

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 II - Preisobergrenze



16. Dezember 2025

Geschäftszeichen: II 3 - 0000303 II

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	7
2	Die Preisobergrenze für Einzelkosten.....	8
2.1	Vertragliche Regelungen nachschärfen.....	8
2.2	Unkenntnis über Preisobergrenze ausräumen	10
2.3	Zuständigkeit zur Überwachung der Preisobergrenze regeln	12
2.4	Ausnahmetatbestände klar definieren	14
2.5	Ausdehnung der Preisobergrenze durch Änderungsangebote verhindern	15
2.6	Altprojekte beenden, um Preisobergrenze anzuwenden	22
2.7	Umgang mit nicht verursachungsgerechten Kosten klar und preisrechtskonform regeln	24
3	Funktionierende und damit wirtschaftliche Preisobergrenze sicherstellen	26

Abkürzungsverzeichnis

B

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

BV *Besondere Vereinbarung zu § 11 des Generalvertrages 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*

E

EZ *Entwicklungszusammenarbeit*

G

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

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)*

L

LSP *Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten*

P

POG *Preisobergrenze*

pR *projektführende(s) Referat(e)*

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

PÜ *Preisüberwachungsstelle beim Regierungspräsidium Darmstadt*

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 zweiten Teil dieser Prüfung hat sich der Bundesrechnungshof mit der Wirkungsweise und der Anwendung der Preisobergrenze (POG) durch das BMZ befasst. Die POG kann bei konsequenter Anwendung ein funktionierendes Wirtschaftlichkeitsinstrument darstellen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Umgehung der POG konsequent durch das BMZ unterbunden wird. Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

0.1

Das BMZ hat es bisher versäumt, die Details der POG vertraglich zu regeln. Es erkennt keinen dahingehenden Handlungsbedarf. Der Bundesrechnungshof hat dringend empfohlen, den Gesellschaftsvertrag um entsprechende Regelungen zu ergänzen, um für alle Akteure eine einheitliche und verbindliche Anwendungsgrundlage zu schaffen (Tz. 2.1).

0.2

Das Prozedere der POG ist den betroffenen Arbeitseinheiten im BMZ bisher kaum bekannt. Das BMZ macht dieses Wirtschaftlichkeitsinstrument damit quasi wirkungslos. Ob die GIZ die POG überschreitet, wird aufgrund dieser Unkenntnis nicht ausreichend überwacht. Der Bundesrechnungshof hat dem BMZ empfohlen, die Handlungsanweisungen für seine Mitarbeitenden zu konkretisieren. Das BMZ hat teilweise zugesagt, dies umzusetzen (Tzn. 2.2 und 2.3).

0.3

Das BMZ hat Ausnahmetatbestände geregelt, in denen die GIZ die beauftragte POG überschreiten darf. Dabei lässt es Interpretationsspielräume zu, deren Deutungshoheit allein der GIZ obliegt. Das BMZ hat erwogen, die Ausnahmetatbestände um entsprechende Definitionen und Beispiele zu ergänzen. Der Bundesrechnungshof hat zusätzlich empfohlen, die Regelungen zu den Ausnahmetatbeständen zu überarbeiten. Gleichzeitig sollte das BMZ die Anwendung und Auslegung der Ausnahmetatbestände mithilfe seiner Prüfgruppe (PG) untersuchen (Tz. 2.4).

0.4

Außerhalb des Anwendungsbereichs der Ausnahmetatbestände kann die GIZ dem BMZ zu ihren Projekten Änderungsangebote mit Auftragswertaufstockungen einreichen. Durch diese Möglichkeit werden die Wirkungen der POG eingeschränkt. Das BMZ hat bestritten, dass die GIZ Änderungsangebote einreiche, um die POG zu umgehen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMZ empfohlen, normale Kostensteigerungen in Änderungsangeboten zu identifizieren und nicht zu genehmigen (Tz. 2.5).

0.5

Das BMZ duldet bisher, dass Projekte über die maximal mögliche Projektlaufzeit hinaus verlängert werden. Mangels entsprechender Schlussrechnung werden Projekte mit einem Laufzeitbeginn vor Einführung der POG so von deren Anwendung ausgeschlossen. Der Bundesrechnungshof hat in 40 % der Projekte des Prüfungszeitraums Laufzeitüberschreitungen festgestellt. Das BMZ wies darauf hin, dass die Zahl der Projekte mit einer Laufzeit von über zehn Jahren bereits reduziert würde. Der Bundesrechnungshof empfiehlt trotzdem weiterhin, Altprojekte auf ihre Laufzeit hin zu überprüfen und kurzfristig zu beenden (Tz. 2.6).

0.6

Die GIZ buchte in rund der Hälfte der von der PG geprüften Projekte Kosten nicht verursachungsgerecht um. Dies geschieht mit Zustimmung des jeweiligen projektführenden Referats (pR). Die PG des BMZ beanstandet diese Vereinbarungen nachträglich nicht mehr. Der Bundesrechnungshof hat dem BMZ empfohlen, diese Praxis einzustellen und seine pR entsprechend zu schulen. Das BMZ sagte zu, entsprechende Regelungen und Schulungen seiner Beschäftigten zu prüfen (Tz. 2.7).

1 Vorbemerkung

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

Die GIZ ist ein Bundesunternehmen im alleinigen Eigentum des Bundes. Ihr satzungsmäßiger Zweck ist es, die internationale Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung und internationale Bildungsarbeit zu fördern. Die GIZ soll die Bundesregierung dabei unterstützen, deren entwicklungspolitische Ziele wirtschaftlich zu erreichen. Die GIZ hatte im Jahr 2024 Einnahmen von 3,7 Mrd. Euro (Plan 2025: 3,4 Mrd. Euro) in ihrem gemeinnützigen Bereich. Davon stammten 2,5 Mrd. Euro (Plan 2025: 2,3 Mrd. Euro) aus dem Einzelplan 23.¹

In Ihrem Auftragsverfahren mit der GIZ sind die preisrechtlichen Vorgaben der Verordnung PR Nummer 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen² (PreisV 30/53) und die Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (LSP) maßgebend. Die GIZ rechnet die von Ihnen beauftragten Projekte³, wie in den jeweiligen Auftragschreiben vereinbart, zum Selbstkostenerstattungspreis ab. Diese ermittelt die GIZ anhand der tatsächlich angefallenen Selbstkosten nachkalkulatorisch nach Abschluss des Projekts.

Anlass unserer Prüfung waren die finanzielle Bedeutung des Auftragsprozesses sowie die Kontrolle zum Sachstand Ihrer Zusagen anlässlich einer früheren Prüfung zur Preisbildung und Preisprüfung. Dies betrifft die Einführung einer POG 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 zweiten Teil der Prüfung haben wir uns mit der Wirkungsweise und Anwendung der POG durch das BMZ und die GIZ befasst. Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2018 bis 2021. Wir haben jedoch auch Erkenntnisse einbezogen, die vor und nach dem Prüfungszeitraum lagen.

¹ GIZ, [Jahresabschluss 2024](#), zuletzt abgerufen am 29. Oktober 2025.

² 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 worden ist.

³ Synonym: Vorhaben, Maßnahme, Modul.

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.⁴ Wir werden noch offene Punkte zum gegebenen Zeitpunkt wieder aufgreifen und die Umsetzung Ihrer Zusagen nachhalten.

2 Die Preisobergrenze für Einzelkosten

Vor dem Jahr 2018 beauftragten Sie Projekte zum Selbstkostenerstattungspreis ohne POG. Damit bestand ein grundsätzlicher Kosten-Erstattungsanspruch der GIZ Ihnen gegenüber. Die GIZ konnte höhere Kosten abrechnen, als sie vorkalkulatorisch im Angebot geschätzt hatte. Als Folge unserer Prüfung Preisbildung und Preisprüfung beauftragen Sie seit dem 1. Januar 2018 die GIZ bei Neu- und Folgeprojekten⁵ mit einer POG auf Einzelkosten. Alle dem Projekt auftragsgemäß zurechenbaren Einzelkosten unterliegen damit einer Kostendeckelung, höhere Einzelkosten kann die GIZ Ihnen gegenüber grundsätzlich nicht mehr abrechnen.⁶ Eine Deckungsfähigkeit zwischen Einzelkosten und Gemeinkosten oder Umsatzsteuer ist ausgeschlossen. Auch wenn die nachkalkulatorischen Gemeinkosten und Umsatzsteuer niedriger ausfallen als vorab geschätzt, kann die Differenz nicht für Mehrausgaben bei den Einzelkosten genutzt werden. Für fünf Sachverhalte vereinbarten Sie mit der GIZ ein Abweichen von der POG für Einzelkosten (Ausnahmetatbestände). Bei diesen fünf Ausnahmetatbeständen kann die GIZ unter bestimmten Voraussetzungen Überschreitungen der vereinbarten Obergrenze für Einzelkosten abrechnen.

Änderungsangebote⁷ und Aufstockungen für zum Stichtag 1. Januar 2018 bereits laufende Projekte unterliegen nicht der POG.⁸

2.1 Vertragliche Regelungen nachschärfen

(1) Sie vereinbarten mit der GIZ in Ihrem Schreiben vom 17. Juli 2017 eine Obergrenze auf Einzelkosten wie Sie auch § 7 Absatz 1 Satz 2 PreisV 30/53 vorsieht. Sie begrenzt die Erstattung von Einzelkosten auf die im Angebot genannte Summe der Einzelkosten.

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

⁵ Von Ihnen auch als Fortführungsvorhaben bezeichnet.

⁶ Siehe Bundestagsdrucksachen 19/17370, 19/8074 und 20/673 sowie Jahresabschlüsse der GIZ für die Jahre 2017, 2018.

⁷ Synonym: Änderungsvorschlag/Änderungsvorschläge.

⁸ Siehe Bundestagsdrucksache 20/673 sowie Jahresabschlüsse der GIZ für die Jahre 2017 und 2018.

Ihre Beauftragungsschreiben (F7) weisen auf die POG nicht hin. Sie bitten die GIZ, sich bei Überschreitung des Angebotsschätzpreises oder Gesamtauftragswerts bei Ihnen zu melden. Darüber hinaus vereinbarten Sie für Projekte mit POG einen höheren kalkulatorischen Gewinnzuschlagssatz. Dies sei notwendig gewesen, um die kaufmännischen Risiken der GIZ zu beschränken. Ab dem Jahr 2018 galt ein höherer Satz für den Gewinnzuschlag. Diesen setzten Sie ab dem 1. Januar 2023 wieder herab; jedoch nicht auf das ursprüngliche Niveau. Für Finanzierungen⁹ galt über den 31. Dezember 2017 ein Gewinnzuschlagssatz von 1 % fort (Ausnahme bildeten Örtliche Zuschüsse mit höherem Gewinnzuschlag vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2022, vergleiche Tabelle 1. Die Besondere Vereinbarung zu § 11 des Generalvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland (Bund) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH über die Durchführung von Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit vom 10./19. November 2003 in der nach Änderungsvertrag vom 6. Dezember 2022 konsolidierten Fassung (BV) sieht für Finanzierungen keinen höheren Gewinnaufschlag für Örtliche Zuschüsse vor. Sowohl Sie als auch die GIZ gehen in ihren internen Dokumenten davon aus, dass ein erhöhter Gewinnzuschlagssatz bei Örtlichen Zuschüssen angewendet wird.

Tabelle 1

Kalkulatorische Gewinnzuschlagssätze im Zeitverlauf

	bis 31. Dezember 2017	1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2022	ab 1. Januar 2023
	<i>in %</i>		
Neu- und Folgevorhaben	1,00	deutlich erhöht	erhöht
Finanzierungen	1,00	1,00	1,00
Ausnahme: Örtliche Zuschüsse	1,00	deutlich erhöht	nicht eindeutig geregelt

Quelle: BMZ.

(2) Sie haben die grundsätzliche Anwendung der POG nicht vertraglich geregelt. Ihre BV regelt nur die Gewinnaufschlagssätze und die Ausnahmetatbestände. Die einzige „vertragliche“ Regelung ist damit Ihr Schreiben an die GIZ vom 17. Juli 2017.

Offensichtlich hat sich ein Übertragungs- oder Auslegungsfehler der BV durch die GIZ beim Gewinnaufschlagsatz für Örtliche Zuschüsse ergeben. Damit besteht das Risiko,

⁹ Der Begriff Finanzierungen ist nach dem [Beschaffungsbericht 2023 der GIZ](#) ein Oberbegriff für verschiedene Vertragsarten. Er umfasst Finanzierungsverträge, Zuschussverträge, Grant Agreements und örtliche Zuschüsse. Der Empfänger eines Finanzierungsvertrags, Grant Agreements oder Zuschussvertrags trägt die Durchführungsverantwortung für die finanzierte Maßnahme. Zuletzt abgerufen am 31. Juli 2025.

dass die GIZ für Neu- und Folgeprojekte ab dem 1. Januar 2023 mit einem überhöhten Gewinnzuschlagsatz abrechnet.

(3) Sie sollten Ihren Generalvertrag um die Regelung der POG ergänzen. Dies können Sie auch mit einer BV veranlassen. Darüber hinaus sollten Sie prüfen, ob die GIZ ab dem 1. Januar 2023 Örtliche Zuschüsse mit einem vertraglich nicht vorgesehenen überhöhten Gewinnaufschlagsatz abrechnet. Sollte dies der Fall sein, sollten Sie die zu viel gezahlten Mittel zurückfordern.

(4) Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass hinsichtlich des Gewinnzuschlages zwischen TZ-Direktleistungen und dem Instrument der Finanzierungen zu unterscheiden sei.

In der BV sei zwar der Gewinnzuschlag für Finanzierungen geregelt. Hierunter fielen aber keine Örtlichen Zuschüsse. Dies sei auch dem Schreiben zur Einführung der POG vom 17. Juli 2017 zu entnehmen, in dem Örtliche Zuschüsse nicht als Finanzierungsart mit 1 % Gewinnzuschlag aufgeführt seien.

(5) Wir haben nicht die Höhe des Zuschlagssatzes für Örtliche Zuschüsse in Frage gestellt, sondern Sie auf die unvollständigen Regelungen im GV und der BV ab dem 1. Januar 2023 und deren mögliche Konsequenzen hingewiesen.

Wir empfehlen Ihnen daher, entsprechend Ihrem Schreiben vom 17. Juli 2017, explizit den Gewinnzuschlag für örtliche Zuschüsse auch im GV oder in der BV darzustellen. Mit Hilfe dieser vertraglichen Grundlagen können Sie dem Risiko der Fehlabrechnung durch die GIZ entgegentreten, denn die GIZ subsumiert diese Örtlichen Zuschüsse unter den Begriff Finanzierungen (siehe z. B. Tz. 3, Beschaffungsbericht 2023 der GIZ).

Darüber hinaus bekräftigen wir unsere Forderung, die Regelung zur POG in den GV aufzunehmen.

2.2 Unkenntnis über Preisobergrenze ausräumen

(1) Die pR sind zentraler Dreh- und Angelpunkt für die Beauftragung der GIZ. Sie sind die ersten Ansprechpartner der GIZ und verantworten z. B. Änderungsangebote mit Aufstockungen der Auftragswerte¹⁰ sowie Genehmigungen von Kostenüberschreitungen aufgrund von Ausnahmetatbeständen.

Mit einer Ausnahme kannten die befragten pR die POG, ihre Regeln und die Ausnahmetatbestände nicht. Ihre Grundsatzdokumente, das Handbuch der bilateralen EZ Handreichung Nummer HR023 Verfahrensablauf für die Planung und Durchführung von Maßnahmen der FZ und TZ (HR023) und das Handbuch der bilateralen EZ

¹⁰ Synonym: Angebotsschätzpreis.

Handreichung Nummer HR067 Verfahren Sektor- und Globalvorhaben (gültig ab 1. Januar 2023) (HR067), enthalten keinen Hinweis auf die POG für Einzelkosten.¹¹ Gleiches gilt für Ihre Handreichungen zur jährlichen Berichterstattung und zum Schlussbericht. Erst Ende Dezember 2021 nahmen Sie in die HR023 einen Verweis auf das Handbuch der bilateralen EZ Verfahrensinformation Nummer VI053 Erläuterungen zur sachlichen und rechnerischen Feststellung von Schlussrechnungen der GIZ (Titel 896 03 und 896 06) (VI053) auf. Gleiches gilt für die Ausnahmetatbestände. Diese führten Sie nur in Ihrer Hausinformation vom 11. Dezember 2017 zur Einführung der POG stichpunktartig auf. In der Schulung "Verfahrensführerschein" ist dieses Thema nicht aufgenommen. Im Formular „Angebotsänderung: Formblatt mit Begründung“ nahmen Sie folgende Punkte auf:

- Aufstockung von BMZ-Mitteln (um mehr als 30 000 Euro) aufgrund von Eintreffen eines Ausnahmetatbestandes zur Überschreitung der POG. Der Änderungsanlass konzeptneutrale Aufstockung (um mehr als 30 000 Euro) entfiel.
- Aufstockung von BMZ-Mitteln i. d. R. bei gleichzeitigem Vorliegen eines anderen oben angegebenen Anlasses.

Die PG stellte im Jahresbericht 2022 fest, dass die pR ihr keine Vorschläge für vertiefte Prüfungen laufender Projekte der GIZ unterbreiteten. Auch Hinweise in Ihrem Intranet, in Schulungen zur Gemeinsamen Verfahrensreform (GVR)¹² und gezielte Ansprachen von Kolleginnen und Kollegen durch die PG seien erfolglos geblieben. Anfragen von den pR an die PG zur Überschreitung der POG aufgrund eines Ausnahmetatbestandes gab es nicht.

(2) Sie haben es bis jetzt versäumt, explizite Regelungen zur POG in Ihre Handreichungen und Verfahrensinformationen aufzunehmen. Sie haben in diesen Dokumenten keinen Verfahrensablauf für die pR festgeschrieben, wie diese die Einhaltung der POG prüfen und dokumentieren sollen. Ihre Handreichungen und Verfahrensinformationen sind damit ungeeignet, die POG und ihre Ausnahmetatbestände bei den pR bekanntzumachen und zu verfestigen. Die Erwähnung der POG im Begründungsblatt für Angebotsänderungen ist dafür unzureichend. Dies zeigt auch die Nichtbeauftragung der PG zur vertieften Prüfung. Wir sehen die POG als eines Ihrer zentralen Instrumente für die wirtschaftliche Durchführung der Projekte. Durch die Nicht-Unterrichtung Ihrer Mitarbeitenden machen Sie dieses Instrument wirkungslos. Es besteht damit das Risiko, dass die pR Auftragswertüberschreitungen genehmigen, die der Kappung durch die POG unterlägen hätten.

¹¹ Nachfolgend bezeichnen wir die Schritte der Modulbeauftragung in dem Format „Schritt MX GVR“ ohne die konkrete Handreichung zu nennen.

¹² Mit der 2017 in Kraft getretenen GVR regelten Sie die Verfahren zur Planung und Steuerung mit den staatlichen Durchführungsorganisationen neu. Dabei passten Sie die gesamten Prozesse der Planung und Implementierung von Programmen und Modulen an.

(3) Sie sollten den Verfahrensablauf zur Prüfung der POG und deren Ausnahmetatbestände unverzüglich in die entsprechenden Handreichungen und Verfahrensinformationen aufnehmen. Darin sollten Sie z. B. einheitlich den pR vorgeben, wie sie die Ausnahmetatbestände zu prüfen und zu dokumentieren haben. Zusätzlich sollten Sie in allen betreffenden Handreichungen und Verfahrensinformationen hervorheben, dass die PG bei Beratungsbedarf oder Unsicherheiten kontaktiert werden soll. Wir haben empfohlen, Ihre überarbeiteten Handreichungen und Verfahrensinformationen mit Schulungen der pR einzuführen.

(4) Sie haben mitgeteilt, dass die Themen POG und Ausnahmetatbestände mittlerweile in den sonstigen Dokumenten des Handbuchs der bilateralen EZ SN063¹³ und SN094¹⁴ erläutert seien. Auch enthalte das sonstige Dokument SN063 Regelungen zum Umgang mit der POG für die pR. Die Handreichungen und Verfahrensinformationen des bilateralen EZ-Handbuchs verwiesen jedoch aufgrund der Anzahl nicht auf alle relevanten Dokumente des bilateralen EZ-Handbuchs. Eine Ergänzung der Handreichungen HR023 und HR067 um einen zentralen Verweis auf die SN063 oder eine entsprechend zu erstellende Verfahrensinformation prüfen Sie derzeit, um die Sichtbarkeit der Regelungen zur POG für die pR zu erhöhen. Auch prüfen Sie derzeit die Einführung einer hausweiten Schulung zur POG.

(5) Wir begrüßen, dass Sie unsere Hinweise aufgreifen wollen. Wir werden die Umsetzung Ihrer Zusagen zum gegebenen Zeitpunkt nachhalten.

2.3 Zuständigkeit zur Überwachung der Preisobergrenze regeln

(1) Ihr Schreiben vom 17. Juli 2017 und die BV legen für die GIZ eine Berichtspflicht (Sonderberichterstattung) Ihnen gegenüber fest, wenn eine Überschreitung der Einzelkosten absehbar ist. Gemäß Anlage 2 zur VI053 (Abgabeschreiben an die PG) prüft der Titelverwalter sowohl die Einhaltung des Auftragswerts als auch die Einhaltung der POG für Einzelkosten. Gegenüber wem die GIZ im Schlussrechnungsprozess mögliche Ausnahmetatbestände kommuniziert und nachweist, ergibt sich nicht aus der VI053. Laut Z 31 und der PG überwachen die pR dezentral die Einhaltung der POG während der Durchführung des Auftrags. Ein pR erklärte (das einzige der befragten Referate, das die POG kannte) zum möglichen Fall einer POG-Überschreitung bei der Durchführung: Die GIZ nähme Kontakt zu Z 31 (vormals GS 11, Titelverwalter des TZ-Titels) auf. Z 31 suche dann den Kontakt mit dem zuständigen pR. Vorher hätte die GIZ das pR bereits informell gebeten, ihre Änderungen inhaltlich zu unterstützen. Dagegen erklärte

¹³ Anmerkung Bundesrechnungshof: SN063 entspricht der damaligen Hausinformation vom Hausinformation vom 11. Dezember 2017 zur Einführung der POG.

¹⁴ Anmerkung Bundesrechnungshof: SN094 entspricht dem damaligen Schreiben des BMZ vom 17. Juli 2017 an die GIZ.

Z 31, dass es von einer Überschreitung der POG erst bei der Prüfung der Schlussrechnung erfahre.

Ihnen sei nicht bekannt, dass die Sonderberichterstattung der GIZ zur POG schriftlich als Verfahren bei Ihnen festgelegt sei. Ebenfalls sei Ihnen nicht bekannt, dass G 32 zentral und parallel zu den pR diese Information erhält. Ihr Handbuch der bilateralen EZ legt keine Informationspflicht der pR an die PG fest, wenn die GIZ einen Ausnahmetatbestand anwendet. Somit seien die pR nicht verpflichtet, bei Auftragswertüberschreitung oder -aufstockung aufgrund von Ausnahmetatbeständen die PG einzubinden.

(2) Mit der bereits in Tz. 2.2 dargestellten Regelunkenntnis riskieren Sie, Überschreitungen von Einzelkosten zu genehmigen, die nicht unter die Ausnahmetatbestände fallen. Dieses Risiko verstärkt sich durch die dezentrale Verantwortung der pR und das Fehlen eines Hinweises zur POG im Handbuch der bilateralen EZ. Es ist nachlässig, dass die pR die PG nicht unverzüglich informieren. Damit nehmen Sie sich die Möglichkeit, einen zentralen Überblick zu den Überschreitungen der Einzelkosten zu schaffen. Eine einheitliche Rechtsanwendung bei den Ausnahmetatbeständen in Ihrem Hause ist derzeit nicht sichergestellt.

(3) Wir haben unsere Forderung aus Tz. 2.2 bekräftigt. Sie sollten ein Verfahren zur Prüfung der POG für den gesamten Auftragsprozess im Handbuch der bilateralen EZ festlegen. Sie sollten die Verantwortlichkeiten klar und überschneidungsfrei für die einzelnen Abschnitte des Auftragsprozesses (Durchführung und Abschluss) regeln. Regelungslücken sind zu vermeiden. Künftig sollten die pR die PG unverzüglich einbinden, wenn die GIZ gegenüber den pR eine Überschreitung der POG anzeigt. Dies gilt unabhängig davon, ob ein Ausnahmetatbestand vorliegt.

(4) Sie führen aus, dass in der SN063¹⁵ unsere Forderungen bereits geregelt seien. Eine Konkretisierung der Angaben in diesem Dokument prüfen Sie (vgl. Tz. 2.2). Die SN063 gebe auch vor, dass sich die pR in Zweifelsfällen an das Referat G 32 und die PG wenden können. Eine generelle Einbindung der PG erachten Sie hingegen für nicht erforderlich. Dem Referat G 32 würden regelmäßig alle Überschreitungen der POG von der GIZ gemeldet. Die PG habe für das Prüfungsjahr 2026 eine Querschnittsprüfung für Projekte vorgesehen, welche die Ausnahmetatbestände in Anspruch genommen haben.

(5) Die Ausführungen des Sonstigen Dokumentes SN063 sind hinsichtlich unserer Empfehlungen und Forderungen nicht ausreichend. Wir halten unsere Empfehlung daher aufrecht, die Verantwortlichkeiten klar und überschneidungsfrei für die einzelnen Abschnitte des Auftragsprozesses zu regeln. Wir empfehlen Ihnen daher, die Angaben –

¹⁵ Anmerkung Bundesrechnungshof: Dieses Dokument ist deckungsgleich mit der Hausinformation vom 11. Dezember 2017.

wie von Ihnen angekündigt und entsprechend unseres Vorschlags – in dem Dokument SN063 zu konkretisieren.

2.4 Ausnahmetatbestände klar definieren

(1) Eine Überschreitung der Einzelkosten ohne Änderung der Modulzielindikatoren oder der Outputs kann die GIZ in nur fünf Fällen abrechnen (Ausnahmetatbestände). Die GIZ legt Ihnen dafür ein Änderungsangebot mit den höheren Kosten vor. Die Kostensteigerungsursache darf nicht aus dem Verantwortungsbereich der GIZ stammen (nicht mindestens grob fahrlässig oder durch unwirtschaftliches Verhalten). Die GIZ hat Ihnen frühzeitig und vor Eintritt der Kostensteigerung über das Vorliegen des Grundes zu berichten. Liegen diese Voraussetzungen vor, sind Sie zur Annahme des Änderungsangebots verpflichtet und tragen die Kostensteigerung.

Ihre Vereinbarungen mit der GIZ führen stichpunktartig die fünf Ausnahmetatbestände auf. Ihre Hausinformation vom 11. Dezember 2017 zur Einführung der POG enthält keine Definitionen, Erläuterungen oder Beispiele. Sie geben an, dass Spielräume bei der Formulierung der Ausnahmetatbestände von der POG vorhanden und gewollt sind. Andererseits seien die Ausnahmetatbestände eindeutig formuliert. Daher halten Sie keine Erläuterungen der Ausnahmetatbestände vor, wie diese z. B. von den pR auszulegen und zu prüfen sind. Sie halten dies nicht für notwendig, da es bisher nur wenige Fälle mit Ausnahmetatbeständen gebe. Die GIZ hält für ihre Beschäftigten eine Erläuterung der Ausnahmetatbestände mit Definition und Beispielen vor. Im Erhebungsgespräch gaben Sie an, dass die PG das Thema „Ausnahmetatbestand“ beobachte und eine Prüfung plane.

(2) Die in der BV getroffenen Regelungen zu den Ausnahmetatbeständen lassen Interpretationsspielräume zu. Sie sind teilweise auslegungsbedürftig oder bedürfen rechtlicher Expertise (z. B. „höhere Gewalt“¹⁶). Teilweise schränken Sie den Anwendungsbereich der Ausnahmetatbestände nicht ein, z. B. bei Vorhaben der Sonderinitiativen. Statt den üblichen bürgerlich-rechtlichen Begriff „unverzüglich“ zu benutzen, verlangen Sie von der GIZ, nur „frühzeitig, jedenfalls wenn absehbar“ an Sie zu berichten. Die BV garantiert damit keine einheitliche Rechtsanwendung über alle pR in Ihrem Hause. Sie überlassen die Deutungshoheit für das Vorliegen der Ausnahmetatbestände der GIZ. Wir haben begrüßt, dass die PG das Thema Ausnahmetatbestände beobachtet.

(3) Die PG sollte die angedachte Prüfung der Ausnahmetatbestände aufnehmen, sobald eine ausreichende Fallzahl vorliegt. Dabei sollten Sie unter dem Aspekt der einheitlichen Rechtsanwendung vergleichen, wie die einzelnen Einheiten der GIZ Ausnahmetatbestände begründen und dokumentieren. Ebenfalls sollten Sie prüfen, wie die pR das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen prüfen und dies dokumentieren.

¹⁶ Siehe Seite 12, Jahresabschluss für das Jahr 2022.

Wir haben Ihnen empfohlen, den pR künftig eine Auslegungshilfe/Checkliste der Ausnahmetatbestände zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus haben wir Ihnen empfohlen, die unbestimmten Rechtsbegriffe in der BV zu definieren.

(4) Sie haben ausgeführt, dass die Ausnahmebestände nach Ihrem Verständnis abschließend in einem Sonstigen Dokument¹⁷ des Handbuchs der bilateralen EZ aufgelistet seien. Unbestimmte Rechtsbegriffe bei Ausnahmetatbeständen seien mit gutem Grund nicht im Detail definiert, sondern erforderten eine Einzelfallbetrachtung. Dennoch könnten Sie auch weitere Definitionen in Ihren Verfahrensdokumenten aufnehmen. Ebenfalls prüfen Sie, ob die BV um eine nicht abschließende Liste an Beispielen für Ausnahmetatbestände ergänzt werden könne.

(5) Ihr angeführtes Sonstiges Dokument des Handbuchs der bilateralen EZ zählt die Ausnahmetatbestände seit seiner Erstveröffentlichung als Hausinformation lediglich auf. Im Sinne der Rechtssicherheit sind gerade Ausnahmen so eindeutig wie möglich zu regeln. Nur so lässt sich in der Einzelfallbetrachtung prüfen, ob die Voraussetzungen vorliegen oder nicht. Es ist aus unserer Sicht nicht akzeptabel, aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe die Ausnahmetatbestände auszuweiten. Insofern ist das Aufzählen von Beispielen zu begrüßen, aber nicht ausreichend. Daher bekräftigen wir unsere ursprüngliche Empfehlung, klare Vorgaben zu setzen und die unbestimmten Rechtsbegriffe zu definieren. Wir bitten Sie, uns über das Ergebnis Ihrer Prüfung zu informieren.

2.5 Ausdehnung der Preisobergrenze durch Änderungsangebote verhindern

(1) Sie räumten vor Einführung der POG der GIZ die Möglichkeit ein, bei inhaltlich begründeter Änderung des Auftrags den Auftragswert aufzustocken. Daran hat die POG nichts geändert. Die GIZ stellte nach Einführung der POG hausintern fest: „Die Einführung der POG führt zu keinen dramatischen Veränderungen im Umgang mit Änderungsangeboten. Neu ist lediglich, dass Aufstockungen (Anmerkung Bundesrechnungshof: des Auftragswerts und damit der Einzelkosten) ohne Auswirkung auf Modulzielindikatoren (d. h. ohne inhaltliche Veränderung und ohne Anpassung der Zielwerte) oder Outputs nur noch in diesen fünf Gründen möglich sind.“ Ihnen und der GIZ war wichtig, auch nach Einführung der POG die Flexibilität mit Anpassung des Kostenrahmens durch Änderungsangebote zu erhalten. Die GIZ könne daher außerhalb des Anwendungsbereichs der Ausnahmetatbestände ein Änderungsangebot mit Auftragswertaufstockung bei Ihnen einreichen. Welche Fallgestaltungen unter diese Änderungsangebote fallen, legen Sie in Ihren Handreichungen zum Verfahrensablauf fest (Schritt M14 GVR). Die pR müssen diesen Änderungsangeboten zustimmen. Sie prüfen die Überschreitung der POG in der Schlussrechnung. Während der Durchführung soll

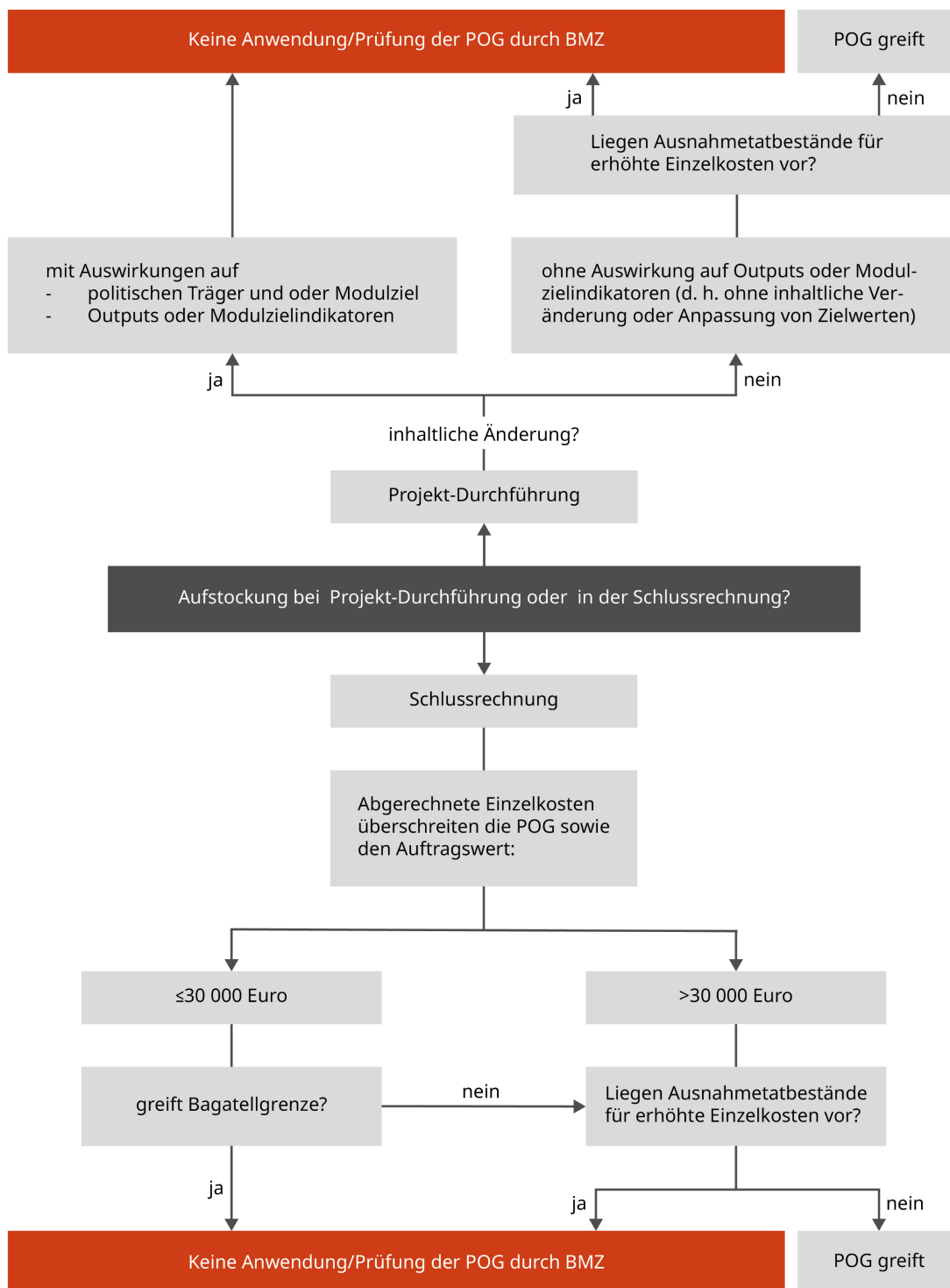
¹⁷ Siehe Fußnote 13.

die GIZ über mögliche Ursachen für Kostensteigerungen berichten. Abbildung 1 stellt dar, wie die POG bei Änderungsangeboten greift.

Abbildung 1

Preisobergrenze bleibt oft ungeprüft

Änderungsangebote lösen überwiegend keine Prüfung der POG aus.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Bei Änderungsangeboten mit Auftragswertaufstockung muss die GIZ u. a. ein Begründungsblatt sowie eine Kostenschätzung für den neuen Gesamtauftragswert bei den pR einreichen. Soweit verpflichtend, legt die GIZ auch die Anlage Kosten-Output-Zuordnung vor. In dieser Anlage ordnet die GIZ ihre geplanten Einzelkosten der jeweiligen von ihr zu erbringenden Teilleistung (Output) sowie Output-übergreifende Kosten zu. Im Begründungsblatt hat die GIZ alle Änderungsgründe anzukreuzen, die für das Änderungsangebot ursächlich sind. Unsere Stichprobe enthielt Änderungsangebote, bei denen die GIZ im Begründungsblatt neben dem Grund „Aufstockung von BMZ-Mitteln i. d. R. bei gleichzeitigem Vorliegen eines anderen o. a. Anlasses“ die weiteren Anlässe nicht angab. In den jährlichen Projektberichten fügt die GIZ eine Kostenübersicht „Berichterstattung über die Kostenentwicklung in EUR“ an. In dieser Anlage gibt die GIZ gemäß Ihren Vorgaben zur Berichterstattung die tatsächlich angefallenen Kosten aggregiert und nicht auf die einzelnen Outputs verteilt an.

Ihre Verfahrensregeln sowie die Regelungen zur POG verpflichten die GIZ nicht aufzuschlüsseln, ob die Auftragswertaufstockung auch Kostensteigerungen bei den ursprünglich beauftragten Leistungsbestandteilen beinhaltet. Z 31 konnte nicht ausschließen, dass die GIZ neben den Kosten für die inhaltlichen Änderungen auch „normale“ Kostensteigerungen für bereits beauftragte Leistungspakete einpreise. Die PG stellte im Erhebungsgespräch fest, dass die GIZ frühzeitig ein Änderungsangebot einreichen könne, wenn sie die POG nicht halten könne. Soweit die GIZ dies frühzeitig mache und mit anderen Faktoren begründe (Änderungen der Ziele, Indikatoren etc.), könne das pR mögliche „normale“ Kostenüberschreitungen anhand der eingereichten Unterlagen kaum prüfen. Die einzige Möglichkeit für das BMZ diesen Antrag zu prüfen sei, dass die PG sich den konkreten Einzelfall ansehe. Dazu müsse die PG vom pR um eine vertiefte Prüfung ersucht werden. Darüber hinaus sei das BMZ an das Änderungsangebot gebunden, wenn das pR diesem zustimme.

Ebenfalls enthalten Ihre Verfahrensregeln keinen Hinweis, dass eingesparte Gemeinkosten oder Umsatzsteuer nicht die POG für Einzelkosten erhöhen (keine Deckungsfähigkeit).

Mit Stand Oktober 2021 bearbeitete die GIZ 718 Projekte mit POG mit einem Auftragsbestand von 6,8 Mrd. Euro. Zu diesen Projekten hatten Sie 559 Änderungsangebote mit Auftragswertaufstockungen genehmigt. Bei 544 Änderungsangeboten ging mit einer inhaltlichen Änderung immer auch eine Auftragswertaufstockung einher. Dies entspricht 75,8 % der Grundgesamtheit von 718 Änderungsangeboten.

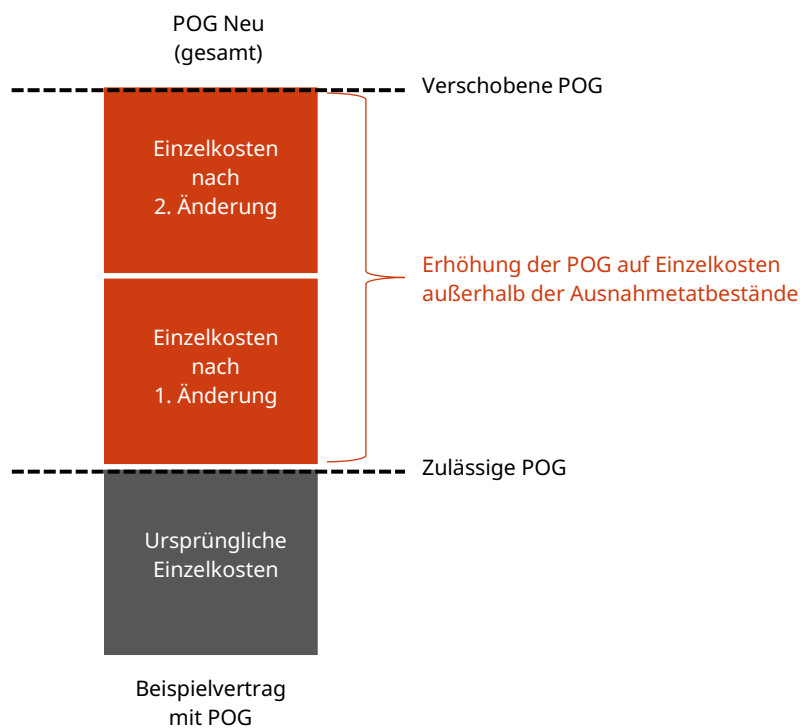
(2) Mit den derzeitigen Regelungen zu Änderungsangeboten mit Auftragswertaufstockung haben Sie de facto eine sechste Ausnahme von der POG geschaffen. Z. B. verschoben Sie zusammen mit der GIZ im Prüfungszeitraum in 75,8 % der Fälle die POG auf Einzelkosten nach oben. Damit konnte und kann die POG ihre wirtschaftliche Wirkung nicht entfalten. Die Einzelkosten für die Leistungen im ursprünglichen Angebot werden nicht „eingefroren“ und bei Änderungsangeboten als Vergleich herangezogen.

Stattdessen führen Auftragswertaufstockungen im laufenden Projekt nach den Fallgestaltungen des Schritts M14 GVR zu einer vertraglich neu festgesetzten, höheren POG für Einzelkosten (vgl. Abbildung 2). Damit weiten Sie die POG für die Einzelkosten aller Leistungsbestandteile aus – sowohl die zusätzlich beauftragten als auch die ursprünglichen.

Abbildung 2

Änderungsangebote erhöhen undifferenziert die Preisobergrenze

Indem Änderungsangebote (mehrfach) akzeptiert werden, erhöht sich die POG immer weiter.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Selbst wenn die pR die Änderungsangebote auf „versteckte“ Kostenerhöhung prüfen wollten, ermöglichen die eingereichten Unterlagen mit ihrem derzeitigen Informationsgehalt nur einen stark beschränkten Vergleich. Ihr Verfahrensablauf schreibt der GIZ nicht vor, ihre detaillierte Kalkulation sowie mögliche normale Kostensteigerungen für ursprünglich vereinbarte Leistungen offenzulegen. Die pR können somit gar nicht erkennen, ob der begehrte Aufstockungsbetrag nur mit der inhaltlichen Änderung des Modulvorschlags zusammenhängt. Drohende POG-Überschreitungen kann die GIZ in Aufstockungsanträgen aufgrund des vereinbarten Verfahrens einpreisen.

Sie wenden die POG nur sehr begrenzt bei Kostenüberschreitungen in Schlussrechnungen an. Dabei legen Sie nur die Kostenschätzung des letzten aktuellen Änderungsangebots zugrunde.

(3) Wir haben Sie gebeten, die POG in allen Phasen des Auftragsprozesses zu beachten. Normale Kostensteigerungen in Änderungsangeboten sollten Sie identifizieren und nicht genehmigen. Sie sollten in Ihren Verfahrensregeln darauf hinweisen (z. B. im Schritt M14 GVR), dass die GIZ normale Kostensteigerungen für bereits vertraglich vereinbarte Leistungen bei gleichzeitiger Änderung der Modulzielindikatoren oder Outputs den pR offenzulegen hat. An dieser Stelle haben wir empfohlen, das Wissen der PG zu nutzen. Auch haben wir empfohlen, die pR durch die PG zu schulen. Sie sollten in der Kostenschätzung (Anlage 3a und Anlage 3b) Kontrollspalten mit den ursprünglichen Werten je Output und übergreifenden Kosten aufnehmen. Damit erleichtern Sie den pR den Abgleich zwischen ursprünglicher und aktueller Kostenschätzung. Im Begründungsblatt sollten alle Gründe angegeben sein, die für das Änderungsangebot ursächlich sind. Dies erleichtert der PG eine spätere Prüfung.

(4) Sie haben zurückgewiesen, dass die GIZ Änderungsangebote mit inhaltlichen Änderungen einreiche, um die POG zu umgehen. Sie haben klargestellt, dass für Sie Änderungsanträge keine Ausnahmen von der POG seien. Änderungsangebote könne die GIZ einreichen, wenn sie einen inhaltlichen Grund für eine Änderung vorweisen könne. Sofern keine Auswirkungen auf Output-/Modulziel-/Modulzielindikatorebene oder auf politische Träger vorliegen, sei eine Aufstockung bei Überschreitung der POG nur bei gleichzeitigem Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes vorgesehen. Wenn mit der Aufstockung zusätzliche Leistungen verbunden seien, erhöhe sich die POG um die mit den zusätzlichen Leistungen verbundenen Einzelkosten. Im Änderungsangebot habe die GIZ die Gründe der Aufstockung transparent darzulegen. Diese Darlegung erfolge sowohl über die entsprechenden Angaben im Formblatt als auch im Textfeld zur Begründung. Diese Vorgabe sei im Schritt M14 GVR enthalten. Unabhängig von der Frage eines möglichen Änderungsangebotes müsse die GIZ bei einer absehbaren Überschreitung der Einzelkosten frühzeitig an das pR berichten.

Sie haben bestätigt, dass eine Gegenfinanzierung bzw. „Deckungsfähigkeit“ zwischen gestiegenen Einzelkosten und geringeren Gemeinkosten grundsätzlich nicht vorgesehen sei. Ein Änderungsangebot sei eine „veränderte vertragliche Grundlage der Beauftragung“. Damit könne die inhaltliche Anpassung auch zu einer veränderten Kostenschätzung führen. Dies sei in den „abgestimmten Verfahren zu M14 [GVR]“ eindeutig geregelt.

Die GIZ arbeitete auf Basis des Selbstkostenerstattungspreises mit POG. Eine Über-schaubarkeit des Mengen- und Wertgerüsts könne zum Angebotszeitpunkt somit nicht indiziert werden. Es können bei der Durchführung aufgrund der besonderen Leistungserbringung der GIZ und der ihr innewohnenden Herausforderung durch die Schwankungen der Rahmenbedingungen Abweichung vom Wert- und Mengengerüst des

Angebotes der GIZ auftreten. Daher rechne die GIZ die entstandenen Kosten stets nachkalkulatorisch aufgrund der tatsächlich entstandenen Ist-Kosten ab. Die GIZ stelle bei den Selbstkostenerstattungspreisen mit POG sicher, dass nur angemessene Kosten in Rechnung gestellt würden und eine wirtschaftliche Betriebsführung sichergestellt sei (§ 5 Absatz 1 PreisV 30/53 i. V. m. Nummer 4 Absatz 2 LSP). Diese Grundsätze verbieten aus Ihrer Sicht indes nicht, dass eine Anpassung der POG in manchen Fällen erforderlich sei. Dies könne in Abstimmung mit Ihnen erfolgen. Die vielen Änderungsangebote der GIZ während der Durchführungsphase zeigten, dass aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen die GIZ-Leistungen nicht belastbar geplant und inhaltliche Anpassungen gegenüber der ursprünglichen Projektkonzeption erforderlich machen könnten. Änderungsangebote werden den pR zur Zustimmung vorgelegt. In manchen Fällen können daher inhaltliche Anpassungen in der Konzeption auch zu einer – zulässigen – Anpassung der POG in Bezug auf die Einzelkosten führen.

Es könne – in Rücksprache mit der GIZ – ein Hinweis in Ihre Verfahrensregelungen aufgenommen werden, dass die GIZ normale Kostensteigerungen für bereits vertraglich vereinbarte Leistungen bei gleichzeitiger Änderung der Modulzielindikatoren oder Outputs den pR offenzulegen hat.

(5) Wir bezweifeln eine uneingeschränkte Kausalität zwischen einerseits sich verändernden Rahmenbedingungen und damit nicht planbaren Leistungen der GIZ und andererseits den vielen Änderungsangeboten.

Sie haben den von uns beschriebenen Abläufen und Beispielen in der Sachverhaltsdarstellung grundsätzlich nicht widersprochen. Ihre Argumentation und damit abweichende Wertung überzeugen nicht. Ihre Ausführungen lassen in Teilen die Regelungen des § 7 PreisV 30/53 außen vor: Mit der POG kann die GIZ nicht mehr alle Einzelkosten in Rechnung stellen, selbst wenn diese angemessen sind und eine wirtschaftliche Betriebsführung sichergestellt ist. Dies ist gerade das Wesen einer POG. Ihre Vereinbarung mit der GIZ sieht nur Ausnahmetatbestände vor, um mögliche Kostensteigerungen für die von Ihnen beschriebenen Gründe der Unüberschaubarkeit des Mengen- und Wertgerüsts zum Angebotszeitpunkt zu kompensieren. Alle anderen Erhöhungen der Einzelkosten für die vereinbarten Leistungen unterfallen der POG. Sie sind nicht abrechenbar, auch wenn diese Kosten angemessen sind. Als Kompensation erhält die GIZ einen höheren Gewinnaufschlag.

Änderungsangebote sind kein Ausnahmetatbestand im i. S. d. der BV.¹⁸ Änderungsangebote sind im Verfahrensablauf vorgesehen. Sie bergen jedoch das Risiko, dass Einzelkosten von der GIZ abgerechnet werden können, die nach der POG nicht mehr abrechenbar sind. Dieses Risiko besteht bei der in Ihrer Stellungnahme beschriebenen Vorgehensweise weiterhin. Die durch das Änderungsangebot vertraglich erhöhte POG

¹⁸ Sie haben in Ihrer Stellungnahme zu dieser Tz. die fünf Ausnahmetatbestände erwähnt, in den die GIZ über die POG hinausgehende angemessene Einzelkosten abrechnen kann. Die Ausnahmetatbestände und deren Anwendung sind allerdings nicht Gegenstand dieser Tz.

gilt für die Einzelkosten aller vereinbarter Leistungen. Beispielhaft könnte die GIZ im fragilen Kontext die mit einem Änderungsanbot vereinbarten Leistungen (teilweise) nicht erbringen und damit entfielen die entsprechenden Kosten. Stattdessen würden dann die Einzelkosten für die ursprünglichen Leistungen den geschätzten Kostenansatz übersteigen. Aufgrund der neuen vertraglich geltenden POG kann die GIZ dann höhere Kosten für die ursprünglichen Leistungen abrechnen, als sie ursprünglich geschätzt hatte.

Wir haben nicht die Gegenfinanzierung/Deckungsmöglichkeit der Einzelkosten aus Gemeinkosten als Ausnahmetatbestand dargestellt. Sie haben nicht dargelegt, wie Sie eine „grundsätzlich“ ausgeschlossene Deckungsmöglichkeit auslegen. Aus Ihren Ausführungen ist daher nicht zu entnehmen, dass die Gegenfinanzierung komplett ausgeschlossen ist. Sie riskieren damit, das Gebot der Nicht-Deckungsfähigkeit zwischen Einzelkosten und Gemeinkosten zu umgehen. Durch vertragliche Änderungen erkennen Sie als Auftraggeber solche Kosten faktisch an. Dadurch erschweren Sie der PÜ und der PG die Prüfung der POG. Zusätzlich zu den bereits von Ihnen zugesagten Ergänzungen der Verfahrensregeln empfehlen wir Ihnen, Ihre Verfahrensregelungen hinsichtlich des Gebotes der Nicht-Deckungsfähigkeit zwischen Einzelkosten und Gemeinkosten zu ergänzen. Soweit Sie sich mit den von Ihnen angeführten „abgestimmten Verfahren [mit der GIZ] zu M14 GVR“ auf die Regelungen des Generalvertrags, der BV, des Handbuchs der bilateralen EZ sowie das Schreiben vom 17. Juli 2017 beziehen, teilen wir Ihre Wertung der „eindeutigen“ Regelung nicht. Sie haben sich zu weiteren Empfehlungen nicht geäußert. Wir halten an diesen weiterhin fest.

2.6 Altprojekte beenden, um Preisobergrenze anzuwenden

(1) Die POG greift für alle Neu- und Folgeprojekte, die Sie ab dem 1. Januar 2018 beauftragten. In Projekten, die Sie vor diesem Datum beauftragten, gilt die POG nicht und schränkt deren Einzelkosten nicht ein. Im Prüfungszeitraum erteilten Sie der GIZ in 1 569 Projekten insgesamt 3 353 Aufträge. Die beauftragten Projekte rechnet die GIZ erst nach tatsächlichem Ende der Projektlaufzeit ab (Schlussrechnung). Die möglichen Laufzeiten für die unterschiedlichen Projektarten definieren Sie in Ihren hausinternen Regelungen. Danach sind Projekte normalerweise nach drei, unter Annahme aller zulässigen Verlängerungsgründe spätestens jedoch nach fünf Jahren zu beenden. Einzige Ausnahme hiervon bilden die Studien- und Fachkräfte Fonds mit einer maximalen Projektlaufzeit von zehn Jahren. Für aus den Sonderinitiativen beauftragte Projekte sowie für das Projekt develoPPP.de sehen Sie keine Laufzeitregelungen vor.

Die Laufzeiten eines großen Teils der im Prüfungszeitraum noch aktiven Projekte wurde durch Änderungsangebote über die von Ihnen vorgegebenen Grenzen hinaus verlängert.

Tabelle 2

Rund 40 % der Projekte im Prüfungszeitraum mit Laufzeiten über 5 Jahren

Projektlaufzeit	Anzahl Projekte	Anteil in %	Beauftragter Angebotsschätzpreis in Mrd. Euro	Anteil in %
über 10 Jahre	82	5,2	0,63	3,1
bis 10 Jahre	547	34,9	9,10	45,2
bis 5 Jahre	940	59,9	10,43	51,7
Summe	1 569		20,16	

Quelle: Daten vom BMZ; GIZ.

Hierbei handelte es sich in 629 Fällen um Modulvorschläge oder Änderungsangebote für Projekte mit einem Laufzeitbeginn vor dem 1. Januar 2017. Dies entspricht einem Anteil von 40,1 %. Hierauf entfallen beauftragte Angebotsschätzpreise in Höhe von rund 9,7 Mrd. Euro, also 48,3 % des gesamten Angebotsvolumens im Prüfungszeitraum. Sie haben kein Kontrollverfahren etabliert, das Laufzeitüberschreitungen überwacht.

Die PG kann diese Fälle nicht in ihre Stichprobenauswahl der schlussgerechneten Projekte einbeziehen. Die Quote für die Prüfung laufender Projekte erfüllte die PG bisher nicht.¹⁹ Die Preisüberwachungsstelle beim Regierungspräsidium Darmstadt (PÜ) prüft nur schlussgerechnete Projekte.

(2) Projektlaufzeiten von zum Teil mehr als zehn Jahren sehen wir sehr kritisch. Rund die Hälfte des aktuellen Angebotsvolumens ist in Projekten mit Laufzeiten von mehr als fünf Jahren gebunden. Aufgrund eines fehlenden Kontrollverfahrens können Sie nicht verhindern, dass die pR Projekte ausschließlich über Änderungsangebote bzw. Verlängerungsanträge weiter beauftragen. Dies hat zur Folge, dass sich die Schlussrechnung für eine Vielzahl von Projekten verzögert. Sie dulden damit, dass die pR aufgrund der Laufzeitverlängerung keine Folgeprojekte aufsetzen. Dadurch nehmen Sie in Kauf, dass die POG für diese Projekte nicht gilt. Darüber hinaus entziehen Sie diese langlaufenden Projekte der Prüfung durch die PÜ. Gleiches gilt im begrenzten Umfang für Prüfungen der PG. Sie nehmen somit hin, dass mögliche Fehler und damit potenziell einhergehender unwirtschaftlicher Mitteleinsatz unentdeckt bleiben.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, Verlängerungsanträge für Projekte künftig nur noch für die in Ihren Handreichungen festgelegten Ausnahmen zuzulassen. Altprojekte ohne

¹⁹ Siehe Abschließende Prüfungsmittelteilung Teil III dieser Prüfung, Tz. 3.1; Gz.: II 3 – 0000303 III.

POG sollten Sie dahingehend kurzfristig überprüfen. Unabhängig davon, aus welchem Titel Sie die Projekte finanzieren, sollten Sie diese möglichst beenden.

(4) Sie wandten ein, dass aktuell nur noch 20 TZ-Projekte länger als zehn Jahre liefen. Dies schließe SFF-Maßnahmen und Fonds nicht mit ein. TZ-Projekte können nur in wenigen Ausnahmefällen über die reguläre Laufzeitgrenze von vier, jetzt fünf Jahre verlängert werden. Das pR prüfe das Vorliegen des Tatbestandes vor Genehmigung. Eine entsprechende Schulung und Beratung der pR führen Sie durch.

(5) Unsere Empfehlungen haben sich nicht nur auf TZ-Projekte bezogen, sondern auf alle Altprojekte ohne POG einschließlich solcher mit einer Laufzeit von fünf bis zehn Jahren. Wir halten daher an unseren Empfehlungen fest.

2.7 Umgang mit nicht verursachungsgerechten Kosten klar und preisrechtskonform regeln

(1) Das Höchstpreisprinzip bestimmt, dass keine höheren Preise gefordert, versprochen, vereinbart, angenommen oder gewährt werden dürfen, als nach den Bestimmungen der Preisvorschriften zulässig ist (§ 1 Absatz 3 PreisV 30/53). Bei einem Selbstkostenansatz bestimmt sich der Höchstpreis nach den LSP. Die Selbstkostenerstattungspreise ermitteln sich gemäß Preisrecht auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Kosten der Leistungserstellung. Die angefallenen Kosten müssen verursachungsgerecht, angemessen und betriebsnotwendig sein (Nummer 4 der LSP). Zusätzlich haben Sie für die Einzelkosten eine POG vereinbart, die auch preisrechtlich wirkt (§ 7 Absatz 1 Satz 2 PreisV 30/53). Die im Modulvorschlag oder in den Änderungsangeboten angegebenen geschätzten Einzelkosten stellen für Sie die POG dar. Daher kann die GIZ als Höchstpreis nur die verursachungsgerechten, angemessenen und betriebsnotwendigen Kosten für verbrauchte Güter und Dienstleistungen abrechnen, die für das konkrete Projekt angefallen sind. Eine zusätzliche Begrenzung der abrechenbaren Einzelkosten ergibt sich durch die Höhe der im Modulvorschlag oder im Änderungsangebot geschätzten Einzelkosten. Soweit die tatsächlichen Kosten kleiner sind als die geschätzten Einzelkosten oder der Auftragswert, darf die GIZ preisrechtlich nur die geringeren tatsächlichen Kosten abrechnen. Ein „Auffüllen“ der abrechenbaren Kosten bis zu den geschätzten Einzelkosten oder dem Auftragswert verbietet das Höchstpreisgebot. Damit darf die GIZ ebenfalls keine Kosten beim falschen Projekt (nicht verursachungsgerechte Kosten) abrechnen – auch wenn bei diesem noch „Luft nach oben“ ist.²⁰

Die PG stellte in ihren Prüfungen jährlich und einzelprojektübergreifend nicht verursachungsgerechte Kosten fest. Die Verstöße gegen das preisrechtliche

²⁰ Diese Kosten sind jedoch erstattungsfähig, sofern es sich nachweislich um Kosten handelt, die bei richtiger verursachungsgerechter Zuordnung dem Grunde und der Höhe nach in anderen Projekten abrechenbar sind – soweit in diesem nicht die POG überschritten wird.

Verursachungsprinzip geschahen in der Absicht, Auftragswertüberschreitungen zu vermeiden. Die GIZ buche in rund der Hälfte der geprüften Projekte insbesondere zum Ende ihrer Laufzeit viele Kosten um. Dabei buche sie ohne sachlich nachvollziehbare Gründe zwischen unterschiedlichen Projekten und Phasen um. Häufig verteilte die GIZ Kosten bereits nach ihrem Entstehen nicht plausibel auf mehrere Projekte. Sowohl der inhaltliche Bezug zu den betreffenden Projekten als auch die jeweiligen Kostenanteile waren nicht nachzuvollziehen. Die häufigen Feststellungen der PG führen dazu, dass die GIZ jetzt die nicht verursachungsgerechten Kosten vor Schlussrechnung durch die pR genehmigen lässt.

Auch die PÜ habe dieses Problem erkannt. Es seien Projekte eher prüfungsrelevant, bei denen die Kosten von der GIZ eingehalten würden. Dies böte der GIZ Potenzial, nicht verursachungsgerechte Kosten auf das Projekt zu buchen.

Ihre Handreichungen und Verfahrensinformationen sehen hinsichtlich nicht verursachungsgerechter Kosten keine konkreten Regeln vor. Das Thema sei zu komplex (für die pR). Es gibt dazu weder ein klares Verbot noch schreiben Sie eine verpflichtende Einbindung der PG bei Vorab-Anfragen der GIZ vor.

(2) Die für die GIZ zwingend anzuwendenden preisrechtlichen Regelungen erfordern eine verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten auf die jeweiligen Einzelaufträge. Die pR „wandeln“ durch deren Zusagen nicht verursachungsgerechte Kosten quasi vertraglich in eine zugesagte Kostenübernahme durch Sie um. Dies ändert nichts am preisrechtlichen Charakter als nicht verursachungsgerechte Kosten. Sie als Auftraggeber erkennen solche Kosten durch diese Vorgehensweise faktisch an.

Sie haben keine verbindlichen Regelungen, wer über die Umbuchungen von nicht verursachungsgerechten Kosten entscheidet. Das pR hat keine preisrechtliche Kompetenz, hierzu eine Entscheidung zu treffen. Informelle Absprachen zwischen den pR und der GIZ erhöhen das Potenzial zu unerkannten Überschreitungen der POG und des Höchstpreises. Die PG darf nicht durch abgestimmte Zusagen der pR zur Untätigkeit gezwungen werden. Der PÜ erschwert es die Prüfung. Zusätzlich ergibt sich der Anschein, dass die GIZ Ihre fehlenden Regelungen und unklaren Verantwortlichkeiten nutzt und mit dem Ziel auf die pR zugeht, nicht verursachungsgerechte Kosten auf einem „falschen“ Projekt zu belassen.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, informelle Absprachen zwischen den pR und der GIZ zu unterbinden. Dies sollten Sie auch gegenüber der GIZ kommunizieren. Darüber hinaus sollten Sie die Entscheidungskompetenzen innerhalb Ihres Hauses eindeutig festlegen. Dazu gehört die verpflichtende Einbindung der PG und deren Freigabe für die angefragte Behandlung von nicht verursachungsgerechten Kosten. Keine Lösung sehen wir in der Aushöhlung des preisrechtlichen Höchstpreisgebots durch eine vertragliche Erweiterung der abrechenbaren Kosten.

(4) Sie haben uns zugesagt, die relevanten Regelungen zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. Zusätzlich wollen Sie Informationen zur PG in Ihrem Intranet überarbeiten und Schulungen anbieten. Ebenfalls haben Sie in Aussicht gestellt zu prüfen, ob die Einbindung der PG bei der Durchführung noch besser sichergestellt werden kann.²¹ Darüber hinaus beabsichtigen Sie, unsere Empfehlung mit der GIZ zu kommunizieren. Jedoch halten Sie Anfragen von der GIZ an die pR für grundsätzlich legitim.

(5) Wir begrüßen, dass Sie Ihre Regelungen prüfen wollen. Anfragen der GIZ sind tatsächlich legitim. Diese dürfen jedoch nicht zu informellen Absprachen führen, die das Preisrecht unterlaufen. Diesbezüglich bekräftigen wir daher unsere Empfehlung, Ihre Regelungen anzupassen: Die PG ist hinsichtlich nicht verursachungsgerechter Kosten durch die pR verpflichtend einzubinden und hat die von der GIZ angefragte Behandlung von nicht verursachungsgerechten Kosten freizugeben. Dieses Vorgehen stellt kein Hindernis hinsichtlich möglicher Anfragen der GIZ an die pR dar.

3 Funktionierende und damit wirtschaftliche Preisobergrenze sicherstellen

(1) Vor Einführung der POG hatte die GIZ einen preis- und vertragsrechtlichen Anspruch auf Erstattung von auch deutlich über dem Auftragswert liegenden Kosten. Dies galt auch,

- wenn Sie vorab nicht der Kostenüberschreitung zugestimmt hatten und
- wenn die Gründe der Kostensteigerung im Verantwortungsbereich der GIZ lagen (z. B. Kalkulationsfehler oder falsche Einschätzung der Rahmenbedingungen).

Seit der Einführung der POG gelte der Grundsatz: Keine Kostenüberschreitung ohne vorherige Zustimmung des BMZ. Diese Wertung übernahm die GIZ nicht. Sie sah in der POG keine „radikale Veränderung“ im operativen Geschäft. Sie hätte schon vor Einführung der POG den Auftragswert als verbindliche Obergrenze behandelt. Diesen hätte die GIZ auch nicht ohne Abstimmung mit Ihnen überschreiten können. In Verhandlungen mit der GIZ schätzten Sie den ab 1. Januar 2018 erhöhten Gewinnaufschlag aufgrund der hohen Überschüsse im Gemeinnützigen Bereich der GIZ als politisch nicht umsetzbar ein. Sie schlugen einen niedrigeren Satz vor. Die GIZ setzte sich mit einem höheren Gewinnaufschlag durch.

²¹ Ihre Stellungnahme vom 12. Mai 2025 zur Tz. 2 der Prüfungsmitteilung Teil III, Gz.: II 3 - 0000303 III.

Die GIZ hält die POG für unwirtschaftlich. Der Aufwand für die Dokumentation stehe in einem schlechten Verhältnis zum Nutzen. Insbesondere hätte sich der Steuerungsaufwand erhöht. Durch die Erhöhung des internen Aufwands in der GIZ entstünden einerseits auch höhere Kosten für die Auftraggeber. Andererseits verursache die POG einen höheren Gewinn der GIZ.²² Die Auftragswerte an sich hätten sich durch die Einführung der POG nicht verändert. Durch einen höheren Gewinnzuschlag sei vielmehr weniger Geld für die tatsächliche Projektumsetzung geblieben. Deshalb habe die GIZ mit dem BMZ diskutiert, um den Gewinnzuschlag und seine unwirtschaftlichen Auswirkungen zu reduzieren. Das sei ein gemeinsames Interesse mit Ihnen. Es habe nur wenige Überschreitungen der POG gegeben.

Einzelne Mitarbeitende der GIZ führten aus, dass Sie mit dem eingeführten Auftragswertmonitoring und den IT-Anwendungen zum Kosten-Output-Monitoring eine bessere Kostentransparenz erhielten. Es spare Zeit. Die Fälle der Inanspruchnahme der Bagatellgrenze seien seit Einführung der POG und des Auftragswertmonitorings zurückgegangen.

(2) Entgegen der Aussage der GIZ ist die POG wichtig und notwendig. Damit sie wirkt, müssen Sie jedoch für eine konsequente Anwendung sorgen. Die POG kann Kostenüberschreitungen unterbinden, denen Sie nicht zugestimmt haben. Gleiches gilt für Kosten, die die GIZ zu verantworten hat. Potenziell kann sie künftig wirtschaftliches Verhalten bei der GIZ bewirken. Dies bestätigen Aussagen von einzelnen GIZ-Mitarbeitenden im operativen Bereich.

Den „unwirtschaftlichen“ Eindruck der GIZ zur POG können wir uns nur dadurch erklären, dass die GIZ Kostensteigerungen bei Ihnen „unproblematisch“ über diverse Wege abrechnen kann. Exemplarisch für diese Wege sind zu nennen:

- Änderungsangebote mit Auftragswertaufstockung nach Schritt M14 (GVR, zustimmungspflichtige Änderungsangebote) und grundsätzliche Zustimmung durch die pR (Tz. 2.5),
- Buchung von nicht verursachungsgerechten Kosten und Anerkennung durch die pR (Tz. 2.7) und
- Laufzeitverlängerungen über die verbindlich in den Verfahrensregeln festgelegten Laufzeiten (Tz. 2.6).

Damit verschiebt die GIZ die Grenze der Einzelkosten nach oben. Sie reduziert so ihr kaufmännisches Risiko. Ein von der GIZ für die POG geforderter höherer Gewinnaufschlag ist zu hoch. Die GIZ benötigt ihn aufgrund der vorgenannten Möglichkeiten nicht. Hinzu kommt, dass die GIZ aufgrund ihrer Gemeinnützigkeit die erwirtschafteten Gewinne nicht an Sie ausschütten und damit in den Bundeshaushalt zurückführen kann.

²² Siehe z. B. Seite 15, Jahresabschluss für das Jahr 2022. In den Jahren 2015 bis 2024 erwirtschaftete die GIZ insgesamt Jahresüberschüsse von 383 Mio. Euro.

Sie können jedoch die weitere Anwendung des erhöhten Gewinnaufschlags beeinflussen. Bei jeder Laufzeitverlängerung von Projekten mit erhöhtem Gewinnaufschlag wird dessen Anwendung ebenfalls verlängert. Durch die Entscheidung über Laufzeitverlängerungen und Aufstockungsanträge haben Sie unmittelbar Einfluss auf den anzuwendenden Gewinnzuschlagssatz und damit auf eine wirtschaftliche Auftragsdurchführung.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, Projekte mit einem erhöhten Gewinnaufschlag nicht über die in Ihren Verfahrensregeln verbindlich festgelegten Laufzeiten zu verlängern. Bei Projekten ohne verbindliche Verfahrensregeln sollten Sie ebenfalls prüfen, ob Sie statt einer Laufzeitverlängerung ein Folgeprojekt aufsetzen.

Hinsichtlich der hohen Gewinne der letzten Jahre sollten Sie als Gesellschafterin bei der GIZ darauf hinwirken, dass die GIZ diese Gewinne bei von ihr selbst finanzierten Projekten (sogenannte Eigenmaßnahmen) im Sinne der deutschen EZ wirtschaftlich einsetzt.

(4) Sie haben darauf hingewiesen, dass ein vorzeitiges Beenden von Altprojekten ohne die Erzielung der Wirkungen nicht wirtschaftlich sei. Auch gelten die Laufzeitregelungen für TZ-Vorhaben verbindlich. Darüber hinaus sei die GIZ bereits dazu angehalten, Eigenmaßnahmen durchzuführen, die dazu dienen, die entwicklungspolitischen Ziele des Bundes zu befördern.

Sie haben ausgeführt, dass sich die Einschätzung zur Unwirtschaftlichkeit der POG auf die hierdurch gestiegenen Steuerungsanforderungen und nicht auf den Dokumentationsaufwand der Projekte beziehe. Seit Einführung der POG verzeichneten Sie bisher nur verhältnismäßig wenige Überziehungen der POG. Dies lege Ihres Erachtens nahe, dass die finanzielle Steuerung in den GIZ-Projekten grundsätzlich – auch unabhängig von der POG – gut funktioniere. Die Einhaltung der POG trage zu einem besseren Auftragswertmonitoring und letztendlich auch zu einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis bei.

(5) Wir haben nicht gefordert, dass Sie vorzeitig Projekte beenden. Stattdessen sollten Sie Ihre eigenen Regeln zur Laufzeit beachten und umsetzen. Auch für Projekte aus Titeln ohne verbindliche Laufzeitregeln sehen Modulvorschläge Laufzeiten vor, in der vereinbarte Wirkungen zu erzielen sein sollten. Soweit diese Projekte ihre Wirkungen nicht in dieser Zeit erfüllen, sollten Sie sich die Frage stellen, ob die Projekte ihre Wirkungen noch effektiv und effizient erzielen können. Im Hinblick auf unsere Ausführungen in den Tzn. 2.5 bis 2.7 dieser Abschließenden Mitteilung ist Ihre Wahrnehmung geringer Überziehungen der POG erklärlich, jedoch kein Hinweis auf eine funktionierende POG. Wir empfehlen Ihnen in solchen Fällen zu prüfen, ob eine Laufzeitverlängerung,

ein Folgeprojekt oder ein Abbruch die wirtschaftlichste und sinnvollste Alternative ist.
Wir halten daher an unseren Empfehlungen fest.

Schneider

Steinkamp

Beglaubigt: Pomian, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.