



Sachstand

Zur Möglichkeit einer Beteiligung des Bundes an der SCHUFA

Zur Möglichkeit einer Beteiligung des Bundes an der SCHUFA

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 043/21
Abschluss der Arbeit: 20. April 2021
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtliche Grundlagen der Bundesbeteiligung an Unternehmen	4
3.	Materielle Erwerbsvoraussetzungen nach § 65 Abs. 1 Nr. 1-4 BHO	5
3.1.	Wichtiges Interesse des Bundes (Nr. 1)	5
3.2.	Subsidiarität	7
3.3.	Haftungsbegrenzung	7
3.4.	Angemessene Einflussmöglichkeit	8
3.5.	Rechnungslegung und -prüfung	8
4.	Verfahren zur Begründung einer Beteiligung	9
5.	Fazit	9

1. Einleitung

Die SCHUFA Holding AG (kurz: SCHUFA für „Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung“) ist eine Aktiengesellschaft mit Sitz in Wiesbaden, die eine Auskunftei für kreditrelevante Informationen zu Privatpersonen und Unternehmen betreibt. Der Zweck des Unternehmens besteht nach eigenen Angaben darin, durch die Sammlung und Bereitstellung von Zahlungserfahrungen mit Kunden¹ zur Minimierung von Zahlungsausfällen im Rahmen von Kreditgeschäften beizutragen.² Dazu liegen Daten in Bezug auf 67,9 Mio. Personen und 6 Mio. Unternehmen vor.³ Die Anteile an der SCHUFA Holding AG werden aktuell von Kreditbanken (34,7 %), Sparkassen (26,4 %), privaten Banken (17,9%), Handel und anderen (13,1 %) sowie Genossenschaftsbanken (7,9 %) gehalten.⁴ Medien berichten indes über Ansinnen einzelner Anteilseigner, ihre Aktien zu veräußern; auch eine Gesamtveräußerung steht im Raum.⁵

Vor diesem Hintergrund wurden die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages mit der Begutachtung der Frage beauftragt, ob der Bund (sämtliche) Anteile an der SCHUFA erwerben könnte und welche rechtlichen Hürden diesbezüglich bestehen.

2. Rechtliche Grundlagen der Bundesbeteiligung an Unternehmen

Einer staatlichen Beteiligung an privaten Unternehmen werden in volkswirtschaftlicher und staatswissenschaftlicher Hinsicht verschiedene Vor- und Nachteile zugeschrieben: Während sie zur Entlastung des öffentlichen Haushalts und zur Nutzung privaten Know-hows bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben führen könne, berge sie zugleich die Gefahr einer Absenkung des Transparenz- und Legitimationsstandards sowie einer Kollision ökonomischer Erwägungen mit Gemeinwohlinteressen.⁶

Die wirtschaftlich neutrale Verfassung positioniert sich hinsichtlich dieses Spannungsfelds nicht: Sie lässt dem Staat einen weiten Spielraum in Bezug auf das „Ob“ und „Wie“ wirtschaftlicher Betätigung⁷ und lässt daher auch die Frage nach der Zulässigkeit staatlicher Beteiligung an Unternehmen offen. Eine gesetzliche Regelung wurde diesbezüglich mit § 65 Bundeshaushalts-

1 Ausschließlich zum Zwecke der besseren Lesbarkeit wird auf eine genderspezifische Schreibweise verzichtet. Alle personenbezogenen Bezeichnungen in diesem Sachstand sind somit geschlechtsneutral zu verstehen; die gewählte Form bezieht sich jeweils auf weibliche, männliche und diverse Personen.

2 <<https://www.schufa.de/ueber-uns/unternehmen/so-funktioniert-schufa/>>. Alle Internetlinks wurden zuletzt abgerufen am 20. April 2021.

3 <<https://www.schufa.de/ueber-uns/unternehmen/schufa-zahlen/>>.

4 <<https://www.schufa.de/ueber-uns/unternehmen/schufa-zahlen/>>.

5 Vgl. nur *Nestler*, Gerüchte um Schufa-Verkauf, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 30. März 2021, abrufbar unter <<https://www.faz.net/aktuell/finanzen/schufa-die-auskunftei-koennte-verkauft-werden-17269686.html>>.

6 Zusammenfassend *Hermesmeier*, Staatliche Beteiligungsverwaltung, 2010, S. 58 f.

7 v. *Lewinsky/Burbat*, Bundeshaushaltsordnung, 1. Aufl. 2013, § 65 Rn. 1.

ordnung (BHO) getroffen. Die Norm ermöglicht die staatliche Beteiligung an privatrechtlich organisierten Unternehmen für die Bundesebene⁸ und regelt die materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen.

Als Unternehmen im Sinne dieser Vorschrift gilt jede wirtschaftliche Betätigung in einer privatrechtlichen Rechtsform.⁹ Der Begriff der wirtschaftlichen Betätigung wird dabei weit ausgelegt, es kommt weder auf die Erfüllung des verwaltungs- oder handelsrechtlichen Gewerbebegriffs noch auf die Erheblichkeit des Geschäftsbetriebs an.¹⁰ Eine staatliche Beteiligung liegt vor, sobald der Bund eine kapitalmäßige, mitgliedschaftliche oder vergleichbare Bindung eingeht, die eine Dauerbeziehung zu dem betreffenden Unternehmen begründen soll.¹¹ Erfasst sind damit Beteiligungen zu einem geringen Anteil bis hin zur vollständigen Übernahme der Trägerschaft durch den Bund,¹² nicht hingegen bloß schuldrechtliche Verbindungen und stille Beteiligungen.¹³

§ 65 BHO ist damit die maßgebliche Rechtsgrundlage für einen möglichen Erwerb von (sämtlichen) Anteilen an der SCHUFA Holding AG durch den Bund.

3. Materielle Erwerbsvoraussetzungen nach § 65 Abs. 1 Nr. 1-4 BHO

Als rechtliche Hürden für einen solchen Erwerb normiert § 65 Abs. 1 BHO zunächst materielle Voraussetzungen. Ihr Vorliegen ist vor Begründung der Beteiligung unter Berücksichtigung der vermögens- und haushaltsrechtlichen Risiken durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zu prüfen und nachzuweisen; im Falle eines Erwerbs erfolgen zudem regelmäßige Überprüfungen der fortdauernden Erfüllung dieser Voraussetzungen.¹⁴

3.1. Wichtiges Interesse des Bundes (Nr. 1)

§ 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO verlangt zunächst, dass der Bund mit seiner Beteiligung ein wichtiges Interesse verfolgt. Erforderlich ist, dass die Beteiligung mit dem Ziel der Erfüllung einer öffentlichen

8 Von dieser Möglichkeit hat der Bund in Form von 106 unmittelbaren und 401 mittelbaren Unternehmensbeteiligungen Gebrauch gemacht (Stand: 31. Dezember 2019), siehe BMF, Beteiligungsbericht des Bundes 2020, abrufbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2021-04-08-beteiligungsbericht-des-bundes-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=9>, S. 1.

9 *Nöhrbaß* in: Piduch (Hrsg.), Bundeshaushaltsrecht, 46. EL Juli 2012, § 65 BHO Rn. 5; *Wernsmann* in: Gröpl (Hrsg.), BHO/Landshaushaltsordnungen, § 65 Rn. 2.

10 *Kautzsch* in: Heuer/Scheller (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, 68. EL Haushaltsrecht Dezember 2018, § 65 BHO Rn. 9 f.

11 Zu § 65 Nr. 1.2 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO).

12 *Hermesmeier*, S. 107 ff.

13 *Kautzsch*, in: Heuer/Scheller (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 15.

14 *Nöhrbaß* in: Piduch (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 7.

Aufgabe von gewisser Erheblichkeit begründet wird;¹⁵ dieses Ziel muss sich im gesellschaftsvertraglich festgelegten Zweck des Unternehmens widerspiegeln.¹⁶

Die Identifizierung eines solchen Interesses hat sich innerhalb eines rechtlich vorgegebenen Rahmens zu halten. Grundbedingung ist zunächst, dass die Aufgabe zur Wahrnehmung des betreffenden Interesses dem Grunde nach dem Bund zugewiesen ist; eine Erfüllung von Aufgaben der Länder oder Kommunen durch eine Bundesbeteiligung an einem Unternehmen ist unzulässig.¹⁷ Weil das Grundgesetz Steuern als primäre Einnahmequelle des Staates vorsieht, muss der verfolgte Zweck nach herrschender Auffassung über die reine Gewinnerzielung hinausgehen.¹⁸ Keine „wichtigen Interessen“ im Sinne des § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO sind zudem die Vermeidung bürokratischer Hürden durch die Auslagerung öffentlicher Aufgaben¹⁹ oder die reine Informationsbeschaffung seitens des Bundes²⁰.

Innerhalb dieses Rahmens ist aber zu beachten, dass die wichtigen Interessen, die der Bund mit seiner Beteiligung zulässigerweise verfolgen kann, nicht abschließend festgelegt sind; vielmehr ist eine Identifikation neuer Interessen stets möglich.²¹ Diesbezüglich und hinsichtlich ihrer Wichtigkeit kommt der Bundesregierung eine Einschätzungsprärogative zu.²² Im Falle einer möglichen Bundesbeteiligung an der SCHUFA bestehen verschiedene Ansatzpunkte für ein mögliches wichtiges Interesse des Bundes:

So kann einerseits dem Grunde nach von einem öffentlichen Interesse an der Gewährleistung der Rahmenbedingungen für eine wirkungsvolle Betätigung der privaten Wirtschaft, zu welchen auch ein zuverlässiges und funktionierendes Kreditwesen gezählt werden kann, ausgegangen werden. Darauf basierend ließe sich eine Beteiligung an der SCHUFA als staatlicher Beitrag zur Schaffung einer Grundlage für sichere Kreditgeschäfte durch Sammlung und Bereitstellung relevanter Bonitätsinformationen begreifen. Dargelegt werden müsste insoweit allerdings der Mehrwert einer staatlichen Beteiligung gegenüber der aktuell augenscheinlich funktionierenden Gewährleistung durch private Akteure. Darüber hinaus müsste sich aus dem beschriebenen Interesse ein sachlicher Grund für die Beteiligung gerade an der SCHUFA und nicht etwa an einer der anderen in Deutschland tätigen Auskunftsteilen ergeben. Bekannt sind insoweit insbesondere Creditreform und die CRIF Bürgel GmbH, die laut Münchener Marketing Akademie nach ihrem Umsatz, den

15 v. *Lewinsky/Burbat*, § 65 Rn. 6.

16 *Nöhrbaß*, in: *Piduch* (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 8.

17 *Kautzsch*, in: *Heuer/Scheller* (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 20; *Wernsmann* in: *Gröpl* (Hrsg.), § 65 Rn. 5.

18 Vgl. *Hermesmeier*, S. 333; *Lammers*, Die haushaltsrechtliche Kontrolle von Public Private Partnerships, DÖV 2018, 303 (308); v. *Lewinsky/Burbat*, § 65 Rn. 6.

19 *Nöhrbaß* in: *Piduch* (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 8.

20 *Kautzsch* in: *Heuer/Scheller* (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 21.

21 *Hermesmeier*, S. 324.

22 *Kautzsch* in: *Heuer/Scheller* (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 21; v. *Lewinsky/Burbat*, § 65 Rn. 6.

Geschäftsstellen in Deutschland und der Anzahl der Mitarbeiter jeweils einen den der SCHUFA übersteigenden Marktanteil beanspruchen.²³

Andererseits erscheint auch ein staatliches Interesse an der Gewährleistung des Datenschutzes im wirtschaftlich sensiblen Bereich der Bonität denkbar. Bonitätsprüfungen umfassen die Auswertung vielfältiger personenbezogener Daten; Medienberichte lassen darüber hinaus auf eine Tendenz der SCHUFA zur Erschließung weitergehender Datenquellen schließen.²⁴ Diesbezüglich bleibt aber zu beachten, dass die Tätigkeit der meisten privaten Unternehmen den Umgang mit bestimmten personenbezogenen Daten beinhaltet; dieser Umstand alleine kann das Bedürfnis nach einer staatlichen Beteiligung mithin nicht legitimieren.

Letztlich obläge es im Falle konkreter Anteilskaufambitionen somit der Bundesregierung, innerhalb des ihr zugewiesenen Einschätzungsspielraums das Bestehen eines auf eine Erfüllung öffentlicher Aufgaben zielenden Interesses und seine Wichtigkeit im konkreten Fall darzulegen und zu bewerten.

3.2. Subsidiarität

Nach dem in § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO geregelten Grundsatz der Subsidiarität ist eine Beteiligung des Bundes zudem unzulässig, sofern das erstrebte Ziel auf anderem Wege besser oder wirtschaftlicher erreichbar wäre.

Zu prüfen ist in diesem Kontext, ob eine Dauerbeziehung des Bundes zu dem betreffenden Unternehmen erforderlich ist. Alternative und vorrangige Möglichkeiten staatlicher Einflussnahme stellen dabei etwa die Befassung bestehender Behörden mit der Aufgabe, die Übernahme von Sicherheiten oder die Gewährung von Darlehen zugunsten des Unternehmens sowie eine vertragliche Kooperation dar.²⁵ Diese Prüfung wird in Form von Wirtschaftlichkeitsprüfungen oder Interessenbekundungsverfahren durchgeführt,²⁶ wobei stets der Leistungsvergleich zwischen einer rein privaten und einer (teilweise) öffentlichen Aufgabenerfüllung im Hinblick auf den konkreten Zweck maßgeblich ist.²⁷

3.3. Haftungsbegrenzung

§ 65 Abs. 1 Nr. 2 BHO stellt für eine Beteiligung die Bedingung, dass die Einzahlungsverpflichtung des Bundes in Bezug auf das Unternehmen auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist. Aufgrund ihrer Beteiligungs- und Haftungsstruktur ist dies bei Aktiengesellschaften (AG) wie der

23 Münchener Marketing Akademie, Auskunfteien, abrufbar unter <<https://www.akademie-marketing.com/marketing-lexikon/auskunfteien>>.

24 Nestler, Gerüchte um Schufa-Verkauf, FAZ, 30. März 2021, abrufbar unter <<https://www.faz.net/aktuell/finanzen/schufa-die-auskunftei-koennte-verkauft-werden-17269686.html>>.

25 Nöhrbaß in: Piduch (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 8; Wernsmann in: Gröpl (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 7.

26 v. Lewinsky/Burbat, § 65 Rn. 7.

27 Lammers, DÖV 2018, 303 (308).

SCHUFA grundsätzlich der Fall.²⁸ Faktische Zusatzrisiken wie die Gefahr politischen Drucks zum Nachschuss in Krisenzeiten bleiben bei insoweit außer Betracht.²⁹ Die Unzulässigkeit der Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft aufgrund von § 65 Abs. 1 Nr. 2 BHO kann allenfalls aus einer gesellschaftsvertraglich bestimmten Nachschusspflicht resultieren,³⁰ die vorliegend nicht ersichtlich ist.

3.4. Angemessene Einflussmöglichkeit

Nach § 65 Abs. 1 Nr. 3 BHO ist für eine Beteiligung weiterhin erforderlich, dass dem Bund angemessener Einfluss auf die Geschicke des Unternehmens zugesichert wird. Die Angemessenheit beurteilt sich hierbei nach dem Zweck sowie der Höhe und Bedeutung der Beteiligung.³¹

Im Falle der Beteiligung an einer AG kommt dem Erfordernis des § 65 Abs. 1 Nr. 3 BHO besondere Bedeutung zu, weil die Hauptversammlung der Anteilseigner in der Regel nicht von sich aus Einfluss auf die Geschäftsführungsmaßnahmen nehmen kann, sodass sich der erforderliche Einfluss des Bundes hier nicht allein aus der Anteilseignerschaft ergibt.³² Kriterien für den Grad des Einflusses sind hierbei vielmehr die Zusammensetzung des Aufsichtsrats sowie die Zustimmungsvorbehalts- und Beschlussfassungsregeln in Aufsichtsrat und Hauptversammlung.³³ Überwiegend wird für erforderlich und ausreichend gehalten, dass der Bund entsprechend seiner Beteiligung am Stammkapital im Aufsichtsrat vertreten ist, der nach § 111 Abs. 4 S. 2 AktG obligatorische Zustimmungsvorbehaltsrechte gegenüber der Geschäftsführung innehat.³⁴ Dies müsste im Falle eines Anteilskaufs durch den Bund sichergestellt werden.

3.5. Rechnungslegung und -prüfung

Schließlich fordert § 65 Abs. 1 Nr. 4 BHO, dass die Jahresabschlüsse und Lageberichte des betreffenden Unternehmens zumindest nach den Standards aufgestellt und geprüft werden, die das Dritte Buch des Handelsgesetzbuchs (HGB) für große Kapitalgesellschaften normiert. Die Zulässigkeit einer Bundesbeteiligung an einem Unternehmen wird damit an die unmittelbare oder im Gesellschaftsvertrag angeordnete Geltung der in §§ 264 ff. und §§ 316 ff. HGB normierten Grundsätze für dieses Unternehmen geknüpft.³⁵

28 Wernsmann in: Gröpl (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 8.

29 Vgl. Nöhrbaß in: Piduch (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 9.

30 Vgl. Kautzsch in: Heuer/Scheller (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 24.

31 Wernsmann in: Gröpl (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 9, 11.

32 Vgl. Kautzsch in: Heuer/Scheller (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 26; Wernsmann in: Gröpl (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 9, 11.

33 Nöhrbaß in: Piduch (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 10.

34 Kautzsch in: Heuer/Scheller (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 27.

35 Vgl. Nöhrbaß in: Piduch (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 11.

Eine AG unterliegt als Kapitalgesellschaft grundsätzlich der Jahresabschluss- und Lageberichts- pflicht, § 264 Abs. 1 HGB. Die SCHUFA dürfte mit ihrem Jahresumsatz von 212,2 Mio. Euro im Jahr 2019 und ihren 900 Mitarbeitern³⁶ auch keine kleine Kapitalgesellschaft darstellen und somit auch der Abschlussprüfungspflicht nach § 316 Abs. 1 i.V.m. § 267 HGB unterfallen. Damit wären die Rechnungslegungs- und -prüfungskriterien des § 65 Abs. 1 Nr. 4 BHO erfüllt.

4. Verfahren zur Begründung einer Beteiligung

Neben diesen materiellen Voraussetzungen der Bundesbeteiligung regelt § 65 BHO auch das Verfahren für den Erwerb entsprechender Anteile: Gemäß § 65 Abs. 2 BHO werden die Erwerbsverhandlungen durch das ressortmäßig zuständige Bundesministerium geführt, wobei ein Benehmen mit dem BMF herzustellen ist, § 65 Abs. 2 S. 3 BHO. Auch der Erwerb selbst erfolgt durch das zuständige Ressort, das dazu jedoch der Einwilligung des BMF bedarf. Nach Abschluss des Erwerbs ist unverzüglich der Bundesrechnungshof zu informieren, § 102 Abs. 1 Nr. 3 BHO; dieser übernimmt im Folgenden die Prüfung der Bundesbeteiligung nach § 92 BHO.

Im Umkehrschluss aus § 65 Abs. 7 BHO werden Bundestag und Bundesrat nicht unmittelbar am konkreten Erwerbsverfahren beteiligt. Parlamentarische Kontrolle im Vorfeld der Begründung einer Beteiligung ergibt sich aber aus der Funktion des Bundestags als Haushaltsgesetzgeber: Sowohl der Erwerb einer Beteiligung als auch Anteilserhöhungen und -veräußerungen bedürfen grundsätzlich der Veranschlagung im Haushaltsplan.³⁷ Zusätzlich ist die Bundesregierung nach § 69a BHO verpflichtet, den Bundestag über alle „grundsätzlichen und wesentlichen Fragen der Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen sowie der Beteiligungsverwaltung durch die Bundesregierung“ zu unterrichten. Diese Unterrichtung richtet sich gemäß § 69a Abs. 1 S. 1 BHO i.V.m. § 3 Bundesschuldenwesengesetz (BSchuW) an das Bundesfinanzierungsgremium. Zusätzlich veröffentlicht das BMF jährlich einen Bericht über die aktuellen Beteiligungen des Bundes, welcher – nach Geschäftsbereichen der zuständigen Bundesministerien aufgeschlüsselt – die Beteiligungen auflistet und Angaben zur Beteiligungsführung macht.³⁸

5. Fazit

Unter Einhaltung des geschilderten Erwerbsverfahrens ist der Erwerb von Anteilen an der SCHUFA Holding AG durch den Bund zwar grundsätzlich möglich. Die materiell-rechtlichen Hürden ergeben sich indes aus § 65 BHO. Besondere Bedeutung kommt dabei der Identifizierung und Begründung eines wichtigen Interesses des Bundes an einer Beteiligung und der darauf basierenden Überprüfung anhand des Subsidiaritätserfordernisses zu.

36 <<https://www.schufa.de/ueber-uns/unternehmen/schufa-zahlen/>>.

37 *Nöhrbaß* in: Piduch (Hrsg.), § 69a BHO Rn. 2. Eine Ausnahme regelt der hier nicht einschlägige § 65 Abs. 7 BHO.

38 *Nöhrbaß* in: Piduch (Hrsg.), § 65 BHO Rn. 2. Vgl. dazu BMF, Beteiligungsbericht des Bundes 2020, abrufbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2021-04-08-beteiligungsbericht-des-bundes-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=9>.