

# Einführung eines ressortübergreifenden Beteiligungsmonitoring- und Informationssystems beim Bund



Dr. Michael Offer, MDg im Bundesministerium der Finanzen (BMF), Berlin;  
Dr. Karola Kracht, RegDir'In im Bundesministerium der Finanzen (BMF), Berlin

Das Management der Unternehmensbeteiligungen des Bundes ist dezentral organisiert. Das BMF formuliert mit seinen „Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ die Regeln für die Beteiligungsführungen in den Ressorts und erstellt übergreifende Berichte zu den Beteiligungen. Auf Bitten des Bundesfinanzierungsgremiums<sup>1</sup> hatte das BMF im Jahr 2016 das sog. „Standardisierte Beteiligungsmonitoring“ für kleine und mittlere Unternehmen sowie ein Jahr später ein spezifisches Monitoring für die Deutsche Bahn AG eingeführt. Um die in den Ressorts ansässigen Beteiligungsführungen aktiv zu unterstützen und das Berichtswesen des Bundes insgesamt weiter zu professionalisieren, ist ferner die Einführung einer ressortübergreifenden IT-Unterstützung beabsichtigt.

## I. Einleitung

Der Bund ist an mehr als 100 Unternehmen unmittelbar beteiligt.<sup>2</sup> Die Anforderungen für eine Beteiligung des Bundes an einem Unternehmen sind gesetzlich in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) geregelt. Eine zentrale Voraussetzung ist das Vorliegen eines wichtigen Bundesinteresses gemäß § 65 BHO. Danach darf sich die Bundesrepublik Deutschland nur dann an einem privatrechtlich organisierten Unternehmen beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse für den Bund vorliegt und sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.<sup>3</sup>

Das Management der Unternehmensbeteiligungen des Bundes ist dezentral organisiert und wird derzeit von 13 Bundesministerien und der

Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien wahrgenommen. Das BMF formuliert mit seinen „Grundsätzen guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ die Regeln für die beteiligungsführenden Stellen des Bundes. Sie sind Grundlage für eine verantwortungsvolle Führung der Bundesbeteiligungen in privater Rechtsform und sichern eine einheitliche Wahrnehmung der damit verbundenen Aufgaben durch die Bundesressorts.

Die parlamentarische Kontrolle der Bundesbeteiligungen obliegt dem Bundesfinanzierungsgremium. Auf seinen Wunsch hin prüfte das BMF im Jahr 2015 Möglichkeiten einer effizienteren Beteiligungsführung und einer frühzeitigen Risikoerfassung. Nach intensiver Diskussion der vom BMF entwickelten Ansätze im Gremium wurde das BMF im Juni 2016 gebeten, ein Beteiligungsmonitoring im Bundesbereich zu implementieren. Zwei Formate spielten dabei eine Rolle. Das Standardisierte Beteiligungsmonitoring für kleine und mittlere Unternehmen sollte bis Ende 2016 implementiert werden. Gleichzeitig bat das Gremium, für die Deutsche

## INHALT

- I. Einleitung
- II. Einführung eines Beteiligungsmonitorings
- III. Implementierung einer ressortübergreifenden IT-Unterstützung
- IV. Fazit

## Keywords

Beteiligungsmanagement; Kennzahlen; Monitoring; Risiken

Bahn AG ein spezifisches Monitoring zu entwickeln, das die Besonderheiten des Konzerns berücksichtigt.

## II. Einführung eines Beteiligungsmonitorings

Das Beteiligungsmonitoring hat zum Ziel, dem Bundesfinanzierungsgremium ein „Frühwarnsystem“ für mögliche unternehmerische Risiken zu bieten und damit beizutragen, eine eventuell drohende finanzielle Stützungsmaßnahme aus dem Bundeshaushalt zu vermeiden. Das Monitoring soll den Beteiligungsführungen in den Ressorts somit eine Hilfestellung bei der Analyse der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen anhand

<sup>1</sup> Das Bundesfinanzierungsgremium besteht aus Mitgliedern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags. Die Bundesregierung unterrichtet das Gremium über alle grundsätzlichen und wesentlichen Fragen der Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen sowie der Beteiligungsverwaltung durch die Bundesregierung gemäß § 69a BHO.

<sup>2</sup> Vgl. Beteiligungsbericht des Bundes 2017, S. 10.

<sup>3</sup> Darüber hinaus müssen die weiteren in § 65 BHO normierten Voraussetzungen erfüllt sein.

ausgewählter Kennziffern bieten. Insofern wurde bei der Auswahl der Kennziffern der Schwerpunkt auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gelegt. Daneben wurden qualitative Kriterien festgelegt, die als deskriptive Elemente für die Beurteilung der Geschäftsrisiken eines Unternehmens herangezogen werden können. Hierzu gehören Aspekte wie die Wettbewerbssituation und die Marktstellung. Unternehmen, die beispielsweise ausschließlich den Kunden „Bund“ bedienen und damit in einem eher gesicherten Markt tätig sind, sind tendenziell unabhängiger von äußeren Einflüssen. Bei der Analyse von betriebswirtschaftlichen Kennziffern solcher Unternehmen im Zeitverlauf muss dies berücksichtigt werden. Gleiches gilt bei einem Vergleich zwischen denselben Kennziffern verschiedener Unternehmen, um Fehlinterpretationen zu vermeiden.

Im Fokus des Standardisierten Beteiligungsmonitorings stehen deshalb Unternehmen, deren Erfolg von ihrer operativen Geschäftstätigkeit abhängt. Dies ist nicht bei allen Gesellschaften mit Bundesbeteiligung der Fall – sie wurden nicht in das Monitoring einbezogen. Hierzu gehören etwa institutionell geförderte Zuwendungsempfänger, die für einen zu subventionierenden Zweck gegründet wurden, und Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt für bestimmte politisch gewünschte Zwecke erhalten, beispielsweise die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH. Auch wurden Unternehmen mit überwiegender Kostenerstattung wie die Asse-GmbH – Gesellschaft für Betriebsführung und Schließung der Schachtanlage Asse II nicht berücksichtigt. Unternehmen der Finanzindustrie wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau wurden vom Standardisierten Beteiligungsmonitoring ebenfalls ausgenommen, da ihre spezifischen Kennzahlen als ungeeignet für ein standardisiertes Kennzahlenset erscheinen, und diese Unternehmen ohnehin einer strengere

Regulierung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) unterliegen. Börsennotierte Unternehmen wie die Deutsche Post AG und die Deutsche Telekom AG wurden nicht einbezogen, da sie als DAX-Konzerne besonderen Mitteilungspflichten unterliegen, bereits ein Rating internationaler Agenturen erhalten und andere finanzielle Möglichkeiten einer Risikobewältigung haben. Schließlich wurde aus Aufwandsgründen auf die Einbeziehung von Kleinstgesellschaften verzichtet (Unternehmen mit einem Umsatz unter 5 Mio. Euro). Unabhängig von den genannten „Ausgrenzungskriterien“ kann das Bundesfinanzierungsgremium den Kreis der Gesellschaften individuell erweitern. Dies ist 2017 bereits in einem Fall geschehen. Da sich das Portfolio des Bundes und die für die Auswahl der Unternehmen relevanten Größen (Umsatzerlöse und Höhe der Zuwendungen) jährlich verändern, ist eine Prüfung der zu berücksichtigenden Unternehmen im Vorfeld eines jeden Monitorings erforderlich. Insofern kann sich der Umfang der betroffenen Gesellschaften jährlich ändern. So wurden von den über 100 Unternehmen mit unmittelbarer Bundesbeteiligung 25 Unternehmen für das im Frühjahr 2018 durchgeführte Standardisierte Beteiligungsmonitoring ausgewählt. Die Abb. 1 gibt einen Überblick über die Anzahl der betroffenen Bundesbeteiligungen und die jeweils für die Beteiligungsführung zuständige oberste Bundesbehörde.

Das im Jahr 2017 gestartete spezifische Monitoring für die Deutsche Bahn AG wird halbjährlich, d.h. auf Basis des Zwischenberichts (Monate Januar bis Juni) beziehungsweise auf Basis des Integrierten Berichts (Monate Januar bis Dezember) der Deutschen Bahn AG durchgeführt.

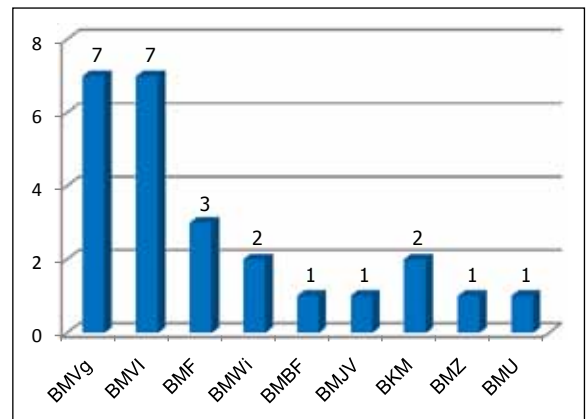


Abb. 1: Übersicht über die Anzahl der Unternehmen im Standardisierten Beteiligungsmonitoring 2018 und über die jeweils für die Beteiligungsführung zuständige oberste Bundesbehörde

Kern des DB-spezifischen Monitorings ist ähnlich wie beim Standardisierten Beteiligungsmonitoring ein Datenblatt zu ausgewählten Unternehmenskennzahlen. Das DB-spezifische Monitoring stellt im Vergleich zum Standardisierten Beteiligungsmonitoring jedoch einen „Maßanzug“ für das Monitoring der Deutschen Bahn AG dar. So wurden die Kennziffern des Standardisierten Beteiligungsmonitorings (Ertrags-, Vermögens- und wirtschaftliche Analysekenziffer) deutlich erweitert. Da die finanzwirtschaftliche Steuerung des DB-Konzerns auf Grundlage der sog. Wertmanagementkennzahlen (Tilgungsdeckung,<sup>4</sup> Gearing,<sup>5</sup> Return on Capital Employed und die Kennzahl „Netto-Finanzschulden/EBITDA“) erfolgt, wurden diese beispielsweise ergänzend in das DB-spezifische Monitoring aufgenommen. Auch wurden dem Datenblatt für den DB-Konzern – abweichend vom Standardisierten Beteiligungsmonitoring – detaillierte Kennzahlenübersichten zu den einzelnen Geschäftssegmenten der Deutschen Bahn AG ergänzend beigelegt (z.B. Fernverkehr).

Wie sieht die Arbeitsteilung zwischen den beteiligungsführenden Ressorts

<sup>4</sup> Die Tilgungsdeckung wird aus dem Verhältnis der laufenden Finanzierungskraft (operativer Cash-flow nach Steuern) und finanziellen Verpflichtungen des Unternehmens (adjustierte Netto-Schulden inklusive Barwert Operate Lease und Pensionsverpflichtungen) ermittelt.

<sup>5</sup> Das Gearing ist das Verhältnis zwischen (bilanziellen) Netto-Finanzschulden und Eigenkapital.

und dem BMF aus? Das BMF macht Vorgaben hinsichtlich des Layouts des Datenblatts, gibt Ausfüllhinweise zum Datenblatt, definiert beizufügenden Unterlagen und legt den Berichtszeitpunkt fest. Entsprechend werden die Angaben durch die zuständigen Beteiligungsführungen an das BMF auf Basis des Jahresabschlusses des abgelaufenen Geschäftsjahres sowie zusätzlich beim DB-spezifischen Monitoring auf Basis des Halbjahresabschlusses übermittelt. Die ausgefüllten Datenblätter werden im BMF auf Vollständigkeit und Plausibilität geprüft und – sofern erforderlich – mit Hinweisen an die für das Unternehmen zuständige Beteiligungsführung zurück gegeben. Nach Übersendung der abschließenden Fassung des Datenblattes erfolgt die Übermittlung an das Bundesfinanzierungsgremium durch das BMF. Sofern sich Fragen aus den Angaben auf den Datenblättern ergeben, entscheidet das Gremium, ob diese durch die Bundesregierung im Nachgang schriftlich beantwortet werden, oder die für die betroffene Bundesbeteiligung zuständige oberste Bundesbehörde ggf. zusammen mit dem Vorstand des Unternehmens zu einer kommenden Sitzung eingeladen wird. Auf Grund des dezentral organisierten Managements der Beteiligungen liegt die Verantwortung für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben zu den Unternehmen ausschließlich bei den jeweils zuständigen Bundesministerien und bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien.

### III. Implementierung einer ressortübergreifenden IT-Unterstützung

Gegenwärtig wird zwischen dem BMF und den Ressorts zum Beteiligungsmonitoring noch mit „Bordmitteln“ über den Austausch von Dateien per E-Mail kommuniziert. Die Hinweise des BMF bzgl. Vollständigkeit und Plausibilität der Angaben in den übersandten Datenblättern werden ebenfalls per E-Mail an die

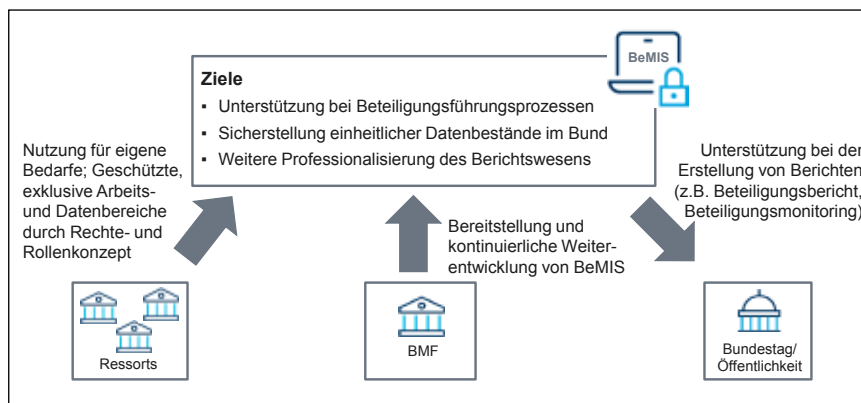


Abb. 2: Ziele des Beteiligungs-Monitoring- und Informationssystems (BeMIS)

für das Unternehmen zuständige Beteiligungsführung übermittelt. Der damit verbundene manuelle Aufwand ist hoch, fehleranfällig und stößt bei allen Beteiligten an seine Grenzen.

Mit dem Beteiligungsmonitoring ist damit ein zusätzlicher Bericht neben dem seit Jahren etablierten Beteiligungsbericht des Bundes<sup>6</sup> eingeführt worden. Die Berichtszeitpunkte an das BMF sind zwar unterschiedlich. Auch unterscheiden sich die konkreten Anforderungen an Umfang und Darstellung der Informationen in den Berichten. Unabhängig davon weisen beide Berichte jedoch Überschneidungen in den zu Grunde liegenden Daten auf. Die Einführung des Beteiligungsmonitorings führte neben dem genannten zusätzlichen Erfassungsaufwand auch zu einer entsprechend hohen Fehleranfälligkeit bei der Datenerfassung und damit zu einer eingeschränkten Datenvalidität. Auch ist die Nutzbarkeit der Daten durch die Beteiligungsführung für andere Zwecke (z.B. für Vergleiche oder Zeitreihenanalysen) nur in eng begrenztem Umfang und mit entsprechend hohem manuellem Aufwand möglich.

Um diese Situation nachhaltig zu verbessern und die Beteiligungsführungen in den Ressorts besser zu unterstützen, soll das Berichtswesen

auf Basis einheitlicher Datenbestände weiter professionalisiert werden. Das BMF beabsichtigt daher, ein ressortübergreifendes IT-gestütztes Beteiligungs-Monitoring- und Informationssystem (kurz: BeMIS) unter Beibehaltung des dezentral organisierten Beteiligungsmanagements einzuführen. Mit dem System soll den Ressorts eine moderne IT-Plattform für die Prozessunterstützung und den Wissens- und Informationsaustausch zentral bereitgestellt werden (s. Abb. 2).

Zur Umsetzung des Vorhabens wurde im Dezember 2017 das Projekt „Beteiligungs-Monitoring- und Informationssystem (BeMIS)“ im BMF eingerichtet. In einem ersten Schritt wurden die Nutzeranforderungen an das IT-System gemeinsam mit den Beteiligungsführungen im Rahmen von mehreren Workshops erhoben. Neben den aktuellen Anforderungen aus dem Berichtswesen (s.o.) wurden bewusst zukünftige Anforderungen einbezogen und damit die Perspektive deutlich erweitert.

Über die Einbeziehung der Beteiligungsführungen in die Anforderungsworkshops wurden indirekt auch die Anforderungen der Aufsichtsräte berücksichtigt, da in der Regel diese Referate auch die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger des Bundes vorbereiten. Insofern wurden auch Anforderungen an eine Mandatsverwaltung formuliert. Neben der Verwaltung der Gremienbesetzung und der Informationen rund um die

<sup>6</sup> Der jährlich durch das BMF erstellte Beteiligungsbericht des Bundes fasst das aktuelle Portfolio der mittelbaren und unmittelbaren Unternehmensbeteiligungen zusammen (veröffentlicht unter [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)).

Mandatsträgerinnen und Mandatsträger soll das IT-System zur gezielten Sitzungsvorbereitung der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger des Bundes genutzt werden können. Beispielsweise sollen Termine und Fristen geführt und Sitzungsunterlagen zusammengeführt werden können. Perspektivisch sollen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger einen lesenden Zugriff auf wichtige Beteiligungsinformationen, für die sie ein Mandat innehaben, erhalten. Neben einem einfachen Abruf der Sitzungsakte soll ein Zugang zu aktuellen betriebswirtschaftlichen Daten ermöglicht werden.

Das System soll in erster Linie die Beteiligungsführungen in den Ressorts unterstützen. Daher ist neben der Mandatsverwaltung eine weitere wesentliche Anforderung die Unterstützung bei der periodisch vorzunehmenden Überprüfung des wichtigen Bundesinteresses gemäß § 65 BHO und bei der Analyse spezifischer Erfolgskennzahlen. Das System soll ferner komfortable und moderne Möglichkeiten bieten, die im System vorgehaltenen betriebswirtschaftlichen Daten aufzubereiten. Im Bereich „Compliance“ sollen Vorgaben im System hinterlegt werden können und über die Einrichtung entsprechender Regeln ein Monitoring durch die Beteiligungsführung ermöglicht werden. Daneben wurde in den Anforderungsworkshops die Bereitstellung einer zentralen Wissens- und Informationsplattform für alle Fragen rund um die Beteiligungsführung hoch priorisiert. Hierfür soll in dem System eine Wissens- und Kollaborationsplattform bereitgestellt werden, welche u.a. Checklisten, Best-Practice und Muster enthält, um beispielsweise die Arbeit in der Mandatsverwaltung zu unterstützen. Perspektivisch soll die kollaborative Erstellung von Wikis möglich sein. Zusammenfassend kristallisierten sich im Prozess der Anforderungserhebung insgesamt zwölf Funktionsmodule als Schwerpunkte heraus. Auf Grund der Komplexität und der perspektivischen

Dimension soll die technische Umsetzung und Einführung nach dem Kerngedanken „Think big, start small!“ in kleineren Schritten erfolgen und das System sukzessiv ausgebaut werden. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Vorhaben ist die Akzeptanz der Betroffenen, d.h. der zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer, die durch eine Einbeziehung in das Vorhaben erreicht wird. Diesem Ansatz folgend wurden bereits die Anforderungen an BeMIS im Rahmen von Workshops mit den Ressorts erhoben. Auch bei den nächsten Schritten der Implementierung und der weiteren Ausgestaltung des Systems soll dieser Ansatz weiter konsequent verfolgt und die Ressorts gezielt eingebunden werden. Das erste Release soll – nach derzeitigem Planungsstand – 2020 in der Bundesverwaltung eingeführt werden.

#### IV. Fazit

Durch das dezentral organisierte Management der Bundesbeteiligungen steht das BMF vor besonderen Herausforderungen bei der Einführung ressortübergreifender Instrumente. Die Teilnahme der Beteiligungsführungen in den Ressorts am Beteiligungsmonitoring war und ist freiwillig. Eine Begründung bei Nichtteilnahme gegenüber dem BMF nach dem Prinzip „comply or explain“ wäre jedoch erforderlich. Im Rückblick ist festzustellen, dass alle betroffenen Beteiligungsführungen in den neun aktuell betroffenen Bundesministerien und bei der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien bisher ausnahmslos am Monitoring teilgenommen haben und sich aktiv in die weitere Ausgestaltung des Instruments einbringen. Auch waren die Beteiligungsführungen von rund 95 % der Unternehmen mit direkter Bundesbeteiligung in den Workshops zur Erhebung der Anforderungen an ein IT-gestütztes Beteiligungs-Monitoring- und In-

formationssystemen vertreten. Die Workshops waren geprägt von lebendigen und teilweise kontroversen Diskussionen bei überwiegend positiver Aufnahme des Projekts, sodass im Fazit eine positive Bilanz gezogen werden kann.

Neben der Nutzung des Beteiligungsmonitorings als Frühwarnsystem für mögliche finanzielle Stützungsmaßnahmen aus dem Bundeshaushalt könnte das Instrument auch in anderen Bereichen der Verwaltung genutzt werden. Ein mögliches Einsatzgebiet könnten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für eine Beteiligungs-Folgelösung sein. Nach den einschlägigen Bestimmungen der BHO kann der Bund eine Beteiligung an einer Gesellschaft nur dann für einen bestimmten Zeitraum eingehen oder fortsetzen, wenn dadurch eine nicht zu den Kernaufgaben der Verwaltung gehörende öffentliche Aufgabe wirtschaftlicher als durch die Behörde selbst erfüllt wird. Der Nachweis hierfür ist vorab durch eine ergebnisoffene und angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 BHO zu erbringen. Die Grundlagen für die Durchführung und Dokumentation derartiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind ebenfalls in der BHO festgelegt. Danach muss sie alle personellen, infrastrukturellen und organisatorischen Fragestellungen umfassen. Letztendlich dient sie dazu, alle zukünftigen finanziellen Verpflichtungen abzubilden. Daher sind zumindest Liquiditätskennzahlen und prognostizierte Cash-Flow-Rechnungen bereits in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzustellen, um mögliche Liquiditätslücken frühzeitig zu erkennen. Da Liquiditätskennzahlen und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens Gegenstand des Beteiligungsmonitorings sind, besteht hier ein unmittelbarer Kontext.