



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium der Finanzen

über die Prüfung

Finanzberichte und Jahresabschlüsse der Kreditanstalt für Wiederaufbau

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

Gz.: III 5 - 0001539

21. Januar 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	9
2	Darstellung wesentlicher Aspekte	11
2.1	Geschäftsmerkmale	11
2.1.1	Sachverhalt	11
2.1.2	Vorläufige Würdigung	13
2.1.3	Empfehlung	14
2.1.4	Stellungnahme	14
2.1.5	Abschließende Würdigung	14
2.2	Alternative Finanzkennzahlen	15
2.2.1	Sachverhalt	15
2.2.2	Vorläufige Würdigung	17
2.2.3	Empfehlung	18
2.2.4	Stellungnahme	18
2.2.5	Abschließende Würdigung	19
2.3	Bedeutung des ERP-Sondervermögens	19
2.3.1	Sachverhalt	19
2.3.2	Vorläufige Würdigung	21
2.3.3	Empfehlung	22
2.3.4	Stellungnahme	22
2.3.5	Abschließende Würdigung	22
2.4	Zuweisungsgeschäfte	23
2.4.1	Sachverhalt	23
2.4.2	Vorläufige Würdigung	25
2.4.3	Empfehlung	25
2.4.4	Stellungnahme	26
2.4.5	Abschließende Würdigung	26
3	Ausschöpfung des Förderpotentials	26
3.1	Sachverhalt	26
3.2	Vorläufige Würdigung	29

3.3	Empfehlung	29
3.4	Stellungnahme	30
3.5	Abschließende Würdigung	30
4	Berichterstattung über Liquiditätsrisiken	31
4.1	Sachverhalt	31
4.2	Vorläufige Würdigung	32
4.3	Empfehlungen	32
4.4	Stellungnahme	33
4.5	Abschließende Würdigung	33
5	Bezüge aus Nebentätigkeiten	34
5.1	Sachverhalt	34
5.2	Vorläufige Würdigung	34
5.3	Empfehlung	36
5.4	Stellungnahme	36
5.5	Abschließende Würdigung	36

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

E

ERP *European Recovery Program*

H

HGB *Handelsgesetzbuch*

I

IAS *International Accounting Standards*

IFRS *International Financial Reporting Standards*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

KWG *Kreditwesengesetz*

L

LCR *Liquidity Coverage Ratio*

LRK *Liquiditätsrisikokennzahl*

N

NSFR *Net Stable Funding Ratio*

P

PCGK *Public Corporate Governance Kodex des Bundes*

W

WSF *Wirtschaftsstabilisierungsfonds*

0 Zusammenfassung

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat die wesentliche Aufgabe, im staatlichen Auftrag Fördermaßnahmen durchzuführen. Einzelne Geschäfte kann die Bundesregierung ihr auch zuweisen (Zuweisungsgeschäfte). Anteilseigner der KfW sind auf Seiten des Bundes das ERP-Sondervermögen und das BMF. Für die Verbindlichkeiten der KfW haftet der Bund. Bankenaufsichtsrechtliche Bestimmungen gelten für die KfW nur mittelbar über eine Verordnung, die das BMF erlässt.

Der Bundesrechnungshof hat die veröffentlichten Finanzberichte und Jahresabschlüsse zurückliegender Jahre der KfW geprüft. Über seine vorläufigen Feststellungen und Empfehlungen hat er das BMF unterrichtet. Das BMF hat die Rechtsaufsicht über die KfW und hält im Wechsel mit dem BMWK den Vorsitz ihres Verwaltungsrates. (Tz. 1)

Das BMF hat in Abstimmung mit dem BMWK und der KfW Stellung zu den vorläufigen Prüfungsfeststellungen genommen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme kommt der Bundesrechnungshof abschließend zu folgenden Ergebnissen:

- 0.1 Im Finanzbericht fehlt eine zutreffende und umfassende Beschreibung der Geschäftsmerkmale der KfW als Förderbank. Er enthält Lücken hinsichtlich der Rolle der Bundesregierung als Auftraggeber ihrer Förderung, der Bedeutung des ERP-Sondervermögens und der Herkunft ihrer Fördermittel.

Das BMF muss darauf hinwirken, dass die KfW ihre wesentlichen Geschäftsmerkmale konsistent und klar darstellt. Dazu gehört auch die Erläuterung der Finanzierungsquellen ihres Fördergeschäfts.

Das BMF hat mitgeteilt, die KfW werde prüfen, wie im Finanzbericht ihre Einbettung in staatliche Förderaufträge verdeutlicht werden kann. Darüber hinaus werde sie Anpassungen und Ergänzungen bei der Darstellung der Geschäftsmerkmale prüfen. Auch werde die KfW die Begriffe „Marktmittel“ und „Haushaltsmittel“ klar definieren.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die beabsichtigten Klarstellungen. (Tz. 2.1)

- 0.2 Für die Berichterstattung über das Kerngeschäft „Förderung“ verwendet die KfW eigene Finanzkennzahlen. Dazu gehören die Kennzahlen „Fördervolumen“ und „Förderaufwand“. Die Kennzahl „Fördervolumen“ zeigt nicht die Neuzusagen aus eigenen Mitteln der KfW. Sie beinhaltet auch das Zuweisungsgeschäft. Die Kennzahl „Förderaufwand“ bezieht sich nur auf zwei Geschäftsfelder der KfW. Sie steht in keinem Zusammenhang mit der Kennzahl „Fördervolumen“.

Die KfW-eigenen Kennzahlen werden dem Kerngeschäft der KfW nicht gerecht. Sie zeigen nicht, welche Förderleistungen die KfW aus eigenen Mitteln erbringt oder erwirtschaftet. Damit fehlen wesentliche Informationen, die zeigen, inwieweit die KfW ihre eigenen Potentiale ausschöpft.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die KfW ihre eigenen Finanzkennzahlen anpasst und zueinander in Beziehung setzt. Sie müssen zeigen, mit welchem Förderaufwand die KfW welches Fördervolumen erreichen wollte und erreicht hat.

Das BMF hat entgegnet, dass die Kennzahl „Fördervolumen“ das Kerngeschäft der KfW klar abbilde. Eine Überleitung des „Förderaufwands“ auf das „Fördervolumen“ wäre erläuterungsbedürftig. Den Anteilseignern ständen spezifische Berichte zu den Förderprogrammen zur Verfügung. Anhand dieser Berichte könnten sie beurteilen, ob zusätzliche Haushaltsmittel für eine effektive Förderung notwendig seien. Die KfW werde dennoch mögliche Anpassungen und Ergänzungen hinsichtlich der Darstellung der eigenen Finanzkennzahlen prüfen.

Der Bundesrechnungshof hält fest: Ohne Anpassungen wird weiterhin unklar bleiben, welches Fördervolumen die KfW (in Summe) über Haushaltsmittel der Bundesregierung erbringt und welcher Förderaufwand (in Summe) damit verbunden ist. Die spezifischen Einzelberichte zu den Förderprogrammen leisten dies nicht. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlungen. (Tz. 2.2)

- 0.3 Aus dem Finanzbericht geht nicht hervor, dass das ERP-Sondervermögen größter Anteilseigner der KfW und Auftraggeber von Förderungen ist. Über Vergabe von Fördermitteln aus dem ERP-Sondervermögen entscheidet der Deutsche Bundestag. Die KfW berichtet darüber nicht in ihrem Finanzbericht.

Wer somit über Förderungen der KfW mitentscheidet und welche Förderungen die KfW über das ERP-Sondervermögen umsetzt, wird im Finanzbericht nicht erläutert.

Die KfW sollte über Zielgrößen des ERP-Sondervermögens (hinsichtlich des Fördervolumens und hinsichtlich der „Förderlast“ genannten Kosten) sowie über die Wertentwicklung der ihr überlassenen Kapitalanteile berichten. Es sollte deutlich werden, welchen Anteil ihrer Förderung die KfW über das ERP-Sondervermögen abwickelt.

Das BMF hat eingewandt, dass aus Sicht der Rechnungslegung das ERP-Sondervermögen kein externer Auftraggeber sei, über den im Finanzbericht zu berichten wäre. Über die Entwicklung seiner Kapitalanteile erhalte das ERP-Sondervermögen eigene Berichte. Die KfW beabsichtige dennoch, die ERP-Förderung im Finanzbericht zu erläutern und ihre Anteile am Förderaufwand und Fördervolumen der KfW zu benennen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die beabsichtigten Klarstellungen und Ergänzungen zum ERP-Sondervermögen im Finanzbericht. (Tz. 2.3)

- 0.4 Gegenüber dem Jahr 2019 verdreifachten sich im Jahr 2022 die Auszahlungen der KfW aus Zuweisungsgeschäften. Die KfW erhielt hierfür von der Bundesregierung unwiderrufliche Kreditzusagen und Garantien. Die KfW berichtet im Finanzbericht nicht darüber, in welchem Umfang sie diese für Auszahlungen ausgeschöpft hat.

Die KfW muss im Finanzbericht über ihre Zuweisungsgeschäfte (einschließlich entsprechender Treuhandgeschäfte) zusammenhängend und vollständig berichten. Hierbei muss sie deutlich machen, welche Volumina die Bundesregierung der KfW im Gesamten erteilt und mit Bundesgarantien abgesichert hat. Ferner ist darzustellen, in welchem Umfang die KfW diese Zusagen und Garantien in Anspruch genommen hat.

Das BMF hat eingewandt, dass die KfW der Bundesregierung zu den Zuweisungsgeschäften gesonderte Informationen bereitstelle. Diese gäben einen Überblick über die eingegangenen Kreditzusagen. Da die Zuweisungsgeschäfte keine Auswirkungen auf die Ertragslage der KfW hätten, seien sie für den Finanzbericht nicht von wesentlicher Bedeutung.

Nach Aussage der KfW können sich aus Zuweisungsgeschäften für sie Risiken u.a. hinsichtlich ihrer Liquidität ergeben. Der Bundesrechnungshof hält es daher weiterhin für sinnvoll, im Finanzbericht darüber zu informieren, zu welchem Anteil die KfW sie ausgeschöpft oder ausbezahlt hat. (Tz. 2.4)

- 0.5 Die KfW erbringt zu Lasten ihrer eigenen Erträge einen „Förderaufwand“. Dieser „Förderaufwand“ mindert ihren Konzerngewinn. Im Zeitraum 2014 bis 2022 entsprach er in keinem Jahr mehr als 24 % des Konzerngewinns, so dass die Gewinnrücklagen der KfW kontinuierlich anstiegen. Gleichzeitig stellte die Bundesregierung der KfW immer höhere Beträge aus dem Bundeshaushalt bereit.

Die KfW hat ihre Möglichkeiten, Förderungen zu gewähren, nicht ausgeschöpft bzw. nicht ausschöpfen können. Bevor Stellen der Bundesregierung der KfW weitere Aufträge erteilen, sollten sie prüfen, inwieweit die KfW Förderaufträge aus eigenen Mitteln erbringen kann.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die KfW Maßnahmen zur Steigerung ihrer Förderungen ergriffen habe. Im Jahr 2024 erwarte sie eine Volllastung. Die Gewinnrücklagen blieben dem Förderkreislauf erhalten.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass die Risikotragfähigkeit der KfW auf „sehr hohem Niveau“ liegt. Ein weiteres Wachstum der Gewinnrücklagen darf daher kein Selbstzweck sein. (Tz. 3)

- 0.6 Die KfW ist nicht gehalten, marktübliche Liquiditätskennzahlen einzuhalten. Sie hat eine eigene Liquiditätskennzahl. Über die Auslastung ihrer gesetzlichen Refinanzierungsvorgaben (Begrenzung bei ihrer kurzfristigen Refinanzierung) berichtet die KfW nicht.

BMF und KfW sollten prüfen, ob marktübliche Liquiditätskennzahlen bei der KfW für die Entscheidungsträger in der Bundesregierung und Investoren einen Mehrwert schaffen. Die KfW sollte über die Auslastung ihrer gesetzlichen Refinanzierungsvorgaben berichten.

Laut BMF entspricht die KfW-eigene Liquiditätsrisikokennzahl in allen Aspekten der marktüblichen Praxis und werde den Refinanzierungsbedingungen der KfW gerecht. Um die Verständlichkeit der Liquiditätsrisikokennzahl LRK zu erleichtern und die Reaktionsfähigkeit auf außergewöhnliche Ereignisse zu verbessern, arbeite die KfW derzeit an einer Weiterentwicklung. Über die Auslastung ihres gesetzlich vorgegebenen Limits bei der kurzfristigen Refinanzierung berichte die KfW quartalsweise in dem Risikobericht an den Verwaltungsrat. (Tz. 4)

- 0.7 Über die KfW hält der Bund Beteiligungen an zwei Aktiengesellschaften. Der Vorstandsvorsitzende der KfW ist dort Aufsichtsrat. Hierfür erhält er Bezüge, die die KfW als Bezüge aus Nebentätigkeiten einstuft.

Für die Bundesregierung gelten die Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung. Mandatsträger der Bundesregierung sollen demnach keine Vergütungen für Aufsichtsratsmandate annehmen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMF im Verwaltungsrat der KfW klären muss, wie Aufsichtsratsvergütungen, die Mandatsträgern der KfW im Rahmen von Zuweisungsgeschäften der Bundesregierung zufließen, zu behandeln sind.

Das BMF hat erklärt, dass der Verwaltungsrat der KfW bestätigt habe, dass diese Vergütungen dem Mandatsträger persönlich zustehen. Nach Entscheidung des Verwaltungsrates seien die Vergütungen auch angemessen, da Vorstandsmitglieder für Mandatstätigkeiten nicht freigestellt würden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass Mandatsträger der KfW in diesen Fällen nicht anders behandelt werden sollten als Mandatsträger der Bundesregierung. BMF und BMWK als Vorsitzende des Verwaltungsrates sollten hierauf künftig hinwirken. (Tz. 5)

1 Vorbemerkungen

Die KfW ist die weitaus größte der 18 Förderbanken Deutschlands.¹ Sie bezeichnet sich selbst als eine der führenden Förderbanken der Welt.² Die KfW hat die wesentliche Aufgabe, im staatlichen Auftrag Fördermaßnahmen, insbesondere Finanzierungen, durchzuführen. Darüber hinaus kann die KfW Maßnahmen mit rein sozialer Zielsetzung finanzieren und sich unter bestimmten Bedingungen an Exportfinanzierungen beteiligen.³ Über dieses gesetzlich geregelte Kerngeschäft hinaus kann die Bundesregierung der KfW einzelne Geschäfte, die in einem staatlichen Interesse liegen, zuweisen (Zuweisungsgeschäfte).⁴

Die KfW-Bank (Bilanzsumme vor Konsolidierung, jeweils zum 31. Dezember 2023: 555,7 Mrd. Euro) bildet zusammen mit ihren Tochtergesellschaften,

- der KfW IPEX-Bank GmbH (IPEX), Frankfurt (32,8 Mrd. Euro),
- der DEG-Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH, Köln (8,3 Mrd. Euro),
- der KfW Beteiligungsholding GmbH, Bonn (3,2 Mio. Euro),
- der KfW Capital GmbH & Co.KG, Frankfurt (1 Mrd. Euro),
- der Interkonnektor GmbH, Frankfurt (0,3 Mrd. Euro) und
- IPEX Asia (0,01 Mrd. Euro)

den KfW-Konzern.⁵

Anteilseigner und Haftung

Anteilseigner am Eigenkapital der KfW sind auf Seiten des Bundes mit 66 % das ERP-Sondervermögen und mit 27 % das BMF.⁶ Die Bundesländer halten einen Anteil von 7 %.⁷

Das ERP-Sondervermögen ist vom übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten.⁸ Die Verwaltung obliegt dem BMWK.

Eine Gewinnausschüttung an die Anteilseigner findet nicht statt.⁹

¹ Entsprechend der Auflistung der Bundesbank in: Statistik der Banken und sonstigen Finanzinstitute, Richtlinien, Statistische Sonderveröffentlichung (Juli 2023).

² Finanzbericht 2023, S. 2.

³ § 2 KfW-Gesetz.

⁴ § 2 Absatz 4 KfW-Gesetz.

⁵ Finanzbericht 2023, S. 29.

⁶ Über die wertmäßige Entwicklung der Anteile des BMF berichtet das BMF in der Vermögensrechnung des Bundes (2023, S. 68/69).

⁷ Die Werte geben die Anteile am bilanziellen Eigenkapital der KfW zum 31. Dezember 2022 wieder. Am Grundkapital der KfW ist der Bund zu 80 % und die Länder zu 20 % beteiligt.

⁸ Gesetz über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens vom 31. August 1953.

⁹ § 10 KfW-Gesetz.

Eine Anteilseignerversammlung sieht das KfW-Gesetz nicht vor; stattdessen nimmt der Verwaltungsrat Funktionen einer Anteilseignerversammlung wahr. Ihm gehören 37 Mitglieder an. Der Vorsitz im Verwaltungsrat wird im jährlichen Wechsel vom Bundesminister der Finanzen und vom Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz wahrgenommen.

Der Bund haftet für die Verbindlichkeiten der KfW.¹⁰ Ende 2022 betrugen sie 682 Mrd. Euro.¹¹ Die Bundesregierung gibt der KfW für einzelne Programme auch direkte Kreditzusagen und Garantien. Zum Jahresende betrugen sie 156,4 Mrd. Euro.¹²

Bankenaufsichtliche Bestimmungen

Die KfW gilt nicht als Kreditinstitut und nicht als Finanzdienstleistungsinstitut im Sinne des KWG. Sie wird als „Public Sector Entity“ bezeichnet.¹³ In der Europäischen Bankenrichtlinie ist sie von den bankaufsichtsrechtlichen Regelungen der Europäischen Union ausgenommen.¹⁴ Das BMF hat im Benehmen mit dem BMWK zentrale bankaufsichtsrechtliche Vorschriften bestimmt, die die KfW entsprechend anzuwenden hat.¹⁵ Bei der Bestimmung dieser Vorschriften haben BMF und BMWK zu berücksichtigen, dass die KfW eine Förderbank ist.¹⁶ Die Zuweisungsgeschäfte haben sie von bankaufsichtsrechtlichen Regelungen weitgehend ausgenommen.¹⁷

Prüfung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat gemäß § 112 Absatz 2 BHO i. V. m. § 111 Absatz 1 BHO die Jahresabschlüsse sowohl der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Bank/Einzelabschluss) als auch des KfW-Konzerns (Konzernabschluss)¹⁸ für die Jahre 2021 und 2022 ausgewertet. Hierbei hat er auch Entwicklungen des Jahres 2023 berücksichtigt. Als wesentliche Grundlage dienten die veröffentlichten Finanzberichte des Konzerns und die veröffentlichten

¹⁰ § 1a KfW-Gesetz.

¹¹ Finanzbericht 2023, S. 188.

¹² Finanzbericht 2022, S. 196 (von den Ländern zusätzlich 1,6 Mrd. Euro). Zum Jahresende 2023 betrugen die Zusagen 137,5 Mrd. Euro (von Bund und Länder zusammen), Finanzbericht 2023, S. 202.

¹³ Finanzbericht 2023, S. 27 und Meldung der KfW vom 8. Oktober 2013 (https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/News-Details_166144.html).

¹⁴ Artikel 2 Absatz 5 Nummer 5 Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates und § 2 Absatz 2 Nummer 2 KWG.

¹⁵ Siehe KfW-Verordnung.

¹⁶ § 12a KfW-Gesetz und KfW-Verordnung.

¹⁷ § 8 KfW-Verordnung.

¹⁸ Im Folgenden werden als KfW die KfW-Bank und der KfW-Konzern bezeichnet; sollten Aussagen nur die KfW-Bank oder den KfW-Konzern betreffen, wird darauf hingewiesen. Der KfW-Konzern wird auch als KfW-Bankengruppe bezeichnet.

Jahresabschlüsse der KfW (Finanzbericht und Jahresabschluss enthalten einen zusammengefassten Lagebericht).¹⁹

Für die vorliegende Prüfung hat der Bundesrechnungshof folgende Punkte näher beleuchtet:

- Darstellung wesentlicher Geschäftsmerkmale im Finanzbericht der KfW,
- Ausschöpfung der Förderleistung,
- Liquiditätsrisiken.

Er hat hierbei geprüft, ob insbesondere die Bundesregierung durch die Finanzberichte der KfW in die Lage versetzt wird, fundierte Entscheidungen hinsichtlich ihres finanziellen Engagements gegenüber der KfW treffen zu können.

Über seine vorläufigen Feststellungen und Empfehlungen hat der Bundesrechnungshof das BMF unterrichtet. Es hat im Benehmen mit dem BMWK die Rechtsaufsicht über die KfW.²⁰ Zu den Prüfungsergebnissen hat das BMF Stellung bezogen. Es hat sich hierbei mit dem BMWK und der KfW abgestimmt. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahme bei seinen abschließenden Würdigungen berücksichtigt.

2 Darstellung wesentlicher Aspekte

2.1 Geschäftsmerkmale

2.1.1 Sachverhalt

Was ist „wesentlich“ in Jahresabschlüssen?

Bei der Erstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen ist der Grundsatz der „Wesentlichkeit“ zu beachten („Materiality“-Grundsatz). Informationen sind dann als wesentlich einzustufen, wenn zu erwarten ist, dass ihre Auslassung, fehlerhafte Darstellung oder Verschleierung die Entscheidungen der Personen, an die sich der Jahresabschluss richtet, beeinflussen können. Wird z. B. über einen wesentlichen Sachverhalt nicht zusammenhängend oder zu

¹⁹ Gemäß § 315 Absatz 5 HGB in Verbindung mit § 298 Absatz 2 HGB fasst die KfW den Lagebericht mit dem Konzernlagebericht des KfW-Konzerns zusammen. Der zusammengefasste Lagebericht ist im Finanzbericht der KfW enthalten.

Für die KfW (Bank/Mutter) wird ein Einzelabschluss nach HGB erstellt. Die Ausführungen zur KfW als Muttergesellschaft sind unter den „Erläuterungen zum HGB-Jahresabschluss der KfW“ im Finanzbericht der KfW enthalten.

²⁰ § 12 KfW-Gesetz.

undifferenziert berichtet, wäre dies eine Verschleierung. Ab wann ein Sachverhalt als wesentlich einzustufen ist, ist unternehmensindividuell zu bestimmen.²¹

Informationen, die aus der Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung nicht hervorgehen, gleichwohl aber für den Bilanzleser wichtig sein können, sind im Anhang des Jahresabschlusses zu liefern.²²

Beschreibung der Geschäftsmerkmale

Bestandteil des Finanzberichtes und des Jahresabschlusses der KfW ist der Lagebericht. Dort stellt die KfW die Grundlagen des KfW-Konzerns dar und geht im Finanzbericht 2023 auch auf ihr Geschäftsmodell ein.²³ Sie beschreibt sich als „Förderbank“, deren Fokus auf den „im Strategischen Zielsystem der KfW verankerten Förderfeldern“ liege.²⁴

Anschließend stellt sie im Lagebericht ihre Geschäftsfeldstruktur mit den wesentlichen Produkten und Dienstleistungen vor.

In dieser Darstellung geht die KfW nicht näher ein auf folgende Merkmale, die für ihre Grundlagen und Geschäfte ebenfalls wesentlich sind:

- Für den „institutionellen Rahmen“ verweist die KfW auf das Gesetz. Sie erwähnt nicht, dass sie nach dem KfW-Gesetz Fördermaßnahmen im staatlichen Auftrag durchführt.²⁵ Die Bundesregierung bestimmt den Fokus der Förderung wesentlich. Er leitet sich – entgegen der Darstellung im Lagebericht – nicht ausschließlich aus dem Strategischen Zielsystem der KfW ab.
- Im Finanzbericht nennt die KfW den Bund und die Länder als ihre Eigentümer und Anteilseigner.²⁶ In diesem Zusammenhang erwähnt sie nicht das ERP-Sondervermögen des Bundes. Es ist größter einzelner Anteilseigner der KfW, auch wesentlich für die Festlegung ihrer Förderungen (ausführlicher siehe Tz. 2.4).
- In der Darstellung ihrer wesentlichen Produkte und Dienstleistungen macht die KfW Angaben für die „KfW Entwicklungsbank“ sowie für ihre anderen Geschäftsfelder. Zum Geschäftsfeld (bzw. Segment) „KfW Entwicklungsbank“ führt die KfW aus: „Förderung ... mit Haushaltsmitteln des Bundes sowie ergänzend mit Marktmitteln der KfW“. In den anderen Geschäftsfeldern geht sie nicht auf die Herkunft der Mittel ein. Daher kann der Eindruck entstehen, dass sie diese ausschließlich aus „Marktmitteln“ finanziere. Auch in den anderen Geschäftsfeldern setzt sie jedoch in wesentlichem Umfang Haushaltsmittel des

²¹ Vgl. Lübbig/Kühnel: Beck'sches IFRS-Handbuch § 19. Anhang, 6. Auflage 2020, Rn. 6 - 10 sowie IAS 1.

²² § 264 Absatz 2 HGB.

²³ Finanzbericht 2022, S. 26 ff. Anders als im Finanzbericht 2022 leitet die KfW dieses Kapitel im Finanzbericht 2023 mit einer Beschreibung ihres Geschäftsmodells ein.

²⁴ Siehe auch Finanzbericht 2023, S. 27.

²⁵ § 2 Absatz 1 Nr. 1 und § 2 Absatz 4 KfW-Gesetz. In Teilen kann die KfW Geschäfte, wie z.B. die weiteren Geschäfte nach § 2 Absatz 1 KfW-Gesetz, auch eigenverantwortlich durchführen.

²⁶ Finanzbericht 2022, S. 20 und 30.

Bundes ein – hier stellt die Bundesregierung der KfW Bundesmittel sowohl aus dem Bundeshaushalt als auch aus dem ERP-Sondervermögen bereit.

- Auf das für die KfW wesentliche „Förderkreditgeschäft“ geht sie mit Einzelinformationen an unterschiedlichen Stellen im Finanzbericht ein.²⁷ Eine wesentliche Information hierzu – dass für die KfW der „Förderkreditmarkt“ maßgeblich ist – findet sich im Anhang zu den „Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden“.²⁸ Eine zusammenhängende Beschreibung der Merkmale des Fördergeschäfts der KfW – das sie aus eigenen Mitteln und aus Bundesmitteln entfaltet – fehlt.
- Über die generelle Haftung des Bundes hinaus erhielt die KfW Kreditzusagen und Garantien in Höhe von 158 Mrd. Euro (Stand 31. Dezember 2022).²⁹ Sie stammen nahezu vollständig von der Bundesregierung. Welche Auswirkungen diese Kreditzusagen und Garantien auf ihre Geschäftsentwicklung haben (bilanziell und außerbilanziell) stellt die KfW nicht dar. Die Relation zu ihren gesetzlichen Kernaufgaben³⁰ bleibt unklar.

2.1.2 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Bemühungen der KfW gesehen, sich mit einem einheitlichen Zielsystem zu präsentieren. Die Darstellung kann jedoch den Eindruck erwecken, die KfW sei bei der Bestimmung und Umsetzung ihres Zielsystems weitestgehend autonom und eigengesteuert. Dies trifft nicht zu. Sie ist eine staatlich gelenkte Förderbank. Ihre Förderungen basieren auf staatlichen Aufträgen, für die der Bund in unterschiedlicher Weise haftet. Letztlich hat die Bundesregierung die Steuerung, Aufsicht und Verantwortung über die KfW inne. Eine besondere Rolle spielt zudem das ERP-Sondervermögen.

Eine zutreffende und umfassende Beschreibung ihres Geschäftsmodells als Förderbank ist wesentlich für den Jahresabschluss. Die Beschreibung des Geschäftsmodells muss erkennen lassen, welche Vorteile der KfW aus ihrem institutionellen Rahmen und der staatlichen Haftung für ihre Verbindlichkeiten erwachsen. Im Finanzbericht 2022 fehlt eine solche Beschreibung. Im Finanzbericht 2023 ist sie in den genannten Punkten lückenhaft. Eine vollständige Beschreibung des Geschäftsmodells ist jedoch wichtig, auch um einen Begriff wie „Marktmittel“, den die KfW im Finanzbericht benutzt, richtig einordnen zu können.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Darstellung der Geschäftsstruktur im Finanzbericht der KfW nur einen überblicksartigen Charakter hat. Gerade in der verdichteten Form muss die Darstellung aber die wesentlichen Aspekte zutreffend wiedergeben. Dazu gehört, dass die KfW über ihr ganzes Geschäftsspektrum hinweg in erheblichem Maße Mittel des Bundes ausreicht – und nicht nur in einzelnen Geschäftsfeldern. Die Darstellung der Geschäftsstruktur ist in dieser Hinsicht allerdings lückenhaft.

²⁷ Finanzbericht 2022, S. 31, 40, 83, 111, 115, 120, 132, 154.

²⁸ Finanzbericht 2022, S. 115.

²⁹ Finanzbericht 2022, S. 196. Siehe auch Finanzbericht 2023, S. 202 (137,5 Mrd. Euro am 31. Dezember 2023).

³⁰ § 2 Absatz 1 KfW-Gesetz.

2.1.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen darauf hinzuwirken, dass die KfW in ihrem Finanzbericht

- ihren Status als staatliche Förderbank, die im Auftrag der Bundesregierung operiert, deutlich macht,
- klar darlegt, welche Förderangebote von ihr initiiert sind und worauf sich ihr strategisches Zielsystem bezieht,
- das für sie wesentliche Fördergeschäft zusammenhängend und klar darstellt,
- die Finanzierungsquellen des Fördergeschäfts erläutert, die Begriffe „Marktmittel“ und „Haushaltsmittel“ definiert und in ihren Übersichten sachgerecht verwendet.

2.1.4 Stellungnahme

Das BMF hat bestätigt, dass die Bundesregierung der KfW einen grundsätzlichen Förderauftrag erteilt. Daher werde die KfW für das Berichtsjahr 2025 prüfen, an welcher Stelle in dem Lagebericht die Einbettung der KfW in staatliche Förderaufträge verdeutlicht werden könne.

Ihre Tätigkeit als Förderbank beschreibe die KfW im Lagebericht in dem Abschnitt „Grundlagen des KfW-Konzerns“. Unabhängig davon werde sie bei der Darstellung der Geschäftsmerkmale ab dem Berichtsjahr 2025 Anpassungen und Ergänzungen prüfen. Die KfW werde überdies prüfen aufzunehmen, dass sie in ihren Förderprogrammen Mittel aus dem Bundeshaushalt verwendet. Sie werde die Begriffe „Marktmittel“ und „Haushaltsmittel“ klar definieren. Im Weiteren werde die KfW in den Lagebericht aufnehmen, dass die „relevanten Stakeholder“ regelmäßig zu den Strategiedokumenten und weiteren wichtigen Fragestellungen eingebunden werden. Sie werde darauf hinweisen, dass das Strategische Zielsystem jährlich durch das Aufsichtsorgan, d.h. den Verwaltungsrat, genehmigt wird. Zudem werde die KfW die Darstellung der Bedeutung des ERP-Sondervermögens für die KfW erweitern.

2.1.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt es, dass die KfW prüft, seine Hinweise aufzugreifen. Auch BMWK und BMF sollten nachhalten, ob die Darstellung des Geschäftsmodells der KfW in Finanzbericht und Jahresabschluss zutreffend und vollständig ist.

2.2 Alternative Finanzkennzahlen

2.2.1 Sachverhalt

Die KfW hat alternative und eigene Finanzkennzahlen definiert, die ihrem Kerngeschäft – der Förderung – Rechnung tragen sollen. Diese Kennzahlen sind nicht von den allgemeinen Rechnungslegungs- und aufsichtsrechtlichen Vorschriften vorgegeben.³¹

Die eigenen Kennzahlen „Fördervolumen“ und „Förderaufwand“ hebt die KfW bei ihren zentralen Erfolgskennzahlen heraus.³² Sie sind Teil des Plan-Ist Vergleichs.³³

Förder(kredit)geschäfte

Der allgemeine Förderkreditmarkt ist dadurch gekennzeichnet, dass Förderbanken im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags ihre Refinanzierungsvorteile vollständig an ihre Endkreditnehmer weitergeben. Darüber hinaus können sie Kredite durch barwertige Zinsverbilligungsleistungen weiter vergünstigen. Diese Zinsverbilligungsleistungen gehen zu Lasten der Ertragslage. Bei der KfW fallen sie in den einzelnen Förderprogrammen unterschiedlich aus. Dies ist u. a. abhängig von der Kreditnachfrage und den Vorgaben der Bundesregierung. Über das Volumen an barwertigen Zinsverbilligungen steuert die KfW ihre Neukreditvergabe.³⁴

Neben der Vergabe von Förderkrediten tätigt die KfW eine Vielzahl weiterer Geschäfte. Im Auftrag der Bundesregierung (Zuweisungsgeschäfte) geht sie u. a. Unternehmensbeteiligungen ein, vergibt auf Rechnung des Bundes Kredite und Zuschüsse. Bei diesen Geschäften liegen die Chancen und Risiken bei der Bundesregierung. Die Bundesregierung gewährt der KfW für die Durchführung Provisionen.

Fördervolumen

Mit der Kennzahl „Fördervolumen“ erfasst die KfW die Neuzusagen aller Geschäftsfelder im Berichtszeitraum. Die Kennzahl umfasst sowohl die Zusagen im bilanziellen Kreditgeschäft als auch Kreditvergaben aus Haushaltsmitteln des Bundes und die Zuweisungsgeschäfte.³⁵

³¹ Finanzbericht 2022, S. 30.

³² Finanzbericht 2022, S. 3.

³³ Finanzbericht 2022, S. 37.

³⁴ Vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 20/10029 vom 10. Januar 2024: Bericht über die Inanspruchnahme der Fördermittel aus dem ERP-Sondervermögen im Jahr 2022, S. 1 und 7.

³⁵ Die Kennzahl „Fördervolumen“ gibt nicht die Höhe der Auszahlungen an, etwa wenn die Zusage besteht, aber noch keine Auszahlung stattgefunden hat.

Im Jahr 2022 betrug das „Fördervolumen“ des KfW-Konzerns 166,9 Mrd. Euro; im Jahr 2021 hatte es bei 107 Mrd. Euro gelegen. Wesentliche Ursache für den Anstieg des Fördervolumens um 56 % waren die Zuweisungsgeschäfte des Bundes, vor allem im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Energieversorgung in Deutschland. Diese Geschäfte hat der Bund der KfW mit einer vollständigen Bundesgarantie zugewiesen, so dass die KfW von allen Risiken und Lasten aus der Durchführung der Maßnahmen befreit ist.³⁶ Die KfW sieht das „Zuweisungsgeschäft“ für sich nicht als ein spezifisches Geschäftsmerkmal, das einen separaten Ausweis im Finanzbericht erfordert.

Die Kennzahl „Fördervolumen“ umfasst alle Neuzusagen – darunter die Neuzusagen im eigenen Bankgeschäft der KfW. Aus der Kennzahl geht nicht hervor, in welchem Umfang die KfW ihre Geschäfte aus eigenen Mitteln und Erträgen entwickelt hat. Bis zum Jahr 2021 gab sie im Finanzbericht noch an, wie hoch das aus „KfW-Mitteln verbilligte Zusagevolumen“ war. Im Jahr 2022 betrug dieses Zusagevolumen 12,7 Mrd. Euro (im Jahr 2021: 9,4 Mrd. Euro) – dies entsprach rund 8 % des oben genannten „Fördervolumens“.

Förderaufwand

Der „Förderaufwand“ besteht im Wesentlichen aus barwertigen Zinsverbilligungen. Mit dieser Kennzahl fasst die KfW bestimmte Aufwendungen der beiden Geschäftsfelder „Mittelstandsbank & Private Kunden“ sowie „Individualfinanzierung & Öffentliche Kunden“. Der „Förderaufwand“ zeigt im Wesentlichen das aus KfW-Mitteln verbilligte Neuzusagevolumen. Die beiden Geschäftsfelder „Mittelstandsbank & Private Kunden“ sowie „Individualfinanzierung & Öffentliche Kunden“ trugen 80 % des oben genannten „Fördervolumens“ innerhalb des Konzerns bei.³⁷

Die Kennzahl „Förderaufwand“ zeigt nicht, mit welchem Aufwand die KfW ihr gesamtes „Fördervolumen“ bzw. ihre Neuzusagen generierte. Die Kennzahlen „Förderaufwand“ und „Fördervolumen“ stehen in keiner kausalen Beziehung. Hierauf weist die KfW in ihrem Finanzbericht nicht hin.

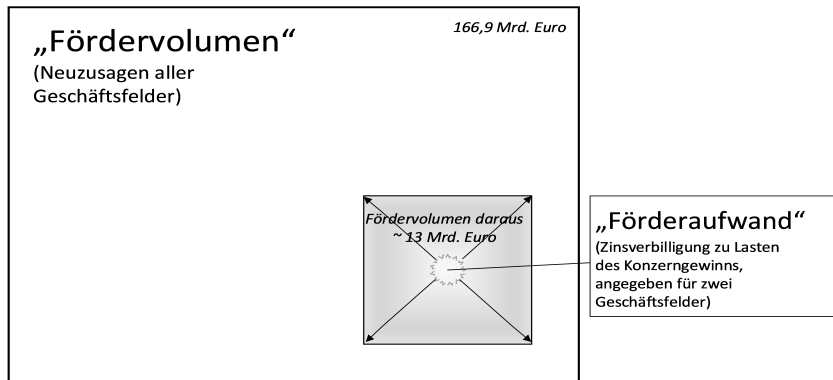
³⁶ Finanzbericht 2022, S. 34.

³⁷ Finanzbericht 2022, S. 35 (siehe auch S. 80). Das „Fördervolumen“ der beiden Geschäftsfelder entsprach 134,8 Mrd. Euro. Das „Fördervolumen“ des KfW-Konzerns betrug 166,9 Mrd. Euro.

Abbildung 1

„Fördervolumen“ und „Förderaufwand“ stehen nicht in Beziehung

Die Kennzahl „Förderaufwand“ erklärt nur 8 % des angegebenen „Fördervolumens“



Quelle: Eigene Darstellung

Den „Förderaufwand“ in anderen Geschäftsfeldern, wie z. B. der KfW Capital, gibt die KfW mit „0“ an.³⁸ Aus den Angaben geht nicht hervor, ob dies nur der definitorischen Beschränkung der Kennzahl auf die beiden o. g. Geschäftsfelder geschuldet ist.

Die Zinsverbilligungen, die den „Förderaufwand“ ausmachen, stellen einen Aufwand dar, der zu Lasten des Konzerngewinns³⁹ und somit zu Lasten des Eigenkapitals der KfW geht. Anteile am Eigenkapital der KfW hat auch das ERP-Sondervermögen. Die Kennzahl „Förderaufwand“ differenziert nicht zwischen der ERP-Förderung und der sonstigen KfW-Förderung.

Für das Geschäftsjahr 2022 gab die KfW einen „Förderaufwand“ von 305 Mio. Euro an. Ihre Prognose bzw. ihr Planwert lagen hingegen bei 365 Mio. Euro.⁴⁰ Wie sie diese Prognose errechnet hatte, erläuterte die KfW im Finanzbericht nicht. Offen blieb auch, wie sich der niedrigere Ist-Wert auf den „Förderaufwand“ in künftigen Jahren auswirkt.

2.2.2 Vorläufige Würdigung

Mit den alternativen und eigenen Kennzahlen will die KfW ihrem spezifischen Geschäftsmodell einer Förderbank Rechnung tragen. Das „Fördervolumen“ umfasst allerdings auch das Zuweisungsgeschäft, obwohl dieses nach Ansicht der KfW kein spezifisches Geschäftsmerkmal einer Förderbank ist. Dem Kerngeschäft der KfW wird die Kennzahl „Fördervolumen“ damit nicht gerecht.

³⁸ Finanzbericht 2022, S. 133.

³⁹ Finanzbericht 2022, S. 31 (auch S. 40 und S. 131 f).

⁴⁰ Finanzbericht 2022, S. 40.

Die Kennzahl „Förderaufwand“ zeigt überdies nicht, welches Fördervolumen die KfW aus ihren eigenen Mitteln leistet bzw. erwirtschaftet. Hierdurch fehlen insbesondere den Anteilseignern wesentliche Informationen, die zeigen, in wie weit die KfW ihre eigenen Potentiale ausschöpft. Die Anteilseigner können somit auch nicht erkennen, ob weitere Haushaltsmittel des Bundes für eine effektive Förderung notwendig sind.

2.2.3 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die KfW ihre eigenen Finanzkennzahlen anpasst und zueinander in Beziehung setzt. Sie müssen zeigen, mit welchem Förderaufwand die KfW welches Fördervolumen erreichen wollte und erreicht hat. Hierbei muss deutlich werden, welches Fördervolumen auf eigene Mittel der KfW zurückgeht. Die KfW sollte dafür eine Kennzahl wie „aus KfW-Mitteln verbilligtes Zusagevolumen“ im Finanzbericht wiedergeben. Ergänzend sollte die KfW Förderaufwand und Fördervolumen darstellen für Förderungen, für die sie Haushaltsmittel sowie gesonderte Garantiezusagen des Bundes erhielt.

Die KfW sollte ferner prüfen, wie sie in ihren Geschäftsfeldern außerhalb „Mittelstandsbank & Private Kunden“ sowie „Individualfinanzierung & Öffentliche Kunden“ in aussagekräftiger Weise den Förderaufwand beziffern kann. Alternativ sollte sie bei der Beschreibung ihrer Geschäftsmerkmale klarstellen, dass sie dort keine Förderungen zulasten ihrer Erträge ausreicht.

2.2.4 Stellungnahme

Die beiden alternativen Kennzahlen habe die KfW definiert. Die Kennzahl „Fördervolumen“ stelle ihr Kerngeschäft klar dar. Eine Überleitung des „Förderaufwands“ auf das „Fördervolumen“ wäre erläuterungsbedürftig und erhöhe die Komplexität des Finanzberichtes.

Den Anteilseignern ständen spezifische Berichte zu den im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Förderprogrammen zur Verfügung. Durch diese Berichte könnten sie auch beurteilen, ob weitere Haushaltsmittel für eine effektive Förderung notwendig sind. Es sei auch nicht das Ziel und die gesetzliche Anforderung, einzelne Adressaten des Finanzberichtes in die Lage zu versetzen, fundierte Entscheidungen hinsichtlich der Notwendigkeit weiterer Haushaltsmittel zu treffen.

Der geplante Förderaufwand sei ein Ergebnis der Konzerngeschäftsfeldplanung, mit der das Fördervolumen und die Ertragslage der KfW geplant werden. Die Plangröße werde dem Verwaltungsrat erläutert und mit ihm diskutiert.

Die KfW werde mögliche Anpassungen und Ergänzungen der Finanzberichte und Jahresabschlüsse hinsichtlich der Darstellung der alternativen Finanzkennzahlen (z. B. „Fördervolumen“) ab dem Berichtsjahr 2025 analysieren. Auch beabsichtige die KfW, den Anteil des auf die ERP-Förderung anfallenden Förderaufwandes in künftigen Finanzberichten zu benennen.

2.2.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bemängelt, dass die Kennzahl „Förderaufwand“ nicht zeigt, welches Fördervolumen die KfW aus ihren eigenen Mitteln leistet. Somit bleibt unklar, in wie weit die KfW ihre eigenen Potentiale (aus Konzerngewinn und Eigenkapital) ausschöpft. Unklar bleibt damit auch, welches Fördervolumen die KfW (in Summe) über Haushaltsmittel der Bundesregierung erwirtschaftet und welcher Aufwand (in Summe) damit verbunden ist. Die spezifischen Einzelberichte zu den im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Förderprogrammen leisten dies nicht. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes richtet sich vielmehr dahin, die alternativen Finanzkennzahlen zueinander in Beziehung zu setzen. Er bekräftigt daher seine Empfehlung und erwartet, sie bei den in Aussicht gestellten Anpassungen und Ergänzungen der Finanzberichte zu berücksichtigen.

2.3 Bedeutung des ERP-Sondervermögens

2.3.1 Sachverhalt

Anteilseigner der KfW

Das ERP-Sondervermögen ist Anteilseigner der KfW-Bank. Es ist am Grundkapital der Bank beteiligt und partizipiert an den Gewinnen (Jahresergebnissen) der KfW-Bank.⁴¹ Gewinne schüttet die KfW-Bank nicht aus.⁴² Sie verbleiben als Rücklagen bei der KfW-Bank und werden den Kapitalkonten der Anteilseigner gutgeschrieben. Zwei Drittel des Eigenkapitals der KfW-Bank sind gegenwärtig dem ERP-Sondervermögen zuzurechnen.⁴³ Es ist somit der größte Anteilseigner der KfW-Bank. Dies geht aus dem Finanzbericht der KfW nicht hervor.

Der Eigenkapitalspiegel der KfW-Bank weist neben den Angaben zum Stammkapital drei weitere Gruppen von Rücklagen aus. Nur die „ERP-Rücklage I“ ist ausschließlich dem ERP-Sondervermögen zugeordnet. An den anderen Gruppen von Rücklagen sind auch das BMF und die Länder beteiligt.

Im Finanzbericht werden die „Eigenen Mittel“ der KfW-Bank wie folgt aufgeschlüsselt:⁴⁴

- Eingezahltes gezeichnetes Kapital
- Kapitalrücklage
- Rücklage aus Mitteln des ERP-Sondervermögens

⁴¹ Gesetz zur Neuordnung der ERP-Wirtschaftsförderung (ERP-Wirtschaftsförderungsneuordnungsgesetz).

⁴² § 10 Absatz 1 und Absatz 2 KfW-Gesetz.

⁴³ 20,1 Mrd. Euro des bilanziellen Eigenkapitals der KfW-Bank von 30,6 Mrd. Euro gehören dem ERP-Sondervermögen.

⁴⁴ Finanzbericht 2022, S. 85.

- Gewinnrücklagen
- Fonds für allgemeine Bankrisiken

Mit der Bezeichnung der Position „Rücklage aus Mitteln des ERP-Sondervermögens“ nennt die KfW an dieser Stelle einen ihrer Anteilseigner (das ERP-Sondervermögen). Der Betrag dieser Position ist seit über zehn Jahren unverändert (1,191 Mrd. Euro). Er gibt indes nicht die gesamten Rücklagen aus Mitteln des ERP-Sondervermögens wieder, die Teil der Position „Gewinnrücklagen“ sind: Zusammen betrugen die verschiedenen Rücklagen aus Mitteln des ERP-Sondervermögens 19 Mrd. Euro zum 31. Dezember 2022.

Die KfW erklärte dem Bundesrechnungshof, sie würde den Ausweis der Position „Rücklage aus Mitteln des ERP-Sondervermögens“ wegen der Bilanzstetigkeit beibehalten.

Auftraggeber für die KfW

Der Bestimmungszweck des ERP-Sondervermögens soll auch für die in der Rücklage der KfW-Bank gebundenen Mittel erhalten bleiben.⁴⁵ Über die Förderungen aus dem ERP-Sondervermögen entscheidet jährlich der Deutsche Bundestag.⁴⁶ Er gibt der KfW somit entscheidende Vorgaben, z. B. hinsichtlich ihres geförderten Kreditvolumens und der Bereitstellung von Eigenkapital (für Beteiligungen an Fondsgesellschaften und Unternehmen). Die Kapitalanteile des ERP-Sondervermögens am Eigenkapital der KfW-Bank wirken sich u. a. auf den Umfang der möglichen Zinsverbilligungen aus. Ungebundene Kapitalanteile und Gewinnrücklagen des ERP-Sondervermögens können auch zur Abdeckung von Risiken aus Eigenkapitalbeteiligungen genutzt werden. Darüber wiederum bestimmt sich das Förderpotential in den ERP-Programmen der KfW-Bank. Mit dem Wirtschaftsplan für das ERP-Sondervermögen muss die KfW-Bank zudem über die Verwendung des vom ERP-Sondervermögen eingebrachten Eigenkapitals berichten.⁴⁷

Die Funktion und Zielsetzungen des ERP-Sondervermögens als Auftraggeber von Förderungen nennt die KfW nicht in ihrem Finanzbericht.

Förderungen aus dem ERP-Sondervermögen

Förderungen aus Mitteln des ERP-Sondervermögens verursachen Kosten – auch „Förderlasten“ genannt. Die KfW stellt sie dem ERP-Sondervermögen am Ende des Jahres in Rechnung. Diese „Förderlast“ ist hinsichtlich der Förderkomponenten nicht deckungsgleich mit der KfW-spezifischen Kennzahl „Förderaufwand“ (siehe Tz. 2.3.2). Die „Förderlast“ ist

⁴⁵ § 6 Absatz 1 ERP-Verwaltungsgesetz.

⁴⁶ Gesetz über die Feststellung des Wirtschaftsplans des ERP-Sondervermögens (ERP-Wirtschaftsplangesetz), zuletzt vom 20. Dezember 2023 für das Jahr 2024.

⁴⁷ § 8 Absatz 1 ERP-Verwaltungsgesetz.

umfassender und enthält weitere Größen, wie z. B. Zwischenanlagekosten, Risikoprämien und Ausfälle.⁴⁸

Der „Förderlast“ liegt zudem eine Einnahmen-Ausgaben-Betrachtung zu Grunde (kameralistische Darstellung). Die KfW-spezifische Kennzahl „Förderaufwand“ berücksichtigt hingegen die Vergünstigung für die im Berichtsjahr zugesagten Darlehen über die gesamte Zinsbindungsperiode in Höhe ihres Barwerts (kaufmännische Rechnungslegung). Gleichwohl kann die KfW die „Förderlast“ auch kaufmännisch beziffern: Knapp 70 % der barwertigen Zinsverbilligung von 267 Mio. Euro im Jahr 2022 finanzierte die KfW durch das ERP-Sondervermögen.⁴⁹

Welche Förderungen die KfW aus dem ERP-Sondervermögen realisiert und in wie weit sie die dort gesetzten Ziele und Plangrößen erreicht hat, legt sie im Finanzbericht nicht dar. Dem Bundesrechnungshof gegenüber erklärte die KfW, dass die Berichterstattung für das ERP-Sondervermögen insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Behandlung der Zinsverbilligungsleistungen nicht kompatibel sei mit dem Finanzbericht. Dort berichte sie in einer anderen Weise über die Steuerung ihrer Geschäfte und die Ergebnisse.

2.3.2 Vorläufige Würdigung

Der Finanzbericht informiert nicht darüber, dass das ERP-Sondervermögen größter Anteilseigner der KfW-Bank ist. Wie sich die erheblichen Anteile des ERP-Sondervermögens an der KfW entwickeln, berichtet die KfW nicht. Sie berichtet auch nicht darüber, dass das ERP-Sondervermögen Auftraggeber für die KfW-Bank ist. Wer somit über ihre Förderungen mitentscheidet und welche Förderungen die KfW über das ERP-Sondervermögen umsetzt, erklärt der Finanzbericht nicht. Der Öffentlichkeit – darunter auch andere mögliche Auftraggeber aus der Bundesregierung – fehlen damit wesentliche Informationen darüber, wie die Förderungen der KfW zustande kommen.

Den Hinweis der KfW, dass die Darstellung der übernommenen „Förderlasten“ in der Berichterstattung für das ERP-Sondervermögen nicht kompatibel sei mit der Darstellung im Finanzbericht, hält der Bundesrechnungshof für wenig überzeugend. Die bisherige Unterschiedlichkeit der Berichtswerke rechtfertigt nicht, das ERP-Sondervermögen weiterhin im Finanzbericht auszublenden.

⁴⁸ Deutscher Bundestag Drucksache 20/10029 vom 10. Januar 2024: Bericht über die Inanspruchnahme der Fördermittel aus dem ERP-Sondervermögen im Jahr 2022, S. 7.

⁴⁹ Finanzbericht 2022, S. 40 und Deutscher Bundestag Drucksache 20/10029 vom 10. Januar 2024: Bericht über die Inanspruchnahme der Fördermittel aus dem ERP-Sondervermögen im Jahr 2022, S. 7.

2.3.3 Empfehlung

Gerade im Zusammenhang mit dem Zielsystem und den Aufträgen an die KfW ist im Finanzbericht das ERP-Sondervermögen herauszuheben und seine Rolle für die KfW ist zu beschreiben. Die KfW sollte über Zielgrößen des ERP-Sondervermögens (hinsichtlich des Fördervolumen und der Förderlast) und über die Wertentwicklung der überlassenen Kapitalanteile berichten. Hierbei muss die KfW eine Darstellung wählen, die zu ihren alternativen und eigenen Kennzahlen kongruent ist und Vergleiche ermöglicht. Deutlich werden muss, welchen Anteil ihrer Förderung die KfW über das ERP-Sondervermögen abdeckt.

2.3.4 Stellungnahme

Das BMF hat ausgeführt, dass der Ausweis der Position „Rücklage aus Mitteln des ERP-Sondervermögens“ darauf zurückginge, dass diese Position sich nicht eindeutig einer der handelsrechtlich vorgegebenen Unterpositionen des Eigenkapitals zuordnen ließe. Seit dem Jahr 2014 werde sie den „Gewinnrücklagen“ zugeordnet.

Das BMF hat weiter ausgeführt, dass in der externen Sicht des Finanzberichts das gesamte Eigenkapital der KfW einschließlich der Rücklagen für ERP-Förderungen zur Abdeckung der Risiken und potenzieller Verluste aus dem gesamten KfW-Geschäft diene. Die Planansätze des ERP-Wirtschaftsplans (über die der Deutsche Bundestag entscheidet) gingen in die Konzerngeschäftsfeldplanung der KfW ein. Im Sinne der Rechnungslegung habe das ERP-Sondervermögen daher nicht die Rolle eines externen Auftraggebers, über die im Finanzbericht zu berichten wäre. Eine Darstellung der Regelungen, die sich auf die Ebene der Anteilseigner bezieht, sei für den Leser des Finanzberichts verwirrend. Das ERP-Sondervermögen erhalte eigene Berichte zur Entwicklung seiner Kapitalanteile einschließlich der Ziel- und Planerreichung. Eine doppelte Berichterstattung hierzu im Finanzbericht sei für den allgemeinen Adressatenkreis des Finanzberichtes nicht von Mehrwert.

Die KfW beabsichtige, im Finanzbericht für 2025 ihre Darstellung der KfW-Förderung im Teil des Lageberichts zum Geschäftsmodell um Erläuterungen zur ERP-Förderung und zur Rolle des ERP-Sondervermögens als Anteilseigner zu ergänzen. Darüber hinaus beabsichtige sie, die Anteile der ERP-Förderung am Förderaufwand und Fördervolumen der KfW in der zukünftigen Finanzberichterstattung zu benennen. Eine Darstellung der Förderlast im kameralistischen Sinne sei im Finanzbericht hingegen nicht sinnvoll.

2.3.5 Abschließende Würdigung

Der Ausweis der Einzelposition „Rücklage aus Mitteln des ERP-Sondervermögens“ ist nicht länger gerechtfertigt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, diese Position aufzuheben und der Position „Gewinnrücklagen“ zuzuordnen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die beabsichtigten Ergänzungen und Klarstellungen zum ERP-Sondervermögen im Finanzbericht. Er begrüßt insbesondere den Ausweis des Anteils der ERP-Förderung am Förderaufwand.

2.4 Zuweisungsgeschäfte

2.4.1 Sachverhalt

Die Bundesregierung hat die Möglichkeit, der KfW einzelne Geschäfte zuzuweisen (Zuweisungsgeschäfte). Hierbei weist sie die KfW an, bestimmte Kredite bereitzustellen oder Investitionen (zum Beispiel für Unternehmensbeteiligungen) zu tätigen. Die zur Refinanzierung nötigen Mittel nimmt in der Regel die KfW auf. Der Bund stellt die KfW hierbei von allen Risiken frei und übernimmt ihre Kosten.

Trotz der Absicherung durch den Bund bergen Zuweisungsgeschäfte für die KfW Risiken, die z. B. ihre Liquidität betreffen.⁵⁰ Für die KfW sind Zuweisungsgeschäfte nicht planbar.⁵¹

Der Finanzbericht enthält keine umfassende Darstellung der Zuweisungsgeschäfte. Laut KfW fordern dies die Rechnungslegungsstandards nicht. Zuweisungsgeschäfte sehe die KfW für sich auch nicht als ein spezifisches Geschäftsmerkmal. Dementsprechend weise die KfW sie nicht in Form einer Finanzkennzahl aus. In ihrem Konzernrechnungswesen lägen zudem keine Informationen zum Gesamtvolumen der Zuweisungsgeschäfte vor.

Die KfW erfasst ihre Zuweisungsgeschäfte intern in einer Liste. Ende September 2023 führte sie demnach 63 Zuweisungsgeschäfte durch. Über die Hälfte dieser Geschäfte kam in den Jahren 2021 bis 2023 zustande - alleine im Jahr 2022 waren es 21. Die Laufzeit der Zuweisungsgeschäfte erfasst die KfW in ihrer Liste nicht. Bei zwei Dritteln der Geschäfte machte sie dort keine Angaben zum Betrag. Bei den anderen Geschäften blieb meist unklar, ob es sich beim angegebenen Betrag um das Volumen, die Zusagen oder die Auszahlungen handelte.

Zuweisungsgeschäfte betreffen alle Geschäftsfelder der KfW. In ihrem Finanzbericht nennt die KfW nur zwei Geschäftsfelder als solche mit Zuweisungsgeschäften.⁵²

⁵⁰ Finanzbericht 2022, S. 45 und 68 sowie 183.

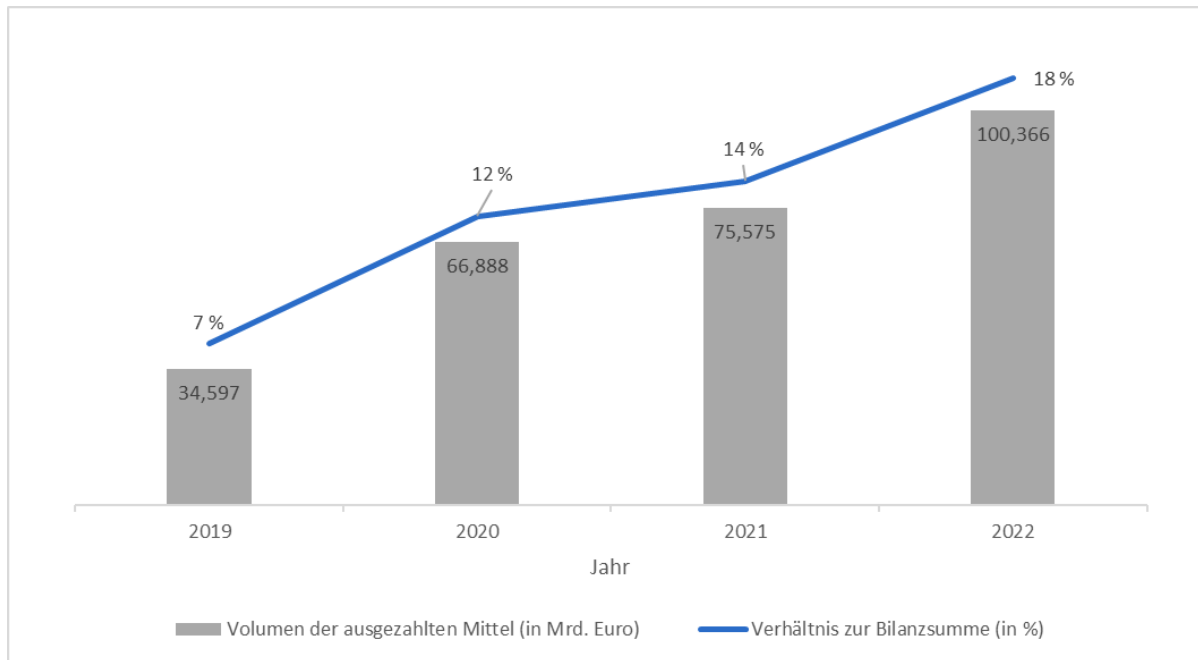
⁵¹ Finanzbericht 2022, S. 76.

⁵² Finanzbericht 2022, S. 27. Als Geschäftsfelder mit Zuweisungsgeschäften nennt die KfW dort zum einen das Geschäftsfeld „Individualfinanzierung & Öffentliche Kunden“ und zum anderen das Geschäftsfeld „Finanzmärkte“.

Abbildung 2

Auszahlungen der KfW im Rahmen von Zuweisungsgeschäften

Zum Jahresende 2022 betrug das Auszahlungsvolumen über 100 Mrd. Euro. Im Verhältnis zur Bilanzsumme der KfW entspricht dies 18 %. Das Auszahlungsvolumen verdreifachte sich gegenüber dem Jahr 2019.



Erläuterung: Abgebildet ist das Volumen des „Barobligos“ (Auszahlungen) aus Zuweisungsgeschäften.

Quelle: KfW (aus den Meldungen im Zuge des Rerouting-Verfahrens⁵³).

Von ihren Anteilseignern hat die KfW Kreditzusagen und Garantien in Höhe von 158,0 Mrd. Euro erhalten (Stand zum 31. Dezember 2022).⁵⁴ Sie stammen fast ausschließlich von der Bundesregierung. Im Finanzbericht der KfW ist dabei nicht zu erkennen,

- in welchem Umfang diese Kreditzusagen und Garantien Zuweisungsgeschäfte umfassen,
- welche Forderungen⁵⁵ sie absichern und
- in welchem Umfang die KfW sie in Anspruch genommen hat.

Die KfW erklärte dem Bundesrechnungshof, dass von den zugesagten 158 Mrd. Euro an Kreditzusagen und Garantien der Anteilseigner 116,6 Mrd. Euro das bilanzielle Geschäft und 41,4 Mrd. Euro das außerbilanzielle Geschäft betreffen. Das außerbilanzielle Geschäft gibt schwebende Geschäfte wieder. Darunter fallen z. B. Kreditlinien, die die KfW Unternehmen zugesagt hat. Werden sie abgerufen, muss die KfW diese Mittel bereitstellen. Zum Vergleich:

⁵³ Durch Rerouting soll für das fiskalische Haushaltsüberwachungssystem der EU das Staatsdefizit statistisch korrekt abgebildet werden. Hierbei werden bestimmte Transaktionen der KfW so verbucht, als habe der Bund sie selbst getätigt.

⁵⁴ Finanzbericht 2022, S. 196 und Antwort der KfW an den Bundesrechnungshof vom 21. Dezember 2023.

⁵⁵ Siehe hierzu Übersicht im Finanzbericht 2022, S. 83.

Die Höhe des außerbilanziellen Postens für Kreditzusagen und Garantien (41,4 Mrd. Euro) entspricht knapp der Hälfte der Kreditaufnahme der KfW im Jahr 2022.⁵⁶

Die außerbilanziellen Geschäfte umfassen auch die Treuhandgeschäfte, die die Bundesregierung der KfW zugewiesen hat. Hierbei nimmt die KfW für den Bund und auf seine Rechnung Kredite auf. So schafft sie Vermögen und Schulden außerhalb des Bundeshaushaltes.⁵⁷ In ihrem Finanzbericht nennt die KfW die Summe der Forderungen und Verbindlichkeiten aus allen Treuhandgeschäften.⁵⁸ Um welche Geschäfte es sich handelt und welches Gesamtvolumen die Treuhandvermögen und -schulden über die jeweilige Laufzeit der Vereinbarung mit der Bundesregierung haben, nennt die KfW nicht.

2.4.2 Vorläufige Würdigung

Der Finanzbericht wird dem Umfang und der Bedeutung der Zuweisungsgeschäfte nicht gerecht. Die Zuweisungsgeschäfte haben mit einer Verdreifachung im Zeitraum 2019 bis 2022 ein Ausmaß angenommen, das u. a. hinsichtlich der Liquidität die gesamte KfW beeinflusst. Der Bundesrechnungshof hält sie daher für ein spezifisches Geschäftsmerkmal der KfW.

Die möglichen Kredit- und Investitionsvolumina, die aus den Zusagen der Bundesregierung entstehen können, sind nicht erkennbar. Hiermit fehlen insbesondere auch für die Bundesregierung wichtige Informationen, in welchem Umfang sie die KfW für weitere Zuweisungsgeschäfte – auch treuhänderische – noch in Anspruch nehmen sollte. Dem Bundesrechnungshof ist dabei bewusst, dass die Zuweisungsgeschäfte größtenteils auf krisenhafte Herausforderungen zurückgingen. Gerade in Krisenlagen sind jedoch verlässliche Informationen von Nöten, um eine verlässliche und günstige Refinanzierung sicher zu stellen (siehe auch Tz. 4).

2.4.3 Empfehlung

Die KfW muss im Finanzbericht über ihre Zuweisungsgeschäfte (einschließlich entsprechender Treuhandgeschäfte) zusammenhängend und vollständig berichten. Hierbei muss deutlich werden, welche Volumina an Geschäften die Bundesregierung der KfW im Gesamten zugewiesen hat. Im Weiteren muss deutlich werden, inwieweit die KfW die entsprechenden Zusagen und Garantien ausgeschöpft oder ausbezahlt hat.

⁵⁶ Finanzbericht 2022, S. 66.

⁵⁷ Z. B. mit dem „Zukunftsfonds“, siehe Finanzbericht 2024 des BMF, S. 147 (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/finanzbericht-2024.html).

⁵⁸ Finanzbericht 2022, S. 187.

2.4.4 Stellungnahme

Das BMF hat eingeräumt, dass die im Rahmen von Zuweisungsgeschäften getätigten Kreditzusagen der KfW nur in begrenztem Umfang im Finanzbericht ausgewiesen werden. Zu den Zuweisungsgeschäften ständen gesonderte Informationen bereit, die der Bundesregierung Einblick in die getätigten Kreditzusagen der KfW geben. Eine Darstellung im Finanzbericht erscheine daher nicht notwendig.

Die KfW berichte in ihrem Finanzbericht über im Rahmen von Zuweisungsgeschäften getätigte Investitionen oder Kredite, soweit diese für die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der KfW wesentlich seien. Aufgrund der Freistellung der KfW von allen Risiken und Chancen aus den Zuweisungsgeschäften und der kostendeckenden Vergütung durch die Bundesregierung hätten diese Geschäfte grundsätzlich keine wesentlichen Auswirkungen auf die Ertragslage der KfW.

2.4.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ausführungen des BMF zur Kenntnis. Er verweist auf die Darstellung der KfW, wonach Zuweisungsgeschäfte grundsätzlich bestimmte Risiken für den gesamten Konzern haben können (Tz. 2.4.1).

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für sinnvoll, im Finanzbericht über Umfang und Entwicklung der Zuweisungsgeschäfte zu berichten. Zumindest in Summe soll auch darüber informiert werden, zu welchem Anteil die KfW Zusagen und Garantien der Bundesregierung für Zuweisungsgeschäfte ausgeschöpft oder ausbezahlt hat. Bei der Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der KfW würde dies den Adressaten der Finanzberichte wichtige Informationen an die Hand geben.

3 Ausschöpfung des Förderpotentials

3.1 Sachverhalt

Die von der KfW erbrachte Förderleistung besteht im Wesentlichen aus zinsverbilligten Krediten. Die Zinsverbilligungen sind mit ihrem Barwert Teil ihres „Förderaufwands“ (siehe Tz. 2.3.2). Im hier ausgewerteten Zeitraum unterschritt die KfW ihre jeweiligen Plan- bzw. Prognosewerte für den „Förderaufwand“ deutlich.

Tabelle 1

Förderaufwand der KfW deutlich unter Plan

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ist (Mio. Euro)</i>	213	216	159	88	188	305
<i>Plan (Mio. Euro)</i>	370	337	338	341	364	365
<i>Ist in % von Plan</i>	58	64	47	26	52	84

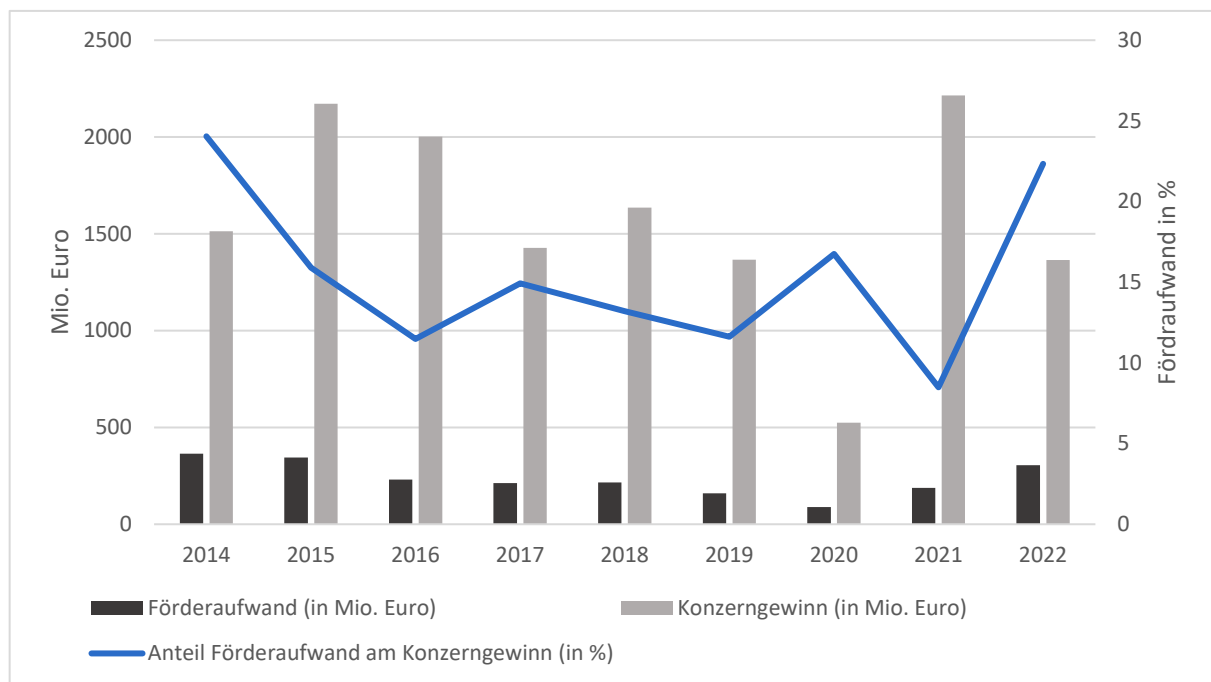
Quelle: Finanzberichte der KfW.

Die KfW erbringt den „Förderaufwand“ zu Lasten ihrer eigenen Ertragslage, d. h. er mindert den Konzerngewinn. Die KfW teilte dem Bundesrechnungshof mit, dass sie bei der Planung des Fördervolumens bzw. der Förderleistung und der Planung der Zinsverbilligung alle Dimensionen ihres Zielsystems berücksichtige. Zu diesen Dimensionen gehören die Förderziele, die Finanzen bzw. Kosten und die Risiken. Auch die Ertragslage des Konzerns berücksichtige die KfW hierbei.

Abbildung 3

Verhältnis Förderaufwand zum Konzerngewinn der KfW

Förderaufwand betrug nicht mehr als ein Viertel des Konzerngewinns



Quelle: Finanzberichte der KfW.

Im Zeitraum 2014 bis 2022 entsprach der Förderaufwand in keinem Jahr mehr als 24 % des Konzerngewinns. Im Jahr 2021 lag er bei 8 % (bei einem Konzerngewinn von 2,215 Mrd. Euro). Welche Ziele und Zwecke die KfW außerhalb der Förderung mit ihrem Konzerngewinn anstrebt, machte sie nicht transparent.

Auch für die Zukunft setzte sich die KfW zum Ziel, einen Konzerngewinn von mindestens einer Milliarde Euro pro Jahr zu erwirtschaften. Hierzu will die KfW ggf. „ertragssteigernde Maßnahmen umsetzen“. Konzerngewinne für die Rücklagen zu erwirtschaften ist der KfW als Ziel nicht auferlegt.⁵⁹

Den aus dem Bankgeschäft der KfW resultierenden Risiken stehen erhebliche Eigenmittel gegenüber.⁶⁰ Der „ökonomische Deckungsgrad“ – ein Maß für die Risikotragfähigkeit – liegt seit dem Jahr 2015 über seinem Zielwert.⁶¹ Für das Jahr 2022 betrug der „ökonomische Deckungsgrad“ 190 %, im Jahr 2021 sogar 215 % - der Zielwert lag hingegen bei 160 %. (Ab dem Jahr 2024 soll der Zielwert 140 % betragen.)

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Prüfungen zum ERP-Sondervermögen das BMWK mehrfach darauf hingewiesen, dass die tatsächlich geleistete Förderung aus Mitteln des ERP-Sondervermögens in den letzten Jahren deutlich unter der zu erbringenden Mindestförderung lag. Die Förderleistung im Jahr 2022 lag mit 211,1 Mio. Euro um 179,1 Mio. Euro unter dem Zielwert von 390,2 Mio. Euro.

Höhere Refinanzierung aus Bundeshaushaltsmitteln

Das Fördervolumen⁶² der KfW stieg, bereinigt um Sondereffekte, von 76,5 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 104,4 Mrd. Euro im Jahr 2022 an.⁶³ Gleichzeitig stellte die Bundesregierung der KfW immer höhere Beträge aus dem Bundeshaushalt bereit. Bei der KfW-Bank stiegen sie von 3,2 Mrd. Euro (im Jahr 2017) auf 7,9 Mrd. Euro (im Jahr 2022) an.⁶⁴

Grundsätzlich ist die Bundesregierung gehalten, beim Einsatz von Haushaltsmitteln die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Das Ergebnis müssen die betroffenen Stellen in Form einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dokumentieren. Hierbei müssen sie klären, welche Lösungsmöglichkeiten es gibt und ob Haushaltsmittel des Bundes aufgewandt werden müssen (Subsidiaritätsprinzip).⁶⁵ Weder BMF noch BMWK beraten

⁵⁹ Im Finanzbericht 2023 (S. 26 f.) führt die KfW hierzu auch aus: „Das Erwirtschaften von Gewinn ist lediglich ein Sekundärziel zur Sicherung der Risikotragfähigkeit...“.

⁶⁰ Die KfW selbst konstatierte für das Jahr 2022, dass ihre Risikotragfähigkeit auf „sehr hohem Niveau“ liege. Siehe Pressemitteilung der KfW vom 31. Januar 2023 (siehe https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_758528.html). Der „ökonomische Deckungsgrad“ lag in den Jahren 2019 bis 2021 und 2023 über dem Wert von 2022.

⁶¹ Der ökonomische Deckungsgrad gibt an, zu welchem Anteil der ökonomische Kapitalbedarf vom Risikodeckungspotential getragen wird.

⁶² Ohne Corona-Hilfen und Zuweisungsgeschäfte im Rahmen der Energie-/Ukraine Krise. Zur Erläuterung der Kennzahl „Fördervolumen“ siehe Tz. 2.2.1.

⁶³ Werte für die Jahre 2018-2022 siehe Präsentation der KfW zur Bilanzpressekonferenz am 31. März 2023, Wert für das Jahr 2017 aus dem Finanzbericht 2017.

⁶⁴ Werte aus den Jahresabschlüssen der KfW(-Bank) nach HGB. Oben angegeben sind nur die „Bundeshaushaltsmittel“. Darüber hinaus stellte die Bundesregierung der KfW im betrachteten Zeitraum noch Mittel aus dem „ERP-Sondervermögen“ und dem „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ (WSF) zur Verfügung.

⁶⁵ §§ 6 und 7 BHO mit den entsprechenden Verwaltungsvorschriften (gilt nach § 113 BHO auch entsprechend für Sondervermögen).

andere Stellen der Bundesregierung hierbei systematisch über Möglichkeiten, wie sie die Förderleistung der KfW nutzen könnten.

3.2 Vorläufige Würdigung

Die Zunahme des Fördervolumens ging nicht auf die Ausschöpfung eigener Mittel der KfW zurück. Hinsichtlich ihrer Möglichkeiten, Zinsvergünstigungen und Förderungen zu gewähren, hat die KfW ihr Potential nicht ausgeschöpft bzw. nicht ausschöpfen können. Seit dem Jahr 2014 übersteigt das Jahresergebnis (Konzerngewinn) den Aufwand der KfW für Förderungen um ein Mehrfaches. Im Jahresvergleich mit dem Konzerngewinn machte er nie mehr als ein Viertel aus. Da die Bundesregierung der KfW gleichzeitig immer mehr Mittel aus dem Bundeshaushalt bereitstellte, könnten der KfW auch Anreize gefehlt haben, ihre eigenen Fördermöglichkeiten auszuschöpfen. Die Bereitstellung von immer mehr Mitteln aus dem Bundeshaushalt erschiene vor diesem Hintergrund unnötig und unwirtschaftlich.

Abgesehen vom Coronajahr 2020 hat die KfW im beobachteten Zeitraum stets ihre Gewinnziele übertroffen. Welche Ziele und Zwecke sie mit dem Konzerngewinn verfolgt, bleibt jedoch unklar. Als staatlich abgesicherte Förderbank ist die KfW ihrem gesetzlichen Auftrag, d. h. der Förderung, verpflichtet. Angesichts der als komfortabel zu bezeichnenden Risikotragfähigkeit und der hohen Gewinnrücklagen ist die geringe Förderleistung der KfW aus eigenen Erträgen nicht hinzunehmen.

3.3 Empfehlung

Die KfW verfügt über kontinuierlich angestiegene Gewinnrücklagen und die Möglichkeit, selbst höhere Risiken einzugehen. Für die Bundesregierung wäre es unwirtschaftlich, ihr in dieser Situation weitere, zum Teil durch Schulden finanzierte, Haushaltsmittel bereitzustellen. Das BMF muss daher darauf hinwirken, dass die KfW ihre Fördermöglichkeiten aus eigenen Mitteln konsequenter ausschöpft bzw. ausschöpfen kann.

Bevor Stellen der Bundesregierung der KfW weitere Aufträge erteilen, ist zu prüfen, inwieweit die KfW Förderaufträge aus eigenen Mitteln erbringen kann. Die für die KfW zuständigen Referate im BMF und im BMWK sollten sich hierzu zielgerichtet abstimmen und potentiellen Auftraggebern Beratung anbieten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Prüfung von Fördermöglichkeiten aus eigenen Mitteln der KfW in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingeht.

Wie zuvor bereits ausgeführt (Tz. 2), muss auch schon im Finanzbericht deutlich werden, in welchem Maße die KfW ihre Fördermöglichkeiten aus eigenen Mitteln ausschöpft.

So lange die KfW ihre selbst gesetzten Ziele hinsichtlich des Förderaufwandes nicht erreicht, ist auch ihre Zielsetzung beim Konzerngewinn zu hinterfragen. Ein Gewinnziel, das nicht zum

Förderaufwand und zur Risikotragfähigkeit in Beziehung steht, ist nicht zweckmäßig. Es verleitet die KfW dazu, Mittel ohne einen Verwendungszweck zurückzulegen.

3.4 Stellungnahme

Das BMF hat nicht bestritten, dass die KfW ihr Förderpotential im betrachteten Zeitraum nicht ausschöpfte. Es hat eingewandt, dass die Ausweitung des Förderaufwandes kein Selbstzweck sei. Die Förderung folge vielmehr dem Ziel der effizienten Mittelverwendung. Zu berücksichtigen sei auch, dass in den betrachteten Zeitraum der letzten neun Jahre eine längere Niedrigzinsphase und die Corona-Pandemie fielen. Die KfW habe Maßnahmen zu Erhöhung ihrer Förderleistung ergriffen. So könne sie seit Ende des Jahres 2023 z. B. ERP-Förderzuschüsse zahlen. Im Jahr 2023 stieg der Förderaufwand deutlich an. Im Jahr 2024 werde eine Volllauslastung erwartet (Förderaufwand von 444 Mio. Euro). BMWK und BMF ständen darüber hinaus mit der KfW im Austausch, um den „Anteil von KfW-Eigenprogrammen zu steigern“. Die Jahresüberschüsse der KfW blieben überdies dem Förderkreislauf erhalten.

Die Formulierung eines Gewinnziels sei Ausdruck einer wirtschaftlichen und ergebnisorientierten Arbeitsweise. Mit einem Gewinnziel sichere sich die KfW auch gegen mögliche Risiken ab. Eine hinreichende Kapitalisierung der KfW wirke „Ineffizienzen und auch möglichen Risikoaufschlägen“ bei ihrer Refinanzierung entgegen. Die Anforderungen an die Kapitalisierung könnten sich in bestimmten Stressszenarien relativ kurzfristig verändern.

3.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Hinweise zur Kenntnis, dass die KfW Maßnahmen ergriffen hat, um ihre Förderungen aus eigenen Erträgen auszuweiten.

Der Bundesrechnungshof erkennt den Wert einer hinreichenden Kapitalisierung der KfW an. Er erinnert daran, dass nach eigener Aussage der KfW ihre Risikotragfähigkeit auf „sehr hohem Niveau“ liege (Tz. 3.1). Ein weiteres Gewinnwachstum darf vor diesem Hintergrund kein Selbstzweck sein.

4 Berichterstattung über Liquiditätsrisiken

4.1 Sachverhalt

Mit den für sie geltenden bankenaufsichtsrechtlichen Bestimmungen ist die KfW nicht gehalten, marktübliche Liquiditätskennzahlen einzuhalten.⁶⁶ Die KfW stellt ihre Liquiditätssituation mit einer individuellen Kennzahl dar. Diese weicht von der marktüblichen Praxis ab.⁶⁷ Ihre eigene Kennzahl nennt sie Liquiditätsrisikokennzahl (LRK).⁶⁸

Für die KfW gilt gemäß § 4 Absatz 2 KfW-Gesetz eine gesetzliche Limitierung bei ihrer kurzfristigen Refinanzierung.⁶⁹ Dieses Limit soll verhindern, dass die KfW sich übermäßig über den Geldmarkt kurzfristig refinanziert und damit dem Risiko ansteigender Marktzinsen ausliefert.⁷⁰ Dieses gesetzliche Limit stellt eine Besonderheit dar, das vergleichbare Institute nicht zu berücksichtigen haben.

Die Bankenaufsicht hält das Liquiditätsrisiko für ein wesentliches Risiko von Banken.⁷¹ Von daher ist eine sachgerechte Darstellung im Finanzbericht erforderlich.

Individuelle Liquiditätsrisikomessung der KfW

Die KfW-eigene Kennzahl LRK zeigt unter Auswertung von vier Szenarien das nachteiligste Verhältnis von benötigter Liquidität zu vorhandenem Liquiditätspotential. Welche Annahmen⁷² die KfW für die Szenarien getroffen hat, legt sie im Finanzbericht nicht dar. Welche Vermögensgegenstände dem Liquiditätspotential zugrunde liegen, erklärt sie ebenfalls nicht.

⁶⁶ Die marktüblichen Kennzahlen sind die Liquidity Coverage Ratio (LCR) und die Net Stable Funding Ratio (NSFR).

Die Einhaltung der LCR soll bei Banken für einen ausreichenden Liquiditätspuffer, der in Zeiten von Liquiditätsstress veräußert werden kann, sorgen. Dies soll durch das Vorhalten von genügend hochliquiden, erstklassigen Aktiva für ein durch die Aufsicht vorgegebenes Stressszenario mit einem Zeithorizont von 30 Tagen erreicht werden.

Die Einhaltung der NSFR soll bei Banken eine fortlaufend stabile (d. h. langfristige) Refinanzierung sicherstellen. Dies soll durch die Verfügbarkeit von genügend stabiler Refinanzierung (Eigenkapital, mittel- bis langfristige Verbindlichkeiten) für Aktiva aller Laufzeiten erreicht werden. Dabei zielt die NSFR auf einen Zeithorizont von einem Jahr.

⁶⁷ Die Landwirtschaftliche Rentenbank, die Landesförderbanken und andere europäische Förderbanken weisen LCR und NSFR in ihren Jahresberichten aus.

⁶⁸ Finanzbericht 2022, S. 65.

⁶⁹ Laut § 4 Absatz 2 KfW-Gesetz dürfen die kurzfristigen Verbindlichkeiten nur 10 % der mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten ausmachen.

⁷⁰ Der Geldmarkt umfasst Buchforderungen und Wertpapiere mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr. (<https://www.bundesbank.de/de/statistiken/geld-und-kapitalmaerkte/zinssaetze-und-renditen/geldmarktsaetze/geldmarktsaetze-772406>, Zugriff am 13. Dezember 2024).

⁷¹ AT 2.2 Mindestanforderungen an das Risikomanagement.

⁷² Zum Beispiel: Bewertungsabschläge von liquiden Vermögensgegenständen, Ausnutzung von Kreditlinien, weitere Gewichtungsfaktoren.

Die KfW weist im Finanzbericht auf die Existenz des gesetzlichen Limits aus § 4 Absatz 2 KfW-Gesetz hin.⁷³ Über die Auslastung des Limits berichtet sie jedoch nicht.

Keine Evaluation der KfW-Verordnung hinsichtlich Liquiditätsausnahmen

Das BMF untersuchte im Jahr 2022, ob die KfW-Verordnung hinsichtlich der bankaufsichtsrechtlichen Regelungen für die KfW zielführend war.⁷⁴ Dabei untersuchte das BMF nicht die Berichterstattung der KfW zu ihrem Liquiditätsrisikomanagement – einschließlich dem Verzicht auf die marktüblichen Kennzahlen.

4.2 Vorläufige Würdigung

Die KfW weist ihr Liquiditätsrisiko im Finanzbericht nicht aussagekräftig aus. Ihre Angaben sind aus den folgenden Gründen lückenhaft:

- Die Szenarien und Annahmen zur Werthaltigkeit ihrer liquiden Vermögensgegenstände bei der Berechnung der KfW-eigenen Kennzahl werden nicht beschrieben.
- Es ist keine Vergleichbarkeit zu anderen Förderbanken gegeben.
- Die KfW gibt keine Auskunft über Auslastung und Einhaltung des gesetzlichen Limits aus § 4 Absatz 2 KfW-Gesetz.

Der Bundesrechnungshof bestreitet unter diesen Voraussetzungen den Mehrwert einer Veröffentlichung der KfW-eigenen Kennzahl LRK.

Das BMF hätte bei der Evaluierung der KfW-Verordnung auch prüfen sollen, ob die der KfW gewährten Ausnahmen bei den Liquiditätskennzahlen angemessen sind.

4.3 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen darauf hinzuwirken, dass die KfW im Finanzbericht über die Auslastung ihres gesetzlich vorgegebenen Limits bei der kurzfristigen Refinanzierung berichtet.

Die Veröffentlichung der KfW-spezifischen Kennzahl LRK im Finanzbericht hält der Bundesrechnungshof für entbehrlich. Stattdessen sollten BMF und KfW prüfen, ob durch den Einsatz marktüblicher Liquiditätskennzahlen ein Mehrwert für die Entscheidungsträger in der

⁷³ Finanzbericht 2022, S. 54 und 65.

⁷⁴ Bericht des BMF über die Evaluierung der KfW-Verordnung vom 2. Dezember 2022 (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/20_Legislaturperiode/2022-12-02-VO-Aend-KfW-VO/0-Verordnung.html).

Bundesregierung und Investoren geschaffen werden kann. Gerade die kurzfristige Beauftragung von großvolumigen Zuweisungsgeschäften benötigt eine geeignete Entscheidungsgrundlage zur Liquiditätslage. In weiteren Evaluierungen der KfW-Verordnung sollte das BMF prüfen, ob die Vorgaben für die KfW zur Erfassung des Liquiditätsrisikos zielführend sind.

4.4 Stellungnahme

Die KfW sei bewusst von der Einhaltung marktüblicher Liquiditätskennzahlen ausgenommen worden. Diese Kennzahlen seien auf Banken mit einem breit gefächerten Refinanzierungsmix zugeschnitten. Die KfW hingegen dürfe keine Kundeneinlagen hereinnehmen und sei somit ausschließlich auf die Kapitalmarktrefinanzierung fokussiert. Ihre Liquiditätsrisikokennzahl LRK entspreche in allen Aspekten der marktüblichen Praxis.

Die großvolumigen Zuweisungsgeschäfte der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Energiekrise hätten das Liquiditätsrisikomanagement vor Herausforderungen gestellt. Die KfW ließ darauf hin ihre Liquiditätsrisikomethoden und -prozesse untersuchen. Die Untersuchung ergab, dass in der KfW alle Mindeststandards und darüberhinausgehenden Standards des Liquiditätsrisikomanagements implementiert seien. Auch die Wirtschaftsprüfer hätten das Liquiditätsrisikomanagement bislang nicht beanstandet. Um die Verständlichkeit der LRK zu erleichtern und die Reaktionsfähigkeit auf außergewöhnliche Ereignisse zu verbessern, arbeite die KfW derzeit an einer Weiterentwicklung des Konzepts. Diese Weiterentwicklung der internen LRK werde auch großvolumigen Zuweisungsgeschäften Rechnung tragen.

Bezüglich der Auswirkungen der Zuweisungsgeschäfte auf die Liquiditätssituation der KfW befand sich die Bundesregierung in regelmäßigen Austausch mit der KfW. Dadurch wurden mögliche negative Auswirkungen auf die Liquiditätssituation der KfW soweit wie möglich begrenzt.

Über die Auslastung ihres gesetzlich vorgegebenen Limits bei der kurzfristigen Refinanzierung berichte die KfW quartalsweise in dem Risikobericht an den Verwaltungsrat.

4.5 Abschließende Würdigung

Die Untersuchung und Weiterentwicklung des Liquiditätsrisikomanagements sowie die regelmäßige Berichterstattung über die Auslastung des gesetzlich vorgegebenen Limits bei der kurzfristigen Refinanzierung entsprechen im Kern den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

5 Bezüge aus Nebentätigkeiten

5.1 Sachverhalt

Über die KfW hält der Bund Beteiligungen an der Deutschen Post AG und an der Deutschen Telekom AG. Die Bundesregierung beauftragte die KfW erstmals in den Jahren 1999 und 2000, Aktien aus dem Bestand des Bundes zu kaufen und für ihn zu halten.⁷⁵

Die Aufsichtsräte der beiden Unternehmen umfassten im Jahr 2022 jeweils 20 Personen.⁷⁶ Die Bundesregierung und die KfW waren von Seiten der Anteilseigner jeweils mit einem Mandat vertreten. Für die KfW übernahm der Vorstandsvorsitzende das Mandat. Als Aufsichtsrat erhält er Vergütungen, die im Finanzbericht der KfW als „Bezüge aus Nebentätigkeiten“ ausgewiesen sind.

Tabelle 2

Bezüge aus Nebentätigkeiten

	2022 <i>in Euro</i>	2023 <i>in Euro</i>
Vorstandsvorsitzender KfW	221 800	342 000

Quelle: Finanzbericht 2023, S. 197.

5.2 Vorläufige Würdigung

Die Unternehmensanteile an der Deutschen Post und an der Deutschen Telekom unterliegen nicht der Steuerung durch die KfW. Anteilsverkäufe kann sie nur auf Anweisung der Bundesregierung tätigen.⁷⁷ Gewinne aus Anteilsverkäufen stehen dem Bund zu (Platzhaltergeschäfte).

⁷⁵ Diese so genannten „Platzhaltergeschäfte“ wies die Bundesregierung der KfW auf Basis von § 2 Absatz 4 KfW-Gesetz zu (Zuweisungsgeschäfte).

⁷⁶ Beteiligungsbericht des Bundes 2023, S. 56 und 74 – dort auch mit Angabe der einzelnen Aufsichtsratsvergütungen.

⁷⁷ Finanzbericht 2022, S. 102.

An der Beteiligung des Bundes an der Deutschen Post gibt es kein Bundesinteresse mehr.⁷⁸ Für die Beteiligung an der Deutschen Telekom besteht ein Bundesinteresse.⁷⁹ Die KfW geht bei beiden Beteiligungen nicht von einer dauerhaften Halteposition aus.⁸⁰

Die Bundesregierung ist an die Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung gebunden. Diese Richtlinien gelten „in entsprechender Weise“ auch für jene Einrichtungen, die im Auftrag des Bundes Beteiligungen halten.⁸¹ Sie sehen (für die Bundesregierung) vor, dass die auf Vorschlag ihrer Behörde in den Aufsichtsrat gewählten Mitglieder die einschlägigen Vorschriften der Bundesnebenbeteiligungsverordnung zu beachten haben. Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre sollen keine Vergütung oder Aufwandsentschädigung für die Tätigkeit in Aufsichtsräten annehmen.⁸²

Die KfW ist nicht Teil des öffentlichen Dienstes, die Bestimmungen der Bundesnebenbeteiligungsverordnung sind daher für sie nicht einschlägig. Sie hat allerdings erklärt, den PCGK anzuwenden.⁸³ Er sieht vor: „Bei der Gestaltung der Vergütung der Mitglieder der Geschäftsführung sollen branchenspezifische gesetzliche Regelungen sowie entsprechende Rechtsverordnungen zur Gestaltung der Vergütung der Mitglieder der Geschäftsführung auch dann angemessen berücksichtigt werden, wenn sie nicht unmittelbar anwendbar sind.“⁸⁴

Bei der Beteiligungsführung durch die KfW steht das Bundesinteresse im Vordergrund. Wenngleich der Vorstandsvorsitzende der KfW kein Mitglied oder Mitarbeiter der Bundesregierung ist, besteht für den Bundesrechnungshof noch keine hinreichende Klarheit, warum das der KfW zugefallene Mandat anders zu behandeln ist als das der Bundesregierung.

⁷⁸ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/deutsche-post-ag.html.

⁷⁹ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/deutsche-telekom-ag.html.

⁸⁰ Finanzbericht 2022, S. 102.

⁸¹ BMF, Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Teil II, Richtlinien, Tz. 2, S. 35 (Stand: 6. November 2024). In einem Praxisguide für Bundesvertreterinnen bzw. -vertreter führt das BMF aus, dass „auch eine Einheit in einer sonstigen öffentlich-rechtlichen juristischen Person wie der KfW“ als beteiligungsführende Stelle fungieren kann. (BMF, Praxisguide für die Arbeit in Überwachungsorganen (Stand November 2022), S. 11).

⁸² BMF: Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Teil II, Richtlinien, S. 55, Randziffer 76.

⁸³ Die KfW Satzung legt fest, dass Vorstand und Verwaltungsrat der KfW jährlich erklären, dass sie den Empfehlungen des PCGK in der jeweils gültigen Fassung entsprechen. Der Corporate Governance-Bericht der KfW beinhaltet diese Entsprechenserklärung. Siehe: <https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Berichtsportal/Berichterstattung-2022/Corporate-Governance-Bericht/>.

⁸⁴ PCGK, Tz. 5.3.6, S. 21.

5.3 Empfehlung

Das BMF muss im Verwaltungsrat der KfW klären, wie Aufsichtsratsvergütungen, die Mandatsträgern der KfW im Rahmen von Zuweisungsgeschäften der Bundesregierung zufließen, zu behandeln sind.

5.4 Stellungnahme

Das BMF hat erklärt, dass Bestimmungen der Bundesnebentätigkeitsverordnung (auf die die Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung sich beziehen) nicht auf die Vorstände der KfW übertragbar seien. Dies gelte auch im Fall der Platzhalterverträge bei Post und Telekom. Diese Verträge regelten die treuhänderische Verwaltung der Aktien durch die KfW für den Bund. Weisungsrechte der Bundesregierung gegenüber der KfW beständen nach den Verträgen nicht. Die Ausübung der Aufsichtsratsmandate des Vorstandsvorsitzenden der KfW erfolge unabhängig und als persönliches Mandat. Eine Vergütung aus dem Mandat stehe ihm persönlich zu. Diese bestehende und langjährige Praxis habe der Verwaltungsrat der KfW bestätigt.

Das BMF hat weiter ausgeführt, dass bei „konzernfremden Mandaten (wie Post und Telekom)“ der PCGK (Ziffer 5.3.2) keine Anrechnung der Vergütung auf das Grundgehalt verlange. Die Entscheidung, inwieweit eine erhaltene Aufsichtsratsvergütung anzurechnen ist, werde dem Verwaltungsrat der KfW anheimgestellt. Er entscheide darüber im Rahmen seiner Angemessenheitsüberprüfung. Dabei berücksichtige der Verwaltungsrat auch die „Wettbewerbsfähigkeit der Bank“ und den Mehraufwand, da Vorstandsmitglieder für Mandatstätigkeiten nicht freigestellt würden. Ein Einbehalt der Vergütung durch die KfW oder der vollständige Verzicht auf die Vergütung seien daher „unbillig“. Für Vorstandsmitglieder seien die Aufnahme und separate Vergütung von Nebentätigkeiten, insbesondere von Aufsichtsratsmandaten, auch „marktüblich“. Externe Mandatsvergütungen müssten „üblicherweise“ nicht abgeführt werden.

5.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass der Verwaltungsrat der KfW die bestehende und langjährige Praxis bestätigt. Demnach verbleiben Vergütungen aus Mandaten und Nebentätigkeiten, die die Vorstandsmitglieder der KfW mit Zustimmung des Vorsitzenden des Präsidial- und Nominierungsausschusses wahrnehmen, bei ihnen persönlich.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Tätigkeitsinhalte der vom Bund und der KfW gestellten Aufsichtsratsmitglieder im Prinzip identisch sind. Die KfW hält die Beteiligungen im Auftrag des Bundes. Auch sind die Mandate in der langjährigen Praxis stets eng verbunden mit dem Vorstandsvorsitz bei der KfW. Endet der Vorsitz, endet alsbald auch das Mandat.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass bei Zuweisungs- und Platzhaltergeschäften - wie bei Post und Telekom - Mandatsträger der KfW nicht anders behandelt werden sollten als Mandatsträger der Bundesregierung. Hierauf sollten BMF und BMWK im Verwaltungsrat der KfW künftig hinwirken.

Ehmann

Dr. Wenz

Beglaubigt: Hoffmeister, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.