

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie über die Prüfung

Internationale Energiezusammenarbeit

Kapitel 6092 Titel 687 02



13. Juni 2025

Geschäftszeichen: III 1 - 0001630

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkung.....	13
2	Haushaltsmittel für die IEZ.....	15
2.1	Schlüsse aus den Minderausgaben ziehen	15
2.2	Grundlagen für sachgerechte Veranschlagung legen.....	18
2.3	Würdigung und Empfehlungen	20
2.4	Stellungnahme des BMWÉ.....	21
2.5	Abschließende Würdigung	22
3	Ziele, Wirtschaftlichkeit und Erfolg der IEZ.....	22
3.1	Wirtschaftlichkeit belegen	22
3.2	Erfolgskontrollen durchführen.....	24
3.3	Würdigung und Empfehlungen	27
3.4	Stellungnahme des BMWÉ.....	28
3.5	Abschließende Würdigung	29
4	Klima- und Energiepartnerschaften – KEP.....	29
4.1	Anbahnung von KEP	31
4.2	Beauftragungen der DO.....	35
4.3	Kostentransparenz der DO-Leistungen	41
5	Energiewende-Reiseführer	43
5.1	Wirkungen und Wirtschaftlichkeit nachweisen	43
5.2	Würdigung und Empfehlungen	45
5.3	Stellungnahme des BMWÉ.....	45
5.4	Abschließende Würdigung	45
6	Fazit	46

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

adelphi *adelphi consult GmbH*

AHK *Auslandshandelskammern*

B

BAFA *Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

D

dena *Deutsche Energie-Agentur GmbH*

DO *Durchführungsorganisationen*

G

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

Guidehouse *Guidehouse Energy Germany GmbH*

I

IEA *Internationale Energieagentur*

IEZ *Internationale Energiezusammenarbeit*

IRENA *Internationale Organisation für Erneuerbare Energien*

K

KAP *Klimaaußenpolitikstrategie der Bundesregierung*

KEP *Klima- und Energiepartnerschaften*

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

S

SDA *Saudi-Arabien*

U

UK *United Kingdom*

V

VAE *Vereinigte Arabische Emirate*

VV *Verwaltungsvorschrift*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) finanziert seit über 15 Jahren Maßnahmen der Internationalen Energiezusammenarbeit (IEZ) – seit dem Jahr 2011 aus dem Sondervermögen Klima- und Transformationsfonds (KTF). Insgesamt verausgabte das BMWE seitdem etwa 276 Mio. Euro für die IEZ, davon 228 Mio. Euro (83 %) allein in den letzten sechs Jahren. Im Jahr 2024 waren es knapp 45 Mio. Euro.

Mit der IEZ will die Bundesregierung für die deutsche und globale Energiewende werben. Sie soll zum globalen Klimaschutz, zur Energiesicherung Deutschlands und zur Förderung der deutschen Außenwirtschaft im Energiebereich beitragen („Zieltrias“). Das BMWE setzt die IEZ über bilaterale und multilaterale Maßnahmen um. Die bilaterale IEZ besteht im Wesentlichen aus den sogenannten Klima- und Energiepartnerschaften (KEP) mit inzwischen 33 Partnerländern. Im Rahmen der multilateralen IEZ engagiert sich das BMWE in internationalen Energieorganisationen, Dialogforen und weiteren Initiativen.

Der Bundesrechnungshof hat die IEZ geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWE hält er abschließend Folgendes fest:

0.1

Der Mittelabfluss für die IEZ lag in den Jahren 2019 bis 2023 zwischen 37 und 77 % der vorgesehenen Ansätze. Das BMWE hat die Gründe weder analysiert noch daraus Schlussfolgerungen für die weitere Veranschlagung gezogen. Laut BMWE sind die geringen Mittelabflüsse nicht auf die Umsetzung der KEP, sondern möglicherweise auf andere Bereiche des Titels oder Maßnahmen der IEZ zurückzuführen. Erst im Haushaltsplan 2024 ist der Titelan-satz deutlich niedriger veranschlagt worden.

Für die KEP hatte dies jedoch keine wesentlichen Auswirkungen, da das BMWE den IEZ-Titel kurze Zeit später – im Haushaltsvollzug 2024 – zulasten eines anderen Titels verstärkte. Die Notwendigkeit, die KEP, wie vom BMWE angekündigt, unter die Lupe zu nehmen und zu priorisieren, war damit fürs Erste aufgeschoben. Stattdessen führte das BMWE die KEP auf dem Niveau des Jahres 2023 fort.

Das BMWE ermittelt die Kosten für die KEP nicht getrennt nach Partnerländern. Dies ist nicht nachvollziehbar. Allein die volkswirtschaftlichen sowie klima- und energiepolitischen Unterschiede zwischen den 33 Partnerländern der KEP sind so groß, dass daraus sehr unterschiedliche Bedarfe hervorgehen dürften.

Das BMWF sollte die Notwendigkeit für einzelne KEP sowie den jeweiligen fachlichen Bedarf länderspezifisch ermitteln. Nur so lässt sich der Mittelbedarf verlässlich feststellen. Maßgeblich darf nicht sein, wie viele Haushaltsmittel zu erwarten sind, sondern wie die übergeordneten Ziele der IEZ wirtschaftlich erreicht werden können.

Ganz grundsätzlich sollte das BMWF den Mittelbedarf für alle Maßnahmen der IEZ – auch den multilateralen Bereich – mit Blick auf die Ziele der IEZ nachvollziehbar ermitteln. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sind bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IEZ zu berücksichtigen.

Das BMWF kann nicht nachvollziehen, dass Minderausgaben beim Titel Auswirkungen auf die Mittelausstattung der KEP haben müssten. Die Mittelausstattung der KEP werde mittels Auftragswertschätzung bei der Auftragsvergabe festgelegt. Dabei würden aktuelle Preise und bisherige Kosten berücksichtigt. Dennoch will das BMWF die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

Maßgeblich für die Veranschlagung von Ausgaben ist eine Bedarfsanalyse, die die Notwendigkeit der Ausgaben begründet (§ 6 BHO). Auftragswertschätzungen auf Grundlage aktueller Preise und bisheriger Kosten ersetzen eine solche Analyse nicht. Dies gilt für alle Bereiche der IEZ und gerade auch für die KEP als größtem Ausgabeblock der IEZ. Für die KEP muss der Bedarf je Partnerland ermittelt werden. (Nummer 2)

0.2

Das BMWF hat bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IEZ insgesamt und ihre verschiedenen Maßnahmen durchgeführt. Messbare Ziele hat es für die IEZ nicht festgelegt. Zudem hat es den Erfolg der IEZ nicht kontrolliert. Damit fehlen für die IEZ zentrale Voraussetzungen für ein wirtschaftliches Vorgehen und eine sparsame Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln.

Das BMWF muss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IEZ durchführen, aus der die Notwendigkeit für die finanzierten bilateralen und multilateralen Maßnahmen als relevante, geeignete und wirtschaftliche Lösungsmöglichkeiten hervorgeht. Zudem muss es eine umfassende Erfolgskontrolle der IEZ mit Blick auf die Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit der finanzierten Maßnahmen durchführen. Dies ist haushaltsrechtlich vorgeschrieben und angesichts der über 15-jährigen Umsetzungsdauer der IEZ längst überfällig.

Das BMWF hat bestätigt, dass es keine übergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle für die Gesamtheit aller Maßnahmen und Instrumente der IEZ durchgeführt hat. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes ließen insgesamt eine Würdigung der IEZ als umfassendes Instrument vermissen. Die IEZ sei die Summe verschiedener Einzelmaßnahmen, die unter Anwendung unterschiedlichster Haushaltsinstrumente wie Zuschüsse, Zuwendungen oder Beauftragungen umgesetzt würden. Die Verzahnung dieser Einzelmaßnahmen

sei Gegenstand permanenter Bemühungen sowohl innerhalb des BMW-E als auch im Ressortkreis. Der Forderung nach einer übergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle könne das BMW-E nicht zustimmen, da die Einzelmaßnahmen der IEZ unterschiedliche Ziele verfolgten. Gleichzeitig wolle es die Richtigkeit seiner Einschätzung bei anstehenden Beschaffungszeiträumen überprüfen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Feststellungen und Empfehlungen. Die Betrachtung der IEZ als Summe verschiedener Einzelmaßnahmen entbindet das BMW-E nicht von der Verpflichtung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle durchzuführen. Die vom BMW-E angeführten permanenten Bemühungen, innerhalb des BMW-E als auch im Ressortkreis die Einzelmaßnahmen miteinander zu verzahnen, ersetzen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle. So sind ungeachtet unterschiedlicher Zielschwerpunkte der verschiedenen Maßnahmen die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit und der Erfolg einer jeden Maßnahme sicherzustellen. Dies gilt auch für den „Mix“ aus diesen Maßnahmen, mit denen das BMW-E die Erreichung seiner Zieltrias sicherstellen will. (Nummer 3)

0.3

Für die Auswahl der KEP-Partnerländer gibt es keine festen Kriterien. Einerseits hat das BMW-E erklärt, dass die bisherigen KEP das Ergebnis eines „intuitiven“ Entwicklungsprozesses seien. Andererseits hat es auf die Berücksichtigung wirtschafts-, energie- und klimapolitischer sowie geopolitischer Leitlinien verwiesen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb das BMW-E KEP mit den aktuell 33 Partnerländern unterhält und nicht mit anderen Ländern, mit denen Deutschland ebenfalls in einem wirtschafts-, handels-, und energiepolitischen Austausch steht. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, klar definierte Kriterien für die künftige Auswahl der Partnerländer zu erarbeiten. „Intuition“ ist kein haushaltsrechtlicher Maßstab und kann keine ernsthafte Begründung für finanzwirksame Maßnahmen sein.

In seiner Stellungnahme hat das BMW-E erneut darauf hingewiesen, dass die Länderauswahl das Ergebnis interner Abwägungsprozesse sei. Das Partnerschaftsportfolio werde flexibel angepasst. Die konkrete Auswahl der Partnerländer erfolge nicht schematisch, berücksichtige aber aktuelle außenpolitische Erwägungen und orientiere sich an der Zieltrias der IEZ.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass das BMW-E die Partnerländer anhand vorab festgelegter Kriterien auswählen sollte. Ein klarer Maßstab hilft, die Auswahl zielgerichtet zu steuern. Die Kriterien sollten so gefasst werden, dass dynamische Entwicklungen berücksichtigt werden können. (Nummer 4.1)

0.4

Mit der Umsetzung der KEP hat das BMW die folgenden vier Durchführungsorganisationen (DO) beauftragt: adelphi consult GmbH (adelphi), die Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena), die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ) und die Guidehouse Energy Germany GmbH (Guidehouse). Zu den KEP-Leistungen der DO zählt beispielsweise die Durchführung von Konferenzen, Workshops und Delegationsreisen. Die Maßnahmen finden in Deutschland statt oder vor Ort in den Partnerländern.

Die vier DO erbringen ihre KEP-Leistungen für bestimmte Ländergruppen. Adelphi und Guidehouse sind pro Ländergruppe für maximal vier „Industrieländer“ zuständig. Die Gruppe der „Länder Osteuropas und Zentralasiens“ wird von der dena betreut, hier sind fünf Partnerländer vertreten. Für die übrigen 17 Partnerländer – sie sind der Gruppe der „Schwellen- und Entwicklungsländer“ zugeordnet – ist die GIZ verantwortlich. Während das BMW die dena und die GIZ im Wege der Inhouse-Vergabe beauftragt hat, sind die Aufträge an adelphi und Guidehouse das Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung.

Die Aufträge für die KEP-Leistungen gingen nicht immer nahtlos ineinander über. Lücken in der Vertragslaufzeit bzw. im Umsetzungszeitraum gab es bei allen vier DO. Fehlt es an durchgehenden Aufträgen, kann sich dies negativ auf die KEP auswirken. Eine bislang verlässliche Zusammenarbeit zwischen dem Partnerland, dem BMW und den DO kann dadurch beeinträchtigt werden. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, ein Vertragsmanagement einzuführen.

Das BMW hat erklärt, dass geringfügige Beauftragungslücken aus Verzögerungen beim Ausschreibungsverfahren resultierten. Im Übrigen sei es gelungen, auch in schwierigen Haushaltssituationen in engem Zusammenwirken mit den DO eine durchgängige Leistungserbringung zu ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, ein Vertragsmanagement einzuführen. Eine frühzeitige Vorbereitung der Beauftragungen würde sich positiv auf die Steuerung der KEP auswirken und den DO mehr Planungssicherheit bieten. (Nummer 4.2)

0.5

Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, dass die – lückenhaft dokumentierte – Entscheidungsfindung bei der DO-Auswahl sachgerecht war. Das BMW hat die dena und die GIZ per Inhouse-Vergabe beauftragt, ohne zuvor Handlungsalternativen – wie beispielsweise eine öffentliche Ausschreibung – zu prüfen. Das BMW hat in diesen Fällen nicht ermittelt, ob es andere DO mit länderspezifischer Expertise gegeben hätte. Zudem hat es vor Auftragserteilung an die dena und die GIZ nicht ausreichend die Zusammensetzung und Größe der jeweiligen Ländergruppe hinterfragt. Im Fall der vergleichsweise großen Gruppe der

Schwellen- und Entwicklungsländer dürfte dies einen möglichen Wettbewerb zwischen potenziellen DO besonders stark einschränken. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es einen Markt für KEP-Leistungen auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern gibt und weitere DO entsprechende Angebote abgeben könnten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWE sämtliche Handlungsalternativen vergleicht, bevor es einen DO-Auftrag vergibt. Das BMWE muss sich über das aktuelle Marktpotenzial für KEP-Leistungen und die länderspezifische DO-Expertise informieren. Zudem sollte es für die Zusammensetzung und Größe der Ländergruppen nachvollziehbare Kriterien entwickeln. Dabei muss das BMWE seine Erwägungen vollständig in seinen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dokumentieren.

Das BMWE hat zur Ländergruppe der „Schwellen- und Entwicklungsländer“ mitgeteilt, dass diese Bündelung gerechtfertigt gewesen sei. Gleiches gelte für das gewählte Vergabeverfahren der Inhouse-Vergabe. Das Interesse alternativer Anbieter für KEP-Leistungen sei bekannt gewesen und gewürdigt worden. Es habe jedoch an der tatsächlichen Leistungs- und Lieferfähigkeit gefehlt. Gleichwohl wolle das BMWE die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei künftigen Aufträgen berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMWE seine Ankündigung umsetzt und die Hinweise des Bundesrechnungshofes zum Vergabeverfahren sowie zur Größe und Zusammensetzung der Ländergruppen aufgreift. (Nummer 4.2)

0.6

Das BMWE hat in seinen Leistungsbeschreibungen zu den KEP-Aufträgen an die dena und die GIZ keine länderspezifischen Vorgaben integriert. Es hat länderspezifisch weder die Ausgangslage und den Handlungsbedarf ermittelt noch entsprechende Ziele festgelegt. Solche Aufgaben dürfen nicht auf die DO „abgewälzt“ werden. Das BMWE sollte in seinen Leistungsbeschreibungen festlegen und erläutern, welche KEP-Maßnahmen aus welchen Gründen in einem bestimmten Partnerland erforderlich sind. Das BMWE hat sich zur Kritik des Bundesrechnungshofes in seiner Stellungnahme nicht geäußert. (Nummer 4.2)

0.7

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die vier DO ihre KEP-Leistungen auf unterschiedliche Weise kalkulieren und abrechnen. Während adelphi, Guidehouse und seit kurzem auch die dena die erwarteten bzw. angefallenen Kosten pro Land und Jahr abbilden, differenziert die GIZ nicht zwischen den Kosten für einzelne Länder oder kleinere Ländergruppen. Auch wenn die geltende Rahmenvereinbarung zwischen dem BMWE und der GIZ nicht zu einer detaillierteren Aufstellung verpflichtet, sollte es im Erkenntnis- und Steuerungsinteresse

des BMWE liegen, zu wissen, wie teuer die KEP-Leistungen in den einzelnen Partnerländern sind. Das BMWE muss einheitliche Transparenzstandards für die Kalkulation und Abrechnung der DO-Leistungen festlegen.

Das BMWE hat bestätigt, dass die Erbringung der KEP-Leistungen in den jeweiligen Partnerschaften zu unterschiedlichen Kosten führe. Wenngleich seit dem Jahr 2018 keine länderspezifischen Leistungspakete mehr beauftragt würden, ermöglichten es die Rahmenverträge jederzeit eine ländergenaue Abrechnung der Kosten für die KEP-Leistungen zu verlangen. Diese Möglichkeit wolle das BMWE in künftigen Beauftragungen klarstellend erwähnen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes genügt es nicht, dass die DO die Kostenübersichten nur „auf Abruf“ vorlegen müssen. Alle DO – auch die GIZ – sollten hierzu ohne separate Aufforderung verpflichtet sein. Dies ermöglicht schnellere Rückschlüsse zur Wirtschaftlichkeit der DO-Leistungen und zur Wirtschaftlichkeit einzelner KEP. (Nummer 4.3)

0.8

Im Jahr 2019 hat das BMWE aus Mitteln der IEZ die Erstellung eines „Reiseführer Energiewende in Deutschland“ gefördert. Der Reiseführer stelle ein hervorragendes Instrument der Werbung für Deutschland und deutsche Technologien dar und solle „Begeisterung und Interesse für die Energiewende“ vermitteln. Er solle interessante touristische Ziele mit Bezug zur Energiewende und Energieeffizienz präsentieren und deren enormen wirtschaftlichen Chancen für den Standort Deutschland in originellem Format aufzeigen.

Inwieweit das BMWE diese Ziele mit dem Reiseführer erreicht hat, konnte es nicht darlegen. Zudem konnte es wesentliche Sachverhalte zur Entwicklung des Reiseführers – wie Auflagenzahl oder Umfang der Nachfrage nach dem Reiseführer – nicht nachweisen.

Das BMWE muss die Umsetzung aller Maßnahmen der IEZ künftig sachgerecht begleiten und den Erfolg kontrollieren. Planung, Umsetzung und Abschluss aller Maßnahmen muss es vollständig dokumentieren.

Mit seiner Stellungnahme hat das BMWE weitere Informationen zu dieser Maßnahme übermittelt, beispielsweise zur Stückzahl und zu aktuellen Restbeständen. Der Reiseführer sei von zahlreichen deutschen Botschaften bestellt worden und habe sehr gute Rückmeldungen verschiedener Nutzergruppen erhalten. Künftig wolle man die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei ähnlich gelagerten Fällen berücksichtigen.

Ungeachtet der weiteren Informationen bleiben zentrale Fragen offen, insbesondere zur Wirtschaftlichkeit der Vorgehensweise des BMWE und warum die Beschaffung des Reiseführers nicht im Wettbewerb vergeben wurde. Künftig muss das BMWE Wirtschaftlichkeit und Erfolg bei allen finanzwirksamen Maßnahmen untersuchen und Leistungen ordnungsgemäß beschaffen. (Nummer 5)

0.9

Obwohl das BMWF schon seit über 15 Jahren die IEZ finanziert, hat es immer noch nicht ihren konkreten Erfolg nachgewiesen. Es ist offen, welchen Beitrag die Maßnahmen zu den drei übergeordneten Zielen der IEZ leisten. Das BMWF muss sich an die haushaltsrechtlichen Vorgaben halten und eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen. Dies erfordert insbesondere eine Bedarfsanalyse und die Festlegung konkreter, messbarer Ziele. Zudem muss das BMWF regelmäßig überprüfen, ob die Maßnahmen wirken. Sollte es den Erfolg nicht nachweisen können, sollte die IEZ beendet werden.

1 Vorbemerkung

Deutschland steht weltweit mit zahlreichen Staaten und Organisationen in einem energiepolitischen und energiewirtschaftlichen Austausch. Einen Teil dieser Aktivitäten finanzieren Sie aus dem Untertitel „Internationale Energiezusammenarbeit“ (IEZ) des Kapitels 6092 Titel 687 02 im Sondervermögen KTF.¹ Seit Erstveranschlagung des Titels im KTF im Jahr 2011 verausgabten Sie etwa 276 Mio. Euro für die IEZ, davon 228 Mio. Euro allein in den letzten sechs Jahren (83 %). Im Jahr 2024 verausgabten Sie für die IEZ knapp 45 Mio. Euro.

Mit der IEZ wollen Sie für die deutsche und globale Energiewende werben. Es war bislang die Absicht der Bundesregierung, die IEZ weiter auszubauen. Sie setzen die IEZ über bilaterale und multilaterale Maßnahmen um.

Bilaterale IEZ

Die bilaterale IEZ gestalten Sie im Wesentlichen über Partnerschaften und Dialoge. Diese beiden Kooperationsformen werden in dieser Prüfungsmitteilung unter dem Kürzel KEP – Klima- und Energiepartnerschaften – zusammengefasst.² Zum Zeitpunkt unserer Prüfung gab es KEP mit 33 Partnerländern. Grundlage der KEP sind in der Regel völkerrechtlich unverbindliche Absichtserklärungen oder Vereinbarungen. Die Partnerschaften sind durch feste Strukturen in Form von Gremien oder Arbeitsgruppen gekennzeichnet. Je nach Schwerpunktsetzung handelt es sich um Energie-, Klima- oder Wasserstoffpartnerschaften oder eine Kombination aus diesen. Die Dialoge sind in der Regel eine informelle Vorstufe zu einer angestrebten Partnerschaft.

Der Austausch in den KEP findet über vielfältige Formate statt: Es gibt Steuerungsgruppen, Sekretariate und Beiräte sowie Großveranstaltungen, Konferenzen und Branchentreffen. Weitere Formate sind Workshops, Delegations- und Studienreisen, Pilotprojekte oder Studienaufträge. Für die Umsetzung dieser KEP-Aktivitäten sind die vier DO adelphi, dena, GIZ und Guidehouse zuständig – sie erbringen entsprechende Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Während Sie die GIZ und die dena im Wege von Inhouse-Vergaben beauftragt haben, sind die Aufträge an adelphi und Guidehouse das Ergebnis einer öffentlichen Ausschreibung.

Neben den KEP finanzieren Sie aus dem Untertitel für die IEZ weitere bilaterale Maßnahmen und Projekte mit Ländern außerhalb der Europäischen Union. Zum Zeitpunkt

¹ In dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung kürzen wir die aus Kapitel 6092 Titel 687 02 Untertitel 1 finanzierten Maßnahmen der Internationalen Energiezusammenarbeit mit „IEZ“ ab.

² Einige Akteure sprechen stellenweise von „Energiepartnerschaften (EP)“ und „Energiedialogen (ED)“. Auch diese werden für die Zwecke der Prüfung von der Abkürzung KEP erfasst.

unserer Prüfung waren dies Chile, Namibia und die Ukraine. Mit diesen Ländern unterhalten Sie zugleich KEP.

Multilaterale IEZ

Sie setzen die IEZ auch über multilaterale Maßnahmen um. Mit der Durchführung solcher Maßnahmen beauftragen Sie zum Teil ebenfalls DO. Sie engagieren sich in internationalen Energieorganisationen, Energie-Dialogforen und -Initiativen. Dazu gehören beispielsweise die Internationale Energieagentur (IEA) und die Internationale Organisation für Erneuerbare Energien (IRENA). Zudem unterstützen Sie Aktivitäten der G7/G20, Veranstaltungen wie den „Berlin Energy Transition Dialogue“ oder „Internationale Konferenzen zu Erneuerbaren Energien (IRECs)“. Sie sind außerdem aktiv in globalen Foren, Netzwerken und Allianzen, wie dem „Clean Energy Ministerial“, „REN21“³ oder der „International Solar Alliance“.

Zuständigkeiten im BMWF

Die Fachzuständigkeiten bei der IEZ wechselten in den letzten Jahren mehrfach innerhalb Ihres Hauses und waren zum Zeitpunkt unserer Prüfung über zwei Abteilungen und mehrere Referate verteilt: Für die fachliche Betreuung der KEP waren in Abteilung V ein Grundsatz- und fünf Länderreferate verantwortlich. Das Grundsatzreferat (VB1) nahm – neben einzelnen KEP – die übergreifende Koordinierung der KEP wahr. Die Titelnutzung des IEZ-Titels war Aufgabe eines weiteren Referates in Abteilung V (VB2). Für die multilaterale IEZ war ein Referat in Abteilung K zuständig (KC2).

Prüfung der IEZ

Wir haben die IEZ geprüft. Dabei haben wir uns im Wesentlichen auf das Verwaltungshandeln seit dem Jahr 2018 konzentriert. Unsere Feststellungen sind jedoch nicht auf diesen Zeitraum beschränkt, sondern beziehen sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung bei der IEZ insgesamt.

Für die Prüfung der IEZ haben wir zahlreiche Gespräche mit allen Ihren zuständigen Referaten geführt, den verfügbaren elektronischen Aktenbestand eingesehen und Ihre Antworten auf mehrere Fragebögen berücksichtigt. Zudem haben wir Informationsgespräche mit den vier DO der KEP sowie mit dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) geführt.

³ Ein von Deutschland im Jahr 2004 mitgegründetes globales Netzwerk im Bereich Erneuerbare Energien.

Diese Abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt Ihre Stellungnahme zu unseren Feststellungen und Empfehlungen. In Ihrer Stellungnahme haben Sie darauf hingewiesen, dass Mängel in der Dokumentation einzelner Entscheidungsprozesse teilweise auf die verschiedenen Zuständigkeitsänderungen innerhalb Ihres Hauses infolge des Regierungswechsels ab dem Jahr 2021 zurückzuführen seien und sich daher künftig nicht wiederholen sollten. Wir weisen darauf hin, dass eine ordnungsgemäße Aktenführung nicht von etwaigen Regierungswechseln abhängig sein darf, sondern stets von der jeweils zuständigen Organisationseinheit sicherzustellen ist. Dazu hat sie auch darauf hinzuwirken, dass ihr alle Vorgänge vollständig dokumentiert übergeben werden.

2 Haushaltsmittel für die IEZ

Der Titel 687 02 wurde erstmals im ersten Wirtschaftsplan des Sondervermögens Energie- und Klimafonds im Jahr 2011 ausgebracht – damals mit einem Ausgaben-Soll von 7 Mio. Euro. Aus dem Titel finanzieren Sie neben der IEZ (Untertitel 1) auch Maßnahmen der Internationalen Rohstoff- und Technologiezusammenarbeit (Untertitel 2 und 3). Der Großteil der veranschlagten und verausgabten Mittel entfällt auf die IEZ – seit dem Jahr 2019 etwa 95 % (siehe Tabelle 1). Seit der überarbeiteten Fassung des KTF-Wirtschaftsplans für das Jahr 2023⁴ weisen die Titelerläuterungen die vorgenannten drei Untertitel aus. Seit Erstveranschlagung des Titels im KTF verausgabten Sie aus dem Titel insgesamt etwa 297 Mio. Euro, für die IEZ etwa 276 Mio. Euro.

2.1 Schlüsse aus den Minderausgaben ziehen

Im Zeitraum 2017 bis 2023 stieg das Ausgaben-Soll des Titels von 17,5 auf 97,5 Mio. Euro. Die Erhöhungen des Titelansatzes seit dem Jahr 2019 sollten stets der IEZ zugutekommen.

Für die IEZ waren im Jahr 2017 etwa 15 Mio. Euro vorgesehen, im Jahr 2023 waren es 93 Mio. Euro. Sie begründeten die jährlichen Mittelaufwüchse von 10 bis 20 Mio. Euro im Zeitraum 2019 bis 2023 mit wachsenden Bedarfen und einer steigenden Zahl von KEP.

Der Mittelabfluss für die IEZ in den Jahren 2019 bis 2023 lag zwischen 36 und 77 % der vorgesehenen Ansätze (siehe Tabelle 1). Nach Ihren Angaben erfolge die Umsetzung der Maßnahmen der IEZ „dynamisch“, jeweils abgestimmt mit den Partnerinstitutionen

⁴ Vom 29. Juni 2023.

der betreffenden Länder.⁵ Die Projektumsetzung und Kostenwirksamkeit hingen von unterschiedlichen Entwicklungen in den Partnerländern ab. Bei der Umsetzung der KEP hätten Sie zu keinem Zeitpunkt einen geringen Mittelabfluss feststellen können. Geringere Mittelabflüsse seien möglicherweise auf andere Bereiche des Titels oder Maßnahmen der IEZ zurückzuführen.

Tabelle 1

Ausgaben aus dem Titel 687 02 insgesamt und für die IEZ

Jahr	687 02 Soll	687 02 Ist	Mittelabfluss	IEZ Soll	IEZ Ist	Mittelabfluss
	<i>in Mio. Euro</i>		<i>in %</i>	<i>in Mio. Euro</i>		<i>in %</i>
2019	47,5	21,3	44,8	44,7	20,1	44,9
2020	67,5	25,1	37,2	64,7	23,8	36,8
2021	87,5	32,7	37,4	84,7	30,3	35,8
2022	97,5	40,5	41,5	92,0	37,3	40,5
2023	97,5	72,7	74,6	93,0	71,4	76,8
2024	34,4	47,7	96,4	31,2	44,9	98,9
Gesamt	431,9	240,0	55,6	410,3	227,8	55,5

Erläuterung: Die IST-Ausgaben für die IEZ sind den KTF-Berichten entnommen. Sie korrespondieren mit den Haushaltsüberwachungslisten. Im **Haushaltsvollzug 2024** wurden die Mittel des Titels **um 15,2 Mio. Euro** durch Deckung aus KTF-Titel 896 01 **verstärkt**. Damit standen für den Titel insgesamt 49,5 Mio. Euro (gerundet) zur Verfügung. Davon entfielen 45,4 Mio. Euro auf die IEZ. Das IST 2024 des Titels ist noch vorläufig (Stand: 18. Dezember 2024). Das IST 2024 für die IEZ (44,9 Mio. Euro) ist nach Kassenschluss am 16. Dezember 2024 voraussichtlich abschließend.

Quelle: Bundeshaushalt, Berichte des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum KTF, BMWF.

Sie schlüsselten für uns auf, wie die Ansätze für die IEZ im Jahr 2024 verwendet wurden (siehe Tabelle 2). Über 50 % der Ausgaben für die IEZ entfielen auf die KEP.

⁵ Berichte des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Tätigkeit des KTF-Sondervermögens (KTF-Berichte).

Tabelle 2

Verwendung der Mittel für die IEZ im Jahr 2024

IEZ-Maßnahmen	Ausgaben	Zuständige Organisationseinheit
	<i>in Mio. Euro</i>	
KEP	25,3	VB1
Projekt Ukraine	8,7	VC5
Projekt Chile	1,8	VA4
Projekt Namibia	5,0	VB3
Multilaterale IEZ	4,1	KC2
Gesamt	44,9	

Quelle: BMWF.

Eine Aufschlüsselung der Ausgaben für die KEP getrennt nach Partnerländern konnten Sie uns nicht vorlegen. Eine solche Aufschlüsselung sei auch nicht vorgesehen. Sie nannten uns 1 Mio. Euro pro Land und Jahr als grobe Orientierungsgröße für die Kosten einer KEP. In den jeweils letzten Angeboten von adelphi, Guidehouse und dena werden die Kosten der KEP länderspezifisch ausgewiesen.⁶ Die GIZ führt ihre Kosten für die KEP nicht länderspezifisch auf.

Die für uns bereitgestellten Zahlen zu den Mittelabflüssen 2019 bis 2023 für die IEZ decken sich nicht mit den Angaben in den KTF-Berichten und mit Ihren Haushaltsüberwachungslisten.⁷ Sie haben in diesem Zusammenhang auf die Wechsel der Zuständigkeiten für die Titelbewirtschaftung innerhalb Ihres Hauses verwiesen.

Laut den jährlichen KTF-Berichten fallen für die IEZ keine Projektträger- oder Mandatar-kosten an. Sie haben mitgeteilt, dass Sie das BAFA bei der Beauftragung und Kontrolle der Leistungserbringung durch drei DO unterstützt.⁸ Nach Auskunft des BAFA beliefen

⁶ Unterauftragnehmer von Guidehouse, die Deutsch-Emiratische Industrie- und Handelskammer und die Delegation der Deutschen Wirtschaft in Saudi-Arabien, Bahrain und Jemen (GESALO), unterhalten in den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) und in Saudi-Arabien (SDA) je ein Sekretariat. Neben den VAE ist das Sekretariat VAE zuständig für Oman, Kuwait und Katar. Neben SDA ist das Sekretariat SDA bzw. das Sekretariat „der anderen Länder der arabischen Halbinsel“ zuständig für Bahrain und Jemen. Für den Leistungszeitraum 2024 bis 2026 liegt die Bandbreite der Kosten bei der dena pro Land und Jahr etwa zwischen 0,5 und 1,1 Mio. Euro.

⁷ Für das Jahr 2019 lag das Ist Ihren Angaben zufolge um 3,6 Mio. Euro höher, für das Jahr 2020 um 11,5 Mio. Euro höher, für das Jahr 2021 um 2,1 Mio. Euro höher, für das Jahr 2022 um 7 Mio. Euro niedriger und für das Jahr 2023 um 18,7 Mio. Euro niedriger.

⁸ Dies sind adelphi, dena und Guidehouse. Bei Aufträgen an die GIZ ist das BAFA nicht beteiligt.

sich dessen Personal-, Sach- und Gemeinkosten für diese Unterstützungsleistungen im Zeitraum 2019 bis 2023 auf etwa 1,7 Mio. Euro.

2.2 Grundlagen für sachgerechte Veranschlagung legen

Für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und des Finanzplans bis zum Jahr 2027 dokumentierten Sie im September 2023 und im Februar 2024 Ihren jeweils ermittelten Bedarf für den Titel insgesamt, die IEZ und die KEP.

Im ersten Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2024 war der Titel zunächst gegenüber dem Jahr 2023 um etwa 50 % auf 50 Mio. Euro gekürzt worden. Begründet wurde dies mit Minderausgaben in den Vorjahren. Sie vermerkten dazu im September 2023, dass die vorgesehene Kürzung das Ergebnis schwieriger Verhandlungen zwischen den beteiligten Abteilungen K, IV und V gewesen sei. Für die KEP als größten Ausgabeposten des Titels und innerhalb der IEZ waren zu diesem Zeitpunkt hausintern 29,5 Mio. Euro für das Jahr 2024 und ab dem Jahr 2025 jährlich 32,5 Mio. Euro vorgesehen.

Trotz der Mittelkürzungen wollten Sie nicht auf neue KEP verzichten. Stattdessen wollten Sie bestehende KEP auf den Prüfstand stellen, da ihr konkreter Mehrwert nicht überall gegeben sei. Auf unsere Nachfrage, bei welchen KEP kein Mehrwert bestehe, teilten Sie mit, grundsätzlich sei bei allen KEP ein Mehrwert erkennbar. Wo dies nicht der Fall gewesen sei, sei die KEP beendet worden.

Sie strebten zum damaligen Zeitpunkt – September 2023 – zeitnah eine Evaluierung der Unterstützungsleistungen der DO für die KEP an.

Wegen der Kürzung des Titelansatzes wollten Sie alle aus dem Titel finanzierten Bereiche genau untersuchen. Entsprechend hätten Synergien erzielt und Prozesse effizienter aufgesetzt werden können. Trotzdem erwarteten Sie, dass die Mittelkürzungen zu einer Verringerung von Leistungen führen würden, beispielsweise weniger Workshops oder Beratungen bei den KEP.

Eine Ausarbeitung, aufgrund derer Sie Synergien erzielt und Prozesse effizienter gestaltet hätten, konnten Sie uns nicht vorlegen.

Infolge der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 und der Streichung von 60 Mrd. Euro aus der Rücklage des KTF wurde der Titelanatz für das Jahr 2024 kurz vor Verabschiedung des Bundeshaushalts 2024 im Februar 2024 nochmals um 15,6 Mio. Euro reduziert. Damit lag das Soll bei Verabschiedung des Bundeshaushalts 2024 bei 34,4 Mio. Euro. Für die IEZ waren 31,2 Mio. Euro vorgesehen.

Im Februar 2024 gingen Sie dann davon aus, dass in den Jahren 2025 bis 2027 jährlich nur noch etwa 26 Mio. Euro bei dem Titel zur Verfügung stehen werden, davon etwa

23 Mio. Euro für die IEZ. Für die KEP sahen Sie jährlich nur noch etwa 12 Mio. Euro vor – etwa 20 Mio. Euro weniger als noch im September 2023 geplant.

Sie vermerkten, die KEP würden „selbstverständlich einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung durch Einsparungen gegenüber der ursprünglichen Planung leisten“. Gleichzeitig sollten Kündigungen laufender KEP ebenso vermieden werden wie Ankündigungen neuer KEP – es sei denn, zusätzliche Haushaltsmittel würden bereitgestellt. Die betroffenen Fachreferate würden ein Konzept erarbeiten, „wie im Falle einer ausbleibenden Erhöhung der Mittel im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2025 durch Priorisierung und Einsparungen oder einer veränderten Mittelverteilung eine Umsetzung der Energiepartnerschaften im Rahmen des derzeitigen Mitteleinsatzes erfolgen kann“.

Im Haushaltsvollzug 2024 verstärkten Sie dann den Titel um 15,2 Mio. Euro durch Deckung aus dem Titel 896 01 des KTF. Damit standen Ihnen insgesamt 49,5 Mio. Euro zur Verfügung, davon 45,4 Mio. Euro für die IEZ (siehe Tabelle 1).

Auf Nachfrage teilten Sie uns mit, die Erarbeitung eines Konzeptes zur Durchführung der KEP könne erst im Lichte der künftigen Mittelausstattung im Zuge der Haushaltsaufstellung 2025 erfolgen. Für den Zeitraum 2024 hätten Sie die Leistungen für die KEP konsolidiert und priorisiert. Mittelkürzungen hätten durch Umschichtung von Mitteln vermieden werden können. Daher hätten mit ungefähr gleicher Mittelausstattung bei den KEP mehr Länder abgedeckt werden können.

Nach den uns vorliegenden Informationen blieb die Anzahl der KEP in den Jahren 2023 und 2024 unverändert bei 33 KEP. Vergleicht man die Leistungen der GIZ für die 17 von ihr betreuten KEP, waren die Leistungen nach Art und Umfang in beiden Jahren nahezu unverändert.

Im Zusammenhang mit strategischen Überlegungen zur Außenwirtschaftsförderung hoben Sie hervor, dass die KEP durch den Anspruch des hochrangigen politischen Austauschs und die konkrete Projektarbeit personelle und finanzielle Ressourcen Ihres Hauses binden würden. Gerade wegen des anhaltend hohen Interesses in potenziellen Partnerländern gelte es, die Begrenztheit dieser Ressourcen zu beachten.

Der Entwurf des KTF-Wirtschaftsplans 2025 vom August 2024 sieht für den Titel Ausgaben von 44,4 Mio. Euro, für die IEZ von 41,5 Mio. Euro vor. Sie haben uns mitgeteilt, dass hiervon 30 Mio. Euro für die KEP vorgesehen seien. Diese Mittelausstattung erlaube die Fortsetzung der KEP ohne gravierende Leistungseinschränkungen. Zugleich zwingen Sie aber zu einer noch effizienteren Mittelverwendung.

Im November 2024 haben Sie GIZ und dena für Unterstützungsleistungen bei den KEP wiederbeauftragt.⁹ Leistungszeitraum ist April 2024 bis Dezember 2026. Grundlage

⁹ Das Auftragsvolumen für die GIZ beträgt 51,9 Mio. Euro bei einer jährlichen Mittelbereitstellung von 17,3 Mio. Euro. Das Auftragsvolumen für die dena beträgt 17,5 Mio. Euro bei einer jährlichen Mittelbereitstellung von etwa 5,8 Mio. Euro.

waren die ursprünglichen, nahezu unverändert gebliebenen Angebote der DO von Ende 2023 bzw. Anfang 2024.

2.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Mittel für die IEZ haben Sie auf keiner belastbaren Grundlage veranschlagt.

Sie haben die Gründe für die wiederholten vergleichsweise geringen Mittelabflüsse in den Jahren 2019 bis 2023 nicht analysiert und jahrelang daraus keine Schlussfolgerungen für die Veranschlagung gezogen. Beispielsweise haben Sie nicht systematisch ermittelt, welche IEZ-Maßnahmen für diese geringen Abflüsse im Wesentlichen verantwortlich waren. Stattdessen haben Sie sowohl die Höhe der Veranschlagungen als auch die Minderausgaben lediglich pauschal begründet (z. B. mit dem Hinweis auf Entwicklungen in Partnerländern). Erst im Jahr 2024 sind die Ansätze bei dem Titel wegen der Minderausgaben und als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts deutlich niedriger veranschlagt worden. Dennoch hatte dies zumindest für die KEP als größtem Ausgabeblock der IEZ keine wesentlichen Auswirkungen, da Sie den Titel im Haushaltsvollzug 2024 zulasten eines anderen Titels um 15,2 Mio. Euro verstärkt haben. Die Notwendigkeit, die KEP unter die Lupe zu nehmen und zu priorisieren, war damit fürs Erste aufgeschoben.

Dass Sie bisher bei der Mittelveranschlagung nicht systematisch vorgegangen sind, wird auch daran deutlich, wie Sie auf die Herausforderungen im Zuge der Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und der Finanzplanung 2025 bis 2027 reagiert haben. Ihr Vorgehen lässt nicht erkennen, dass Sie sich dabei systematisch an konkreten Bedarfen orientiert haben. Stattdessen schwankt z. B. der von Ihnen vorgesehene Mittelbedarf für die KEP um bis zu 20 Mio. Euro. Unklar bleibt, auf welcher Grundlage Sie die zwischenzeitlich deutlich geringeren Veranschlagungen vorgenommen haben. Sie konnten bei Ihren Veranschlagungen auf keine Analyse für die IEZ insgesamt zurückgreifen, aus der sich Synergie- und Effizienzpotenziale ergeben. Sie konnten auch nicht darlegen, wo Sie bei den KEP wesentlich priorisiert hätten. Speziell für die Ermittlung des Mittelbedarfs für die KEP fehlten Ihnen wichtige Grundlagen, wie die seit mindestens Herbst 2023 geplante Evaluierung oder ein Konzept. Anstatt die Notwendigkeit einzelner KEP und der Leistungen innerhalb der KEP kritisch zu durchleuchten, haben Sie für die Wiederbeauftragung der GIZ und der dena Ende 2024 deren ursprünglichen Angebote von Ende 2023 bzw. Anfang 2024 nahezu unverändert übernommen. Anstatt den Mittelbedarf daraus abzuleiten, was notwendig ist, um die Ziele der IEZ zu erreichen, gestalten Sie die IEZ weiter in Abhängigkeit verfügbarer Haushaltsmittel.

Es ist auch nicht nachzuvollziehen, weshalb Sie bei den KEP auf eine länderspezifische Ermittlung der Kosten verzichten. Die von Ihnen genannte Orientierungsgröße von 1 Mio. Euro pro Land bzw. KEP und Jahr ist nicht geeignet. Allein die volkswirtschaftlichen sowie klima- und energiepolitischen Unterschiede zwischen den 33 Partnerlän-

den der KEP sind so groß, dass daraus sehr unterschiedliche Bedarfe hervorgehen dürften. Deshalb halten wir eine länderspezifische Bedarfs- und Kostenermittlung angezeigt – nicht zuletzt auch als notwendige Grundlage für die von Ihnen angestrebten Priorisierungen (siehe dazu auch Nummer 4).

Ebenso wenig ist nachvollziehbar, warum die von Ihnen zur Verfügung gestellten Zahlen zu den Mittelabflüssen von Ihren Haushaltsüberwachungslisten und den KTF-Berichten der Bundesregierung abweichen. Zuständigkeitswechsel dürfen jedenfalls nicht dazu führen, dass keine verlässlichen Zahlen mehr vorliegen.

In den KTF-Berichten haben Sie nicht auf die Unterstützung durch das BAFA bei der Durchführung der IEZ hingewiesen. Aus den Berichten sollte jedoch der Administrationsaufwand für die Durchführung von aus dem KTF finanzierten Maßnahmen umfassend hervorgehen. Dazu zählen nicht nur Unterstützungsleistungen von privaten Projektträgern und Mandataren, sondern auch durch Behörden.

Sie haben die Notwendigkeit für einzelne KEP und den jeweiligen fachlichen Bedarf länderspezifisch zu ermitteln. Nur so lässt sich der Mittelbedarf verlässlich feststellen. Maßgeblich dabei darf nicht sein, wie viele Haushaltsmittel Sie erwarten, sondern welche KEP notwendig sind und wie umfangreich sie ausgestaltet sein müssen, um die übergeordneten Ziele der IEZ zu erreichen.

Generell müssen Sie den Mittelbedarf für alle Maßnahmen der IEZ – auch den multilateralen Bereich – mit Blick auf die Ziele der IEZ nachvollziehbar ermitteln. Auf dieser Grundlage können Sie im Fall von Mittelkürzungen auch die Ausgaben sachgerecht und zügig priorisieren. Erkenntnisse zum Mittelbedarf sind bei der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IEZ und ihre verschiedenen Maßnahmen zu berücksichtigen (siehe Nummer 3).

Sie müssen sicherstellen, dass Sie jederzeit verlässliche Zahlen zu den Mittelabflüssen des Titels und der IEZ bereitstellen können.

Sie sollten in künftigen KTF-Berichten sämtliche administrative Kosten der Maßnahmen darstellen, die aus dem Sondervermögen finanziert werden.

2.4 Stellungnahme des BMWF

Sie haben im Wesentlichen die erheblichen Minderausgaben bei der IEZ zwischen den Jahren 2019 und 2023 bestätigt. Dies betreffe jedoch nicht die KEP. Demnach sei nicht nachvollziehbar, dass die Minderausgaben beim Titel Auswirkungen auf die Mittelausstattung der KEP haben müssten. Letztere werde mittels Auftragswertschätzung im

Rahmen der Auftragsvergabe festgelegt. Dabei würden Preise und bisherige Kosten erbrachter Leistungen vorangegangener Vergabezeiträume berücksichtigt.

Gleichwohl wollen Sie unsere Hinweise berücksichtigen und im Hinblick auf anstehende Beschaffungen die Mittelabflüsse des vorangegangenen Beschaffungszeitraumes in die Auftragswertschätzung mit einfließen lassen.

2.5 Abschließende Würdigung

Mittelabflüsse allein rechtfertigen noch keine erneute Veranschlagung und Verausgabung von Mitteln in Folgejahren. Maßgeblich für die Veranschlagung aller Ausgaben – nicht nur bei Beschaffungen – ist vielmehr eine Bedarfsanalyse, die die Notwendigkeit der Ausgaben begründet (§ 6 BHO). Auftragswertschätzungen auf Grundlage aktueller Preise und bisheriger Kosten ersetzen eine solche nicht. In die Bedarfsanalyse können auch bisherige Mittelabflüsse einfließen. Eine Bedarfsanalyse ist für alle Bereiche der IEZ erforderlich, gerade auch für die KEP als größtem Ausgabeblock der IEZ. Bei den KEP muss der Bedarf je Partnerland ermittelt werden.

Wir bleiben bei unseren Feststellungen und Empfehlungen. Sie müssen künftig den Bedarf für alle Bereiche der IEZ ermitteln, um die Notwendigkeit der Ausgaben zu begründen und eine ordnungsgemäße Veranschlagung sicherzustellen.

3 Ziele, Wirtschaftlichkeit und Erfolg der IEZ

3.1 Wirtschaftlichkeit belegen

In den KTF-Berichten wird seit mehreren Jahren darauf hingewiesen, dass im Bereich der IEZ über energiepolitische und energiewirtschaftliche Kooperationen qualitativ und quantitativ neue Bedarfe entstanden seien. Diese würden sich in einem erweiterten Themenspektrum sowie in einer steigenden Zahl von KEP widerspiegeln. Als Ursachen für die neuen Bedarfe werden genannt: Die weiter steigende Dringlichkeit der globalen Energiewende zur Bekämpfung des Klimawandels, die Erfordernis der Identifizierung alternativer Bezugsquellen und die Diversifizierung der deutschen Energieversorgung infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sowie die Nachfrage nach innovativen technologischen Lösungen deutscher Energieunternehmen.

Ziele und Wirtschaftlichkeit der IEZ insgesamt

Sie haben drei übergreifende Ziele für die IEZ festgelegt:

→ **Klimaschutz**

Die IEZ soll ausgewählte Länder beim Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung und beim Erreichen ihrer Klimaschutzziele unterstützen.

→ **Versorgungssicherheit**

Die IEZ zielt darauf ab, zur Energiesicherung Deutschlands beizutragen.

→ **Außenwirtschaftsförderung**

Schließlich wollen Sie mit der IEZ die deutsche Außenwirtschaft im Energiebereich fördern.

Sie konnten uns keine Untersuchung vorlegen, die belegt, dass Sie diese Ziele mit der IEZ in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung wirtschaftlich erreichen und die oben genannten Bedarfe decken können. Sie haben lediglich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit der Vergabe von Leistungen für die KEP an DO erstellt (siehe Nummer 4.2).

Ziele, Wirtschaftlichkeit und Abgrenzung der KEP

Die KEP als ausgabenintensivste IEZ-Maßnahme (siehe Tabelle 2) werden in der Klima- außenpolitikstrategie der Bundesregierung (KAP) aus dem Jahr 2023 als einer von mehreren „Partnerschaftsansätzen“ der Bundesregierung erwähnt. Sie würden einen strukturierten energie- und klimapolitischen Austausch mit den Partnerländern auf Regierungsebene ermöglichen und Impulse für wirtschaftliche Kooperation und Innovationen auf dem Weg zu einer globalen Energiewende setzen.

Der Mehrwert von Unterstützungsleistungen bei den KEP durch die DO sei nach dem „Impact auf die Erreichung der Klimaziele, die außenwirtschaftliche Bedeutung und die Bedeutung des jeweiligen Partnerlandes für die Energiesicherheit Deutschlands zu bemessen“. Anhand welcher Indikatoren Sie den Impact messen wollen, legten Sie uns nicht dar.

Sie stellten zu Beginn der 20. Legislaturperiode (Anfang 2022) die KEP den Partnerschaftsansätzen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Auswärtigen Amtes (AA) gegenüber. Das BMZ beanspruche die Federführung für Klima- und Energiekooperationen mit Schwellen- und Entwicklungsländern. Es habe bereits mehrfach unabgestimmt internationale G7-Partner zu Besprechungen zu multilateralen Partnerschaften eingeladen und die Leitung übernommen. Auch das AA stelle sich mit einer neuen Unterabteilung für internationalen Klimaschutz „wirksam“ auf. Es beanspruche wie das BMZ die Federführung für internationale Klimapartnerschaften.

Demgegenüber sehen Sie die KEP als sehr erfolgreiche, politisch hochrangige und langjährig gepflegte Energiepartnerschaften und Klimakooperationen mit direktem Zugang zu allen Ebenen wichtiger Partnerländer im Energie- und Klimabereich. Die Partnerschaften könnten sofort genutzt und weiter ausgebaut werden. Aufgrund der Zuständigkeiten Ihres Hauses für nationalen und europäischen Klimaschutz und die Energiewende sowie der eigenen Erfahrung und Expertise u. a. bei der Energiewende könnten Sie für die Partner relevante Kenntnisse für wirkliche Transformation glaubhaft vermitteln.

Im Zusammenhang mit strategischen Überlegungen zur Außenwirtschaftsförderung erwähnen Sie ebenfalls die KEP und die enge Kooperation mit den Auslandshandelskammern (AHK) in den Partnerländern.¹⁰ Die KEP sollten als Garant für hochrangigen politischen Austausch und fachliche Projektarbeit unter Einbindung deutscher Unternehmen erhalten werden. Die KEP würden andere Handlungsfelder als die sonstigen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung abdecken. Eine Beauftragung der AHK mit den KEP scheide aus. U. a. könnten die AHK nach eigener Aussage keine umfassende Beratung oder fachspezifische Leistungen für die „vielfältigen und komplizierten Fallgestaltungen des Energiebereichs“ anbieten.

Im Juli 2024 teilten Sie uns mit, ein Konzept zur Durchführung der KEP könne erst im Lichte der künftigen Mittelausstattung erarbeitet werden (siehe Nummer 2.2). Zu erwartende Mittelkürzungen hätten Auswirkungen auf die Anzahl der Partnerländer und den Umfang notwendiger Unterstützungsleistungen.

Uns ist kein Dokument bekannt, aus dem hervorgeht, wie Sie die IEZ zu anderen Ausgaben aus dem Einzelplan 09 abgrenzen, beispielsweise die multilaterale IEZ von Pflicht- oder freiwilligen Beiträgen an internationale Organisationen wie die IEA oder die IRENA.

3.2 Erfolgskontrollen durchführen

Sie haben den Erfolg der IEZ insgesamt mit Blick auf ihre übergeordneten Ziele (Klimaschutz, Außenwirtschaftsförderung, Versorgungssicherheit) bislang nicht kontrolliert (Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 2.2 zu § 7 BHO). Erfolgskontrollen zu den IEZ-Maßnahmen unter Anwendung der haushaltsrechtlich vorgesehenen Methoden (VV Nummer 2.3 zu § 7 BHO) sind uns nicht bekannt.

Generelle Einschätzungen zu Erfolg und Wirkungen der KEP

Die KAP sah bis Ende 2024 eine Auswertung der Ergebnisse der Partnerschaftsansätze der Bundesregierung einschließlich der KEP vor. Darauf aufbauend sollten sie

¹⁰ Die mit der Umsetzung der KEP beauftragten DO erteilen regelmäßig Unteraufträge an AHK.

strategisch weiterentwickelt werden. Eine sechsstufige Präsentation des AA fasst die Ergebnisse einer Umfrage zu den Partnerschaften zusammen. Sie enthält kein Fazit zur Bedeutung der KEP. Sie teilten mit, das AA erarbeite nun Handlungsvorschläge, die im Ressortkreis auf Leitungsebene beschlossen werden sollen.

Sie bezeichneten uns gegenüber die KEP als sehr erfolgreiche Maßnahmen mit hoher Wirkung bei verhältnismäßig geringem Mitteleinsatz („high impact, low budget“). Sie erscheinen Ihnen als politische Flankierung im Zusammenspiel mit den Außenwirtschaftsförderinstrumenten Ihres Hauses besonders wirksam, um einen Mehrwert für Deutschland sicherzustellen. In Ihren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Vergabe von Unterstützungsleistungen für die KEP verwiesen Sie wiederholt darauf, dass die bis dahin von den DO umgesetzten KEP erfolgreich durchgeführt und die Ziele erreicht werden konnten. Sie waren nicht in der Lage, uns gegenüber diese Einschätzungen zu belegen.

Gewünschter Erfolg und geplante Wirkungen einzelner KEP

Die Absichtserklärungen oder Vereinbarungen zu den einzelnen KEP enthalten keine Angaben, wie die Ziele der KEP festzustellen sind. Sie teilten uns mit, dass etwaige Wirkungen der bilateralen IEZ, also insbesondere der KEP, nicht monokausal nachvollzogen oder gemessen werden könnten. Sie bezweifeln, dass die Wirkung jenseits der vereinbarten Leistungserbringung (Output) überprüft, also auf Outcome- oder Impact-Ebene erfasst werden könnte. Mit der Umsetzung von Leistungen bei KEP beauftragte DO berichteten Ihnen, man habe mit den Leistungen „im Ergebnis die Energiepolitik in den Partnerländern wirksam beeinflusst“. Aus den Berichten geht nicht hervor, anhand welcher Kriterien oder Indikatoren die DO den Einfluss als „wirksam“ qualifiziert haben.

Ihre Leistungsbeschreibungen für die Vergabe von Unterstützungsleistungen für die KEP enthalten keine Vorgaben, wie die zu erbringenden Leistungen zu den übergeordneten Zielen der IEZ beitragen sollen und wie dies über Indikatoren nachvollziehbar gemacht werden kann.

Sie führen nach Ihren Angaben einen Soll-Ist-Abgleich der vertraglich vereinbarten mit den tatsächlich erbrachten Leistungen anhand der Quartalsberichte der DO durch (Output-Kontrolle). Dabei unterstützt Sie das BAFA bei drei DO (siehe Nummer 2.1). Sie bewerten nach unseren Erkenntnissen nicht, ob die Leistungen zu den übergeordneten Zielen der IEZ beitragen. Die Verfahrensvorschriften Ihres Hauses zur Leistungsvergabe sähen ein Leistungs-, aber kein Wirkungsmonitoring vor. Die Ergebnisse des Abgleichs würden Sie aus arbeitsökonomischen Gründen nur im Falle von Minderleistungen dokumentieren. Bisher sei es zu keinen Minderleistungen gekommen.

Wirkungsmodelle der DO

Zwei DO – die dena und die GIZ – stellen in ihren Angeboten für KEP-Unterstützungsleistungen Wirkungsmodelle dar, die die von ihnen zu erbringenden Leistungen mit den übergeordneten Zielen der IEZ in Verbindung bringen sollen:

Die dena unterlegt die Ziele Klimaschutz, Außenwirtschaftsförderung und Versorgungssicherheit für die von ihr betreuten KEP mit Indikatoren. Für jedes Ziel gibt es einen Indikator mit einem Zielwert für die durchzuführenden Maßnahmen.

Die Wirkungsmatrix in den Angeboten der GIZ enthält neben einer Output-Ebene auch Outcome-Ziele nebst zum Teil quantifizierbaren Indikatoren.¹¹ Das Angebot formuliert ein Gesamtziel¹² und dazu drei Unterziele nebst Indikatoren, die sich auf die drei übergeordneten Ziele der IEZ beziehen.¹³ Die Indikatoren für die Unterziele Dekarbonisierung und Energieversorgungssicherheit sind jeweils ein Zielwert für eine bestimmte Anzahl von durchgeführten Maßnahmen. Für das Ziel Klima- und Energieaußenwirtschaft gibt es den Indikator Geschäftsklima, der sich im Jahr 2026 gegenüber dem Jahr 2024 verbessert haben und durch eine Umfrage ermittelt werden soll.

Sie teilten mit, dass der Ansatz der GIZ, Wirkungen auch auf Outcome-Ebene zu erfassen, den zuständigen Fachreferaten Ihres Hauses ein umfassenderes Bild der Maßnahmenumsetzung liefere. Die GIZ hat empfohlen, mit Ihnen ein gemeinsames Verständnis zu den angestrebten Wirkungen der KEP – nebst Monitoring und Berichterstattung dazu – sowie zu einer Definition von Erfolgen der KEP zu erzielen. Gerade mit Blick auf sensible Länderkontexte und langfristige Wirkungsketten in Beratungsprozessen sei dies von Bedeutung. Sie haben diese Empfehlungen bislang nicht aufgegriffen oder umgesetzt.

Weitere Ansätze für Erfolgskontrollen

Bei den jährlichen Treffen zwischen Ihnen und den DO würden die Möglichkeiten eines sachgerechten Maßnahme-Monitorings regelmäßig diskutiert. Im Mittelpunkt stehe dabei die Präsentation sogenannter Impact- oder Success-Stories. Dies rege zu einer wirkungsorientierten Umsetzungspraxis an. Zu diesen Stories übersandten Sie uns mit einem einseitigen Dokument Beispiele zu sieben KEP. Darin werden konkrete Maßnahmen, wie beispielsweise Ausschreibungen für Solardächer in Israel, eine Testlieferung von Ammoniak aus den VAE nach Deutschland oder die Etablierung deutscher

¹¹ Beispielsweise installierte Leistung erneuerbarer Energieträger, Anzahl der Partnerschaften, Geschäftsklima.

¹² Es lautet: In einem kollaborativen Ansatz wird in den Partnerländern und in Deutschland die Dekarbonisierung vorangetrieben und die Energieversorgung gestärkt.

¹³ Dekarbonisierung (Die Rolle Deutschlands bei der Gestaltung der weitweiten [...] Energiewende [...] wird durch den kontinuierlichen Regierungsdialog gestärkt.), Klima- und Energieaußenwirtschaft (Das Geschäftsklima für Investitionen in nachhaltige Energietechnologien hat sich in den Partnerländern verbessert.) und Energieversorgungssicherheit (Deutschland und die Partnerländer erarbeiten [...] Lösungen für die Energieversorgungssicherheit).

Unternehmen auf dem US-amerikanischen Markt, ganz oder teilweise auf die KEP zurückgeführt.

Sie beabsichtigen außerdem, die Unterstützungsleistungen der DO für KEP, insbesondere den Beschaffungs- und Umsetzungsprozess, extern evaluieren zu lassen.

3.3 Würdigung und Empfehlungen

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 BHO). Ist das angestrebte Ziel nicht in vollem Umfang zu verwirklichen, so ist zu prüfen, ob das erreichbare Teilziel den Einsatz von Mitteln rechtfertigt (VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO). Sie haben bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die IEZ insgesamt und ihre verschiedenen Maßnahmen durchgeführt. Damit fehlt eine zentrale Voraussetzung für ein wirtschaftliches Vorgehen und eine zielgerichtete und sparsame Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln. Darüber hinaus haben Sie keine messbaren Ziele für die IEZ festgelegt.

Die von uns geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss eine umfassende Analyse des Handlungsbedarfs für die IEZ enthalten, aus der die Notwendigkeit für die finanzierten bilateralen und multilateralen Maßnahmen als relevante, geeignete und wirtschaftliche Lösungsmöglichkeiten hervorgeht. An einer solchen Analyse fehlt es bisher.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss Kosten, Nutzen und Risiken der finanzierten Maßnahmen anderen Lösungsmöglichkeiten gegenüberstellen – beispielsweise Maßnahmen, die Sie oder andere Bundesressorts finanzieren und die vergleichbare Ziele wie die IEZ haben. Eine umfassende und systematische Erfassung, Bewertung und ggf. Abgrenzung solcher Maßnahmen von der IEZ fehlt bisher ebenfalls. Die von Ihnen durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Beauftragung von DO mit Unterstützungsmaßnahmen für KEP befassen sich mit den vorgenannten Fragen nicht.

Wenn Sie weiterhin eine Notwendigkeit für die IEZ sehen, müssen Sie umgehend eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für diese erarbeiten. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte den konkreten Bedarf darlegen und anhand der von Ihnen festgelegten messbaren Ziele wirtschaftliche Lösungen unter Berücksichtigung von Nutzen, Kosten und Risiken enthalten. Bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind auch andere Maßnahmen Ihres Hauses und anderer Ressorts mit vergleichbaren Zielen einzubeziehen.

Bislang haben Sie ferner nicht systematisch kontrolliert, ob und inwieweit Sie mit der IEZ Ihre Ziele wirksam und wirtschaftlich erreichen und inwieweit die verschiedenen Maßnahmen der IEZ dazu wirksam und wirtschaftlich beitragen. Eine umfassende

Erfolgskontrolle der IEZ mit Blick auf die Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit ist aber haushaltsrechtlich vorgeschrieben und angesichts der über 15-jährigen Umsetzungsdauer der IEZ längst überfällig.

Die angeblichen Erfolge der KEP insgesamt und einzelner KEP beruhen auf pauschalen Einschätzungen von Ihnen und von DO. Ihre Leistungsbeschreibungen und Output-Kontrollen bei den DO sind nicht geeignet, den möglichen Beitrag der einzelnen KEP zu den übergreifenden Zielen der IEZ zu erfassen und zu bewerten. Für die multilaterale IEZ gehen wir ebenfalls davon aus, dass Sie bislang keine Erfolgskontrolle gemäß VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO durchgeführt haben.

Mögliche Ansatzpunkte für die Ausgestaltung einer Erfolgskontrolle auf Outcome-Ebene (Wirkungsmodelle und Empfehlungen der DO, jährlicher Austausch mit den DO, Impact-Stories) haben Sie bisher nicht dafür genutzt, die Voraussetzungen für eine Erfolgskontrolle der IEZ systematisch zu entwickeln.

Im Zusammenhang mit der zu erstellenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen Sie umgehend die Kriterien und das Verfahren für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle festlegen, die alle für die IEZ finanzierten Maßnahmen und Ausgabebereiche berücksichtigt. Auf dieser Grundlage sind von Ihnen von nun an regelmäßig Erfolgskontrollen durchzuführen.

3.4 Stellungnahme des BMWF

Sie haben mitgeteilt, unsere Ausführungen ließen insgesamt eine Würdigung der IEZ als umfassendes Instrument vermissen. Die IEZ sei die Summe verschiedener Einzelmaßnahmen, die unter Anwendung unterschiedlichster Haushaltsinstrumente wie Zuschüsse, Zuwendungen oder Beauftragungen umgesetzt würden. Die Verzahnung dieser Einzelmaßnahmen sei Gegenstand permanenter Bemühungen sowohl innerhalb des BMWF als auch im Ressortkreis.

Sie haben bestätigt, dass im Prüfzeitraum keine übergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle für die Gesamtheit aller Maßnahmen/Instrumente der IEZ erfolgte. Aus fachlicher Sicht könnten Sie unserer Forderung nach einer übergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle nicht zustimmen. Sie begründen dies mit den unterschiedlichen Zielen jeder Einzelmaßnahme. Zugleich sprechen Sie in Ihrer Stellungnahme von einer Zieltrias, hinsichtlich der drei übergeordneten Ziele des Klimaschutzes, der Versorgungssicherheit und der Außenwirtschaftsförderung. Sie haben angekündigt, die Richtigkeit Ihrer Einschätzung für anstehende Beschaffungszeiträume überprüfen zu wollen.

3.5 Abschließende Würdigung

Ihre Betrachtung der IEZ als Summe verschiedener Einzelmaßnahmen entbindet Sie nicht von der Verpflichtung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle durchzuführen. Sie stellen seit vielen Jahren die IEZ als einen Ausgabenbereich innerhalb eines Haushaltstitels dar, der zu den drei übergeordneten Zielen des Klimaschutzes, der Versorgungssicherheit und der Außenwirtschaftsförderung beitragen soll – in Ihrer Stellungnahme als Zieltrias bezeichnet. Ungeachtet unterschiedlicher Zielschwerpunkte der verschiedenen Maßnahmen sind Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Erfolg einer jeden Maßnahme sicherzustellen. Dies gilt auch für den „Mix“ aus diesen Maßnahmen zur Erreichung der von Ihnen angestrebten übergeordneten Zieltrias für die IEZ.

Wir bleiben bei unseren Empfehlungen und erwarten, dass Sie für das Maßnahmenbündel der IEZ umgehend eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen, die künftig auch als Grundlage für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen aller unter die IEZ fallende bilaterale und multilaterale Maßnahmen dienen soll. Wenn Sie den Erfolg der IEZ nicht nachweisen können, sollten Sie die IEZ einstellen.

4 Klima- und Energiepartnerschaften – KEP

Die bilaterale IEZ gestalten Sie schwerpunktmäßig über die KEP. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung bestanden KEP mit 33 Partnerländern. Um die KEP umzusetzen, haben Sie die vier DO adelphi, dena, GIZ und Guidehouse mit Beratungs- und Unterstützungsleistungen beauftragt. Während adelphi und Guidehouse für die Industrieländer zuständig sind, werden die Länder Osteuropas und Zentralasiens von der dena und die Schwellen- und Entwicklungsländer von der GIZ betreut.

Die folgende Tabelle 3 zeigt im Überblick, welche KEP seit wann bestehen und von welcher DO durchgeführt werden.

Tabelle 3

KEP des BMWE

Lfd. Nr. gesamt	DO	Partnerland	Lfd. Nr. pro DO	Art der Kooperation	Gründungs-jahr
Industrielländer					
01	adelphi	Australien	01	Energie- und Wasserstoffpartnerschaft	2017
02		Japan	02	Energiepartnerschaft	2019
03		Kanada	03	Energie- und Wasserstoffpartnerschaft	2021
04		Neuseeland	04	Energiedialog	2021
05		Südkorea	05	Energiepartnerschaft	2019
06		United Kingdom (UK)	06	Wasserstoffpartnerschaft	2023
07		USA	07	Energie- und Klimapartnerschaft	2022
08	Guidehouse	Katar	01	Energiepartnerschaft	2022
09		Oman	02	Energiedialog	2018
10		SDA	03	Energiedialog und Wasserstoffpartnerschaft	2018
11		VAE	04	Energie- und Klimapartnerschaft	2017
Länder Osteuropas und Zentralasiens					
12	dena	Israel	01	Energiepartnerschaft	2022
13		Jordanien	02	Energiepartnerschaft	2019
14		Kasachstan	03	Energiedialog	2011
15		Türkei	04	Energiepartnerschaft	2012
16		Usbekistan	05	Energiedialog	2018
Schwellen- und Entwicklungsländer					
17	GIZ	Ägypten	01	Wasserstoffpartnerschaft	2022
18		Äthiopien	02	Energiepartnerschaft	2019
19		Algerien	03	Energiepartnerschaft	2015
20		Argentinien	04	Energiedialog	2023
21		Brasilien	05	Energiepartnerschaft	2017
22		Chile	06	Energie- und Wasserstoffpartnerschaft	2019
23		China	07	Energiepartnerschaft	2007
24		Indien	08	Energiepartnerschaft	2006
25		Kolumbien	09	Energie- und Klimapartnerschaft	2023
26		Marokko	10	Energie- und Wasserstoffpartnerschaft	2012
27		Mexiko	11	Energiepartnerschaft	2016

28		Namibia	12	Wasserstoffpartnerschaft	2022
29		Südafrika	13	Energiepartnerschaft	2013
30		Tunesien	14	Energiepartnerschaft	2012
31		Ukraine	15	Energiepartnerschaft	2020
32		Uruguay	16	Energie- und Klimapartnerschaft	2023
33		Vietnam	17	Energiedialog	2022

Erläuterung: Einige schon länger bestehende KEP sind zwischenzeitlich um zusätzliche Themenschwerpunkte ergänzt worden, beispielsweise die Wasserstoffpartnerschaft mit Australien im Jahr 2024.

Quelle: IEZ-Jahresberichte; BMW-Internetauftritt.

Darüber hinaus haben Sie weitere KEP vereinbart, für deren Durchführung Sie (bislang noch) keine DO beauftragt haben. Hierzu gehört u. a. eine KEP mit den Niederlanden.¹⁴

4.1 Anbahnung von KEP

4.1.1 Kriterien für die Auswahl der Partnerländer festlegen

Die völkerrechtlich unverbindlichen Absichtserklärungen oder Vereinbarungen zu den zum Zeitpunkt der Prüfung 33 KEP enthalten zwar Vorschriften, die eine Beendigung der KEP ermöglichen. Nach Ihrer Einschätzung ist es jedoch schwierig, diese Kündigungsmöglichkeiten tatsächlich umzusetzen. Diplomatische Gründe sprächen dagegen. Statt einer formalen Kündigung hätten Sie die KEP-Aktivitäten in bislang drei Fällen faktisch eingestellt.

Die folgende Tabelle 4 zeigt chronologisch, wann die (aktiven) KEP mit den verschiedenen Partnerländern entstanden sind. Im Jahr 2006 vereinbarten Sie mit Indien die erste KEP. Fast jedes Jahr kamen weitere KEP hinzu.

¹⁴ Joint Declaration of Intent on further energy cooperation regarding hydrogen infrastructure between The Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action of the Federal Republic of Germany and The Ministry of Economic Affairs and Climate Policy of the Netherlands, 14. November 2023.

Tabelle 4

Gründungsjahre der KEP

Gründungsjahr	Partnerländer	Anzahl der KEP-Gründungen	
		pro Jahr	pro Jahrzehnt
2006	Indien	1	
2007	China	1	
			2
2011	Kasachstan	1	
2012	Marokko, Türkei, Tunesien	3	
2013	Südafrika	1	
2015	Algerien	1	
2016	Mexiko	1	
2017	Australien, Brasilien, VAE	3	
2018	Oman, SDA, Usbekistan	3	
2019	Äthiopien, Chile, Japan, Jordanien, Südkorea	5	
			18
2020	Ukraine	1	
2021	Kanada, Neuseeland	2	
2022	Ägypten, Israel, Katar, Namibia, USA, Vietnam	6	
2023	Argentinien, Kolumbien, UK, Uruguay	4	
			13
	Gesamt		33

Quelle: IEZ-Jahresberichte; BMW-Internetauftritt.

Nach Ihrer Auskunft gibt es keine festen Kriterien für die Vereinbarung einer KEP. Vielmehr seien die bisherigen KEP das Ergebnis eines „intuitiven“ Entwicklungsprozesses. Die aktuelle Zusammensetzung der Partnerländer resultiere weniger aus einem langfristigen strategischen Auswahlprozess, sondern sei eher „evolutionärer“ Art. Bei der Weiterentwicklung der KEP seien „formalistischen Ansätzen“ Grenzen gesetzt, da man sich in einem hochdynamischen und sich ständig verändernden Umfeld bewege. Im Übrigen hätten sich strategische Überlegungen aufgrund der wechselnden Zuordnung zu den Fachbereichen Ihres Hauses – Energie-, Klima- und Außenwirtschaftsbereich – wiederholt neu ausrichten müssen. Auch aus diesem Grund sei es nicht möglich gewesen, finale Kriterien zur Auswahl der Partnerländer zu erarbeiten.

Mit Blick auf die drei übergreifenden Ziele der KEP (siehe Nummer 3) betonten Sie gleichzeitig, dass ein strategisches Vorgehen wichtig sei. Neben den Interessen der Partnerländer komme es auch darauf an, welche Ziele Deutschland verfolge. Sie kündigten an, auf Basis strategischer Kriterien über die Vereinbarung neuer KEP entscheiden zu wollen. Bei der Länderauswahl würden wirtschaftspolitische, energie- und klimapolitische sowie geopolitische Leitlinien berücksichtigt.

Weiter wiesen Sie auf Ihren Austausch mit dem AA zu KEP-Partnerländern hin. Energiepolitische Kriterien und andere Kriterien würden fortlaufend bei der Bewertung bestehender und potenzieller KEP angewandt. Sie nannten einzelne Länder, die entsprechende Kriterien erfüllten. Bislang jedoch sind die Kriterien weder an zentraler Stelle dokumentiert noch ist deren Anwendung für die IEZ präzisiert. Die KAP nennt Treibhausgas-Minderungspotenzial, Klimagerechtigkeit, Multiplikator-Effekte und strategische Interessen als Kriterien für Partnerschaftsansätze. Sie teilten mit, die KAP diene aktuell als „Leitlinie für operative Entscheidungen bei der Umsetzung der KEP“.

Während die Initiative für die KEP in den ersten Jahren oftmals von Ihnen ausgegangen sei, kämen die Interessensbekundungen inzwischen eher von den potenziellen Partnerländern oder den DO. Zwar enthalten Ihre Leistungsbeschreibungen für die Auswahl der DO keine Kriterien für die Länderauswahl. Sie erbaten bei den DO jedoch Unterstützung, KEP in weiteren Ländern zu gewinnen. In welchen Ländern und warum, spezifizierten Sie nicht. Vor dem Hintergrund begrenzter Haushaltsmittel erklärten Sie wiederholt, bei der Anzahl und Auswahl von KEP priorisieren zu müssen (siehe Nummer 2.2).

4.1.2 Würdigung und Empfehlungen

Die Auswahl der Partnerländer erachten wir als maßgeblichen Aspekt bei den KEP. Da keine Auswahlkriterien festgelegt sind, konnten wir aber nicht nachvollziehen, weshalb Sie KEP mit den zum Zeitpunkt der Prüfung 33 Partnerländern und nicht mit anderen Ländern unterhalten, mit denen Deutschland ebenfalls in einem wirtschafts-, handels- und energiepolitischen Austausch steht.

Ihre Position zu diesen fehlenden Kriterien ist widersprüchlich. Einerseits erklärten Sie, dass die Auswahl der Partnerländer „intuitiv“ und das Umfeld hochdynamisch sei. Ebenso hätten wechselnde, hausinterne Zuordnungen einen Kriterienkatalog erschwert. Andererseits betonten Sie die Wichtigkeit eines strategischen Vorgehens und kündigten an, künftig auf Basis strategischer Kriterien entscheiden zu wollen.

Zwar existieren – wie Ihr Austausch mit dem AA zeigt – energiepolitische und andere länderbezogene Kriterien, anhand derer sich potenzielle Partnerländer einstufen ließen. Wenngleich Ihnen diese Kriterien bekannt sind, haben Sie sie nicht für die IEZ präzisiert. Erst nach vollzogener Entscheidung erklären zu können, ob ein Partnerland

bestimmte Kriterien erfüllt, genügt nicht. Ebenso wenig zeugt es von einem gezielten Vorgehen, dass Sie die DO um Unterstützung bei der Gewinnung weiterer Partnerländer gebeten haben, ohne vorab den konkreten Bedarf festgestellt zu haben.

Die Anzahl der KEP stieg im Zeitraum 2020 bis 2023 verhältnismäßig schnell um 13 Partnerschaften. Im gesamten letzten Jahrzehnt waren dagegen lediglich 18 KEP entstanden. Berücksichtigt man Ihre Aussage, wonach Sie zuletzt weniger oft die Initiative zur Vereinbarung einer KEP ergriffen haben als anfänglich, scheint die Vereinbarung neuer KEP inzwischen eher in der Hand der Partnerländer oder der DO zu liegen und nicht Ergebnis einer strategischen und aktiven Entscheidung Ihrerseits zu sein.

Auswahlkriterien halten wir auch deshalb für besonders wichtig, da Sie aufgrund begrenzter Haushaltsmittel KEP nur mit einer begrenzten Zahl von Partnerländern vereinbaren können. Sie selbst haben die Notwendigkeit erkannt, bei der Auswahl zu priorisieren.

Sie sollten im Zuge der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konkrete und klar definierte Kriterien für die künftige Auswahl der Partnerländer erarbeiten. „Intuition“ ist kein haushaltsrechtlicher Maßstab und kann keine ernsthafte Begründung für finanzwirksame Maßnahmen sein.

4.1.3 Stellungnahme des BMWF

Sie haben erläutert, dass sich die Auswahl der Partnerländer an der Zieltrias Stärkung der globalen Energiewende, Energiesicherheit sowie Unterstützung klimafreundlicher Exporte deutscher Unternehmen orientiere. Vor diesem Hintergrund sei die Länderauswahl das Ergebnis interner Abwägungsprozesse, unter Berücksichtigung aktueller außenpolitischer Erwägungen. Das Partnerschaftsportfolio werde flexibel angepasst, die konkrete Auswahl der Partnerländer erfolge nicht schematisch. Sie haben zugesagt, Ihre Entscheidungsprozesse künftig besser zu dokumentieren. Unsere Anregungen im Hinblick auf einen Kriterienkatalog wollen Sie prüfen.

4.1.4 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass Sie die Partnerländer anhand vorab festgelegter Kriterien auswählen sollten. Ein klarer Maßstab hilft, die Auswahl zielgerichtet zu steuern. Die Kriterien sollten so gefasst werden, dass dynamische Entwicklungen berücksichtigt werden können.

4.2 Beauftragungen der DO

4.2.1 Beauftragung verbessern und Wettbewerb ermöglichen

Mit den Beratungs- und Unterstützungsleistungen für die Umsetzung der KEP haben Sie die vier DO adelphi, dena, GIZ und Guidehouse beauftragt. Die folgende Tabelle 5 gibt einen Überblick zum jeweiligen Vergabeverfahren sowie zur Laufzeit der aktuellen und vorangegangenen Verträge.

Tabelle 5

Eckdaten zur KEP-Projektdurchführung durch die DO

	adelphi	Guidehouse	dena	GIZ
Länder (gruppen)	Industrieländer		Länder Osteuropas und Zentralasiens	Schwellen- und Entwicklungsländer
	Australien/Neuseeland Japan/Südkorea USA/Kanada/UK	Katar, Oman, SDA, VAE	Israel, Jordanien, Kasachstan, Türkei, Usbekistan	Ägypten, Äthiopien, Algerien, Argentinien, Brasilien, Chile, China, Indien, Kolumbien, Marokko, Mexiko, Namibia, Südafrika, Tunesien, Ukraine, Uruguay, Vietnam
	7 Länder 3 Gruppen = 3 Aufträge	4 Länder 1 Gruppe = 1 Auftrag	5 Länder 1 Gruppe = 1 Auftrag	17 Länder 1 Gruppe = 1 Auftrag
Vergabeverfahren	Öffentliche Ausschreibung (im Wettbewerb)		Inhouse-Vergabe	
Umsetzungs- bzw. Vertragslaufzeiten ^a	23. August 2016 bis 28. Februar 2021	23. August 2016 bis 28. Februar 2021	29. Januar 2020 bis 31. Dezember 2023 ^c	29. Januar 2019 bis 31. Dezember 2023 ^e
	3. Mai 2021 bis 2. Mai 2025 ^b	10. Mai 2021 bis 9. Mai 2025 ^b	19. April 2024 bis 31. Dezember 2026 ^d	1. April 2024 bis 31. Dezember 2026 ^f

Erläuterung:

^a Für die drei von adelphi betreuten KEP-Ländergruppen sind die jeweiligen Vertragslaufzeiten identisch. Der Vertrag für die KEP USA/Kanada wurde geändert und um die Beratungs- und Unterstützungsleistungen für UK ergänzt, er trat am 3. Mai 2024 in Kraft.

^b Die mit adelphi und Guidehouse geschlossenen Verträge haben eine Laufzeit von je 36 Monaten, zuzüglich zweier optionaler Verlängerungen von je zwölf Monaten. Die erste Verlängerung wurde bereits gewährt (und im angegebenen Laufzeitende berücksichtigt).

^c Bei der angegebenen Laufzeit handelt es sich um den Umsetzungszeitraum. Vertragslaufzeit war vom 29. Januar 2020 bis zum 30. April 2024 (inklusive einmaliger Verlängerung).

^d Bei der angegebenen Laufzeit handelt es sich um den Umsetzungszeitraum. Vertragslaufzeit ist vom 10. November 2023 bis zum 30. April 2027. Der Auftrag wurde rückwirkend am 11. November 2024 erteilt, zum Angebot vom 31. Januar 2024 und Änderungsangebot vom 7. November 2024. Dadurch wurde der ursprüngliche, vom 19. April bis 31. Dezember 2024 laufende „Übergangs-Vertrag“ ersetzt.

^e Bei der angegebenen Laufzeit handelt es sich um den Umsetzungszeitraum. Vertragslaufzeit war vom 1. Januar 2019 bis zum 30. April 2024 (inklusive zweimaliger Verlängerung). Obwohl der Vertrag mit der GIZ nur eine einmalige Verlängerung vorsah, haben Sie zwei Vertragsverlängerungen bewilligt.

^f Bei der angegebenen Laufzeit handelt es sich um den Umsetzungszeitraum. Vertragslaufzeit ist vom 1. April 2024 bis zum 30. Juni 2027. Der Auftrag wurde rückwirkend am 5. November 2024 erteilt, zum Angebot vom 13. November 2023 (und Bestätigungsschreiben vom 17. Oktober 2024). Dadurch wurde der ursprüngliche, vom 27. März bis 31. Dezember 2024 laufende „Übergangs-Vertrag“ ersetzt.

Quelle: BMW Beauftragungsunterlagen.

Die Zusammensetzung der Ländergruppen richtet sich nach der geografischen Nähe und/oder volkswirtschaftlichen Situation. Die „Industrieländer“ umfassen vier Ländergruppen. Sie bestehen aus zwei bis vier Ländern. Die Ländergruppe „Länder Osteuropas und Zentralasiens“ setzt sich aus fünf Ländern zusammen. Der Ländergruppe „Schwellen- und Entwicklungsländer“ haben Sie insgesamt 17 Länder zugeordnet.

Vertragslaufzeiten

Die Verträge mit den DO gingen nicht immer ineinander über. Einige Zeiträume waren nicht vollständig abgedeckt. Beispielsweise endeten die letzten Verträge mit adelphi und Guidehouse Ende Februar 2021, die neuen Verträge begannen Anfang Mai 2021. Auch bei der dena und der GIZ gab es zu Beginn des Jahres 2024 eine „Umsetzungslücke“. Die Umsetzungszeit der letzten Aufträge lief Ende 2023 aus, die Umsetzungszeit der aktuellen Aufträge begann erst im April 2024. Sie konnten über einen mehrmonatigen Zeitraum weder die dena noch die GIZ verlässlich darüber informieren, ob und wann sie mit einer erneuten Beauftragung für die Erbringung der KEP-Leistungen rechnen können. Bis zur Auftragserteilung mussten die DO ihre Ressourcen intern umorganisieren.

Beauftragung der DO – Dokumentation und Vergabe

In Ihren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen¹⁵ sind Ihre Erwägungen zur Auswahl der jeweiligen DO nur lückenhaft dokumentiert. Sie verweisen mehrfach auf weitere Dokumente – beispielsweise externe Gutachten und Risikoabschätzungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu vorangegangenen Leistungsphasen und Vergabebeerwägungen. Diese Unterlagen konnten Sie uns jedoch nicht zur Verfügung stellen. Ebenso wenig konnten Sie anderweitige, dokumentierte Begründungen für die Beauftragung der jeweiligen DO nachliefern. Zugleich haben Sie erklärt, dass Sie die vergabe- sowie haushaltsrechtlichen Bestimmungen berücksichtigt hätten und die Wahl des Vergabeverfahrens ausschließlich in den jeweiligen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dokumentiert sei.

¹⁵ In den Dokumenten variieren die genutzten Begriffe. Trotz identischer inhaltlicher Ausrichtung sprechen Sie von „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“, „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ oder „Vergabebericht“.

In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Vergabe der DO-Leistungen für KEP in den Industrieländern verglichen Sie fünf Handlungsalternativen.¹⁶ Die Handlungsalternative, die eine Inhouse-Vergabe an die dena bzw. die GIZ vorsah, verwarfen Sie mit der folgenden Begründung: „Eine Inhouse-Vergabe (...) widerspräche dem Grundsatz der Vergabe zu marktüblichen Konditionen. Die in Rede stehenden Leistungen sind marktüblich und dürfen daher dem freien Wettbewerb nicht entzogen werden.“ Zudem sei durch die mittlerweile fünfjährige Vertragslaufzeit eine Verstetigung der Vergabe eingetreten. Die Leistungen sollten neu im Wettbewerb vergeben werden, um eine quasi-institutionelle Förderung zu vermeiden. Warum Sie keine gesammelte, öffentliche Ausschreibung aller Industrieländer wollten, begründeten Sie ebenfalls. Bei einer einzigen Ausschreibung komme „die länderspezifische Expertise einzelner Anbieter weitaus weniger zum Tragen, als bei einer Vergabe von Leistungen mit ähnlichen regionalpolitischen Anforderungen.“ Indem Sie noch zwei weitere Handlungsalternativen ausschlossen,¹⁷ verblieb eine letzte Variante – die öffentliche Ausschreibung in vier Paketen bzw. Ländergruppen.

Die Inhouse-Vergaben an die dena und die GIZ begründeten Sie in Ihren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen damit, dass diese eine besondere Expertise für die Länder Osteuropas und Zentralasiens bzw. die Schwellen- und Entwicklungsländer hätten. Es gebe keine anderen Projektdurchführer, die über eine solche regional- bzw. länderspezifische Expertise verfügten. Zur erneuten Vergabe an die dena und die GIZ für den Zeitraum ab dem Jahr 2024 führten Sie zudem an, dass sie geeignet und notwendig sei, um die Zusammenarbeit mit den Partnern der Klima- und Energiekooperation in gleichbleibender Weise fortsetzen zu können. Alternative Handlungsmöglichkeiten betrachteten Sie nicht. Ebenso wenig äußerten Sie sich zur Bildung von Ländergruppen bzw. zur Aufteilung in Vergabepakete.

In den Erhebungsgesprächen zeigte sich, dass einige der DO an weiteren Aufträgen für Beratungs- und Unterstützungsleistungen interessiert sind. Auch für Länder, in denen sie bislang keine KEP betreuen, könnten sie Expertise anbieten. Dazu zählten auch Schwellen- und Entwicklungsländer.

Leistungsbeschreibungen

Ihre Leistungsbeschreibungen zur Vergabe der Beratungs- und Unterstützungsleistungen an die dena und die GIZ sind weitestgehend identisch. Im Wesentlichen unterscheiden sie sich darin, dass sie im Fall der dena die Länder Osteuropas und Zentralasiens adressieren, im Fall der GIZ die Schwellen- und Entwicklungsländer. Dies spiegelt sich jedoch nicht in den jeweiligen Maßnahmenkatalogen wider. Sie sind pauschal und

¹⁶ Die fünf Handlungsalternativen sind: 1. Zuwendung zur Projektförderung, 2. Inhouse-Vergabe an die dena bzw. die GIZ, 3. BMW oder nachgeordnete Behörde, 4. Öffentliche Ausschreibung im Gesamtpaket, 5. Öffentliche Ausschreibung in vier Einzelpaketen.

¹⁷ Die zwei weiteren, ebenfalls ausgeschlossenen Handlungsalternativen sind: Zuwendung zur Projektförderung; BMW oder nachgeordnete Behörde.

länderübergreifend, ohne konkrete Bezugnahme auf die einzelnen Partnerländer. Wenngleich Sie die Notwendigkeit einer Berücksichtigung der Länderspezifika grundsätzlich unterstreichen, zeigt sich dies nicht in den beiden Leistungsbeschreibungen – auch nicht in den allgemeinen Hintergrundinformationen. Stattdessen haben Sie vorgegeben, dass sich Länderspezifika in den Angeboten der DO niederschlagen sollen. Die DO sollen einen jährlichen Arbeitsplan pro Partnerland erstellen.

4.2.2 Würdigung und Empfehlungen

Wir gehen davon aus, dass Sie Wert auf eine kontinuierliche und lückenlose KEP-Betreuung legen. Dennoch bestand in der Vergangenheit bei allen KEP eine „Vertrags- bzw. Umsetzungslücke“ von mindestens zwei Monaten. Wirkung und Nutzen der KEP sind abhängig von einem verlässlichen Partnerschaftsverhältnis zwischen dem Partnerland, Ihnen und der DO. Zugunsten optimaler DO-Leistungen sind durchgehende KEP-Beauftragungen förderlich. Sie haben versäumt, die Auftragsverhältnisse mit den DO nahtlos fortzusetzen bzw. rechtzeitig Vertragsverhandlungen mit anderen DO zu initiieren. Zudem haben Sie die dena und die GIZ erst sehr spät darüber informiert, ob und wann Sie die Verträge verlängern. Eine solche „Hängepartie“ kann sich negativ auf die KEP auswirken.

Sofern weiterhin ein Bedarf an den KEP-Leistungen besteht, sollten Sie künftig sicherstellen, dass die Aufträge für die Beratungs- und Unterstützungsleistungen nahtlos aneinander anschließen. Hierzu sollten Sie ein Vertragsmanagement einführen und nutzen.

Zur Begründung Ihrer Entscheidungen für die Beauftragung einer DO haben Sie zum Teil auf Unterlagen oder Informationen verwiesen, ohne diese vorlegen zu können. Dies erhärtet Zweifel an einer sachgerechten Entscheidungsfindung bei der Auswahl der DO. Die mangelhafte Dokumentation verstärkt zugleich den Eindruck, dass Sie Folgeaufträge unbedingt an die bisherigen Auftragnehmer vergeben wollten:

So haben Sie die DO-Leistungen für die Länder Osteuropas und Zentralasiens sowie für die Schwellen- und Entwicklungsländer beauftragt, ohne Handlungsalternativen zu prüfen. Damit fehlt Ihren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein zentrales Element. Um eine wirtschaftliche Lösung zu erzielen, hätten Sie zunächst – wie bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die DO-Leistungen in den Industrieländern – alle denkbaren Möglichkeiten in Betracht ziehen müssen. Der Wunsch nach einem reibungslosen Übergang von einem laufenden in einen neuen Vertrag rechtfertigt es nicht, dieselbe DO immer wieder neu zu beauftragen, ohne Alternativen zu prüfen und dafür das aktuelle Marktpotenzial zu erkunden. Sie wussten nicht, ob es nicht andere potenzielle DO mit länderspezifischer Expertise gegeben hätte. Nicht tragfähig ist daher Ihr Argument,

dass ausschließlich die dena bzw. die GIZ über die jeweilige länderspezifische Expertise verfügten.

Ihre Einlassungen in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die DO-Leistungen in den Industrieländern offenbaren, dass Ihnen die „Schwäche“ Ihrer Argumente zugunsten wiederkehrender Beauftragungen selbst bewusst war. Sie hielten eine neue Ausschreibung für erforderlich, um eine Verstetigung der Vergabe bzw. eine quasi-institutionelle Förderung zu vermeiden. Dieses Erfordernis muss aus unserer Sicht gleichermaßen für sämtliche DO-Leistungen gelten, unabhängig von den Partnerländern bzw. den Ländergruppen. Immer wenn Sie DO-Leistungen neu beauftragen wollen, sollten Sie bisherige Vertragsverhältnisse nicht rein „gewohnheitsmäßig“ fortsetzen.

Sie argumentierten, dass die länderspezifische Expertise einzelner Anbieter besser zum Tragen komme, wenn es um Länder mit ähnlichen regionalpolitischen Anforderungen gehe. Angesichts dessen erschließt es sich nicht, warum Sie die Gruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer nicht aufgeteilt haben. Denn diese Ländergruppe ist mit Blick auf die jeweiligen klima-, energie- und außenwirtschaftlichen Ziele und Agenden äußerst heterogen. Zudem gibt es durchaus einen Markt für KEP-Leistungen in Schwellen- und Entwicklungsländern, wie das uns gegenüber geäußerte Interesse der DO belegt. Die DO erklärten, Beratungs- und Unterstützungsleistungen auch in anderen als den bisher betreuten Ländern übernehmen zu können. Insofern bewerten wir die Bündelung der Schwellen- und Entwicklungsländer in nur einem Auftrag für kritisch, da dies den möglichen Wettbewerb zwischen potenziellen DO zu stark einschränken dürfte. Je mehr kleinere Ländergruppen Sie bilden, desto mehr Angebote können abgegeben werden und desto förderlicher ist dies für den Wettbewerb.

Die Unterlagen und Informationen, auf denen Ihre Entscheidungen zur Beauftragung einer DO basieren, müssen lückenlos vorliegen. Ihre Auswählerwägungen müssen Sie vollständig in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentieren.

Bevor Sie die DO mit Beratungs- und Unterstützungsleistungen beauftragen, müssen Sie in Ihren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sämtliche Handlungsalternativen vergleichen und sich über den Markt für länderspezifische DO-Expertise informieren.

Die Größe der Ländergruppen sollten Sie künftig so gestalten, dass ein Wettbewerb zwischen potenziellen DO möglich ist. Zumindest bei der Gruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer sollten Sie eine Neuordnung in kleinere Gruppen prüfen. Für die Zusammensetzung und Größe der Ländergruppen sollten Sie nachvollziehbare Kriterien entwickeln.

Ohne länderspezifische Vorgaben können die DO ihre Maßnahmen nur eingeschränkt ziel- und wirkungsorientiert durchführen. In Ihren Leistungsbeschreibungen haben Sie keinerlei konkrete Informationen – nicht einmal Hintergrundinformationen – zu den Partnerländern bereitgestellt. Ebenso fehlt es an einer länderspezifischen Ermittlung der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs sowie an einer Zielfestlegung (siehe Nummer 3.2). Solche Vorgaben zu treffen gehört jedoch zu Ihren Aufgaben und darf nicht auf die DO „abgewälzt“ werden.

Sie sollten Ihre Leistungsbeschreibungen länderspezifisch und damit stärker ziel- und wirkungsorientiert ausrichten. Sie sollten festlegen und erläutern, welche KEP-Maßnahmen Sie aus welchen Gründen in einem bestimmten Partnerland für erforderlich halten.

4.2.3 Stellungnahme des BMWF

Unsere Ausführungen zu den „Vertrags- bzw. Umsetzungslücken“ haben Sie im Wesentlichen zurückgewiesen. Geringfügige Beauftragungslücken resultierten aus Verzögerungen beim Ausschreibungsverfahren. Im Übrigen sei es gelungen, auch in schwierigen Haushaltssituationen eine durchgängige Beauftragung der DO sicherzustellen und die Leistungserbringung in engem Zusammenwirken mit den DO ohne Unterbrechung zu ermöglichen. Zudem hätten Sie die DO jeweils sehr frühzeitig über Ihre Absicht informiert, ob Sie die einzelnen KEP fortführen und eine DO beauftragen wollten.

Zur Ländergruppe der „Schwellen- und Entwicklungsländer“ haben Sie mitgeteilt, dass diese Bündelung aus Ihrer Sicht gerechtfertigt gewesen sei. Gleiches gelte für das gewählte Vergabeverfahren der Inhouse-Vergabe. Das Interesse alternativer Anbieter für KEP-Leistungen sei Ihnen bekannt gewesen und in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gewürdigt worden. Konstituierendes Merkmal eines Marktes sei jedoch nicht nur das Interesse von Anbietern, sondern auch deren tatsächliche Leistungs- und Lieferfähigkeit. Diese sei nicht ausreichend gegeben gewesen.

Gleichwohl haben Sie für künftige Aufträge angekündigt, unsere Hinweise zu berücksichtigen. Bei Neubeauftragungen bzw. der Evaluation von KEP-Leistungen wollen Sie das Vorhandensein alternativer Leistungsangebote sowie eine sach- und zeitgemäße regionale Neuausrichtung zu vergebender Leistungen untersuchen bzw. untersuchen lassen.

Sie haben erklärt, dass Sie Ihre Entscheidungen für die Auswahl der DO haushaltsrechtskonform getroffen und dokumentiert hätten. Weitere Ausführungen oder Verweise auf konkrete Unterlagen sind in Ihrer Stellungnahme nicht enthalten.

4.2.4 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unseren Feststellungen und unserer Empfehlung, ein Vertragsmanagement einzuführen. Eine frühzeitige Planung der Beauftragungen würde sich positiv auswirken: Zum einen könnten Sie die KEP effektiver steuern und zum anderen könnten die DO ihre Ressourcen verlässlicher organisieren. Zudem ließe sich besonderen Herausforderungen, wie einer schwierigen Haushaltslage, leichter begegnen. Nicht ausreichend sind positive Absichtserklärungen Ihrerseits, denn sie bieten den DO keine ausreichende Planungssicherheit. Ein „überobligatorisches“ Engagement der DO kann auf dieser Basis jedenfalls nicht erwartet werden.

Wir erwarten, dass Sie ihre Ankündigung umsetzen und unsere Hinweise zum Vergabeverfahren sowie zur Größe und Zusammensetzung der Ländergruppen bei künftigen Aufträgen berücksichtigen. Die Auswahl der DO müssen Sie ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereiten und durchführen. Zudem bekräftigen wir unsere Forderung, die Auswählerwägungen besser zu dokumentieren.

4.3 Kostentransparenz der DO-Leistungen

4.3.1 Kosten pro Partnerland kalkulieren und abrechnen

Wir haben geprüft, wie die DO ihre KEP-Leistungen kalkulieren und abrechnen. Unsere Feststellungen sind wie folgt:

Zur Kalkulation der Kosten enthalten die Angebote der beiden DO adelphi und Guidehouse ein Mengengerüst mitsamt Preisblatt. In diesen Übersichten – teils bis zu 15 Seiten – schätzen die DO pro Land und Jahr ab, wie hoch die Einzel- und Gesamtpreise der einzelnen Leistungen voraussichtlich sein werden. Aufgeführt sind beispielsweise der Geschäftsbetrieb der Ländersekretariate, Gremientreffen, Workshops und sonstige Veranstaltungen, Fachstudien und Dokumentationsleistungen.

Die dena hat ihre Kostenkalkulation für den aktuell laufenden Umsetzungszeitraum – April 2024 bis Dezember 2026 – umgestellt. Während sie zuvor eine aggregierte, nicht nach Partnerländern differenzierende Kalkulation vorlegte, hat sie nun eine aufgegliederte Kostenschätzung vorgenommen. Sie hat pro Land und Jahr dargestellt, wie hoch die Kosten für die einzelnen Arbeitspakete voraussichtlich sein werden.

Die Kalkulation der GIZ ist aggregiert auf einer Seite dargestellt und differenziert nicht zwischen den Kosten für einzelne Länder oder kleinere Ländergruppen. Wie sich kostenintensive Einzelpositionen zusammensetzen und wie sich die Kosten auf die einzelnen Schwellen- und Entwicklungsländer aufteilen, ist nicht ausgewiesen. Beispielsweise beliefen sich in einem Fall die geschätzten Kosten für die Position „Fachkräfte- und

Freiwilligeneinsatz“ – ohne weitere Differenzierung – auf 3 Mio. Euro. Dies entsprach fast der Hälfte des gesamten Angebotsschätzpreises von 7 Mio. Euro.

Zur Abrechnung der Kosten haben wir Folgendes festgestellt: Die beiden DO adelphi und Guidehouse erstellen ihre Rechnungen quartalsweise. Sie sind mit detaillierten Leistungsnachweisen verknüpft und nach Maßgabe des Mengengerüsts ihrer Angebote gegliedert. Die dena und die GIZ sind zur jährlichen Abrechnung verpflichtet. Im Detaillierungsgrad und in ihrer Gliederungsstruktur entsprechen die Jahresrechnungen (und Schlussrechnungen) den jeweiligen Kostenkalkulationen.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Durchführung der KEP-Aufträge – und damit auch für die Kalkulation und Abrechnung der Kosten – sind die mit den DO geschlossenen Leistungsverträge bzw. Rahmenvereinbarungen.

4.3.2 Würdigung und Empfehlungen

Weder bei der Kalkulation noch bei der Abrechnung der Kosten geben Sie den DO einheitliche Standards vor. Dies hat zur Folge, dass es einen erheblichen Unterschied im Detaillierungsgrad gibt. Während bei adelphi und Guidehouse transparent ist, wie hoch die Kosten für eine bestimmte Leistung in einem bestimmten Land voraussichtlich sein werden bzw. tatsächlich waren, lässt sich dies bei der dena erst neuerdings und bei der GIZ überhaupt nicht ermitteln.

Auch wenn die Rahmenvereinbarung mit der GIZ nicht zu einer detaillierten Aufstellung verpflichtet, sollte es in Ihrem Interesse liegen, zu wissen, wie teuer die KEP-Leistungen in den einzelnen Partnerländern sind (siehe Nummer 2). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Gruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer mit 17 Partnerländern die mit Abstand größte Ländergruppe ist. Indem Sie bei diesem DO-Auftrag auf eine transparente Kostendarstellung verzichten, verfügen Sie über keine wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten.

Ohne ausreichende länder- und leistungsspezifische Kenntnisse über die Kosten können Sie in Ihren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Durchführung der KEP die Handlungsalternativen „Inhouse-Vergabe“ und „Öffentliche Ausschreibung“ nicht angemessen vergleichen. Damit fehlen Ihnen auch wichtige Informationen für eine sachgerechte Feststellung Ihres Mittelbedarfs (siehe Nummer 2). Während der Durchführung der KEP-Aufträge ist es Ihnen nicht möglich, Auffälligkeiten bei der Kostenentwicklung zu entdecken und ggf. nachzusteuern. Mangels detaillierter Kenntnis über die Kosten fehlt Ihnen eine wichtige Grundlage, um den Erfolg der KEP-Leistungen zu kontrollieren und über die Erteilung etwaiger Folgeaufträge entscheiden zu können.

Aus unserer Sicht gibt es keinen triftigen Grund, warum Sie der GIZ und den übrigen drei DO nicht dieselben Transparenzpflichten auferlegen. Alle DO erbringen

gleichartige KEP-Leistungen. Mit der Vergabeart lassen sich unterschiedliche Standards ebenso wenig rechtfertigen. Denn wie am Beispiel der dena zu sehen ist, können auch per Inhouse-Vergabe beauftragte DO ihre Kosten transparent darstellen.

Sie sollten einheitliche Transparenzstandards für die Kalkulation und Abrechnung der DO-Leistungen festlegen. Diese sollten für alle DO gleichermaßen und unabhängig vom Vergabeverfahren gelten. Sie sollten erkennen lassen, wie teuer eine bestimmte Einzelleistung in einem bestimmten Partnerland voraussichtlich sein wird bzw. tatsächlich war.

4.3.3 Stellungnahme des BMWi

Sie haben bestätigt, dass die Erbringung der KEP-Leistungen in den jeweiligen Partnerschaften zu unterschiedlichen Kosten führe. Um eine effiziente haushalts- und vergaberechtliche Steuerung der KEP zu ermöglichen, würden seit dem Jahr 2018 keine länderspezifischen Leistungspakete mehr beauftragt. Gleichwohl sei es auf Grundlage der Rahmenverträge möglich, jederzeit eine ländergenaue Abrechnung der Kosten für die KEP-Leistungen zu verlangen. Diese Möglichkeit wollen Sie in künftigen Beauftragungen klarstellend explizit erwähnen.

4.3.4 Abschließende Würdigung

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass Sie detaillierte, länderspezifische Kostenkalkulationen und -abrechnungen von den DO verlangen sollten. Dabei genügt es nicht, dass die DO die Kostenübersichten nur „auf Abruf“ vorlegen müssen. Alle DO – auch die GIZ – sollten hierzu ohne separate Aufforderung verpflichtet sein. Auf dieser Basis können Sie schnellere Rückschlüsse zur Wirtschaftlichkeit der DO-Leistungen und zur Wirtschaftlichkeit einzelner KEP ziehen.

5 Energiewende-Reiseführer

5.1 Wirkungen und Wirtschaftlichkeit nachweisen

Sie förderten im Jahr 2019 die Erstellung eines „Reiseführer Energiewende in Deutschland“ mit einer projektgebundenen Zuwendung im Wege einer Anteilfinanzierung. Das BAFA erließ den Zuwendungsbescheid.

Die Zuwendungssumme von 177 786 Euro haben Sie aus Kapitel 6092 Titel 687 02 anteilig mit 126 086 Euro finanziert. Das AA finanzierte den Restbetrag von 51 700 Euro aus Kapitel 0501 Titel 687 43 (Energie-, Klima- und Umweltaußenpolitik).

Zunächst sollte der Reiseführer ausschließlich in englischer Sprache erstellt werden. Einige Monate nach Erlass des ersten Zuwendungsbescheids entschieden Sie, auch eine deutsche Ausgabe erstellen zu lassen. Grund dafür sei „das große politische Interesse an einer deutschen Version“.

Mit dem Reiseführer wollten Sie die Kommunikation der deutschen Energiewende in der internationalen Zusammenarbeit „erhöhen“. Der „Reiseführer Energiewende in Deutschland“ stelle dazu ein „hervorragendes Instrument der Werbung für Deutschland und deutsche Technologien“ dar. Damit sollten „interessante touristische Ziele mit Bezug zur Energiewende und Energieeffizienz in Deutschland“ präsentiert und „Informationen zur tiefgreifenden Veränderung und Entwicklung der deutschen Energiewirtschaft und -versorgung“ vorgestellt werden. Der Reiseführer solle „Begeisterung und Interesse für die Energiewende“ vermitteln und „in originellem Format die enormen wirtschaftlichen Chancen aufzeigen, die die Energiewende und die Steigerung der Energieeffizienz für den Standort Deutschland mit sich bringen kann“. Damit unterstütze der Reiseführer vor allem die internationale Zusammenarbeit des BMW E bei Anfragen ausländischer Entscheidungsträger.

Die Verbreitung des Reiseführers sollte über Sie, das AA und die diplomatischen Vertretungen Deutschlands im Ausland sowie mithilfe der AHK und der DO erfolgen. Der Reiseführer solle als „Give away“ für Delegationen und Gäste sowie bei Veranstaltungen ausgegeben werden.

Sie stellen den Reiseführer auch als kostenlosen Download auf Ihrem Internetauftritt zur Verfügung.¹⁸

Im März 2020 planten Sie eine Veranstaltung zur Vorstellung des deutschsprachigen Reiseführers (voraussichtliche Kosten etwa 50 000 Euro) sowie einen Nachdruck in einer Auflage von 20 000 Exemplaren (voraussichtliche Kosten etwa 120 000 Euro). In welcher Auflagenhöhe und zu welchen Kosten der Nachdruck dann tatsächlich erfolgte, konnten Sie uns nicht mitteilen.

Ebenso wenig konnten Sie uns Informationen zur ursprünglichen oder gesamten Auflagenhöhe des Reiseführers in deutscher und englischer Sprache übermitteln. Auch haben Sie uns nicht erläutert, weshalb Sie die Maßnahme als Zuwendung finanziert und nicht im Wettbewerb vergeben haben. Über den Einsatz des Reiseführers, die Anzahl der bei Ihnen oder im AA verbliebenen Exemplare sowie über eine Bewertung des Erfolgs der Maßnahme konnten Sie uns ebenfalls keine Auskunft geben.

¹⁸ [Internetseite](#) des BMW E, zuletzt aufgerufen am 13. Juni 2025.

Sie haben mitgeteilt, dass zur Beantwortung dieser Fragen weitere Sachaufklärung in Zusammenarbeit mit den ehemals zuständigen Arbeitseinheiten und Personen erforderlich sei.

5.2 Würdigung und Empfehlungen

Obwohl Sie die Maßnahme „Reiseführer Energiewende in Deutschland“ als Kommunikationsmaßnahme der IEZ und zur Unterstützung Ihrer internationalen Zusammenarbeit geplant und mit 177 786 Euro gefördert hatten, sind Sie bei unserer Prüfung hinsichtlich der Wirkungen und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme überwiegend nicht aussagefähig gewesen. Ihre Dokumentation fehlt oder ist lückenhaft und damit unzureichend. Insbesondere konnten Sie uns nicht mitteilen, in welchem Umfang der Reiseführer nachgefragt wurde, ob und welche Wirkungen die von Ihnen finanzierte Maßnahme hatte und ob Sie Ihre Ziele erreicht haben. Jede bezuschusste Einzelmaßnahme ist aber daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist (VV Nummer 11a. 1 zu § 44 BHO).

Sie müssen die Umsetzung Ihrer Maßnahmen künftig sachgerecht begleiten und den Erfolg kontrollieren. Planung, Umsetzung und Abschluss aller Maßnahmen müssen vollständig dokumentiert sein.

5.3 Stellungnahme des BMW

Sie haben uns weitere Informationen zu dieser Maßnahme übermittelt, insbesondere zur Auflagenzahl, zum Stückpreis, zur Nutzung des Reiseführers und aktuellen Restbeständen. Demnach sei der Reiseführer von zahlreichen deutschen Botschaften bestellt worden und habe sehr gute Rückmeldungen verschiedener Nutzergruppen erhalten.

Sie haben zugesagt, unsere Empfehlungen bei ähnlich gelagerten Fällen künftig zu berücksichtigen.

5.4 Abschließende Würdigung

Ungeachtet der weiteren Informationen zu dieser Maßnahme bleiben zentrale Fragen offen, insbesondere zur Wirtschaftlichkeit Ihrer Vorgehensweise und warum Sie die Beschaffung des Reiseführers nicht im Wettbewerb vergeben haben. Inwieweit Sie die von Ihnen dargelegten positiven Rückmeldungen zu dem Reiseführer nachvollziehbar dokumentiert haben, bleibt ebenfalls offen.

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie unsere Empfehlungen bei ähnlich gelagerten Fällen künftig berücksichtigen wollen. In diesem Zusammenhang weisen wir noch einmal auf die unter Nummer 3 dargelegte haushaltsrechtliche Verpflichtung hin, Wirtschaftlichkeit und Erfolg bei allen finanzwirksamen Maßnahmen zu untersuchen und sicherzustellen.

6 Fazit

Sie finanzieren seit über 15 Jahren Maßnahmen der IEZ. Dafür haben Sie seit dem Jahr 2011 etwa 276 Mio. Euro aufgewandt, davon 228 Mio. Euro allein in den letzten sechs Jahren. Mit der IEZ wollen Sie für die globale Energiewende werben und zum globalen Klimaschutz, zur Energiesicherung Deutschlands und zur Förderung der deutschen Außenwirtschaft im Energiebereich beitragen.

Sie konnten nicht darlegen und es bleibt damit unklar, welche konkreten Ergebnisse Sie mit den Maßnahmen in den letzten 15 Jahren konkret erzielt haben und inwieweit die Maßnahmen zu den drei übergeordneten Zielen der IEZ beigetragen haben. Einzelne Beispiele, wie etwa Ausschreibungen für Solardächer oder eine Testlieferung von Ammoniak, reichen nicht aus, um die Wirtschaftlichkeit und den Erfolg der IEZ seit deren Bestehen zu belegen.

Sie haben grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen missachtet. Zentrale Voraussetzung für ein wirtschaftliches Vorgehen ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, um festzustellen, welchen Bedarf Sie haben, und festzulegen, wie Sie diesen Bedarf mit Maßnahmen zielgerichtet, wirksam und wirtschaftlich decken können. Dazu ist es unabdingbar, konkrete Ziele festzulegen, die Sie quantitativ oder qualitativ messen können. Zudem müssen Sie regelmäßig überprüfen, ob Ihre Maßnahmen Erfolg haben. Diese Erfolgskontrolle haben Sie bislang versäumt. Sie müssen sie umgehend nachholen. Sollten Sie den Erfolg der Maßnahmen nicht nachweisen können, sollte die IEZ beendet werden.

Der größte Ausgabebereich der IEZ sind die KEP. Wieso Sie ausgerechnet mit den derzeit 33 Partnerländern und nicht auch mit anderen Ländern, mit denen Deutschland in einem energiepolitischen und -wirtschaftlichen Austausch steht, eine Partnerschaft unterhalten, konnten Sie nicht nachvollziehbar erläutern. Für die Durchführung der KEP beauftragen Sie seit vielen Jahren immer wieder dieselben DO. Weder die Auswahl der DO noch die Bildung der Ländergruppen haben Sie überzeugend begründet. Insbesondere haben Sie es in zwei Fällen versäumt, vor der Vergabe der DO-Leistungen alle Handlungsalternativen zu vergleichen. Dies bewerten wir als einen Verstoß gegen den

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Wir erwarten, dass die Auswahl der Partnerländer künftig klaren Kriterien folgt und Sie bei der Vergabe der KEP-Leistungen an die DO deutlich mehr Wettbewerb ermöglichen.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.