



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Internationale Klimaschutzinitiative

(Kapitel 0903 Titel 896 41)

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

Gz.: III 1 - 000572

27. September 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Ausgangslage	9
1.1	Umsetzung der IKI durch BMWK, BMUV und AA	10
1.2	Entwicklung der Haushaltsansätze, Auszahlungen für die IKI	11
1.3	Prüfungsablauf und Prüfungsschwerpunkt	12
2	Ziele, Umsetzung, Wirtschaftlichkeit der IKI	12
2.1	Bislang keine Gesamtstrategie mit umfassender Zielsetzung	13
2.2	IKI-Konzept und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Vorbereitung	13
2.3	Zielhierarchie, Zielwerte und Indikatoren geplant	14
2.4	Umsetzung und Instrumente der IKI	16
2.5	Änderungsbedarf bei Projekten	20
2.6	Wirtschaftlichkeit	20
2.7	Würdigung und Empfehlungen	22
2.8	Stellungnahme des BMWK	26
2.9	Abschließende Würdigung	29
3	Erfolg der IKI	31
3.1	Erfolgskontrolle	31
3.2	Externe Evaluierungen	32
3.3	Standardindikatoren	33
3.4	Würdigung und Empfehlungen	36
3.5	Stellungnahme des BMWK	38
3.6	Abschließende Würdigung	39

4	IKI-Fonds	40
4.1	Haushaltsrechtliche Einordnung der Fondseinzahlungen	43
4.1.1	Fondsbeteiligungen als Bundesbeteiligungen	43
4.1.2	Würdigung und Empfehlungen	44
4.1.3	Stellungnahme des BMWK	45
4.1.4	Abschließende Würdigung	46
4.2	Auswahl und Aufstockung der Fonds	46
4.2.1	Entscheidungen für Einzahlungen in Fonds	46
4.2.2	Berichterstattung der Fonds innerhalb der IKI	47
4.2.3	Weitere Berichterstattung zu Fondsvorhaben	48
4.2.4	Würdigung und Empfehlungen	48
4.2.5	Stellungnahme des BMWK	50
4.2.6	Abschließende Würdigung	51
5	Titeltransparenz	52
5.1	Vollständigkeit der Titelerläuterungen	52
5.2	Würdigung und Empfehlungen	53
5.3	Stellungnahme des BMWK	54
5.4	Abschließende Würdigung	54
6	Geteilte Projektträgerschaft und Rolle der GIZ GmbH	55
6.1	Aufgaben von GIZ GmbH und ZUG gGmbH	55
6.2	Würdigung und Empfehlungen	56
6.3	Stellungnahme des BMWK	57
6.4	Abschließende Würdigung	58

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

C

CBD *Convention on Biological Diversity (Übereinkommen über die biologische Vielfalt)*

CO₂e *CO₂-Äquivalente*

G

G7 *Informelles Forum der Staats- und Regierungschefs aus sieben Industrieländern (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und die USA)*

GIZ GmbH *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH*

I

IKI *Internationale Klimaschutzinitiative*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

U

UNFCCC *UN-Klimarahmenkonvention*

ÜvP *Übereinkommen von Paris*

V

VV-BHO *Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung*

Z

ZUG gGmbH *Zukunft – Umwelt – Gesellschaft gGmbH*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) fördert mit der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) Projekte in den Bereichen Klimaschutz, Klimawandelanpassung sowie Biodiversität in Entwicklungs- und Schwellenländern. Damit erfüllt die Bundesregierung einen Teil ihrer entsprechenden internationalen Verpflichtungen. Seit dem Jahr 2008 wurden für die IKI 5 Mrd. Euro veranschlagt, 4,8 Mrd. Euro verausgabt und bis April 2023 mehr als 1 100 Projekte in über 150 Ländern bewilligt. Im Dezember 2021 hat das BMWK die Federführung für die IKI vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) übernommen. Es ist nun für ihre Steuerung und Erfolgskontrolle auf Programmebene zuständig. Für die Umsetzung der IKI sind neben dem BMWK auch das BMUV und das Auswärtige Amt (AA) zuständig. Sie werden von der Zukunft – Umwelt – Gesellschaft gGmbH (ZUG gGmbH) als Projektträger unterstützt. Der Bundesrechnungshof hat die IKI geprüft. Er stellt unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des BMWK und des BMF Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Das breite Themenspektrum sowie die zahlreichen Förderansätze und -instrumente der IKI stellen eine enorme Herausforderung für die Sicherstellung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes dar. Dies macht eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie eine Strategie mit messbaren Programmzielen besonders dringlich. Ungeachtet dessen fehlt für die IKI bislang eine Gesamtstrategie mit umfassender konkreter Zielsetzung auf Programmebene. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde weder in der Planungsphase noch als Instrument der Erfolgskontrolle durchgeführt. Damit bleibt es ungewiss, ob die für IKI verausgabten Mittel wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

Das BMWK hat zugesagt, 15 Jahre nach Gründung der IKI gemeinsam mit dem BMUV und dem AA eine ressortübergreifende Gesamtstrategie und eine ressortübergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IKI zu erarbeiten. Dabei wolle es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

Das BMWK will außerdem die Wirtschaftlichkeit des breiten thematischen Ansatzes der IKI mit vier gleichrangigen strategischen Zielen (Klima-Neutralität, Klima-Resilienz, geschützte Biodiversität sowie nachhaltige und gerechte Entwicklung in Entwicklungs- und Schwellenländern) darlegen. Eine gemeinsame Bearbeitung dieser Ziele in einem Förderprogramm sei inhaltlich begründet, könne aber auch administrative Kosten senken, personelle Ressourcen sparen und Doppelförderungen vermeiden. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass dabei die Wirtschaftlichkeit der Integration **aller** strategischen Ziele in der IKI zu belegen ist. Allein die vom BMWK dargestellten Wechselwirkungen zwischen Klimaschutz und Biodiversität oder dessen Verweise auf entsprechende Ausarbeitungen des Weltklimarats reichen hierfür nicht aus.

Das BMWK hat zugesagt, alle Ziele der IKI auf allen Handlungsebenen (Projekt- und Programmebene) mit überprüfbaren, geeigneten quantitativen und qualitativen

Zielwerten und Indikatoren zu unterlegen. Quantitative Ergebnisse sollen von der Projekt- auf die Programmebene aggregiert werden können. Gleichzeitig seien der Quantifizierung der Wirkungen bei der IKI Grenzen gesetzt. Die Verbesserung von regulatorischen und politischen Rahmenbedingungen als Kernanliegen der IKI sei nur mit qualitativen Methoden überprüfbar. Ungeachtet dieser Einordnung weist der Bundesrechnungshof auf die Verpflichtung hin, auch in diesen Fällen sachgerechte Indikatoren zu entwickeln, anhand derer eine Zielerreichung überprüfbar ist. Mit Hilfe solcher Indikatoren kann auf Programmebene die entsprechende Zielerreichung quantifiziert werden. Dies gilt es für alle Ziele der IKI sicherzustellen.

Es ist eine erhebliche Schwachstelle mit Blick auf den wirksamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz, dass die Konzentration der IKI auf 14 Schwerpunktländer mehr historisch gewachsen als aus einer Bedarfs-, Potenzial- und Risikoanalyse hervorgegangen ist. Das BMWK will klare Kriterien für die Auswahl von Schwerpunktländern definieren. Außerdem stünden bereits einige Kriterien zur Verfügung, wie das jeweilige Treibhausgasminierungspotential. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte im Zusammenhang mit der Festlegung von Schwerpunktländern die jeweiligen Risiken für die erfolgreiche und nachhaltige Umsetzung der IKI besonders berücksichtigt werden. Angesichts der erheblichen Risiken für eine erfolgreiche Projektumsetzung infolge instabiler Rahmenbedingungen in (potentiellen) Schwerpunktländern ist eine länderspezifische Bedarfs-, Potenzial- **und Risikoanalyse** unabdingbar.

Zum breiten Instrumentenmix in der IKI hat das BMWK zugesagt, dass die Rolle der Förderinstrumente und ihr jeweiliger Beitrag zu den Programmzielen konkretisiert und die Projekttypen trennscharfen Kategorien zugeordnet werden sollen. Dabei weist es auf die Bedeutung der sogenannten Schnittstellen- und Unterstützungsvorhaben hin. Der Bundesrechnungshof unterstreicht, dass die Wirtschaftlichkeit für alle Förderinstrumente gegeben sein und in der Praxis belegt sein muss. Er hat hinsichtlich der Schnittstellen- und Unterstützungsvorhaben weiterhin Bedenken. Der konkrete Beitrag der Schnittstellenvorhaben zu den Zielen der IKI ist in Abgrenzung zu anderen Förderinstrumenten noch nicht erbracht. Auch eine klare Abgrenzung der Unterstützungsvorhaben zu administrativen Aufgaben steht noch aus, zumal sich die Ausführungen des BMWK zu deren Rolle mit den bisherigen Darstellungen nicht decken (Tz. 2).

- 0.2 Das BMWK kennt auch den Erfolg der IKI auf Programmebene bislang nicht, da es noch keine entsprechende Erfolgskontrolle durchgeführt hat. Zwar hat es darauf hingewiesen, dass die Erfolgskontrolle auf Programmebene bislang durch das Zusammenspiel eines breiten Repertoires an Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten erfolgte. Dies kann jedoch nicht eine Erfolgskontrolle ersetzen, die sich auf vorab auf Programmebene festgelegte überprüfbare Zielen stützt.

Das BMWK hat mitgeteilt, mit der Festlegung überprüfbarer Ziele auf Programmebene werde das Fundament für künftige Programmevaluierungen gelegt. Dabei werde es die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. Zudem solle

sichergestellt werden, dass zukünftig alle Projekte zu den jeweils relevanten Standardindikatoren berichten.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass bereits in der übergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die notwendigen Kriterien und Verfahren für künftige Erfolgskontrollen festgelegt werden müssen. Zusammen mit den Indikatoren müssen diese ein über alle Handlungsebenen der IKI hinweg gültiges Gesamtsystem bilden. Zudem müssen die aus den bisherigen Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten gewonnenen Daten damit kompatibel sein (Tz. 3).

- 0.3 Die Einzahlung von IKI-Mitteln in internationale Fonds hat sich spätestens seit dem Jahr 2019 zu einem wesentlichen Teil der IKI entwickelt. Bislang hat das BMWK weder auf Programmebene noch auf Ebene der ausgewählten Fonds die Wirtschaftlichkeit dieses Förderinstruments belegt.

Anlass für die Einzahlung in einen Fonds darf nicht die Möglichkeit des Abflusses noch verfügbarer Barmittel sein. Ausschließlich die Feststellung der Wirtschaftlichkeit darf ein solches Engagement begründen.

Das BMWK hat zugesagt, das Förderinstrument der Fondseinzahlungen in die ressortübergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufzunehmen und die Wirtschaftlichkeit des Förderinstruments auf Programmebene zu prüfen. Zudem will es klare Auswahlkriterien zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit von Fondseinzahlungen im Einzelfall entwickeln und die flächendeckende Berichterstattung der Fonds sicherstellen. Sollten für bestimmte Ziele der IKI Fondseinzahlungen die wirtschaftliche Handlungsvariante darstellen, muss derjenige Fonds ausgewählt werden, der für den konkreten Bedarf gegenüber anderen Fonds die wirtschaftliche Lösung darstellt. Hierzu gilt es ein sachgerechtes Auswahlverfahren zu entwickeln.

Das BMWK hat mitgeteilt, dass es zeitnah mit dem BMF und unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes klären will, welche haushaltsrechtlichen Voraussetzungen insbesondere beim Eingehen und bei der Führung von Beteiligungen an privatrechtlich organisierten Fonds zu erfüllen sind und ob es sich dabei um Bundesbeteiligungen nach § 65 BHO handelt. Bislang ist die Vorgehensweise bei solchen Beteiligungen nicht einheitlich (Tz. 4).

- 0.4 Die Erläuterungen zum Haushaltstitel der IKI erfassen nur unzureichend, mit welchen Förderinstrumenten die IKI umgesetzt wird und wieviel Haushaltsmittel für das jeweilige Instrument vorgesehen sind. Damit bleibt intransparent, dass die von Beginn an hohe Mittelabflussquote des Titels (96 %) maßgeblich aus den sehr hohen Einzahlungen in internationale Fonds herrührt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Erläuterungen zum Titel der IKI künftig alle für die IKI eingesetzten Förderinstrumente unter Angabe des jeweiligen Anteils am Titelansatz aufzuführen. Zudem sollte das BMWK in dem von ihm geplanten jährlichen Bericht zur IKI die tatsächliche Entwicklung der Finanzierungsanteile der

Förderinstrumente der IKI, insbesondere der Einzahlungen in Fonds veröffentlichen. Das BMWK hat mitgeteilt, dass es die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigen wird (Tz. 5).

- 0.5 Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ GmbH) unterstützt das BMWK bei der Prüfung der Verwendungsnachweise und Schlussberichte der IKI-Projekte. Sie tut dies, obwohl sie mehrere Rollen bei der Umsetzung der IKI wahrnimmt und gleichzeitig größte Durchführungsorganisation von IKI-Projekten ist. Der Bundesrechnungshof sieht darin eine mögliche erhebliche Interessenkollision. Zwar soll die mit der Projektträgerschaft der IKI beauftragte ZUG gGmbH die gegenwärtigen Aufgaben der GIZ GmbH bei der Prüfung der Verwendungsnachweise und Schlussberichte ab dem Jahr 2025 übernehmen – allerdings nur für Neueingänge. Erst ab dem Jahr 2027 soll sie diese Unterstützungsaufgabe vollständig übernehmen. Dies ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zu spät. Er hat das BMWK gebeten zu begründen, weshalb die ZUG gGmbH diese Aufgabe nicht bereits ab dem Jahr 2025 für alle noch nicht geprüften Verwendungsnachweise und Schlussberichte wahrnehmen kann.

Das BMWK hält die bislang vorgesehene schrittweise Übertragung des Prüfmandats an die ZUG gGmbH weiterhin für zielführend. Dabei hat es auf die Schwierigkeiten verwiesen, Personal im kaufmännisch-rechtlichen Bereich zu gewinnen.

Die vom BMWK favorisierte Lösung erscheint aus Sicht des Bundesrechnungshofes bei den Fällen gerechtfertigt, deren Prüfung die GIZ GmbH Anfang 2025 bereits begonnen hat. Für Fälle, die ihr zwar bereits zugegangen sind, deren Bearbeitung sie jedoch mangels Vollständigkeit noch nicht begonnen hat, sollte die ZUG gGmbH die Prüfung ab Anfang 2025 übernehmen (Tz. 6).

1 Ausgangslage

Deutschland hat sich mit der Ratifizierung der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC)¹ und des Übereinkommens von Paris (ÜvP)² dazu verpflichtet, Entwicklungs- und Schwellenländer beim Klimaschutz und bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels finanziell zu unterstützen. Die Bundesregierung hat im Jahr 2021 beim G7-Gipfel angekündigt, ihren jährlichen Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung von damals etwa 4 Mrd. Euro bis spätestens 2025 auf mindestens 6 Mrd. Euro zu erhöhen. Sie hat dieses Ziel im Juli 2022 beim Petersberger Klimadialog bekräftigt.

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity - CBD)³ hat sich Deutschland außerdem dazu verpflichtet, Entwicklungs- und Schwellenländer beim Erhalt der biologischen Vielfalt zu unterstützen.

Die Bundesregierung erfüllt diese Verpflichtungen auf verschiedene Weise und mit unterschiedlichen Instrumenten. Die IKI deckt seit dem Jahr 2008 einen Teil dieser Maßnahmen und der dafür benötigten Haushaltsmittel (derzeit etwa 15 %) ab. Die Haushaltsmittel sind in Kapitel 0903 im Titel 896 41 „Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland“ veranschlagt.

Nach Ihrer Darstellung stellt die IKI das zweite Standbein der deutschen internationalen Klimafinanzierung dar. Für den Großteil der Maßnahmen und der dafür benötigten Haushaltsmittel (derzeit etwa 85 %) ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zuständig.

Mit der IKI werden Projekte in den Bereichen Klimaschutz, Klimawandelanpassung sowie Biodiversität in Entwicklungs- und Schwellenländern gefördert. Sie sollen zu Strukturen beitragen, die notwendig sind, damit die Partnerländer ihre Ziele in den jeweiligen Bereichen erreichen können. Entsprechende politische und regulatorische Rahmenbedingungen sollen

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 (in einem Zeitraum, der es Ökosystemen erlaubt, sich auf natürliche Weise an die Klimaänderungen anzupassen), 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 eine erstmals im Jahr 2009 in Kopenhagen gegebene Klimafinanzierungszusage bekräftigt und 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.

geschaffen und Kapazitäten bei relevanten Akteursgruppen in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft aufgebaut und verbessert werden.

Laut Titelerläuterungen erfolgt die Förderung durch Zins- und Investitionszuschüsse sowie durch die Beteiligung an internationalen Fonds im Bereich Klimaschutz, Klimaanpassung und Biodiversität.

Inhaltlich konzentrieren sich die Projekte auf Beratungsmaßnahmen in den Empfängerländern. In ausgewählten Fällen wird dieser Ansatz ergänzt durch finanzielle Begleitung konkreter Maßnahmen.

Thematisch sind die Projekte der IKI in vier Förderbereiche aufgeteilt: Minderung von Treibhausgasemissionen (Minderung, Förderbereich I), Anpassung an die Folgen des Klimawandels (Anpassung, Förderbereich II), Erhalt natürlicher Kohlenstoffsenken wie Wälder und Moore und Reduzierung von Emissionen durch die Vermeidung von Entwaldung und Walddegradation (REDD+⁴, Förderbereich III), Schutz der biologischen Vielfalt (Förderbereich IV).

1.1 Umsetzung der IKI durch BMWK, BMUV und AA

Mit dem Übergang der Zuständigkeit für den Klimaschutz vom BMUV⁵ auf das BMWK im Dezember 2021 haben Sie auch die Federführung für die IKI übernommen. Sie sind für die Steuerung und Erfolgskontrolle der IKI auf Programmebene und für die Haushaltsverhandlungen zum Titel der IKI zuständig.

Für die Umsetzung der IKI sind neben dem BMWK auch das BMUV und das AA zuständig. Dazu haben die drei Ressorts am 22. Juni 2022 eine Ressortvereinbarung unterzeichnet. Danach ist es das erklärte Ziel, die IKI als gemeinsames ressortübergreifendes Förderinstrument beizubehalten. BMUV und AA sollen dabei an dem Budget der IKI „partizipieren“, welches insgesamt im Einzelplan 09 des BMWK veranschlagt ist.

Die ressortübergreifende Umsetzung soll den Zuständigkeiten der drei Ressorts in den Bereichen Klima- und Biodiversitätsschutz Rechnung tragen. So sind Sie im Wesentlichen für den Förderbereich I und das BMUV für die Förderbereiche II bis IV zuständig. Das AA ist insbesondere für die internationale Klimapolitik, die Führung bei internationalen Verhandlungen und die Vertretung bei Klimakonferenzen zuständig.

⁴ „Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation“ – ein von der internationalen Gemeinschaft entwickelter Mechanismus zum Schutz von Wäldern (Verringerung von Emissionen aus Entwaldung und Degradierung von Wäldern).

⁵ Die IKI wurde vom damaligen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Jahr 2008 ins Leben gerufen. Seitdem wechselte die Bezeichnung dieses Ressorts mehrfach. In dieser abschließenden Prüfungsmitteilung wird es durchgehend als BMUV bezeichnet.

Neben der fachlichen Zuordnung regelt die Ressortvereinbarung auch die Aufteilung der Haushaltsmittel für die Jahre 2022 bis 2025. Diese Aufteilung sei „als Orientierung“ zu verstehen. Danach entfielen zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Vereinbarung auf das BMWK etwa 47 %, auf das BMUV 38 % und auf das AA etwa 15 % der IKI-Mittel.

Zur strategischen Steuerung der IKI wurde die Einrichtung einer Staatssekretärsrunde mit den zuständigen Staatssekretären von BMWK, BMUV und AA vereinbart.

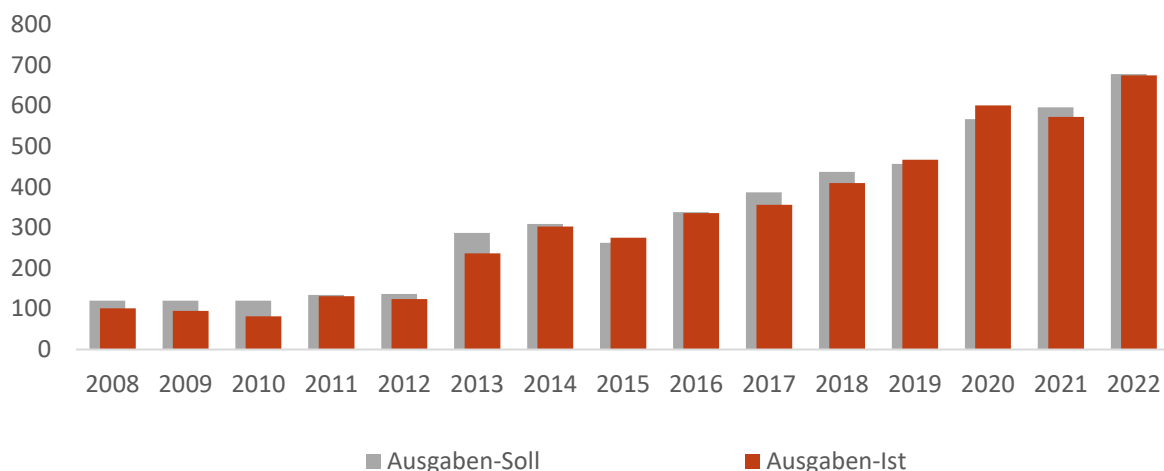
1.2 Entwicklung der Haushaltsansätze, Auszahlungen für die IKI

Im Zeitraum 2008 bis 2022 wurden für die IKI etwa 5 Mrd. Euro veranschlagt und etwa 4,8 Mrd. Euro verausgabt (vgl. Abbildung 1). Im Gründungsjahr der IKI betrug das Ausgaben-Soll 120 Mio. Euro; im Jahr 2022 lag es bei 678 Mio. Euro. Bis April 2023 wurden über die IKI mehr als 1 100 Projekte in über 150 Ländern bewilligt. Die Quote des jährlichen Mittelabflusses betrug im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2022 etwa 96 % (vgl. Tz. 5).

Abbildung 1

Ausgaben vervünffacht

Die Ausgaben für die IKI (in Mio. Euro) haben in den letzten 15 Jahren deutlich zugenommen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWK.

Sie erwarten für die IKI für die Jahre 2023 bis 2030 einen Mittelbedarf von insgesamt 5,5 Mrd. Euro. Davon seien etwa 2,6 Mrd. Euro für das BMWK vorgesehen.

1.3 Prüfungsablauf und Prüfungsschwerpunkt

Die Feststellungen und Empfehlungen dieser Prüfung richten sich an das für die Koordinierung der IKI federführend zuständige BMWK, das geprüfte Stelle war. Zu Erhebungszwecken haben wir auch Informationsgespräche mit der ZUG gGmbH geführt. Sie ist seit Ende 2019 Projektträger für die Umsetzung der IKI. Zudem haben wir ein Informationsgespräch mit der GIZ GmbH geführt, die ebenfalls einen Teil der Projektträgeraufgaben wahrnimmt.

Die Erhebungen fanden zwischen September 2022 und März 2023 statt. Während der Erhebungen wurden als Folge der Ressortumbildung wesentliche Bereiche der IKI in Absprache zwischen den beteiligten Ressorts neu ausgerichtet. Vor diesem Hintergrund richtet sich der Fokus der Prüfung auf die Programmebene der IKI, insbesondere hinsichtlich der bislang erreichten Ziele nach 15 Jahren Implementierung, sowie auf die derzeit laufende Weiterentwicklung der IKI im BMWK.

Wir haben Ihre mit dem BMF abgestimmte Stellungnahme in dieser Abschließenden Prüfungsmittelteilung berücksichtigt.⁶

2 Ziele, Umsetzung, Wirtschaftlichkeit der IKI

Die IKI verfolgt vier gleichrangige strategische Ziele. Sie soll in den Partnerländern jeweils zu Klima-Neutralität, Klima-Resilienz, geschützter Biodiversität sowie zu nachhaltiger und gerechter Entwicklung beitragen. Dazu nutzt sie eine Vielzahl unterschiedlicher Förderinstrumente. Ihre Unterstützung konzentriert sie vor allem auf 14 Schwerpunktländer.

Diese Komplexität der IKI stellt eine enorme Herausforderung für die Sicherstellung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes dar. Da bislang weder in der Planungsphase noch als Instrument der Erfolgskontrolle eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt wurde, bleibt es ungewiss, ob die für IKI verausgabten Mittel wirtschaftlich eingesetzt werden.

Das BMWK hat zugesagt, 15 Jahre nach Gründung der IKI gemeinsam mit dem BMUV und dem AA eine ressortübergreifende Gesamtstrategie und eine ressortübergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IKI zu erarbeiten. Dabei wolle es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

⁶ Die Wiedergabe der Stellungnahme in dieser Abschließenden Mitteilung berücksichtigt die Inhalte, die nicht bereits im Sachverhalt dargestellt wurden. Bei der Erstellung seiner Stellungnahme hat das BMWK nach eigener Auskunft die ZUG gGmbH und die GIZ GmbH angehört und beteiligt. Diese hätten entschieden, dass eine eigene Stellungnahme nicht erforderlich sei.

2.1 Bislang keine Gesamtstrategie mit umfassender Zielsetzung

Bislang haben Sie für die IKI weder eine Gesamtstrategie festgelegt noch konkrete Ziele auf Programmebene benannt. Die für die IKI zum jeweiligen Zeitpunkt zuständigen Ressorts haben weder in der Planungsphase noch als Instrument der Erfolgskontrolle eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt.

Eine externe Evaluierung aus dem Jahr 2013 empfahl, für die IKI Ziele für einen Zeitraum von fünf bis acht Jahren zu definieren und diese mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zu unterlegen (vgl. Tz. 3.2).⁷ Aufgrund des breiten thematischen Ansatzes der IKI sollten zudem die Ziele der IKI konzentriert und vertieft werden, um die Wirkungen auf Programmebene zu stärken. Dabei solle herausgearbeitet werden, welche Bereiche in der Klimapolitik durch Projekte unterstützt werden sollten und wo die Interessen der Partnerländer eine nachhaltige Einbindung der Projekte in den nationalen Politikhintergrund erwarten ließen.

Im Jahr 2021 begann das damals für die IKI zuständige BMUV eine Gesamtstrategie für die IKI für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 auszuarbeiten. Damit sollten unter anderem die strategische Ausrichtung der IKI verbessert und Themen identifiziert werden, die mit besonderer Priorität gefördert werden sollten. Bei einer Status-Quo-Analyse hatten dazu die mit der IKI befassten Referate im BMUV unter anderem das Risiko identifiziert, dass sich die IKI kleinteilig „in der Vielzahl der Themen und Länder verzettele“.

2.2 IKI-Konzept und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Vorbereitung

Mit der Übernahme der Ressortverantwortung für die IKI im Jahr 2022 begannen Sie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 BHO zu erarbeiten, welche als Planungsinstrument dienen soll. Sie wird begleitet von einem IKI-Konzeptpapier, das die Ziele der IKI festlegt sowie das bestehende Programm und seine geplante Weiterentwicklung beschreibt. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterlegen Sie die Ziele der IKI mit Indikatoren. Zudem skizzieren Sie mögliche Handlungsalternativen zur bisherigen Umsetzung der IKI, finanzielle Auswirkungen der IKI auf den Bundeshaushalt sowie Verfahren und Kriterien für Erfolgskontrollen. Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen für diese Prüfung befanden sich Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Konzeptpapier noch im Entwurfsstadium.

Nach dem uns vorgelegten Entwurf der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung „leiten sich sämtliche Ziele der IKI“ aus zwei übergeordneten Handlungsbedarfen ab:

⁷ Evaluierung der internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) des BMU. Schlussbericht. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Reihe Climate Change 16/2013. April 2013.

1. Aus den internationalen klima- und biodiversitätspolitischen Verpflichtungen Deutschlands (UNFCCC, ÜvP, CBD; vgl. Tz. 1), die eine Unterstützungs- und Finanzierungsverpflichtung gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern beinhalten. Die Mittel der IKI seien ein wichtiger Teil, um diese Verpflichtungen zu erfüllen.
2. Aus dem Unterstützungsbedarf der Entwicklungs- und Schwellenländer, eine ambitionierte Klima- und Biodiversitätspolitik im Sinne der internationalen Übereinkommen zu formulieren und umzusetzen.⁸

2.3 Zielhierarchie, Zielwerte und Indikatoren geplant

Das IKI-Konzeptpapier nennt vier gleichrangige strategische Ziele der IKI. Danach soll sie in den Partnerländern jeweils zu Klima-Neutralität, Klima-Resilienz, geschützter Biodiversität sowie zu nachhaltiger und gerechter Entwicklung beitragen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung priorisiert keine Ziele für die IKI. Sie begründen die Themenbreite mit den positiven Wechselwirkungen, die eine Kombination dieser Themen entfalten könnte. In Wissenschaft und Praxis werde die gemeinsame Bearbeitung miteinander verflochtener Ziele als notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Klimapolitik gesehen.

Das Konzeptpapier sieht ein Wirkmodell für die IKI in allen vier Förderbereichen vor, das auf die vier strategischen Ziele ausgerichtet ist. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sieht dasselbe Wirkmodell vor, jedoch beschränkt auf den von Ihnen verantworteten Förderbereich I (Minderung). Zudem führt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine entsprechend auf den Förderbereich I bezogene Zielhierarchie auf.

Sie stimmen seit Anfang 2023 mit dem BMUV und dem AA eine ressortübergreifende Strategie und Ziele für die IKI insgesamt ab. Dabei ist unter anderem das von Ihnen entwickelte Wirkmodell Gegenstand der Abstimmung. Eine konkrete Abstimmung des Programms mit dem BMZ mit Blick auf die Einordnung der IKI als zweites Standbein der deutschen Klimafinanzierung findet nach Ihrer Aussage nicht statt.⁹

Wirkmodell und Zielhierarchie umfassen die drei Wirkungsebenen Output, Outcome und Impact (vgl. Abbildung 2).¹⁰ Als Output werden fünf Ziele definiert, die durch die geförderten

⁸ Diese Länder seien stärker von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen und weniger resilient als die Industriestaaten. Zudem trage die teilweise hochdynamische Entwicklung einer steigenden Zahl von Schwellenländern mit großen fossilen Vorkommen signifikant zu den weltweiten Treibhausgasemissionen bei.

⁹ Das IKI-Konzeptpapier betrachtet die Aktivitäten der IKI und des BMZ im Klima- und Biodiversitätsbereich als komplementär. Mit dem „Team Deutschland Ansatz“ würden die Synergien der verschiedenen Ressorts bestmöglich gehoben und Doppelungen verhindert. Der „Team Deutschland Ansatz“ stelle in der internationalen Klimapolitik ein einheitliches und abgestimmtes Auftreten der Bundesregierung durch BMWK, AA, BMZ und BMUV sicher.

¹⁰ Entsprechend: Leistung, Ergebnis und Wirkung eines bestimmten Mitteleinsatzes (Input). Vgl. beispielsweise Methodikleitfaden für Evaluationen von Energieeffizienzmaßnahmen des BMWi vom 31. März 2020, Nummer 6.

Projekte erreicht werden sollen. Diese Leistungen sollen auf der Outcome-Ebene zu konkreten Ergebnissen führen und damit auf der Impact-Ebene zu den vier strategischen Zielen der IKI beitragen.

Abbildung 2

So soll die IKI wirken

Vereinfachte schematische Darstellung des IKI-Wirkmodells für den Förderbereich I.

Output-Ziele

- Kapazitäten zentraler Akteure im Bereich Klimaschutz gestärkt
- Politikberatung bereitgestellt
- Umsetzung von Maßnahmen technisch und finanziell begleitet
- Innovative Praktiken pilotiert



Outcome-Ziele

- Partnerländer haben ihre Klimaschutz-Ambitionen gesteigert
- Regulatorische Rahmenbedingungen verbessert
- Gute Klimaschutzpraxis skaliert/verbreitet
- Private Klimaschutz-Finanzierung gehebelt
- Emissionen gemindert



Impact-Ziele Beitrag der IKI zu

- Klimaneutralität in den Partnerländern
- Nachhaltige und gerechte globale Entwicklung

I Sollen mit Indikatoren unterlegt werden I

Erläuterung: Das IKI-Wirkmodell aus dem IKI-Konzeptpapier beinhaltet auch die Outcome-Ziele „Klimaanpassung geleistet“ und „Schutz von Ökosystemen verbessert“ sowie die Impact-Ziele „Klimaresilienz“ und „Artenvielfalt“ für die insbesondere vom BMUV verantworteten Förderbereiche II bis IV.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWK.

Neben der Definition der Ziele auf den drei Ebenen sollen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung alle Output- und Outcome-Ziele im Förderbereich I mit quantitativen und qualitativen Indikatoren unterlegt werden. Einige wesentliche quantitative Indikatoren befanden sich zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen noch in Ausarbeitung.¹¹ Dabei sollen die Jahre 2024, 2027 und 2030 als Meilensteine für die Erreichung konkreter Zielwerte festgelegt werden. So sieht die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beispielsweise konkrete

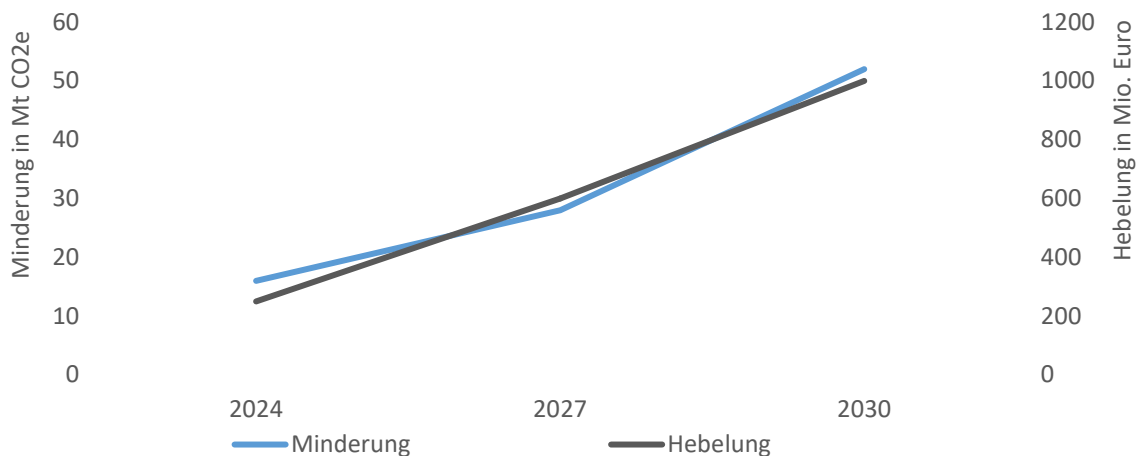
¹¹ Insbesondere zur Ursächlichkeit der IKI. Beispielsweise Indikatoren zum Nachweis, dass die IKI dazu beiträgt, die NDC (die **N**ationally **D**etermined **C**ontributions sind die nach dem ÜvP von den Vertragsländern anzugebenden Klimaschutz- und Anpassungsziele) der Partnerländer zu steigern oder die politischen und regulatorischen Rahmenbedingungen zu verbessern.

Minderungs- und Hebelungsziele¹² vor, deren Werte zwischen 2024 und 2030 etwa um das Drei- bzw. Vierfache ansteigen sollen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3

Geplante Minderungs- und Hebelungsziele der IKI

Zwischen 2024 und 2030 sollen die Zielwerte um das Drei- bis Vierfache ansteigen.



Erläuterung: Treibhausgasminderungen: Bis zum Jahr 2024 16 Mt CO₂e, bis zum Jahr 2027 28 Mt CO₂e, bis zum Jahr 2030 52 Mt CO₂e (Minderungen, die direkt oder indirekt durch Projektmaßnahmen bis Projektende erzielt werden sollen). Finanzierungshebelung: Bis zum Jahr 2024 250 Mio. Euro, bis zum Jahr 2027 600 Mio. Euro, bis zum Jahr 2030 1 Mrd. Euro (Höhe der privaten Gelder, die durch die IKI für Emissionsminderung mobilisiert werden sollen. Kumulierte Gesamtwerte ab dem Jahr 2022).

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWK.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung legt nicht offen, welche Annahmen oder Schätzungen den angestrebten Zielwerten zugrunde liegen und inwiefern es wirtschaftlich ist, wenn genau diese Zielwerte mit den bis zum Jahr 2030 erwarteten Haushaltsmitteln erreicht werden bzw. inwiefern diese Zielwerte das mit den Ansätzen maximal Erreichbare darstellen (im Zeitraum 2022 und 2030 etwa 2,9 Mrd. Euro für den Förderbereich I; vgl. Tz. 1.2). So ist beispielsweise nicht klar, weshalb sich die Steigerungsraten der Werte unterschiedlicher Ziele wie „Minderung“ und „Hebelung“ bis zum Jahr 2030 ähneln (vgl. Abbildung 3).

2.4 Umsetzung und Instrumente der IKI

Die IKI nutzt eine Vielzahl unterschiedlicher Förderinstrumente, um Projekte umzusetzen und damit ihre Ziele zu erreichen. Das IKI-Konzeptpapier führt acht Förderinstrumente auf (vgl. Abbildung 4). Dabei lassen sich manche Projekte mehreren Förderinstrumenten

¹² Unter Hebelung versteht die IKI das durch ihre Förderung mobilisierte Privatkapital zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen.

zuordnen.¹³ Die Instrumente unterscheiden sich im Wesentlichen nach dem Projektauswahlverfahren (im und ohne Wettbewerb), der Art der Förderung¹⁴, der Zielgruppe, dem Fördervolumen, der Förderdauer, der Durchführungsorganisation¹⁵ sowie nach dem unmittelbaren Förderzweck oder dem behandelten Themenbereich.

Nach Ihrer Mitteilung werden alle IKI-Projekte vor ihrer Implementierung dem BMZ zur Prüfung der entwicklungspolitischen Kohärenz und dem AA zur Prüfung der außenpolitischen Unbedenklichkeit vorgelegt.

Förderinstrumente im Wettbewerb

Laut Konzeptpapier ist die Projektförderung auf Basis eines Zuwendungsbescheids oder -vertrags das zentrale Instrumentarium der IKI. Dabei habe sich die Projektauswahl über Förderwettbewerbe zum „Markenkern“ der IKI entwickelt. Hiervon befanden sich Ende April 2023 etwa 325 Projekte in Vorbereitung oder Umsetzung mit bis dahin geleisteten Auszahlungen von insgesamt etwa 780 Mio. Euro.

Zum einen sieht die IKI hier großvolumige Projekte mit einem Fördervolumen von bis zu 20 Mio. Euro und einer Dauer von bis zu acht Jahren vor. Sie werden von Konsortien aus mehreren Organisationen durchgeführt, darunter Organisationen aus dem Empfängerland der Unterstützung. Die Förderwettbewerbe finden überwiegend in ein- bis zweijährigem Abstand statt und setzen unterschiedliche thematische und regionale Schwerpunkte (sogenannte Themen- und Ländercalls).

Zum anderen fördert die IKI über die sogenannten Small- und Medium-Grants direkt Projekte kleinerer Organisationen im Empfängerland oder mit Hilfe von Organisationen aus Europa, die mit Partnerinstitutionen im Empfängerland zusammenarbeiten. Die Förderaufrufe setzen unterschiedliche Themenschwerpunkte. Die Projekte werden mit bis zu 200 000 bzw. 800 000 Euro gefördert und dauern in der Regel ein bis drei Jahre.

¹³ Wir baten Sie, alle seit Gründung der IKI bewilligten und in der IKI-Projektdatenbank der ZUG gGmbH geführten Projekte den acht Kategorien aus dem IKI-Konzeptpapier zuzuordnen. Sie teilten mit, dass bei manchen Projekten eine Zuordnung sowohl über das gewählte Auswahlverfahren als auch über die abschließende „rechtliche Struktur“ des Projekts möglich sei.

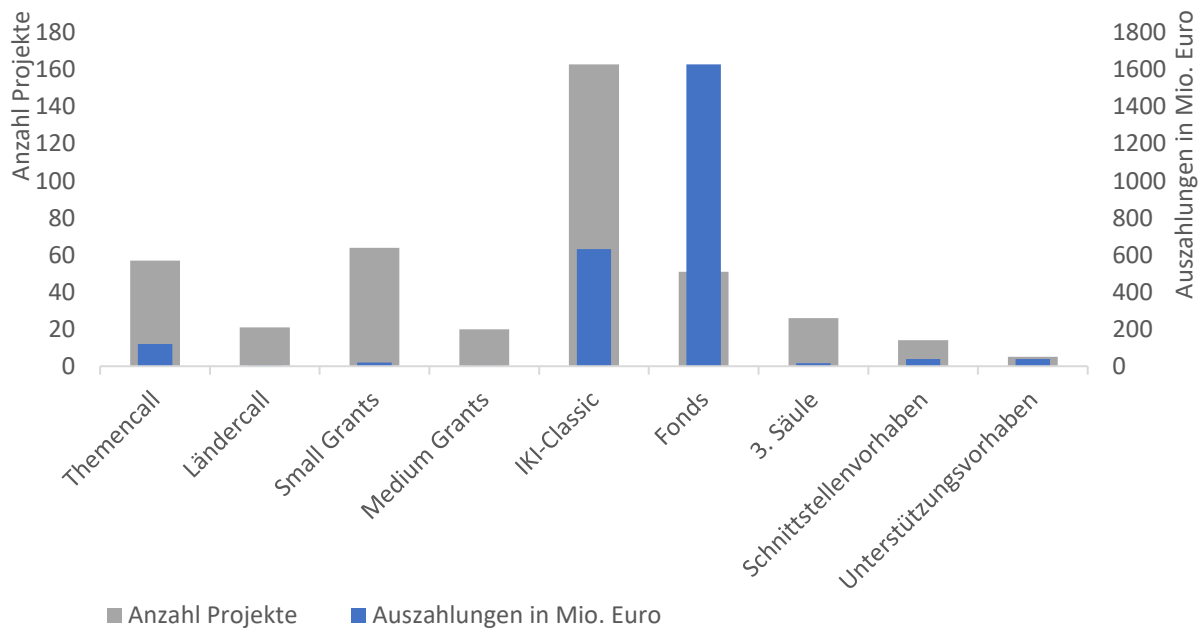
¹⁴ Zuwendungen für Beratungsleistungen sowie Investitionszuschüsse (auf Grundlage von Bescheiden oder Vereinbarungen/Verträgen (Grant Agreements)), Aufträge, Beteiligungen und Gewährung von Zuschüssen an internationale Fonds.

¹⁵ Bislang haben über 250 Durchführungsorganisationen weltweit IKI-Projekte durchgeführt oder an deren Durchführung mitgewirkt.

Abbildung 4

Die IKI nutzt viele verschiedene Förderinstrumente

Bei den bisherigen Auszahlungen für derzeit laufende IKI-Projekte dominieren die Fonds.



Erläuterung: Förderinstrumente, bei denen Projekte im Wettbewerb ausgewählt werden: Themencalls, Ländercalls, Small Grants, Medium Grants (diese Instrumente wurden in den Jahren 2017 bis 2019 eingeführt). Förderinstrumente ohne Wettbewerb (Direktvergabe): Fonds, 3. Säule, Schnittstellenvorhaben, Unterstützungsvorhaben. Die Kategorie „IKI-Classic“ fasst diejenigen Projekte zusammen, die vor Einführung der vier wettbewerblichen Instrumente ausgewählt wurden (sie soll künftig keine eigene Kategorie bilden und dient hier lediglich als „Auffangkategorie“). Bisherige Auszahlungen bei den derzeit in Vorbereitung befindlichen oder laufenden Projekten (in Mio. Euro): Themencall: 120, Ländercall: 5, Small Grants: 19, Medium Grants: 3, IKI-Classic: 633, Fonds: 1 630, 3. Säule: 16, Schnittstellenvorhaben: 38, Unterstützungsvorhaben: 38. Die bisherigen Auszahlungen bilden nur einen Teil der jeweils bewilligten Fördersumme. Für die Projekte Themencalls, Ländercalls, Small Grants, Medium Grants und (noch laufender) IKI-Classic sind beispielsweise weitere etwa 900 Mio. Euro bewilligt. Die hier aufgeführten Auszahlungen enthalten keine Projektträgerkosten der ZUG gGmbH oder der GIZ GmbH.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quellen: BMWK. ZUG gGmbH. Stand Ende April 2023.

Förderinstrumente ohne Wettbewerb

Daneben sieht die IKI auch Förderinstrumente vor, bei denen die Förderung in der Regel direkt vergeben wird. Hiervon befanden sich Ende April 2023 etwa 96 Projekte in Vorbereitung oder Umsetzung mit bis dahin geleisteten Auszahlungen von insgesamt etwa 1,7 Mrd. Euro.

Bei den Fonds handelt es sich nach Ihren Angaben um Einzahlungen in Fonds oder internationale Großinitiativen¹⁶, die von Finanzinstitutionen wie bilateralen oder multilateralen Entwicklungsbanken oder multilateralen Organisationen verwaltet werden (vgl. Tz. 4).¹⁷

Projekte der sogenannten 3. Säule sollen kurzfristige Bedarfe in den Partnerländern abdecken und bauen häufig auf bereits etablierten Projektstrukturen auf.

Als Schnittstellenvorhaben bezeichnen Sie Projekte, die in der Regel in den Schwerpunktländern der IKI dazu dienen sollen, alle in einem Land laufenden IKI-Projekte zu koordinieren sowie enge Kontakte zu den dortigen Entscheidungsträgern zu halten. Hierfür werde ausschließlich die GIZ GmbH mit ihrer vorhandenen Außenstruktur in den Partnerländern beauftragt.

Unterstützungsvorhaben sollen die Fachreferate der Ressorts fachlich beraten, um eine kompetente Begleitung des „thematisch und geographisch sehr weiten Portfolios der IKI“ sicherzustellen.¹⁸ Dazu zählt auch die Unterstützung bei der Vorbereitung von Leitungsvorlagen beispielsweise zur finanziellen Aufstockung von Projekten.

Schwerpunktländer

Die IKI legt in ihren Förderwettbewerben einen besonderen Fokus auf sogenannte Schwerpunktländer.¹⁹ Die Mehrzahl der IKI-Projekte wurde oder wird in den Schwerpunktländern bzw. mit deren Beteiligung durchgeführt. Laut Konzeptpapier handelt es sich bei den Schwerpunktländern um die großen und mittelgroßen Treibhausgasemittenten unter den Schwellen- und Entwicklungsländern mit besonderem Emissionsminderungspotenzial sowie um ausgewählte Partnerländer von besonderer Relevanz in den internationalen Klima- oder Biodiversitätsverhandlungen. Sie teilten uns mit, dass ungeachtet dessen die Auswahl der Schwerpunktländer historisch gewachsen sei und ihr keine systematische Analyse hinsichtlich konkreter Bedarfe, Potenziale und Risiken zugrunde liege.

Nach Ihren Angaben befinden sich derzeit mehrere Förderinstrumente in einer konzeptionellen Überarbeitung oder sollen extern evaluiert werden – darunter die Ländercalls (insbesondere hinsichtlich ihrer Prozessdauer), die Schnittstellenvorhaben, die Projekte der 3. Säule sowie die Fondseinzahlungen.

¹⁶ Als globale Großinitiativen bezeichnen Sie multilaterale Fonds oder Maßnahmen, die sich durch eine große Zahl an Geldgebern und/oder Fördervolumina auszeichnen (vgl. Tz. 4).

¹⁷ In einigen wenigen Fällen gingen Fondsprojekte aus einem Wettbewerbsverfahren hervor. In der Regel werden Fondsprojekte bislang auf Basis einer Entscheidung des fachlich zuständigen Ressorts ohne Wettbewerb ausgewählt.

¹⁸ Auch diese Projekte werden ausschließlich an die GIZ GmbH vergeben. Gleichzeitig beauftragen Sie auch die ZUG gGmbH mit fachlichen und konzeptionellen Unterstützungsaufgaben bei der IKI.

¹⁹ Die derzeitigen 15 bzw. 14 Schwerpunktländer sind: Brasilien, China, Costa Rica, Indien, Indonesien, Kolumbien, Mexiko, Peru, Philippinen, Russland (Kooperation ausgesetzt), Südafrika, Thailand, Türkei, Ukraine, Vietnam.

2.5 Änderungsbedarf bei Projekten

Die ZUG gGmbH führt eine Datenbank, die alle IKI-Projekte in ihrem jeweiligen Umsetzungsstadium unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Projektparametern erfasst – darunter Informationen zum Änderungsbedarf der Projekte.²⁰ Vereinzelt liegen Ihnen andere Daten zu den Projekten vor als in der Datenbank hinterlegt sind.

Für IKI-Projekte werden während ihrer Vorbereitungs- oder Durchführungsphase regelmäßig Änderungen beispielsweise hinsichtlich ihres Mittelbedarfs oder ihrer Laufzeit beantragt. Bis Mitte März 2023 wurden seit Beginn der IKI durch die Durchführungsorganisationen über 2 600 Änderungsanträge gestellt.²¹ Davon wurden etwa 2 400 bewilligt. Die meisten Änderungsanträge betrafen Laufzeitverlängerungen (etwa 1 300), gefolgt von Anträgen auf Mittelverschiebungen (990) oder -aufstockungen (550). Weitere Anträge betrafen inhaltliche Änderungen (360) oder Mittelumwidmungen (300).

Ihnen und der ZUG gGmbH liegen Erfahrungswerte aus den Projektprüfungen vor, welche Faktoren typischerweise zum Beispiel zu Projektverzögerungen oder zu Aufstockungsanträgen führen.²² Eine systematische projektübergreifende Analyse zu möglichen Ursachen des Änderungsbedarfs bei Projekten wurde bislang weder von Ihnen noch von der ZUG gGmbH durchgeführt.

2.6 Wirtschaftlichkeit

Sie halten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fest, dass Sie „bei der Kosten-Nutzen-Analyse auf übergeordneter Ebene einen Fokus auf die Nutzenmaximierung“ legen. Die IKI werde als wirtschaftlich erachtet, wenn mit den eingesetzten Ressourcen ein Maximum an Wirkung erreicht werde.

²⁰ Mitte April 2023 waren etwa 1 130 Projekte erfasst. Die Datenbank erfasst unter anderem umfassende Budgetdaten je Projekt (unter anderem Höhe der geplanten, bewilligten und ausgezahlten Fördermittel sowie eventuell Eigen- und Drittmittel), Projektziele und Indikatoren, eine Vielzahl von Prozessdaten zur Auswahl und zur Umsetzung der Projekte, inklusive Informationen zur Berichterstattung, Zwischennachweis- und Verwendungsnachweisprüfung, Daten zu den Durchführungsorganisationen, detaillierte Informationen zu Projektänderungen (unter anderem Laufzeitverlängerungen, Zieländerungen, Mittelaufstockungen) sowie Informationen zu Evaluierungen.

²¹ Die Anträge betrafen Projekte in Vorbereitung und Projekte in Durchführung. Die Anzahl beinhaltet auch wiederholte Änderungsanträge derselben Projekte sowie Anträge, die mehrere Sachverhalte gleichzeitig betreffen. Insgesamt wurde für etwa 769 Projekte mindestens ein Änderungsantrag gestellt. Für einige wenige Projekte wurden bis zu zehn Änderungsanträge gestellt. Datenbankabruf vom 17. März 2023.

²² Nach Ihren Angaben und nach Angaben der ZUG gGmbH zeigten die bisherigen Erfahrungen, dass der Änderungsbedarf bei den Projekten in der Regel auf externe, nicht durch die ZUG gGmbH oder das Ressort zu beeinflussende Faktoren zurückzuführen sei (z. B. Veränderungen bei den politischen Partnern oder Durchführungsorganisationen, Regierungswechsel oder politische Krisen im Partnerland, langwierige administrative Prozesse im Partnerland, hohe Komplexität der Vorhaben, eingeschränkte Lieferfähigkeit der Durchführungspartner).

Der Nutzen der IKI lässt sich nach Ihrer Auffassung nicht unmittelbar als Vergleichswert in Zahlen ausdrücken. Dies liege an den unterschiedlichen Zieldimensionen der IKI in ihren Projekten und den „fehlenden Formelparametern für Veränderungen von Rahmenbedingungen in Policy-Prozessen“. Es sei jedoch möglich, „den Nutzen der IKI in verschiedenen Bereichen illustrativ darzustellen, um in verschiedenen Dimensionen die Wirtschaftlichkeit der IKI festzustellen“.

Erstens zeichne sich die IKI durch „eine robuste Wirtschaftlichkeitspraxis in Planung und Implementierung“ aus. Die Mehrheit der IKI-Projekte werde im Wettbewerb ausgewählt – und damit die besten und wirtschaftlichsten Projektideen.

Zugleich erlaubten auch Mittelauszahlungen ohne Wettbewerb ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis. So sei bei Fondseinzahlungen die Absorptionsfähigkeit der Mittel zügig und ihre zu erwartende Wirksamkeit hoch. Mit ihnen ließen sich Ziele wie die Mobilisierung und Hebelung von Privatkapital effektiver erreichen. Auch die anderen Instrumente ohne Förderwettbewerb zeichneten sich durch effiziente Vergabeverfahren aus.

Zweitens ließe sich anhand einzelner Projektbeispiele illustrativ zeigen, wie der Nutzen der eingesetzten Mittel die entsprechenden Kosten deutlich übersteige.²³

Drittens hätten externe Evaluierungen eine „gute Wirkung der IKI“ in bestimmten Förderbereichen aufgezeigt (vgl. Tz. 3.2).²⁴

Schlussendlich lasse sich laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ableiten, dass bei der Erreichung der Ziele der IKI der Nutzen der ausgegebenen Fördermittel die Kosten deutlich übersteige. Unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten sei die IKI gegenüber Alternativen²⁵ die geeignetste Lösung, um die definierten Ziele zu erreichen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und IKI-Konzeptpapier stellen die verschiedenen Förderinstrumente der IKI als sich insgesamt ergänzende Ansätze dar. Während wettbewerbliche Instrumente die besten und wirtschaftlichsten Projektideen hervorbrächten, seien die außerwettbewerblichen Instrumente in der Regel flexibler und schneller einsetzbar, da sie weniger Vorlaufzeit benötigten. Insbesondere die großvolumigen Wettbewerbsverfahren (Themen-

²³ Bei einem Projekt zur Minderung von THG-Emissionen in Lateinamerika habe der erzielte Nutzen der eingesetzten Mittel die Kosten deutlich überstiegen. Hierzu weist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf die Fördereffizienz des Projektes (9 Euro pro geminderter Tonne CO₂) gegenüber dem Börsenpreis von CO₂-Emissionszertifikaten (des Europäischen Emissionshandels) hin (zu dem Zeitpunkt 79 Euro pro Tonne CO₂). Bei einem anderen Projekt stellt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dessen Nutzen dadurch fest, dass die Ambitionssteigerung der nationalen Klimaschutzziele Mexikos (NDC) auf die Unterstützung der IKI verweise.

²⁴ Diese Feststellung wurde durch zwei sogenannte strategische Evaluierungen getroffen, die nicht die IKI als Ganzes, sondern zwei ausgewählte Themenbereiche evaluiert haben („Forest and Landscape in El Salvador“ und die katalytische Rolle von ökosystembasierten Anpassungsprojekten). Vgl. Tz. 3.2.

²⁵ Als Lösungsalternativen verweist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf ordnungsrechtliche, rein informative, rein investive oder gar keine Maßnahmen.

und Ländercalls) brächten teilweise jahrelange Vorbereitungen mit sich.²⁶ Fondseinzahlungen seien grundsätzlich besser geeignet, um Ziele wie die Hebelung von Privatkapital zu erreichen. Hier sei jedoch die Steuerungsmöglichkeit Deutschlands begrenzt, direkt auf langfristige bilateral geäußerte Bedarfe der Partnerländer einzugehen und im bundesdeutschen Interesse auf die dortigen politischen Rahmenbedingungen Einfluss zu nehmen. Schnittstellenvorhaben stellten sicher, dass sämtliche IKI-Aktivitäten in den jeweiligen Ländern zusammengedacht würden, und verbesserten den direkten politischen Austausch. Auf Nachfrage konnten Sie uns nicht darlegen, welchen konkreten und messbaren Mehrwert die Schnittstellenvorhaben für die Ziele der IKI bislang erbracht hätten.

Über die „illustrativ“ dargestellten Vorteile der einzelnen Förderinstrumente oder die aufgeführten Projektbeispiele und Verweise auf einzelne Evaluierungen hinaus liefert die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung keinen Nachweis über die Wirtschaftlichkeit der IKI und ihrer Förderinstrumente. So stellt sie beispielsweise die Kosten der Förderinstrumente²⁷ nicht dem jeweils von ihnen erwarteten Nutzen²⁸ gegenüber. Sie beinhaltet auch keine Risikoanalyse zu den einzelnen Instrumenten oder zu den Rahmenbedingungen für eine Förderung in den Empfängerländern.

2.7 Würdigung und Empfehlungen

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie derzeit ein Gesamtkonzept und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IKI erarbeiten. Damit schaffen Sie erstmals seit Beginn der IKI die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Voraussetzung, um überhaupt Haushaltsmittel für sie zu veranschlagen. Ohne diese Grundlagen ist außerdem eine wirksame und wirtschaftliche Umsetzung der IKI nicht möglich. Dieser Schritt ist 15 Jahre nach Gründung der IKI überfällig, zumal bereits im Jahr 2013 eine externe Evaluierung der IKI empfohlen hatte, mittelfristige, mit Indikatoren unterlegte Ziele für die IKI als Programm zu erarbeiten.

Das breite Themenspektrum sowie die zahlreichen Förderansätze und -instrumente der IKI stellen nach unserer Auffassung eine enorme Herausforderung für die Sicherstellung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes für die IKI dar. Eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Programm sowie eine Strategie mit messbaren Programmzielen sind angesichts der Komplexität der IKI besonders dringlich.

Diesbezüglich lassen Konzeptpapier und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung jedoch mehrere zentrale Fragen offen. Im Einzelnen:

²⁶ Die Vorbereitungszeit der Projekte aus den Themen- und Ländercalls beträgt mindestens ein Jahr, kann jedoch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Sie beinhaltet mitunter eigene, mit Zuwendungsbescheid oder -vertrag beauftragte Vorbereitungsprojekte sowie Vor-Ort-Missionen des Projektträgers mit einem durchschnittlichen Fördervolumen von bislang etwa 400 000 Euro je Projektvorbereitung. Quelle: IKI-Datenbank vom 17. März 2023 (Kosten der Projekte „Prüfmission“ sowie „Vorbereitungsphase“ seit 2018).

²⁷ Inklusive anteiliger Projektträger- oder Vergütungskosten oder sonstiger administrativer Kosten.

²⁸ Konkreter, zu erwartender Beitrag des Instruments zu den Outcome-Zielen der Zielhierarchie (z. B. zum Minderungs- oder Hebelungszielwert (vgl. Abbildung 3)).

1. Themenbreite: Sie begründen nur unzureichend, weshalb die strategischen Ziele Klima-Neutralität, Klima-Resilienz, geschützte Biodiversität sowie nachhaltige und gerechte Entwicklung gleichrangig alle unter ein und dasselbe Programm gefasst werden müssen. Zwar mag es plausibel erscheinen, dass die gemeinsame Bearbeitung dieser miteinander verflochtenen Themen eine erfolgreiche Klimapolitik ermöglichen kann. Allerdings fehlt bislang der Nachweis, dass die Bearbeitung der Themen innerhalb eines Programms einen wirtschaftlichen Vorteil darstellt.

Bereits in den Jahren 2013 und 2021 haben Analysen auf die Themenbreite der IKI als Risiko für ihre zielgerichtete und wirtschaftliche Umsetzung hingewiesen. Die Evaluierung aus dem Jahr 2013 empfahl, die Ziele der IKI stärker zu fokussieren. Hierauf gehen weder Konzeptpapier noch Wirtschaftlichkeitsuntersuchung näher ein.

Auf Basis der angestrebten Zielhierarchie in Förderbereich I (vgl. Abbildung 2) sollten Sie prüfen, ob die erfolgreiche Erreichung der in Ihre Zuständigkeit fallenden strategischen Ziele (Klimaneutralität bei gleichzeitiger nachhaltiger und gerechter Entwicklung) von der Erreichung der anderen strategischen Ziele (Klima-Resilienz und geschützte Biodiversität) abhängt. Allein die Unterteilung der IKI in vier Förderbereiche und ihre inzwischen vollzogene Aufteilung auf drei Ressorts legen den Schluss nahe, dass das Erreichen eines Ziels bei der IKI nicht grundsätzlich von der Integration aller vier Ziele in ein Programm abhängt. Dabei ist es denkbar, etwaigen Abhängigkeiten oder Wechselwirkungen damit Genüge zu tun, dass für die Projektvergabe bestimmte Fördervoraussetzungen festgelegt werden.

Zudem geht aus der Zielhierarchie noch nicht hervor, welchen konkreten Beitrag die IKI zum strategischen Ziel einer nachhaltigen und gerechten Entwicklung leisten soll. Dies sollte konkretisiert werden.

2. Länderspektrum: Der Umstand, dass die Konzentration auf 14 Schwerpunktländer mehr historisch gewachsen als aus einer Bedarfs-, Potenzial- und Risikoanalyse hervorgegangen ist, stellt nach unserer Einschätzung eine erhebliche Schwachstelle der IKI mit Blick auf den wirksamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatz dar. Auch hier hat die externe Evaluierung im Jahr 2013 empfohlen zu klären, wo die Interessen der Partnerländer eine nachhaltige Einbindung der Projekte in den nationalen Politik hintergrund erwarten lassen. Konzeptpapier und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung befassen sich kaum mit dieser Frage.

Angesichts der erheblichen Risiken für eine erfolgreiche Projektumsetzung infolge instabiler Rahmenbedingungen in diesen Ländern (die nach den Erfahrungen des BMWK regelmäßig zu Projektänderungen führen) halten wir eine regionale oder länderspezifische Bedarfs-, Potenzial- und Risikoanalyse für unabdingbar.

3. Wirtschaftlichkeit: Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kommt zu dem Schluss, die IKI sei wirtschaftlich und „unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten gegenüber Alternativen die geeignetste Lösung“, um ihre strategischen Ziele zu erreichen. Um diese Schlussfolgerung zu unterlegen, führt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht die notwendige

Analyse nach den einschlägigen Verfahren²⁹ durch oder legt entsprechende Daten vor. Vielmehr verweist sie „illustrativ“ auf verschiedene Projektbeispiele, die Eigenschaften der Förderinstrumente, Evaluierungsergebnisse sowie auf das Bundesinteresse generell, um die Wirtschaftlichkeit der IKI zu begründen.

Diese Verweise ersetzen eine systematische Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach den einschlägigen Verfahren (VV Nummern 2.1 und 2.3 zu § 7 BHO) nicht. Ausgehend von Ihrem Ansatz, den Nutzen der Haushaltsmittel zu maximieren, müssen Sie darlegen, weshalb die Erreichung der gewählten Zielwerte in Ihrer Zielhierarchie einen wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel darstellt bzw. inwiefern diese Zielwerte das mit den Ansätzen maximal Erreichbare darstellen. Dazu müssen Sie unter anderem die den Zielwerten zugrunde liegenden Annahmen und Schätzungen offenlegen.

Zudem müssen Sie alle Ziele mit messbaren und geeigneten Indikatoren unterlegen. Es reicht für den Nachweis der Ursächlichkeit der IKI nicht aus, wie in einem Beispiel der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung allein darauf zu verweisen, dass die IKI in den NDC eines Staates als Unterstützung Erwähnung findet. Die Verbesserung politischer und regulativer Rahmenbedingungen sowie der Beitrag zu Ambitionssteigerungen der Partner-NDC sind zentrale Ziele der IKI auf der Outcome-Ebene. Hierfür müssen Sie aussagekräftige Indikatoren festlegen.

Im Einzelnen überzeugt es nicht,

- a. anzugeben, der Nutzen der IKI lasse sich nicht unmittelbar als Vergleichswert in Zahlen ausdrücken. Gerade die geplante Zielhierarchie mit Zielwerten und Indikatoren auf den verschiedenen Zielebenen sollen den Nutzen der IKI definieren und messbar machen können – auch mit Blick auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen.
- b. lediglich auf eine vermeintlich „robuste Wirtschaftlichkeitspraxis in Planung und Implementierung“ der IKI unter Berücksichtigung verschiedener Wettbewerbsverfahren hinzuweisen, ohne hierzu die entsprechenden Kosten und Nutzen aufzuführen oder mögliche Alternativen zu prüfen. Gerade der Aufwand zur Vorauswahl, Auswahl und Vorbereitung der Projekte dürfte bei der IKI einen erheblichen Kostenfaktor ausmachen. Auch die in Folge der zahlreichen Projektänderungen entstehenden Kosten finden in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bislang keine Erwähnung und sollten dem jeweiligen Nutzen sowie Alternativen gegenübergestellt werden.
- c. auf Ergebnisse externer Evaluierungen zu verweisen, die die IKI nicht auf Programmebene untersuchen, sondern lediglich ausgewählte Themenbereiche analysiert haben.
- d. anhand von Beispielen die Wirtschaftlichkeit für die gesamte IKI abzuleiten, deren Repräsentativität für das Gesamtportfolio der Projekte mehr als zweifelhaft ist. Zudem

²⁹ Entsprechend den VV zu § 7 BHO – weiter ausgeführt beispielsweise in der Arbeitsanleitung zur Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMF.

halten wir die Belege für die angebliche Wirtschaftlichkeit der Beispielprojekte für nicht belastbar. Die schlichte Gegenüberstellung einer projektspezifischen Fördereffizienz für Maßnahmen in Lateinamerika zum CO₂-Preis im Europäischen Emissionshandel überzeugt nicht.

Es genügt auch nicht, Vorteile bestimmter Instrumente (z. B. bei Fondsprojekten ihre Flexibilität und vermeintliche Absorptionsschnelligkeit) oder deren konzeptionelle Rolle zu benennen. So lässt sich nicht die Wirtschaftlichkeit dieser Instrumente und diejenige der IKI insgesamt nachweisen.

Hierzu müssten unter anderem die aus den Fonds erzielten Ergebnisse den IKI-Finanzierungsanteilen und den entsprechenden Vergütungskosten für die fondsverwaltenden Stellen gegenübergestellt werden sowie mit anderen Lösungen verglichen werden. Zudem wäre der angebliche Vorteil der Fonds im Hinblick auf die „Absorptionsschnelligkeit“ zu belegen (vgl. Tz. 4.3). Wir gehen davon aus, dass dabei nicht nur der Zeitpunkt der Einzahlung in den Fonds, sondern auch die Wirkung (z. B. Umsetzung der Mittel durch den Fonds für einen bestimmten Zweck) eine wesentliche Rolle spielen muss.

Zudem ist nicht ersichtlich, welchen konkreten Beitrag die Schnittstellenvorhaben zu den Zielwerten in der Zielhierarchie leisten sollen. Wir sehen hier die Gefahr, dass neben den aus anderen Einzelplänen des Bundeshaushalts finanzierten Außenstrukturen der GIZ GmbH und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit insgesamt weitere Strukturen in den Partnerländern finanziert werden, ohne dass dafür ein klar abgrenzbarer Bedarf besteht.

4. Instrumente: Grundsätzlich bedarf es bei der Wahl der Instrumente für die IKI einer umfassenden Instrumentenkritik auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Jedes Instrument und die ihm zugehörigen Auswahlverfahren müssen auf den Prüfstand. Daraus sollte klar hervorgehen, welchen Beitrag ein Instrument für das Erreichen der Ziele der IKI leisten soll, welchen Kostenanteil³⁰ es dabei trägt und welche Risiken ein Instrument mit sich bringt. Auf dieser Grundlage sollte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darlegen, wie künftig der Einsatz und eine etwaige Gewichtung der Instrumente mit Blick auf die Ziele für das Jahr 2030 ausfallen sollen. Hierfür müssten nach 15 Jahren IKI insbesondere auf der Kostenseite ausreichend Daten und Erfahrungswerte vorliegen.

Voraussetzung für eine umfassende Instrumentenkritik und die Darlegung des wirtschaftlichen Vorteils eines Förderinstruments ist, dass die Instrumente klar voneinander abgrenzbar sind. Dies ist noch nicht der Fall. Nicht alle bisherigen IKI-Projekte lassen sich nach Ihrer Aussage eindeutig einem Instrument zuordnen (vgl. Tz. 2.4). Künftig sollten die Projekte so ausgestaltet sein, dass sie sich zweifelsfrei einem Instrument zuordnen lassen. Sollten kombinierte Lösungen wirtschaftlich sein, müsste dies ebenfalls nachgewiesen

³⁰ Aufgeteilt nach Förderaufwand und administrativen Kosten (Projektträgerkosten, Unterstützungskosten, aber beispielsweise auch die Vergütungs- und Verwaltungskosten der Fondsverwalter).

werden. Zudem sollten Sie und die ZUG gGmbH sicherstellen, dass die Datenbank qualitäts gesichert ist und Ihnen dieselben Projektdaten vorliegen.

Des Weiteren ist es äußerst zweifelhaft, ob das Instrument der Unterstützungsvorhaben als Förderinstrument klassifiziert werden kann. Die mit ihm verbundenen Ausgaben sind vielmehr den administrativen Kosten der IKI zuzurechnen. Denn hier sind in erster Linie die Fachreferate der Ressorts die Leistungsempfänger und nicht Durchführungsorganisationen oder Empfängerländer. Dies gilt insbesondere bei Leistungen, mit denen die GIZ GmbH beispielsweise zur Vorbereitung von Leitungsvorlagen beigetragen hat. Gleichzeitig beauftragen Sie auch den Projektträger ZUG gGmbH mit fachlicher und konzeptioneller Zuarbeit.

5. Klimafinanzierung: Vor dem Hintergrund der Einordnung der IKI als zweites Standbein der deutschen Klimafinanzierung und des Rückgriffs auf Strukturen der GIZ GmbH in den Partnerländern hält der Bundesrechnungshof auch eine enge Abstimmung der Aus- und Zielrichtung der IKI mit dem BMZ für geboten. Bloße Verweise auf die Komplementarität der Aktivitäten der IKI und des BMZ im Klima- und Biodiversitätsbereich sowie auf den „Team Deutschland Ansatz“ der Bundesregierung in der internationalen Klimapolitik reichen nicht aus, um etwaige Doppelungen auszuschließen und den wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel zu gewährleisten.

Wir erwarten, dass Sie Konzeptpapier und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung überarbeiten und die hier aufgeworfenen Fragen klären.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass derzeit mehrere Förderinstrumente konzeptionell überarbeitet oder extern evaluiert werden (sollen). Wir geben zu bedenken, dass eine entsprechende Überarbeitung oder Evaluierung erst sinnvoll ist, wenn auf Programmebene die Ziele und die Kriterien für Erfolgskontrollen feststehen (vgl. Tz. 3).

2.8 Stellungnahme des BMWK

Sie haben darauf hingewiesen, dass die IKI seit ihrer Gründung im Jahr 2008 stetig weiterentwickelt und an die sich verändernde Bedarfe in den Partnerländern sowie an die Weiterentwicklung der internationalen Klimafinanzierungslandschaft angepasst wurde.

Gemeinsam mit dem BMUV und dem AA wollen Sie eine ressortübergreifende Gesamtstrategie und eine ressortübergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IKI erarbeiten und dabei eine Vielzahl unserer Hinweise und Empfehlungen berücksichtigen. Die Strategie solle im Laufe des Jahres 2023 finalisiert werden. Hierzu haben Sie insbesondere folgende Punkte hervorgehoben:

- Die Definition von quantitativ und/oder qualitativ überprüfbaren Zielen auf Programmebene (vgl. nachfolgende Aufzählung zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung).

- Die Fokussierung der Themen bzw. die Definition strategischer Fokusthemen innerhalb der vier Förderbereiche der IKI. Sie wollen die Wirtschaftlichkeit des vier Förderbereiche umfassenden Förderansatzes der IKI darlegen. Mit Verweis auf Veröffentlichungen des Weltklimarats und der Vereinten Nationen halten Sie es für notwendig, die miteinander verknüpften globalen Krisen des Klimawandels und des Verlusts der biologischen Vielfalt in einem umfassenden und synergetischen Ansatz anzugehen. Dies könne administrative Kosten senken, personelle Ressourcen sparen und Doppelförderungen vermeiden. Zudem habe die Evaluierung der IKI aus dem Jahr 2013 die notwendige Zielfokussierung nicht auf die Anzahl der (vier) Förderbereiche, sondern auf die Themenbreite innerhalb der Förderbereiche bezogen. Die vorläufige Fassung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei aufgrund ihres Fokus auf den Förderbereich I auf die inhaltlichen und administrativen Vorteile einer gemeinsamen bzw. vier Bereich umfassenden Förderung unter dem Dach der IKI nicht eingegangen.
- Definition und Verschriftlichung der Auswahlkriterien für Schwerpunktländer: Sie haben auf eine seit dem Jahr 2010 verfolgte systematische, kriteriengeleitete Fortentwicklung der Länderauswahl für die IKI verwiesen. Als Kriterien nennen Sie unter anderem Treibhausgasminderungspotential oder Mindestanforderungen an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die in Arbeit befindliche Strategie werde klare Kriterien für die Auswahl von Schwerpunktländern definieren.
- Die Rolle und Bedeutung von Fondseinzahlungen im Instrumentenmix der IKI (vgl. Profile der Förderinstrumente in der nachfolgenden Aufzählung zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie Tz. 4).

Zur Erarbeitung einer ressortübergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben Sie folgende weitere Punkte hervorgehoben bzw. vertieft:

- Die Festlegung von quantitativen und qualitativen Zielen und Zielwerten: Diese sollen überprüfbar und mit geeigneten Indikatoren hinterlegt werden, die auf den verschiedenen Handlungsebenen der IKI (Projekte, Instrumente, IKI insgesamt) aggregiert werden können. Dabei seien bei der IKI der Quantifizierung bzw. Monetarisierung der Wirkungen Grenzen gesetzt. Verbesserungen in politischen und regulatorischen Rahmenbedingungen seien als Kernanliegen der IKI nicht sinnvoll in Kennzahlen, sondern nur mit qualitativen Methoden überprüfbar. So sei zum Beispiel die Anzahl der durch IKI-Beiträge veränderten Gesetze ein möglicher, aber kein hinreichend geeigneter Indikator für die Qualität der Verbesserung der Rahmenbedingungen. Die tatsächliche Wirkung und Wirkpotentiale eines Gesetzes seien stark von dessen Inhalten abhängig. Grundsätzlich könne die Wirkung von verbesserten Rahmenbedingungen nicht sinnvoll in Kennzahlen (wie geminderte Tonnen CO₂-Äquivalente) abgeschätzt werden. Dies hätten Sie dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bereits mitgeteilt.
- Die Methodik zur Abschätzung der Wirkung und Bewertung von Handlungsmöglichkeiten werde weiterentwickelt.
- Die Profile der Förderinstrumente der IKI sollen geschärft und ihre Rolle, Funktion und Beitrag zur Erreichung der Programmziele konkretisiert werden (auch in der Gesamtstrategie; zu den Fonds vgl. Tz. 4). Projekte sollen trennscharfen Kategorien zugeordnet

werden können, die nach Projektherkunft (Art des Auswahlverfahrens) und Projektart differenzierten.

Mit Blick auf die Schnittstellenvorhaben haben Sie dargelegt, diese trügen maßgeblich zur übergreifenden Zielerreichung der IKI bei. Sie bildeten die politisch relevantesten Vorhaben der IKI in den jeweiligen Schwerpunktländern. Ein bereits bestehendes Konzept ermögliche eine einheitliche Herangehensweise bei der Umsetzung. Die Landesbüros der GIZ GmbH übernahmen für die Schnittstellenvorhaben klar definierte administrative Dienstleistungen, deren Kosten verursachungsgerecht über Zeitaufschriebe belastet würden. Funktionelle Überschneidungen zwischen den Aufgaben der Landesbüros und der Schnittstellenvorhaben gebe es nicht.

Bei den Unterstützungsvorhaben handele es sich um maßgeschneiderte Vorhaben, zu deren Aufgaben fachliche Beiträge, fachliche Einschätzungen sowie Unterstützung der Dialogprozesse mit Partnerregierungen und Verhandlungsprozessen zählten. Der Schwerpunkt liege dabei vor allem in der Förderung von Umsetzungsmaßnahmen in den Partnerländern. Ziel sei unter anderem, die Einbindung von Partnerministerien in die internationalen Agenden zu stärken. Diese Aufgaben unterschieden sich deutlich von den Projektträgeraufgaben der ZUG gGmbH.

Mit dem BMZ finde bereits eine enge Abstimmung zur Ausrichtung der IKI statt, auch im laufenden IKI-Strategieprozess. Zudem prüfe das BMZ jedes IKI-Projekt vor der Beauftragung auf entwicklungspolitische Kohärenz. Des Weiteren hätten die IKI-Ressorts die Möglichkeit, sich an den Regierungskonsultationen des BMZ zur bilateralen Entwicklungskooperation mit den Partnerländern zu beteiligen und so eine kohärente Ausrichtung der Projektportfolien sicherzustellen. Und schließlich fänden seit dieser Legislaturperiode regelmäßige Abstimmungen zwischen den IKI-Ressorts und dem BMZ innerhalb des sogenannten „Klima-Kleeblatt“-Ansatzes statt. Hierbei handele es sich um ein regelmäßig einberufenes Austauschformat zwischen AA, BMZ, BMUV und BMWK.

Zu der hohen Zahl an Änderungsanträgen haben Sie mitgeteilt, es sei geplant, eine fortlaufende systematische Erfassung der Ursachen von Änderungsbedarfen in Projekten einzuführen, um Verbesserungsoptionen identifizieren zu können. Die IKI-Ressorts seien bestrebt, die Anzahl der Änderungsanträge zu reduzieren. Dies sei durch eine Verfahrensbeschleunigung bereits gelungen. Zudem bleibe festzuhalten, dass Änderungsanträge die Möglichkeit eröffneten, Projekte proaktiv an veränderte Umstände anzupassen oder auf neu entstandene Opportunities zu reagieren.

Weiter haben Sie angemerkt, dass der in Abbildung 4 gewählte Fokus auf die bisherigen Auszahlungen (derzeit laufender IKI-Projekte) das Gesamtbild der IKI verzerre und insbesondere die seit dem Jahr 2017 eingeführten Verbundprojekte in weiten Teilen nicht wiedergebe. Aus Ihrer Sicht seien die getroffenen Finanzierungszusagen aussagekräftiger.

2.9 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie gemeinsam mit dem BMUV und dem AA eine ressortübergreifende Gesamtstrategie und eine ressortübergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IKI erarbeiten und dabei eine Vielzahl unserer Hinweise und Empfehlungen berücksichtigen wollen. Unsere Forderungen und Empfehlungen halten wir aufrecht. Wir erwarten die Übersendung der zwischen Ihnen, BMUV und AA abgestimmten Versionen der Gesamtstrategie und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Auf folgende Punkte aus Ihrer Stellungnahme gehen wir nochmals ein:

Zur thematischen Breite der IKI haben Sie mitgeteilt, dass Sie die Wirtschaftlichkeit des vier Förderbereiche umfassenden Förderansatzes der IKI darlegen wollen. In Ihrer Stellungnahme gehen Sie dabei vor allem auf aus Ihrer Sicht zwischen Klimaschutz und Biodiversität bestehende Wechselwirkungen und Synergien ein. Inwieweit sich hiermit auch die strategischen Ziele der Klimaanpassung und der nachhaltigen Entwicklung sinnvoll und wirtschaftlich vereinbaren lassen, haben Sie nicht weiter ausgeführt. Aus Strategie und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss klar hervorgehen, weshalb die Integration **aller** strategischen Ziele in ein Förderprogramm wirtschaftlich ist. Verweise auf Empfehlungen Dritter (wie Berichte des Weltklimarats) reichen nicht aus.

Zur Indikatorgüte und der quantitativ und qualitativ zu überprüfenden Zielerreichung: Sie heben hervor, dass die Zielerreichung verbesserter politischer und regulatorischer Rahmenbedingungen (als einem Kernanliegen der IKI) insbesondere qualitativ zu überprüfen sei. Beispielsweise sei die tatsächliche Wirkung eines Gesetzes stark von dessen Inhalten abhängig. Gerade entsprechende Gesetzesinhalte bzw. den Beitrag der IKI hierzu gilt es zu erfassen und mit entsprechenden Indikatoren zu unterlegen (Output-Ebene). Zudem sollte mit weiteren Indikatoren erfasst werden, ob ein durch IKI-Leistungen inhaltlich verbessertes Gesetz auch zur Anwendung kommt und die gewünschte nachhaltige Wirkung für mehr Klimaschutz entfaltet (Outcome- und Impact-Ebene). Gleiches gilt beispielsweise für das Ziel der IKI, zur Ambitionssteigerung beim Klimaschutz beizutragen. In diesen Fällen dürften die aus unserer Sicht noch zu verbessernden Länderanalysen hinsichtlich etwaiger länderspezifischer Umsetzungs- bzw. Nachhaltigkeitsrisiken eine wichtige Rolle spielen.

Der Umstand, dass bestimmte Ziele nicht unmittelbar zu monetarisieren oder quantifizieren sind, entbindet nicht von der Notwendigkeit, diese Ziele mit sachgerechten Indikatoren zu operationalisieren.³¹ Das Erreichen solcher Ziele gilt es mittels Indikatoren zu überprüfen. Stehen diese Indikatoren zur Verfügung, kann auf Programmebene die entsprechende Zielerreichung quantifiziert werden. Dies gilt es für alle Ziele der IKI sicherzustellen und deren Erfüllungsgrad bei der Erfolgskontrolle nachzuweisen (vgl. Tz. 3).

³¹ Vgl. Abschnitt V.3. der Arbeitsanleitung zur Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMF. Hierauf nimmt auch die BMF-Handreichung zur Ermittlung der THG-Fördereffizienz in der Fassung vom 6. Januar 2022 Bezug mit der sich auch Ihr Sachstandsbericht (Ausschussdrucksache 20/3919) befasst.

Wir erinnern daran, dass auch nachvollziehbar sein muss, weshalb konkrete Zielwerte, wie die Minderung von 52 Mt CO₂e bis zum Jahr 2030, festgelegt sind und einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz darstellen.

Zur Auswahl der Schwerpunktländer: Sie gehen in Ihrer Stellungnahme insbesondere auf die Bedeutung und das Potential der Länder hinsichtlich der in Frage stehenden Klima- und Biodiversitätsschutzziele ein. Dabei erwähnen Sie nicht die aus unserer Sicht ebenso bedeutende Betrachtung etwaiger Umsetzungs- und Nachhaltigkeitsrisiken. Die IKI-Strategie sollte für die Länderauswahl eine sachgerechte Risikoanalyse vorsehen und gleichermaßen klare und überprüfbare Kriterien entwickeln, wann es auch wirtschaftlich in einem Land nicht mehr vertretbar ist, IKI-Maßnahmen durchzuführen.

Zur Funktion der verschiedenen Förderinstrumente und deren Beitrag zur Erreichung der Programmziele: Wir nehmen zur Kenntnis, dass Beitrag und Rolle der Förderinstrumente konkretisiert und die Projekttypen trennscharfen Kategorien zugeordnet werden sollen. Maßgeblich wird auch sein, die jeweiligen Beiträge nicht nur im Soll, sondern auch in der Umsetzung der IKI nachvollziehbar und quantifizierbar zu machen. Die den Schnittstellenvorhaben zugedachte Rolle ist nur ein erster Schritt. Maßgeblich wird sein, ob und wie das Erreichen konkreter Ziele diesem Instrument zugeordnet und die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen werden kann. Bisher konnten Sie uns hierzu keine Daten oder Nachweise vorlegen. Zudem decken sich Ihre Ausführungen zur Rolle der Unterstützungsvorhaben nicht mit den entsprechenden Darstellungen im IKI-Konzeptpapier – dort stehen die Ressorts als Empfänger von Leistungen im Mittelpunkt. Zudem räumen Ihre Ausführungen Überlappungen zu administrativen Aufgaben nicht aus. Wir erwarten, dass mit den Unterstützungsvorhaben keine administrativen Aufgaben übernommen werden, und behalten uns vor, diese Frage nochmals gesondert zu prüfen.

Ihre Hinweise zur Abstimmung mit dem BMZ nehmen wir zur Kenntnis. Diese sollten sich auch in der Strategie wiederfinden. Insbesondere sollte jedoch nachvollziehbar dargelegt werden, dass die Austauschformate wie im Klima-Kleeblatt-Ansatz Dopplungen im Bereich der internationalen Klimafinanzierung ausschließen.

Die Betrachtung bisheriger Auszahlungen in Abbildung 4 dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung halten wir für sachgerecht, zumal die Erläuterungen zu der Abbildung darauf hinweisen, dass insbesondere bei den Projekten Themencall, Ländercall, Small Grants, Medium Grants und IKI-Classic weitere Mittel bewilligt sind. Unseres Erachtens könnte eine reine Betrachtung der Finanzierungszusagen verzerrend wirken, da sich die Bewilligungszeiträume für die Projekte mitunter auf mehrere Jahre in die Zukunft erstrecken. Für diesen Zeitraum steht heute noch nicht fest, welche Fondseinzahlungen bewilligt werden, sodass diese Zahlungen in der von Ihnen vorgeschlagenen Betrachtung nicht berücksichtigt würden.

Ihre Stellungnahme bestätigt uns in der Einschätzung, dass die Komplexität der IKI eine enorme Herausforderung für die Sicherstellung ihrer Wirtschaftlichkeit darstellt. Dies bringt besondere Anforderungen für die Erstellung der ressortübergreifenden Gesamtstrategie und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit sich, die zu erfüllen sein werden.

3 Erfolg der IKI

Das BMWK hat bislang keine Erfolgskontrolle der IKI auf Programmebene durchgeführt, insbesondere mangels konkreter Programmziele als notwendige Grundlage. Es hat mitgeteilt, dass die Erfolgskontrolle bislang durch das Zusammenspiel eines breiten Repertoires an Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten stattfand. Dies kann jedoch nicht eine Erfolgskontrolle ersetzen, die sich auf vorab auf Programmebene festgelegte Ziele stützt. Zudem ist die Aussagekraft der bisher genutzten Monitoring- und Evaluierungsinstrumente sehr begrenzt, um den Erfolg der IKI auf Programmebene verlässlich zu ermitteln.

Das BMWK hat mitgeteilt, mit der Festlegung überprüfbarer Ziele auf Programmebene werde das Fundament für künftige Programmevaluierungen gelegt. Dabei werde es die Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

3.1 Erfolgskontrolle

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes sind Erfolgskontrollen durchzuführen (VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO).

Sie haben auf Programmebene keine entsprechende Erfolgskontrolle der IKI durchgeführt. Bislang fanden nur Erfolgskontrollen auf Projektebene statt.³² Eine projektübergreifende Auswertung dieser Erfolgskontrollen haben Sie nicht durchgeführt.

Um eine Wirkung der IKI auf Programm- und Projektebene zu ermitteln, beauftragten Sie und das zuvor für die IKI zuständige BMUV externe Evaluierungen (vgl. Tz. 3.2) und führten sogenannte Standardindikatoren ein, die Sie bzw. das BMUV bislang dreimal auswerten ließen (Tz. 3.3).

Zudem nutzen Sie nach eigenen Angaben die Berichterstattung der Projekte, um die Zielerreichung der IKI und ihrer Projekte „transparent zu machen“.³³ Eine systematische projektübergreifende Auswertung der Projektberichterstattung fand bislang nicht statt.

³² Durchgeführt durch die mit der Prüfung der Schlussberichte der Projekte beauftragten GIZ GmbH (vgl. Tz. 6). Mit der Prüfung der Schlussberichte ging zugleich eine Erfolgskontrolle auf Projektebene gemäß VV zu § 44 BHO einher.

³³ Die meisten IKI-Projekte müssen gemäß des zugrunde liegenden Zuwendungsbescheids oder einem daran angelehnten Grant Agreement jährlich nach einem standardisierten Verfahren über ihren Projektfortschritt (Zwischenbericht) sowie einmal nach Projektabschluss (Schlussbericht) berichten. Eine Ausnahme bilden insbesondere die Fondsprojekte, die je nach Vereinbarung nach eigenem Format oder gar nicht gesondert zum entsprechenden Projekt berichten (vgl. Tz. 4.2.1). Die ZUG gGmbH prüft die Zwischenberichte nach einem standardisierten Verfahren fachlich sowie kaufmännisch-rechtlich. Das Ergebnis ihrer Zwischenberichtsprüfung fasst die ZUG gGmbH in Prüfvoten zusammen, die sie dem zuständigen Ressort zur Abnahme vorlegt.

Nach Fertigstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll ein Konzept für eine Erfolgskontrolle der IKI auf Programmebene erstellt werden. Zentrale Bausteine dieser Erfolgskontrolle sollen laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine jährliche Auswertung der Programmdaten auf Basis der IKI-Datenbank (darunter auch die Standardindikatoren) sowie eine aggregierte Auswertung der „standardmäßig durchgeführten Einzelprojektevaluierungen“ sein. Zudem planen Sie, ab dem Jahr 2023 zum Zweck der Erfolgskontrolle auf Programmebene jährlich zu berichten. Die Programmziele der Zielhierarchie (vgl. Tz. 2.3) sollen dafür die Grundlage bilden.

3.2 Externe Evaluierungen

Sie bzw. das BMUV haben die IKI bislang in zwei abgeschlossenen Zyklen extern evaluieren lassen. Hierfür wurden allein in den Jahren 2019 bis 2021 etwa 4 Mio. Euro verausgabt. Seit Ende 2021 wird die IKI in einem dritten Zyklus extern evaluiert. Mit der externen Evaluierung sollen die Rechenschaftslegung, das institutionelle Lernen sowie die Steuerung auf Projekt- und Programmebene der IKI verbessert und ihre strategische Weiterentwicklung gefördert werden.³⁴

Im 1. Evaluierungszyklus wurden 115 Projekte in den Jahren 2010 bis 2013 evaluiert, die zwischen den Jahren 2008 und 2009 begonnen hatten. Diese Einzelprojektevaluierungen wurden durch einen sogenannten Clusterauswertungsbericht (zusammenfassende Auswertung der Einzelprojektevaluierungen zu bestimmten Themen) und eine IKI-Programmevaluierung³⁵ ergänzt.

Die Programmevaluierung kam unter anderem zu dem Ergebnis, dass auf Einzelprojektebene zum Teil signifikante Beiträge zum Klimaschutz, zur Steigerung der Anpassungsfähigkeit bzw. zum Erhalt der biologischen Vielfalt geleistet worden seien. Es könne von „guten quantitativen Erfolgen ausgegangen werden“, auch wenn aufgrund einer fehlenden Datengrundlage keine gesicherten Angaben über konkrete Ergebnisse auf Gesamtprogrammebene gemacht werden könnten. Allerdings sei die IKI durch die Vielzahl der Förderbereiche sehr breit angelegt, sodass eine programmatische Linie nicht deutlich werde.

Die Programmevaluierung empfahl der IKI, ihr Profil zu schärfen und sich verstärkt mittelfristige prioritäre, wertbestückte Ziele zu setzen, um ihre „Wirkung auf Programmebene systematisch zur Ausprägung zu bringen“.

³⁴ Den Projektevaluierungen der ersten beiden Zyklen lagen sieben Kriterien zugrunde, die an die Evaluierungskriterien des Ausschusses für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC) angelehnt sind (Relevanz, Effektivität, Effizienz, Impact, Nachhaltigkeit, Kohärenz/Komplementarität/Koordination, Projektplanung und -steuerung). Für jedes Kriterium wurde eine Note von eins (beste Bewertung) bis sechs (schlechteste Bewertung) vergeben.

³⁵ Evaluierung der internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) des BMU. Schlussbericht. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Reihe Climate Change 16/2013. April 2013.

Im 2. Zyklus wurden 194 Projekte in den Jahren 2017 bis 2022 evaluiert, die zwischen den Jahren 2008 und 2015 begonnen hatten. Auch hier hat eine Clusterauswertung die Ergebnisse der Einzelprojektevaluierungen unter bestimmten thematischen Gesichtspunkten zusammenfasst (Förderbereiche, Durchführungsorganisationen, Nachhaltigkeit). Zudem wurden zwei sogenannte strategische Evaluierungen zu konkreten Themenfeldern durchgeführt.³⁶ Eine Programmevaluierung fand im 2. Zyklus nicht statt.

Die Clusteranalyse im 2. Zyklus evaluierte die Projekte im Gesamtdurchschnitt aller Evaluierungskriterien mit gut bis befriedigend und stellte eine leichte Verbesserung gegenüber den Evaluierungsergebnissen des 1. Zyklus fest. Dazu attestierten die beiden strategischen Evaluierungen der IKI eine „gute Wirkung“ in den entsprechenden Themenfeldern.

3.3 Standardindikatoren

Seit dem Jahr 2015 berichten IKI-Projekte zu sogenannten Standardindikatoren. Die Standardindikatoren wurden eingeführt, um projektübergreifend aggregierte Erkenntnisse über die Wirkung der IKI insgesamt zu gewinnen und Aussagen zu Wirkungen der IKI treffen zu können. Damit sollen die Erfolgskontrolle auf Projektebene ergänzt und Aussagen zu bestimmten, den Indikatoren entsprechenden Zielen getroffen werden können. Die Projekte sollen im Rahmen ihrer Zwischenberichte und Schlussberichte zu mindestens einem der in Tabelle 1 aufgeführten Standardindikatoren berichten. Es sollen nur Werte gemeldet werden, die während der Projektlaufzeit auftreten, ausreichend belegt und direkt auf das Projekt zurückzuführen sind.

³⁶ Vgl. Fußnote 25.

Tabelle 1

Die Standardindikatoren der IKI

Indikatoren-Set seit dem Jahr 2022.

Standardindikator	Abzubildende Größe
Minderung (S1)	Menge der THGE, die direkt oder indirekt durch Projektmaßnahmen reduziert wurden.
Ökosysteme (S2)	Fläche von Ökosystemen unter verbessertem Schutz oder nachhaltiger Nutzung durch Projektmaßnahmen.
Anpassung (S3)	Anzahl der Personen, die durch Projekte direkt oder indirekt darin unterstützt wurden, sich an die Folgen des Klimawandels anzupassen.
Kompetenzen (S4)	Anzahl der Personen, die direkt von Projekten unterstützt wurden, an Vernetzung und Weiterbildung im Sinne des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und des Biodiversitätserhalts teilzunehmen.
Finanzierung (S5)	Höhe privater und/oder öffentlicher Gelder, die für Klimamaßnahmen oder Biodiversitätserhalt direkt oder indirekt gehebelt wurden (in Euro).

Quelle: BMWK; ZUG gGmbH.

Im Jahr 2022 wurden die Standardindikatoren mit dem Ziel überarbeitet, ihre Aussagekraft und Verlässlichkeit zu erhöhen.³⁷ Die Wirkungen des IKI-Gesamtportfolios sollten akkurater als zuvor dargestellt werden. Im Ergebnis wurden aus ehemals sechs fünf Indikatoren, nachdem diese angepasst, zusammengefasst oder gestrichen wurden.³⁸

Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen berichteten etwa 42 % der in Durchführung befindlichen Projekte zu einem oder mehreren Standardindikatoren.³⁹ Zu den wichtigsten Gründen, weshalb Projekte nicht berichten, zählen: Projekttypus bzw. Art des IKI-Förderinstruments (Fondsprojekte und IKI-Small-Grants-Projekte berichten kaum oder gar nicht zu den Standardindikatoren), Umstellung der alten auf die neuen Standardindikatoren (vgl. Fußnote 39), Projekte in Vorbereitung oder im ersten Durchführungsjahr, methodische Mängel. Die ZUG gGmbH geht davon aus, dass künftig mehr Projekte zu den Standardindikatoren berichten werden und sich der Anteil zugunsten berichtender Projekte erhöht.

³⁷ Die im Jahr 2015 eingeführten (alten) Standardindikatoren umfassten sechs Dimensionen: Action Mitigation (S 1), Action People (S 2), Action Ecosystems (S 3), Capacity Policy (S 4), Capacity Institutions (S 5), Capacity Methods (S 6).

³⁸ Die Überarbeitung hatte zur Folge, dass zum Einführungszeitpunkt der neuen Indikatoren Anfang 2022 etwa 50 % der damals laufenden Projekte mit Laufzeitbeginn vor dem Jahr 2020 zu keinen Standardindikatoren mehr berichten können (damals 116 von 227 Projekte). Ihre Wirkung soll seitdem stattdessen über Schlagworte erfasst werden, die das spezifische Wirkungsfeld eines Projektes bezeichnen – beispielsweise: Erneuerbare Energien, Transport, Artenschutz oder Gesundheit. Derzeit werden die Schlagwortkategorien von der ZUG gGmbH überarbeitet.

³⁹ 416 Projekte in Durchführung, wovon 175 Projekte zu einem oder mehreren Standardindikatoren berichteten (zu etwa gleichen Anteilen den alten oder neuen Standardindikatoren) und 241 Projekte zu keinen Indikatoren berichteten (IKI-Datenbank, Abruf vom 8. März 2023).

Auswertung der Standardindikatoren

Seit Einführung der Standardindikatoren im Jahr 2015 wurden die gemeldeten Daten dreimal vollständig ausgewertet und mit den Ressorts geteilt.⁴⁰ Anfang 2023 wurde erstmals eine Auswertung veröffentlicht. Sie bezieht sich auf die Berichtsjahre 2015 bis 2020. Die Ergebnisse der Standardindikatoren sollen künftig jährlich durch die ZUG gGmbH ausgewertet und an die Ressorts gesendet werden. Sie planen, die Ergebnisse der Auswertung in einen jährlichen „Wirkbericht“ aufzunehmen.

Der IKI-Leitfaden zu Projektplanung und Monitoring gibt an, die gemeldeten Daten zu den Standardindikatoren würden in den Jahresberichten der IKI veröffentlicht. Dies ist bislang nicht geschehen.

Bislang haben Sie dem Deutschen Bundestag noch nicht berichtet, wie sie die Ergebnisse zu den Standardindikatoren insgesamt bewerten.

Die dritte Auswertung zu den IKI-Standardindikatoren vom Dezember 2022 bezieht sich auf die Berichtsjahre 2015 bis 2021. Sie schreibt die Ergebnisse der zweiten Auswertung weitestgehend fort und ergänzt diese um weitere Daten aus dem Berichtsjahr 2021. Damit bezieht sie sich im Wesentlichen auf die drei alten Standardindikatoren Action Mitigation, Action Ecosystems und Action People.⁴¹

Die dritte Auswertung basiert auf 154 von 605 grundsätzlich im ausgewählten Berichtszeitraum infrage kommenden Projekten (25 %). Nach Angaben der ZUG gGmbH hatten nur diese 154 Projekte ausreichend plausible Daten geliefert.⁴² Je nach Indikator trugen daraus zwischen 5 und 70 Projekte zu den aggregierten Ergebnissen bei. Die Ergebnisse der dritten Auswertung sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

⁴⁰ Die erste Auswertung fand im März 2018 durch das ehemalige IKI-Programmbüro der GIZ GmbH statt. Die zweite bzw. dritte Auswertung hat die ZUG gGmbH durchgeführt und bezieht sich auf Projekte, die sich in den Zeiträumen 2015 bis 2020 bzw. 2015 bis 2021 in Umsetzung befanden.

⁴¹ Da die neuen Standardindikatoren zwischen direkter und indirekter Minderung unterscheiden, erscheint bei der Fortschreibung der Ergebnisse die genaue Zuordnung bei manchen Projekten nicht eindeutig, ob Minderungen direkt oder indirekt erfolgten. Bei einigen wenigen Projekten berücksichtigt die dritte Auswertung nur die Ergebnisse nach den neuen Standardindikatoren und weist diese gesondert aus. Seit Mai/Juni 2023 ist diese Auswertung auf der Internetseite der IKI veröffentlicht: <https://www.international-climate-initiative.com/ueber-die-iki/wirkung-und-lernen/> (letzter Abruf 15. Juni 2023).

⁴² 352 der 605 Projekte (58 %) hatten während des Berichtszeitraums 2015 bis 2021 gar nicht zu den Standardindikatoren berichtet.

Tabelle 2

IKI-Wirkung nach Standardindikatoren

Jahre 2015 bis 2021.

Indikator	Abzubildende Größe	Wert	Anzahl beitragender Projekte
Action Mitigation (S1)	Menge der THGE, die <u>di- rekt</u> durch Projektmaßnahmen reduziert wurden.	Fast 8,2 Mio. t CO ₂ e	24
Action People (S2)	Anzahl der Personen, die <u>direkt</u> darin unterstützt wurden, sich an die Folgen des Klimawandels anzupassen oder Ökosysteme zu schützen.	Mehr als 1,15 Mio. Menschen	70
Action Ecosystems (S3)	Fläche von Ökosystemen unter verbessertem Schutz oder erhalten.	19,1 Mio. ha	49
		267 km Küste	5

Quelle: ZUG gGmbH.

Zur zweiten Auswertung führt die ZUG gGmbH die Ergebnisse und die aus ihrer Sicht „relativ niedrigen Zahlen“⁴³ darauf zurück, dass sie nur solche Daten erfasst, die dem engen Definitionsrahmen der Standardindikatoren entsprechen. Sie geht davon aus, dass die tatsächlichen Wirkungen der IKI, die auch nach Projektende auftreten oder zu denen Projekte indirekte Beiträge leisten, um einiges höher seien.

3.4 Würdigung und Empfehlungen

Sie kennen bislang den Erfolg der IKI auf Programmebene nicht und haben noch keine Erfolgskontrolle nach Maßgabe der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO auf Programmebene durchgeführt. Auch die weiteren zur Ermittlung des Erfolgs gewählten Ansätze – Evaluierungen, Standardindikatoren, Berichterstattung der Projekte – konnten keine oder nur eingeschränkt Erkenntnisse liefern, um daraus Schlüsse für den Erfolg der IKI insgesamt ziehen zu können.

Evaluierungen

Die einzige Evaluierung auf Programmebene liegt zehn Jahre zurück. Deren Aussagekraft für die Gesamtprogrammebene ist aufgrund fehlender Daten sehr eingeschränkt. Zentrale Empfehlungen dieser Evaluierung wurden bislang nicht umgesetzt – wie eine stärkere

⁴³ Ergebnisse zweite Auswertung (Berichtsjahre 2015 bis 2020): Action Mitigation: fast 7 Mt CO₂e Minderung (19 Projekte), mehr als 1 Million Menschen unterstützt (54 Projekte), 15,7 Mio. ha und 203 km Küste geschützt (32 Projekte).

thematische Fokussierung der IKI und die Festlegung messbarer Ziele auf Programmebene. Letzteres soll nun mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und einer Gesamtstrategie nachgeholt werden (vgl. Tz. 2).

Die Ergebnisse der Clusteranalysen aus dem 2. Zyklus eignen sich nach unserer Auffassung aufgrund ihrer thematischen Eingrenzung allenfalls sehr eingeschränkt, um daraus Erkenntnisse für die Programmebene abzuleiten.

Mangels vorab festgelegter messbarer Ziele auf Programmebene fehlte die notwendige Grundlage und Vergleichsgröße, um die Feststellungen der zahlreichen Evaluierungen auf Projektebene für die IKI insgesamt sinnvoll einordnen und daraus Schlüsse zum Erfolg der IKI als Programm ziehen zu können.

Bevor Sie weitere Evaluierungen in Auftrag geben, sollten Sie diese Grundlage schaffen – mit Fertigstellung einer Gesamtstrategie mit messbaren Zielen und einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die den Anforderungen der VV zu § 7 BHO entspricht (vgl. Tz. 2.7). Alle künftigen Evaluierungen auf Programmebene sollten sich an diesen Zielen orientieren und die Vorgaben der VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO beachten. Darüber hinaus sollten sich die Evaluierungen auf Projektebene auf die Ziele der Programmebene beziehen, damit Erkenntnisse aus den Projektevaluierungen auch für Evaluierungen auf Programmebene ohne großen Aufwand herangezogen werden können. Erst dann werden Aussagen zum Erfolg der IKI insgesamt möglich.

Standardindikatoren

Derzeit ist die Aussagekraft der Standardindikatoren zur Ermittlung der Wirkung der IKI auf Programmebene sehr begrenzt. Die Mehrzahl der IKI-Projekte berichtet derzeit nicht zu den Standardindikatoren. Auch wenn der Anteil der zu den Indikatoren berichtenden Projekten künftig ggf. etwas anwächst, bleiben wichtige und finanziell an Bedeutung zunehmende Bereiche der IKI nicht oder nur sehr begrenzt von den Indikatoren erfasst. Hierzu gehören insbesondere die Fondsprojekte (vgl. Tz. 4.2.1).

Die bisherigen Auswertungen der ZUG gGmbH beziehen nur eine verhältnismäßig kleine Anzahl an Projekten mit ein. Hiervon tragen wiederum nur wenige Projekte mit Daten zum Ergebnis der Auswertung bei (im Bereich Minderung 24 Projekte). Hinsichtlich der Minderungswirkung der Projekte bleibt zudem fraglich, ob alle in der Auswertung berücksichtigten Minderungen direkte Minderungen darstellen oder auch indirekte Minderungen beinhalten.

Sie sollten in Abstimmung mit dem BMUV und AA sicherstellen, dass die Aussagekraft der IKI-Standardindikatoren durch eine möglichst vollständige und methodisch solide Erfassung aller IKI-Projekte hergestellt wird. Sie müssen sicherstellen, dass möglichst alle Instrumente und Projekte der IKI zu den Indikatoren berichten. Erst dann können hieraus Aussagen zur Wirkung und damit zum Erfolg der IKI insgesamt abgeleitet werden.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Standardindikatoren künftig jährlich ausgewertet werden sollen und Sie die Ergebnisse in einen Bericht aufnehmen wollen. Um eine größtmögliche Transparenz der IKI und ihrer Wirkung zu gewährleisten, sollte der Bericht veröffentlicht werden. Zur besseren Einordnung der Aussagekraft der Ergebnisse sollten die Berichte stets über die methodische Vorgehensweise informieren – beispielsweise über die Grundgesamtheit, auf der die Ergebnisse beruhen.

Sie sollten schnellstmöglich eine Erfolgskontrolle für die IKI insgesamt durchführen. Dazu müssen Sie jetzt die notwendigen Voraussetzungen schaffen. Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung skizzierten Bestandteile künftiger Erfolgskontrollen (Programmdaten, Standardindikatoren, Evaluierungsergebnisse) sind ein erster Schritt. Sie müssen jedoch in dem für Erfolgskontrollen geplanten Konzept sicherstellen, dass all diese Bestandteile aussagekräftig und aufeinander abgestimmt sind und derselben Zielhierarchie folgen. Erst so können sie verlässliche Daten und Erkenntnisse für eine Erfolgskontrolle auf Programmebene liefern.

3.5 Stellungnahme des BMWK

Sie haben auf die vom BMF erarbeiteten Erläuterungen und Hinweise zur Ermittlung der THG-Fördereffizienz hingewiesen und dargelegt, dass für die Erfolgskontrolle der IKI quantitative und qualitative Methoden zu berücksichtigen seien. Bestimmte Fördermaßnahmen seien einer Messung von THG-Minderungen unterschiedlich gut zugänglich.

IKI-Projekte würden von einem breiten Repertoire an Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten untersucht, das auf die Besonderheiten der IKI zugeschnitten sei. Die Erfolgskontrolle auf Programmebene erfolge bisher durch das Zusammenspiel folgender Elemente: (1) Erfolgskontrolle auf Projektebene, (2) externe Einzelprojektevaluierungen, (3) die systematische Auswertung von Projektergebnissen in den Evaluierungszyklen, (4) eine systematische jährliche Auswertung der IKI-Standardindikatoren.

Um den Nutzen dieser Elemente für die Rechenschaftslegung und Steuerung zu erhöhen, die Instrumente der Erfolgskontrolle zu schärfen und die Möglichkeit der Erfolgskontrolle auf Programmebene zu verbessern, werde im laufenden Strategieprozess und bei der Erarbeitung der ressortübergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die übergeordnete, über die Projektebene hinausreichende Zielsetzung der IKI in Form von überprüfbaren Zielen konkretisiert. Somit werde das Fundament für eine Programmevaluierung gelegt. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes würden dabei aufgegriffen.

In der ressortübergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollen weitere Indikatoren festgelegt werden, um die Programmziele angemessen zu erfassen. Zudem solle sichergestellt werden, dass zukünftig alle Projekte zu den jeweils relevanten Standardindikatoren berichten. Dies gelte insbesondere für die Einzahlung in internationale Fonds (vgl. Tz. 4).

Sie haben unserer Feststellung nicht zugestimmt, dass die einzige Evaluierung auf Programmebene 10 Jahre zurückliege und zentrale Empfehlungen nicht umgesetzt seien. Hierzu

haben Sie auf den Schlussbericht zum zweiten Evaluierungszyklus aus dem Jahr 2022 verwiesen, der unter anderem die Ergebnisse von 194 Einzelprojektevaluierungen systematisch auswerte und die Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit eines Großteils des Projektportfolios untersuche. Auf eine Programmevaluierung sei im zweiten Evaluierungszyklus aufgrund der zu dem Zeitpunkt laufenden Reform der IKI-Struktur verzichtet worden. Eine im Jahr 2022 geplante Programmevaluierung hätte aufgrund der Ressortumstrukturierung und Integration der IKI in drei Ressorts bislang nicht realisiert werden können.

Zudem seien als Reaktion auf die Empfehlungen der Programmevaluierung des Jahres 2013 die IKI-Standardindikatoren eingeführt und – als Ausgangspunkt für die wirkungsorientierte Planung von Projekten – die Förderziele in den Auswahlverfahren als zentrale Steuerungseinheit gestärkt worden. Auch sei das systematische Wirkungsmonitoring von Projekten stetig ausgebaut worden.

3.6 Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass seit Gründung der IKI zahlreiche Überlegungen, Konzepte und Evaluierungen erstellt sowie konkrete Reformen der IKI durchgeführt wurden. Die bislang erfolgte, zweifellos zum Teil sehr umfangreiche Analysearbeit mag sicherlich wichtige Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der IKI hervorgebracht haben.

Wir halten jedoch an der zentralen Feststellung fest, dass insbesondere mangels konkreter Programmziele eine Erfolgskontrolle auf Programmebene bislang nicht durchgeführt wurde. Allein das Zusammenspiel der von Ihnen aufgeführten Elemente kann eine sachgerechte Erfolgskontrolle nicht ersetzen. Diese ist nicht nur haushaltsrechtlich geboten, sondern unabdingbar, um die notwendigen Erkenntnisse über den Erfolg der IKI als Ganzes zu gewinnen und daraus entsprechende Schlüsse zur Ausgestaltung und Umsetzung der IKI zu ziehen. Auch bleibt bislang die Aussagekraft der berichteten Standardindikatoren zu gering, um daraus Aussagen für die IKI als Ganzes zu gewinnen.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie gemeinsam mit BMUV und AA als Grundlage für eine Programmevaluierung überprüfbare Ziele für die IKI als Ganzes konkretisieren wollen. Diese Grundlage sollte auch für die von nun an auch auf Programmebene regelmäßig durchzuführenden Erfolgskontrollen gelten. Hierfür muss die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO auch die notwendigen Kriterien und Verfahren festlegen.

Alle mit der IKI verfolgten Ziele und die zu Ihrer Konkretisierung festgelegten Indikatoren (einschließlich der für diese definierten Zielwerte) müssen künftig ein in sich schlüssiges und über alle Handlungsebenen der IKI hinweg gültiges Gesamtsystem bilden. Zudem müssen die aus den von Ihnen aufgeführten Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten gewonnen Daten damit kompatibel sein (vgl. Tz. 2).

4 IKI-Fonds

Die Einzahlung von IKI-Mitteln in internationale Fonds hat sich spätestens seit dem Jahr 2019 zu einem wesentlichen Teil der IKI entwickelt. 46 % aller IKI-Ausgaben zwischen 2019 und 2022 sind Fondseinzahlungen. Bislang ging etwa 1 Mrd. Euro an die zehn größten IKI-Fonds.

Das BMWK hat weder auf Programmebene noch auf Ebene der ausgewählten Fonds belegt, dass der Einsatz dieses Förderinstruments wirtschaftlich ist. Es hat zugesagt, die Wirtschaftlichkeit der Fondseinzahlungen auf Programmebene zu prüfen und Auswahlkriterien zu entwickeln, um im Einzelfall die Auswahl der jeweils wirtschaftlichen Fondslösung sicherzustellen.

Neben den im Wettbewerb vergebenen IKI-Projekten leistet die IKI Zahlungen an internationale Fonds, darunter auch sogenannte globale Großinitiativen.

Sie bezeichnen die Empfänger von Mittelauszahlungen der IKI als Fonds, wenn sie von Finanzinstitutionen wie bilateralen oder multilateralen Entwicklungsbanken oder multilateralen Organisationen verwaltet werden. Als globale Großinitiativen bezeichnen Sie multilaterale Fonds oder Maßnahmen, die sich durch eine große Zahl an Geldgebenden und/oder Förder volumina auszeichnen.⁴⁴

Aus Ihrer Sicht stellen Fonds ein zentrales Instrument dar, um die Zusagen Deutschlands zu den internationalen Klimafinanzierungsverpflichtungen zu erfüllen. Insbesondere das Ziel, Privatkapital zu mobilisieren, ließe sich mit entsprechenden Zuschüssen effektiver erreichen als über andere Förderinstrumente der IKI. Fondseinzahlungen hätten sich durch ihre hohe Flexibilität und Schnelligkeit bewährt. Zudem könne durch die Beteiligung der Bundesregierung an den Fonds die deutsche Verhandlungsposition in internationalen Klimaverhandlungen maßgeblich gestärkt werden.

Die Entscheidungen über Fondseinzahlungen werden in dem für den Förderbereich zuständigen Ressort getroffen und finden meist ohne Wettbewerb statt. Die meisten Einzahlungen erfolgen auf Grundlage einer Vereinbarung, die das Ressort mit der jeweiligen Organisation oder Entwicklungsbank schließt (vgl. 4.1). Die Laufzeiten der jeweiligen Engagements in den Fonds betragen meist mehrere Jahre, wobei viele Fonds nicht zeitlich begrenzt sind.

Im Zeitraum 2009 bis 2022 haben die für die IKI zuständigen Ressorts etwa 1,8 Mrd. Euro in 65 Fonds eingezahlt (40 % der ausgezahlten IKI-Mittel insgesamt). Es handelte sich um etwa

⁴⁴ In der Regel entstehen nach Ihren Informationen globale Großinitiativen im Kontext der UNFCCC-Klimaverhandlungen oder anderer internationaler Foren, wie der G7 oder G20. Die Mehrzahl der Fondsprojekte der IKI betreffen Einzahlungen in bestehende Fonds oder Multi-Partner-Treuhandfonds bei internationalen Organisationen, wie den Vereinten Nationen, oder bei multilateralen Entwicklungsbanken, wie der Weltbank oder der Inter-American Development Bank. Außer bei unmittelbaren Bezugnahmen auf Dokumente des BMWK wird im Folgenden nur die Bezeichnung „Fonds“ verwendet, die auch Fonds von internationalen Großinitiativen umfasst.

110 Einzahlungen, darunter auch Mehrfacheinzahlungen (45) in dieselben Fonds.⁴⁵ So wurde beispielsweise der Anpassungsfonds bislang neun Mal befüllt. Die Einzahlung lag durchschnittlich bei etwa 15 Mio. Euro und in einer Bandbreite zwischen 700 000 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). Tabelle 3 führt die zehn größten Fondseinzahlungen der IKI auf.

⁴⁵ Die Einzahlungen in die NAMA Mitigation Facility (durch die GIZ GmbH verwaltet (Abrufverfahren sowie eine einmalige Einzahlung durch das BMU im Jahr 2020 in Höhe von 100 Mio. Euro)) werden hier als eine Einzahlung gezählt. Die NAMA Mitigation Facility finanziert Projekte, die (anders als bei den sonstigen Fondsprojekten) im Wettbewerb unter Beteiligung des BMWK ausgewählt werden.

Tabelle 3

Für die IKI werden Fonds immer wichtiger

Über 1 Mrd. Euro ging bislang an die zehn größten IKI-Fonds (2009 bis 2022).

Fonds	Bislang eingezahlte Mittel in Mio. Euro	Anzahl der Einzahlungen	Fondsverwalter, Durchführer/The-matischer Fokus
Anpassungsfonds	426,6	9	Weltbankgruppe/Klimawandelanpassung, Resilienz. Deutschland ist größter Beitragszahler und hat aus dem Bundeshaushalt bislang Mittel im Wert von insgesamt 850 Mio. USD bereitgestellt.
NAMA Mitigation Facility	172,5	1	GIZ GmbH/Multigeberinitiative, von D (IKI) und UK gegründet. Bilaterale Projekte mit Fokus Minderung und Mobilisierung von Klimafinanzierung.
Globaler Klimaschutzfonds	81,5	5	KfW Entwicklungsbank, Fondsmanager responsAbility S.A. (Schweiz)/Strukturierter Fonds. Energieeffizienz, Erneuerbare Energien, Minderung.
Emerging Market Climate Action Fund (EMCAF)	57,2	2	KfW Entwicklungsbank, Allianz Global Investments (AGI) als Fondsmanager, EIB als Berater der AGI/Dachfonds unterstützt Fondsmanager bei der Projektdurchführung (Erneuerbare, Energieeffizienz).
Währungsrisikoabsicherungsfazilität	50,0	2	KfW Entwicklungsbank mit The Currency Exchange Fund TCX (Niederlande)/Sichert Wechselkursrisiken ab für Projekte (Erneuerbare, Energieeffizienz) in Subsahara-Afrika.
30 by 30 Zero Scale Up Climate Finance	50,0	2	International Finance Cooperation (IFC) mit Weltbankgruppe/Aufbau von Kapitalmärkten in den Partnerländern zur Finanzierung von Klimaschutzprojekten.
Biodiversity for Health and Pandemic Prevention	50,0	1	Multi-Partner Trust Fund Office mit diversen Durchführern/Integrative Ansätze Gesundheitsschutz, Tier-schutz, Umweltschutz.
Anpassung für SIDS in der Karibik: Die EbA-Fazilität	45,0	2	KfW Entwicklungsbank mit Caribbean Biodiversity Fund CBF/EbA-Fazilität als Tilgungsfonds des CBF. Ökosystembasierte Anpassungsmaßnahmen in SIDS (Karibikstaaten), darunter Küstenschutz.
NDC Support Programme	44,0	4	UNDP/Projekte zur technischen und finanziellen Unterstützung der NDC-Umsetzung in den Partnerländern.
Initiative for Climate Action Transparency (ICAT)	41,0	4	UNOPS/Entwicklung nationaler MRV-Systeme (Monitoring, Reporting, Verification) für Entscheidungsträger (MRV-Rahmenwerk, Klimaschutzstrategien).
Gesamt	1 017,8	32	

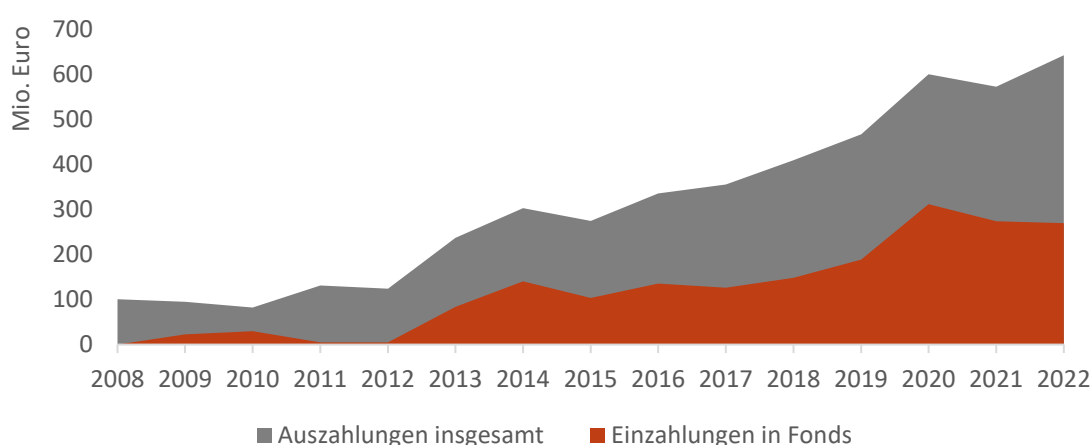
Quelle: BMWK; ZUG gGmbH.

Der Anteil der Fondseinzahlungen an den jährlichen IKI-Auszahlungen hat seit dem Jahr 2009 stetig zugenommen (vgl. Abbildung 4). Während ihr Anteil im Jahr 2009 noch bei etwa 24 % lag, stieg er im Jahr 2016 auf 39 % und im Jahr 2020 auf 53 %. 46 % aller IKI-Ausgaben im Zeitraum 2019 bis 2022 sind Fondseinzahlungen. Seit dem Jahr 2019 stieg auch die Anzahl der jährlich befüllten Fonds in den zweistelligen Bereich und lag im Zeitraum 2019 bis 2022 im Durchschnitt bei jährlich 15 Fonds.

Abbildung 4

Stetiger Anstieg an Fondseinzahlungen

Seit 2019 ist die Zahl der jährlich befüllten Fonds zweistellig. 46 % aller IKI-Ausgaben zwischen 2019 und 2022 sind Fondseinzahlungen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWK.

4.1 Haushaltsrechtliche Einordnung der Fondseinzahlungen

4.1.1 Fondsbeteiligungen als Bundesbeteiligungen

Die Einzahlung von IKI-Mitteln in internationale Fonds erfolgt gemäß Erläuterung zu Titel 896 41 über die Gewährung von Zuschüssen und über Beteiligungen. Nach Ihrer Mitteilung wurden bei 61 der bisher 65 Fondseinzahlungen Zuschüsse gezahlt.

Bei den verbleibenden vier Fonds handelt es sich nach Ihrer Aussage um Bundesbeteiligungen nach § 65 BHO. In diesen Fällen hatte das damals zuständige BMUV die KfW-Entwicklungsbank jeweils als Treuhänderin mit der Wahrnehmung der Beteiligungsführung an einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts beauftragt. Für die Beteiligung an diesen Fonds sowie für die erneuten Einzahlungen hatte es jeweils das BMF um Einwilligung gemäß § 65 Absatz 2 BHO gebeten und den Bundesrechnungshof nach § 102 Absatz 1 Nummer 3 BHO unterrichtet.

Ihr Haushaltsreferat vertrat dagegen die Auffassung, dass es sich bei entsprechenden Fondsbeteiligungen der IKI nicht um Bundesbeteiligungen nach § 65 BHO handele und verwies dabei auf die vom BMF vertretene Auffassung.

Im Jahr 2020 teilte das BMF dem BMUV im Zusammenhang mit der Beteiligungsentscheidung zum Climate Finance Partnership Fund mit, dass es sich dabei nicht um eine Bundesbeteiligung gemäß § 65 BHO handele. § 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 Fonds sei mit den unter § 65 BHO erfassten Sachverhalten nicht vergleichbar. Konsequenterweise sei auf die Anwendung einer auf entsprechende Vorhaben nicht passenden Norm zu verzichten. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, ein Variantenvergleich und die Prüfung der übrigen Tatbestandsmerkmale nach § 65 BHO und VV-BHO seien nicht möglich. Die Verantwortung für die sachgerechte und die Interessen des Bundes wahrende Ausgestaltung für entsprechende finanzielle Beteiligungen des Bundes liege allein beim Fachressort. Dies füge sich in die Entwicklung der Stärkung der Ressortverantwortung bei der Haushaltsaufstellung und -führung. Dabei seien die Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung, insbesondere Abschnitt 3.8, zu beachten.⁴⁶ Eine Einwilligung des BMF nach § 65 BHO sei weder erforderlich noch zielführend.

Das BMF wiederholte diese Auffassung im Zuge der Beteiligungsentscheidung des BMUV am Emerging Market Climate Action Fund im Jahr 2021 sowie im Zusammenhang mit Ihrer Entscheidung, den Global Climate Partnership Fund im Jahr 2022 nochmals zu befüllen.

4.1.2 Würdigung und Empfehlungen

Sie gehen bei der haushaltsrechtlichen Einordnung der Fondseinzahlungen nicht einheitlich vor, insbesondere im Fall von Beteiligungen an privatrechtlich organisierten Fonds. Die Auffassung, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sei bei Fonds nicht möglich, teilen wir nicht. Nach § 7 BHO sind alle finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen.

Sie müssen in Abstimmung mit dem BMF klären, welche haushaltsrechtlichen Voraussetzungen insbesondere beim Eingehen und bei der Führung von Beteiligungen an privatrechtlich organisierten Fonds zu erfüllen sind und ob es sich dabei um Bundesbeteiligungen nach § 65 BHO handelt.

⁴⁶ Danach beschränken sich die Aufgaben des beteiligungsführenden Ressorts hinsichtlich des Führens der Beteiligung neben den Pflichten aus den ggf. geltenden allgemeinen und besonderen rechtlichen Grundlagen auf die aktive und verantwortliche Wahrnehmung der Rechte als Anteilseigner. Dabei hat das Ressort ggf. auf die Wahrnehmung der Anteilseignerrechte in dem beschriebenen Rahmen durch die Organe der Beteiligung, welche die Anteile unmittelbar hält, hinzuwirken.

Dabei weisen wir darauf hin, dass es für uns nicht nachvollziehbar ist, Fondsbeteiligungen mit einer Gesellschafterstellung in einer privatrechtlichen Gesellschaft nicht als Beteiligungen im Sinne des § 65 BHO zu werten. Die Bundesregierung ist bislang selbst davon ausgegangen, dass auch Beteiligungen mit dem Zweck der Anlage finanzieller Mittel oder der Bereitstellung von Förderfinanzierungen Beteiligungen im Sinne des § 65 BHO sind.

Anderenfalls hätte es keinen Sinn gemacht, Besonderheiten zur Führung solcher Beteiligungen in die Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung aufzunehmen. Dabei beziehen sich diese Besonderheiten und Vereinfachungen explizit nur auf die Führung der Beteiligung und nicht auf das Eingehen einer solchen (vgl. Tz. 3.8 der Richtlinien).

Die vom BMF vertretene These, dass § 65 BHO für entsprechende Vorhaben nicht passend sei, überzeugt nicht. Dies wäre nur dann der Fall, wenn sich die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 65 Absatz 1 Nummer 1 – 4 BHO für Fondsbeteiligungen nicht sinnvoll abprüfen ließen. Dies ist aber nicht der Fall:

- Ein wichtiges Bundesinteresse wird bei Klimaschutzprojekten regelmäßig vorliegen. Dennoch sind Konstellationen denkbar, in denen die Beteiligung an einzelnen Fonds nicht im Bundesinteresse liegt. Dies sollte von dem Fachressort und dem BMF geprüft werden.
- Die Voraussetzung des § 65 Absatz 1 Nummer 2 BHO, nach der den Bund keine Nachschusspflicht treffen darf, ist auch für Fondsbeteiligungen zu beachten. Diese Frage sollte nicht nur das Fachressort, sondern auch das BMF prüfen. Gerade bei ausländischen Rechtsformen ist diese Prüfung von erhöhter Wichtigkeit, um Risiken für den Bund auszuschließen bzw. zu reduzieren.
- Auch die Prüfung eines angemessenen Einflusses ist für Fondsbeteiligungen sinnvoll. Schließlich fordert die Regelung nur einen angemessenen Einfluss – dies setzt nicht zwingend eine Mitgliedschaft von Bundesvertretern in einem Aufsichtsrat voraus. Gerade bei einer im Wesentlichen kapitalmäßigen Beteiligung können auch geringere Einflussmöglichkeiten hinreichend sein (beispielsweise durch Mitwirkung bei der Festlegung der Investment-Kriterien).
- Die Anforderungen des § 65 Absatz 1 Nummer 4 BHO an die Rechnungslegung stellen ebenfalls ein Kriterium dar, das sinnvoll abgeprüft werden kann. Diese Regelung gilt nämlich nur, solange nicht andere Vorschriften entgegenstehen. Solche Vorschriften können auch ausländische Rechnungslegungsvorschriften sein. Zumindest dies kann in einer Prüfung festgestellt werden.

Zudem weisen wir darauf hin, dass auch eine Beteiligung an Gesellschaften ausländischer Rechtsform § 65 BHO unterliegt.

4.1.3 Stellungnahme des BMWK

Sie haben mitgeteilt, dass eine Abstimmung zur Klärung des Sachverhalts mit dem BMF unter Beteiligung des Bundesrechnungshofes zeitnah erfolgen werde.

4.1.4 Abschließende Würdigung

Wir erwarten, dass Sie die beabsichtigte Abstimmung mit dem BMF und uns zeitnah vornehmen, und sehen Ihrer entsprechenden Stellungnahme entgegen.

4.2 Auswahl und Aufstockung der Fonds

4.2.1 Entscheidungen für Einzahlungen in Fonds

Nach dem Entwurf des IKI-Konzeptpapiers (siehe Tz. 2.2) werden Fonds in der IKI danach ausgewählt, inwiefern sie inhaltlich mit den Zielsetzungen der IKI übereinstimmen und zu diesen Zielsetzungen einen optimalen Beitrag leisten. Um eine wirtschaftliche Mittelverwendung sicherzustellen, richtet sich die Auswahl nach folgenden Kriterien:

1. Fondseinzahlung erlaubt optimalen Beitrag zu IKI-Programmzielen,
2. bisherige Zielerreichung des Fonds wird in Zwischenberichten mit Blick auf die IKI-Programmziele als erfolgreich eingeschätzt,
3. zügige Absorptionsfähigkeit der bereitgestellten Mittel,
4. Förderung stärkt die thematische Positionierung Deutschlands in internationalen Klimaverhandlungen,
5. wirkungsorientierter Einsatz bereitgestellter Mittel ist durch spezifische Wirkungslogiken sichergestellt.

Eine Operationalisierung und etwaige Gewichtung dieser Kriterien bzw. Unterlegung mit entsprechenden Indikatoren sieht das Konzeptpapier bislang nicht vor. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Grundvoraussetzung für die Auswahl bestimmter Fonds ist laut Konzeptpapier nicht vorgesehen.

Sie teilten uns mit, es werde seit dem Jahr 2021 verstärkt darauf geachtet, dass alle Fonds Projektziele und Indikatoren definieren. Bei erneuten Einzahlungen würden die Ziele und Zielwerte der Fondsvorhaben überprüft.

Wir baten Sie, uns für die Jahre 2018 bis 2021 (zum Teil auch für das Jahr 2022) alle relevanten Leitungsvorlagen zur Verfügung zu stellen, auf deren Grundlage in dem jeweiligen Jahr Einzahlungen in Fonds beschlossen wurden.⁴⁷ Dennoch lagen uns nicht zu allen Zahlungsvorgängen dieser Jahre die entsprechenden Vorlagen vor.

⁴⁷ Nach Ihrer Angabe ist grundsätzlich bei allen Aufstockungssachverhalten, die zu einer Ausweitung von Projektaktivitäten führen, eine Genehmigung durch den Abteilungsleiter oder Staatssekretär erforderlich. Die entsprechenden Vorlagen wurden meist als Sammelvorlagen zur Jahresmitte erstellt. In einzelnen Fällen gab es mehrere Vorlagen. Bei erstmaligen Fondseinzahlungen wurden teilweise auch unterjährig Vorlagen erstellt. Wenn Fondsvorhaben bereits im Rahmen eines anderen Auswahlverfahrens (z. B. Themencall oder Aufstockungen im Rahmen der 3. Säule) gebilligt worden waren, wurden keine neuen Vorlagen erstellt.

Anlass für die Leitungsvorlagen zur Einzahlung in Fonds war in der Regel Ihre Prognose bzw. die des zuständigen IKI-Koordinierungsreferats im BMUV, welche Haushaltsmittel bis Jahresende für bewilligte Vorhaben nicht mehr zur Auszahlung kommen werden. Diese Mittel stünden laut dieser Vorlagen für etwaige Fondsbefüllungen als „Barmittelvorhaben“ zur „Barmitteloptimierung“ zur Verfügung (vgl. Tz. 5).

Die in den Vorlagen aufgeführten Fonds wurden nach Ihrer Aussage überwiegend von den jeweiligen Fachreferaten vorgeschlagen. Die Vorlagen beinhalteten in der Regel kurze Erläuterungen, weshalb ein Fonds für eine Einzahlung infrage komme. In der Regel wurde dabei auf die Relevanz eines bestimmten Themen- oder Länderschwerpunktes oder auf klimaverhandlungsrelevante Sachverhalte verwiesen. Bei Aufstockungen wurde vereinzelt auf die bisherigen Erfolge bei der Umsetzung eines Fonds verwiesen, ohne dies näher zu begründen oder auf entsprechende Referenzen wie Projektberichte zu verweisen (vgl. Tz. 4.2.1). Den Vorlagen ist nicht zu entnehmen, dass die Auswahl der Fonds auf einer systematischen kriteriengeleiteten Vorgehensweise beruhte, wie sie beispielsweise das IKI-Konzeptpapier vorsieht. Auch gehen aus den Vorlagen keine Analysen oder Gegenüberstellungen möglicher Alternativen hervor, um die wirtschaftlich geeignetsten Fonds auszuwählen (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung).

4.2.2 Berichterstattung der Fonds innerhalb der IKI

Grundsätzlich müssen alle über die IKI geförderten Projekte einmal jährlich einen Zwischenbericht an die ZUG gGmbH übersenden sowie ihr einen Abschlussbericht vorlegen. Für Fondsvorhaben besteht nach Ihren Angaben jedoch eine Ausnahme von dieser Regel. Diese besäßen häufig eigene Berichtsformate bzw. Steuerungs- und Rechenschaftslegungsmechanismen, die sich von denen der IKI unterschieden. Für die Mehrzahl der Fondsprojekte liegt deshalb kein Zwischenbericht vor. Zudem verläuft die Berichterstattung nicht einheitlich an die ZUG gGmbH. In einigen Fällen gingen Berichte der Fonds nur an die zuständigen Fachreferate des zuständigen Ressorts. In einigen Fällen liegen weder Ihnen noch der ZUG gGmbH Berichte über den Verlauf der Fondsprojekte vor. Auch liegen nicht zu allen Fonds quantitative Zielwerte vor.

Einige Berichte enthalten Angaben zu den IKI-Standardindikatoren (vgl. Tz. 3.2). Die meisten Fonds berichten aber nicht zu den IKI-Standardindikatoren.

Die projekteigene Berichterstattung wird zudem durch externe Abschlussreviews oder Evaluierungen ergänzt. Bislang wurden nach Ihren Angaben drei Fonds extern evaluiert.

Die von Ihnen vorgelegten Entscheidungsvorlagen zur Wiederbefüllung von Fonds ließen nicht erkennen, dass die darin enthaltenen Vorschläge auf einer Auswertung der Fondsberichterstattung und der bisher erreichten Ziele beruhten.

4.2.3 Weitere Berichterstattung zu Fondsvorhaben

Einige wenige Fondsvorhaben der IKI finden auch in Berichtsformaten außerhalb der IKI Erwähnung: Zum einen in den Treuhandbeteiligungsberichten der KfW, zum anderen in der Vermögensrechnung des Bundes. Die darin enthaltenen Angaben weichen sowohl in Bezug auf die aufgeführten Fonds als auch auf die genannten Beträge voneinander bzw. von Ihren Angaben ab.⁴⁸

Die Treuhandbeteiligungsberichte der Jahre 2019 und 2020 führen drei Fondsvorhaben auf.⁴⁹ Der Bericht für das Jahr 2021 führt neben diesen drei einen weiteren Fonds auf (EMCAF). Die Beteiligung der KfW am TCX Fund ist in den Treuhandbeteiligungsberichten nicht enthalten.

Die Vermögensrechnungen des Bundes für die Jahre 2019 und 2020 enthalten den GCPF als Kapitalbeteiligung an internationalen Organisationen und Einrichtungen und seit dem Jahr 2021 den CFPPF und (nach Umbenennung) die Serengeti Energy Ltd. als Anteile an internationalen Organisationen und Einrichtungen (Finanzanlage). Der TCX Fund ist in der Vermögensrechnung ebenfalls nicht enthalten.

4.2.4 Würdigung und Empfehlungen

Die Einzahlung von IKI-Mitteln in internationale Fonds hat sich spätestens seit dem Jahr 2019 zu einem wesentlichen Bestandteil der Umsetzung der IKI entwickelt. Bislang haben Sie weder auf Programmebene (vgl. Tz. 2.7) noch auf Ebene der ausgewählten Fonds die Wirtschaftlichkeit dieses Förderinstruments nachgewiesen.

Voraussetzung für die Entscheidung, Haushaltsmittel in einen bestimmten Fonds einzuzahlen, ist die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die nachweist, dass der infrage stehende Fonds für die Erreichung der jeweiligen Ziele der Zielhierarchie (vgl. Tz. 2.3) gegenüber anderen Förderinstrumenten der IKI und anderen grundsätzlich infrage kommenden Fonds die wirtschaftliche Lösung ist. Anlass für die Einzahlung in einen Fonds darf nicht – im Sinne einer „Barmitteloptimierung“ – die Möglichkeit des Abflusses noch verfügbarer Barmittel sein. Ausschließlich die Feststellung der Wirtschaftlichkeit kann ein solches Engagement rechtfertigen.

Für die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit einer geplanten Fondseinzahlung können Kriterien, wie sie im Konzeptpapier aufgeführt sind, eine wichtige Grundlage bilden. Diese

⁴⁸ Die Treuhandbeteiligungsberichte der KfW zeigen für jede Treuhandbeteiligung den Anfangsbestand sowie den Endbestand in Euro sowie Zugänge und Abgänge mit und ohne haushaltsmäßige Zahlungen. Die Vermögensrechnung des Bundes dient als Basis für die in den Treuhandbeteiligungsberichten erstellten Rechnungswerte. In den Vermögensrechnungen der Jahre 2019 und 2020 wurden einige von der KfW verwaltete Treuhandbeteiligungen nicht berücksichtigt, da der jeweilige Jahresabschluss pandemiebedingt nicht rechtzeitig vor Redaktionsschluss vorgelegt werden konnte.

⁴⁹ GCPF, Serengeti Energy Ltd./rAREH, CFPPF.

müssen jedoch konkret und anwendbar sein und im Einklang mit der Zielhierarchie der IKI stehen.

So ist für uns nicht nachvollziehbar,

- a. was unter einem „optimalen Beitrag“ zu den IKI-Programmzielen zu verstehen ist. Sollte darunter die wirtschaftliche Lösung zu verstehen sein, wäre dieser Punkt mit der ohnehin durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen.
- b. wie Sie für eine etwaige Aufstockung eines Fonds die bisherige Zielerreichung mit Blick auf die IKI-Programmziele bewerten können, wenn die Berichterstattung zum Fonds nicht oder bestenfalls nur lückenhaft vorhanden ist. Außerdem konnten wir aus den von Ihnen überlassenen Unterlagen nicht zweifelsfrei nachvollziehen, dass bei vergangenen Aufstockungen die Berichte der betroffenen Fonds systematisch ausgewertet und als Grundlage für die Aufstockungsentscheidung herangezogen wurden.

Sie sollten nur Fonds auswählen, die hinreichende Informationen über die Umsetzung der IKI-Mittel liefern. Darüber hinaus muss die Einzahlung in den Fonds wirtschaftlich sein.

- c. inwiefern die Absorptionsfähigkeit der bereitgestellten Mittel ein mit der BHO vereinbares Kriterium sein soll. Absorptionsfähigkeit an sich stellt kein Kriterium für wirtschaftliches Verwaltungshandeln dar. Sollte damit eine zügigere Umsetzung der Projektmittel und damit ein höherer Nutzen einhergehen, wäre dies ohnehin bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu ermitteln und zu berücksichtigen.
- d. inwieweit die „thematische Positionierung Deutschlands in internationalen Klimaverhandlungen“ Teil der IKI-Zielhierarchie ist – zumindest wird es bislang nicht als solches aufgeführt. Die Ziele der IKI sollten bei deren Umsetzung einheitlich bleiben und von vornherein feststehen. Mit dem Einsatz eines bestimmten Förderinstruments sollten nicht weitere Ziele hinzukommen.
- e. wie „Wirkungslogiken“ den „wirkungsorientierten Einsatz“ bereitgestellter Mittel bereits sicherstellen könnten. Dass infrage kommende Fonds darlegen müssen, wie sie die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel einsetzen, um ihre Ziele zu erreichen, sollte eine Grundvoraussetzung dafür sein, diese überhaupt in Betracht zu ziehen.

Der wirksame Mitteleinsatz bedarf jedoch noch weiterer Voraussetzungen, unter anderem Einflussmöglichkeiten der zuständigen Ressorts sowie Informationen über die Umsetzung der Fondsprojekte (vgl. Punkt b.). Dies scheint bislang nur bei den wenigsten Fonds gegeben zu sein.

Wir weisen darauf hin, dass die Einflussmöglichkeit des Bundes auf den Einsatz seiner Haushaltsmittel unabdingbare Voraussetzung für Ihre Einzahlung in Fonds sein muss. Dazu gehört, dass der Bund hinreichende Informationen über den Mitteleinsatz erhält. Sollten Fonds die Berichtsformate der IKI nicht erfüllen können, müssen sie Ihnen in

anderer Form die Informationen regelmäßig vorlegen, die für eine Erfolgskontrolle des entsprechenden Fonds notwendig sind.

Sie sollten künftig nur Fonds auswählen, bei denen neben der Frage der Wirtschaftlichkeit diese Bedingungen erfüllt sind.

Sie sollten Ihren Kriterienkatalog zur Auswahl von Fonds überarbeiten, mit den Zielen der IKI-Zielhierarchie in Einklang bringen und so ausgestalten, dass er bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Auswahl von Fonds einbezogen werden kann.

Künftig sollten Sie vor jeder Einzahlung in neue Fonds und vor jeder Aufstockung eines Engagements die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentieren und den Entscheidungsvorlagen beifügen. Daraus sollte – neben dem Ergebnis der Untersuchung – hervorgehen, dass alle relevanten Verfahrens- und Prüfschritte durchgeführt wurden.

Zudem sollten Sie darauf hinwirken, dass die Berichterstattung zu IKI-Fonds außerhalb der IKI-Berichtsformate (wie beispielsweise im KfW-Treuhandbeteiligungsbericht oder der Vermögensrechnung des Bundes) einheitlich und ordnungsgemäß ist. Als für die Koordinierung der IKI federführendes Ressort sollten Sie darauf hinwirken, dass diese Anforderungen auch für die IKI-Fonds in Zuständigkeit des BMUV und AA erfüllt sind.

4.2.5 Stellungnahme des BMWK

Sie haben mitgeteilt, dass Sie das Förderinstrument der Fondseinzahlungen in die ressortübergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufnehmen und die Wirtschaftlichkeit des Förderinstruments auf Programmebene prüfen werden. Dabei sollen die Kriterien für die Auswahl und Einzahlungen in internationale Fonds weiter konkretisiert und die konkreten – auch wirtschaftlichen – Vorteile des Instruments herausgearbeitet werden. Es soll dargestellt werden, welchen Beitrag die Beteiligung an internationalen Fonds zur IKI-Zielhierarchie leistet. Die Operationalisierung der Kriterien und die Integration in Entscheidungsvorlagen sollen durch die IKI-Ressorts und die ZUG gGmbH sichergestellt werden. Eine Untersuchung der Wirtschaftlichkeit im Einzelfall erscheine – wie auch bei regulären IKI-Projekten – grundsätzlich nicht erforderlich und aufgrund des damit verbundenen Mehraufwands auch nicht wirtschaftlich.

Zudem wollen Sie die Regeln für die Berichterstattung durch neue Fonds bzw. für Aufstockungen von bestehenden Fonds überarbeiten, um eine flächendeckende Berichterstattung sicherzustellen – auch hinsichtlich einer Berichterstattung zu den IKI-Standardindikatoren. Standardisierte Vorgaben würden hierzu erarbeitet, wobei eine zwingende Anwendung aller Vorgaben nicht immer möglich sei, da z. B. multilaterale Banken und Klimafonds bereits festgelegte Berichtsvorgaben hätten. Hier bedürfe es Einzelfallregelungen. Auch hier werde jedoch eine Berichterstattung (in anderem Format) erfolgen. Außerdem werde sichergestellt, dass die ZUG gGmbH alle Berichtsunterlagen erhalte und diese bei der Erfolgskontrolle berücksichtigen könne.

Hinsichtlich einer einheitlichen und ordnungsgemäßen Berichterstattung zu IKI-Fonds-Beteiligungen in der Vermögensrechnung des Bundes und der KfW-Treuhandbeteiligungsberichterstattung haben Sie auf die geplante Abstimmung mit dem BMF zur Frage der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen beim Eingehen von IKI-Beteiligungen (Tz. 4.2) verwiesen.

Hierzu hat zudem das BMF Stellung genommen. Danach sollten grundsätzlich die Rechnungswerte der Beteiligungen und deren unterjährige Entwicklung in beiden Berichten gleichlautend dargestellt werden. Aufgrund unterschiedlicher Fristen bei der Vorbereitung und Vorlage der Berichte könne es jedoch zu Abweichungen kommen. Ob eine Beteiligung an einem Fonds in die Vermögensrechnung des Bundes aufzunehmen sei, prüfen und entscheiden die Ressorts in eigener Zuständigkeit anhand der ihnen vorliegenden Unterlagen und auf Grundlage der Verwaltungsvorschriften für die Vermögensrechnung. Zum Inhalt des KfW-Treuhandbeteiligungsberichts hat das BMF auf die Verantwortung der KfW verwiesen. Der TCX Fund stelle nur eine unmittelbare Beteiligung der KfW dar, die im Rahmen der Aufnahme des konsolidierten Abschlusses der KfW in die Vermögensrechnung des Bundes als mittelbare Beteiligung mitabgebildet werde.

4.2.6 Abschließende Würdigung

Wir nehmen Ihre Absicht zur Kenntnis, das Förderinstrument der Fondseinzahlungen in die ressortübergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufzunehmen und die Wirtschaftlichkeit des Förderinstruments auf Programmebene zu prüfen, und erwarten die Übersendung der finalen Strategie und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. Tz. 2.9). Dabei wollen Sie auch klare Auswahlkriterien zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit im Einzelfall entwickeln und die flächendeckende Berichterstattung der Fonds sicherstellen.

Während „reguläre IKI-Projekte“ einem Auswahlverfahren unterzogen sind, um die bestmögliche Lösung bzw. die wirtschaftlichen Projekte für den jeweiligen Förderaufruf zu identifizieren, fehlt für die Auswahl konkreter Fonds bislang ein entsprechender Prozess samt Auswahlkriterien, um bei mehreren in Frage kommenden Fonds denjenigen auszuwählen, der geeignet ist und die wirtschaftliche Lösung darstellt.

Mit Blick auf eine einheitliche Berichterstattung zu IKI-Beteiligungen in der Vermögensrechnung des Bundes und den KfW-Treuhandbeteiligungsberichten sehen wir der beabsichtigten Abstimmung entgegen (vgl. Tz. 2). Wir weisen darauf hin, dass uns die unterschiedlichen Redaktionsschlüsse und die außergewöhnlichen Umstände in den Jahren 2020 und 2021 aufgrund der Corona-Pandemie bekannt waren. Zudem weisen wir darauf hin, dass die Wertstellungen im KfW-Treuhandbeteiligungsbericht auf Basis der erstellten Rechnungswerte gemäß Vermögensrechnung des Bundes erfolgen. Dass die KfW ihre Berichterstattung in eigener Verantwortung wahrnimmt, steht nicht unserer Forderung entgegen, dass Sie gemeinsam mit dem BMF eine möglichst kohärente Berichterstattung anstreben sollten, unabhängig davon, wer für den Bericht verantwortlich ist.

5 Titeltransparenz

Die Erläuterungen zum Haushaltstitel der IKI erfassen nur unzureichend, mit welchen Förderinstrumenten die IKI umgesetzt wird und wieviel Haushaltsmittel für das jeweilige Instrument vorgesehen sind. Damit bleibt intransparent, dass die von Beginn an hohe Mittelabflussquote des Titels (96 %) maßgeblich aus den sehr hohen Einzahlungen in internationale Fonds herrührt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMWK sowohl die Erläuterungen zum Haushaltstitel als auch seine Berichterstattung zur IKI verbessert, um mehr Transparenz über die gewählten Förderinstrumente und deren Anteil an den Ausgaben sicherzustellen. Das BMWK hat zugesagt, die Ergänzung der Titelerläuterungen für das Haushaltsjahr 2025 zu planen sowie die jährliche Berichterstattung bis Ende 2024 entsprechend anzupassen.

Bei der Aufstellung und Ausführung des Bundeshaushalts sind unter anderem der Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit gemäß VV Nummer 2.3 zu § 9 BHO zu berücksichtigen. Danach sind die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich möglichst präzise und transparent anzugeben. Zudem sind die Haushaltsmittel im Haushaltsplan unter Angabe von Ansatz und Zweckbestimmung zu veranschlagen. Die Veranschlagungen sind, soweit erforderlich, zu erläutern (§ 17 Absatz 1 BHO).

5.1 Vollständigkeit der Titelerläuterungen

Gemäß den Erläuterungen zu Kapitel 0903 Titel 896 41 erfolgt die Förderung der IKI über Zins- und Investitionszuschüsse sowie durch die Beteiligung und Gewährung von Zuschüssen an internationale Fonds.

Laut Konzeptpapier ist die Projektförderung auf Basis eines Zuwendungsbescheids oder -vertrags das zentrale Instrumentarium der IKI (vgl. Tz. 2.4). Beratungsansätze sollen einen wesentlichen Teil der IKI-Projekte ausmachen (vgl. Tz. 1). Zuwendungen oder Aufträge für diese Beratungsansätze werden von den Titelerläuterungen derzeit nicht erfasst.

Ebenfalls geht aus den Titelerläuterungen nicht hervor, welche Instrumente die IKI einsetzt und welchen finanziellen Anteil sie jeweils am Titelanatz haben sollen.

Im Einzelplan 23 werden im Kapitel 2304 Zahlungen an multilaterale Entwicklungsbanken in den Titelerläuterungen aufgeschlüsselt. Damit soll unter anderem deutlich werden, wie der Titelanatz auf die einzelnen Fonds und Banken aufgeteilt wird.

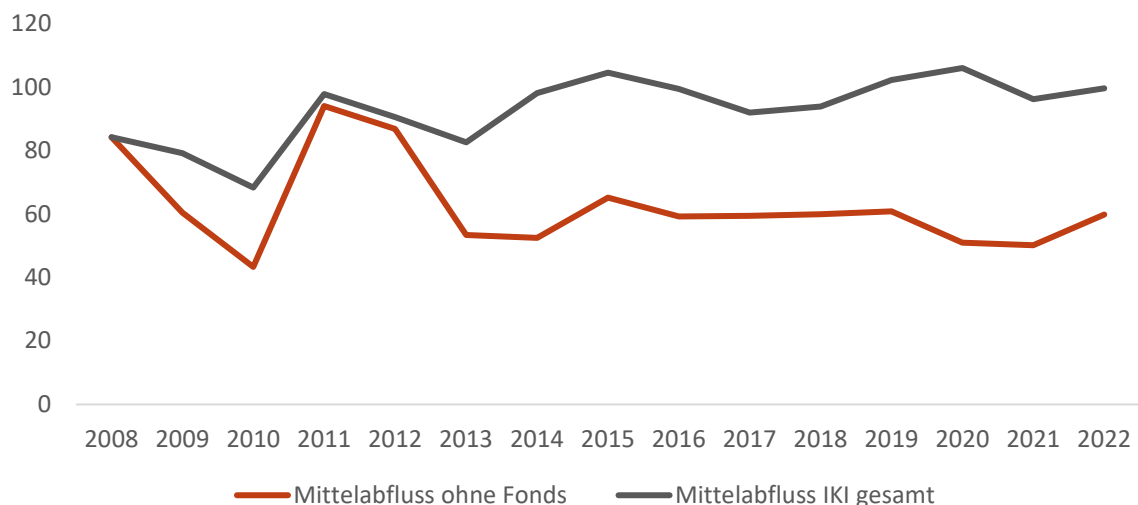
Der durchschnittliche jährliche Mittelabfluss bei der IKI liegt seit ihrer Gründung bis zum Jahr 2022 bei etwa 96 %. Dieser Wert wird insbesondere auch deshalb erreicht, weil beispielsweise in den Jahren 2019 bis 2022 insgesamt 46 % der in diesen Jahren veranschlagten Haushaltsmittel an internationale Fonds gezahlt wurde (vgl. Tz. 4). Wegen der im laufenden

Haushaltsjahr sofort kassenwirksam werdenden Auszahlungen bezeichnen Sie Fondsprojekte auch als Barmittelvorhaben. Ohne die Fondseinzahlungen läge die durchschnittliche Mittelabflussquote bei der IKI bei etwa 59 % (für die Jahre 2009 bis 2022; vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5

Fondseinzahlungen sorgen für hohen Mittelabfluss

Ohne Fondseinzahlungen läge die Abflussquote (hier in %) in manchen Jahren nur bei 50 %.



Erläuterung: Mehrausgaben (Mittelabfluss über 100 %) wurden durch Ausgabereste finanziert.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMWK.

Mitunter bezeichnen Sie Ihre Planungen zur Auszahlung von Haushaltsmitteln an Fonds als „Barmittelmanagement“ oder „Barmitteloptimierung“ (vgl. Tz. 4.2). Dabei waren die Prognosen über die sogenannten offenen Barmittel häufig Ausgangspunkt für die Vorlagen zur Entscheidung über Auszahlungen an Fonds. Darunter verstehen Sie Mittel, die bis Jahresende für bewilligte Vorhaben vorgesehen, aber nicht mehr zur kassenwirksamen Auszahlung kommen. Diese Mittel sollten unter Nutzung „bewährter Optionen zur treuhänderischen Mittelverwaltung“ bei internationalen Organisationen umgesetzt werden, um den Mittelabfluss sicherzustellen. In den uns vorgelegten Entscheidungsvorlagen zur Barmitteloptimierung der Jahre 2018 bis 2021 lag der Anteil prognostizierter offener Barmittel bei etwa 25 bis 30 % des jeweiligen Haushaltsmittelansatzes.

5.2 Würdigung und Empfehlungen

Die Erläuterungen zu Titel 896 41 erfassen nur unzureichend, welche Instrumente (mit welchem geplanten Finanzvolumen) für die IKI eingesetzt werden. Damit werden die Vorgaben des § 17 Absatz 1 BHO nur unzureichend erfüllt.

Zuwendungen für Projektförderungen und Aufträge für Beratungsleistungen als nach Ihrer Darstellung zentrales Instrumentarium der IKI finden in den Erläuterungen keine Erwähnung.

Zudem geht aus dem Titel nicht hervor, welchen finanziellen Anteil die jeweiligen Förderinstrumente der IKI am Haushaltsmittelansatz tragen sollen. Damit wird nicht transparent, dass die hohe Mittelabflussquote des Titels maßgeblich von den Zuschüssen an internationale Fonds abhängt.

Um den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit Rechnung zu tragen, sollten die Erläuterungen zu Titel 896 41 künftig alle für die IKI eingesetzten Förderinstrumente auflisten und diese unter Angabe ihres jeweiligen Anteils am Titelansatz ausweisen.

Zudem sollten Sie in dem von Ihnen geplanten jährlichen Bericht zur IKI die tatsächliche Entwicklung der Finanzierungsanteile der Förderinstrumente der IKI sowie der Einzahlungen in Fonds ausweisen und den Bericht veröffentlichen.

5.3 Stellungnahme des BMWK

Sie haben unsere Hinweise zur Titeltransparenz sowie zu der Aufnahme von weitergehenden Erläuterungen zur Kenntnis genommen und mitgeteilt, diese künftig zu berücksichtigen. Der Hinweis des Bundesrechnungshofes auf Kapitel 2304 sei nicht passend, da es sich hierbei um Pflichtbeiträge an internationale Organisationen zu handeln scheine.

5.4 Abschließende Würdigung

Wir nehmen Ihre Absicht zur Kenntnis, die Titeltransparenz zur IKI entsprechend unserer Hinweise sicherzustellen. Auf unsere Nachfrage haben Sie mitgeteilt, dass Sie die Ergänzung der Titelerläuterung für das Haushaltsjahr 2025 planen. Wir erwarten, dass künftig auch Ihr jährlicher Bericht zur IKI Transparenz hinsichtlich der tatsächlichen Finanzierungsanteile der Förderinstrumente, insbesondere zu den Einzahlungen in Fonds zur IKI herstellt. Hierzu haben Sie uns mitgeteilt, dass die Anpassung der jährlichen Berichterstattung im Anschluss an die Verabschiedung der ressortübergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen werde und die Umsetzung bis Ende 2024 geplant sei.

6 Geteilte Projektträgerschaft und Rolle der GIZ GmbH

Die GIZ GmbH unterstützt das BMWK bei der Prüfung der Verwendungsnachweise und Schlussberichte der IKI-Projekte. Sie tut dies, obwohl sie mehrere Rollen bei der Umsetzung der IKI wahrnimmt und gleichzeitig größte Durchführungsorganisation von IKI-Projekten ist. Der Bundesrechnungshof sieht darin eine mögliche erhebliche Interessenkollision.

Ab dem Jahr 2025 soll die ZUG gGmbH diese Aufgaben übernehmen, allerdings nur für neu einkommende Verwendungsnachweise und Schlussberichte – bis dahin bei der GIZ GmbH eingegangene Fälle sollen zur Prüfung bei der GIZ GmbH verbleiben. Erst ab dem Jahr 2027 soll die ZUG gGmbH die Aufgabe vollständig übernehmen. Der Bundesrechnungshof fordert, dass die Übergangslösung schneller beendet wird. Dazu sollten ab 2025 nur noch die Fälle von der GIZ GmbH bearbeitet werden, mit deren Prüfung diese bis dahin bereits begonnen hat.

6.1 Aufgaben von GIZ GmbH und ZUG gGmbH

Bis zum Jahr 2019 war die GIZ GmbH vom BMUV als Projektträgerin für die IKI beauftragt. Da sich die GIZ GmbH gleichzeitig an den Förderwettbewerben beteiligte und IKI-Projekte durchführte, hätte dabei nach Auffassung des BMUV jedoch der Anschein einer Interessenkollision bestehen können. Unter anderem aus diesem Grund wurde die ZUG gGmbH gegründet, die seit Ende 2019 als Projektträgerin zur Unterstützung bei der Umsetzung der IKI beauftragt ist.⁵⁰ Der derzeitige Vertrag läuft bis Ende 2025. Für die Umsetzung des Förderinstruments IKI Medium Grants ist die ZUG gGmbH seit dem Jahr 2020 zudem beliehen.

Die GIZ GmbH nimmt weiterhin mehrere Rollen bei der Umsetzung der IKI wahr: Als Durchführungsorganisation führt sie IKI-Projekte im Auftrag der IKI-Ressorts durch. Hierbei handelt es sich insbesondere um großvolumige Projekte der Themen- und Ländercalls und um Projekte der 3. Säule. Bei den Schnittstellenvorhaben und den Unterstützungsvorhaben ist die GIZ GmbH alleinige Auftragnehmerin. Bei den Unterstützungsvorhaben war die GIZ GmbH beispielsweise auch bei der Vorbereitung von Leitungsvorlagen zur Aufstockung von IKI-Projekten beteiligt (vgl. Tz. 2.4).

Etwa 36 % aller bislang durchgeführten oder noch in Durchführung befindlichen IKI-Projekte werden von der GIZ GmbH oder unter Beteiligung der GIZ GmbH durchgeführt.⁵¹ Auch ihr

⁵⁰ Die Projektträgerin soll das BMWK, das BMUV und das AA in allen Projektphasen (Ausschreibung, Projektauswahl, -vorbereitung und -begleitung inklusive Prüfung von Zwischennachweisen, Projektabschluss) sowie bei weiteren Aufgaben wie der Konzeption von Monitoring-Instrumenten oder der Vorbereitung und Steuerung von externen Evaluierungen unterstützen.

⁵¹ Inklusive Länderbüros der GIZ GmbH. Quelle: IKI-Datenbank der ZUG gGmbH (Stand April 2023).

Anteil an dem bisher bewilligten Fördervolumen liegt bei etwa 36 %. Damit ist die GIZ GmbH die mit Abstand größte Durchführungsorganisation von IKI-Projekten.⁵²

Neben ihrer Rolle als Projektdurchführerin ist die GIZ GmbH auch weiterhin Projektträgerin in der IKI: Im Jahr 2020 beauftragte das damalige BMU die GIZ GmbH mit der treuhänderischen Mittelverwaltung des Teilprogramms IKI Small Grants.⁵³

Trotz Abgabe der IKI-Projektträgerschaft unterstützt die GIZ GmbH das BMUV bzw. das BMWK seit Mitte 2019 weiterhin bei der Prüfung der Verwendungsnachweise (VN) und Schlussberichte (SB) der IKI-Projekte. Dieser Teilbereich der zuwendungsrechtlichen Kontrolle wurde der GIZ GmbH weiterhin übertragen, da die ZUG gGmbH diese Aufgabe nach Übernahme der IKI-Projektträgerschaft im Jahr 2019 nicht übernehmen konnte. Die Begründung lag darin, dass es der ZUG gGmbH nach Übernahme der Aufgabe nicht rechtzeitig gelungen war, ausreichend Personal für diese Aufgabe aufzubauen. Die Übertragung dieser Aufgaben an die GIZ GmbH sollte nach Abgabe der IKI-Projektträgerschaft im Jahr 2019 vorübergehend sein.

Sowohl Sie als auch die GIZ GmbH teilten mit, dass die mit der Durchführung von IKI-Projekten und die mit der Prüfung von VN betrauten Stellen in der GIZ GmbH organisatorisch voneinander getrennt seien. Nach Ihrer Auskunft soll die Prüfung der VN/SB im Jahr 2025 vollständig an die ZUG gGmbH übergehen.⁵⁴ Die ZUG gGmbH teilte uns mit, dass sie derzeit mit den entsprechenden Vorbereitungen beginne.

Nach der Vereinbarung vom Februar 2022 zwischen Ihnen und der ZUG gGmbH über den Umfang der von der ZUG gGmbH als Projektträgerin zu erbringenden Leistungen wird die ZUG gGmbH im Jahr 2024 die Voraussetzungen dafür schaffen, dass sie ab dem 1. Januar 2025 die Prüfungen der **neu** eingehenden VN/SB übernehmen kann. Erst ab dem 1. Januar 2027 soll Sie die ZUG gGmbH bei der Prüfung aller VN/SB unterstützen.

6.2 Würdigung und Empfehlungen

Wir halten es nicht für sachgerecht, dass die GIZ GmbH, die als mit Abstand größte Projektdurchführerin mit vielen anderen Durchführungsorganisationen im Wettbewerb um die Durchführung von IKI-Projekten steht, zugleich für die Prüfung der VN/SB aller IKI-Projekte zuständig ist. Dies führt zu einer möglichen erheblichen Interessenkollision bei der GIZ GmbH – zumal die Wettbewerbsverfahren der IKI auch dazu beitragen sollen, dass sich

⁵² An zweiter Stelle hinsichtlich des Budgetanteils liegen die KfW-Entwicklungsbank und die Weltbankgruppe mit einem Anteil von je etwa 10 % an den bewilligten Mitteln. Der Anteil der KfW-Entwicklungsbank an der Gesamtzahl der Projekte liegt bei etwa 6 %, der der Weltbankgruppe bei etwa 1 %. Etwa 50 % aller IKI-Projekte werden von nur vier Organisationen durchgeführt mit einem Budgetanteil von 60 % (GIZ GmbH inklusive Länderbüros, KfW-Entwicklungsbank, UN-Umweltprogramm (UNEP), UN-Entwicklungsprogramm (UNDP)). Quelle: IKI-Datenbank der ZUG gGmbH (Stand April 2023).

⁵³ Bislang 77 Projekte mit einem bewilligten Fördervolumen von etwa 23 Mio. Euro.

⁵⁴ Unter der Annahme, dass die Projektträgerschaft der ZUG gGmbH verlängert wird.

große und in der IKI fest verankerte Durchführer wie die GIZ GmbH dem Ideenwettbewerb mit anderen Durchführern stellen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die Prüfung der VN/SB durch die GIZ GmbH seit der Beauftragung im Jahr 2019 als Übergangslösung vorgesehen war, ist nicht nachvollziehbar, dass diese Prüfung erst im Jahr 2027 vollständig an den Projektträger der IKI übergehen soll. Warum es der ZUG gGmbH innerhalb von mehr als vier Jahren nicht gelungen ist, die für diese Aufgabe notwendigen personellen Kapazitäten aufzubauen, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar.

Wir bitten darzulegen und zu begründen, weshalb die ZUG gGmbH diese Aufgabe nicht bereits im Jahr 2025 für alle noch nicht in Bearbeitung befindlichen Vorgänge wahrnehmen kann.

6.3 Stellungnahme des BMWK

Sie haben bestätigt, dass die GIZ GmbH weiterhin für die Prüfung der VN/SB zuständig sei. Hierbei bestehe keine Interessenkollision zum Wettbewerbsverfahren der IKI, da die GIZ GmbH nicht mehr prozessbegleitend bei der Projektauswahl beteiligt sei. Zudem handele es sich beim Prüf-Team der GIZ GmbH um eine Einheit, die organisatorisch von den operativen Bereichen der GIZ GmbH getrennt sei und für die besondere Pflichten hinsichtlich der Neutralität und Verschwiegenheit schriftlich vereinbart worden seien.

Hinsichtlich des Kapazitätsaufbaus bei der ZUG gGmbH sei zu berücksichtigen, dass die Nachfrage nach Personal des gehobenen Dienstes im kaufmännisch-rechtlichen Bereich weiterhin sehr hoch sei. Die Neugewinnung entsprechenden Personals stelle für alle Projektträger sowie Bundes- und Landesbehörden eine große Herausforderung dar. Für die ZUG gGmbH sei es bereits jetzt eine Herausforderung, den Status quo zu halten. Nach jetziger Arbeitsmarktsituation würde eine vollständige Übernahme der VN/SB-Prüfungen der IKI zu Beginn 2025 eine erhebliche Herausforderung darstellen, da entsprechendes Personal innerhalb eines Jahres zu gewinnen, einzuarbeiten und zu schulen wäre.

Bisher bestünden vertragliche Vereinbarungen zwischen BMWK und ZUG gGmbH für die Prüfung der neu eingehenden VN/SB ab dem 1. Januar 2025. Die Rücknahme der vollständigen VN/SB wäre auch betriebswirtschaftlich ineffizient, da bei der GIZ GmbH entsprechendes Personal vorhanden sei.

Der vereinbarte stetige Wiederaufbau des Prüfteams bei der ZUG gGmbH ab dem Jahr 2024, die komplette Übernahme der Prüfung neu eingehender VN/SB ab dem Jahr 2025 sowie die Abarbeitung bereits eingegangener VN/SB durch die GIZ GmbH bis zum Jahr 2027 ermöglichen einen reibungslosen Übergang mit möglichst geringem Aufwand unter bestmöglicher Nutzung vorhandener und neuer Ressourcen. Da das Ende der VN/SB-Prüfung durch die GIZ GmbH mit der bestehenden Vereinbarung festgeschrieben sei und ein gleitender Übergang

die Übernahme dieser Aufgabe durch ZUG gGmbH wesentlich vereinfache und Reibungsverluste minimiere, sehen Sie hierin eine zielführende Lösung.

6.4 Abschließende Würdigung

Das Risiko einer Interessenkollision bei der GIZ GmbH hängt nicht allein davon ab, ob diese bei der Projektauswahl prozessbeteiligt ist. Es besteht bereits dadurch, dass die GIZ GmbH durch ihre Beauftragung, die VN/SB zu prüfen, Kenntnis über kaufmännisch-rechtliche Sachverhalte anderer Durchführer erhält, mit denen sie bei Förderaufrufen im Wettbewerb steht. Insofern sollte dieser Übergangslösung schnellstmöglich beendet werden. Dabei erscheint es uns gerechtfertigt, dass die GIZ GmbH Anfang 2025 nur noch die Fälle abschließt, mit deren Prüfung sie **bereits begonnen** hat.

Wir halten es jedoch nach wie vor für geboten, dass die ZUG gGmbH Anfang 2025 auch die VN/SB übernimmt, die der GIZ GmbH bis dahin zwar bereits vorliegen, mit deren Bearbeitung sie jedoch noch nicht begonnen hat, da zu diesen Fällen noch Unterlagen fehlen. Diese VN/SB sollten zum 1. Januar 2025 zur Bearbeitung an die ZUG gGmbH übergeben werden.

Wir haben Sie zwischenzeitlich um Mitteilung gebeten, wie viele Fälle voraussichtlich bei der GIZ GmbH über den 31. Dezember 2024 hinaus verbleiben werden. Hierzu haben Sie uns keine Zahl genannt. Sie haben mitgeteilt, dass die bis Ende 2024 eingehenden und vollständig vorliegenden VN/SB bei der GIZ GmbH verbleiben würden. Die ZUG gGmbH übernehme alle neu und vollständig ab dem 1. Januar 2025 eingehenden VN/SB.

Nicht erwähnt haben Sie die Fälle, die zwar bis Ende 2024 bei der GIZ GmbH eingegangen sind, jedoch mangels Vollständigkeit noch nicht bearbeitet werden können. Wir erwarten weiterhin, dass diese Fälle Anfang 2025 zur Bearbeitung an die ZUG gGmbH übertragen werden. Dies halten wir auch vor dem Hintergrund für sachgerecht, dass der ZUG gGmbH die entsprechenden Projekte bereits aufgrund der durch sie durchgeführten Prüfung der Zwischenberichte bekannt sind.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Rogall, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.