

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung

Beteiligungs-Monitoring- und Informationssystem (BeMIS) in der Bundesverwaltung



13. November 2025

Geschäftszeichen: III 4 - 0002853

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkung.....	11
1.1	Beteiligungen des Bundes an Unternehmen.....	11
1.2	Beteiligungsbericht und Bericht zum Bundesinteresse	11
1.3	SBM und frühere Prüfungsfeststellungen.....	12
1.4	Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand	14
2	Projekt BeMIS	15
2.1	BeMIS I und BeMIS II	15
2.2	Verzögerungen aufgrund BMF-interner Abläufe	19
2.3	Kostenplanung	21
2.4	WiBe 22	
3	Geplante Funktionen.....	24
3.1	Benutzeroberfläche und manuelle Eingabe von Daten	24
3.2	Berichterstellung	26
3.3	Auswertungsmöglichkeiten, aber keine Bewertungsfunktionen geplant.....	28
3.4	Keine VS-NfD-Fähigkeit.....	30
3.5	Freiwillige Nutzung von BeMIS durch die dezentralen Beteiligungsführungen	33
4	Fazit	34

Abkürzungsverzeichnis

A

API *Application Programming Interface*

B

BeMIS *Beteiligungs-Monitoring und Informations-System*

Beteiligungsbericht *Beteiligungsbericht des Bundes*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

D

DBM *Deutsche Bahn-spezifisches Monitoring*

F

Fach-AGS *Fach-Auftraggeberschnittstelle*

G

GGB *Gemeinsamen Geschäftsbedingungen*

Grundsätze *Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes*

I

ITZBund *Informationstechnikzentrum Bund*

M

MVP *Minimum Viable Product*

P

PCGK *Public Corporate Governance Kodex*

S

SBM *Standardisiertes Beteiligungsmonitoring*

SI *Strukturierter Registerinhalt in XML-Form*

V

VSA *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen Geheimschutz (Verschlusssachenanweisung)*

VS-NfD *Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch*

W

WiBe *Wirtschaftlichkeitsbetrachtung*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklung eines IT-gestützten Standardisierten Beteiligungs-Monitoring- und Informations-Systems (BeMIS) in der Bundesverwaltung beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) geprüft. Er hat unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMF abschließend folgendes festgestellt:

0.1

Der Bund ist an mehr als 100 Unternehmen unmittelbar beteiligt. Die Beteiligungsführung für die Bundesunternehmen liegt dezentral bei den jeweils zuständigen Ressorts. Zur Unterstützung der Abläufe in den Beteiligungsführungen, zur Sicherstellung einheitlicher Datenbestände beim Bund sowie zur Professionalisierung des Berichtswesens plant das BMF, BeMIS in der Bundesverwaltung einzuführen. In dieses System sollen die Beteiligungsführungen die beteiligungsbezogenen Daten manuell eingeben. Das System soll betriebswirtschaftliche Kennzahlen (z. B. die Eigenkapitalquote) anzeigen. Die Daten aus BeMIS sollen automatisiert in den Beteiligungsbericht des Bundes (Beteiligungsbericht), den Bericht des BMF zur Prüfung des wichtigen Bundesinteresses gemäß § 65 BHO (Bericht zum Bundesinteresse) und in das Standardisierte Beteiligungsmonitoring (SBM) übernommen werden. (Tz. 1)

0.2

Das BMF hatte bereits Ende des Jahres 2017 beschlossen, BeMIS ressortübergreifend einzuführen, um die Beteiligungsführung des Bundes umfassend zu digitalisieren. Bislang übersenden die Beteiligungsführungen händisch ausgefüllte Word-Vorlagen an das BMF. Auf dieser Grundlage erstellt das BMF die Berichte zu den Bundesbeteiligungen. Das BMF wollte BeMIS ursprünglich ab dem Jahr 2020 einsetzen. Acht Jahre nach der Grundsatzentscheidung ist BeMIS jedoch noch immer nicht einsatzfähig. Im Frühjahr 2022 beschloss das BMF schließlich, das Vorhaben abubrechen. Hierdurch entstand dem Bundeshaushalt ein Schaden von über 1 Mio. Euro. (Tz. 2.1)

0.3

Das BMF hat im Februar 2023 mit der Entwicklung des Nachfolgers BeMIS II begonnen. Die Einführung war ursprünglich für das zweite Quartal 2025 geplant. Aufgrund von Verzögerungen bei der Beauftragung der externen Programmentwicklung innerhalb des BMF musste das Ministerium die Einführung jedoch auf das erste Quartal 2026 verschieben. Der

Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, BeMIS II ohne weitere Verzögerung einzuführen. Hierzu müssen alle beteiligten BMF-internen Stellen angehalten werden.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme zugestimmt, BeMIS II schnellstmöglich einzuführen. Es sei bereits gelungen, auf eine höhere interne Priorisierung hinzuwirken, um Mittelengpässe zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF seine Zusage einhält und BeMIS II im ersten Quartal 2026 einführt. (Tz. 2.2)

0.4

Das BMF erstellte erst während der Prüfung des Bundesrechnungshofes eine aktuelle Mittelübersicht. Demnach sollten die Entwicklungskosten voraussichtlich 5,5 Mio. Euro betragen. In älteren Unterlagen waren die voraussichtlichen Kosten mit 3,2 Mio. Euro angegeben. Der Bundesrechnungshof hat die Kostenüberschreitung kritisiert und das BMF aufgefordert, für BeMIS II eine realistische Kostenplanung zugrunde zu legen und sicherzustellen, dass die benötigten Mittel zur Verfügung stehen.

Das BMF hat dargelegt, dass diese Mittelübersicht nicht nur die Entwicklung eines minimal funktionsfähigen Produktes (MVP – Minimum Viable Product), sondern bereits weitere Ausbaustufen der Software umfasse. Die Kosten seien daher nicht überschritten worden und die Kostenplanung sei nach wie vor realistisch.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF, Kostenplanungen künftig transparenter zu dokumentieren, um Missverständnisse zu vermeiden und die (interne und externe) Kontrolle zu erleichtern. (Tz. 2.3)

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe) zu BeMIS II hat die voraussichtlichen Kosten nicht umfasst. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, bei BeMIS II eine WiBe gemäß § 7 BHO zu erstellen, die auch die geplanten Kosten erfasst. Nur so kann das BMF die Wirtschaftlichkeit des Projektes später kontrollieren.

Das BMF hat zugesagt, die vorhandene qualitative WiBe zeitnah um den quantitativen Teil zu ergänzen. (Tz. 2.4)

0.5

Zu Beginn soll BeMIS II über Basisfunktionen verfügen und später um zusätzliche Funktionen erweitert werden. Da derzeit keine Programmierschnittstelle mit strukturierten Datensätzen zur Verfügung steht, wird BeMIS II vorerst nicht in der Lage sein, im Internet vorhandene Unternehmensdaten (z. B. aus dem Handelsregister oder dem elektronischen Bundesanzeiger)

abzurufen. Das BMF hatte diese Funktion aus finanziellen Gründen und wegen der IT-Sicherheit nach hinten priorisiert. Auch eine Standardschnittstelle zur automatisierten Überleitung der Daten aus den Rechnungslegungssystemen der Unternehmen hat das BMF bei BeMIS II nicht geplant. Ein automatisierter Datenimport würde die Beteiligungsführungen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes entlasten und auch die Fehleranfälligkeit reduzieren. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF deshalb empfohlen, darauf hinzuwirken, dass Unternehmensdaten zeitnah automatisiert in BeMIS II übernommen werden können.

Das BMF hat hierzu ausgeführt, dass es sich zunächst auf die Entwicklung eines MVP konzentriert habe. Sobald die Basisfunktionen geschaffen sind, würde es weitere Funktionen und die Anbindung von Schnittstellen wieder in den Fokus rücken. (Tz. 3.1)

0.6

BeMIS II kann nicht, wie ursprünglich vorgesehen, alle drei oben genannten Berichte mit zentral vorhandenen Datenbeständen automatisiert und „auf Knopfdruck“ erstellen. Nach Angabe des BMF stünden dem beim Beteiligungsbericht einzelne Textkomponenten entgegen, für deren jährliche Neufassung ein Grafikteam erforderlich sei. Damit muss der Beteiligungsbericht weiterhin hybrid erstellt werden. Die Arbeitserleichterung beim BMF tritt damit nicht im geplanten Umfang ein. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, zu prüfen, ob der Beteiligungsbericht so angepasst werden kann, dass er vollständig und unkompliziert aus BeMIS II heraus erstellt werden kann.

In seiner Stellungnahme hat das BMF mitgeteilt, dass eine Berichterstellung auf Knopfdruck nicht möglich sei. Die Prüfung und Anpassung von Daten sollen aber künftig vollständig in BeMIS II möglich sein. Damit würde sich die Arbeitserleichterung für die Berichtersteller erheblich erhöhen.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMF, dass es die Berichterstellung so weit wie möglich automatisiert. Es sollte zukünftige technische Entwicklungen in BeMIS II integrieren, die die Erstellung der Berichte weiter automatisieren können. Hierzu sollte das BMF Entwicklungen in diesem Bereich auch künftig beobachten. (Tz. 3.2)

0.7

BeMIS II soll für jede Beteiligung betriebswirtschaftliche Kennzahlen automatisiert berechnen. Um als Frühwarnsystem zu funktionieren, muss BeMIS II anschließend die Kennzahlen ebenfalls automatisiert bewerten können. Das BMF hat dies nicht geplant, obwohl es auskunftsgemäß leicht programmierbar wäre und deutlicher Mehrwert entstünde. BeMIS II sollte daher baldmöglichst automatisierte Bewertungsfunktionen bieten. Es muss mindestens die Kennzahlen darstellen und bewerten, die im SBM enthalten sind.

Das BMF will prüfen, wie sich die Analyse und Bewertung von Kennzahlen umsetzen lässt. (Tz. 3.3)

0.8

Das BMF plant nicht, dass BeMIS II Daten und Informationen speichern und verarbeiten kann, die als Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch (VS-NfD) – klassifiziert sind. Dies können z. B. nicht testierte Unternehmensdaten, solche aus Planzahlen oder aus dem Rüstungsbereich sein. Es sei sehr aufwändig, BeMIS II VS-NfD-konform bereitzustellen. Den Programmieraufwand ließ das BMF allerdings nicht kalkulieren und entschied, BeMIS II nicht VS-NfD-fähig zu programmieren. VS-NfD-klassifizierte Informationen müssen die Beteiligungsführungen deshalb künftig weiterhin außerhalb von BeMIS II übermitteln. Das Ziel einer umfassenden Digitalisierung und Datenbereitstellung aus einer Quelle kann das BMF folglich nicht erreichen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es wichtig sei in BeMIS II auch aktuelle, nicht testierte Zahlen zu verarbeiten. Denn nur so kann BeMIS II seiner Funktion als Frühwarnsystem nachkommen. Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, zu prüfen, wie die VS-NfD-Fähigkeit von BeMIS II erreicht werden kann. Hierzu sollte das BMF den Aufwand, die Kosten und den Nutzen in der vorbenannten WiBe untersuchen.

Das BMF hat in seiner Stellungnahme grundsätzlich bezweifelt, dass BeMIS II VS-NfD-fähig sein sollte bzw. müsste. Aufgrund der Art der zu verarbeitenden Daten bestehe hierfür keine Notwendigkeit. Zudem würde die Umsetzung auf Kosten der geplanten und vom Bundesrechnungshof gewünschten Funktionen gehen. Daher sehe es die VS-NfD-Fähigkeit aktuell nicht als realistisch an, würde jedoch Anforderungen und Nutzen einer VS-NfD-fähigen Software mittelfristig neu evaluieren.

Der Bundesrechnungshof hält fest, dass in BeMIS II auch nicht testierte (vorläufige) Unternehmensdaten verarbeitet werden sollten. Diese sind vor unbefugter Kenntnisnahme zu schützen. Um eine verlässliche Frühwarnfunktion zu gewährleisten ist es nötig, dass diese Daten auch dann in BeMIS II gespeichert und verarbeitet werden können, wenn sie als VS-NfD eingestuft sind. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, dass das BMF sich in einer WiBe ergebnisoffen mit der VS-NfD-Fähigkeit von BeMIS II auseinandersetzt. (Tz. 3.4)

0.9

Die Nutzung von BeMIS II durch die dezentralen Beteiligungsführungen soll aufgrund der Ressortautonomie freiwillig sein. Das BMF erwartet jedoch eine hohe Nutzungsbereitschaft. BeMIS II wird nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bei den Beteiligungsführungen aber nur dann auf Akzeptanz stoßen, wenn es zu Effizienzsteigerungen im Vergleich zu den bisherigen Zuarbeiten zu den Berichten führt. Dies gilt umso mehr, wenn die Beteiligungsführun-

gen BeMIS II perspektivisch auch für eigene Zwecke, beispielsweise für Analysen und Zeitreihen, nutzen könnten und so einen Mehrwert erhielten. Dabei gilt: Nur wenn alle Beteiligungsführungen BeMIS II nutzen, ist ein zuverlässiges Frühwarnsystem sichergestellt und das BMF kann nur dann alle Berichte auf einer einheitlichen Datengrundlage erstellen. Daher sollte das BMF zusätzlich auf einen Kabinettsbeschluss hinwirken, der die Beteiligungsführungen zur Nutzung von BeMIS II verpflichtet. In die Satzungen der Unternehmen sollten bei sich bietenden Gelegenheiten ebenfalls erforderliche Verpflichtungen aufgenommen werden.

Das BMF will diese Empfehlung umsetzen. (Tz. 3.5)

0.10

Ein ressortübergreifendes, IT-gestütztes Beteiligungsmonitoring existiert noch nicht, ist jedoch unerlässlich, um die Vorteile einer Digitalisierung zu nutzen und eine einheitliche Datengrundlage für die zentralen Berichte zu schaffen, kennzahlenbasiert zu steuern, die Beteiligungsführungen zu entlasten und finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt rechtzeitig zu erkennen. Bei BeMIS II kam es erneut zu Terminverzögerungen. Zudem erreicht es nicht alle vom BMF angestrebten Ziele: Das BMF kann nicht alle Berichte wie geplant aus BeMIS II heraus erstellen. Die Beteiligungsführung wird nicht vollständig digitalisiert, weil Informationen nicht enthalten sein werden, die als VS-NfD eingestuft sind. Da dies vor allem noch nicht testierte Unternehmensdaten betreffen wird, ist die Aktualität des Systems eingeschränkt. Dadurch entsteht ein Nachteil für ein funktionierendes Frühwarnsystem, das finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt rechtzeitig aufzeigen soll.

Das BMF muss bei der Entwicklung von BeMIS II alle Möglichkeiten nutzen, um die aufgezeigten Mängel perspektivisch zu beheben und vor allem nun baldmöglichst zu beginnen. Unter Berücksichtigung der Zeit und der Kosten, die das BMF bisher in BeMIS investiert hat, muss das BMF angesichts der Entwicklungen im IT-Bereich darauf hinwirken, dass BeMIS II den Beteiligungsführungen einen Mehrwert bietet, der deutlich über Excel-Funktionen hinausgeht. Dazu ist auch der Wille und die Priorisierung auf Leitungsebene notwendig. BeMIS II kann als zentrale Lösung sowohl das BMF als auch die Ressorts entlasten. Perspektivisch ist es denkbar, den Anwendungsbereich von BeMIS II auszuweiten. So könnten beispielsweise Daten auch zu Stiftungen in BeMIS II dargestellt, bewertet und für den Stiftungsbericht aufbereitet werden. (Tz. 4)

1 Vorbemerkung

1.1 Beteiligungen des Bundes an Unternehmen

Der Bund ist an mehr als 100 Unternehmen unmittelbar beteiligt (Bundesbeteiligungen). Die Beteiligungsführung für diese Bundesunternehmen liegt dezentral bei den jeweils zuständigen Ressorts. Derzeit nehmen acht Ministerien eine oder mehrere Beteiligungsführungen wahr.

Die rechtlichen Grundlagen für die Beteiligungsführung ergeben sich aus den §§ 65 ff. BHO. Gemäß § 65 Absatz 1 Nummer 1 BHO soll sich der Bund an privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligen, wenn ein wichtiges Bundesinteresse besteht und der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreicht werden kann.

Zudem gelten die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze), bestehend aus zwei Teilen. Erstens aus dem Public Corporate Governance Kodex (PCGK); er richtet sich an die Unternehmen. Zweitens aus den Richtlinien, sie adressieren die Beteiligungsführungen. Nach diesen Grundsätzen sollen u. a. bei einer Erfolgskontrolle die Beteiligungsführungen regelmäßig überprüfen, ob die mit der Beteiligung verfolgten Ziele erreicht werden.

1.2 Beteiligungsbericht und Bericht zum Bundesinteresse

Beteiligungsbericht des Bundes

Die Bundesregierung berichtet jährlich dem Parlament und der Öffentlichkeit über diese unmittelbaren Bundesbeteiligungen, über wichtige Sondervermögen und über mittelbare Beteiligungen des Bundes. Das BMF erstellt zu diesem Zweck jährlich den Beteiligungsbericht.¹ Er liefert wesentliche Informationen zu den einzelnen Unternehmen. Hierzu enthält er eine Übersicht über die Rechtsform, ausgewählte Kennzahlen zu Geschäftsentwicklungen, Beschäftigungszahlen, die Höhe von Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt, die Zusammensetzung und Vergütung der Geschäftsführungen und der Überwachungsorgane sowie über die Nachhaltigkeitsaktivitäten der Unternehmen mit Bundesbeteiligung. Die erforderlichen Daten für den Beteiligungsbericht liefern die beteiligungsführenden Ressorts dem BMF zu. Zudem sollen die betroffenen Ressorts zur jeweiligen Bundesbeteiligung auf Grundlage dieser Daten eigenverantwortlich eine

¹ Vgl. Beteiligungsbericht des Bundes für das Jahr 2024, S. 2: Zum Stichtag 31. Dezember 2023 führte der Bund 117 unmittelbare Beteiligungen an Unternehmen und Sondervermögen.

Risikoeinschätzung vornehmen (z. B. eventuelles Insolvenzrisiko).² Bislang erstellt das BMF den Beteiligungsbericht mit Hilfe eines Formularmanagementsystems, dem eine Datenbank zu Grunde liegt.³

Bericht zum Bundesinteresse

Zur Überprüfung, ob das haushaltsrechtlich notwendige wichtige Bundesinteresse an der Beteiligung des Bundes (noch) besteht, erstellt das BMF in einem zwei- bis dreijährigen Turnus den Bericht zum Bundesinteresse gemäß § 65 BHO. Dieser Bericht wird dem Bundeskabinett vorgelegt und von diesem beschlossen. Er basiert auf Word-, Excel- und PDF-Zulieferungen, die das BMF händisch auf Vollständigkeit und Plausibilität prüfte.

1.3 SBM und frühere Prüfungsfeststellungen

Einführung des SBM

Um zu überwachen, ob das erforderliche Bundesinteresse fortbesteht und die Beteiligung wirtschaftlich ist, führte der Bund im Jahr 2016 ein SBM ein. Dies hatte das Bundesfinanzierungsgremium⁴ gefordert, nachdem der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bei einer Bundesbeteiligung ohne ausreichende Vorwarnung des Fachressorts einer überplanmäßigen Ausgabe zum Verlustausgleich zustimmen sollte. Das BMF sollte dazu Möglichkeiten einer effizienteren Beteiligungsführung und zur frühzeitigen Risikoerkennung für den Bundeshaushalt erarbeiten (Frühwarnsystem). Zudem sollte die Transparenz erhöht und Vergleichbarkeit zwischen den Bundesbeteiligungen geschaffen werden. Ergebnis waren seit dem Jahr 2016 ein (jährliches) SBM für unmittelbare Bundesbeteiligungen außer der Deutschen Bahn AG und seit dem Jahr 2017 zusätzlich das (halbjährliche) Deutsche Bahn-spezifische Monitoring (DBM).⁵

Frühere Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum SBM und der mehrfachen Datenerhebung für die Berichte

Der Bundesrechnungshof hatte das SBM im Jahr 2020 geprüft. Er hatte u. a. festgestellt, dass die Daten zum SBM, zum Beteiligungsbericht und zur Vermögensrechnung des Bundes in Bezug auf Bundesbeteiligungen bisher manuell und zu unterschiedlichen Zeiten ermittelt wurden. Die Beteiligungsführungen sollten sich für das SBM

² Vgl. Grundsätze Teil II: Richtlinien, Kapitel 3.6.

³ Aktuell erstellt das BMF den Beteiligungsbericht mit der Software „BB Bund“.

⁴ § 69a BHO.

⁵ Das DBM ist im Folgenden bei SBM mitgemeint.

anhand eines einheitlichen Analysestandards auf der Basis von Kennziffern und qualitativen Bewertungen mit den Unternehmen auseinandersetzen. Das BMF fragte bei den Beteiligungsführungen die Daten manuell mittels einer Word-Vorlage ab. Die Datenblätter prüfte das BMF nach Erhalt auf Vollständigkeit und Plausibilität. Sofern erforderlich, gab das BMF Rückmeldungen an die Beteiligungsführungen und forderte Informationen nach. Diese Art der Erhebung war vor allem wegen der Schnittstellen fehleranfällig und verursachte zudem hohen Verwaltungsaufwand, bei knapper Personalausstattung auf Seiten der Beteiligungsführungen. SBM und Beteiligungsbericht enthielten zum Teil gleiche Kennziffern aus dem Jahresabschluss sowie allgemeine Angaben zum Unternehmen. Dazu zählten zum Beispiel der Umsatz, das Anlage- und Umlaufvermögen sowie die Angaben zum Gegenstand des Unternehmens und zur Gesellschafterstruktur.

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMF u. a. empfohlen, dass die Daten zum SBM, zum Beteiligungsbericht und für den Bericht zum Bundesinteresse künftig aus einer einheitlichen Datenbasis heraus digital bereitgestellt werden sollten. Unternehmen, bei denen finanzielle Risiken bestehen, sollten die Ressorts zudem beim SBM stärker hervorheben. Kriterien zur Erfolgskontrolle hinsichtlich des Bundesinteresses nach § 65 BHO und zur Wirtschaftlichkeit bei der Umsetzung dieses Interesses sollten die Ressorts dabei ebenfalls berücksichtigen. Das BMF hatte erwartet, dies mit der Einführung des BeMIS „ab dem Jahr 2022“ umsetzen zu können.

Aktuelles SBM

Das BMF hat das SBM im Jahr 2022 neu strukturiert. Ziel des SBM ist es sicherzustellen, dass das wichtige Bundesinteresse an den Unternehmensbeteiligungen vorliegt und die Beteiligungsziele erreicht werden. Es dient auch dazu, das Bundesfinanzierungsgremium frühzeitig über Risiken für den Bundeshaushalt zu informieren.

Folglich berichtet das BMF zweimal jährlich dem Bundesfinanzierungsgremium zum SBM, um anhand von strukturierten Kennzahlen eine effizientere Beteiligungsführung zu ermöglichen. Die beteiligungsführenden Ressorts übermitteln dazu Berichte und Daten (Ziele und Wirtschaftlichkeit, eine zusammenfassende Wertung und einen Ausblick) an das BMF, das diese in einem Gesamtbericht zusammenführt.

- Im zweiten Quartal eines Jahres berichtet das BMF in Teil 1 zum Schwerpunkt „Haushalt“. Diese Berichte sollen frühzeitig über mögliche Finanzierungsrisiken des Bundeshaushalts informieren („Frühwarnsystem“). Die Ressorts wählen die Unternehmen, über die sie berichten sollen, nach vom BMF definierten Kriterien aus.⁶

⁶ Die Beteiligungsführung schätzt die Geschäftsentwicklung des Unternehmens als negativ ein oder es existieren Risiken, die einen negativen Einfluss auf die Geschäftsentwicklung des Unternehmens haben können. Sie schätzt die Effizienz des Unternehmens als verbesserungswürdig ein. Es wurden bereits finanzielle Stützungsmaßnahmen durch den Bundeshaushalt eingeleitet bzw. sind geplant.

- Ein halbes Jahr später wird in Teil 2 zum Schwerpunkt „Erfolgskontrolle“ berichtet. Hier wählen die Ressorts die Unternehmen nicht unter Risikogesichtspunkten aus. Die Kontrolle des Erfolgs der Unternehmen mit Bundesbeteiligung soll nicht nur auf die Offenlegung und Vergleichbarkeit der wirtschaftlichen Kennzahlen und qualitativen Faktoren der Unternehmen abzielen, sondern auch sicherstellen, dass das mit der Beteiligung langfristig verfolgte wichtige Bundesinteresse vorliegt. Dies ist auch in mittelfristigen Wirkungszielen zu konkretisieren. Die Wirkungsziele sollen Teil der Unternehmensstrategie sein, die dann von der Geschäftsführung umzusetzen ist.
- Die Beteiligungsführungen füllen in eigener Zuständigkeit ein vom BMF vorgegebenes Standard-Datenblatt zu dem jeweiligen Beteiligungsunternehmen aus, bei Bedarf gemeinsam mit dem Unternehmen. Das SBM basiert nach wie vor auf Word-, Excel- und PDF-Zulieferungen, die das BMF händisch auf Vollständigkeit und Plausibilität prüft.

1.4 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

Das BMF beabsichtigt, BeMIS in der Bundesverwaltung einzuführen. Die Arbeitsprozesse der täglichen Beteiligungsführung und die damit zusammenhängenden Informationspflichten für übergreifende Berichte sollen durch BeMIS vollständig automatisiert und miteinander verknüpft werden. Damit will das BMF die Kontrolle und Lenkung der Beteiligungen optimieren. Die Grundsatzentscheidung für die Entwicklung von BeMIS traf das BMF schon Ende des Jahres 2017. Es kam jedoch zu erheblichen Verzögerungen.

Aktuell werden viele verschiedene Systeme genutzt (Excel, Word, Software BB Bund), wodurch die Beteiligungsführungen viele Daten mehrfach erfassen. Die Fehleranfälligkeit ist entsprechend hoch. Zudem ist eine systematische und zentrale Auswertung von Beteiligungsdaten deshalb unmöglich. BeMIS soll eine einheitliche Datenbasis für den Beteiligungsbericht, das SBM und den Bericht zum Bundesinteresse bieten. So seien künftig keine doppelten Eingaben erforderlich und alle Berichte und Funktionen in einem Tool vereint. BeMIS soll ressortübergreifend zum Einsatz kommen und Beteiligungen digital verwalten (Analyse- und Berichtstool mit zentraler Datenbank). Die Software zu BeMIS befindet sich in der Entwicklung und deren Inbetriebnahme ist für Anfang 2026 geplant.

Aktuell plant das BMF folgendes:

- Alle Daten werden nur einmal erfasst. Eine gewisse Individualisierung der zugrundeliegenden Formulare soll möglich sein, um Unternehmensspezifika zu erfassen. Sowohl die Beteiligungsführungen als auch die Beteiligungsunternehmen können die Daten selbst erfassen. Die Entscheidung hierüber obliegt den Beteiligungsführungen.
- Kennzahlen aus diesen Daten werden mit Formeln berechnet.
- BeMIS wertet die eingegebenen Daten aus und kann Zusammenhänge in Grafiken anzeigen.

- Aus diesen Inhalten soll das Programm automatisiert Unternehmensdatenblätter und beteiligungsübergreifende Anhänge erzeugen. Diese Unterlagen liefern die Voraussetzung für die wesentlichen Komponenten der Berichte (Beteiligungsbericht, SBM und Bericht zum Bundesinteresse).
- Alle benötigten Daten sollen „auf Knopfdruck“ in zu erstellende Berichte übernommen werden.
- In virtuellen Teams können die Beteiligungsführungen in den Ressorts, Beschäftigte in den Unternehmen und die Berichtersteller im BMF zusammenarbeiten. Bearbeitungsstände werden erfasst, Arbeitspakete können zugewiesen werden, Benachrichtigungen sind möglich. Offene Fragen können direkt über die Systemfunktionen im Chat geklärt werden.
- In einem „Ressourcencenter“ lassen sich beteiligungsübergreifende Themen verfolgen. Dies ist eine Wissensplattform mit übergreifenden Informationen wie neue Vorgaben, Hilfethemen oder Best-Practices.

Mit BeMIS sollen sämtliche Informationsbedarfe zu den Bundesbeteiligungen gedeckt werden, sowohl die des Bundesfinanzierungsgremiums und des Bundesrechnungshofes als auch die der Leitung des BMF.

Der Bundesrechnungshof hat den Sachstand und die Kosten zum Projekt BeMIS geprüft. Zudem hat er untersucht, ob das BMF die mit BeMIS verfolgten Ziele erreichen kann und ob die geplanten Funktionen sachdienlich und ausreichend sind. Das BMF hat zu einem Entwurf dieser Prüfungsmitteilung Stellung genommen. Diese Stellungnahme ist im Folgenden berücksichtigt.

2 Projekt BeMIS

2.1 BeMIS I und BeMIS II

Im Jahr 2018 begann das BMF mit der Entwicklung von BeMIS. Der beauftragte externe Dienstleister entwickelte BeMIS auf der Grundlage einer SAP-basierten Standardsoftware, die um weitere Systemkomponenten ergänzt werden sollte. Nachdem sich in Zwischentests herausstellte, dass die Software nicht den Anforderungen des BMF genügte, beendete das BMF die Zusammenarbeit mit dem externen Dienstleister. Dieses gescheiterte Projekt bezeichnete das BMF in der Folge als BeMIS I. Ursprünglich hatte das BMF geplant, BeMIS ab dem Jahr 2020 einzusetzen.

Gemäß der WiBe für BeMIS I wollte das BMF das Berichtswesen durch ein IT-gestütztes, ressortübergreifendes Monitoring-System ergänzen. Dieses sollte zusätzlich

unternehmensinterne Kennzahlen und Informationen enthalten. Es sollte durch den so erweiterten Datenkreis mehr Auswertungsmöglichkeiten zu den Bundesbeteiligungen wie Soll-/Ist-Vergleiche, Risikoanalysen und Zeitreihenanalysen ermöglichen. Zudem sollte BeMIS I weitere nicht-betriebswirtschaftliche, aber mit Sachzielen verbundene Auswertungen zulassen. Dazu zählte das BMF Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführungen oder den Nachweis, dass und warum das Bundesinteresse an der jeweiligen Bundesbeteiligung fortbesteht. Es sollte zudem die Beteiligungsführungen bei der Vorbereitung ihrer Mandatsträger in den Aufsichtsräten und/oder in den Gesellschafterversammlungen/Hauptversammlungen technisch unterstützen.

Frühere Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu BeMIS I

- Der Bundesrechnungshof hatte die IT-Projekte des BMF geprüft und dabei folgendes festgestellt: Das BMF hatte das Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) damit beauftragt, das Vorhaben BeMIS I durchzuführen.⁷ Das ITZBund hatte dazu im Dezember 2019 einen Vertrag mit einem externen Dienstleister geschlossen. Für das Vorhaben wurden bis zum Jahr 2023 insgesamt Haushaltsmittel von rund 10 Mio. Euro für Lizenz-, Berater- und Personalkosten gebunden (Kapitel 0812 Titel 511 01, 532 01 und 812 01). Auf den externen Dienstleister, der den Zuschlag für die Realisierung von BeMIS erhielt, entfielen davon 2,7 Mio. Euro.

In der Testphase erkannte das ITZBund, dass die entwickelte Software aufgrund schwerwiegender Mängel in der Benutzungsführung nicht einsatzfähig war. Auch die Barrierefreiheit wies Mängel auf. Der externe Dienstleister weigerte sich, weitere Forderungen des ITZBund zur Anpassung der Benutzungsführung umzusetzen. Daraufhin beschloss das BMF im Frühjahr 2022, die Software nicht einzusetzen und die Zusammenarbeit mit dem externen Dienstleister zu beenden.

Aufgrund eines Rechtsgutachtens, das das ITZBund in Auftrag gegeben hatte, schloss das BMF im Februar 2023 einen Aufhebungsvertrag mit dem externen Dienstleister. Im Ergebnis erstattete der externe Dienstleister dem BMF knapp 0,7 Mio. Euro und verzichtete auf noch offene Forderungen von 1 Mio. Euro. Das BMF verzichtete im Gegenzug auf die Rückerstattung bereits entrichteter Abschlagszahlungen und Pflegepauschalen von 1 Mio. Euro. Es erreichte, dass es die für BeMIS erworbenen Lizenzen des zugrundeliegenden Enterprise Resource Planning Systems zu anderen Zwecken nutzen konnte, so dass die Entwicklungskosten nicht vollständig verloren waren.

Dem Bundeshaushalt war durch den Vorhabenabbruch ein Schaden von über 1 Mio. Euro entstanden. Nach einer Vorhabenlaufzeit von fast fünf Jahren stand kein brauchbares Ergebnis für das BMF und die Beteiligungsführungen.

⁷ Das ITZBund ist „Generalauftragnehmer“ für die Softwareentwicklung, für den Betrieb, die Pflege und Wartung der eingesetzten Fachverfahren und IT-Lösungen des BMF.

- Bei der Prüfung der Aufstellung und Weiterentwicklung der Vermögensrechnung des Bundes durch das BMF hatte das BMF mitgeteilt, dass die Daten in BeMIS nicht zum Zeitpunkt der Rechnungslegung des Bundes vorlägen. Für eine Übertragung der Daten von BeMIS in die Vermögensrechnung müssten die testierten Jahresabschlüsse der Kapitalbeteiligungen rechtzeitig vorliegen. Diese Voraussetzung werde absehbar nicht erfüllbar sein. Zudem könne man BeMIS noch nicht für die Vermögensrechnung nutzen, da BeMIS für die beteiligungsführenden Ressorts nicht verpflichtend geplant sei. Der Bundesrechnungshof hatte erneut darauf hingewiesen, dass BeMIS nach über sechs Jahren Entwicklungszeit noch nicht betriebsbereit war.

Entwicklung von BeMIS II

Nach dem gescheiterten Projekt machte sich das BMF an die Entwicklung von BeMIS II. Das BMF nahm im Jahr 2022 – unmittelbar nach der Beendigung der Zusammenarbeit mit dem externen Dienstleister für BeMIS I – an dem kostenlosen Digitalprogramm der Bundesregierung „Tech4Germany“ teil. So entwickelte das BMF gemeinsam mit einem interdisziplinären Expertenteam von August bis Oktober 2022 einen Prototyp von BeMIS II. Im Februar 2023 hat das BMF mit der Neuentwicklung von BeMIS II begonnen.

BeMIS II soll im Internet außerhalb der Netze des Bundes betrieben werden.⁸

BeMIS II sollte ursprünglich dieselben Funktionen erhalten, die das BMF auch für BeMIS I geplant hatte. Bei der Entwicklung erkannte das BMF jedoch, dass nicht alle Funktionen programmierbar waren bzw. dass dies nur mit erheblichem Aufwand möglich wäre. Daher nahm es von einigen geplanten Funktionen Abstand oder plante, sie erst zu einem späteren Zeitpunkt einzuführen. Dies betrifft beispielsweise die automatisierte Übernahme von Unternehmensdaten in BeMIS II oder die Berichterstellung auf Knopfdruck.

BeMIS II soll bei der Einführung zunächst folgende Basisfunktionen enthalten (vgl. Tz. 1):

- Manuelle Eingabe aller beteiligungsbezogenen Daten (Basisdaten, Mandate, Tochtergesellschaften, Jahresabschlüsse),
- Anzeige betriebswirtschaftlicher Kennzahlen (z. B. die Eigenkapitalquote),
- semi-automatisierte Erstellung der drei Berichte (Beteiligungsbericht, SBM, Bericht zum Bundesinteresse),
- Interaktions-, Hilfe- und Kollaborations-Tools (z. B. Kommentare, Ausfüllhinweise).

⁸ Die Netze des Bundes sind eine einheitliche IT-Infrastruktur. Sie dient dazu, die Kommunikation von Bundesregierung und -verwaltung zu ermöglichen. Daten, Sprache, Video – all das können die Nutzerinnen und Nutzer auf diesem Wege zwischen den angeschlossenen Einrichtungen übertragen. Dadurch wird die digitale Zusammenarbeit von Bundesbehörden erst möglich. Die Netzinfrastrukturen und die darüber angebotenen Funktionen sind hochverfügbar und erfüllen höchste Sicherheitsstandards. So können auch sensible Informationen übermittelt werden.

In BeMIS II müssen künftig einmalig die Basisdaten der jeweiligen Beteiligung eingegeben werden, die sich nie oder nur selten ändern (z. B. Name, Rechtsform, Gründungsdatum, Beteiligungstyp). Unternehmenskennzahlen werden in vorhandene Formulare eingegeben. Zur Ermittlung von Kennzahlen werden Formeln hinterlegt. Mit Hilfe der Datenübernahme-Funktion sollen sich bereits vorhandene Stammdaten und Unternehmenskennzahlen in den Bericht übernehmen lassen. Die Beteiligungsführungen sollen künftig über BeMIS II alle geforderten Berichtsdaten an das BMF melden. Mittels Auswertungsfunktion soll BeMIS II die Zusammenhänge der Daten in anschaulichen Grafiken aufbereiten.

Das BMF setzt seine IT-Bedarfe auf der Grundlage des „IT-Steuerungsmodells der Bundesregierung“ in einem Auftraggeber/Auftragnehmer-Modell um: Für seine internen IT-Vorhaben ist das BMF der Auftraggeber und das ITZBund der Auftragnehmer. Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen dem BMF und dem ITZBund sind die Gemeinsamen Geschäftsbedingungen (GGB). Die GGB definieren Anforderungen und Mitwirkungsleistungen des BMF als Auftraggeber und des ITZBund als Auftragnehmer für die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Abläufe. Das ITZBund deckt nach den GGB alle Phasen ab: von der Anforderungserhebung über das Lösungsdesign, die Lösungsentwicklung und den IT-Betrieb, der Pflege und Wartung bis zur Außerbetriebnahme einer Lösung. Beim BMF ist für die internen IT-Vorhaben grundsätzlich die Fach-Auftraggeberschnittstelle (Fach-AGS) im Referat Z D 3 zuständig.

Die Fach-AGS beauftragte das ITZBund mit der Entwicklung von BeMIS II. Das für die Entwicklung von BeMIS zuständige Referat VIII B 2 erstellte sodann gemeinsam mit dem ITZBund ein Anforderungs- und Lösungskonzept. Es folgten Vorgespräche des ITZBund mit einem IT-Dienstleister, der B GmbH. Das ITZBund beauftragte schließlich die B GmbH mit der Entwicklung von BeMIS II.

Im Gegensatz zum Vorgehen bei BeMIS I erstellte das BMF für die Entwicklung von BeMIS II keine umfassende Leistungsbeschreibung. Das BMF arbeitete mit der B GmbH auf Basis der „Scrum⁹-Methode“ zusammen. Scrum ist eine Form des agilen Projektmanagements, die durch die iterativ-inkrementelle¹⁰ Arbeitsweise besonders zur Bearbeitung komplexer Vorhaben geeignet ist. Sie ermöglicht es, frühzeitig nutzbare Produktteile zu liefern und flexibel auf Änderungen zu reagieren. Referat VIII B 2 stand durchgehend in Kontakt mit der B GmbH. Es formulierte die Anforderungen in kleinen, aufeinander aufbauenden Teilen und übermittelte sie in zweiwöchigem Rhythmus an die B GmbH. Die B GmbH wiederum setzte die jeweiligen abgegrenzten

⁹ "Scrum" ist ein Begriff aus dem Rugby und bedeutet „Gedränge“. Bei einem Rugbyspiel stehen sich am Anfang eines Spielzuges fünf bis acht Spieler in einer dichten Ansammlung gegenüber und versuchen aus diesem Gedränge heraus, den Ball in ihrem Sinne in das Spiel zu bringen. Das Team muss hierzu eng zusammenarbeiten, spontan reagieren und in dieselbe Richtung arbeiten, um Erfolg zu haben. Dieser Gedanke wird bei der Scrum-Methode für das Projektmanagement aufgegriffen und in ein klares Rahmenwerk übersetzt.

¹⁰ Große Aufgaben werden in machbare Schritte zerlegt und dabei regelmäßig geprüft, was funktioniert – so wird sich Stück für Stück dem Ziel genähert.

Programmieraufträge in „Sprints“¹¹ um. Referat VIII B 2 besprach die einzelnen Sprints in sogenannten Sprint-Reviews mit der B GmbH, nachdem es sie geprüft hatte, und regte erforderlichenfalls Änderungen an.

Mit diesem Vorgehen wollte das BMF vermeiden, dass sich die Fehler und Fehlerfolgen aus BeMIS I wiederholen.

2.2 Verzögerungen aufgrund BMF-interner Abläufe

Zu Beginn des Projekts BeMIS II hatte das BMF geplant, BeMIS II ab dem zweiten Quartal 2025 einzusetzen. Referat VIII B 2 erstellte im August 2023 ein Anforderungs- und Lösungskonzept sowie eine Kalkulation für die Beauftragung des ITZBund. Diese Unterlagen übersandte Referat VIII B 2 Mitte September 2023 an die Fach-AGS mit der Bitte, ein Angebot des ITZBund einzuholen. Referat VIII B 2 wies die Fach-AGS darauf hin, dass das ITZBund eine Bearbeitungszeit von 40 Tagen benötige. Da nach Vorgabe der Fach-AGS Verträge noch im Jahr 2023 geschlossen werden mussten, um die entsprechenden Haushaltsmittel für das Jahr 2024 von 1 Mio. Euro zu binden, sei der Vorgang dringlich gewesen. Es kam in der Folge aber zu Verzögerungen, was die Fach-AGS jedoch als unproblematisch darstellte, da die Mittel aufgrund der Haushaltsmittel-Vorabzusage gesichert seien. Referat VIII B 2 schlug daher vor, dem ITZBund eine Frist zur Unterzeichnung bis zum 31. Januar 2024 zu setzen.

Bereits vor Fristablauf, Mitte Januar 2024, teilte die Fach-AGS entgegen der vorherigen Zusicherung mit, dass nun doch keine Haushaltsmittel mehr zur Verfügung stünden, da das ITZBund im Jahr 2023 den Vertrag mit der B GmbH hätte schließen müssen, um die Haushaltsmittel-Vorabzusage nutzen zu können. Nach einem BMF-internen Eskalationsgespräch erhielt das Referat VIII B 2 die mündliche Zusage der Fach-AGS, dass die für das Jahr 2024 eingeplanten Mittel von 1 Mio. Euro verwendet werden könnten. Als das Referat VIII B 2 Anfang März 2024 die Unterzeichnung des Vertrages durch die Fach-AGS verlangte, teilte die Fach-AGS – erst auf wiederholte Nachfragen – mit, dass die für das Jahr 2024 eingeplanten Haushaltsmittel zunächst für die Verbindlichkeiten der E-Akte Bund verwendet würden.

Die interne Schlusszeichnung lieferte die Fach-AGS im April 2024. Es seien nach Auskunft der Fach-AGS Ausgabereste aus dem Vorjahr freigegeben worden, die für BeMIS II verwendet werden könnten. Den zunächst für das zweite Quartal 2025 geplanten Beginn („Roll-Out“) verschob das BMF auf das erste Quartal 2026.

¹¹ Kurzer Arbeitszyklus von maximal 30 Tagen; hat eine feste Länge, um Konsistenz zu schaffen.

2.2.1 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Dass das BMF aus den Fehlern bei BeMIS I die notwendigen Schlüsse gezogen und sich bei BeMIS II für ein angepasstes Vorgehen entschieden hat, hat der Bundesrechnungshof positiv bewertet. Fehler bei der Programmierung konnte das BMF durch die gewählte Methode früher erkennen und mit geringem Reibungsverlust beheben. Weshalb das BMF nicht bereits bei der Entwicklung von BeMIS I frühzeitig gegensteuerte, hat sich dem Bundesrechnungshof nicht erschlossen. Bei seiner Projektsteuerung hätte das BMF früher erkennen müssen, dass es BeMIS I nicht für den angestrebten Zweck verwenden kann.

Dass das BMF den zunächst für das zweite Quartal 2025 geplanten Starttermin aufgrund der zähen und inhaltlich widersprüchlichen BMF-internen Abläufe auf das erste Quartal 2026 verschieben musste, zeigt ebenfalls Mängel in der Steuerung durch das BMF.

(1) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMF BeMIS II ohne weitere Verzögerung einführen sollte. Hierzu ist es nötig, dass alle beteiligten BMF-internen Stellen angehalten werden, die Voraussetzungen für die schnellstmögliche Einführung von BeMIS II zu schaffen.

2.2.2 Stellungnahme und abschließende Würdigung

Das BMF hat der Empfehlung grundsätzlich zugestimmt, BeMIS II schnellstmöglich einzuführen. Jedoch seien auch die organisatorischen Bestimmungen der IT-Vorschriften der Bundesfinanzverwaltung zu beachten. Die Bestimmungen sehen eine Unterscheidung zwischen dem fachlichen Bedarfsträger (Referat VIII B 2) und dem Auftraggeber (Fach-AGS) vor. Auftragnehmer ist das ITZBund, während die konkrete Umsetzung durch die B GmbH erfolgt. Diese komplexe Struktur habe bei BeMIS in der Vergangenheit zu Verzögerungen geführt.

Trotz des begrenzten Handlungsspielraums sei es Referat VIII B 2 zusammen mit der Fach-AGS aber gelungen, auf eine höhere interne Priorisierung hinzuwirken, um Mittelengpässe zu vermeiden. BeMIS II sei nun als „sehr hoch“ (Priorität 2) eingestuft. Referat VIII B 2 habe bereits im Januar 2025 einen ersten Termin mit allen Beteiligten initiiert und den Dialog seitdem gefördert, um eine fristgemäße Einführung von BeMIS II im Jahr 2026 zu sichern.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF seine Zusage einhält und BeMIS II im ersten Quartal 2026 einführt. Er bittet das BMF um Mitteilung, sobald es BeMIS II eingeführt hat, und betrachtet diesen Prüfungspunkt damit als erledigt.

2.3 Kostenplanung

Das BMF finanziert seine internen IT-Vorhaben aus Kapitel 0812 des Bundeshaushalts, und zwar aus den „IT-Titeln“ des Kapitels, insbesondere aus den Titeln 511 01, 532 01 und 812 02. Nach Auskunft des BMF schätzte das ITZBund die erwarteten Kosten für die Entwicklung von BeMIS II bei Vertragsabschluss auf 3,2 Mio. Euro. Zu Beginn unserer Erhebungen bezeichnete das BMF diese Annahme als „nach wie vor realistisch“.

Im Laufe dieser Prüfung erstellte das BMF auf unsere Bitte eine Mittelübersicht. Ausweislich dieser Mittelübersicht zahlte das BMF an die B GmbH bis April 2025 1,5 Mio. Euro. Für den Rest des Jahres 2025 sowie für die fortlaufende Entwicklung im Jahr 2026 rechnet das BMF mit weiteren Ausgaben von 4 Mio. Euro. Die Entwicklungskosten für BeMIS II betragen damit nach Schätzung des BMF vom Mai 2025 5,5 Mio. Euro. Zur Begründung der bereits eingetretenen Kostenüberschreitung um 2,3 Mio. Euro (um mehr als 70 %) verwies das BMF auf „erhöhte Kostensätze des ITZBund“.

2.3.1 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Das BMF konnte dem Bundesrechnungshof keine detaillierte Kostenplanung vorlegen. Erst die im Rahmen der Prüfung auf Bitte des Bundesrechnungshofes erstellte Mittelübersicht schaffte hier Klarheit. Ausgerechnet das Monitoring des neuen Monitoring-Systems unterblieb.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF den zu Beginn der Prüfung angegebenen Kostenrahmen erneut sehr deutlich überschritten hat. Die Überschreitung der geplanten Kosten weist – ebenso wie die zeitliche Verzögerung – auf eine mangelhafte Steuerung durch das BMF hin.

Schon BeMIS I hatte hohe Kosten verursacht, ohne dass das BMF dadurch einen nennenswerten Vorteil erlangt hätte. Nach dieser Erfahrung hätte der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF einerseits realistischer plant und andererseits das Projekt vor allem mit mehr Nachdruck vorantreibt, steuert und auf Probleme reagiert. Um eine ausreichend hohe Priorisierung zu erreichen, könnte vor allem auch bei der Auseinandersetzung um begrenzte Mittel und deren rascher Freigabe die Unterstützung auf BMF-Leitungsebene erforderlich sein.

(2) Der Bundesrechnungshof hat angemerkt, dass das BMF für BeMIS II eine realistische Kostenplanung zugrunde legen muss. Er hat das BMF aufgefordert sicherzustellen, dass die benötigten Mittel zur Verfügung stehen.

2.3.2 Stellungnahme und abschließende Würdigung

Zur Kostenüberschreitung hat das BMF erläutert, dass das ITZBund die Kosten für das MVP zum Projektstart im August 2024 auf 3,2 Mio. Euro geschätzt habe. Bis einschließlich Juli 2025 wurden 2,2 Mio. Euro an die B GmbH gezahlt. Ausgehend von einer Fertigstellung des MVPs im ersten Quartal 2026 bleibe die ursprüngliche Schätzung also realistisch. Eine Kostenüberschreitung liege nicht vor.

Die dem Bundesrechnungshof während der Prüfung zugesandte Mittelübersicht plane für das gesamte Jahr 2026. Sie gehe damit – anders als die Schätzung des ITZBund – über die Entwicklung des MVPs hinaus. Basierend auf einer Einführung des MVPs im ersten Quartal 2026 seien also 1,8 Mio. Euro der veranschlagten 2,4 Mio. Euro bereits für Ausbaustufen der Software angedacht.

Der Bundesrechnungshof stellt abschließend fest, dass Kostenplanung und -entwicklung nicht hinreichend dokumentiert waren. Dies führte bei der Prüfung zu Missverständnissen, die das BMF nun in seiner Stellungnahme ausräumen konnte. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF, Kostenplanungen zukünftig besser zu dokumentieren, um die (interne und externe) Kontrolle zu erleichtern. Hierzu ist es erforderlich, die Kostenentwicklung transparent und umfassend zu planen. Die in der folgenden Tz. aufgegriffene WiBe kann hier Klarheit schaffen. Damit schließt der Bundesrechnungshof diesen Prüfungspunkt ab.

2.4 WiBe

Im Juni 2023 erstellte das BMF eine qualitative WiBe zu BeMIS II nach dem Fachkonzept WiBe 5.0.¹² In der WiBe vermerkte das BMF, dass eine monetäre WiBe, die sich mit den Kosten befasst, noch ausstehe. Dies galt bis Stand Mai 2025 fort.

In der WiBe führte das BMF u. a. aus, dass die Professionalisierung des Beteiligungsmanagements über BeMIS II ein strategisches Ziel sei, dessen monetäre Einsparungen bzw. Nutzenaspekte nur schwer oder gar nicht quantifizierbar seien. Deshalb sollte sich die Entscheidung mehr auf die qualitativen als auf die monetären Aspekte der WiBe stützen.

Mit BeMIS II wollte das BMF auch sein eigenes Image im Rahmen seiner zentralen Koordinierungsaufgabe verbessern und zudem die Vorreiterrolle des Bundes auf diesem Gebiet gegenüber anderen Gebietskörperschaften stärken.

Das BMF teilte mit, dass die beteiligungsführenden Ressorts wegen der seit Jahren ausbleibenden Fertigstellung von BeMIS teilweise bereits eigene Lösungen für ein digitales

¹² WiBe 5.0 Konzept zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT.

Monitoring entwickelt hätten. Dem Bundesrechnungshof ist bekannt, dass in den Ländern und Kommunen inzwischen Lösungen zur digitalen Beteiligungsführung existieren.

2.4.1 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen

Gemäß Nummer 2.1 zu § 7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO muss eine WiBe Aussagen zu den erwarteten Auswirkungen auf den Haushalt enthalten. Die WiBe des BMF zu BeMIS II enthält hierzu jedoch keine Aussagen. Nach dem Fachkonzept WiBe 5.0 sind grundsätzlich die finanzmathematischen Methoden der Investitionsrechnung (z. B. Kapitalwertmethode) zu verwenden; nicht monetär fassbare Einflussfaktoren können durch eine Nutzwertanalyse berücksichtigt werden. Das BMF hingegen hat keine monetäre Betrachtung dokumentiert und sich auf die WiBe nach der Nutzwertmethode beschränkt. Mit den zu erwartenden Kosten hat es sich folglich nicht auseinandergesetzt. In der Folge ist die vorgesehene spätere Wirtschaftlichkeitskontrolle nun unmöglich. Denn ohne im Vorhinein festgelegte Soll-Werte fehlt für die später zu erhebenden Ist-Werte die Vergleichsgröße, um die Wirtschaftlichkeit zu messen.

Die laut der WiBe angestrebte Imageverbesserung konnte das BMF durch BeMIS II nicht erreichen. Der Bundesrechnungshof ist davon ausgegangen, dass sogar das Gegenteil der Fall sein dürfte. Dass einzelne Ressorts teilweise inzwischen eigene Lösungen entwickelt haben, um die Beteiligungen digital zu führen, zeigt zum einen, wie überfällig die digitale Beteiligungsführung beim Bund ist. Zum anderen steht zu befürchten, dass die Ressorts auch nach der Einführung von BeMIS II ihre einmal entwickelten eigenen Lösungen auch weiterhin nutzen werden. Eine Vorreiterrolle des Bundes gegenüber anderen Gebietskörperschaften bewirkt BeMIS II gerade nicht, da in manchen Ländern und Kommunen digitale Lösungen für die Beteiligungsführungen bereits vorhanden sind.

(3) Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, für BeMIS II eine WiBe gemäß § 7 BHO zu erstellen, die auch die geplanten Kosten erfasst.

2.4.2 Stellungnahme und abschließende Würdigung

Referat VIII B 2 hat beabsichtigt, in Abstimmung mit Referat Z D 3 und dem ITZBund die vorhandene qualitative WiBe zeitnah um den quantitativen Teil zu ergänzen.

Der Bundesrechnungshof bittet um Übersendung der WiBe, sobald das BMF sie erstellt hat, und betrachtet den Prüfungspunkt damit als erledigt.

3 Geplante Funktionen

3.1 Benutzeroberfläche und manuelle Eingabe von Daten

Die Benutzeroberfläche von BeMIS II wurde mit dem Programm Figma gestaltet. Die Software ist eine Eigenentwicklung für das BMF auf der Grundlage des Open Source Frameworks React und der Komponentenbibliothek Hero-UI.

Zu Beginn soll BeMIS II die unter Tz. 2.1.2 dargestellten Basisfunktionen bieten:

- Manuelle Eingabe von beteiligungsbezogenen Daten,
- Anzeige betriebswirtschaftlicher Kennzahlen,
- semi-automatisierte Erstellung der drei Berichte,
- Hilfe- und Kollaborations-Tools.

Bei BeMIS I war u. a. noch geplant, eine Standardschnittstelle zur automatisierten Überleitung der Daten aus den Rechnungslegungssystemen der Unternehmen bereitzustellen. Dies hat das BMF bei BeMIS II nicht mehr vorgesehen.

BeMIS II wird vorerst auch nicht in der Lage sein, automatisiert im Internet vorhandene Unternehmensdaten (z. B. aus dem Handelsregister oder dem elektronischen Bundesanzeiger) abzurufen. Das BMF teilte mit, dass ein automatisierter Import dieser Daten sich nur mit provisorischen Lösungen umsetzen ließe, da beide Anbieter offiziell keine Programmierschnittstelle (Application Programming Interface – API) mit strukturieren Datensätzen zur Verfügung stellen würden. Diese Funktion habe man daher aus finanziellen Gründen und wegen der IT-Sicherheit nach hinten priorisiert. Aktuell verhindert die gegenwärtige Bereitstellungsform – keine offizielle Bundesanzeiger-API, dafür Captcha-Hürden, PDFs und fehlende Struktur –, den Bundesanzeiger als Quelle für strukturierte Unternehmensdaten zu nutzen. Jedoch könnten Entwickler bereits jetzt auf Drittanbieter zurückgreifen, die die Bundesanzeiger-Daten strukturiert und gebündelt zur Verfügung stellen.

Nach Inbetriebnahme soll BeMIS II aufgrund der agilen Programmierweise ohne großen Aufwand um später zusätzlich gewünschte Funktionen erweitert werden können.¹³

3.1.1 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dazu folgendes angemerkt: Arbeitserleichternd für die Beteiligungsführungen ist zum Start von BeMIS II, dass sie Zahlen und Informationen

¹³ Hierbei möchte das BMF auf das Product-Backlog zugreifen, das auf der Leistungsbeschreibung für BeMIS I beruht. Ein Product Backlog ist eine Liste der Dinge, die durch das Scrum-Team erledigt werden.

nur einmal in BeMIS II eingeben müssen, anstatt wie bisher dreimal für die drei Berichte.

Ebenfalls hilfreich wäre allerdings, wenn bereits zum Start von BeMIS II jene Kennzahlen direkt berechnet werden, die in den Berichten (Beteiligungsbericht, SBM, Bericht zum Bundesinteresse) enthalten sind. Um die Entwicklung der Kennzahlen (Zeitreihenanalysen, Trendreports) zu analysieren, sind frühzeitig auch historische Werte von den Beteiligungsführungen in BeMIS II einzupflegen.

Eine noch deutlich höhere Arbeitserleichterung würde sich für die Beteiligungsführungen ergeben, wenn durch BeMIS II alle erforderlichen Zuarbeiten für die Berichte digitalisiert möglich sind.

Ein automatisierter Datenimport würde die Beteiligungsführungen entlasten und auch die Fehleranfälligkeit reduzieren. Dies wäre z. B. durch eine Standardschnittstelle zur Überleitung der Daten aus den Rechnungslegungssystemen der Unternehmen möglich, wie sie das BMF bei BeMIS I noch geplant hatte. Hierzu wäre erforderlich, dass BeMIS II Zugriff auf testierte Unternehmensdaten erhält. Ob dies datenschutzkonform möglich ist, ist vom BMF zu prüfen.

Daneben hat es der Bundesrechnungshof für denkbar gehalten, dass BeMIS II automatisiert auf Stammdaten der Unternehmen und Unternehmenskennzahlen im Internet zugreift. Der Bundesrechnungshof hat nachvollziehen können, dass das BMF wegen der angegebenen Gründe (Kosten, Datensicherheit) auf die derzeit vorhandenen Lösungen nicht zugreifen möchte. Er hat es aber für verfehlt gehalten, diese automatisierte Übernahme der Unternehmensdaten aus dem Internet nach hinten zu priorisieren. Es sollte vielmehr die Entwicklungen in diesem Bereich beobachten und diese Funktion einführen, sobald es eine sachgerechte Lösung hierfür gibt.

Würden die Daten automatisiert in BeMIS II übernommen, stünden sie dem BMF in BeMIS II früher zur Verfügung. Damit könnten sie perspektivisch auch für die Vermögensrechnung des Bundes genutzt werden (vgl. Tz. 2.1.1).

(4) Der Bundesrechnungshof hat empfohlen: BeMIS II sollte zeitnah zur Einführung über Funktionen verfügen, die bei den Beteiligungsführungen eine Arbeitserleichterung bewirken. Insbesondere sollte das BMF prüfen, ob im Internet vorhandene Unternehmensdaten automatisiert in BeMIS II übernommen oder ob die Unternehmensdaten über eine Standardschnittstelle aus den Rechnungslegungssystemen der Unternehmen automatisiert in BeMIS II eingepflegt werden können. Um Zeitreihenanalysen und Trendreports zu entwickeln, sollten die Beteiligungsführungen frühzeitig auch historische Werte einpflegen.

3.1.2 Stellungnahme und abschließende Würdigung

Das BMF hat angeführt: Bei der Entwicklung von BeMIS II habe das BMF als oberstes Ziel festgelegt, in möglichst kurzer Zeit eine erste funktionierende Version (MVP) zu entwickeln, mit der die Berichterstellung möglich ist. Schnittstellen seien dafür nicht zwingend erforderlich, so dass es diese vorerst nach hinten priorisiert habe. Sobald die Basisfunktionen in Form eines MVPs geschaffen sind, werde die Anbindung von Schnittstellen wieder in den Fokus rücken. Der automatisierte Import von Stammdaten sei mit überschaubarem technischem Aufwand verbunden, da das Handelsregister einen strukturierten Registerinhalt in XML-Form (SI) anbiete. Man solle sich in der Praxis aber keinen zu hohen Effizienzgewinn von dieser Funktion versprechen, da der SI nicht alle erforderlichen Daten enthalte, die für BeMIS II benötigt würden. Die Nutzer würden also weiterhin Daten händisch eintragen müssen. Für die Auswertungen seien vor allem aktuelle Bewegungsdaten¹⁴ interessant, deren Import allerdings aufwändiger sei. Die Verwendung verschiedener Software in den Unternehmen (z. B. Datev oder Lexware) stelle eine Herausforderung beim Daten-Mapping¹⁵ dar. Zudem müssten die Beteiligungsunternehmen dem Import der nicht testierten Daten zustimmen, was nur bei Mehrheitsbeteiligungen direkt durchsetzbar sei.

Der Bundesrechnungshof bewertet es positiv, dass das BMF die Möglichkeit des automatisierten Datenimports nicht dauerhaft nach hinten priorisiert. Da das BMF ankündigt, die Schnittstellen-Funktion bei sich bietender Möglichkeit wieder in den Fokus zu rücken, betrachtet der Bundesrechnungshof den Prüfungspunkt als erledigt.

3.2 Berichterstellung

BeMIS II soll aus den Kennzahlen und Informationen, die die Beteiligungsführungen händisch in das System einpflegen, automatisiert Unternehmensdatenblätter und beteiligungsübergreifende Anhänge erzeugen. Diese sollen die Grundlage für die wesentlichen Komponenten der Berichte darstellen (Beteiligungsbericht, SBM und Bericht zum Bundesinteresse).

Bei der Entwicklung von BeMIS I plante das BMF noch, dass es mit BeMIS II die vorgeannten Berichte automatisiert erstellen könnte. Unter anderem mit dieser Funktion hatte das BMF seinerzeit bei den Ressorts um Akzeptanz für die Nutzung von BeMIS I geworben. Ausweislich der WiBe zu BeMIS II verfolgte das BMF das Ziel, das Beteiligungsmanagement beim BMF und den Beteiligungsführungen „ganzheitlich“ zu digitalisieren.

¹⁴ Aktuelle Daten aus Enterprise Resource Planning-Systemen der Unternehmen.

¹⁵ Daten-Mapping ist der Prozess, Datenfelder aus einer Datenquelle bestimmten Feldern in einem Zielsystem zuzuordnen, um eine Datenintegration, -migration oder -transformation zu ermöglichen.

Im Gegensatz zur Planung bei BeMIS I hat das BMF bei BeMIS II den Anspruch zwischenzeitlich aufgegeben, alle Berichte direkt aus BeMIS II zu erstellen. Es plant nun, die Berichte „semi-automatisiert“ zu erstellen:

- Die Berichte zum Bundesinteresse und das SBM sollen direkt aus BeMIS II heraus erstellt werden.
- Der Beteiligungsbericht dagegen enthalte zum Teil redaktionelle Texte, die jedes Jahr neu zu fassen seien. Daher werde BeMIS II nur die Datenblätter der einzelnen Bundesbeteiligungen sowie die tabellarischen Anhänge zur Verfügung stellen. Diese Elemente werde dann – wie schon bisher – ein Inhouse-Grafik-Team mit den redaktionellen Texten zu einem Bericht kombinieren. Um auch weiterhin die Berichtsspezifika berücksichtigen zu können, verzichte das BMF auf eine vollständige Berichterstellung direkt in BeMIS II.

3.2.1 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Mit dem derzeit geplanten Vorgehen vereinfacht das BMF die Zuarbeiten für die Berichterstellung auf Seiten der Beteiligungsführungen. Für das BMF sollte aufgrund der nur noch einmaligen Eingabe auch die Überprüfung der Daten einfacher werden. Zudem gibt es bei einmaliger Dateneingabe weniger Fehlerquellen.

Bei der Vorstellung von BeMIS I hatte das BMF noch damit geworben, dass der Beteiligungsbericht sowie die Berichte zum SBM mit BeMIS automatisiert erstellt werden könnten. Die nun vorgetragenen Einwände des BMF waren bereits bekannt, als das BMF BeMIS I entwickelt hatte. Daher hätte das BMF bereits zum damaligen Zeitpunkt erkennen können, dass es unmöglich sein würde, alle Berichte wie beabsichtigt auf Knopfdruck zu erstellen, wenn es an der derzeitigen Form der Berichte festhält. Es hätte realistischer planen müssen, welche Ziele es mit BeMIS erreichen möchte.

Die Begründung, der Beteiligungsbericht enthalte redaktionelle Texte, für deren jährliche Neufassung ein Inhouse-Grafik-Team erforderlich sei, hat der Bundesrechnungshof nicht für überzeugend gehalten. Das Layout ist kein Selbstzweck. Ein automatisiertes Berichtssystem muss automatisierte Berichte erzeugen können. Grafische Finessen dürfen dem nicht entgegenstehen.

Für das BMF tritt so keine nennenswerte Arbeitserleichterung bei der Erstellung des Beteiligungsberichtes ein. Es sollte prüfen, ob es dieses Berichtsformat ggf. so anpassen kann, dass sich der Bericht aus BeMIS II heraus erstellen lässt.

(5) Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert zu prüfen, ob es den Beteiligungsbericht so anpassen kann, dass er leichter aus BeMIS II heraus erstellt werden kann.

3.2.2 Stellungnahme und abschließende Würdigung

Referat VIII B 2 arbeitet laut der Stellungnahme des BMF an einem Korrekturprozess, der es den Berichterstellern ermöglicht, die Prüfung und Anpassung von Daten vollständig in BeMIS II vorzunehmen. Auch Rücksprachen mit den Beteiligungsführungen könnten durch die Kommunikationsfunktionen künftig direkt in der Software erfolgen. Medienbrüche durch Abstimmungen per E-Mail und Telefon würden damit wegfallen.

Für den aktuellen Beteiligungsbericht des Bundes (BB) 2024 hätten mit diesen Funktionen 470 der 501 Berichtsseiten in der Software abschließend korrigiert und aus der Software per XML exportiert werden können. Das sich daran anschließende händische Setzen der Texte in InDesign hätte im Beispiel des BBs nun nur noch 31 Seiten betroffen. So ergebe sich zwar kein fertiger Bericht auf Knopfdruck, die Arbeitserleichterung für die Berichtsteller sei aber trotzdem erheblich.

Der Bundesrechnungshof betont, dass die Bereitschaft zur Anwendung von BeMIS II davon abhängig sein dürfte, wie groß die Arbeitserleichterung für die Anwender ist. Er erwartet daher vom BMF, dass es die Berichterstellung so weit wie möglich automatisiert. Es sollte künftige technische Entwicklungen in BeMIS II integrieren, wenn sie die Erstellung der Berichte vereinfachen/weiter automatisieren können. Hierzu sollte das BMF Entwicklungen in diesem Bereich auch künftig beobachten. Darüber hinaus bekräftigt der Bundesrechnungshof seine Empfehlung. Er schließt den Prüfungspunkt damit ab.

3.3 Auswertungsmöglichkeiten, aber keine Bewertungsfunktionen geplant

Eine weitere Funktion von BeMIS II soll der Auswertungsbereich sein. Hierfür soll BeMIS II die Daten zu den bereitgestellten Templates automatisiert zusammenziehen, gängige betriebswirtschaftliche Kennzahlen (z. B. Liquiditätskennzahlen, Eigenkapitalquote) berechnen und diese grafisch darstellen.¹⁶

Das BMF plante zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht, dass BeMIS II die Bilanz-, Gewinn- und Verlustrechnungs- und Personal-Kennzahlen automatisiert bewertet (z. B. Abgleich mit Wertgrenzen wie um 10 % gesunkener Umsatz, negatives Eigenkapital). Dies wäre nach Auskunft des BMF ohne großen Aufwand möglich – es müssten nur weitere Formeln hinterlegt werden.

Das Referat VIII B 2 führte BMF-interne Nutzerinterviews durch (und teilweise in den Ressorts). BMF-intern monierten die Interviewpartner, dass aufgrund hoher

¹⁶ Weiterhin soll BeMIS II ein „Ressourcencenter“ enthalten, das den Beteiligungsführungen eine umfassende Wissensdatenbank bietet. Neben neuen Beiträgen und Publikationen soll es auch Übersichten zu Ansprechpartnern und Mandatsträgern enthalten.

Fluktuation bei den Beteiligungsführungen die von den Ressorts gelieferten Daten viele Fehler enthielten.

3.3.1 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Die Daten in BeMIS II können ab dem Start für das Beteiligungscontrolling in den Ressorts genutzt werden. Allerdings gehen die zum Start von BeMIS II vorgesehenen Funktionen kaum über das hinaus, was auch mit Excel erreicht werden könnte (z. B. Kennzahlenberechnung).

Ein Beteiligungscontrolling umfasst regelmäßig Berichte und Kennzahlen, die es dann analysiert: z. B. Zeitreihen, grafische Darstellungen von Kennzahlen (z. B. Ergebnisse, Liquidität). Beim Start von BeMIS II sollten diese Kennzahlen vorliegen und auch grafisch aufbereitet werden. Der Bundesrechnungshof hat darin eine Arbeitserleichterung für die Beteiligungsführungen gesehen – sofern sie das nicht bisher schon mit einem eigenen System (z. B. Excel-basiert) erledigen.

Insofern entstände deutlicher Mehrwert, wenn BeMIS II die Kennzahlen nicht nur berechnet, sondern anschließend auch analysiert und bewertet¹⁷ – insbesondere mit Blick auf die Frühwarnfunktion. Es ist angesichts des technisch Machbaren nicht mehr zu vertreten, dass ein neues Monitoringsystem noch nicht einmal Excel-Funktionen übernimmt. Technisch ist es keine Herausforderung, in BeMIS II eine Bewertungsfunktion vorzusehen. Hierzu könnte z. B. bei negativem Eigenkapital oder Rückgang des Umsatzes um 10 % versus Vorjahr eine rote Ampel angezeigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat eine Bewertung auch für die Frühwarnfunktion für den Bundeshaushalt als unerlässlich angesehen. Hierzu muss BeMIS II quantitative Kennzahlen darstellen, die für eine Zielerreichung geeignet sind – z. B. Liquiditäts-, Rentabilitäts-, Ertrags- oder Bilanz-Kennzahlen. Dabei müssen nicht alle Beteiligungen identische Kennzahlen nutzen. Wenn alle Daten der Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnungsdaten in BeMIS II eingegeben werden und entsprechende Formeln hinterlegt sind, können die Beteiligungsführungen die sich daraus rechnerisch ergebenden Kennzahlen betrachten, die für ihre Beteiligung einschlägig sind. Als Ausgangsbasis ist die Analyse mit Bewertung jedoch unerlässlich. Gerade die automatisierte Analyse und Bewertung von Kennzahlen ist der große Vorteil für Anwenderinnen und Anwender in den Beteiligungsführungen.

Folgendes Beispiel für die Liquiditätskennzahl „Working Capital Ratio“: Kleiner „1“ bedeutet, dass das Unternehmen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in der Lage ist, seine laufenden Verbindlichkeiten ohne Fremdkapitalzuführung des Bundes innerhalb des nächsten Jahres zu decken. Die Bewertungsfunktion mit Wert „1“ verbunden mit einer

¹⁷ Bewertungsalgorithmen können sich z. B. an „IBISWorld“ oder anderen vergleichbaren Datenbanken mit branchenspezifischen Vergleichswerten orientieren.

roten Ampel bei „kleiner 1“ machte es der Beteiligungsführung beispielsweise unmöglich, eine solche Situation zu ignorieren. Wenn die Beteiligungsführung das Ampelergebnis im Einzelfall abweichend von der „BeMIS II-Einschätzung“ bewertet, muss sie das begründen.

Die automatisierte Bewertung der Kennzahlen könnte zudem die Anzahl von Fehlern reduzieren. Dies würde auch beim BMF eine Arbeitserleichterung bewirken.

(6) Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass BeMIS II baldmöglichst automatisierte Bewertungsfunktionen von Kennzahlen bieten sollte. Es muss mindestens jene Kennzahlen darstellen und anschließend automatisiert bewerten, die bereits jetzt im SBM enthalten sind.

3.3.2 Stellungnahme und abschließende Würdigung

Das BMF hat zugesagt zu prüfen, wie sich die Analyse und Bewertung von Kennzahlen umsetzen lässt. Dieser Punkt ist damit abgeschlossen.

3.4 Keine VS-NfD-Fähigkeit

Die Berichte, die mithilfe von BeMIS II erstellt werden sollen, enthalten neben testierten und veröffentlichten Daten teilweise auch vorläufige oder geplante Unternehmensdaten. Diese sind regelmäßig als VS-NfD eingestuft. Derzeit übermitteln die Beteiligungsführungen diese Daten als Word-Dokument an das BMF.

Referat VIII B 2 ging zunächst davon aus, dass die VS-NfD-Fähigkeit für BeMIS II grundsätzlich erforderlich sei. Langfristig sei geplant, nicht nur veröffentlichte und testierte Unternehmenskennzahlen in BeMIS II einzupflegen. Diese müssten vor allem bei strategisch wichtigen Beteiligungen wie z. B. an Energie- oder Rüstungsunternehmen selbst nach den Maßstäben der Anlage III zur Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen Geheimschutz (Verschlusssachenanweisung – VSA) als VS-Sachen eingestuft werden. Eine fehlende VS-NfD-Fähigkeit würde folglich zu einem stark eingeschränkten Anwendungsbereich von BeMIS II führen. Dies gelte umso mehr, als die Einstufung als Verschlusssache in der Zuständigkeit der jeweiligen Dienststelle liege und andere Dienststellen anschließend an diese initiale Einstufung gebunden seien (§ 15 VSA).

Da BeMIS II außerhalb der VS-NfD-zugelassenen Netze des Bundes betrieben werden soll, sei es laut BMF sehr aufwändig, das Programm VS-NfD-konform bereitzustellen. Es sei unklar, ob das technisch möglich ist.

Die zuständige BMF-Staatssekretärin entschied, dass die VS-NfD-Fähigkeit für BeMIS II nicht erforderlich und damit unwirtschaftlich sei. Eine Begründung ist nicht dokumentiert. Das BMF sah infolge dieser Entscheidung davon ab, den Programmieraufwand für die VS-NfD-Fähigkeit von der B GmbH kalkulieren zu lassen. Dies hatte das BMF nach Aktenlage jedoch ursprünglich geplant.

VS-NfD-klassifizierte Daten müssen die Beteiligungsführungen künftig weiterhin außerhalb von BeMIS II übermitteln.

In den Nutzerinterviews des BMF gaben mehrere Interviewpartner an, dass sie regelmäßig Daten und Informationen erhielten, die schutzbedürftig sind.

Nach Aussage des BMF wären die Berichte zu SBM und Bundesinteresse teilweise hybrid zu erstellen, wenn BeMIS II nicht VS-NfD-fähig ist.¹⁸

3.4.1 Vorläufige Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat angemerkt: Das Ziel, mit BeMIS II eine vollständige einheitliche Datengrundlage für die Berichte zu schaffen, kann das BMF nicht erreichen, solange einzelne BeMIS II-relevante Daten VS-NfD eingestuft sind. Denn diese Informationen, z. B. bezüglich nicht-testierter Unternehmenszahlen, müssen die Beteiligungsführungen weiterhin als Word-Datei an das BMF übermitteln. Auch für ein wirksames Beteiligungsmonitoring und insbesondere für ein Frühwarnsystem werden solche Daten – wie bisher – benötigt.

Wenn ein erheblicher Teil der Daten weiterhin außerhalb von BeMIS II gemeldet werden muss (hybrid), steht auch das dem Ziel des BMF entgegen, die Beteiligungsführung durch BeMIS II umfassend zu digitalisieren und ihr die Arbeit zu erleichtern. Auch für das BMF selbst ist eine Berichterstellung wie bisher – nämlich aus vielen verschiedenen Quellen – kaum arbeitserleichternd.

Das BMF hätte Aufwand, Nutzen und Ausgaben für ein VS-NfD-konformes BeMIS II in einer WiBe analysieren müssen, bevor es die Entscheidung traf, hiervon Abstand zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat es für möglich gehalten, in BeMIS II auch aktuelle, schutzbedürftige nicht testierte (Plan-)Zahlen und als VS-NfD eingestufte Informationen zu speichern und zu verarbeiten. Nur so arbeitet BeMIS II auf einer validen Datenbasis und kann seiner angedachten Funktion als Frühwarnsystem gerecht werden.

¹⁸ Dies gilt nicht für den Beteiligungsbericht. Dieser enthält keine schutzbedürftigen Daten.

(7) Der Bundesrechnungshof hat dem BMF aufgegeben zu prüfen, wie die VS-NfD-Fähigkeit von BeMIS II erreicht werden kann. Hierzu sollte das BMF den Aufwand, die Kosten und den Nutzen in einer WiBe untersuchen.

3.4.2 Stellungnahme und abschließende Würdigung

Hinsichtlich der VS-NfD-Fähigkeit von BeMIS II hat das BMF die grundsätzliche Frage gestellt, inwiefern die Einstufung der BeMIS-Daten als VS-NfD notwendig sei. Die Daten lägen ohnehin auf nicht-VS-NfD-fähigen Unternehmensservern, soweit sie nicht aus öffentlichen Registern stammen. Auch bei nicht testierten Daten sei eine Einstufung als Verschlusssache nicht sinnvoll und widerspreche damit dem strengen Verhältnismäßigkeits-Maßstab des § 15 VSA.

Einige Funktionen von BeMIS II, die der Bundesrechnungshof als notwendig erachtet, würden sich nicht umsetzen lassen, wenn BeMIS II VS-NfD fähig und damit (nach derzeitigem Stand der Technik) nur über das Netz des Bundes erreichbar wäre. Die Datenerfasser in den Unternehmen müssten dann mit VS-NfD-zugelassenen Rechnern arbeiten und dürften die einzutragenden Daten nicht per E-Mail schicken. Auch der automatisierte Datenimport über Schnittstellen wäre nicht möglich.

Referat VIII B 2 hat daher die VS-NfD-Fähigkeit aktuell nicht als realistisch angesehen. Aufgrund der kontinuierlichen technischen Weiterentwicklung werde Referat VIII B 2 Anforderungen und Nutzen einer VS-NfD-fähigen Software jedoch mittelfristig neu evaluieren.

Nicht testierte (vorläufige) Unternehmensdaten sind vor unbefugter Kenntnisnahme zu schützen. Der Bundesrechnungshof hält daher die VS-NfD-Fähigkeit weiterhin für notwendig, um eine verlässliche Frühwarnfunktion erreichen zu können. Dies gilt jedenfalls unter der Voraussetzung, dass die zu bearbeitenden Daten nach VS-NfD eingestuft und nicht lediglich nach anderen Maßstäben schutzbedürftig sind, wie das BMF geltend macht.¹⁹ Ohne die VS-NfD-Fähigkeit besteht die Gefahr, dass die Bewertungs-Aussagen von BeMIS II nicht hinreichend belastbar sind, weil die von BeMIS II analysierte Datengrundlage aktuelle Entwicklungen nicht berücksichtigt. Die Einstufung eines Dokuments als VS-NfD ist für alle Beteiligten bindend, selbst wenn sie sachlich nicht gerechtfertigt ist. Zudem ergab sich aus den Nutzerinterviews, die das BMF durchgeführt hatte, dass die Beschäftigten im BMF die VS-NfD-Fähigkeit für erforderlich hielten. Klassifizierte Daten könnten sonst nicht in BeMIS II gespeichert und bearbeitet werden.

¹⁹ Daher sind auch die Mitglieder des Bundesfinanzierungsgremiums zur Geheimhaltung aller Angelegenheiten verpflichtet, die ihnen bei ihrer Tätigkeit bekannt geworden sind. Dies gilt ebenso für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Sitzungen des Bundesfinanzierungsgremiums. Vgl. § 69a BHO i. V. m. § 3 Absatz 3 des Gesetzes zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, dass das BMF sich in einer WiBe ergebnisoffen mit der VS-NfD-Fähigkeit von BeMIS II auseinandersetzt.

3.5 Freiwillige Nutzung von BeMIS durch die dezentralen Beteiligungsführungen

Die Nutzung von BeMIS II soll für die Beteiligungsführungen im BMF verpflichtend eingesetzt werden und freiwillig für die Beteiligungsführungen in den weiteren Ressorts. Die dezentralen Beteiligungsführungen könne das BMF aufgrund der Ressortautonomie nicht zur Nutzung von BeMIS II verpflichten. Es erwartet aber eine hohe Nutzungsbereitschaft.

3.5.1 Vorläufige Würdigung und Empfehlungen

BeMIS II wird bei den Beteiligungsführungen auf mehr Akzeptanz stoßen, wenn es im Vergleich zu den bisherigen Zuarbeiten zum SBM, zum Teilungsbericht und für den Bericht zum Bundesinteresse zu Effizienzsteigerungen führt. Dies gilt umso mehr, wenn die Beteiligungsführungen BeMIS II perspektivisch auch für eigene Zwecke, beispielsweise für Analysen und Zeitreihen, gewinnbringend nutzen könnten.

Nur wenn alle Beteiligungsführungen BeMIS II nutzen, ist ein zuverlässiges Frühwarnsystem sichergestellt und erst dann kann das BMF alle Berichte auf einer einheitlichen Datengrundlage erstellen.

Das Ressortprinzip berechtigt die Ressorts nicht, sachgerechte Verwaltungsvorgaben zur Aufgabenerledigung zu ignorieren. Zudem ist die Nutzung durch alle Beteiligungsführungen notwendig, wenn das BMF die Daten aus BeMIS II perspektivisch auch für die Vermögensrechnung des Bundes nutzen möchte (vgl. Tz. 2.1.1).

Der Bundesrechnungshof hat folgendes als Anreiz zur Nutzung für erforderlich gehalten:

- Die Bedienung von BeMIS II ist intuitiv und erfordert keine tiefgehenden Schulungen bzw. hat keine vergleichbaren Eingangshürden.
- Alle erforderlichen Daten für die drei Berichte, idealerweise auch für die Vermögensrechnung, werden automatisiert in BeMIS II übernommen bzw. lassen sich in BeMIS II eingeben und sind vom BMF aus BeMIS II heraus abrufbar. Die Daten müssen – wenn überhaupt – nur einmal in BeMIS II eingegeben werden. Weitere Formate müssen nicht bedient werden.
- BeMIS II nimmt automatisiert eine Bewertung der maßgeblichen Kennzahlen vor. Die Beteiligungsführungen könnten sich bei ihrer Risikoanalyse und Bewertung auf die vorgegebenen Standardwerte und die automatisierten Ampelangaben berufen.

Auch wenn das BMF die Ressorts nicht verpflichten kann, hat es Mittel, auf eine verbindliche Anwendung hinzuwirken. Es könnte einen Kabinettsbeschluss herbeiführen, der die Beteiligungsführungen zur sachgerechten Nutzung und zur fristgerechten Meldung der Daten via BeMIS II verpflichtet. Daneben bietet es sich an, entsprechende Gesellschafterbeschlüsse herbeizuführen. Anlässlich von künftig (aus anderen Gründen) anstehenden Satzungsänderungen könnte diese Verpflichtung auch in die Satzungen der Unternehmen aufgenommen werden.

(8) Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen alles zu tun, damit die Beteiligungsführungen zur Nutzung von BeMIS II verpflichtet werden. Hierfür könnte es auf einen Kabinettsbeschluss und bei Gelegenheit auf Satzungsänderungen/Gesellschafterbeschlüsse hinwirken.

3.5.2 Stellungnahme und abschließende Würdigung

Das BMF hat der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zugestimmt und will sie umsetzen. Damit betrachtet der Bundesrechnungshof diesen Prüfungspunkt als erledigt.

4 Fazit

Bei den Beteiligungsführungen des Bundes besteht bis heute kein einheitliches IT-gestütztes Beteiligungsmonitoring. Dies ist jedoch unerlässlich, um eine einheitliche Datengrundlage für die zentralen Berichte zu schaffen, die Beteiligungen kennzahlenbasiert zu steuern, die Beteiligungsführungen zu entlasten und finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt rechtzeitig zu erkennen.

Das BMF arbeitet seit nun fast acht Jahren daran, mit BeMIS ein IT-gestütztes Monitoring einzuführen. Wiederholt kam es zu Terminverzögerungen. Derzeit kann das BMF noch immer nicht alle mit BeMIS II angestrebten Ziele erreichen: Das BMF kann nicht alle Berichte wie geplant aus BeMIS II heraus erstellen. Die Beteiligungsführung wird nicht wie geplant vollständig digitalisiert. Nicht alle Daten können in BeMIS II gespeichert und verarbeitet werden, da das Programm nicht VS-NfD-fähig sein wird. Dies betrifft vor allem noch nicht testierte Unternehmensdaten und schränkt somit die Aktualität der Datenbestände ein. Das bedeutet einen gravierenden Nachteil mit Blick auf das übergeordnete Ziel, rechtzeitig finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt zu erkennen (Frühwarnsystem).

Auch das verfolgte Ziel, das eigene Image zu verbessern und die Vorreiterrolle des Bundes auf dem Gebiet gegenüber anderen Gebietskörperschaften zu stärken, hat das BMF verfehlt. Beteiligungsführende Ressorts und Gebietskörperschaften verfügen teilweise bereits über digitale Lösungen zur Beteiligungsführung.²⁰ Nur durch eine zentrale Lösung zur digitalen Beteiligungsführung kann die Verwaltungsentlastung sowohl beim BMF als auch bei den Ressorts gelingen.

Unter Berücksichtigung der Entwicklungen im Bereich der IT einschließlich künstlicher Intelligenz stellt sich die Frage, ob BeMIS II mit den Einschränkungen die gewünschten und technisch möglichen Verbesserungen in der Beteiligungsführung bringt. Die Schlussfolgerung darf aber nicht der Abbruch des Projekts sein. Denn die Beteiligungsführungen brauchen endlich ein digitales und zentrales Monitoringsystem mit all den angedachten Erleichterungen, wie der einmaligen Dateneingabe oder vorzugsweise den automatisierten Datenabruf, der automatisierten Berechnung und Bewertung der Kennzahlen und ein automatisiertes Frühwarnsystem. Auch weitere Anwendungsmöglichkeiten sind denkbar. So könnten beispielsweise Daten auch zu Stiftungen in BeMIS II dargestellt, bewertet und für den Stiftungsbericht aufbereitet werden.²¹

Das BMF hat zugesagt, bei der Entwicklung von BeMIS II alle Möglichkeiten zu nutzen, um die aufgezeigten Mängel weitestgehend zu beheben und vor allem nun baldmöglichst BeMIS II einzuführen. Unter Berücksichtigung der Zeit und der Kosten, die das BMF bisher in BeMIS bereits investiert hat, muss es darauf hinwirken, dass BeMIS II einen Mehrwert bietet, der deutlich über Excel-Funktionen hinausgeht.

Ehmann

Klabunn

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

²⁰ Vgl. beispielsweise Hamburg: Der Beteiligungsbericht 2022 für Hamburg ist erstmalig mit der im Jahr 2023 neu eingeführten kommweb-Beteiligungsmanagementsoftware erstellt worden.

²¹ Das BMF veröffentlicht jährlich den Stiftungsbericht des Bundes.