BUNDES
RECHNUNGS
HOF

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit über die Prüfung

Internationale Klimaschutzinitiative

Teil II

14. Juli 2026

Geschäftszeichen: III 1 - 0001168 - IKI 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. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 6

1 Vorbemerkung 11

2 Ziele und Instrumente der IKI 13

2.1 Ziele . 13

2.2 Mix aus Förderinstrumenten 14

3 Wirtschaftlichkeit der IKI 16

3.1 Kosten der IKI auf Programmebene 16

3.2 Besondere Kostenstruktur bei IKI Invest 18

3.3 Erfolgskontrolle 19

3.4 Würdigungen und Empfehlungen 21

3.5 Stellungnahme des BMUKN 23

3.6 Abschließende Würdigung 24

4 IKI Invest 25

4.1 Kategorisierung der Fonds 26

4.2 Haushaltsrechtliche Einordnung der Beteiligungsfonds (§ 65 BHO) 28

4.3 Fondsauswahlverfahren 29

4.4 Zielbeitrag der Fonds und Steuerung 32

4.5 Würdigungen und Empfehlungen 33

4.6 Stellungnahme des BMUKN 37

4.7 Abschließende Würdigung 38

5 Beauftragung der Projektträgerin 40

5.1 Inhouse-Beauftragung der ZUG 40

5.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in der ressortübergreifenden WU 40

5.3 Würdigungen und Empfehlungen 41

5.4 Stellungnahme des BMUKN 42

5.5 Abschließende Würdigung 42

6 Fazit 43

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*
AGI *Allianz Global Investors*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMUKN *Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit*
BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*
BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

C

CBD *Convention on Biological Diversity (Übereinkommen über die biologische Vielfalt)*
CBF *Caribbean Biodiversity Fund*

E

EIB *Europäische Investitionsbank*
EMCAF *Emerging Markets Climate Action Fonds*

F

FZ *Finanzielle Zusammenarbeit*

G

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

I

ICAT *Initiative for Climate Action Transparency*
IKI *Internationale Klimaschutzinitiative*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

M

MDTF *Multi Donor Trust Fund*

S

SDTF *Single Donor Trust Fund*

T

TCX *The Currency Exchange Fund*

TLIF *Tiger Landscapes Investment Fonds*

TZ *Technische Zusammenarbeit*

U

UGEAP *Universal Green Energy Access Programme*

UNFCCC *UN-Klimarahmenkonvention*

ÜvP *Übereinkommen von Paris*

W

WU *Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*

Z

ZUG *Zukunft – Umwelt – Gesellschaft gGmbH*

0 Zusammenfassung

Mit der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) finanziert die Bundesregierung seit dem Jahr 2008 Projekte in den Bereichen Klimaschutz, Klimawandelanpassung und Biodiversität in Entwicklungs- und Schwellenländern. Damit erfüllt sie einen Teil ihrer internationalen Verpflichtungen aus verschiedenen Abkommen. Seit dem Start der IKI im Jahr 2008 wurden bis einschließlich zum Jahr 2024 über 6 Mrd. Euro verausgabt und mehr als 1 100 Projekte in über 150 Ländern bewilligt. Für das Jahr 2025 waren Ausgaben von bis zu 635 Mio. Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds (Kapitel 6092) vorgesehen (Titel 896 02 „Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland"). Projektträgerin für die IKI ist die Zukunft – Umwelt – Gesellschaft gGmbH (ZUG).

Im Jahr 2023 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass das in der 20. Legislaturperiode federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) die Wirtschaftlichkeit der IKI nicht belegen und den Erfolg nicht kontrollieren konnte. Insbesondere blieb unklar, ob die Ausgestaltung der IKI als Mix aus verschiedenen Förderinstrumenten zielführend, wirksam und wirtschaftlich ist.

Nunmehr hat der Bundesrechnungshof kontrolliert, ob das BMWE seine Empfehlungen umgesetzt hat. Zudem hat er die Einzahlungen der IKI in internationale Fonds geprüft. Diese Abschließende Prüfungsmitteilung richtet sich an das seit der 21. Legislaturperiode wieder für die IKI zuständige Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN). Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUKN stellt der Bundesrechnungshof abschließend Folgendes fest:

0.1

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner neuerlichen Prüfung festgestellt, dass inzwischen eine „Strategie der IKI bis 2030" (Oktober 2023) sowie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) zur IKI (Oktober 2024) vorliegen. Demnach verfolgt die IKI vier strategische Ziele: Die Ambitionen der Empfängerländer in den Bereichen Klimaschutz, Klimaanpassung und Biodiversität sollen steigen, die Rahmenbedingungen verbessert, Maßnahmen pilotiert und skaliert sowie privates Kapital mobilisiert werden. Dafür nutzt die IKI einen Mix aus drei Hauptförderinstrumenten: eine wettbewerbliche Projektförderung (IKI Compete), eine außerwettbewerbliche Projektförderung (IKI Strategic Action) und Einzahlungen in internationale Fonds (IKI Invest). Die finanzielle Bedeutung von IKI Invest ist erheblich: Im Zeitraum 2009 bis 2024 entfielen auf sie 43 % der ausgezahlten IKI-Mittel. (Nummer 2)

0.3

Ungeachtet der seit der letzten Prüfung des Bundesrechnungshofes veranlassten Maßnahmen ist die Wirtschaftlichkeit der IKI als Instrumentenmix weiterhin nicht belegt. So beschränkt sich die WU im Wesentlichen darauf, den Nutzen darzulegen. Obwohl der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2023 die Notwendigkeit einer instrumentenscharfen Kostenbetrachtung aufgezeigt hat, fehlten für eine Bewertung der Kosten der einzelnen Instrumente weiterhin wesentliche Informationen.

Bei IKI Invest waren nicht nur die Verwaltungskosten der Fonds lücken- und fehlerhaft erfasst. Das BMWE hatte generell auch nicht berücksichtigt, dass IKI Invest mit einer zusätzlichen Kostenebene, den Kosten für die Fondsverwaltung einhergeht. Wenn die Fondseinzahlung treuhänderisch über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) erfolgt, kommt deren Vergütung sogar noch hinzu. Das BMWE hat nicht nachgewiesen, dass IKI Invest trotz dieser zusätzlichen Kosten wirtschaftlich ist. Dies wiegt auch deshalb besonders schwer, weil in den vergangenen Jahren fast die Hälfte der IKI-Mittel auf IKI Invest entfallen sind.

Für eine Erfolgskontrolle auf Programmebene fehlten weiterhin wesentliche Grundlagen. So verzögerte sich eine für Anfang 2025 geplante Erhebung, zu welchen Strategiezielen die von der IKI geförderten Vorhaben potenziell beitragen. Damit ist zweifelhaft, ob das nunmehr zuständige BMUKN den (Miss-)Erfolg der IKI rechtzeitig feststellen kann. Denn die IKI-Strategie zielt auf das Jahr 2030.

Das BMUKN hat in seiner Stellungnahme auf die Fortschritte der IKI seit der letzten Prüfung des Bundesrechnungshofes verwiesen. Zugleich hat es eingeräumt, dass es Kosten nicht instrumentenscharf erfasse und die Verwaltungskosten der verschiedenen Förderinstrumente nicht vergleichen könne. Es entwickele derzeit entsprechende Vorgaben. Bei IKI Invest sollen künftig u. a. die Kosten der Treuhänderin (inkl. einer etwaigen Vergütung der KfW) separat erfasst werden, um die Wirtschaftlichkeit bewerten zu können. Für die Erfolgskontrolle erforderliche Einschätzungen zu Beiträgen einzelner Vorhaben lägen bereits vor, ab Sommer 2026 werde flächendeckend zu den Strategiezielen berichtet.

Der Bundesrechnungshof erkennt Fortschritte der IKI seit seiner letzten Prüfung an. Das BMUKN hat seine Feststellungen jedoch nicht entkräftet: So hat das BMUKN die Wirtschaftlichkeit der IKI weiterhin nicht belegt, die Kosten von IKI Invest hat es bisher unzureichend erfasst und die Erfolgskontrolle ist lückenhaft. Mit seinen Ankündigungen zeigt das BMUKN seine Bereitschaft, wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMUKN die Verwaltungskosten von Vorhaben und Förderinstrumenten künftig vollständig und korrekt erfasst, damit es die Wirtschaftlichkeit der IKI insgesamt, der Förderinstrumente sowie einzelner Vorhaben belegen kann. Die Erfolgskontrolle muss zeitnah Wirkung entfalten, denn für ein Nachsteuern bleibt wenig Zeit. (Nummer 3)

0.4

Das Vorgehen beim Förderinstrument IKI Invest weist erhebliche Defizite auf. Es bestehen Zweifel, dass die IKI ihre Ziele mit den ausgewählten Fonds wirtschaftlich erreicht.

Das BMWE kategorisierte die Fonds der IKI uneinheitlich und teilweise fehlerhaft: Damit konnte es beispielsweise Auswirkungen der Fondseinzahlungen auf den Bundeshaushalt nicht systematisch bewerten. Zugleich stufte es Fondsbeteiligungen fälschlich nicht als Bundesbeteiligungen gemäß § 65 BHO ein. Dabei betrachten auch die Regelungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) treuhänderische Beteiligungen an Fonds in ausländischer Rechtsform im Rahmen des § 65 BHO.

Das Fondsauswahlverfahren war dabei weiterhin mängelbehaftet: So wurden Fonds ohne nähere Begründung pauschal als wirtschaftlich bewertet, obwohl die Verwaltungskosten um ein Vielfaches voneinander abwichen. Regelungen zur Höhe der Fondseinzahlungen sind weder im Auswahlverfahren festgelegt, noch ist die Höhe der Einzahlungen für alle Fonds nachvollziehbar begründet. Wiederholt entstand der Eindruck, dass Fondseinzahlungen dem Ziel dienten, zum Ende eines Haushaltsjahres verfügbare Barmittel auszugeben. Die Fondseinzahlungen anderer Ressorts – insbesondere des BMZ – berücksichtigte die IKI bei der Auswahl von Fonds nicht systematisch. Eine entsprechende Übersicht zu solchen Fondseinzahlungen lag dem federführenden BMWE zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes nicht vor. Damit fehlte eine wesentliche Grundlage, frühzeitig Abstimmungsbedarf zu erkennen, (positive wie negative) Erfahrungen auszutauschen und sich innerhalb der Bundesregierung abzustimmen.

Um im angestrebten Umfang privates Kapital zu mobilisieren (IKI-Strategieziel 4), hielt das BMWE Fondsbeiträge von 70 Mio. Euro jährlich für erforderlich. Dessen ungeachtet wurden dafür in den vergangenen Jahren rund 100 Mio. Euro jährlich verausgabt. Dass zwei Drittel der Fondseinzahlungen zudem darauf ausgerichtet sind, die multilaterale Zusammenarbeit zu stärken, überzeugt nicht. Denn die Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit ist kein IKI Strategieziel. Zudem ist dieses weitere Ziel weder messbar ausgestaltet noch mit einer finanziellen Zielgröße versehen. Damit bestehen erhebliche Zweifel an einer zielgerichteten Mittelverwendung bei IKI Invest.

Das BMUKN hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen widersprochen. Es kategorisiere Fonds einheitlich und erfasse die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Seine haushaltsrechtliche Einordnung von Beteiligungsfonds stehe nicht im Widerspruch zum BMZ und sei mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) geeint. Es handele sich bei den IKI-Fonds um reine Geldanlagen. Das Fondsauswahlverfahren sei strukturiert sowie überschneidungsfrei gestaltet und das BMZ werde einbezogen. Der Zielwert bei Finanzierungsfonds stelle einen Mindestwert dar, denn Deutschlands internationale Zusagen seien von großer Bedeutung. Für die Steuerung der Fonds sei eine umfangreiche Berichterstattung vereinbart.

Die Ausführungen des BMUKN überzeugen nicht:

- → *Es hat nicht dargelegt, wie es wesentliche Kategorien zur Einstufung von Fonds voneinander abgrenzt.*
- → *Selbst wenn der § 65 BHO bei reinen Geldanlagen nicht anzuwenden wäre, handelt es sich bei den Beteiligungsfonds der IKI gerade nicht um reine Geldanlagen. So prüft das BMUKN vor Einzahlung in einen Fonds, inwieweit diese im Bundesinteresse liegt, und strebt inhaltlichen Einfluss auf den Fonds an.*
- → *Zum Fondsauswahlverfahren ist das BMUKN auf wesentliche Feststellungen nicht substantiiert eingegangen. Seine Darstellung, ihm seien die Fondseinzahlungen des BMZ bekannt gewesen, trägt nicht. Denn erst die Anfrage des Bundesrechnungshofes hatte das BMWE im Frühjahr 2025 dazu veranlasst, Einzahlungen anderer Ressorts in IKI-finanzierte Fonds abzufragen.*
- → *Gerade wenn das Strategieziel 4 für IKI Invest von besonderer Bedeutung ist, hätte das BMUKN begründen müssen, wieso auch im Jahr 2025 weiterhin mehr als die Hälfte der Fondseinzahlungen primär auf andere Ziele ausgerichtet sind. Das hat es nicht getan.*

Der Bundesrechnungshof behält seine Kritik aufrecht. (Nummer 4)

0.5

Im Dezember 2024 beauftragte das BMWE die ZUG per Inhouse-Vergabe, die IKI mindestens bis Ende 2030 als Projektträgerin zu unterstützen (Auftragswert: knapp 200 Mio. Euro). Bei der Vergabe prüfte das BMWE nicht sachgerecht, ob die erneute Beauftragung der ZUG wirtschaftlich war. So verzichtete es auf eine auftragsspezifische WU, obwohl es diese zuvor selbst für erforderlich gehalten hatte. Es analysierte nicht systematisch, ob die erforderlichen Leistungen wirtschaftlich am Markt verfügbar gewesen wären. Der damalige Hinweis des BMWE, ein wettbewerbliches Verfahren zum „jetzigen Zeitpunkt" gefährde die reibungslose Betreuung der IKI, ist kein ausreichender Grund, von einem solchen Verfahren abzusehen. Vielmehr hätte das BMWE die Vergabe frühzeitig planen müssen, um ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verfahren UND eine reibungslose Betreuung der IKI zu gewährleisten.

Das BMUKN hat darauf hingewiesen, dass die Gründung der ZUG im Jahr 2017 im Einvernehmen mit dem BMF und dem Bundesrechnungshof erfolgt sei. Die zugrunde liegende WU habe zuvor zahlreiche Lösungsoptionen betrachtet. Daher habe man von einer erneuten WU für die Projektträgerschaft abgesehen. Im Gegensatz zu anderen Institutionen habe die ZUG die erforderliche Themenvielfalt und Organisationsstruktur bereitstellen können. Mit der Beauftragung eines einzelnen Projektträgers habe das BMUKN Parallelstrukturen verhindern wollen, die zu Reibungs- sowie Wissensverlusten geführt hätten.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die ZUG nicht im Einvernehmen mit ihm gegründet wurde. Vielmehr hatte er wiederholt kritisiert, dass die WU anlässlich der geplanten Gründung der ZUG die Handlungsalternativen gerade nicht hinreichend bewertete. Auch

sonst entbindet ein Verweis auf eine acht Jahre alte WU nicht davon, die Wirtschaftlichkeit der Projektträgerschaft im Vorfeld der erneuten Beauftragung zu prüfen – zumal das BMWE dies zuvor selbst noch für erforderlich hielt. Der pauschale Hinweis, andere Institutionen könnten die erforderlichen Kapazitäten nicht zur Verfügung stellen, ersetzt eine WU ebenso wenig wie die Ambition, über die Beauftragung eines einzelnen Projektträgers Doppelstrukturen zu vermeiden. Vielmehr hätten diese Aspekte Gegenstand einer WU sein müssen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. (Nummer 5)

0.6

In der Gesamtschau hat das BMUKN die Wirtschaftlichkeit der IKI in ihrer Ausgestaltung als Instrumentenmix immer noch nicht belegt. Eine umfassende Kontrolle des Erfolgs des Programms steht weiterhin aus. Entsprechend kurz ist mit Blick auf das Zieljahr 2030 das Zeitfenster, um bei Fehlentwicklungen noch nachsteuern zu können. Die Umsetzung von IKI Invest weist erhebliche Defizite auf. Die ZUG ist erneut mit der Projektträgerschaft beauftragt worden, ohne dass die Wirtschaftlichkeit sachgerecht geprüft wurde. (Nummer 6)

1 Vorbemerkung

Mit der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) finanziert die Bundesregierung seit dem Jahr 2008 Projekte in den Bereichen Klimaschutz, Klimawandelanpassung sowie Biodiversität in Entwicklungs- und Schwellenländern. Damit erfüllt sie einen Teil ihrer internationalen Verpflichtungen aus der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC)[1], dem Übereinkommen von Paris (ÜvP)[2] sowie dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity - CBD)[3]. Die IKI deckt vier Förderbereiche ab.[4]

Seit ihrem Start im Jahr 2008 wurden für die IKI bis einschließlich zum Jahr 2024 etwa 6,5 Mrd. Euro veranschlagt, über 6 Mrd. Euro verausgabt und mehr als 1 100 Projekte mit über 250 Durchführungsorganisationen in über 150 Ländern bewilligt. Im Jahr 2024 trug die IKI 17 % zur internationalen Klimafinanzierung durch die Bundesregierung bei, das BMZ mit seinen Fonds, Programmen und Projekten 79 %.[5]

Während zunächst das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN)[6] die IKI verantwortet hatte, nahm das BMWE die Federführung in der 20. Legislaturperiode wahr. Das BMWE verantwortete unter anderem die Steuerung und Erfolgskontrolle der IKI auf der Programmebene. Das BMUKN und das Auswärtige Amt (AA) waren eingebunden. Projektträgerin für die IKI ist die ZUG.[7]

[1] Die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) trat im Jahr 1994 in Kraft. Aktuell haben 196 Vertragsparteien sowie die Europäische Union diese ratifiziert. Ziel: Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen auf einem Niveau, bei dem eine gefährliche vom Menschen verursachte Störung des Klimasystems verhindert wird (Artikel 2 UNFCCC). Dazu sollen alle Staaten gemäß ihrer „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung und Kapazitäten" beitragen.

[2] Mit dem im November 2016 in Kraft getretenen ÜvP haben sich die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention erstmals völkerrechtlich verpflichtet, die Erderwärmung auf deutlich unter 2°C (nach Möglichkeit auf 1,5°C) gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. In den Begleitbeschlüssen zum ÜvP wurde festgelegt, dass die Industriestaaten den Entwicklungs- und Schwellenländern ab dem Jahr 2020 bis zum Jahr 2025 jährlich 100 Mrd. US-Dollar für die Klimafinanzierung bereitstellen sollen. Für die Zeit danach sollen ein neues Ziel festgelegt und der Geberkreis erweitert werden.

[3] Die CBD ist ein am 29. Dezember 1993 in Kraft getretenes internationales Umweltabkommen. Sie gilt als das wichtigste multilaterale Vertragswerk für den Schutz der globalen Biodiversität. Stand März 2019 hatten 168 Staaten sowie die Europäischen Union die Konvention unterzeichnet.

[4] Förderbereiche I bis IV: Treibausgasminderung, Anpassung an die Folgen des Klimawandels, Erhalt und Wiederherstellung von Kohlenstoffsenken, Schutz der biologischen Vielfalt.

[5] Weitere 4 % trugen andere Ressorts bei, siehe Übersicht der deutschen Klimafinanzierung 2024, zuletzt abgerufen am 10. Oktober 2025.

[6] In vorangegangenen Legislaturperioden: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (bis 2013), für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2013 - 2018), für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2018 - 2021), für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2021 - 2025).

[7] Dazu übernimmt vorübergehend auch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) noch Projektträgeraufgaben (Verwendungsnachweisprüfungen) sowie die Projektträgerschaft des Sub-Förderinstruments IKI Small Grants.

Auf Grundlage des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025 ist die alleinige Zuständigkeit für die IKI wieder auf das BMUKN übergegangen.[8] Diese Prüfung hat überwiegend das Handeln der Bundesregierung während der 20. Legislaturperiode untersucht – und damit schwerpunktmäßig das Handeln des BMWE. Infolge des Zuständigkeitswechsels zu Beginn dieser Legislaturperiode richtet sich diese Abschließende Prüfungsmitteilung an das nunmehr für die IKI verantwortliche BMUKN (zur Vereinfachung: „Sie“).

In der 20. Legislaturperiode waren die Mittel für die IKI im Einzelplan 09 veranschlagt (Kapitel 0903 Titel 896 41). Für das Jahr 2025 sind für die IKI Ausgaben von bis zu 635 Mio. Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds (Kapitel 6092) vorgesehen (Titel 896 02 „Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland“). Titelbewirtschafter sind Sie. Die Finanzplanung 2026 bis 2029 sieht insgesamt 2,5 Mrd. Euro Ausgaben vor.

Frühere Prüfungsfeststellungen

Wir hatten die IKI im Jahr 2023 geprüft.[9] Wir hatten insbesondere festgestellt, dass Sie die Wirtschaftlichkeit der IKI nicht belegen und den Erfolg des Programms nicht kontrollieren konnten. Denn Sie hatten weder in der Planungsphase noch als Instrument der Erfolgskontrolle eine WU der IKI durchgeführt. Es war insbesondere nicht nachvollziehbar, weshalb der Einsatz zahlreicher unterschiedlicher Förderinstrumente wirtschaftlich und notwendig ist, um die Ziele der IKI zu erreichen. Eine systematische Instrumentenkritik mittels einer Nutzen- und Kostenbetrachtung fehlte. Zudem konnten Sie mangels messbarer Ziele und Indikatoren nicht kontrollieren, ob Sie die Ziele der IKI auf Programmebene erreichen.

Mit dieser Prüfung haben wir kontrolliert, ob und wie Sie unsere zentralen Empfehlungen aus der vorangegangenen Prüfung umgesetzt haben. Neben grundsätzlichen Fragen zur Wirtschaftlichkeit der IKI haben wir vertieft die Einzahlungen der IKI in internationale Fonds (IKI Invest) geprüft. Für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit haben wir Auskünfte und Unterlagen bis Juni 2025 berücksichtigt, für die Fondseinzahlungen die Haushaltsjahre 2023 und 2024. Ihre Stellungnahme zu unseren vorläufigen Prüfungsergebnissen haben wir berücksichtigt.

[8] Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025, Nummer IX. Demnach wurden dem BMUKN
- aus dem BMWE die Zuständigkeit für Klimaschutz und Klimapartnerschaften sowie
- aus dem AA die Zuständigkeit für die internationale Klimapolitik übertragen.

Damit einher geht der Übergang des für die IKI zuständigen Referats KC 4 des BMWE auf das BMUKN (IK I 6).

[9] Abschließende Prüfungsmitteilung an das BMWE, Gz.: III 1 - 000572, vom 27. September 2023.

2 Ziele und Instrumente der IKI

Parallel zu unserer Prüfung im Jahr 2023 entwickelten Sie die „Strategie der IKI bis 2030“ (Oktober 2023) und erstellten eine WU zur IKI gemäß § 7 BHO (Oktober 2024).[10] Strategie und WU basieren auf der mit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 festgelegten geteilten Zuständigkeit für die IKI zwischen den ehemaligen Bundesministerien BMWK (jetzt BMWE), BMUV (jetzt BMUKN) sowie dem AA. Mit der WU und weiteren Maßnahmen wollten Sie wesentliche Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes adressieren.

2.1 Ziele

Mit der IKI verfolgen Sie die folgenden vier strategischen Ziele (Outcomes):

1. **Ambitionssteigerung**: Die IKI leistet nachweislich Beiträge zu ehrgeizigeren Nationally Determined Contributions (NDC), National Adaptation Plans (NAP) und/oder National Biodiversity Strategies and Action Plans (NBSAP) in mindestens 30 Partnerländern.
2. **Verbesserte Rahmenbedingungen**: Die IKI leistet nachweislich Beiträge zu verbesserten regulatorischen und/oder gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für sektorübergreifenden oder sektortransformativen Klimaschutz, Biodiversitätserhalt und/oder Klimaanpassung wie beispielsweise den Abbau entsprechender Investitionshemmnisse und umweltschädlicher Subventionen in mindestens 20 Partnerländern inklusive der Schwerpunktländer.
3. **Umsetzung (Skalierung):** Die IKI leistet nachweislich Beiträge zur Umsetzung von Klimaschutz-, Biodiversitäts- und/oder Klimaanpassungsmaßnahmen durch Pilotierung und Skalierung in mindestens 20 Partnerländern inklusive der Schwerpunktländer.
4. **Hebelung privater Finanzierung**: Die IKI mobilisiert mindestens 1,5 Mrd. EUR an privatem Kapital für Klimaschutz, Biodiversitätserhalt und/oder Klimaanpassung in den Partnerländern. Zusätzlich trägt die IKI zur Katalysierung privater Mittel bei.

Mit diesen vier strategischen Zielen (Outcomes) wollen Sie einen Beitrag leisten (Impact) zur Minderung von Treibhausgasemissionen, zur Integrität von Ökosystemen sowie zur Klimaresilienz.

[10] Die WU legt wesentliche Merkmale der IKI dar und orientiert sich an den Teilaspekten, die gemäß Verwaltungsvorschrift zur BHO Nummer 2.1 zu § 7 BHO zu berücksichtigen sind, u. a.: Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, Ziele, Prioritätsvorstellungen, relevante Lösungsmöglichkeiten nebst Einnahmen und Ausgaben bzw. Nutzen und Kosten, Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Um die Nachhaltigkeit der angestrebten Wirkungen sicherzustellen, hat die IKI-Strategie acht Erfolgsfaktoren identifiziert.[11] Vier Erfolgsfaktoren benennt die WU als übergreifende „Querschnittsziele“: Das betrifft u. a. „International vernetzen“. Mit diesem Querschnittsziel strebt die IKI an, dass ihre Vorhaben systematisch Lernerfahrungen und innovative Ansätze in internationale Foren und Verhandlungen einbringen, Konzepte aus dem Verhandlungskontext in IKI-Vorhaben aufgegriffen oder gemeinsam multilaterale Initiativen umgesetzt und ko-finanziert werden. [12]

2.2 Mix aus Förderinstrumenten

Sie nutzen für die IKI einen Mix aus Haupt- und Subförderinstrumenten im Rahmen eines Gesamtprogramms (vgl. Tabelle 1). Die Instrumente zahlen unterschiedlich auf die IKI-Strategieziele ein. Sie unterscheiden sich nach dem Projektauswahlverfahren (im und ohne Wettbewerb), der Art der Förderung[13], der Zielgruppe, dem Fördervolumen, der Förderdauer, der Durchführungsorganisation sowie dem unmittelbaren Förderzweck oder dem behandelten Themenbereich.

Tabelle 1

Förderinstrumente der IKI

Hauptförderinstrumente	Zugehörige Subförderinstrumente
IKI Compete Wettbewerbliche Projektförderung	IKI Large Grants, IKI Medium Grants, IKI Small Grants
IKI Strategic Action Außerwettbewerbliche Projektförderung	Aufstockungen bestehender IKI-Projekte und außerwettbewerbliche Neuvorhaben, Schnittstellenvorhaben
IKI Invest Außerwettbewerbliche Fondseinzahlungen	

Quelle: BMWE.

IKI Compete ist das zentrale wettbewerbliche Förderinstrumentarium: Über Ideenwettbewerbe identifizieren Sie innovative Projekte, die auf die Ziele der IKI, die Bedarfe von Schwerpunktländern und internationale fachliche Diskurse einzahlen sollen.

[11] IKI-Strategie, S. 9: Die Erfolgsfaktoren sind: „Integrativ denken und handeln“, „Transformativen und gerechten Wandel fördern“, „Zivilgesellschaft einbinden, Dialog fördern und progressive Allianzen bilden“, „Geschlechtergerechtigkeit anstreben“, „Projekte in Partnerländern verankern“, „Vielfältiges Wissen nutzen“, „Umwelt- und Sozialstandards sichern“ sowie „International vernetzen“.

[12] Die weiteren Querschnittsziele sind „Gender“, „Local Content“ sowie „Wissensaustausch“.

[13] Zuwendungen für Beratungsleistungen sowie Investitionszuschüsse (auf Grundlage von Bescheiden oder Vereinbarungen/Verträgen (Grant Agreements)), Aufträge, Beteiligungen und Gewährung von Beiträgen zu internationalen Fonds.

Förderfähig sind alle Themenschwerpunkte der IKI. IKI Compete soll insbesondere zu den Strategiezielen 2 (Rahmenbedingungen) und 3 (Umsetzung/Skalierung) beitragen.

IKI Strategic Action dient als außerwettbewerbliche Projektförderung dazu, erfolgreiche Ansätze (z. B. aus IKI Compete) aufzustocken und zu skalieren. Es fördert die Vernetzung in Partnerländern und greift Impulse und Bedarfe aus internationalen Verhandlungen und Regierungsgesprächen auf. Es soll eine schnelle, strategische (Nach-)Justierung des IKI-Portfolios ermöglichen. IKI Strategic Action soll zu allen Strategiezielen beitragen.

IKI Invest dient dazu, dass Sie Mittel in Treuhandfonds einzahlen, die von Finanzinstitutionen wie bilateralen oder multilateralen Entwicklungsbanken oder multilateralen Organisationen verwaltet werden. Während einige Fonds Instrumente der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) nutzen, verfolgen andere einen Instrumentenmix aus FZ und Technischer Zusammenarbeit (TZ) oder nutzen ausschließlich TZ-Instrumente. Fonds, die Mittel von der IKI erhalten, finanzieren regelmäßig nachgelagerte Projekte.

Das Instrument IKI Invest sei flexibel und schnell einsetzbar und stärke die deutsche Verhandlungsposition in internationalen Klimaverhandlungen. Die für den Förderbereich zuständigen IKI-Ressorts wählen die Fonds aus (Details zur Fondsauswahl, siehe Nummer 4.3).

IKI Invest verfolgt laut WU das IKI-Strategieziel 4 (Hebelung privater Finanzierung). Zudem wollen Sie damit die multilaterale Zusammenarbeit stärken und somit auf das Querschnittsziel „International vernetzen“ einzahlen. Andernorts ergänzen Sie, IKI Invest solle auch zur Umsetzung von Strategieziel 3 (Umsetzung/Skalierung) sowie von weiteren Zielen der IKI beitragen.

Bedeutung von IKI Invest im Instrumentenmix

Bei den bisherigen Auszahlungen für IKI-Projekte dominieren die Fonds: Im Zeitraum 2009 bis 2024 haben die für die IKI zuständigen Ressorts etwa 2,6 Mrd. Euro in etwa 91 Fonds eingezahlt (43 % der ausgezahlten IKI-Mittel).[14] Der Anteil der Fondseinzahlungen an den jährlichen Ausgaben für die IKI nahm von anfangs 24 % auf etwa 55 % im Jahr 2023 zu. Im Jahr 2024 war er mit etwa 46 % leicht rückläufig. Im Zeitraum 2020 bis 2024 haben Sie für IKI Invest im Jahresdurchschnitt etwa 330 Mio. Euro verausgabt.

Perspektivisch soll der Anteil von IKI Invest an den Auszahlungen zwar sinken; er soll aber im Jahr 2030 immer noch 30 % der Auszahlungen der IKI ausmachen.

[14] Die Einzahlungen lagen in einer Bandbreite zwischen 500 000 Euro und 100 Mio. Euro. Die erste Fondseinzahlung von 22,5 Mio. Euro erfolgte im Jahr 2009 in den Globalen Klimaschutzfonds (Global Climate Partnership Fund, GCPF).

3 Wirtschaftlichkeit der IKI

3.1 Kosten der IKI auf Programmebene

Ausgestaltung als Instrumentenmix

Sie begründen die Ausgestaltung der IKI als einen Mix aus Förderinstrumenten in Ihrer WU damit, dass dieser Mix den höchsten Nutzen erwarten lasse, um Ihre Ziele zu erreichen.[15] Diese Bewertung stützen Sie auf eine Nutzwertanalyse, auf frühere Evaluierungen der IKI sowie auf eine Auswertung der Standardindikatoren.[16]

Die Kosten der IKI betrachten Sie monetär nur für den Mix aus Instrumenten – denn die IKI sei auch bisher als Instrumentenmix konzipiert gewesen: Für die Jahre 2022 und 2023 beziffern Sie die Administrationskosten auf Programmebene auf 3,5 respektive 4,2 %.[17] Dabei berücksichtigen Sie die administrativen Kosten der Ressorts[18] und die externen administrativen Kosten bei den mit der Verwaltung der IKI beauftragten Projektträgerinnen (Projektträgerkosten).

Keine Kostenbetrachtung der einzelnen Förderinstrumente

Die Wirtschaftlichkeit der drei Hauptförderinstrumente bewerten Sie im Wesentlichen anhand des jeweiligen potenziellen Nutzens. Sie benennen die jeweilige Höhe der Fördermittel je Hauptförderinstrument.[19] Die Administrationskosten je Hauptförderinstrument führen Sie nicht auf.[20] Sie treffen stattdessen generelle Annahmen zu möglichen Kosten.[21] In der Nutzwertanalyse der WU ermitteln Sie ebenfalls keine konkreten

[15] Als Alternativen zu dem Mix aus Instrumenten betrachten Sie dabei die Möglichkeiten, die IKI ausschließlich
- über eine Beteiligung an bestehenden multilateralen Initiativen umzusetzen,
- über Aufträge an Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit umzusetzen.

[16] So habe die IKI laut Projektberichten im Zeitraum 2015 bis 2022 mit 29 Projekten 14,2 Millionen Tonnen CO_2-Äquivalente direkt vermieden und durch 72 Projekte Ökosysteme auf 26,5 Millionen Hektar Land besser geschützt und erhalten. Zugleich gebe es aufgrund der hohen Vielfalt im Projektportfolio und unterschiedlichen Wirkweisen eine große Zahl an Projekten, deren Nutzen und Wirkungen nicht über die Standardindikatoren erfasst werden könnten.

[17] Administrative Kosten der IKI als Anteil an den IKI-Gesamtkosten.

[18] Kosten der koordinierenden Referate im BMWE, AA und BMUKN auf Basis der Personal- und Sachkostensätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen des BMF.

[19] Je Jahr und unterteilt nach Zusagen und Auszahlungen.

[20] Mit Ausnahme des Aufwands zur Verwaltung der Subförderinstrumente IKI Medium Grants und IKI Small Grants (vgl. Tabelle 1).

[21] Beispielsweise vermerken Sie zu IKI Compete, dass großvolumige Projekte den Verwaltungskostenaufwand in der Administration erheblich verringern würden. Gleichzeitig sei der Verwaltungskostenaufwand für die Anbahnung höher als bei anderen Förderinstrumenten. Sie verweisen hierzu auf langjährige Erfahrungswerte.

Kosten. Zudem gewichten Sie das Kriterium „Ressourcenaufwand für Anbahnung“[22] in der Nutzwertanalyse vergleichsweise niedrig.

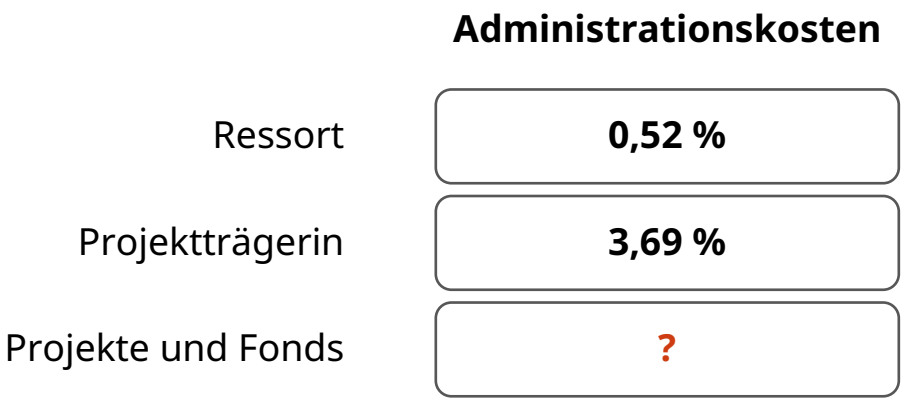
Sie begründeten Ihr Vorgehen, die Kosten der IKI nicht auf Ebene der einzelnen Förderinstrumente zu erfassen, damit, dass die Unterteilung in Haupt- und Subförderinstrumente zwar von strategisch-inhaltlicher Relevanz sei, für die Verwaltungstätigkeit der ZUG aber keinen erheblichen Unterschied mache. Bei der ZUG würden entsprechende Daten zum Aufwand nach Förderinstrument aktuell nicht erfasst und könnten somit auch nicht ausgewiesen werden. Zudem sei eine solche Differenzierung nicht Gegenstand der Beauftragung der ZUG.

Bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der IKI berücksichtigen Sie auch die Verwaltungskosten auf Projekt- und Fondsebene nicht. Denn diese seien nicht oder nicht sinnvoll zu vergleichen. Sie würden je nach Projekt (Durchführungsorganisation, Fonds) unterschiedlich definiert und berechnet. Laut WU machten sie in der Regel einen Anteil von 5 bis 13 % der jeweiligen Fördermittel aus.

Abbildung 1

Kostenbestandteile der IKI

Anteile der Administrationskosten an den Gesamtkosten der IKI im Jahr 2023 ohne Unterscheidung nach Förderinstrumenten (in %).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWE.

[22] Der Ressourcenaufwand für die Anbahnung berücksichtigt insbesondere die Kosten, die in der Anbahnungsphase einer Maßnahme der jeweiligen Förderinstrumente entstehen. Ursache sind u. a. Durchführungskosten von Wettbewerben, Due Diligence-Prozesse oder Vertragsverhandlungen (mit internationalen Fonds).

3.2 Besondere Kostenstruktur bei IKI Invest

Derzeit klären Sie, was genau unter Verwaltungskosten auf Projekt- und Fondsebene zu verstehen ist. Diese Ausarbeitung war zunächst für Anfang 2025 geplant, zuletzt stellten Sie sie für Ende 2025 in Aussicht.

Ungeachtet der ausstehenden Ausarbeitung erfassen Sie die Verwaltungskosten bei IKI Invest aussagegemäß bereits seit dem Jahr 2023 in Form des „Mitteleinsatzes für die Fondsverwaltung". Sie stellen diesem den „Mitteleinsatz für die Umsetzung" gegenüber. Der Mitteleinsatz für die Fondsverwaltung beschränke sich auf den „Verwaltungsaufwand, der einer Organisation durch die Übertragung der treuhänderischen Mittelverwaltung durch den Bund entsteht".

Erfassung von Fondsverwaltungskosten

Sie stellten uns für die IKI-Fonds eine Übersicht dieser Kosten für die Fondsverwaltung zur Verfügung. Demnach lägen diese je Fonds zwischen 1 und 33 % der angestrebten Einzahlungssumme. Zu einigen Fonds erfassten Sie keine Verwaltungskosten, mehrere Angaben korrigierten Sie auf Nachfrage.

Bei den Verwaltungskosten der Fonds berücksichtigten Sie unterschiedliche Kostenarten:

→ Die Verwaltungskosten des **Tiger Landscapes Investment Fonds (TLIF)** wiesen Sie uns gegenüber mit 8,3 % aus. Diese umfassten die „indirekten" Managementkosten, nämlich eine Gebühr der Vereinten Nationen (1 %) sowie sogenannte General Management Support Kosten (8 %). „Direkte" Management- bzw. Verwaltungskosten des Fonds in Höhe von 21 % wiesen Sie dem Mitteleinsatz für die Umsetzung zu.
→ Die Verwaltungskosten des Fonds **Initiative for Climate Action Transparency (ICAT)** bezifferten Sie uns gegenüber mit 7 %. Diese beinhalteten nicht nur 4 % „indirekte" Verwaltungskosten, sondern auch 2,8 % „direkte" Verwaltungskosten.

KfW als Treuhänderin

In einigen Fällen zahlte das für die IKI zuständige Ressort das Geld nicht unmittelbar in die Fonds ein, sondern mittelbar über die KfW als Treuhänderin des Bundes. Aktuell fungiert die KfW bei sechs laufenden Fonds der IKI als Treuhänderin. In zwei dieser Fonds zahlte die KfW für die IKI seit dem Jahr 2023 insgesamt dreimal ein. Dies betrifft die Fonds

→ **Caribbean Biodiversity Fund/Climate Adaptation in the Caribbean** (CBF; 2023: 10 Mio. Euro, IKI-Einzahlungen insgesamt: 55 Mio. Euro durch das BMUKN). Der Fonds wird von der Umweltstiftung CBF verwaltet. Die KfW hatte die Gründung der

Umweltstiftung im Jahr 2012 im Auftrag des BMZ unterstützt. Das BMZ hat seit dem Jahr 2012 mehr als 70 Mio. Euro für den CBF zugesagt.[23]

→ **Emerging Markets Climate Action Fonds** (EMCAF; 33,3 Mio. Euro Aufstockung im Jahr 2023 durch das BMWE sowie 20 Mio. Euro erstmalige Einzahlung durch das AA im Jahr 2024; IKI-Einzahlungen insgesamt: 108,3 Mio. Euro). Der EMCAF wird von Allianz Global Investors (AGI) verwaltet, diese wiederum von der Europäischen Investitionsbank (EIB) beraten.

Zu den Kosten, die durch die treuhänderische Mittelverwaltung – hier der KfW – entstehen, machten Sie für den CBF keine Angaben. Die Kosten der treuhänderischen Mittelverwaltung beim EMCAF bezifferten Sie entsprechend der mit der Treuhänderin KfW vereinbarten Vergütung.

Die Kosten der Verwaltungsgesellschaften der jeweiligen Fonds haben Sie nicht systematisch erfasst: Dabei dürften diese bei der Umweltstiftung des CBF gemäß Jahresbericht 2024 bei rund 4 % liegen[24]. Zum EMCAF hielt die ZUG im November 2023 fest, der Mitteleinsatz für die Fondsverwaltung sei „nicht definiert". In der Folge wies sie 100 % der in den EMCAF eingezahlten Mittel der „Umsetzung" zu.

Zusätzliche Kostenebene

Nachfolgende Verwaltungskosten auf vor- und nachgelagerten Ebenen bestehen zusätzlich:

→ Die ZUG verantwortet bei IKI Invest Aufgaben bei der Auswahl, der laufenden Betreuung sowie der Evaluierung der Fonds.[25] Die Kosten für die Wahrnehmung dieser Aufgaben erstatten Sie ihr.

→ Zugleich entstehen bei IKI Invest Verwaltungskosten auf nachgelagerter Ebene, nämlich bei den aus dem Fondsvermögen geförderten Projekten. Diese nachgelagerten Verwaltungskosten erfassen Sie nicht.

3.3 Erfolgskontrolle

Sie betrachten Ihre strategischen Ziele als wichtigste Bewertungsdimension dafür, ob die IKI als Programm erfolgreich ist. Bereits im Jahr 2015 hatten Sie die IKI-Standardindikatoren eingeführt und im Jahr 2022 überarbeitet. Dessen ungeachtet hatten wir im Jahr 2023 festgestellt, dass Sie mangels messbarer Ziele und Indikatoren nicht kontrollieren konnten, ob die IKI ihre Ziele auf Programmebene erreicht.

[23] Für die Einzahlungen seitens des BMZ wird die KfW separat vergütet.

[24] Laut Financial Statement 2024 (S. 23) entfielen im Jahr 2023 rund 4 % der Ausgaben der Umweltstiftung Caribbean Biodiversity Fund auf Management-Kosten (Cost of managing investments), der Rest entfiel auf „charitable activities".

[25] Im Fondsauswahlverfahren übernimmt die ZUG beispielsweise wesentliche Aufgaben der Bedarfsermittlung, begleitet den Auswahlprozess und unterstützt die Verhandlungen mit den Fonds.

Im Jahr 2023 haben Sie in Ihrer IKI-Strategie Indikatoren und Zielwerte festgelegt, die bis zum Jahr 2030 zu erfüllen sind (Tabelle 2).

Tabelle 2

Strategische Ziele der IKI

Strategische Ziele	Indikator	Zielwert bis 2030
Ambitionssteigerung	Anzahl der Partnerländer, in denen die IKI-Maßnahmen nachweislich zu ehrgeizigeren NDCs, NAPs und/oder NBSAPs beigetragen haben.	30
Verbesserte Rahmenbedingungen	Anzahl der Partnerländer, in denen IKI-Maßnahmen nachweislich zu verbesserten regulatorischen und/oder gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für sektorübergreifenden oder -transformativen Klimaschutz, Biodiversitätserhalt und/oder Klimaanpassung beigetragen haben.	20 (inklusive Schwerpunktländer)
Umsetzung durch Pilotierung und Skalierung	Anzahl Partnerländer, in denen IKI-Maßnahmen nachweislich zur Umsetzung von Klimaschutz-, Biodiversitäts- und/oder Klimaanpassungsmaßnahmen durch Pilotierung und Skalierung beigetragen haben.	20 (inklusive Schwerpunktländer)
Hebelung privater Finanzierung	Mobilisiertes privates Kapital für Klimaschutz, Biodiversitätserhalt und/oder Klimaanpassung in den Partnerländern.	1,5 Mrd. Euro

Quelle: BMWE.

In einem Leitfaden zur Operationalisierung der IKI Strategieziele (Leitfaden) haben Sie übergreifende Bestimmungen für die Erfolgskontrolle entwickelt sowie Indikatoren und Methoden konkretisiert. Demnach soll die Erfolgskontrolle in einem zweiphasigen, zielübergreifenden Prozess durchgeführt werden:

→ In Phase 1 wollen Sie zunächst erheben, welche IKI-Vorhaben potenziell zum Erreichen welcher IKI-Strategieziele beitragen. Die für das erste Quartal 2025 vorgesehene Erhebung hat sich verzögert. Die Erhebung soll Grundlage dafür sein, künftig gezieltere Abfragen zu den (erwarteten) Beiträgen einzelner Vorhaben zu den Zielen durchführen zu können. Die meisten Vorhaben seien erst gegen Ende ihrer Laufzeit in der Lage, Beiträge nachzuweisen. Allerdings würden Sie die Vorhaben bereits zuvor für die IKI-Strategieziele und die für das Monitoring relevanten Daten sensibilisieren.

→ In Phase 2 wollen Sie die Beiträge der Vorhaben zu den Zielen detailliert erfassen: Dafür bewerten Sie, ob das Vorhaben wesentlich zum Ziel beigetragen hat und ob die Evidenz für diese Wirkung mindestens zufriedenstellend ist. In einem zweiten Schritt wollen Sie die Zielerreichung auf Ebene der betrachteten Länder überprüfen.

Die in der WU eingeführten Querschnittsziele betrachten Sie im Leitfaden nicht dezidiert. Insbesondere das mit IKI Invest verfolgte Querschnittsziel „International vernetzen“ haben Sie weder in der WU noch im Leitfaden messbar ausgestaltet oder mit einer Zielgröße versehen.

3.4 Würdigungen und Empfehlungen

Ungeachtet der von Ihnen seit unserer letzten Prüfung veranlassten Maßnahmen haben Sie die Wirtschaftlichkeit der IKI in ihrer Ausgestaltung als Instrumentenmix weiterhin nicht belegt. Außerdem haben Sie die besondere Kostenstruktur von IKI Invest nicht angemessen berücksichtigt. Ihre Erfolgskontrolle der IKI ist weiterhin unzureichend.

3.4.1 Wirtschaftlichkeit der IKI unklar

Sie haben die Administrationskosten der IKI nicht ausreichend ermittelt. Sie haben weder die Wirtschaftlichkeit der IKI als Instrumentenmix belegt noch die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Förderinstrumente.

Die WU beschränkt sich im Wesentlichen darauf, den Nutzen der von Ihnen als wirtschaftlich betrachteten Lösungsmöglichkeit „Mix aus Förderinstrumenten“ und der einzelnen Förderinstrumente darzulegen. Obwohl wir bereits im Jahr 2023 die Notwendigkeit einer instrumentenscharfen Kostenbetrachtung aufgezeigt hatten, fehlen für eine Bewertung der Kosten der einzelnen Instrumente weiterhin wesentliche Informationen. Dass Sie den Ressourcenaufwand für die Anbahnung von Projekten in Ihrer Nutzwertanalyse nur gering gewichtet haben, ist für uns nicht plausibel.

Die von Ihnen angeführte strategische Relevanz der Förderinstrumente entbindet Sie nicht von der Verpflichtung, auch die Kosten der einzelnen Instrumente zu erfassen. Nur so können Sie die Wirtschaftlichkeit nachweisen.

3.4.2 Zusätzliche Kostenebene bei IKI Invest nicht berücksichtigt

Ihre Ausarbeitung, um Art und Höhe der Verwaltungskosten bei Projekten und Fonds künftig einheitlich zu erfassen, lag bis zum Ende der Erhebungen nicht vor. Damit fehlt eine wesentliche Grundlage, um die Wirtschaftlichkeit der IKI und ihrer Förderinstrumente systematisch zu bewerten.

Bei IKI Invest haben Sie die Verwaltungskosten der Fonds **uneinheitlich, lücken- und fehlerhaft** erfasst. So haben Sie bei den Verwaltungskosten mancher Fonds direkte Managementkosten (ICAT) berücksichtigt, bei anderen nicht (TLIF). Teilweise haben Sie

wesentliche Bestandteile der Verwaltungskosten – beim EMCAF die Ihnen unbekannten Kosten der Fondsverwaltung – vollständig der Umsetzung zugeschrieben.

Zugleich unterstellt die WU mit dem Verweis auf Verwaltungskosten bei Fonds und Projekten von 5 bis 13 % implizit, dass die Kosten für die verschiedenen Förderinstrumente der IKI grundsätzlich vergleichbar seien. Dies ist jedoch nicht der Fall: Nicht nur überschreiten die Verwaltungskosten bei Fonds die angeführten Werte in der Praxis regelmäßig. Auch stellen diese Verwaltungskosten bei Fonds eine **zusätzliche Kostenebene** im Vergleich zur Finanzierung von Projekten dar. Wenn die Fondseinzahlung treuhänderisch über die KfW erfolgt, kommt deren Vergütung sogar noch hinzu.

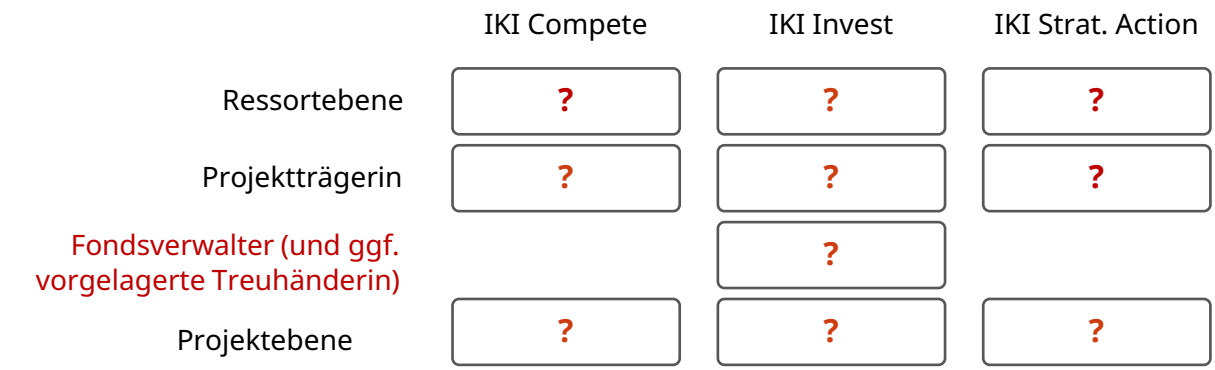
Es ist nicht zu erkennen, dass die erheblichen Kosten der Fondsverwaltung bei IKI Invest durch geringere Verwaltungskosten auf anderen „Ebenen“ kompensiert werden. Denn sowohl die Projektträgerkosten wie auch die nachgelagerten Verwaltungskosten (von finanzierten Projekten) dürften regelmäßig erheblich sein.

Sie haben es versäumt zu belegen, dass IKI Invest trotz dieser zusätzlichen Kostenebene wirtschaftlich ist. Das wiegt auch deshalb schwer, weil Sie in den vergangenen Jahren fast die Hälfte der IKI-Mittel für IKI Invest verausgabt haben.

Abbildung 2

Kostenbestandteile der IKI

So könnte eine Unterscheidung nach Förderinstrumenten aussehen. Allein die Daten fehlen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWE.

3.4.3 Erfolgskontrolle unzureichend

Trotz Ihrer umfangreichen Arbeiten zur Operationalisierung der IKI Strategieziele haben Sie den Erfolg der IKI bis heute nicht belegt. Die dafür vorgesehene, zunächst für das erste Quartal 2025 vorgesehene Erhebung, zu welchen IKI-Strategiezielen die

einzelnen von Ihnen geförderten Vorhaben potenziell beitragen, hat sich verzögert. Damit ist zweifelhaft, ob Sie den (Miss-)Erfolg der IKI insgesamt früh genug feststellen können. Denn die IKI-Strategie zielt auf das Jahr 2030 – entsprechend schnell müssen Sie bei Fehlentwicklungen nachsteuern.

In der Gesamtschau bleibt nach wie vor offen, ob die IKI in ihrer aktuellen Ausgestaltung wirtschaftlich ist.

Empfehlungen

Sie sollten Strategie und WU der IKI zeitnah überarbeiten. Im Ergebnis sollten Sie insbesondere

→ die **Wirtschaftlichkeit der IKI als Instrumentenmix ebenso wie die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Förderinstrumente darlegen können.** Der instrumentenscharfen Kostenbetrachtung sollten Sie das erforderliche Gewicht beimessen. Dazu ist es nicht nur notwendig, die Administrationskosten der Ressorts und die Projektträgerkosten instrumentenscharf zu ermitteln. Sie müssen auch zusätzliche Kostenebenen systematisch erfassen und berücksichtigen.
→ sicherstellen, dass Sie mit Ihrer angestrebten Ausarbeitung die **Verwaltungskosten auf allen Ebenen (Projekt-, Fonds-, Projektträger- und Ressortebene)** zeitnah methodisch einheitlich und belastbar erfassen können. Die Erkenntnisse müssen Sie bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Förderinstrumente der IKI berücksichtigen, insbesondere die **zusätzliche Kostenebene bei IKI Invest**.
→ die **haushaltsrechtlich zwingend durchzuführende Erfolgskontrolle unverzüglich vorantreiben und auf einer umfassenden und belastbaren Grundlage durchführen**, um Fehlentwicklungen erkennen und zielgerichtet nachsteuern zu können.

3.5 Stellungnahme des BMUKN

Sie haben zur **Wirtschaftlichkeit der IKI (Tz. 3.1)** darauf hingewiesen,

→ dass Sie die **Verwaltungskosten** in den Ressorts und der ZUG (mit Ausnahme der IKI Medium sowie Small Grants) deshalb **nicht instrumentenscharf erfassten**, weil die Begleitung der Vorhaben fachlich und nicht nach Förderinstrumenten erfolge. Das habe sich als kostengünstiger erwiesen, da die Mitarbeitenden entsprechend ihrer fachlichen Expertise über mehrere Förderinstrumente eingesetzt werden könnten. Nutzwertanalysen untersuchten in erster Linie den Nutzen von Maßnahmen. Den Ressourcenaufwand hätten Sie als Kriterium aufgenommen, um die fehlenden Kostendaten zu Förderinstrumenten und Vorhaben zu kompensieren. Die geringe Gewichtung solle zugleich die Bewertung nicht verzerren.

→ dass die **WU – anders als dargestellt – auch implizit keine Aussage zur Gleichwertigkeit der Verwaltungskosten** der verschiedenen Förderinstrumente der IKI getroffen habe. Die Kosten der Instrumente seien aktuell nicht vergleichbar. Derzeit würden Sie Vorgaben zur detaillierten Erfassung von Verwaltungskosten entwickeln, um Vorhaben und Förderinstrumente künftig vergleichen zu können.

Hinsichtlich der **Verwaltungskosten bei IKI Invest (Tz. 3.2)** haben Sie dargelegt,

→ diese würden seit der Einzahlungsperiode 2024 für alle Einzahlungen dargestellt. Um die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben bewerten zu können, solle die ZUG künftig sowohl die Kosten der Treuhänderin (inkl. einer etwaigen Vergütung der KfW) sowie die nachgelagerten Verwaltungskosten (auf Ebene der finanzierten Projekte) erfassen.
→ dass die Verwaltungskosten bei Fonds in der Einzahlungsperiode 2025 nur in zwei Fällen den Rahmen zwischen 5 und 13 % überschritten hätten. Grundsätzlich sei es plausibel, dass UN-Organisationen angesichts kleinerer Vorhaben höhere Verwaltungskosten hätten als internationale Entwicklungsbanken.

Zudem haben Sie darauf hingewiesen, dass die IKI nach Abschluss der Prüfung des Bundesrechnungshofes im September 2023 bereits wesentliche Weiterentwicklungen vorgenommen habe, unter anderem zur **Erfolgskontrolle (Tz. 3.3)**. So lägen der IKI bereits Einschätzungen zu Beiträgen einzelner Vorhaben zu den IKI-Strategiezielen vor. Daten zum Strategieziel 4 (Hebelung privater Finanzierung) würden bereits seit dem Jahr 2023 erhoben und für die Steuerung genutzt. Die Handreichung zur Operationalisierung der IKI-Strategieziele sei im Frühjahr 2025 finalisiert worden und ab Sommer 2026 werde flächendeckend zu den Strategiezielen berichtet. Die ebenfalls für das Jahr 2026 geplante Programmevaluation werde die bisherigen Beiträge zu den IKI-Strategiezielen überprüfen und Hinweise für die Programmsteuerung erarbeiten.

3.6 Abschließende Würdigung

Ihre Hinweise zur Wirtschaftlichkeit der IKI (Tz. 3.1) überzeugen nicht:

→ Die fachliche Bearbeitung mehrerer Förderinstrumente durch kompetente Mitarbeitende steht einer instrumentenscharfen Erfassung der Kosten nicht entgegen. Diese können Sie beispielsweise mit Zeitaufschreibungen für eine Kosten-Leistungs-Rechnung gewährleisten. Wie Sie ohne instrumentenscharfe Kostenerfassung zu der Einschätzung gelangt sind, ihr jetziges Vorgehen habe sich im Vergleich zu Alternativen als „kostengünstiger erwiesen“, erschließt sich anhand Ihrer Stellungnahme nicht. Sie selbst räumen ein, dass Sie den Ressourcenaufwand in Ihrer Nutzenanalyse nur deshalb (eingeschränkt) berücksichtigt haben, weil Ihnen Angaben zu den Kosten fehlen. Wir erwarten, dass Sie die Kosten der einzelnen Förderinstrumente systematisch erfassen.

→ Dass Sie die Wirtschaftlichkeit der Förderinstrumente der IKI weiterhin nicht vergleichen können, haben Sie selbst eingeräumt – Ihre Ausarbeitung zur Erfassung der Verwaltungskosten wollten Sie ursprünglich bereits Anfang des Jahres 2025 finalisiert haben. Zugleich erkennen Sie an, dass IKI Invest mit einer zusätzlichen Kostenebene einhergeht.

Ihr Hinweis, Sie würden die **Verwaltungskosten aller Fonds (Tz. 3.2)** seit dem Jahr 2024 erfassen, verkennt unsere Kritik. Wir haben bemängelt, dass eben diese Erfassung uneinheitlich, lücken- und fehlerhaft war. Selbst wenn Sie höhere Verwaltungskosten bei kleineren Vorhaben der UN-Organisationen für plausibel halten, müssen Sie deren Wirtschaftlichkeit begründen. Wir nehmen Ihre Ankündigung zur Kenntnis,

→ Verwaltungskosten künftig so zu erfassen, dass Sie die Wirtschaftlichkeit von Förderinstrumenten und Vorhaben miteinander vergleichen können,
→ Regelungen zur Erfassung der Kosten bei IKI Invest zu schaffen, die auch systematisch Kosten einer Treuhänderin sowie nachgelagerte Verwaltungskosten einbeziehen.

Die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der IKI erkennt der Bundesrechnungshof an, auch **bei der Erfolgskontrolle** (Tz. 3.3). Ungeachtet dessen wollen Sie wesentliche Elemente erst im Verlauf des Jahres 2026 umsetzen. Obwohl die IKI bereits seit dem Jahr 2008 besteht, können Sie den Erfolg des Programms bisher somit nicht umfassend kontrollieren. Entsprechend kurz ist mit Blick auf Zieljahr 2030 zugleich das Zeitfenster, um bei Fehlentwicklungen nachsteuern zu können.

Vor diesem Hintergrund halten wir unsere Empfehlungen aus Tz. 3.4 aufrecht.

4 IKI Invest

Wir hatten im Jahr 2023 kritisiert, dass Sie die Wirtschaftlichkeit von IKI Invest weder auf Programmebene noch auf Ebene der ausgewählten Fonds belegt haben. Einzahlungen in Fonds schienen regelmäßig darauf ausgerichtet, im Sinne eines „Barmittelmanagements“ den Abfluss noch verfügbarer Haushaltsmittel zu gewährleisten.[26]

Anschließend haben Sie die Kategorisierung von Fonds, ihre rechtliche Einordnung, das Auswahlverfahren für Fondseinzahlungen sowie Maßnahmen zur Steuerung und Erfolgskontrolle konkretisiert bzw. grundlegend überarbeitet.

[26] Abschließende Prüfungsmitteilung vom 27. September 2023 (Nummer 4), Gz.: III 1 - 000572.

4.1 Kategorisierung der Fonds

Instrumente, Ziele und Anzahl der Geber

Sie erfassen Fonds für IKI Invest anhand von zahlreichen Kategorien. Die Fonds unterscheiden Sie anhand ihrer Ziele, der Anzahl der beteiligten Geber sowie der genutzten Instrumente, FZ bzw. TZ. Dabei unterscheiden sich die Kategorien je nach Planungsunterlage:

a. Instrumente und Ziele

In Ihrer WU unterscheiden Sie zwei Fondsarten primär anhand der genutzten Instrumente sowie der verfolgten Ziele:

→ **Finanzierungsfonds:** hier unterscheiden Sie zwischen Einzel-Geber-Treuhandfonds (Single Donor Trust funds, **SDTF**) und Multi-Geber-Treuhandfonds (Multi Donor Trust funds, **MDTF**). Diese Finanzierungsfonds nutzen primär Instrumente der FZ, um die IKI-Strategieziele 3 (Umsetzung/Skalierung) und 4 (Hebelung privater Finanzierung) zu erreichen.[27]
→ **Multi-Geber-Initiativen/Multi-Geber-Fonds:** Diese nutzen einen Instrumentenmix aus FZ/TZ oder nur TZ, um das multilaterale System zu stärken und auf weitere Ziele der IKI-Strategie einzuzahlen.

SDTF, die überwiegend TZ fördern, sollen künftig nur noch über die Hauptförderinstrumente IKI Compete und IKI Strategic Action umgesetzt werden.

b. Beteiligte Geber und Instrumente

Im Auswahlverfahren 2025 unterscheiden Sie die Fonds anhand der Anzahl der beteiligten Geber sowie der genutzten Instrumente:

→ **SDTF** seien Finanzierungsfonds mit klarer FZ-Komponente,
→ **MDTF** seien entweder globale Multigeber-Initiativen oder Finanzierungsfonds mit FZ-Schwerpunkt. Zur Klassifizierung als MDTF reiche mindestens ein weiterer öffentlicher oder privater Geber aus.

Die Ziele ziehen Sie – anders als in der WU – nicht für die Kategorisierung der Fonds heran.

[27] Im Auswahlverfahren spezifizieren Sie, dass bei einem Finanzierungsfonds mindestens 60 % der Mittel auf das Instrument der FZ entfallen muss.

Verteilung der Fonds nach Instrumenten und Zielen (gemäß WU-Kategorisierung)

Sie kategorisierten 23 der 74 laufenden IKI Invest-Vorhaben als Finanzierungsfonds, um die IKI-Strategieziele 3 und 4 zu erreichen. Die weiteren 51 Fonds sollten die multilaterale Zusammenarbeit und das multilaterale System stärken.

Zuschuss-, Darlehens- oder Beteiligungsfonds

Ergänzend zu diesen Kategorien berücksichtigten Sie, in welcher Form Sie den Fonds die IKI-Mittel zur Verfügung stellen: als Zuschuss (Zuschussfonds), als Darlehen (Darlehensfonds) oder in Form einer Beteiligung (Beteiligungsfonds). Ab dem Jahr 2025 wollten Sie zudem erfassen, wie die Fonds selbst die erhaltenen Mittel weitergeben.

Aus der Form der Einzahlung wollen Sie insbesondere ableiten, ob bei dem jeweiligen Fonds von finanziellen Rückflüssen an die IKI auszugehen ist. Dies ist bei Darlehen oder Beteiligungen regelmäßig der Fall. Gemäß den Erläuterungen im Haushaltsplan nutzt die IKI Zuschuss- sowie Beteiligungsfonds.

Verteilung der Fonds nach Form der Einzahlung

Sie stuften von den 73 laufenden Fonds 68 als Zuschussfonds, fünf als Beteiligungsfonds und keinen als Darlehensfonds ein.

An den fünf Beteiligungsfonds ist die IKI mit insgesamt etwa 236 Mio. Euro beteiligt. Dabei zahlte die IKI in drei Beteiligungsfonds einmal, in zwei Beteiligungsfonds mehrfach ein.

Rückflüsse in den Bundeshaushalt

Bei vier der fünf Beteiligungsfonds halten Sie Rückflüsse in den Bundeshaushalt für möglich. Nicht für möglich halten Sie Rückflüsse aus dem Beteiligungsfonds UGEAP („Universal Green Energy Access Programme“). Sie schließen auch Rückflüsse aus der sog. Währungsabsicherungsfazilität aus („The Currency Exchange Fund, TCX“):

Der **Beteiligungsfonds UGEAP** zielt darauf, den Zugang zu elektrischer Energie für die hauptsächlich ländliche Bevölkerung in Subsahara-Afrika voranzutreiben und den Anteil erneuerbarer Energieerzeugung am nationalen Energiemix zu erhöhen. Der UGEAP vergibt u. a. Darlehen und Schuldverschreibungen. Er strebt mit seiner Investitionsstrategie eine Rendite von 5 % an. Das Nettoeinkommen des Fonds soll entlang einer Wasserfallstruktur an die Investoren verteilt werden. Dabei kann es auch zu Rückzahlungen

an Inhaber der Junior-Tranche kommen. Die IKI ist über die Junior-Tranche am UGEAP beteiligt.

Die **Währungsrisikoabsicherungsfazilität TCX** ist ein Multi-Geber-Treuhandfonds, der das Risiko schwankender Wechselkurse bei Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz in Subsahara-Afrika absichert. Der Fonds nutzt das von öffentlichen Gebern eingebrachte Kapital, um zusätzliches Privatkapital zu mobilisieren. Die TCX hatten Sie uns gegenüber im Jahr 2022 als Beteiligungsfonds eingestuft, im Zuge dieser Prüfung auf Nachfrage als Zuschussfonds. Die KfW finanziere den Fonds in Form eines wandelbaren Nachrangdarlehens. Eine Umwandlung in Eigenkapital sei bisher nicht erfolgt. Im Jahr 2024 sicherte der Fonds Währungsrisiken von 41 Währungen im Umfang von insgesamt 2,8 Mrd. USD ab. Davon konnte er 1,7 Mrd. USD an den Kapitalmärkten platzieren (~ 62 % seiner übernommenen Währungsrisiken). Der Fonds schloss das Geschäftsjahr 2024 mit einem Gewinn in Höhe von 137 Mio. USD (Vorjahr: 136 Mio. USD).

4.2 Haushaltsrechtliche Einordnung der Beteiligungsfonds (§ 65 BHO)

Sie stufen fünf Fonds als Beteiligungsfonds ein. Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen unterliegen grundsätzlich dem § 65 BHO. Eine Beschränkung auf bestimmte Unternehmen – beispielsweise mit Blick auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb – gibt es nicht.[28] Bundesministerium der Finanzen

Hinsichtlich der Anwendung des § 65 BHO auf IKI-Fonds vertraten Sie Anfang 2024 in Abstimmung mit dem BMF folgende Auffassung: Es finde „der § 65 BHO auf Fondsbeteiligungen dann keine Anwendung, wenn es sich nicht um Bundesbeteiligungen im Sinne des § 65 handelt. § 65 BHO zielt auf die operative Wahrnehmung einer Bundesaufgabe durch eine vornehmlich dem deutschen Recht unterliegende Unternehmensform ab. Das rein finanzielle Engagement in einem internationalen Fond ist dabei mit den unter § 65 BHO erfassten Sachverhalten nicht vergleichbar. […] Im Rahmen der Prüfung von Anträgen, ob auf diese § 65 BHO Anwendung findet, muss daher in jedem Einzelfall differenziert werden, ob es sich um eine Fondsgesellschaft handelt oder um eine reine Geldanlage bzw. ein reines Finanzierungsinstrument. Nach Auffassung des BMWK und des BMF ist die Zahlung an reine Finanzierungsfonds keine Unternehmensbeteiligung im Sinne des § 65 BHO, da der Fonds kein Unternehmen ist […] Nach Auffassung des BMF und des BMWK ist aus der Gesamtschau der Regelungen des § 65 BHO die Anwendbarkeit auf eine operativ tätige, sich wandelnden ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen anpassende Wirtschaftseinheit angezeigt und

[28] Kautzsch in Heuer/Scheller: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle. § 65 BHO, Randnummer 7 bis 10.

beschränkt. Ein reiner Finanzierungsfonds ist wesentlich eindimensionaler und es genügt die Anwendung des Haushaltsrechts außerhalb des § 65 BHO."

Das BMZ regelt den Umgang mit Fonds in der FZ wie folgt:

Eine Beteiligung liege insbesondere dann vor,

→ wenn der Bund Anteilsrechte an einem Unternehmen erwirbt, aus denen ihm finanzielle Ansprüche erwachsen, d. h. Erträge und Rückflüsse (z. B. Dividenden, Verkaufserlöse, Tilgungen),
→ wenn Anteile am haftenden Kapital eines als Unternehmen verfassten Fonds mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten übernommen werden. Die übliche Rechtsform sei die einer Kapitalgesellschaft entsprechend dem Recht des Sitzlandes der Fondsgesellschaft.

Das BMZ hält fest, dass Fonds der FZ häufig mit einer Begleitmaßnahme der TZ kombiniert würden.

Sie legten für die IKI fest, dass bei einem Finanzierungsfonds der IKI bis zu 40 % der Mittel auf die TZ entfallen dürfen. Wir haben festgestellt, dass mindestens vier der von der IKI gehaltenen Beteiligungsfonds Komponenten der TZ beinhalten.

4.3 Fondsauswahlverfahren

Verfahren bis zum Jahr 2024

Für die Fondsauswahl der Jahre 2023 und 2024 führten Sie erste Neuerungen im Auswahlverfahren ein, um eine wirtschaftliche Mittelverwendung bei IKI Invest sicherzustellen. Sie formulierten IKI-Mindestanforderungen an die Fonds, zudem wollten Sie die Verwaltungskosten der Fonds berücksichtigen.

Auswahlkriterien

Sie legten intern fest, in welche Fonds Sie in welcher Höhe einzahlen wollen. Im Oktober 2024 hielten Sie für das Jahr 2024 fest, es seien noch Mittel in Höhe von 41 Mio. Euro für Einzahlungen in Fonds „gesichert". Weitere 89 Mio. Euro könnten absehbar in Fonds eingezahlt werden, weil es bei anderen Maßnahmen der IKI zu Projektverschiebungen komme (Minderbedarf, Erfahrungswert). Im November 2024 stiegen die verfügbaren Mittel auf 180 Mio. Euro an, da zwei Fondseinzahlungen nicht zustande gekommen waren. Sie hielten fest, die IKI-Mindestanforderungen, Voraussetzungen und Kriterien würden auch für die zusätzlich vorgeschlagenen Fondseinzahlungen gelten.

Den entsprechenden Kriterienkatalog haben Sie aussagegemäß im März 2025 fertig gestellt und uns im April 2025 übersandt.

In den **Fonds CETP** zahlten Sie im September 2024 (erstmals) 6 Mio. Euro ein. Im Dezember 2024 stockten Sie den Beitrag um 10 Mio. Euro auf. Die für Fondseinzahlungen zur Verfügung stehenden Mittel seien weitaus höher als bislang berechnet, da andere geplante Fondseinzahlung nicht realisiert werden könnten. Sie begründeten die zusätzliche Einzahlung in den CETP u. a. damit, dass mit der Ersteinzahlung im September nach Ihrer Einschätzung ein wichtiger Beitrag Deutschlands zur globalen Reduzierung von Treibhausgasemissionen geleistet werden konnte. Ein Zwischennachweis lag Ihnen zu diesem Zeitpunkt nicht vor. Ihre Bewertung als „wichtiger Beitrag Deutschlands" beruhe auf den bisherigen Jahresberichten des Fonds sowie auf den zwischen Ihnen und dem Fonds vereinbarten Aktivitäten.

Bedeutung der Verwaltungskosten

Das BMZ hat intern geregelt, dass die Verwaltungskostenquote (Verwaltungskosten/Gesamtfondsvermögen) drei Jahre nach Neugründung eines Fonds möglichst nicht über 5 % p. a. liegen solle. Übersteige die vorgesehene Vergütung das marktübliche Niveau, sei dies besonders zu begründen.

Zu den meisten Fonds, in die Sie im Jahr 2024 einzahlten, vermerkte die ZUG zu den Verwaltungskosten einheitlich, dass die seitens der Fondsverwaltung „dargelegte Form der Mittelverwendung einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung" entspreche. Die Einzahlung sei dem Grunde und der Höhe nach notwendig, um die Ziele der IKI zu erreichen. Diese Bewertung betrifft einheitlich Fonds, deren Verwaltungskosten sich um mehr als den Faktor 5 voneinander unterscheiden. Wie die ZUG die Angemessenheit konkret feststellt, ist den Voten nicht zu entnehmen.

Sie teilten uns mit, dass die Höhe der Verwaltungskosten bei der Auswahl der Fonds künftig „eine noch stärkere Berücksichtigung" finden werde.

In den **EMCAF** zahlte die IKI im Jahr 2021 in Zuständigkeit des BMWE erstmals 25 Mio. Euro ein. Hinzu kamen 2,225 Mio. Euro als Vergütung für die KfW als Treuhänderin. In den Jahren 2022 und 2023 erhöhten Sie Ihre Beteiligung um 30 Mio. Euro bzw. um 33,3 Mio. Euro. Da es sich um Aufstockungen der vorherigen IKI-Einzahlung handelte, fiel dabei gemäß Rahmenvertrag mit der KfW keine zusätzliche Vergütung an.

Im Jahr 2024 zahlte die IKI weitere 20 Mio. Euro in den EMCAF ein – dieses Mal als „Ersteinzahlung" auf Veranlassung des AA. Dafür fiel eine Vergütung für die KfW in Höhe von 1,76 Mio. Euro an (8,8 %). Wäre diese letzte Tranche aus demselben Haushaltstitel als Aufstockung im Auftrag des BMWE geleistet worden, wären keine weiteren Ausgaben für die KfW-Vergütung angefallen.

In Kenntnis der zusätzlichen Ausgaben für die Vergütung entschieden Sie sich explizit für eine „Ersteinzahlung“ auf Veranlassung des AA. Damit sollte eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten und eine möglichst effiziente Handhabung der Einzahlung gewährleistet werden – auch mit Blick auf eine künftige Erfolgskontrolle.

Auswahlverfahren ab dem Jahr 2025

Für das Jahr 2025 steht (seit April 2025) erstmals ein neues Auswahlverfahren für Fondseinzahlungen zur Verfügung. Die Festlegung, in welche Fonds Sie in welcher Höhe einzahlen, erfolgt demnach auch künftig überwiegend im Jahr der Fondseinzahlungen.

Erfüllen die vorausgewählten Fonds „administrative Voraussetzungen“[29], bewertet die ZUG die Wirtschaftlichkeit anhand der erwarteten Wirkungen und Kosten: 60 von 100 Punkten entfallen bei der Bewertung auf die Relevanz des Fondskonzepts sowie den Fondsbeitrag zu den IKI-Strategiezielen (Kriterien 1 und 2). Die Bewertungsfragen überschneiden sich teilweise.[30] Die restlichen 40 Punkte entfallen auf vier weitere Kriterien, davon jeweils maximal 15 Punkte auf die Verwaltungskosten sowie – bei Fonds mit dem Ziel, privates Kapital zu hebeln – die Bewertung, ob es zu Rückzahlungen an den Bundeshaushalt kommen kann. Drei weitere Kriterien erhalten keine Punkte, darunter die bisherige Qualität der Umsetzung (bei bereits geleisteten Einzahlungen der IKI in den betreffenden Fonds).

Stimmen die IKI-Ressorts der Fondsauswahl zu, sollen in den folgenden Vertragsverhandlungen spezifische IKI Invest-Anforderungen verankert werden. Das Auswahlverfahren regelt nicht, wie Sie die Höhe der Fondseinzahlungen festlegen.

Fondseinzahlungen anderer Ressorts

Das BMZ leistet den überwiegenden Teil des deutschen Beitrags zur internationalen Klimafinanzierung (2024: 79 %). Dabei zahlt das BMZ einen erheblichen Teil seiner Mittel in internationale Fonds ein.

Ihre internen Festlegungen zu den IKI-Fondseinzahlungen in den Jahren 2023 und 2024 enthalten keine Information dazu, ob das BMZ bereits in die betreffenden Fonds eingezahlt hat oder dies beabsichtigt. Das Auswahlverfahren 2025 enthält keine Regelung dazu, inwiefern Sie Einzahlungen des BMZ bei der Auswahl eines Fonds berücksichtigen müssen. Sie führten uns gegenüber aus, Abgrenzungsfragen bei Fondseinzahlungen – auch zur inhaltlichen Verwendung der Mittel – würden zwischen den Ressorts

[29] Eine wesentliche IKI Invest Voraussetzung ist, dass ein Fonds zur treuhänderischen Mittelverwaltung berechtigt ist.
[30] Leitfrage für Kriterium 1 ist, inwieweit der Fonds für den von den Ressorts formulierten Bedarf mit Blick auf Ziele, Leistungen und Länderkulisse relevant ist. Leitfrage für Kriterium 2 ist, wie hoch der mögliche Beitrag des Fonds zu den IKI Strategiezielen ist.

bzw. auf Arbeitsebene geklärt. Sie verwiesen dazu auf die intensive Abstimmung zum Fonds UNDP Climate Promise.

Um Ihre Abstimmung mit dem BMZ bei der Fondsauswahl systematisch prüfen zu können, baten wir Sie – als für die IKI federführendes Ressort und geprüfte Stelle – im Januar 2025 um eine Übersicht jener Fonds der IKI, in die auch andere Ressorts eingezahlt haben. Sie nahmen unsere Frage zum Anlass, an die anderen Ressorts heranzutreten. Eine entsprechende Übersicht zu Fondseinzahlungen der Bundesregierung außerhalb der IKI stellten Sie uns nicht zur Verfügung. Sie verwiesen stattdessen auf das BMZ.

4.4 Zielbeitrag der Fonds und Steuerung

Zielbeitrag

Aus dem mit IKI Invest vorrangig verfolgten Strategieziel 4 (Hebelung privater Finanzierung) leiten Sie eine jährliche Einzahlung von 70 Mio. Euro in einschlägige Fonds ab.[31] Den primär auf dieses Ziel ausgerichteten 23 Finanzierungsfonds flossen im Zeitraum 2020 bis 2024 durchschnittlich mehr als 100 Mio. Euro pro Jahr zu (rund 30 % der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben für IKI Invest).[32] Die weiteren 51 Fonds sollen die multilaterale Zusammenarbeit stärken und erhielten rund 70 % der Mittel aus IKI Invest. Die multilaterale Zusammenarbeit ist Teil des Querschnittsziels „International vernetzen“.

Sie legten dar, bei IKI Invest künftig verstärkt in Finanzierungsfonds mit Fokus auf der Hebelung privater Finanzierung einzahlen zu wollen.

Steuerung

Um den mit IKI Invest verbundenen Risiken geringer Steuerungsmöglichkeiten zu begegnen, haben Sie sogenannte Mindestanforderungen für Fondseinzahlungen eingeführt. Diese umfassen im Wesentlichen ein Stimmrecht im Steuerungskomitee des Fonds oder das Recht, dort politische und strategische Empfehlungen auszusprechen. Diese Voraussetzungen sind nach Ihrer Auskunft bei dem überwiegenden Teil der Fonds erfüllt, in die im Jahr 2024 eingezahlt wurde. Zudem hätten Sie für alle Fonds, in die im Jahr 2024 eingezahlt wurde, mit dem Treuhänder bzw. Fondsverwalter Vereinbarungen zur zielgenauen Verwendung von IKI-Mitteln getroffen („earmarking“).

[31] Die Einzahlung von 70 Mio. Euro jährlich über fünf Jahre mit einem unterstellten Mobilisierungsfaktor von 1:3 führt zu einem Zielwert für mobilisiertes Kapital von 1,05 Mrd. Euro. Hinzukommen sollen weitere 505 Mio. Euro mobilisierter Mittel über das Instrument der Mitigation Action Facility. Insgesamt: 1,555 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030.

[32] Die Ausgaben schwankten dabei erheblich: 2020: 176 Mio. Euro, 2021: 45 Mio. Euro, 2022: 75 Mio. Euro, 2023: 159 Mio. Euro, 2024: 58 Mio. Euro.

Wesentliche Grundlage für die Möglichkeit einer Steuerung der Fonds ist die Berichterstattung der Fonds zu den Zielen und Indikatoren von IKI Invest. Bei Multi-Geber-Initiativen und Finanzierungsfonds mit mehreren Gebern ist in der Regel keine IKI-bezogene Berichterstattung vorgesehen. Bei diesen stellen Sie in der Regel auf die vorhandenen Berichtsformate ab. Insgesamt haben nach Ihrer Aussage von den 23 Finanzierungsfonds, die auf das Strategieziel 4 einzahlen, bisher fünf plausibel zu Mobilisierungseffekten gemäß der entsprechenden Methodik berichtet.

Anhand der uns übermittelten Unterlagen konnten wir nicht nachvollziehen, inwiefern Sie auf Entscheidungen des jeweiligen Fonds konkret Einfluss genommen haben.

4.5 Würdigungen und Empfehlungen

Trotz Ihrer Maßnahmen seit unserer letzten Prüfung weist Ihr Vorgehen beim Förderinstrument IKI Invest weiterhin erhebliche Defizite auf. Es ist damit zweifelhaft, dass Sie mit den ausgewählten Fonds Ihre Ziele für die IKI wirtschaftlich erreichen.

4.5.1 Kategorisierung der Fonds uneinheitlich und fehlerhaft

Sie kategorisieren die Fonds der IKI uneinheitlich. Zwar erscheint eine Unterscheidung der Fonds anhand der genutzten Instrumente (TZ bzw. FZ), der verfolgten Ziele sowie der (Anzahl der) Geber grundsätzlich plausibel. Jedoch ist der Mehrwert fraglich, die Kategorien zusätzlich in SDTF sowie MDTF/Multi-Geber-Initiativen zu aggregieren – zumal Sie diese nicht konsistent voneinander abgrenzen: Laut WU umfassen MDTF/Multi-Geber-Initiativen einen Mix aus TZ/FZ- oder nur TZ-Maßnahmen; laut Auswahlverfahren 2025 verfolgen MDTF hingegen einen FZ-Schwerpunkt (als Multi-Geber-Initiativen oder Finanzierungsfonds).

Sie stufen Ihre Einzahlungen in Fonds teilweise **fehlerhaft als Beteiligung, Zuschuss oder Darlehen** ein. Beispielsweise ordneten Sie die TCX im Jahr 2022 als Beteiligungsfonds ein, im Jahr 2025 als Zuschussfonds. Tatsächlich handelt es sich jedoch um einen Darlehensfonds. Die Erläuterung im Haushaltsplan, die IKI finanziere Fonds lediglich über Zuschüsse sowie Beteiligungen, ist somit unzutreffend.

Zudem halten wir **Rückflüsse** an den Bundeshaushalt – anders als von Ihnen dargelegt – sowohl aus der TCX wie auch dem UGEAP für möglich. Beide Fonds streben mit ihren Anlagestrategien Gewinne an bzw. erzielen diese. Damit haben Sie die Auswirkungen Ihrer Fondseinzahlungen auf den Bundeshaushalt fehlerhaft bewertet.

4.5.2 Haushaltsrechtliche Einordnung überzeugt nicht

Ihre mit dem BMF abgestimmte Argumentation, Fondsbeteiligungen im Rahmen der IKI nicht als Bundesbeteiligungen gemäß § 65 BHO zu behandeln, überzeugt nicht. Denn der Anwendungsbereich des § 65 BHO ist gerade nicht auf bestimmte Unternehmen beschränkt, beispielsweise mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb oder deutscher Rechtsform. Der Bund hat sich deshalb bereits schon mehrfach auf der Grundlage von § 65 BHO an Unternehmen in ausländischer Rechtsform beteiligt. Auch das BMZ wendet § 65 BHO an, wenn es sich an Fonds und Unternehmen in ausländischer Rechtsform treuhänderisch beteiligt

Hinzu kommt, dass die Fondsbeteiligungen der IKI

→ kein „rein finanzielles Engagement“, eine „Geldanlage“ oder reine „Finanzierungsinstrumente“ darstellen. Vielmehr haben Sie in der Vergangenheit für jeden Beteiligungsfonds ein Bundesinteresse vorgebracht. Sie streben Einfluss auf die Fonds an – sowohl durch das Wahrnehmen von Governance-Rechten (Gremienvertretung) als auch durch inhaltliche Vorgaben zur Mittelverwendung (earmarking).
→ nicht auf „reine“ FZ beschränkt sind: So finanzieren die Beteiligungsfonds der IKI in erheblichem Umfang TZ.
→ zu finanziellen Rückflüssen an den Bundeshaushalt führen können. Dies stellt auch gemäß dem BMZ ein wesentliches Kriterium für die Anwendung des § 65 BHO dar.

Zusammenfassend unterliegen die Einzahlungen der IKI in Beteiligungsfonds den Anforderungen des § 65 BHO.

4.5.3 Fondsauswahl weiterhin mängelbehaftet

Bis Ende 2024 bewerteten Sie Fonds ohne nähere Begründung pauschal als wirtschaftlich, obwohl die jeweiligen Verwaltungskosten zum Teil um ein Vielfaches voneinander abwichen. Die Aufstockung des CETP sowie die separate Einzahlung in den EMCAF begründen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit Ihrer Fondsauswahl:

→ Die **Aufstockung des CETP** wenige Wochen nach der Ersteinzahlung erfolgte ohne eine Berichterstattung des Fonds zur Verwendung der ersten Einzahlung vor dem Hintergrund unerwartet freigewordener Haushaltsmittel.
→ Die **zusätzliche Vergütung beim EMCAF** zugunsten der KfW in Höhe von 1,76 Mio. Euro ist mit den von Ihnen angeführten Argumenten nicht zu begründen. Klare Verantwortlichkeiten, eine effiziente Handhabung sowie eine Erfolgskontrolle hätten Sie auch im Rahmen einer Aufstockung der bisherigen Einzahlungen gewährleisten können bzw. müssen – bei geringerem Mitteleinsatz.

Zwar haben Sie anhand ausgewählter Kriterien eine inhaltliche Vorauswahl an Fonds getroffen. Regelungen zur **Höhe** der Fondseinzahlungen sind jedoch weder in Ihrem

Auswahlverfahren festgelegt, noch ist die Höhe der Einzahlungen für alle Fonds nachvollziehbar begründet. Wiederholt entstand der Eindruck, dass Fondseinzahlungen dem Ziel dienten, zum Ende eines Haushaltsjahres verfügbare Barmittel zu verausgaben.

Das **Fondsauswahlverfahren 2025** räumt trotz Konkretisierungen wesentliche Defizite nicht aus. So

→ findet die Fondsauswahl weiterhin erst im Jahr der Fondseinzahlung statt. Zudem fehlen Kriterien, um die Höhe der jeweiligen Fondseinzahlungen abzuleiten. Da Fondseinzahlungen einen erheblichen Teil der Ausgaben für die IKI ausmachen, ist somit fraglich, wie Sie die Etatreife der Ansätze für den Titel im Zuge der Haushaltsaufstellung sicherstellen wollen (§ 6 BHO).
→ erscheint die Gewichtung der Auswahlkriterien unausgewogen: Teilweise deckungsgleiche Fragen zu den Kriterien 1 und 2 (Relevanz und Zielbeitrag) bergen das Risiko einer Doppelzählung. Die Gewichtung der Verwaltungskosten mit maximal 15 % halten wir angesichts deren Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit von IKI Invest zu gering. Da mehrere Kriterien zwar erfasst, aber nicht gewichtet werden, werden diese bei der Fondsauswahl nicht berücksichtigt. Nicht nachvollziehbar ist das insbesondere für das Kriterium Qualität der Umsetzung: Bei erneuten Einzahlungen in einen Fonds dürfte gerade die bisherige Qualität der Umsetzung in engem Zusammenhang mit dem künftigen Erfolg stehen.

Die **Fondseinzahlungen anderer Ressorts** – insbesondere des BMZ – berücksichtigten Sie bei Ihrer Auswahl von Fonds nicht systematisch. Entsprechende Informationen dokumentierten Sie weder intern, noch regelt das Fondsauswahlverfahren 2025, wie Zahlungen anderer Ressorts zu berücksichtigen sind. Eine Übersicht zu Fondseinzahlungen anderer Ressorts lag Ihnen bis zum Zeitpunkt unserer Prüfung nicht vor. Eine solche Übersicht ist jedoch unverzichtbar, damit Sie frühzeitig Abstimmungsbedarf erkennen, (positive wie negative) Erfahrungen austauschen und im Auswahlverfahren berücksichtigen sowie sich innerhalb der Bundesregierung abstimmen können.

4.5.4 Zielbeitrag und Steuerung unklar

Obwohl Sie ausgehend vom für IKI Invest vorrangigen Strategieziel 4 jährliche Fondsbeiträge von 70 Mio. Euro für erforderlich halten, verausgabten Sie für solche Fonds in den vergangenen Jahren rund 100 Mio. Euro jährlich – und damit deutlich mehr als von Ihnen selbst als notwendig erachtet. Dass zugleich zwei Drittel Ihrer Fondseinzahlungen darauf ausgerichtet sind, die multilaterale Zusammenarbeit zu stärken, überzeugt nicht. Denn die Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit ist kein IKI Strategieziel, sondern Teil des Querschnittsziels „international vernetzen“. Zudem haben Sie das Ziel weder messbar ausgestaltet noch mit einer finanziellen Zielgröße versehen. Damit bestehen erhebliche Zweifel an einer zielgerichteten Mittelverwendung bei IKI Invest.

Ob Sie die Fonds bei IKI Invest hinreichend steuern, bleibt anhand der vorliegenden Unterlagen unklar. Zwar etablieren Sie grundsätzlich Stimmrechte und nutzen „earmarking“ zur zielgenauen Ausrichtung der Fonds. Regelmäßig dürfte für eine effektive Steuerung angesichts der lückenhaften Berichterstattung jedoch bereits die Informationsgrundlage fehlen. Damit ist fraglich, ob Sie die erheblichen finanziellen Ressourcen für die Fonds dauerhaft auf Ihre Ziele ausrichten können.

Empfehlungen

Die Kategorisierung der Fonds müssen Sie künftig über Ihre verschiedenen Planungsunterlagen hinweg kohärent gestalten. Dabei müssen Sie auch mögliche Rückflüsse aus den Fonds erfassen, um Auswirkungen auf den Bundeshaushalt schon bei der Auswahlentscheidung berücksichtigen zu können. Auf unnötige Kategorien sollten Sie verzichten.

Beteiligungsfonds müssen Sie künftig entsprechend § 65 BHO behandeln.

Das Fondsauswahlverfahren müssen Sie so ausgestalten, dass Sie

→ die für IKI Invest vorgesehenen Mittel im Bundeshaushalt etatreif veranschlagen können (§ 6 BHO).
→ die Fondsauswahl sowie die Höhe der Fondseinzahlung nachvollziehbar begründen können: das erfordert die angemessene Berücksichtigung wesentlicher Auswahlkriterien, u. a. die Verwaltungskosten der Fonds sowie die Qualität der bisherigen Umsetzung.
→ zu einem in der Bundesregierung abgestimmten Vorgehen bei Fondseinzahlungen beitragen. Dafür müssen Sie Fondseinzahlungen anderer Ressorts – insbesondere des BMZ – systematisch erfassen und deren Erkenntnisse bei Ihrer Fondsauswahl berücksichtigen.

Zielbeitrag und Steuerung: Sie müssen die Zielgrößen für Fondseinzahlungen so festlegen, dass Sie ihre Ziele möglichst wirtschaftlich erreichen. Einzahlungen in Finanzierungsfonds, die die die Zielgröße von insgesamt 70 Mio. Euro pro Jahr übersteigen, müssen Sie besonders begründen, z. B. mit ihrem Beitrag zu weiteren IKI-Zielen. Wenn Sie in Fonds mit dem Ziel einzahlen wollen, die multilaterale Zusammenarbeit zu stärken, dann müssen Sie dieses Ziel messbar ausgestalten und mit einer Zielgröße versehen. Sie müssen gewährleisten, dass Sie die Fonds mit Blick auf die Ziele der IKI effektiv steuern können.

4.6 Stellungnahme des BMUKN

Sie haben der Bewertung widersprochen, Sie würden die **Fonds uneinheitlich, teilweise fehlerhaft** kategorisieren und könnten die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt nicht systematisch bewerten (**Tz. 4.1**):

→ Sie haben erneut unterschieden zwischen Finanzierungsfonds mit FZ-Schwerpunkt, die sowohl als SDTF als auch als MDTF aufgesetzt werden könnten, sowie Multi-Geber-Initiativen, die einen Mix aus FZ/TZ- oder nur TZ-Maßnahmen umfassen und als MDTF aufgesetzt würden.
→ Sie würden die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt systematisch bewerten, jede Fondseinzahlung werde insbesondere mit Blick auf § 7 BHO geprüft. An der TCX seien Sie über die KfW mit einem Wandeldarlehen investiert; eine Umwandlung in Eigenkapital sei perspektivisch vorgesehen, aber bisher nicht erfolgt. Somit werde das Engagement derzeit als Zuschussfonds geführt, nach der vorgesehenen Wandlung als Beteiligungsfonds. Zum UGEAP haben Sie eingeräumt, Ihr Eintrag in der Fondsübersicht sei fehlerhaft gewesen. Der Fonds sei ein Beteiligungsfonds und entsprechend seien Rückflüsse möglich.

Zur **haushaltsrechtlichen Einordnung von Beteiligungsfonds (Tz. 4.2)** haben Sie darauf hingewiesen, dass die mit dem BMF abgestimmte Stellungnahme nicht im Widerspruch zum BMZ stehe. Das BMZ sehe zwar die Anwendung des § 65 BHO bei Beteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften vor. Es prüfe jedoch nachgelagert ebenfalls, ob es sich um eine Fondsgesellschaft oder um eine reine Geldanlage bzw. ein reines Finanzierungsinstrument handele.

Zur **Fondsauswahl (Tz. 4.3)** haben Sie betont,

→ dass die Ressorts die Fonds im **überarbeiteten Fondsauswahlverfahren 2025** (unter Zuarbeit der ZUG) auch hinsichtlich der Einzahlungshöhe strukturiert miteinander vergleichen würden. Die Auswahlkriterien würden sich – anders als von uns dargestellt – nicht überschneiden: Während Kriterium 1 den Beitrag zu (aus aktuellen politischen Schwerpunkten abgeleiteten) Bedarfen der Ressorts betrachte, schaue Kriterium 2 auf den erwarteten Beitrag des Fonds zu den (übergeordneten) IKI-Strategiezielen. Kriterium 1 erlaube damit eine wesentlich detailliertere Betrachtung. Zugleich haben Sie darauf hingewiesen, dass die Evaluation von IKI Invest den Prozess derzeit auf Optimierungspotenzial prüfe.
→ dass Ihnen **Einzahlungen des BMZ** in dieselben Fonds bekannt waren und sind. In Absprache mit dem BMZ und nach Entscheidung des BMWE seien wir gebeten worden, uns bzgl. der dortigen Fondseinzahlungen direkt an das BMZ zu wenden. Das BMZ werde bei IKI-Fondseinzahlungen einbezogen. Damit werde sichergestellt, dass Einzahlungen inhaltlich wie haushalterisch hinreichend abgegrenzt seien.

Zum **Zielbeitrag und zur Steuerung von IKI Invest (Tz. 4.4)** haben Sie erläutert,

→ dass die IKI in den Jahren 2024 und 2025 rund 78 bzw. 87 Mio. Euro für Finanzierungsfonds mit Mobilisierungsziel verausgabt habe. Der Zielwert von 70 Mio. Euro stelle einen Mindestwert dar: Die Mobilisierungseffekte träten teilweise verzögert ein, zugleich sei es von großer Bedeutung, dass Deutschland seine Zusagen zu den internationalen Finanzierungszielen erreiche. Insgesamt seien im Jahr 2025 rund 210 Mio. Euro für IKI Invest verausgabt worden. Das entspreche 33 % der verausgabten Fördermittel und damit ungefähr dem in der WU formulierten Ziel.
→ dass Sie die Fonds über Zielvereinbarungen, regelmäßige Berichterstattung sowie Einflussmöglichkeiten in den Steuerungsgremien effektiv steuern würden. Insbesondere sei entsprechend den IKI-Anforderungen mit allen Fonds eine jährliche Berichterstattung zu Leistungen und Wirkungen vereinbart worden. Eine flächendeckende Berichterstattung zum Strategieziel 4 sei gewährleistet. Im Jahr 2026 würden alle laufenden Fonds zu den weiteren Strategiezielen befragt, zudem werde derzeit ein Monitoringprozess entwickelt.

4.7 Abschließende Würdigung

Ihre Ausführungen zur **Kategorisierung der Fonds** (Tz. 4.1) überzeugen nicht:

→ Sie haben weiterhin nicht dargelegt, wie Sie Multi-Geber-Initiativen bzw. den synonym verwendeten Begriff der Multi-Geber-Fonds von MDTF abgrenzen. Da alle Maßnahmen innerhalb des Förderinstruments IKI Invest Treuhandfonds betreffen, erscheint ein (klar definierter) Begriff für Fonds mit mehr als einem Geber ausreichend. Für die zweckmäßige weitere Unterscheidung der Fonds nach Instrumenten (TZ bzw. FZ) sowie Zielen können Sie auf die dafür bereits vorliegenden Kategorien zurückgreifen.
→ Ihre Erläuterungen zur TCX bestätigen unsere Kritik. Entgegen Ihrer Kategorisierung als Zuschussfonds ist die TCX vor der Wandlung des Darlehens in Eigenkapital ein Darlehensfonds. Alternativ erscheint allenfalls eine Einstufung als Beteiligungsfonds nachvollziehbar, da Sie das Darlehen angabegemäß in Eigenkapital wandeln möchten. Auf unsere Feststellungen, Sie erfassten mögliche Rückflüsse aus der TCX derzeit nicht, sind Sie nicht eingegangen. Rückflüsse dürften selbst dann nicht ausgeschlossen sein, wenn Sie das Darlehen nicht in Eigenkapital wandeln.

Bzgl. **der Anwendbarkeit des § 65 BHO** (Tz. 4.2) sind Sie auf unsere inhaltliche Kritik nicht näher eingegangen. Wir weisen nochmals darauf hin, dass Ihr eigenes Verwaltungshandeln Ihrer These widerspricht, es handele sich bei den Fonds um reine Geldanlagen und Finanzierungsinstrumente. So prüfen Sie vor Einzahlung in einen Fonds, inwieweit dies im Bundesinteresse liegt, und streben Einfluss auf Ziele und Zwecke des Einsatzes des Fondsvermögens an. Dies entspricht der Absicht, eine dauerhafte Bezie-

hung mit einem Fonds durch eine Beteiligung zu etablieren.[33] Wir bekräftigen daher unsere Bewertung, dass die Einzahlungen der IKI in Beteiligungsfonds den Anforderungen des § 65 BHO unterliegen.

Auch zum **Fondsauswahlverfahren (Tz. 4.3)** sind Sie wesentlichen Feststellungen nicht entgegengetreten, u. a. der fraglichen Etatreife der veranschlagten Mittel bei Haushaltsaufstellung.

→ Ihr Verweis, Auswahlkriterium 1 (Bedarfe der Ressorts) erlaube eine detailliertere Betrachtung als Auswahlkriterium 2 (Beitrag zu den Strategiezielen), ist zwar plausibel. Es handelt sich dabei aber primär um unterschiedliche Betrachtungsebenen der „Zielbeiträge" eines Fonds. Die aus politischen Schwerpunkten abgeleiteten Bedarfe der Ressorts (Kriterium 1) sollten in einem kohärenten Zielsystem auf die IKI Strategieziele einzahlen. Sie stellen somit eine Konkretisierung dar.
→ Ihre Darstellung, Ihnen seien die Fondseinzahlungen des BMZ bekannt, überzeugt nicht. Denn erst unsere Anfrage hatte Sie im Frühjahr 2025 dazu veranlasst, Einzahlungen anderer Ressorts in IKI-finanzierte Fonds abzufragen. Ohne eine solche Übersicht können Sie aber kein koordiniertes Vorgehen der Bundesregierung gewährleisten.
→ Ihren Hinweis, Sie bezögen das BMZ systematisch in die Fondsauswahl ein, können wir anhand der uns vorgelegten Unterlagen nicht nachvollziehen.

Wesentliche Kritikpunkte zum **Zielbeitrag und zur Steuerung von IKI Invest** (Tz. 4.4) haben Sie nicht adressiert:

→ Gerade wenn das Strategieziel 4 für IKI Invest von besonderer Bedeutung ist und der Zielwert von 70 Mio. Euro lediglich eine Mindestgröße darstellt, müssen Sie besonders begründen, dass auch im Jahr 2025 weiterhin mehr als die Hälfte der Fondseinzahlungen primär auf andere Ziele ausgerichtet sind. Das haben Sie auch in Ihrer Stellungnahme nicht getan.
→ Die von Ihnen genannten Regelungen sind uns bekannt. Anders als von Ihnen dargestellt, scheinen sie – zumindest bisher – aber gerade nicht zu einer lückenlosen Berichterstattung zu führen. So hatten Sie selbst dargelegt, dass nur fünf Fonds gemäß der entsprechenden Methodik plausibel zu Mobilisierungseffekten berichtet hätten. Diesen Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit haben Sie auch in Ihrer Stellungnahme nicht aufgelöst.

Wir halten vor diesem Hintergrund unsere Empfehlungen in Tz. 4.5 aufrecht.

[33] Vgl. VV Nummer 1.2 zu § 65 BHO.

5 Beauftragung der Projektträgerin

5.1 Inhouse-Beauftragung der ZUG

Im Dezember 2024 haben Sie die ZUG beauftragt, die IKI weiterhin als Projektträgerin zu unterstützen. Die Beauftragung gilt vom 1. Januar 2025 bis zum 31. Dezember 2030, mit einer Verlängerungsoption bis zum 31. Dezember 2032. Der Auftragswert bis Ende 2030 beläuft sich auf knapp 200 Mio. Euro (Gesamtentgelt). Die Beauftragung erfolgte über eine Inhouse-Vergabe ohne Wettbewerb.

Bereits im April 2024 hatten Sie entschieden, die ZUG für alle Ende 2024 auslaufenden Aufträge im Wege der Inhouse-Vergabe erneut als Projektträgerin zu beauftragen – darunter auch die IKI. Dies sei möglich, wenn die notwendigen Leistungen absehbar nicht am Markt verfügbar seien. Dabei habe die Entscheidung über die Nutzung der ZUG im Wege der Inhouse-Beauftragung oder die Auftragsvergabe durch ein wettbewerbliches Vergabeverfahren stets auf Grundlage einer auftragsspezifischen WU zu erfolgen.

Eine auftragsspezifische WU erstellten Sie für die Beauftragung der ZUG mit der IKI in der Folge nicht. Stattdessen beriefen Sie sich im September 2024 auf die zu diesem Zeitpunkt in Mitzeichnung befindliche ressortübergreifende WU vom Oktober 2024 (vgl. Tz. 2). Darin werde die Wirtschaftlichkeit der Umsetzung der IKI durch eine Projektträgerin geprüft. Die ressortübergreifende WU werde rechtzeitig vor Unterzeichnung des neuen Auftrags an die ZUG vorliegen.

5.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in der ressortübergreifenden WU

In der ressortübergreifenden WU stellten Sie hinsichtlich der „Ausgestaltung der Verwaltung und Administration der IKI“ die Möglichkeit eines externen Dienstleisters der Verwaltung durch die Ressorts oder durch eine Behörde gegenüber. Sie kamen zu dem Schluss, dass nur die Beauftragung eines externen Dienstleisters realisierbar sei. Weiter stellten Sie fest: „Um genau ermitteln zu können, welche Art der Betreuung der Umsetzung der IKI durch einen Externen am wirtschaftlichsten ist, sind zunächst die Kosten und Nutzen der Beauftragung einer alleinigen Projektträgerin für die IKI insgesamt im Vergleich zur separaten Beauftragung pro Förderinstrument zu beurteilen“. Obwohl Sie die Kosten nicht entsprechend gegenüberstellten (vgl. Tz. 3.1), hielten Sie einen Gesamtauftrag gegenüber Einzelaufträgen für vorteilhaft. Für die Auswahl der Projektträgerin verwiesen Sie auf die Möglichkeit einer Inhouse-Vergabe, sofern die benötigte Expertise nicht am Markt verfügbar sei. Ein wettbewerbliches Verfahren zum „jetzigen

Zeitpunkt“ (September/Oktober 2024) wäre zudem mit erheblichen Nachteilen für die reibungslose Betreuung der IKI verbunden.

Ob die benötigte Expertise am Markt vorlag, prüften Sie aussagegemäß aufgrund des hohen Aufwands nicht. Ihre Einschätzung, dass am Markt keine entsprechenden Leistungen verfügbar seien, die die Anforderungen besser und kostengünstiger erfüllten als die ZUG, basierten auf eigener Recherche, Erfahrungswerten sowie auf der bei Gründung der ZUG angefertigten Marktanalyse. Mit Blick auf die Inhouse-Vergabe hielten Sie fest, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der ZUG besser ausfalle als bei der Beauftragung einer Alternative.

Das Angebot der ZUG zur Projektträgerschaft 2025 bis 2030 vom 16. Oktober 2025 prüften Sie aussagegemäß im Wesentlichen anhand von langjährigen Erfahrungswerten in der IKI-Verwaltung. Diese „praxisorientierte Herangehensweise“ habe es ermöglicht, die Wirtschaftlichkeit des Angebots realistisch einzuschätzen und sicherzustellen, dass es Ihren Anforderungen und Zielen entspreche.

5.3 Würdigungen und Empfehlungen

Sie haben die Wirtschaftlichkeit der erneuten Beauftragung der ZUG nicht sachgerecht geprüft. Obwohl Sie selbst eine auftragsspezifische WU für erforderlich hielten, haben Sie keine durchgeführt.

In der ressortübergreifenden WU wägen Sie zwar verschiedene Optionen für eine wirtschaftliche Projektträgerschaft ab; dies genügt aber nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen. Dafür wäre eine instrumentenscharfe Betrachtung der IKI-Verwaltungskosten erforderlich gewesen (vgl. Tz. 3.1). Stattdessen haben Sie einem Gesamtauftrag ohne ausreichende Entscheidungsgrundlage den Vorzug zu geben. Insbesondere angesichts des vorliegend sehr hohen Auftragswertes hätten Sie gewährleisten müssen, dass die Beauftragung der Projektträgerin wirtschaftlich ist.

In Ergebnis haben Sie die ZUG beauftragt, ohne systematisch zu analysieren, ob die erforderlichen Leistungen wirtschaftlich am Markt verfügbar gewesen wären. Ihr Hinweis, ein wettbewerbliches Verfahren zum damaligen Zeitpunkt hätte die reibungslose Betreuung der IKI gefährdet, ist kein ausreichender Grund, von einem solchen Verfahren abzusehen. Vielmehr hätten Sie die Vergabe der Projektträgerschaft frühzeitig planen müssen, um ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verfahren UND eine reibungslose Betreuung der IKI zu gewährleisten.

Empfehlungen

Aufträge sind in der Regel über ein wettbewerbliches Verfahren zu vergeben. Sollte dies ausnahmsweise nicht möglich sein, müssen Sie dies nachvollziehbar begründen und die Wirtschaftlichkeit Ihres alternativen Vorgehens nachweisen. Künftig müssen Sie verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten der IKI – unter Berücksichtigung der Verwaltungskosten der einzelnen IKI-Förderinstrumente – systematisch und transparent vergleichen.

5.4 Stellungnahme des BMUKN

Sie haben zur **Inhouse-Vergabe** darauf hingewiesen, dass die ZUG im Jahr 2017 im Einvernehmen mit BMF und Bundesrechnungshof gegründet worden sei. Die damalige WU habe die Gründung der ZUG im Vergleich mit zahlreichen alternativen Lösungsoptionen als wirtschaftlichste Umsetzung der IKI identifiziert. Auch die WU zur IKI betrachte Wirtschaftlichkeitsaspekte. Daher habe man von einer erneuten WU für die Projektträgerschaft abgesehen. Im Ergebnis sei die Inhouse-Beauftragung der ZUG die kostengünstigste Variante gewesen. Aufgrund der hohen Komplexität der IKI-Instrumente und weltweiter Partnerländer müsse der Projektträger in hohem Maße spezialisiert sein. Im Gegensatz zu anderen Institutionen habe die ZUG zum Zeitpunkt der erneuten Beauftragung die erforderliche Themenvielfalt und Organisationsstruktur bereitstellen können.

Sie legen bzgl. der **instrumentenscharfen Betrachtung der Verwaltungskosten** dar, sie hätten mit der Beauftragung eines einzelnen Projektträgers insbesondere Parallelstrukturen verhindern wollen, die zu Reibungs- sowie Wissensverlusten geführt hätten. Das gelte insbesondere angesichts der umfangreichen Querschnittstätigkeiten der IKI.

5.5 Abschließende Würdigung

Wir weisen darauf hin, dass die ZUG im Jahr 2017 nicht im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof gegründet wurde. Vielmehr hatten wir wiederholt kritisiert, dass die WU die Handlungsalternativen gerade nicht hinreichend bewertete. Auch sonst entbindet ein Verweis auf eine acht Jahre alte WU Sie nicht davon, die Wirtschaftlichkeit der Projektträgerschaft im Vorfeld der erneuten Beauftragung zu prüfen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die IKI hinsichtlich ihrer Instrumente und ihres finanziellen Volumens seit dem Jahr 2017 erheblich verändert hat.

Ihr pauschaler Hinweis, andere Institutionen könnten die erforderlichen Kapazitäten nicht zur Verfügung stellen, ersetzt eine WU ebenso wenig wie Ihre Ambition, über die

Beauftragung eines einzelnen Projektträgers Doppelstrukturen zu vermeiden. Vielmehr hätten diese Aspekte Gegenstand einer WU sein müssen. Die Beauftragung der ZUG hätte dann ein **mögliches** Ergebnis der WU dargestellt. Unsere Forderung einer instrumentenscharfen Erfassung der Verwaltungskosten zielt im Übrigen nicht zwingend auf eine separate Beauftragung verschiedener Projektträger. Sie bietet vielmehr die notwendige Grundlage, um die Wirtschaftlichkeit verschiedener Handlungsoptionen angemessen bewerten zu können. Das betrifft vorliegend nicht nur die Frage der Beauftragung der ZUG, sondern auch die Ausgestaltung der IKI als Instrumentenmix (vgl. Tz. 3).

Auf weitere Argumente unserer Kritik sind Sie nicht eingegangen. Wir halten unsere Kritik aufrecht.

6 Fazit

In der Gesamtschau haben Sie die Wirtschaftlichkeit der IKI in ihrer Ausgestaltung als Instrumentenmix immer noch nicht belegt. Eine umfassende Kontrolle des Erfolgs des Programms steht weiterhin aus. Entsprechend kurz ist mit Blick auf das Zieljahr 2030 Ihr Zeitfenster, um bei Fehlentwicklungen noch nachsteuern zu können (vgl. Tz. 3).

Ihre Umsetzung von IKI Invest weist erhebliche Defizite auf: Sie haben Fonds uneinheitlich und fehlerhaft kategorisiert, Sie wenden § 65 BHO bei Beteiligungsfonds fälschlicherweise nicht an und das Fondsauswahlverfahren ist mängelbehaftet. Zudem ist der Beitrag von IKI Invest zu den Zielen der IKI ebenso unklar wie Ihre Möglichkeiten, die ausgewählten Fonds dauerhaft auf diese Ziele auszurichten (vgl. Tz. 4).

Sie haben die ZUG erneut als Projektträgerin beauftragt, ohne die (auch aus Ihrer Sicht) erforderliche WU durchzuführen. Ihr Verweis auf frühere Betrachtungen überzeugt auch deshalb nicht, weil sich die IKI hinsichtlich ihrer Instrumente und ihres finanziellen Volumens seitdem erheblich verändert hat (vgl. Tz. 5).

Ehmann Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Fatma Yaman, Tarifbeschäftigte
Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.