

## 5 Kaum wirksam und zu teuer – Europäische Klimaschutzinitiative einstellen

---

### Zusammenfassung

*Die Bundesregierung fördert die Europäische Klimaschutzinitiative (EUKI) seit acht Jahren, ohne dass eine nachhaltige Wirkung erkennbar ist. Zudem sind die Verwaltungskosten für die EUKI deutlich zu hoch.*

*Mit dem Förderprogramm finanziert die Bundesregierung nicht-investive Beratungsprojekte, um europäische Volkswirtschaften und Gesellschaften auf dem Weg zur Klimaneutralität zu unterstützen. Bis Ende 2024 förderte sie 228 Projekte und gab knapp 120 Mio. Euro aus. Laut einer Evaluation im Jahr 2021 hat die EUKI keinen nachhaltigen Nutzen. Die Ergebnisse der Projekte würden nicht weiterverfolgt oder in andere Projekte eingebracht. Trotz dieser Erkenntnisse passte das BMWE seinen Förderansatz nicht grundlegend an.*

*Mit der Umsetzung der EUKI ist die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ) beauftragt. Das BMWE schätzte die Verwaltungskosten rückblickend auf 16,7 % der Gesamtausgaben. Damit lag der Verwaltungsaufwand für die EUKI deutlich über der für das BMWE geltenden Orientierungsgröße von 5 %. Zudem erhielt die GIZ mehr Haushaltsmittel, als sie benötigte. Ende 2024 befanden sich 10,4 Mio. Euro auf ihrem Projektkonto.*

*Die EUKI sollte eingestellt werden. Es ist nicht länger hinnehmbar, ein Förderprogramm zu finanzieren, ohne die angestrebte Wirkung zu erreichen. Die Förderung der vielen kleinteiligen und sehr unterschiedlichen Einzelprojekte ist nicht dazu geeignet, die Programmziele zu erreichen.*

### 5.1 Prüfungsfeststellungen

Seit dem Jahr 2017 will die Bundesregierung mit der EUKI den Übergang zu klimaneutralen Volkswirtschaften und Gesellschaften in Europa unterstützen. Bis Ende 2024 förderte sie das Programm mit knapp 120 Mio. Euro. Finanziert werden nicht-investive

Beratungsprojekte, vorwiegend in den ost- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten sowie in Staaten des Westbalkans. Die weitaus meisten Projekte werden über jährliche Ideenwettbewerbe ausgewählt.

Bis zum Jahr 2021 war das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) für die EUKI zuständig, danach das BMW. Im Herbst 2025 ist die Zuständigkeit wieder auf das BMUKN übergegangen.

## **Kleine Projekte – große Ziele – kaum Wirkung**

Bis Ende 2024 wurden 228 Projekte gefördert, überwiegend auf lokaler und regionaler Ebene. Die Fördersummen beliefen sich durchschnittlich auf 500 000 Euro. Bei den Projekten ging es beispielsweise um:

- Unterstützung der nationalen Wärmestrategie in Polen,
- Vorbereitung der Westbalkanländer auf den EU-Emissionshandel,
- Abfallmanagement in je einer Stadt in Lettland, Estland, Griechenland und Spanien.

Die Ziele der EUKI orientieren sich laut BMW an der umfassenden Zweckbestimmung des Haushaltstitels: Klimapolitischer Dialog und Bildungsarbeit, gegenseitiges Lernen von guten Beispielen, Stärkung der klimapolitischen Kapazitäten und Unterstützung von Transformationsprozessen. Ebenso entscheidend sei eine enge Zusammenarbeit in Form von Netzwerken zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren innerhalb der Europäischen Union.

Eine Evaluation der EUKI im Jahr 2021 untersuchte, inwieweit die Programm- und Förderstruktur der EUKI geeignet ist, deren Ziele zu erreichen. Die EUKI bleibe bei ihrem zentralen Anliegen, effektiv zur Klimaneutralität der Europäischen Union beizutragen, hinter ihren Möglichkeiten zurück. Es fehle an einem nachhaltigen Nutzen:

- **Keine Fortführung der Projekte:** Bei vielen der untersuchten Vorhaben wurden die Projektergebnisse nicht von den politischen Trägern aufgenommen und/oder fortgeführt.
- **Keine Übertragbarkeit positiver Ergebnisse:** Die Möglichkeiten der umsetzenden Organisationen sind begrenzt, bei einem positiven Projektverlauf die positiven Resultate auf weitere Projekte zu übertragen.
- **Keine Verknüpfung zu EU-Förderungen:** Bei einer beträchtlichen Anzahl von Projektvorschlägen waren keine Maßnahmen zur Verbindung zu vorhandenen EU-Förderungen vorgesehen.
- **Kaum längerfristige Kontakte:** Aus den Vernetzungskonferenzen entstanden nur eingeschränkt längerfristige Kontakte für einen fachlichen Austausch.

Das BMW erklärte, es habe die EUKI seit der Evaluation weiterentwickelt. Es geht davon aus, dass sich die EUKI als angesehenes Förderinstrument innerhalb der

Europäischen Union etabliert habe. Die kleinteiligen Projekte ermöglichten es, auf die unterschiedlichen Bedarfe und Potenziale in den einzelnen Ländern einzugehen. Im Übrigen habe man nicht den Anspruch, den Übergang zur Klimaneutralität über das Programm allein zu erreichen.

Auf Programmebene konnte der Bundesrechnungshof keine grundlegenden Änderungen feststellen. Außerdem fehlt weiterhin ein Nachweis, dass die EUKI auf Programmebene nachhaltige Wirkungen erzielt.

## **Hoher Verwaltungsaufwand**

Mit der Durchführung der Ideenwettbewerbe ist die GIZ beauftragt. Ihr entsteht dabei nach Angaben des BMW „Vollzugsaufwand“ für die reine Projektverwaltung. So etwa bearbeite sie Anträge und prüfe Verwendungsnachweise. Außerdem habe die GIZ „ausgelagerten Projektaufwand“. Sie berate und unterstütze Partnerorganisationen, insbesondere solche, die auf europäischer Ebene unerfahren seien.

Den Anteil des „Vollzugsaufwands“ an den Ideenwettbewerben im Zeitraum 2020 bis 2023 gab das BMW mit 16,7 % an. Grundlage seien plausibilisierte Erfahrungswerte der GIZ, denn nicht alle Kosten würden buchhalterisch gesondert erfasst. Wird der ebenfalls geschätzte „ausgelagerte Projektaufwand“ hinzugerechnet, ergibt sich ein Anteil von 21 %.

## **Brachliegende Millionen**

Dem Auftrag an die GIZ liegt der Generalvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der GIZ zugrunde. Laut Generalvertrag erhält die GIZ die erforderlichen Kassenmittel im Wege des Abrufverfahrens. Hiervon abweichend wurde mit der GIZ vereinbart, dass die Mittelversorgung für die EUKI mittels Überweisungsverfahren erfolgt: Die GIZ fordert die zugesagten Haushaltsmittel quartalsweise an, das BMW überweist die angeforderte Summe. Die GIZ rechnet dann jährlich ihre Kosten ab.

Im Generalvertrag ist des Weiteren ausgeführt, dass die GIZ Bundesmittel nur am Tage des Bedarfs und nur insoweit in Anspruch nehmen darf, als sie diese für fällige Zahlungen benötigt. Die GIZ erläuterte, dass sich die Weiterleitung der Haushaltsmittel an die Partnerorganisationen häufig verzögere. Ende 2024 befanden sich auf ihrem Projektkonto 10,4 Mio. Euro.

## 5.2 Würdigung

### **Mangelhafter Förderansatz**

Der Bundesrechnungshof hält die geförderten Projekte für ungeeignet, die übergreifenden Ziele der EUKI zu erreichen. Die Diskrepanz zwischen den ambitionierten Zielen des Programms und den erwünschten Wirkungen der kleinteiligen Projekte ist zu groß. Ohne eine übergreifende Strategie wirken die zahlreichen und sehr unterschiedlichen Einzelprojekte nur punktuell – in räumlicher wie in zeitlicher Hinsicht. Viele Projekte werden weder fortgeführt noch dupliziert. Ihre bestenfalls begrenzte Wirkung verpufft – einen spürbar nachhaltigen Nutzen für den Klimaschutz gibt es nicht. Auf dem Weg zur Erreichung der EUKI-Programmziele sind die Projekte somit lediglich „ein Tropfen auf den heißen Stein.“

### **Förderprogramm zu verwaltungsaufwändig**

Die Ausgaben des BMW für die Durchführung der EUKI sind zu hoch. Für den Einzelplan des BMW gilt ein Anteil von 5 % der Gesamtausgaben als Orientierungsgröße. Der geschätzte Aufwand für die reine Projektverwaltung lag im Zeitraum 2020 bis 2023 mit 16,7 % weit darüber. Ein so hoher Anteil ist nicht akzeptabel. Dies gilt erst recht für einen Anteil von 21 %, der sich ergibt, wenn der „ausgelagerte Projektaufwand“ einbezogen wird.

### **Projektmittel nicht bedarfsgerecht ausgezahlt**

Das BMW hat gegen das haushaltsrechtliche Fälligkeitsprinzip verstoßen. Danach dürfen Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Im Wege des vereinbarten Überweisungsverfahrens erhielt die GIZ über Jahre mehr Mittel vom BMW als sie benötigte. Deutlich wird dies an dem hohen Guthaben auf ihrem Projektkonto.

Die Mittelversorgung der GIZ sollte auf das Abrufverfahren umgestellt werden. Zudem ist die GIZ aufzufordern, die derzeit auf ihrem Projektkonto vorhandenen und nicht für fällige Zahlungen benötigten Mittel – einschließlich etwaiger Zinsen – an die Bundeskasse zurückzuzahlen.

## 5.3 Stellungnahme

Das BMW hat mitgeteilt, es stelle innerhalb der jährlichen Ideenwettbewerbe sicher, dass die Projekte zu den Programmzielen beitragen. Dies gelinge durch die

Ausgestaltung der Förderkonditionen und die Auswahl der Projekte. Des Weiteren zeige sich am Wirkungsmonitoring der GIZ sowie an den Schluss- und Sachberichten der umsetzenden Organisationen, dass die EUKI grenzüberschreitendes Lernen und Zusammenarbeit fördere. Gleichwohl hat das BMWÉ angekündigt, dass das künftig zuständige Ressort eine kritische Überprüfung der EUKI vornehmen werde. Diese Überprüfung solle an eine Evaluation anknüpfen. Den Evaluationsauftrag wolle man noch im Jahr 2025 ausschreiben.

Zum Verwaltungsaufwand für die EUKI hat das BMWÉ ausgeführt, dass der „ausgelagerte Projektaufwand“ der GIZ den jeweiligen Projekten zuzurechnen sei. Die GIZ übernehme dabei originäre Aufgaben der umsetzenden Organisationen. Diese Aufgaben gingen über die Leistungen einer administrierenden Stelle hinaus. Folglich handle es sich bei dem Auftrag an die GIZ nicht um eine Projektträgerschaft.

Weiter hat das BMWÉ angemerkt, dass der genannte Richtwert von 5 % Projektträgerkosten auf eine Empfehlung zurückgehe, die ursprünglich für Projektträgerleistungen bei der Förderung von Forschung und Entwicklung galt. Während solche Förderungen vielfach investive Projekte mit großem Finanzvolumen unterstützten, fördere die EUKI nicht-investive Beratungsprojekte mit geringerem Finanzvolumen. Gleichwohl hat das BMWÉ dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass zu hohe administrative Kosten zu vermeiden seien. Künftig wolle es administrative Anteile – in einer Höhe wie vorliegend – deutlich senken.

Zur Mittelversorgung hat das BMWÉ erklärt, dass es das vereinbarte Verfahren anlässlich der Hinweise des Bundesrechnungshofes geprüft habe. Für künftige Projekte wolle es auf das Abrufverfahren umstellen. Inwieweit eine solche Umstellung für laufende Projekte möglich sei, werde geprüft.

## 5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die EUKI einzustellen. Die Förderung der vielen kleinteiligen und sehr unterschiedlichen Einzelprojekte ist nicht dazu geeignet, die Programmziele zu erreichen. Diese Erkenntnis liegt spätestens seit der Evaluation im Jahr 2021 vor. Dennoch hat das BMWÉ versäumt, seinen Förderansatz grundlegend anzupassen. Es ist nicht länger hinnehmbar, Ausgaben für ein Förderprogramm zu leisten, ohne die gewünschte, nachhaltige Wirkung zu erreichen. Die vom BMWÉ angeführten Verweise auf das Wirkungsmonitoring sowie die Schluss- und Sachberichte führen zu keiner anderen Einschätzung. Diese betrachten lediglich die Einzelprojekte und deren mögliche Wirkung. Zur Gesamtwirkung auf Programmebene enthalten sie keine Aussage.

Ob die GIZ vorliegend eine „klassische“ Projektträgerin ist, kann dahingestellt bleiben. Der Anteil von 16,7 % entstand ihr jedenfalls bei der reinen Projektverwaltung. Der

Hinweis des BMWF zur Orientierungsgröße von 5 % läuft ins Leere. Denn dieser Richtwert ist für das BMWF allgemein anerkannt, unabhängig vom ursprünglichen Anwendungsbereich und vom jeweiligen Projektvolumen.

Das nunmehr zuständige BMUKN sollte die Haushaltsmittel – für die laufenden Projekte – über das Abrufverfahren bereitstellen. Neue Projekte sollte es aufgrund der empfohlenen Einstellung nicht mehr initiieren. Es hat darauf zu achten, dass die GIZ nur die benötigten Bundesmittel abruft. Darüber hinaus hat die GIZ die nicht bedarfsgerecht erhaltenen Mittel – einschließlich etwaiger Zinsen – an die Bundeskasse zurückzuzahlen.