



02312/09/DE
WP 164

**Beitrag der Artikel-29-Arbeitsgruppe zur öffentlichen Konsultation der
GD MARKT zu dem Bericht der Expertengruppe „Kredithistorien“**

Annahme am 1. Dezember 2009

Die Arbeitsgruppe wurde gemäß Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt. Sie ist das unabhängige Beratungsgremium der Europäischen Union in Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG sowie in Artikel 15 der Richtlinie 2002/58/EG festgelegt.

Die Sekretariatsgeschäfte werden wahrgenommen durch die Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit, Direktion C (Ziviljustiz, Grundrechte und Unionsbürgerschaft) der Europäischen Kommission, B-1049 Brüssel, Belgien, Büro LX-46 01/190.

Website: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_de.htm

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe begrüßt es, dass die Europäische Kommission ihr die Gelegenheit zur Kommentierung des Berichts der Arbeitsgruppe „Kredithistorien“ gegeben hat, zu dem eine öffentliche Konsultation stattfand.

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe merkt an, dass die Expertengruppe „Kredithistorien“ (EGCH) von der Europäischen Kommission das Mandat erhalten hat, Lösungen zur Optimierung der Weiterleitung von Kreditdaten innerhalb der EU zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe erkennt an, dass die EGCH bei der Ausübung dieses Mandats auch das Recht auf Schutz der Privatsphäre sowie sonstige Überlegungen zum Verbraucherschutz diskutiert hat. In diesem Zusammenhang stellt die Arbeitsgruppe fest, dass die EGCH sich gegen die Empfehlung der Einrichtung eines gesamteuropäischen Kreditregisters oder der Anpassung aller nationalen Kreditregister an ein einheitliches bestehendes oder neues Modell entschieden hat und begrüßt dies.

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe möchte klarstellen, dass der Ansatz der Datenschutzbehörden der EU/des EWR in dieser Angelegenheit auf der Datenschutzrichtlinie (Richtlinie 95/46/EG) sowie auf den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruht, die diese Richtlinie in den jeweiligen Mitgliedstaaten umsetzen.

Der EGCH-Bericht spricht wichtige Angelegenheiten wie die Harmonisierung von Verordnungen sowie Diskussionen am runden Tisch und die Zusammenarbeit zwischen den Datenschutzbehörden an. Deshalb fordert die Artikel-29-Arbeitsgruppe die Expertengruppe auf, eine klare und eindeutige Position zu beziehen und von allen betroffenen Parteien zu den Angelegenheiten, die regulatorische Maßnahmen erfordern, förmliche Zusagen einzuholen.

Die Empfehlungen der Expertengruppe spiegeln in erster Linie die Anliegen des Finanzsektors wider, da die Mehrheit der Mitglieder der Expertengruppe Finanzinstitute vertritt. Die Mitglieder der Artikel-29-Arbeitsgruppe sind deshalb der Meinung, dass dieser Beitrag und die Reaktionen der Vertreter der Verbraucher auf den Bericht der Expertengruppe ebenfalls berücksichtigt werden sollten.

Der Bericht befürwortet eine weitere Liberalisierung bei der Verarbeitung von Kreditprofilen von Privatpersonen. In den meisten Mitgliedstaaten geht der Trend dahin, eine solche Verarbeitung als Erstellung von „schwarzen Listen“ oder Profilen anzusehen. Die wiederkehrenden Verweise auf die „nationalen Datenschutzgesetze“ reichen nicht aus, insbesondere da viele Mitgliedstaaten (bislang) noch keine detaillierten und ausgewogenen Bestimmungen zu den Datenschutzaspekten von Kreditinformationen getroffen haben. Außerdem muss der Bericht der Expertengruppe in Bezug auf präzise und besondere Garantien zu den Datenschutzbestimmungen verbessert werden.

II. Besondere Bemerkungen

1. Rechte der betroffenen Personen

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass der Bericht die Rechte der betroffenen Personen nicht ausreichend berücksichtigt. Sie hält daher die folgenden Empfehlungen für erforderlich:

1.1 Das Informationsrecht

Nach den Erfahrungen derjenigen Mitgliedstaaten, die bereits detailliertere Bestimmungen zum Schutz der betroffenen Personen in Bezug auf Kreditdaten entwickelt haben, ist ein vollumfängliches Informationsrecht das wichtigste Recht für die betroffenen Personen. Dies bedeutet, dass die Betroffenen über jeden sie betreffenden Eintrag im Kreditinformationsregister informiert werden müssen. Die Anerkennung (oder Einführung) eines solchen Rechts der Betroffenen hat die Anzahl an Beschwerden bei den nationalen Datenschutzbehörden der betreffenden Mitgliedstaaten in beträchtlichem Maße verringert.

Es ist wichtig, dass die Betroffenen genau wissen, an wen sie sich im Fall eines Streits oder im Fall von Anfragen in Bezug auf die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten in Kreditregistern wenden müssen. Gemäß Richtlinie 95/46/EG müssen folglich in jedem Fall das Land der Niederlassung und die Identität des für die Verarbeitung der Daten in Kreditinformationsregistern Verantwortlichen oder seines Vertreters angegeben werden.

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe erinnert daran, dass die Betroffenen gemäß der Richtlinie über den Zweck der Datenerhebung informiert werden müssen. Bei Abschluss eines Vertrags sollten sie darüber informiert werden, dass:

- ihre Kredithistorien zur Bewertung ihrer Zahlungsfähigkeit eingesehen werden und
- dass ihre Finanzdaten in eine Negativdatei aufgenommen werden könnten, sollten sie ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen.

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe empfiehlt, dass die Betroffenen durch den Kreditgeber auch darüber informiert werden sollten, wenn eine Zahlung zurückgewiesen wird (im Fall einer Negativdatei).

Im Hinblick auf das Verstehen der Kreditberichte durch die Verbraucher stimmen die Mitglieder darin überein, dass die Kenntnisse und das Bewusstsein gefördert werden sollten sowie die Fähigkeit zum Verständnis der Berichte. Dies ist zur Gewährleistung einer gerechten und rechtmäßigen Datenverarbeitung erforderlich.

1.2 Das Auskunftsrecht

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe kommentiert das Auskunftsrecht der Betroffenen folgendermaßen:

- Die Richtlinie 95/46/EG legt fest, dass es möglich sein muss, dieses Recht ohne unzumutbare Verzögerungen oder übermäßige Kosten auszuüben. Einige Mitglieder erwägen sogar, dass es kostenlos sein sollte und dass die Betroffenen zur Ausübung dieses Rechts immer dann berechtigt sein sollten, wenn ihrer Kredithistorie neue Daten hinzugefügt werden.
- Das Auskunfts- und das Berichtigungsrecht müssen gegen jede Kreditauskunftsstelle durchsetzbar sein, die Kreditdaten erhalten hat.
- Im Fall von Kreditauskunftsstellen mit einem Webauftritt könnte es eine ausgewogene Maßnahme sein, Betroffenen zu ermöglichen, ihre Rechte kostenlos über das Internet auszuüben. In dem besonderen Fall der Internetauskunft würde jede Forderung einer

Bezahlung durch den Verbraucher in jedem Fall die durch die Datenschutzrichtlinie garantierten Rechte schmälern.

- Die Betroffenen können ihr Auskunftsrecht auch mit Hilfe einer Verbraucherschutzorganisation ausüben.
- Derweil sollte das Augenmerk auf die Form und den Inhalt der mitgeteilten Daten gerichtet werden. Die Richtlinie 95/46/EG schreibt vor, dass die für die Verarbeitung verantwortliche Person in verständlicher Form Mitteilungen über die Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, erstellen muss und die verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten in verständlicher Form erteilen muss. Die Richtlinie legt fest, dass die betroffenen Personen ein Recht auf Auskunft über den logischen Aufbau der automatisierten Verarbeitung der sie betreffenden Daten haben (Artikel 12).

2. Inhalt der Register

2.1 Kategorien der Daten

Die Datenschutzrichtlinie legt fest, dass Daten nur dann verarbeitet werden dürfen, wenn sie erforderlich und angemessen für die Zweckbestimmung der Verarbeitung sind. Die Kategorien von Daten, die in verschiedenen Arten von Kreditberichten erhoben und die übermittelt werden dürfen, sollten eindeutig festgelegt sein.

In dem Bericht der Expertengruppe werden die personenbezogenen Daten nicht definiert, die verarbeitet werden dürfen. Dieser Mangel an Präzision könnte folgenschwere Konsequenzen nach sich ziehen, da er das Risiko erhöht, dass

- Daten nicht nur entsprechend der rechtmäßigen Zweckbestimmung der Verarbeitung und gemäß den Grundätzen dieser Richtlinie genutzt werden. So könnten die Daten beispielsweise verarbeitet werden, um anderen Institutionen als Finanzinstitutionen, wie Telekommunikationsunternehmen, öffentlichen Einrichtungen usw. Kreditinformationen weiterzugeben. Dies ist eine Weiterverarbeitung für einen mit den ursprünglichen Zielen unvereinbaren Zweck; und
- sich überflüssige Daten in den Registern befinden. Kreditgeber müssen dazu ermutigt werden, Profildaten zu löschen, wenn sie nicht länger erforderlich sind. Die Richtlinie 95/46/EG schreibt vor, dass die verarbeiteten Daten dem angestrebten Zweck entsprechen und für diesen erheblich sein müssen und nicht darüber hinausgehen oder länger als erforderlich verarbeitet werden dürfen.

Die Diskussion innerhalb der Expertengruppe bezüglich des Inhalts bestimmter Register hat die unterschiedlichen innerstaatlichen Anforderungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf nicht mit einem Kredit verbundenen Daten, Betrugsdaten, Credit Scores und Daten zur Identifizierung der Kunden (unter Einschluss nationaler Identifizierungsnummern in bestimmten Fällen) beleuchtet. Einige Mitgliedstaaten verbieten die Aufnahme all dieser Kategorien in die ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Kreditregister.

Im Fall von nicht mit einem Kredit verbundenen Daten spiegelt der Bericht die Einschränkungen wider, die in einige Mitgliedstaaten bei der Verarbeitung von „Gerichtsinformationen“ durch eine Partei ohne behördliche Vollmacht bestehen oder durch den für die Datenverarbeitung Verantwortlichen bei einem ihn betreffenden Rechtsstreit. Im Fall der Credit Scores enthält die Datenschutzrichtlinie ähnlich klare Voraussetzungen, die

den automatisierten Entscheidungsprozess einschränken¹. Die Artikel-29-Arbeitsgruppe hat ausdrücklich betont, dass es erforderlich ist, die in Artikel 15 der Richtlinie 95/46/EG² niedergelegten Vorschriften zu erfüllen. Diesbezüglich stimmt die Artikel-29-Arbeitsgruppe eher der Position einiger Experten zu, die der Ansicht sind, dass die Kreditdaten auf den in den nationalen Vorschriften genehmigten Umfang beschränkt sein sollten und unter keinen Umständen über den/die angestrebten Zweck/e hinausgehen sollten.

2.2 Der Zweck der Datenerhebung

Der Bericht der Expertengruppe unterscheidet weder zwischen den Arten der verarbeiteten Daten noch zwischen den Zwecken der Datenerhebung. Dies verstößt gegen das Arbeitspapier über Schwarze Listen (WP 65, Seite 3) der Artikel-29-Arbeitsgruppe, in dem unterschieden wird zwischen Registern, die als „Informationsverzeichnisse über Zahlungsfähigkeit und Kreditwürdigkeit“ geführt werden und Registern, die „Informationen über die Nichteinhaltung von finanziellen Verpflichtungen“³ enthalten. In einigen besonderen Rechtsvorschriften wird beispielsweise entsprechend dem Arbeitspapier über Schwarze Listen zwischen zwei Arten der Verarbeitung unterschieden.

Für Negativdateien, welche Informationen über die Nichteinhaltung von finanziellen Verpflichtungen enthalten, ist die Zustimmung der betroffenen Person nicht erforderlich. Für die Erhebung von Informationen bezüglich der Zahlungsfähigkeit ist dies jedoch der Fall. Wenn z.B. Daten zum Zweck der Bewertung der Zahlungsfähigkeit im Rahmen eines Kreditantrags erhoben werden, können diese Daten nicht automatisch auch für andere Zwecke genutzt werden, selbst wenn sie von Finanzinstituten zum Beispiel im Rahmen von Verfahren zur Bekämpfung der Geldwäsche herangezogen werden.

Es sollte auch eindeutig zwischen der Verwendung von Kreditdaten für kommerzielle und für regulatorische Zwecke unterschieden werden. In einigen Ländern werden die nationalen Kreditregister beispielsweise nicht für die Identifizierung von Kunden oder für die Bekämpfung der Geldwäsche herangezogen. Die Artikel-29-Arbeitsgruppe empfiehlt, dass Auskünfte über Kreditregister auf den Kreditsektor beschränkt und nicht auf Rechtsträger anderer Sektoren wie öffentliche Versorgungsbetriebe (elektronische Kommunikation) ausgedehnt werden sollten. Andernfalls würden sich die Prüfung der Kreditwürdigkeit und das Erstellen von Schwarzen Listen letzten Endes überschneiden. Es wäre auch extrem schwierig, festzulegen, welche Daten für die mit der Verarbeitung angestrebten Zwecke erheblich sind und nicht darüber hinausgehen oder gegen Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a und b der Richtlinie 95/46/EG verstoßen.

Nach der Artikel-29-Arbeitsgruppe ist die Empfehlung 5 des Berichts der Expertengruppe rechtmäßig. Sie betrifft die Anwendung nationalen Rechts, wenn die Daten für zulässige Zwecke erhoben werden, sofern gesetzlich festgelegt wurde, was ein zulässiger Zweck ist.

¹ Richtlinie 95/46/EG, Artikel 15.

² Arbeitspapier über Schwarze Listen, WP 65, Seiten 5 und 12; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2002/wp65_de.pdf.

³ Arbeitspapier über Schwarze Listen, WP 65, Seiten 5 und 11; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2002/wp65_de.pdf.

“Die Erstgenannten dienen der Bewertung der wirtschaftlichen und finanziellen Möglichkeiten einer Person in Bezug auf eine zukünftige Kapitalverpflichtung. Die letzteren enthalten Daten über die Einhaltung oder Nichteinhaltung von finanziellen Verpflichtungen mit dem Ziel, Kenntnis über die Existenz vorbestehender unbezahlter Verpflichtungen einer bestimmten Person zu erlangen, deren Existenz logischerweise bei einem erneuten Kreditantrag eine negative Bewertung zur Folge hat.“

2.3 Kontrolle der Datenqualität

In vielen Mitgliedstaaten wird den Rechten der Kreditnehmer Vorrang gegeben, insbesondere durch besondere Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die personenbezogenen Daten des Kreditnehmers keine fehlerhaften, sachlich unrichtigen oder unerheblichen Informationen enthalten.

Mechanismen zur Kontrolle der Datenqualität sind im Bereich der Verarbeitung von Kreditdaten wesentlich. Folglich sollte der Bericht die Idee der Mechanismen zur Kontrolle der Datenqualität genauer erklären, indem dargelegt wird, wie solche Mechanismen die fälschliche Eintragung einer Person verhindern sollen. Eine Möglichkeit ist hier beispielsweise die Verwendung unterschiedlicher Alphabete in den Sprachen der Mitgliedstaaten. Die Eintragungssysteme müssen deshalb die vereinbarte Transkriptionsmethode unterstützen.

3. Der Zugang zu den Daten durch die Kreditgeber

Die Expertengruppe empfiehlt, dass die nationalen Datenschutzbehörden auf eine größere Übereinstimmung oder Harmonisierung bei der Auslegung der Datenschutzgesetze und ihrer Vorgehensweisen hinarbeiten, um so den grenzüberschreitenden Austausch von Kreditdaten zu erleichtern⁴. Diese Empfehlung wird zwar begrüßt; sie scheint aber angesichts der grundlegenden Unterschiede zwischen den innerstaatlichen Gesetzen keine realistische Lösung zu sein. Außerdem sind Kreditregister nicht nur eine Angelegenheit des Datenschutzes. Sie fallen sogar auf innerstaatlicher Ebene unter verschiedene Gesetze. Darüber hinaus scheint diese Empfehlung auf der grundlegenden Annahme zu beruhen, dass der grenzüberschreitende Austausch von personenbezogenen Kreditdaten unter allen Umständen gerechtfertigt sei. Dies ist aber eindeutig nicht der Fall.

Die Expertengruppe hält Diskussionen für erforderlich, um genau festzulegen, welche Daten im Bereich des grenzüberschreitenden Transfers von Kredithistorien erforderlich sind. Es sollten ausschließlich die unbedingt erforderlichen Daten weitergegeben werden, damit die Offenlegung vor zukünftigen Kreditgebern den Prinzipien der Proportionalität und Zweckeinschränkung gemäß der Richtlinie⁵ entspricht. Diese Bedingungen sollen die Rechte der betroffenen Personen schützen. Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass der Zugang der Kreditgeber zu den Daten der Kredithistorien und deren weitere Verarbeitung sowohl mit den Datenschutzgesetzen der den Antrag stellenden Organisation (z. B. Kreditinstitute) als auch der Organisation, an die der Antrag gerichtet wird (z. B. Kreditregister führende Institutionen) in Einklang stehen muss.

Diskussionen am runden Tisch werden nicht ausreichen. Stattdessen sollten regulatorische Maßnahmen bezüglich der Verwendung von Kreditprofilen angeordnet werden. Das ist bereits in einigen Mitgliedstaaten der Fall, in denen die Errichtung und die Nutzung der nationalen Kreditregister durch besondere Gesetze geregelt werden. Die Datenschutzbehörden sollten bei dem Entwurf dieser Gesetze einbezogen werden, damit sichergestellt wird, dass in den Gesetzen die Datenschutzbedenken berücksichtigt werden.

⁴ Bericht der Expertengruppe, Empfehlung 3.

⁵ Richtlinie 95/46/EG, Artikel 6.

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe spricht sich gegen die Möglichkeit für Kreditgeber aus, während der gesamten Laufzeit eines Kredits und darüber hinaus Zugang zu den Kreditdaten zu haben⁶. Dies steht in direktem Widerspruch zu der Richtlinie zugrunde liegenden Prinzipien. Daten zur Kredithistorie dürfen nur so lange wie es erforderlich und angemessen ist und im Einklang mit den innerstaatlichen Vorschriften aufbewahrt werden. Hiermit wird eine unbegrenzte Speicherung solcher Daten für Kreditzwecke oder für in keinem Zusammenhang mit der Speicherung stehende Zwecke untersagt. Die Artikel-29-Arbeitsgruppe verweist auf ihr Arbeitspapier über Schwarze Listen (WP 65), in welchem dargelegt ist, dass die in Artikel 6 der Richtlinie niedergelegten Prinzipien zur Datenqualität beachtet werden müssen⁷.

Als Garantie für die Datenqualität sollten alle Änderungen, Löschungen oder Sperrungen der Daten, die in dem Ursprungsland vorgenommen werden, auch in jeder Kreditauskunftsstelle übernommen werden, der die Daten übermittelt werden.

Gemäß der Datenschutzrichtlinie dürfen Informationen über erloschene Schulden nicht verarbeitet werden und sollten nach der in dem Ursprungsland anzuwendenden Sperrfrist gelöscht werden. Aus diesem Grund lehnt die Artikel-29-Arbeitsgruppe die empfohlene Möglichkeit für Kreditgeber ab, nach Ablauf des Kredits noch Zugang zu Kreditdaten zu erhalten. Für die Verwendung für Kreditprofile sollte eine bestimmte Frist festgesetzt werden.

5. Sonstige Bemerkungen

Zusätzlich zu den allgemeinen Bemerkungen, die in diesem Dokument niedergelegt wurden, hält die Artikel-29-Arbeitsgruppe auch die folgenden Bemerkungen für erforderlich:

Antworten auf bestimmte Empfehlungen

R.2: Die EGCH empfiehlt, dass Kreditgeber freie Wahl unter allen ihnen je nach Business Case und unter Beachtung der Datenschutzregeln zur Verfügung stehenden Zugangsmodellen haben. Die EGCH hält das indirekte Zugangsmodell für den ersten Schritt bei der Schaffung eines grenzüberschreitenden Marktes für das am besten geeignete Modell.

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe weist darauf hin, dass eine Schwierigkeit bei dem indirekten Zugangsmodell darin liegen könnte, dass Einzelpersonen unter Druck gesetzt werden, damit sie ihre Kreditaufzeichnungen für andere Zwecke als Kreditzwecke vorlegen, wie z. B. als Beschäftigungskontrolle usw.

R.18: Die EGCH empfiehlt, das Problem der Identifizierung der Dateneinhaber in Zusammenarbeit mit den nationalen Datenschutzbehörden auf EU-Ebene zu regeln. Hierbei sollten die Auswirkungen jedes Vorschlags auf die Kosten berücksichtigt werden sowie die Vorteile und der Datenschutz.

⁶ Bericht der Expertengruppe, Empfehlung R8.

⁷ Arbeitspapier über Schwarze Listen, WP 65, Seiten 5 und 11; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2002/wp65_de.pdf.

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe stimmt zu, dass dies eine sehr wichtige Voraussetzung ist, denn ein Fehler bei der Identifizierung kann zur unangemessenen Freigabe von Kreditinformationen führen oder zu Entscheidungen, die auf den falschen Informationen beruhen. Die Maßnahmen, die zur richtigen Identifizierung der Betroffenen und ihrer Kreditdaten eingeführt werden, müssen gleichermaßen dem Zweck angemessen sein.

R.21: Einige Experten der EGCH sind der Ansicht, dass den Verbrauchern in grenzüberschreitenden Fällen die Durchsetzung einer Wiedergutmachung für einen Schaden erleichtert werden sollte, der aufgrund falscher Kreditdaten oder der unangemessenen Verwendung der Daten und/oder einer sonstigen Verletzung ihrer Rechte entstanden ist.

Die Artikel-29-Arbeitsgruppe erkennt die große Bedeutung dieser Forderung an. Sie empfiehlt, dass jede Vereinfachung der grenzüberschreitenden Übermittlung von Kreditdaten durch ein umfassendes und leicht zugängliches Rechtsbehelfssystem ergänzt werden sollte. Die Richtlinie 95/46/EG gibt jeder Person bei der Verletzung der Rechte, die ihr durch die für die betreffende Verarbeitung geltenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften garantiert sind, das Recht auf ein verwaltungsrechtliches und gerichtliches Beschwerdeverfahren. Darüber hinaus legt die Richtlinie 95/46/EG fest, dass jede Person, der wegen einer rechtswidrigen Verarbeitung oder jeder anderen mit den einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie nicht zu vereinbarenden Handlung ein Schaden entsteht, das Recht hat, vor dem für die Verarbeitung Verantwortlichen Schadenersatz zu verlangen (Artikel 23).

Brüssel, den 1. Dezember 2009

*Für die Arbeitsgruppe
Der Vorsitzende
Alex TÜRK*