzip ermittelt worden. Erst ab 2024 seien Aufträge mit einem Auftragswert über 45 Mio. EUR mittels Zufallsprinzips ausgewählt worden. Daher berücksichtige die PG bereits alle Projekte einschließlich derer mit einem großen Auftragswert bei der Stichprobenziehung. Der Prüfungsplan sei bereits jetzt die verbindliche Grundlage für die Prüfungen der PG. Abweichungen seien zu begründen, z. B. wenn zu Beginn der Prüfung festgestellt werde, dass bewertbare Kosten fehlen.

Sie haben erklärt, die Vorgabe, 10 % der abgerechneten Auftragssummen zu prüfen, habe sich in der Praxis als zu ambitioniert und auch sachlich nicht gerechtfertigt erwiesen. Nach Ihren Angaben haben Sie sich im Jahresbericht ausführlich zur Vorgabe geäußert. Laufende Vorhaben enthielten vielfach nur sehr wenige Einzelkosten zum Prüfzeitraum. Außerdem sei bei Aufstellung der Jahresplanung nicht bekannt, wie sich die Kosten dieser Vorhaben bis zum Prüfzeitraum entwickeln.

Sie haben zugesagt, die PO in Bezug auf die Stichprobenregelung zu überarbeiten, die Unklarheiten zur Quote von 10 % der abgerechneten Auftragssumme auszuräumen und uns dabei zu beteiligen.

(5) Ihre Ausführungen zur Auswahl großvolumiger Projekte in die Stichprobe stehen im Widerspruch zu verschiedenen Aussagen in mehreren Erhebungsgesprächen. Wir begrüßen, dass Sie inzwischen Projekte mit einem hohen Auftragswert durch die Zufallsauswahl zur Prüfung der Schlussrechnung ausgewählt haben.

Ihrer Stellungnahme zur Vorgabe *10 % der abgerechneten Auftragssumme* entnehmen wir, dass hier ein Missverständnis vorliegt. Nach Ihren Darlegungen verstehen Sie diese Regelung als Maßgabe für die Mindestanzahl innerhalb eines Projektes auszuwählender Belege. Wir sehen die Regelung *nicht* als Vorgabe für die Belegstichprobe. Innerhalb eines Projektes sollten Sie die Belege, wie von Ihnen dargelegt, risikobasiert auswählen. Wir sehen die Maßgabe 10 % der abgerechneten Auftragssumme im Zusammenhang mit der Zufallsauswahl der Projekte. Dies ergibt sich bereits aus der Systematik innerhalb der PO. Die Vorgabe steht in dem Abschnitt, der regelt, auf welche Projekte die PG ihre vertiefte Prüfung beschränken soll (Tz. 5.5 PO). Einzelheiten zur Prüfungsdurchführung innerhalb eines ausgewählten Projektes – wo die Belegauswahl einzuordnen ist – folgen dagegen erst unter Tz. 7 PO. Zudem orientiert sich das Verfahren der beschriebenen Zufallsauswahl der Projekte offensichtlich an den Anforderungen an eine qualifizierte Stichprobe, wie es sie im Zuwendungsrecht zur Auswahl von

vertieft zu prüfenden Verwendungsnachweisen gibt.¹¹ Auch dort soll die Stichprobe einen Mindestanteil an Förderfällen und am Fördervolumen enthalten. Auf die Schlussrechnungen der GIZ übertragen, müsste die PG somit zunächst 10 % der Anzahl der Schlussrechnungen (Mindestanzahl der geprüften Schlussrechnungen) und zusätzlich 10 % der Gesamtsumme der schlussgerechneten Projekte auswählen (Mindestsumme von geprüften Schlussrechnungen).¹²

Wir begrüßen Ihre Zusagen, die PO in Bezug auf die Stichprobenauswahl der Projekte zu überarbeiten und uns dabei zu beteiligen. Dabei sollten Sie unsere Hinweise zur Einordnung der Quote von 10 % der abgerechneten Auftragssumme aufgreifen.

3.2 Position der Prüfgruppe stärken

(1) Die PG erstellt zunächst einen vorläufigen Prüfungsbericht. Darin stellt sie die Sachverhalte dar, bewertet sie und spricht Folgerungen und Empfehlungen aus. Sie versenden den vorläufigen Prüfungsbericht an die GIZ über die Referatsleitung G 32 nach Abstimmung mit den pR und soweit erforderlich den tvR. Die GIZ kann innerhalb von zwei Monaten dazu Stellung nehmen.

Nach Eingang der Stellungnahme der GIZ erstellt die PG einen abschließenden Prüfungsbericht in Abstimmung mit den pR und den tvR. Die PG legt den abgestimmten abschließenden Prüfungsbericht mit einem Vorschlag zur weiteren Behandlung der Prüfungsergebnisse der Referatsleitung G 32 zur Entscheidung vor.

Die PG stellte in ihren Prüfungen häufig Kosten fest, die die GIZ beim falschen Projekt abgerechnet hatte (nicht verursachungsgerechte Kosten). Die anzuwendenden preisrechtlichen Regelungen erfordern eine verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten auf die jeweiligen Einzelprojekte.¹³ Die Rückforderungen der PG und der PÜ hätten bewirkt, dass die GIZ bei den pR nachträgliche Änderungen und Umbuchungen von Kosten beantrage. Damit versuche die GIZ, ihr an sich unzulässiges Vorgehen nachträglich zu legitimieren. Daher gebe die PG nunmehr in ihren Berichten an, ob und gegebenenfalls wo nicht verursachungsgerechte Kosten anerkannt werden können. Dies entlaste die zuständigen pR und tvR. Die Berichte der PÜ ergänze die PG um eine entsprechende Stellungnahme. Die häufigen Feststellungen der PG hätten jedoch auch dazu geführt, dass die GIZ die pR im Vorfeld um Zustimmung bittet, Kosten nicht verursachungsgerecht abrechnen zu können. Die PG würde die pR dazu beraten, wenn diese sich an die PG wenden.

(2) Ihre Regelungen sehen vor, dass sich die PG sowohl bei der Erstellung ihres vorläufigen Prüfungsberichtes als auch beim Verfassen des abschließenden

¹¹ Vgl. Nummer 11.1.3 zu § 44 BHO der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO).

¹² Siehe Fn. 10.

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

Prüfungsberichtes mit den pR und teilweise auch den tvR abstimmen muss. Ob und wie die PG ihre Bewertungen und Empfehlungen durchsetzen kann, wenn die pR ihrer Auffassung nicht folgen, haben Sie nicht geregelt. Dadurch ist die Position der PG gegenüber den pR geschwächt. Die PG verfügt zu Fragen des Preisrechtes und der Wirtschaftlichkeit über die erforderliche Fachkompetenz. Sie besitzt das Fachwissen, um ihren Prüfungsauftrag entsprechend der PO auszuführen. Derzeit stellen Sie nicht ausreichend sicher, dass die PG ihre auf fundierten Prüfungserkenntnissen beruhenden Empfehlungen durchsetzen kann.

(3) Wir haben empfohlen, die Position der PG gegenüber den pR und tvR zu stärken. Die Entscheidung über den Umgang mit ihren Prüfungserkenntnissen und die daraus resultierenden Empfehlungen sollten bei der PG liegen. Ihre hausinternen Regelungen sollten Sie dahingehend überarbeiten. Dazu verweisen wir auch auf unsere Empfehlungen in Tz. 2.1 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung.

(4) Sie haben auf Ihre Stellungnahme zu Tz. 2.1 verwiesen und wiederholt, Ihr Haus habe als Ganzes ein Interesse daran, dass die GIZ wirtschaftlich und preisrechtskonform arbeite. Dieses Ziel werde gemeinsam im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten verfolgt. Um Einheitlichkeit zu gewährleisten, sei eine Abstimmung der Berichte vor Übersendung an die GIZ unerlässlich. Letztendlich obliege die Entscheidung darüber, wie mit Prüfungserkenntnissen und den daraus resultierenden Empfehlungen zu Einzelfeststellungen umzugehen sei, den pR. Diese hätten die sachliche Richtigkeit festzustellen.

Gleichwohl haben Sie erklärt, die aktive Rolle der PG bei der Umsetzung der Einzelfeststellungen weiter stärken zu wollen. Bereits jetzt erhalte die GIZ direkt von der PG die Aufforderung, Kosten zurückzuzahlen oder verursachungsgerecht zu buchen. In diesem Zusammenhang wollen Sie auch die Rolle der PG beim Monitoring ausbauen (vgl. Tz. 3.5).

(5) Wir begrüßen, dass Sie insgesamt ein Interesse an der wirtschaftlichen und preisrechtskonformen Arbeit der GIZ haben. Auch stimmen wir mit Ihnen überein, dass Ihre Berichte an die GIZ einheitlich sein sollten. Allerdings erachten wir gerade den übergreifenden Blick der PG über die verschiedensten Projekte in Ihrem Haus für wesentlich, um die Empfehlungen aus ihren Prüfungsfeststellungen auch einheitlich umzusetzen. Zudem liegt die Fachkompetenz zu Fragen des Preisrechtes und der Wirtschaftlichkeit bei der PG. Wir halten an unserer Auffassung fest, dass die PG über den Umgang mit ihren Prüfungserkenntnissen und die daraus resultierenden Empfehlungen entscheiden sollte.

Wir begrüßen Ihre Zusage, die aktive Rolle der PG bei der Umsetzung der Einzelfeststellungen weiter stärken zu wollen. Die Rolle der PG beim Monitoring auszubauen, halten wir für den richtigen Weg (vgl. Tz. 3.5).

3.3 Rückforderungen

Gemäß Tz. 5 VI053 unterrichtet die PG die GIZ schriftlich über den Abschluss einer Prüfung und eventuell nicht anerkannte Kosten. Dabei bittet sie die GIZ, zu viel erhaltene Mittel inklusive Verzinsung zurückzuzahlen. Ihren abschließenden Prüfungsbericht gibt die PG an das pR und das tvR weiter. Tz. 9.1 PO ergänzt diese Regelungen dahingehend, dass Sie der GIZ mit dem abschließenden Prüfungsbericht eine Frist von zwei Monaten zur Rückzahlung einschließlich Zuschlägen und Zinsen geben. Das tvR soll den Zahlungseingang überwachen und die PG über den Zahlungseingang informieren.

Die PG leitet evtl. Rückforderungsansprüche, die sich aus den jährlichen Grundsatz- als auch den Projektprüfungen der PÜ ergeben, an die GIZ weiter.¹⁴ Für das weitere Verfahren zu Rückforderungen aufgrund von Prüfungen der PÜ orientiert sich die PG an den Vorgaben zu Rückforderungen infolge ihrer eigenen Prüfungen. Uns ist nicht bekannt, dass Sie den Fall der Rückforderungen aufgrund von Feststellungen der PÜ gesondert geregelt haben.¹⁵

Nachfolgend ist der Ablauf am Beispiel einer Rückforderung nach einem Prüfungsbericht der PÜ dargestellt:

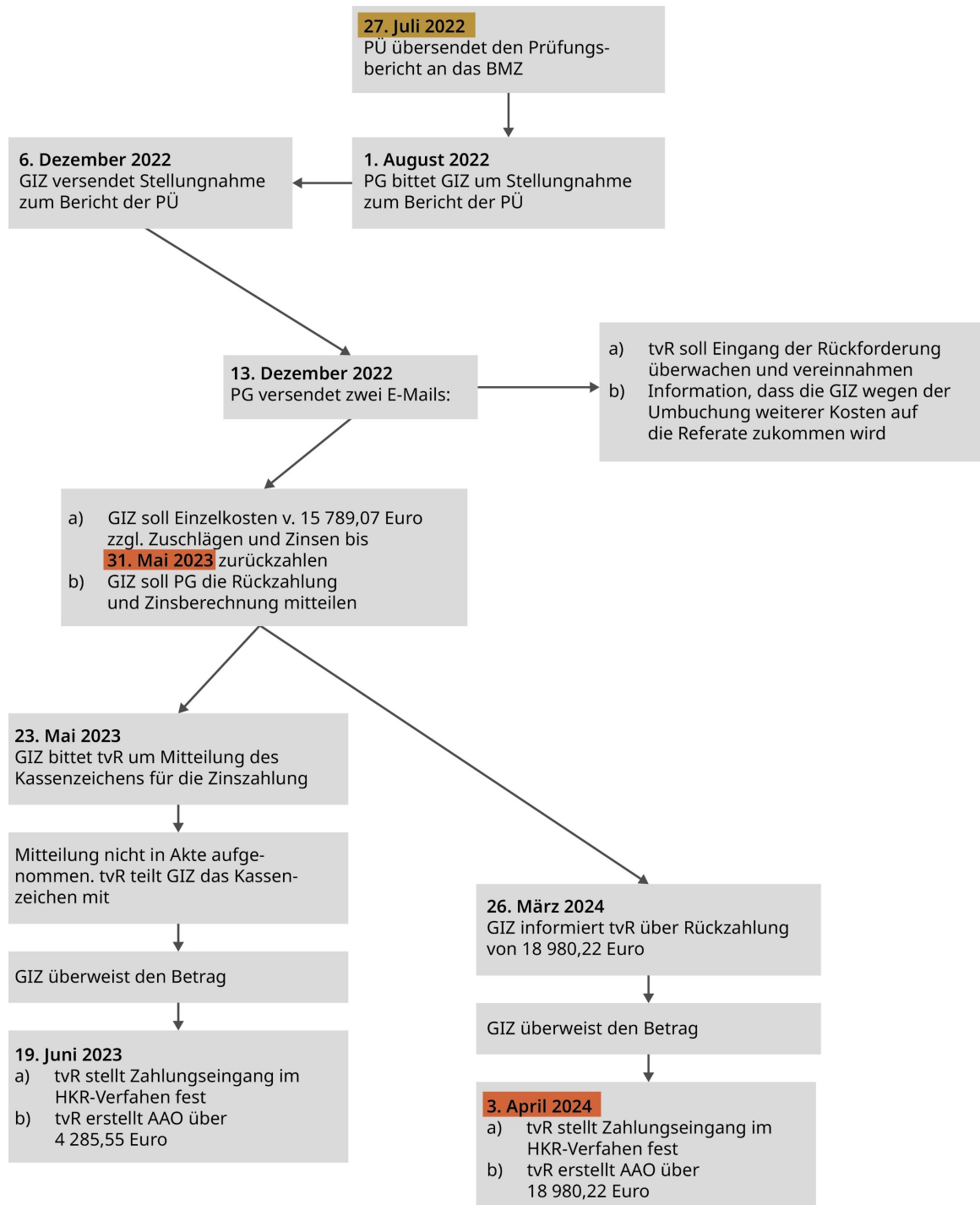
¹⁴ Das BMZ erhebt Rückzahlungsansprüche gegenüber der GIZ stellvertretend für alle Deutschen Öffentlichen Auftraggeber (DÖAG) infolge von Grundsatzprüfungen der PÜ. Nur das Auswärtige Amt fordert seinen Anteil eigenständig von der GIZ zurück.

¹⁵ Laut PO koordiniert die PG die Prüfungsersuchen des BMZ (an die PÜ) und wertet die Ergebnisse der hoheitlichen Preisprüfung aus.

Abbildung 1

BMZ nimmt Zeitverzug in Kauf

Vom Prüfungsbericht der PÜ bis zum Zahlungseingang bei der Bundeskasse dauerte es im Beispielfall fast zwei Jahre.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Unterlagen des BMZ

3.3.1 Zuschläge und Zinsen zeitnah berechnen

(1) Die GIZ nimmt Stellung zu den Prüfungsfeststellungen der PG und PÜ. Die PG bewertet die Stellungnahme und stellt abschließend fest, welche Einzelkosten die GIZ auf andere Projekte umbuchen und welche sie zurückzahlen muss. Für die zurückzuzahlenden Einzelkosten, soll die GIZ die Zuschläge und Zinsen noch zurechnen. Ihre zu erstattenden Zinsen berechnete die GIZ für jeden beanstandeten Beleg ausgehend vom Buchungstag bis zum Tag der geplanten Rückzahlung an die Bundeskasse. Die GIZ berechnet und überweist auch Zinsen für Rückzahlungen, die sich aus der jährlichen Grundsatzprüfung der PÜ ergeben. Für diese Erstattungen berechnet die GIZ die Zinsen ab Mitte des jeweils geprüften Jahres vom 1. Juli an bis zum Tag der geplanten Rückzahlung an die Bundeskasse. Weder die PG noch die pR oder tvR überprüfen diese Berechnungen der GIZ hinsichtlich der Zuschläge und Zinsen.

Die Zinsberechnungen sind in einer gesonderten Vereinbarung (Zinsvereinbarung) aus dem Jahr 2011 geregelt. Danach übermitteln Sie der GIZ auf deren Anfrage das Kassenzeichen für die Zuordnung einer beabsichtigten Zinszahlung. Mit der Rückzahlung soll die GIZ auch die Zinsberechnung übersenden. Rückzahlungen infolge von preisrechtlich nicht anerkannten Kosten, die die GIZ auf Grund von Prüfungsfeststellungen der PG oder PÜ leisten muss, sind in der Zinsvereinbarung und den Beispielen nicht enthalten.

(2) Sie entscheiden als Auftraggeber über die Rückforderung von Kosten. Die Berechnung der zugehörigen Nebenforderungen wie Zuschläge und Zinsen überlassen Sie dagegen der GIZ als Auftragnehmer.

Die PG könnte mit der Mitteilung der beanstandeten Einzelkosten zeitgleich die entsprechenden zu erstattenden Zuschläge berechnen und zurückfordern. Aufgrund ihrer Prüfungen sollte die PG die jeweils anzuwendenden Zuschlagssätze kennen. Die Sachverhalte sollten durch die Stellungnahme der GIZ mit dem abschließenden Prüfungsbericht der PG geklärt sein, so dass die zurückzufordernden Kosten und damit die Basis für die Nebenforderungen in Ihrem Haus final abgestimmt sind.

Gleiches gilt für die Zinsberechnung. In der geltenden Zinsvereinbarung sind Fälle definiert und mit Beispielen hinterlegt, von welchem Tag an die GIZ Ihnen Zinsen zu erstatten hat. Die Rückzahlungen infolge von preisrechtlich nicht anerkannten Kosten sind in der Zinsvereinbarung nicht geregelt. Eine Anpassung der Zinsvereinbarung scheint aufgrund dieser Regelungslücke und der seit dem Jahr 2017 verstärkten Prüfungen Ihrer PG und der PÜ dringend geboten. Zudem ist die bisher von der GIZ praktizierte taggenaue Berechnung der Zinsen ab Belegdatum sehr arbeitsintensiv und zeitaufwendig. In einer überarbeiteten Zinsvereinbarung könnten Sie zudem festlegen, dass künftig Sie die Zinsen für Rückzahlungen berechnen, die auf Prüfungen der PG oder der PÜ zurückzuführen sind.

(3) Wir haben vorgeschlagen, die gesamte Rückforderung einschließlich der zurückzuzahlenden Zuschläge und Zinsen künftig selbst zu berechnen und gegenüber der GIZ einzufordern. Dementsprechend sollten Sie die bestehenden Regelungen anpassen und vereinfachen.

(4) Sie haben ausgeführt, die Zinsvereinbarung sei infolge der Prüfung „Rückforderungsfälle im EZ-Bereich“ neu gefasst worden. Sie hatten damals zugesagt, die vorherige Vereinbarung, die Zinszahlungen erst nach Ihrer Aufforderung vorsah, dahingehend zu ändern, dass die GIZ künftig Zinsen unaufgefordert leisten werde. Sie hätten festgelegt, dass die GIZ Ihnen mit der Rückzahlung eine Abrechnung übersende, aus der sich die Zusammensetzung des Betrages einschließlich der Berechnung der Zinsen ergibt. Zur Zinsberechnung haben Sie darauf verwiesen, dass Zinsen grundsätzlich taggenau vom Zeitpunkt des Mittelabrufes bis zum Eingang bei der Bundeskasse zu ermitteln seien. Eine arbeitsintensive und zeitaufwendige Berechnung sei daher unvermeidbar. In der GIZ sei die Zuschlags- und Zinsberechnung für Rückzahlungen ein routinierter Prozess. Sie vertreten die Auffassung, es gäbe einen deutlich höheren Arbeitsaufwand, wenn die PG die Berechnung vornehmen würde. Dies würde noch mehr Kommunikationsschritte und Arbeitsvorgänge erzeugen als bisher. Sie hielten eine taggenaue Berechnung der zurückzuzahlenden Zuschläge und Zinsen durch die PG auf beiden Seiten für deutlich fehleranfälliger, arbeits- und zeitintensiver und somit weniger effizient.

Sie haben zugesagt, das Monitoring zu verbessern. Die Liste des tvR für die Rückzahlungen wollen Sie optimieren und um die Spalten „Zinsen“ und „Zuschläge“ ergänzen. Die nachträgliche Prüfung der von der GIZ berechneten Zins- und Zuschlagsbeträge soll durch die PG erfolgen.

Ihrer Ansicht nach erfasse die Zinsvereinbarung den Fall der fehlenden preisrechtlichen Abrechenbarkeit. Gleichwohl haben Sie erklärt, Beispielfälle zum Zinszeitpunkt aufzunehmen, welche Sie bereits mit der GIZ im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung vereinbart haben.

(5) Hintergrund der von Ihnen beschriebenen Änderung der Zinsvereinbarung mit Wirkung ab dem Jahr 2011 war die Feststellung, dass die GIZ im damaligen Prüfungszeitraum gar keine Zinsen auf Rückzahlungen geleistet hatte. Insofern stand zunächst im Vordergrund, dass die GIZ für ihre Rückzahlungen überhaupt wieder Zinsen auf zurückzahlende Haushaltsmittel an den Bund zahlt.

Bezüglich des bestehenden Verfahrens nehmen wir Ihre Bedenken zur Kenntnis, die taggenaue Berechnung von Zuschlägen und Zinsen durch die PG würde auf beiden Seiten noch fehleranfälliger, arbeits- und zeitintensiver und somit weniger effizient. Unter der Voraussetzung, dass die GIZ die Zinsen und Zuschläge ohne Zeitverzug berechnet und Ihnen die ermittelten Rückzahlungsbeträge unverzüglich mitteilt, kann die GIZ diese zugunsten der taggenauen Berechnung weiterhin selbst berechnen. Um weitere

Verzögerungen zu vermeiden, halten wir es unbedingt für erforderlich, dass Sie Ihr Forderungsmanagement verbessern (Tz. 3.2.2).

Daher begrüßen wir Ihre Zusagen zu einem besseren Monitoring, zu Ergänzungen an der Liste des tvR über Rückzahlungen und zur Kontrolle der von der GIZ berechneten Zins- und Zuschlagsbeträge durch die PG.

Wir begrüßen, dass Sie preisrechtliche Beispielfälle zum Zinszeitpunkt für Rückzahlungen in die Zinsvereinbarung aufnehmen wollen. Wir bitten, uns die ergänzte Zinsvereinbarung unaufgefordert zu übersenden.

3.3.2 Forderungsmanagement verbessern

(1) Nach Nummer 3.1 VV-BHO zu § 34 ist über eine Forderung mit bestimmter Fälligkeit der zuständigen Bundeskasse unverzüglich eine Kassenanordnung (Annahmeanordnung (AAO)) zu erteilen. Nach Nummer 1.1 Absatz 1 der Verfahrensrichtlinie für Mittelverteiler und Titelverwalter für das automatisierte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (VerfRiB-MV/TV-HKR) ist bei der Ausführung das HKR-Verfahren zu nutzen. Mit der Zahlungsaufforderung ist die Annahme der Einzahlung unter Angabe des Kassenzeichens anzuordnen (Nummer 11.2 Absatz 5 VerfRiB-MV/TV-HKR).

Nach Aussage der PG sei ihre Prüfung beendet, wenn sie ihren Bericht geschrieben habe. Eventuelle Erstattungen müsse das pR von der GIZ zurückfordern. In der Praxis informiert die PG das tvR¹⁶ per E-Mail über von der GIZ zurückzuzahlende Beträge. Mit dieser Mitteilung bittet sie das tvR zugleich, diese Mittel zu vereinnahmen und sie über den Zahlungseingang zu informieren. Die PG selbst führt nach eigenen Angaben keine Übersicht zum Stand der Rückforderungen.

In einigen Fällen meldet die GIZ dem tvR selbst zu erstattende Beträge, die sich aus GIZ-internen Prüfungen ergeben und bittet um Mitteilung eines Kassenzeichens für die Überweisung.

Das tvR trägt die ihm von der PG oder der GIZ angezeigten Rückzahlungen in eine Liste mit noch offenen Rückzahlungen ein. In dieser Liste trägt das tvR ein, ob eine Rücksprache mit der GIZ noch aussteht oder ob es bereits mit der GIZ dazu gesprochen hat. Bis wann die GIZ die Forderung zurückzahlen sollte, hält das tvR in der Liste nicht nach. Nach eigenen Angaben überwacht das tvR über das HKR-Verfahren täglich die Zahlungseingänge. Quartalsweise sendet das tvR die Liste offener Rückzahlungen an die

¹⁶ Uns ist die Vorgehensweise des Titelverwalters mit den höchsten Ausgaben für Aufträge an die GIZ (Kapitel 2301 Titel 896 03) bekannt. Wir gehen davon aus, dass alle tvR in Ihrem Haus einheitlich und daher ebenso verfahren.

GIZ und bespricht Verzögerungen mit den dortigen Ansprechpartnern. Einzelfallbezogene Zahlungserinnerungen versendet das tvR nicht.

Das tvR fertigt eine AAO und leitet diese an die Bundeskasse, nachdem es im HKR-Verfahren einen Zahlungseingang der GIZ festgestellt hat. In einigen Fällen kann die Bundeskasse die Rückzahlungen der GIZ nicht korrekt zuordnen. Solche Zahlungseingänge bucht sie zunächst auf einem Verwahrkonto und informiert Ihr Haus über den Zahlungseingang. Ihre Titelverwalter klären, worum es sich bei der Einzahlung handelt. Konnten Sie eine Zahlung einer Rückforderung der PG oder der PÜ zuordnen, erstellt das tvR die AAO für die Bundeskasse. Durch den beschriebenen Prozess überschreibt das System den ursprünglichen Buchungstext und der Verwendungszweck ist auf dem Einnahmetitel nicht mehr erkenntlich. Abschließend löscht das tvR den Fall aus seiner Liste der offenen Rückzahlungen.

Sie nutzen für die AAO den Mahnschlüssel 61100. Bei Forderungen mit dieser Kennung informiert die Bundeskasse die Titelverwalter bei Zahlungsverzug 14 Tage nach Fälligkeit mit einer Rückstandsanzeige über ausstehende Forderungen. Die Bundeskasse versendet in diesen Fällen keine automatisierte Mahnung und berechnet keine Verzugszinsen oder Säumniszuschläge.

Die PG veranlasst zudem die Rückzahlungen, die sich aus den jährlichen Grundsatzprüfungen der PÜ ergeben. Der Ablauf zu diesen Zahlungen stellt sich für die letzten Jahre wie folgt dar:

Tabelle 1

BMZ erstellt AAO nach dem Zahlungseingang

Für die Rückzahlung zum Geschäftsjahr 2016 erstellte das BMZ die AAO sechs Monate nach Zahlungseingang bei der Bundeskasse.

Geschäftsjahr GIZ	Eingang Bericht Grundsatzprüfung	Information durch PG an tvR	Zahlungs- ziel	Zahlungs- eingang Bundeskasse	Datum der AAO des tvR
2015	18.09.2018	27.09.2018	---	26.10.2018	29.10.2018
2016	25.10.2019	05.11.2019	06.12.2019	06.12.2019	02.06.2020
2017	19.02.2021	08.04.2021	30.04.2021	01.06.2021	02.06.2021
2018	06.04.2022	21.04.2022	21.06.2022	11.05.2022	18.05.2022
2019	07.02.2023	10.02.2023	31.05.2023	01.03.2023	23.05.2023
2020	27.10.2023	In Klärung mit GIZ.			

Quelle: Unterlagen des BMZ.

Sie konnten einige Zahlungen der GIZ erst mit Zeitverzug den Rückforderungen zuordnen, weil die GIZ einen zu allgemeinen Buchungstext genutzt hatte. In anderen Fällen hatte die GIZ wiederholt nach dem Kassenzeichen gefragt. Dabei ist Ihren Aussagen und den eingesehenen AAO zufolge das Kassenzeichen für alle Rückzahlungen der GIZ gleich.

(2) Indem Sie Ihre Forderungen nicht unverzüglich mit einer AAO zum Soll stellen, verstoßen Sie gegen Nummer 3.1 VV-BHO zu § 34. Eine AAO für die Bundeskasse erstellen Sie erst, wenn Sie im HKR-Verfahren einen Zahlungseingang verzeichnen oder die Bundeskasse Sie dazu auffordert. Ihr Verzicht auf die unverzügliche Sollstellung von Rückforderungen gegenüber der GIZ führt zu vermeidbaren Verzögerungen bei der Zuordnung der Zahlungen. Bei einer vorliegenden AAO kann die Bundeskasse den Zahlungseingang sofort der Sollbuchung zuordnen und auf dem korrekten Einnahmetitel verbuchen. Außerdem könnten Sie der GIZ mit der Rückforderung sogleich den zu verwendenden Buchungstext entsprechend der AAO vorgeben. Rückfragen zwischen der Bundeskasse, der GIZ und innerhalb Ihres Hauses wären kaum noch erforderlich. Zusätzlich würde sich der Koordinierungsaufwand zu den Zahlungseingängen für alle Beteiligten verringern. Darüber hinaus erhielten Sie bei der sofortigen Sollstellung der Rückforderungen von der Bundeskasse nach 14 Tagen automatisch eine Rückstandsanzeige, wenn die GIZ die Rückforderung nicht innerhalb der vorgegebenen Zahlungsfrist begleicht. Damit wären Sie ohne zusätzlichen Aufwand zeitnah über ausstehende Forderungen informiert und könnten die Sachverhalte ohne weiteren Verzug mit der GIZ klären. Voraussetzung für Ihre unverzügliche Sollstellung der Rückforderungen an die GIZ ist die Kenntnis des konkreten Rückforderungsbetrages. Dazu ist eine zeitnahe Information der GIZ über die von ihr berechneten, ebenfalls zu erstattenden Zinsen und Zuschläge erforderlich.

Weiterhin beanstanden wir, dass Sie hausintern nicht geregelt haben, wer Kosten infolge von Feststellungen der PÜ von der GIZ zurückfordert.

Wir sehen keine Notwendigkeit, der GIZ eine Zahlungsfrist von zwei Monaten einzuräumen. Wie im normalen Geschäftsverkehr üblich, sollte die GIZ Ihren Forderungen innerhalb von 30 Tagen nachkommen können. Da Sie derzeit nur quartalsweise die Liste der ausstehenden Forderungen mit der GIZ besprechen, kann es bis zu fünf Monate dauern, bis Sie erstmals bei der GIZ zu einer offenen Forderung nachfragen.

(3) Wir haben gebeten, Ihre Forderungen an die GIZ unverzüglich mit einer AAO gegenüber der Bundeskasse anzuzeigen und somit zum Soll zu stellen. Sie sollten die AAO entsprechend Nummer 11.2 Absatz 5 VerfiB-MV/TV-HKR zeitgleich mit Ihrer Zahlungsaufforderung erstellen und der GIZ den Gesamtbetrag, das Kassenzeichen und den konkreten Buchungstext mitteilen.

Darüber hinaus sollten Sie die bisher gewährte Zahlungsfrist für Rückzahlungen der GIZ auf eine im allgemeinen Geschäftsverkehr übliche Zahlungsfrist verkürzen und die

PO entsprechend anpassen. Das Verfahren für Ihre Rückforderungen infolge von Prüfungsfeststellungen der PÜ sollten Sie verbindlich regeln.

(4) Sie haben zugesagt, das Verfahren, unter Berücksichtigung unserer Empfehlungen, zu optimieren. Erhaltene Rückzahlungen wollen Sie in der entsprechenden Liste der Rückzahlungen nicht mehr löschen, sondern als erfolgte Rückzahlungen in der Liste aufführen.

Sie haben erklärt, der GIZ künftig eine Zahlungsfrist von 30 Tagen einzuräumen und die PO entsprechend anzupassen. Sie würden hierzu die Verfahrensabläufe, auch im Sinne der Verwaltungsvereinfachung, in der GIZ und in Ihrem Haus optimieren. Sie haben zugesagt, die PO dahingehend zu ergänzen, dass die PG für die Feststellungen der PÜ zuständig ist. Für Rückforderungen infolge von Feststellungen der PÜ sei das jeweils zuständige tvR zuständig. Eine Regelung sei hierfür nicht notwendig. Daneben bestehe die hausinterne Vereinbarung, dass das tvR des Titels 896 03 Bilaterale Technische Zusammenarbeit Rückforderungen aufgrund von titelübergreifenden Feststellungen bearbeite.

(5) Wir begrüßen Ihre Zusagen, die zu einem besseren Forderungsmanagement beitragen sollen. Diese beinhalten die Anpassungen im Monitoring, die verkürzte Zahlungsfrist von 30 Tagen für Rückzahlungen der GIZ und damit einhergehende Verbesserungen Ihrer Verfahrensabläufe sowie entsprechenden Anpassungen in der PO.

Wir raten unverändert, die bestehenden Zuständigkeiten für Ihre Rückforderungen infolge von Prüfungsfeststellungen der PÜ in Ihren internen Regelwerken, wie der VI053 und der PO, schriftlich festzuhalten.

3.4 Folgewirkung von Prüfungsfeststellungen einheitlich regeln

(1) Die Umsetzung von Prüfungsfeststellungen der PG obliegt grundsätzlich den pR. Dies gilt auch für eventuelle Auswirkungen für die Beauftragung von Folgeprojekten. Übergreifende Erkenntnisse und Empfehlungen teilt die PG über die Referatsleitung G 32 den hierfür federführenden Arbeitseinheiten des BMZ mit. Diese entscheiden in eigener Verantwortung über die Umsetzung der Prüfungsempfehlungen. Eine Rücksprache mit der PG ist dabei nicht vorgesehen. Referat G 32 setze strukturelle Beanstandungen der PG als Beteiligungsführung gegenüber der GIZ durch. Laut PO soll die PG nur die Umsetzung wirtschaftlich oder fachlich bedeutsame Prüfungsfeststellungen innerhalb von drei Jahren nach Prüfungsabschluss kontrollieren. Die Begriffe „wirtschaftlich“ und „fachlich bedeutsam“ definieren Sie in diesem Zusammenhang nicht.

(2) Es hängt von der Auslegung der Prüfungsfeststellung durch das jeweilige pR ab, ob es diese auch in künftigen Projekten umsetzt. Sie regeln keinen Verfahrensablauf, der

im Fall von Unstimmigkeiten zwischen pR und PG klare Vorgaben macht. Wir kritisieren, dass Sie besonders langfristige und referatsübergreifende Fehler nicht oder nicht einheitlich abstellen. Dies birgt die Gefahr, dass Sie Haushaltsmittel wider besseres Wissen unwirtschaftlich verwenden. Da Sie auch die Voraussetzungen für eine Kontrollprüfung nicht eindeutig regeln, stellen Sie kein einheitliches Vorgehen Ihres Hauses sicher.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, klare Vorgaben für den prüfungs- und referatsübergreifenden Umgang mit Prüfungsfeststellungen der PG für Ihr Haus zu erarbeiten. Ziel muss es sein, widersprüchliches Vorgehen sowohl der pR untereinander als auch zwischen den pR und der PG zu vermeiden.

(4) Sie legten uns das bisher in Ihrem Haus geregelte Verfahren im Umgang mit Prüfungsfeststellungen der PG dar. Sie sagten zu, künftig zu regeln, dass das Abweichen von Prüfungsfeststellungen nur unter Beteiligung der PG erfolgen dürfe.

(5) Wir begrüßen, dass Sie unsere Empfehlung umsetzen werden.

3.5 Systemische Fehler umfassend korrigieren

(1) Ziel der Prüfungen durch die PG ist es u. a., den ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen sowie zweckentsprechenden Mitteleinsatz durch die GIZ sicherzustellen.¹⁷

Die PG prüft anhand einer Stichprobe von Belegen. Fehlerhaft abgerechnete Aufwendungen forderte die PG von der GIZ entweder zurück oder sie fordert eine verursachungsgerechte Abrechnung an. Die Feststellungen der PG bezogen sich auf die Belege der während der jeweiligen Prüfung gezogenen Stichproben. Dabei treten laut den Jahresberichten der PG regelmäßig wiederkehrende Feststellungen sowie solche von übergreifender Bedeutung (systemische Fehler) auf. Sie veranlassen nicht, dass die GIZ diese Fehler umfassend korrigiert. Die PG rechnet in der Stichprobe gefundene systemische Fehler nicht über den jeweiligen Projekt- und Prüfungszeitraum hoch. Aufgrund des Auftragsverhältnisses zwischen BMZ und GIZ könnten nur dann Aufwendungen zurückgefordert werden, soweit ein Schaden für das BMZ entstanden sei. Einen entsprechenden Nachweis könne die PG nur aus einer laufenden Prüfung heraus erbringen. Sie weite den Prüfungsumfang in der Regel nicht auf sämtliche von einem systemischen Fehler betroffenen Belege aus. Auch ziehe ein Verdacht auf einen systemischen Fehler nicht zwingend eine querschnittliche Prüfung zu diesem Thema nach sich.

Beispielhaft für diese systemischen Fehler ist die Abrechnung von Bewirtungsaufwendungen. Die PG monierte seit dem Jahr 2018 wiederholt, dass die GIZ regelmäßig überhöhte oder unzulässige Kosten abrechnete. Solche Fälle diskutierten Sie in den regelmäßigen Gesprächen mit der GIZ. Ziel dieser Gespräche war, das künftige

¹⁷ Siehe Tz. 1.

Abrechnungsverhalten der GIZ zu verändern. Im Fall der Bewirtungskosten erarbeitete die GIZ im Jahr 2022 erstmalig eine Bewirtungskostenrichtlinie.

(2) Sie kommen Ihrer Aufgabe nicht vollumfänglich nach, den ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Mitteleinsatz bei der GIZ sicherzustellen. Die von der PG durchgeführten Belegprüfungen beruhen auf Stichproben. Eine Stichprobenprüfung sollte einen Rückschluss auf die Richtigkeit der geprüften Grundgesamtheit zulassen. Ein systemischer Fehler in einer Stichprobe lässt die Vermutung zu, dass sich dieser Fehler zumindest durch die Grundgesamtheit der Belege dieser Prüfung zieht. Um dieser Vermutung nachzugehen, sollte die PG die jeweilige Stichprobe schrittweise erweitern. Nur so können Sie einen wirtschaftlichen Schaden des Bundes abwenden. Dies kann im Extremfall eine Vollprüfung der Belege nach sich ziehen. Die PG identifizierte zwar regelmäßig systemische Fehler im Abrechnungsverhalten der GIZ. Sie zogen jedoch nur die finanziellen Konsequenzen für den jeweils durch die Stichprobe erfassten Teil der Belege.

(3) Finanzielle Schäden zu Lasten des Bundeshaushalts sollten vermieden werden. Soweit Sie bei systemischen Fehlern den Schaden nicht beziffern können, müssten Sie ihn ggf. durch eine Vollprüfung ermitteln. Sie sollten die Korrektur aller systemischen Fehler sicherstellen. Es steht Ihnen frei, zur Erleichterung der Umsetzung Verfahrensregelungen mit der GIZ zu vereinbaren.

(4) Sie führten aus, dass systemischen Fehlern auf verschiedene Arten nachgegangen werden könne. Systemische Fehler müssten nicht zwingend eine querschnittliche Prüfung nach sich ziehen. Eine Querschnittsprüfung setzen Sie erst an, wenn ein hinreichender Verdacht auf einen systemischen Fehler bestehe. Alle bisher von der PG festgestellten systemischen Fehler seien korrigiert oder in Bearbeitung. Um bei systemischen Fehlern den Schaden beziffern zu können, entscheide die PG im Einzelfall, ob eine erweiterte Prüfung, eine Vollprüfung oder eine andere Vorgehensweise erforderlich sei. Die PG habe so z. B. bei der Thematik der Bewirtungsaufwendungen Veränderungen bewirkt und Rückforderungen gestellt. Im Fall der sogenannten Direktumsetzungen haben Sie die GIZ aufgefordert, alle abgerechneten Kosten zu ermitteln und mitzuteilen. Sie widersprechen ausdrücklich unserer Wertung, dass Sie den ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Mitteleinsatz bei der GIZ nicht sicherstellen.

(5) Ihr Vorgehen im Fall der Direktumsetzungen zeigt, dass andere Wege möglich sind, um systemische Fehler vollumfänglich zu korrigieren. Wir bekräftigen daher unsere Empfehlung einheitliche Vereinbarungen mit der GIZ zu treffen, wie derartige Fehler künftig umfassend berichtet werden sollen. Dabei sollten Sie die Verantwortung nicht alleine auf die GIZ auslagern. Die Verantwortung für eine ausreichende Prüfung und Kontrolle der Fehlerermittlung durch die GIZ sehen wir ausschließlich bei Ihnen. Auch die Hochrechnung eines systemischen Fehlers auf die Grundgesamtheit der Belege ist eine Möglichkeit, die Sie mit der GIZ in Erwägung ziehen können.

3.6 Zentrales Monitoring einführen

(1) Nachdem die PG oder die PÜ eine Prüfung beendet haben, sind innerhalb des BMZ die pR und tvR mit der weiteren Umsetzung der Prüfungsfeststellung betraut.¹⁸

Die PG kontrolliere gegebenenfalls bei Folgeprüfungen, ob und wie die GIZ und die pR die Prüfungsfeststellungen bisher umgesetzt haben. Den jeweiligen Sachstand könne sie dazu den Prüfungsakten entnehmen. Informationen über noch offene Prüfungsfeststellungen tausche die PG in ihren internen Besprechungen aus, soweit ihr diese bekannt seien. Das tvR überwacht die offenen Forderungen aus Rückzahlungen in einer Excel-Liste. Dort trägt es den Stand der Rücksprache mit der GIZ ein. Eine Zahlungsfrist der GIZ hält das tvR in der Liste nicht nach. Sobald das tvR den Zahlungseingang feststellt, löscht es die Forderung aus seiner Liste.

Anweisungen zum zeitlichen Ablauf der internen Umsetzung der Prüfungsfeststellungen enthalten Ihre hausinternen Regelungen¹⁹ nicht. Sie verpflichten die pR nicht der PG mitzuteilen, was infolge der getroffenen Prüfungsfeststellungen veranlasst wurde. Ein zentrales Monitoring sämtlicher Prüfungsfeststellungen und deren Umsetzung sehen Sie nicht vor.

(2) Wir halten den bisherigen Prozess zur Umsetzung von Prüfungsfeststellungen der PG und der PÜ insgesamt für unzureichend. Die PG konnte bisher nicht beeinflussen, ob und wann ihre oder die Prüfungsfeststellungen der PÜ umgesetzt wurden. Ein fachlicher Austausch mit den pR und den tvR findet nur auf Initiative der PG statt. Das Fehlen von Regelungen zu einem zentralen Monitoring bergen das Risiko, dass Sie Prüfungsfeststellungen gar nicht oder mit erheblicher Verzögerung weiterverfolgen. Ein möglicher wirtschaftlicher Schaden für den Bund ist so nicht auszuschließen.

Sie haben keine vollständige Zusammenstellung über die geleisteten und offenen Rückzahlungen der GIZ. Das tvR löscht die Rückforderungen nach Zahlungseingang aus seiner Übersicht. Dadurch können Sie belastbare Aussagen zum Zahlungsverhalten der GIZ nur über Recherchen in den Projektakten treffen.

(3) Wir haben empfohlen zu regeln, wer und in welcher Form die Prüfungsfeststellungen weiterverfolgt sowie deren Umsetzung überwacht. Ein zentrales Monitoring kann dabei helfen, Abstimmungen zwischen den Akteuren zu automatisieren. So verringern Sie das Risiko, dass Sie Prüfungsfeststellungen mit zeitlichem Verzug auswerten und umsetzen. Die PG sollte dabei die Federführung innehaben. Die bisherigen Zusammenstellungen der tvR zum Zahlungsverhalten der GIZ sollten Sie in ein zukünftiges Monitoring ebenfalls integrieren. Dabei sollten Sie vor allem Wert auf die Dokumentation des Zahlungsverhaltens der GIZ legen.

¹⁸ Siehe Tzn. 3.2 bis 3.4.

¹⁹ Siehe Tz. 2.1.1.

(4) Sie betonten, dass es nicht Aufgabe der PG sei, Prüfungsfeststellungen umzusetzen. Projektübergreifende und systemische Fehler würden bereits durch die PG weiterverfolgt und gemonitort. Sie sagten zu, dass die PG künftig alle Prüfungsfeststellungen weiterverfolge sowie deren Umsetzung überwache. Dafür würden Sie ein zentrales Monitoring bei der PG etablieren.

(5) Wir begrüßen Ihre Zusagen und deren Umsetzung. Wir werden uns zum gegebenen Zeitpunkt über den Stand der Umsetzung informieren.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Pomian, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.