

Jentzsch, Nicola

Article

Stärkerer Wettbewerb unter Kreditauskunfteien: Gesetz soll mehr Transparenz bringen

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Jentzsch, Nicola (2008) : Stärkerer Wettbewerb unter Kreditauskunfteien: Gesetz soll mehr Transparenz bringen, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 75, Iss. 22, pp. 290-297

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151611>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Stärkerer Wettbewerb unter Kreditauskunfteien: Gesetz soll mehr Transparenz bringen

Nicola Jentzsch
njentzsch@diw.de

Der Wettbewerb unter Kreditauskunfteien in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren stark intensiviert. Auskunfteien sammeln persönliche Daten über Verbraucher, die von Kreditinstituten, Leasing- und Telekommunikationsunternehmen, aber auch von Handelsfirmen sowie Energieversorgern gemeldet werden. Aus dem umfassenden Datenbestand der Auskunfteien werden mittels statistischer Scoring-Verfahren Risiken prognostiziert, die den individuellen Umgang mit Krediten oder Versicherungen betreffen. Der Handel mit den Kundenprofilen floriert – mit entsprechenden Auswirkungen auf die gesetzlich geschützte Privatsphäre. Datensammlung, -analyse und -verkauf sind für Betroffene oft nicht mehr nachzuvollziehen. Jetzt soll eine Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes durch die Ausweitung der Informations- und Auskunftsrechte von Verbrauchern mehr Transparenz schaffen. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass dies nur ein erster Schritt zu mehr Transparenz der Datenverarbeitung und höherem Schutz von Verbrauchern im immer intensiveren Wettbewerb der Auskunfteien sein kann.

Der Markt für Kreditprofile (allgemeiner: Kundenprofile), die Auskunft über Bonität eines Verbrauchers geben, hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahren rasant entwickelt: Neben der Schufa Holding AG (allgemein kurz als „Schufa“ bekannt) sind in diesem Markt mittlerweile zahlreiche Neugründungen wie die InfoScore, CEG Creditreform Consumer GmbH oder der SAF Unternehmensverbund aktiv. Der Handel mit den Daten floriert, weil immer mehr Unternehmen auf Bonitätsdaten zurückgreifen. Neben den allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen unterliegen Auskunfteien in Deutschland dem Bundesdatenschutzgesetz (BDSG, Stand 15. November 2006). Dieses Gesetz setzt unter anderem die Zulässigkeit der Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung, Auskunfts- und Informationsrechte von Betroffenen, sowie die Konditionen der Übermittlung von Daten ins Ausland fest. Die jetzt unter der Federführung des Bundesinnenministeriums geplante Novellierung des BDSG hat vor allem zum Ziel, es der steigenden Bedeutung von Auskunfteien anzupassen.¹ Im vorliegenden Bericht wird die Novellierung zum Anlass genommen, Trends im Wettbewerb der Kreditauskunfteien zu beleuchten und einige der wichtigsten geplanten Neuerungen des BDSG zu erläutern. Ferner wird diskutiert, welche weitergehenden Regeln und Praktiken in Ländern existieren, in denen schon seit längerem intensiver Wettbewerb zwischen den Kreditauskunfteien herrscht.

Auskunfteien sind Informationsintermediäre, die durch die Bündelung von Informationen in Kreditmärkten, aber auch in sekundären Märkten die asymmetrische Informationsverteilung zwischen Anbietern und Nachfragern überbrücken

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes, Stand April 2008.

Fünf Fragen an Nicola Jentsch

Auskunfteien: Schafft ein neues Datenschutzgesetz mehr Transparenz?



Frau Jentsch, macht es für den Bürger einen Unterschied, ob es nur eine Kreditauskunftei gibt oder mehrere, die miteinander in Konkurrenz stehen?

Das macht einen großen Unterschied. Eine Auskunftei ist klar als Monopol erkennbar und damit die eine Stelle, an die ich herantreten muss, wenn ich beispielsweise überprüfen will, welche Daten über mich abgespeichert sind. Wenn mehrere Unternehmen miteinander im Wettbewerb stehen, so kann es aber unter Umständen intransparent für den Konsumenten werden, was Streitbelegungsverfahren oder die Korrektur von Daten angeht. Dann muss er nicht nur an eine Kreditauskunftei herantreten, sondern unter Umständen an mehrere Unternehmen.

Nicht nur Banken, sondern auch Vermieter, Telekommunikationsunternehmen oder Versandhäuser können auf Datenbestände zugreifen. Droht da der gläserne Verbraucher?

Wir nähern uns dem gläsernen Verbraucher an, aber er wird nie vollkommen durchsichtig werden. Die Datensammlung von Kreditauskunfteien ermöglicht zwar eine bessere Prognose von Ausfallwahrscheinlichkeiten, zum Beispiel bei Krediten, aber es gibt nie eine perfekte Prognose. Es gibt unvorhersehbare Lebensereignisse, die nicht unmittelbar statistisch prognostizierbar sind, wie das plötzliche Ende einer Ehe oder der Verlust des Arbeitsplatzes. Deswegen wird der Verbraucher nie vollkommen durchsichtig werden, aber die Transparenz erhöht sich.

Beim sogenannten „Scoring“ wird einer Person ein Punktwert zugeordnet werden. Dabei werden auch Merkmale wie der Wohnort mit einbezogen. Besteht da nicht die Gefahr, dass ganze Kundenklassen vom Markt ausgeschlossen werden?

Es gibt vereinzelt Fälle, wo Kundengruppen, die nicht besonders profitabel sind oder ein höheres Risiko haben, von Banken abgestoßen werden. Generell kann das Scoring positive und

negative Auswirkungen für die Betroffenen haben. Zu den positiven gehört, dass die Vergabe von Krediten und anderen Verträgen schneller geht. Sie können also bei einem Einzelhändler einen Kreditvertrag bekommen, ohne direkt in eine Bank laufen zu müssen. Aber es besteht die Gefahr, dass die automatisierten Entscheidungen für den Verbraucher undurchsichtig bleiben. Wenn er beispielsweise Zahlungsverzögerungen im Profil hat, kann es sein, dass der Betroffene schlechtere Kreditkonditionen bekommt oder einen beschränkten Zugang zu anderen Dienstleistungen und Produkten hat.

Bislang konnten Betroffene keine Auskunft über ihren eigenen Score-Wert erhalten. Die Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes soll die Informations- und Auskunftsrechte von Verbrauchern ausweiten. Halten Sie das neue Gesetz für ausreichend?

Es ist auf jeden Fall ein Schritt in die richtige Richtung. In anderen Ländern stehen Auskunfteien schon seit längerem im Wettbewerb miteinander. An diesen Beispielen kann man sehen, dass es nötig ist,

weitere Schritte in Richtung Verbraucherschutz und Transparenz zu gehen. Dazu gehört, dass der Konsument über die Datenweitergabe an Kreditauskunfteien und seine Rechte informiert werden muss. Die Aufklärung des Verbrauchers sollte so umfassend wie möglich sein.

Wie wird das neue Gesetz die Einwilligung des Konsumenten in die Weitergabe seiner Daten regeln?

Im Bankenbereich und für Kreditverträge wird eine Einwilligung in Zukunft nicht mehr nötig sein. Im Telekommunikationsbereich und in anderen Bereichen, wo Kreditauskünfte verwendet werden, muss weiterhin die Einwilligung gegeben werden. Es wird für den Verbraucher schwieriger zu durchschauen, wann Einwilligungspflichten oder -rechte bestehen und wann nicht.

» Wir nähern uns dem gläsernen Verbraucher. «

Dr. Nicola Jentsch,
Mitarbeiterin des
Centre for European
Policy Studies und
Gastwissenschaftlerin
am DIW Berlin

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.

Das Interview zum
Anhören finden Sie auf
www.diw.de

können.² So ermöglicht das Sammeln und Auswerten persönlicher Daten über Schuldner (das heißt die Erstellung detaillierter Kundenprofile) eine verbesserte Identifikation von Transaktionsrisiken, die mit einzelnen Kunden verbunden sind. Die Informationsintermediation basiert auf dem Prinzip der Reziprozität, wonach Unternehmen mit „berechtigtem Interesse“ nur solche Datentypen abfragen können, die sie auch selber in die Auskunft einmelden.³ Dies ist bei Positivdaten (Daten über vertragskonformes Verhalten wie die Aufnahme, ordnungsgemäße Abwicklung und Beendigung eines Vertrags) wichtiger als bei Negativdaten (nicht vertragskonformes Verhalten wie Zahlungsverzögerungen oder Nicht-Rückzahlung von Krediten): Unternehmen haben einen geringeren Anreiz, Positivdaten einzumelden und dadurch den Wettbewerb um die „guten Kunden“ potentiell zu intensivieren. In Abbildung 1 ist die Aktivität der Ein- und Ausmeldung stark vereinfacht dargestellt.

Privatsphäre hat ökonomische Dimension

Die weitgreifende Offenlegung persönlicher Daten durch Auskunfteien kann die Privatsphäre von Verbrauchern erheblich einschränken. Dies ruft Gesetzgeber und Datenschutz-Aufsichtsbehörden auf den Plan, die eine Balance zwischen ökonomischer Wohlfahrt (Maximierung von

Produzenten- und Konsumentenrente), technologischen Innovationsanreizen für Unternehmen und gesellschaftlich erwarteter Privatsphäre finden müssen. Kundenprofile sind klassische Informationsgüter, die einige problematische Eigenschaften haben, zum Beispiel Immaterialität sowie den technisch schwierig zu bewerkstellenden Ausschluss Dritter von ihrer Nutzung. Aufgrund dieser Eigenschaften bedarf es für die Handelbarkeit solcher Informationsgüter einer Präzisierung von Verfügungsrechten. Verfügungsrechte können einzelne Rechte oder Bündel von Rechten sein und beinhalten unter anderem Einwilligung- und Auskunftsrechte der Betroffenen oder das Recht auf Richtigstellung, Datensperrung oder -löschung. In Deutschland sind diese Rechte im BDSG abgesichert – sie determinieren damit nicht nur die Privatsphäre der Betroffenen sondern gleichzeitig auch Wettbewerb und Anreize zur Innovation im Markt für Kundendaten. Darüber hinaus liegen in Informationsgütermärkten aufgrund erheblicher Größen- und Verbundvorteile sowie aufgrund von Netzeffekten starke Konzentrationstendenzen vor, wie auch die Entstehung von Oligopolen von zumeist zwei oder drei dominanten Unternehmen am Markt zeigt.⁴

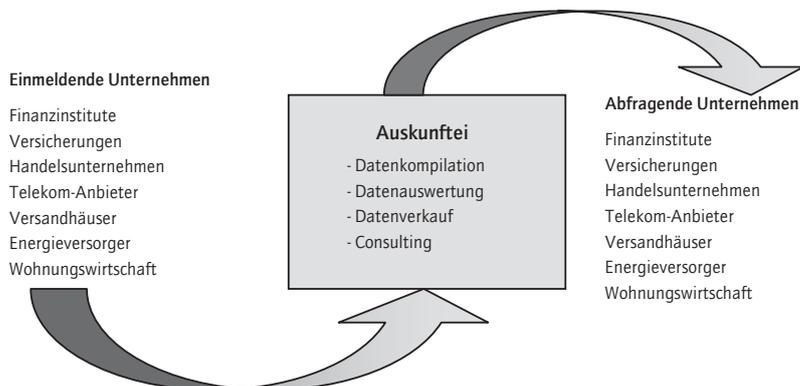
Die Märkte für persönliche Daten sind von starken Anreizen zur Bündelung geprägt. Das heißt verschiedene Informationstypen werden zu einem Konsumentenprofil zusammengetragen. Je vollständiger die Datenzusammenstellung ist, desto aussagekräftiger ist das Profil, eine hohe Qualität der Daten vorausgesetzt. Durch die Anwendung statistischer Verfahren können aus diesen Daten Score-Werte ermittelt werden. Ein Score ist ein numerischer Wahrscheinlichkeitswert, der Auskunft über mögliche Zahlungsverzögerungen oder den Ausfall des Kredits gibt. Eine solche Informationsaggregation in Kundenprofilen ermöglicht unter anderem die zunehmende Personalisierung von Produkten, Dienstleistungen und Preisen, da sich aus den Eigenschaften des Kunden seine Zahlungsbereitschaft für bestimmte Güter oder Dienstleistungen ableiten lässt.

Auskunfteien haben ferner Anreize, die einmal zusammengestellten Daten zu verschiedenen Zwecken zu nutzen. Potentiell lassen sich auf Basis der Daten nicht nur Kreditprofile, sondern auch Profile der Rentabilität, des Versicherungsrisikos oder des Lebensstils erstellen. In Deutschland werden neben Bonitätsprodukten

² Im vorliegenden Kontext ist dann von Sekundär- oder Tertiärmärkten die Rede, wenn Daten in einem Markt zu einem bestimmten Zweck erhoben wurden (zum Beispiel im Kreditmarkt), dann aber in einem anderen Markt verkauft werden (zum Beispiel dem Versicherungsmarkt).
³ Das berechtigte Interesse muss nach dem neuen Gesetzentwurf entweder ein juristisches oder ein wirtschaftliches sein. Ursprünglich festgelegt ist es in § 29, Abs. 2 BDSG.

Abbildung 1

Aktivität einer Kreditauskunftei



Quelle: Jentsch, N., a.a.O.

DIW Berlin 2008

⁴ Diese Marktstruktur ist in den USA, in Großbritannien und in Südafrika zu finden. Dies sind Länder mit historisch geringer Anzahl von Eingriffen in den Markt für Kundenprofile.

(Kreditauskunft, verschiedene Scores) auch Adressprodukte und Identitätsprodukte (Überprüfung von Kundenidentitäten) angeboten.

Die zunehmende Bündelung und Produktdifferenzierung kann sowohl positive als auch negative Auswirkungen für Betroffene haben. Zum einen ermöglicht sie abfragenden Unternehmen wie Banken, Risiken besser zu erkennen mit positiven Auswirkungen auf Risikomanagement und Produktivität. Wenn sogenannte „gute Risiken“ und „schlechte Risiken“ größtenteils klar voneinander getrennt werden können, kann sich beispielsweise eine Bank auf den mittleren Bereich von potentiellen Kunden konzentrieren, wo unklar ist, ob ein Kredit gewährt werden sollte.

Allerdings kann dies im Extremfall dazu führen, dass einige Kundengruppen nur noch begrenzt Zugang zu bestimmten Dienstleistungen und Produkten erhalten. Zum Beispiel werden neuerdings im Bankenbereich Kundendaten benutzt, um sich von jenen zu trennen, die höhere Risiken aufweisen oder nicht besonders profitabel sind.⁵ Der Effekt kann umgekehrt aber auch ein positiver sein, wenn Verbraucher mit gutem Kreditrisiko auch Zugang zu zusätzlichen Dienstleistungen erhalten.⁶

Wohlfahrtswirkungen der Informationsintermediation

Informationsintermediation, Bündelung und Produktdifferenzierung ermöglichen eine Preisdiskriminierung, die Auswirkungen auf die Effizienz der Marktergebnisse hat und zu einer Preisspreizung führen kann. Kunden mit höherem Kreditrisiko müssen dann Risikoaufschläge bezahlen oder höhere Sicherheiten bieten, während „gute“ Kunden bessere Kreditkonditionen erhalten.

Die Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt hängen von verschiedenen Umständen ab, so zum Beispiel ob es sich um produktive oder nicht produktive Informationen handelt, um naive oder weitsichtige Konsumenten auf der Nachfragerseite oder um Monopole oder Oligopole auf der Angebotsseite.⁷ Entscheidend ist ferner, ob

ein Weiterverkauf der Information auf Sekundärmärkten erlaubt ist, und ob die Partner wiederholt miteinander handeln, also Lerneffekte entstehen, die zu strategischer Informationsoffenlegung führen. So könnte der Verkauf von Kundendaten zu Werbezwecken dazu führen, dass ein Kunde in Zukunft nicht mehr gewillt ist, persönliche Daten offen zu legen, um beispielsweise keine Werbung von Dritten zu erhalten.

Positive Wohlfahrtseffekte werden erzielt, wenn eine zunehmende Typendifferenzierung (beziehungsweise Gruppendifferenzierung) im Markt dazu führt, dass ein Anbieter sein Angebot auf neue Konsumentengruppen ausdehnen kann.⁸ Sollte eine solche Differenzierung allerdings zum Ausschluss mancher Kundenklassen führen, wie dies bereits ansatzweise in der Realität beobachtbar ist, wird die Konsumentenwohlfahrt reduziert. Datenschutzrechtliche Regulierungen, die Verfügungsrechte (wie das Recht auf Einwilligung zur Datenverarbeitung oder Datenlöschung) unterschiedlichen Marktseiten zuschreiben, beeinflussen in der Theorie die strategische Wahl von Informationsoffenlegung.

Hinzu kommt, dass Zweit- und Drittverwendung der Daten in weiteren Märkten zu negativen Externalitäten für die Betroffenen führen können, im Extremfall zum Ausschluss von Dienstleistungen, die nicht nur in Primär-, sondern auch in Sekundär- und Tertiärmärkten angeboten werden.⁹ Da mittlerweile auch Vermieter, Telekommunikations-Unternehmen und Versandhäuser auf Datenbestände zugreifen, können sich diese Externalitäten unter Umständen potenzieren. Der Ausschluss von Verbrauchern ist hierbei ein Extremfall, wahrscheinlicher ist die risiko-basierte Anpassung von Preisen und Vertragskonditionen. Begünstigt wird dies durch eine mögliche Korrelation der einzelnen Risiken, wie etwa des Kredit- und Versicherungsrisikos.

Die Aufteilung und Zuschreibung von Verfügungsrechten über persönliche Informationen hat also Auswirkung auf Verteilungsergebnisse. Derjenige, der mehr Informationen über die andere Marktseite besitzt, kann sich theoretisch einen größeren Teil der Rente aus einer Transaktion aneignen. Maßnahmen, die im zunehmenden Wettbewerb der Auskunfteien die Transparenz für Konsumenten erhöhen, haben sicherlich eine

⁵ Erst kürzlich wurde bekannt, dass die HypoVereinsbank 143 000 „nicht strategische“ Kunden abstoßen will. Deren Ermittlung basiert auf der Anwendung eines Computerprogramms, Der Spiegel: Abschied per Computer. Nr. 18/2008, 103.

⁶ Die Schufa gibt beispielsweise an, dass zu über 90 Prozent der im Schufa-Datenbestand gespeicherten Personen ausschließlich positive Kreditbiographien haben.

⁷ Information ist dann produktiv, wenn sie direkt die Kosten beeinflusst, welcher der uninformierten Marktseite (zum Beispiel Kreditgeber) aus den Eigenschaften der informierten Marktseite (zum Beispiel Kreditnehmer) entstehen.

⁸ Vgl. Varian, H.: Price Discrimination and Social Welfare. American Economic Review, 1985, 75(4), 870-75.

⁹ Die Möglichkeit, zusätzliche Einnahmen aus dem Weiterverkauf der Daten zu erzielen, ist in der Literatur als „exzessiver Anreiz zur Datensammlung“ stilisiert worden. Vgl. Taylor, C. R.: Consumer Privacy and the Market for Customer Information. RAND Journal of Economics, 2004, 35 (4), 631-50.

positive Auswirkung, da ein Verbraucher präziseres Wissen über Sammlung und Verwendung seiner Daten erhält und somit eher seine Rechte ausüben kann. Einen Blick in die Marktrealität anderer Länder zeigt jedoch, dass neben den neuen Auskunftsrechten für Verbraucher, wie sie im Rahmen der Novellierung des BDSG geplant sind, gegebenenfalls weitere Schritte nötig sind, um den Markt transparenter zu gestalten. Um innovative Regulierungen zu studieren, sowie einen Eindruck von potentiellen Marktentwicklungen zu erhalten, lohnt sich der Blick über die Grenzen.

Novellierung soll mehr Transparenz bringen

Deutschland gehört in die Riege der Länder mit relativ strikten Datenschutzregulierungen. Das BDSG liefert die Vorschriften für die Datenverarbeitung von nicht öffentlichen Stellen, also von Wirtschaftsunternehmen. So legt es unter anderem die Zulässigkeit der Datenverarbeitung fest, oder unter welchen Voraussetzungen von Dritten auf Daten zugegriffen werden und unter welchen Bedingungen diese an Dritte weitergegeben werden dürfen, so auch an Auskunfteien. Betroffene müssen beispielsweise bei der ersten Speicherung ihrer Daten von der verantwortlichen Stelle von deren Zweckbestimmung und über ihre Nutzung informiert werden.

Eine der wichtigsten Änderungen ist sicherlich, dass ein Recht auf eine jährliche kostenfreie Selbstauskunft geschaffen wird, wie es in anderen Ländern schon besteht. Hiermit kann der Verbraucher die Vollständigkeit und Richtigkeit seiner Daten überprüfen. Dies ist allerdings nur möglich, wenn das Profil in einer für den Verbraucher klaren und verständlichen Form dargestellt wird und er gleichzeitig über seine Rechte der Richtigstellung informiert wird.

Bislang wurden Verbraucher über die Übermittlung von Negativdaten meist nur durch Vertragsklauseln informiert.¹⁰ Diese beinhalteten gleichzeitig auch eine Einwilligung in die Übermittlung der Positivdaten (zur künftigen Beauskunftung an Dritte). Ein solches Vorgehen ist allerdings nur dann datenschutzrechtlich unbedenklich, wenn die Einwilligung tatsächlich freiwillig gegeben wurde. Im vorliegenden Gesetzentwurf zur Novellierung des BDSG wird diese Freiwilligkeit gegenüber Kreditinstituten angezweifelt, da der Abschluss eines Kreditvertrages ohne Bonitätsauskunft kaum mehr möglich ist. Für die Übermittlung von Positivdaten durch Kredit-

institute wird ein Erlaubnistatbestand geschaffen, so dass eine Weitergabe an Auskunfteien erlaubt ist, „... sofern nicht das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Übermittlung im Einzelfall überwiegt.“¹¹ Hiervon ist der Betroffene beim Abschluss eines Kreditvertrags zu unterrichten. Dabei sind sowohl Art als auch Umfang dieser Unterrichtung offen. Geklärt werden muss, in welchem Umfang sie stattfindet, wenn Banken Daten automatisch an mehrere Auskunfteien melden. Fraglich ist ebenfalls, ob eine Untersagung von Zweit- und Drittverwendung der Daten für bestimmte kommerzielle Zwecke ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse darstellen würde.

Darüber hinaus gab es bislang auch kein ausdrückliches Recht, den persönlichen Score-Wert zu erfahren. Mit der Novellierung würde ein Auskunftsanspruch über den persönlichen Score-Wert geschaffen sowie der wesentlichen Datenarten und deren Gewichtung in der Berechnung des Scores. Diese Informationspflichten beeinflussen nicht direkt die Verfügungsrechte bezüglich der persönlichen Information. Sie sollen in erster Linie helfen, dass Betroffene automatisierte Entscheidungen besser nachvollziehen können. Allerdings ist unklar, wie genau dies in der Praxis umgesetzt werden soll, wenn der Verbraucher keinen direkten Kontakt mit dem Kreditgeber hat, wie beim point-of-sale Kredit. Daten über Verhaltensweisen des Betroffenen, die der Markttransparenz dienen, dürfen (auch mit Einwilligung Betroffener) nicht mehr zur zukünftigen Beauskunftung an Auskunfteien übermittelt werden. Dies betrifft das so genannte „credit shopping“ bei dem Kunden bei verschiedenen Banken nach Kreditkonditionen anfragen, was von Auskunfteien in der Vergangenheit negativ in den Score einbezogen wurde. Des Weiteren ist auch positiv, dass die Ausübung von gesetzlich garantierten Rechten für eine Prognose seines künftigen Verhaltens unzulässig ist. Die Novellierung bringt für Unternehmen also neue Unterrichtungspflichten und gleichzeitig für Verbraucher neue Rechte.

Innovative Regulierungen in anderen Ländern

In Ländern wie den USA, Großbritannien oder Südafrika stehen Kreditauskunfteien schon länger in intensivem Wettbewerb. Die USA haben als erstes Land Kreditauskunfteien im *Fair Credit*

¹⁰ Allgemein als „Schufa-Klauseln“ bekannt.

¹¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes, Stand April 2008, 11. Für Bereiche außerhalb der Kreditinstitute gelten die Regeln wie bisher.

Reporting Act von 1970 reguliert.¹² In Großbritannien unterliegen die Unternehmen seit 1984 einem Datenschutzgesetz, das aber erst 1998 auf das europäische Niveau angepasst wurde. In Südafrika wurden diese Unternehmen erst mit dem *National Credit Act* von 2007 reguliert.

Eine der wichtigsten Neuerungen im Zuge der Novellierung des deutschen Datenschutzgesetzes ist die kostenfreie Selbstauskunft, die Betroffene einmal jährlich einfordern können. Diese Regelung besteht bereits seit 2003 in den USA und seit 2007 auch in Südafrika. Dort hat die Erfahrung gezeigt, dass es wichtig ist festzulegen, dass Kundenprofile in einer für den Verbraucher verständlichen Form angeboten werden müssen. In den USA können Betroffene den Score-Wert einsehen – inklusive der Spanne möglicher Scores, die wichtigsten negativen Einflussfaktoren, das Datum des Scores und den Namen der Firma von der die zugrunde liegenden Daten stammen. Darüber hinaus haben das Federal Reserve Board und die Federal Trade Commission jetzt Regulierungen vorgeschlagen, wonach Kreditgeber ihre Kreditnehmer aufklären müssen, wenn aufgrund des Kreditprofils „materiell weniger günstige“ Vertragskonditionen gewährt wurden im Vergleich mit anderen Konsumenten.¹³ Mit Ausnahmen wird diese Regel auf alle Kreditgeber angewandt, die risikobasierte Preisdiskriminierung vornehmen.

Die Erfahrung zeigt auch, dass es für Verbraucher unter Umständen verwirrend sein kann, wenn Daten an mehrere Auskunfteien gemeldet werden. Beispielsweise besteht in den USA ein Oligopol aus drei Großauskunfteien (Experian, TransUnion und Equifax). Durch Zentralisierung bestimmter Verfahren, versucht man dort dem Verbraucher die Ausübung seiner Rechte zu erleichtern. Zum Beispiel unterrichten sich die Unternehmen gegenseitig, falls ein Verbraucher eine Identitätsbetrugs-Warnung an eine der Auskunfteien gegeben hat. Bei Nachweis des Betrugs werden diese Datenprofile blockiert.

Feststellbar ist, dass in Ländern mit laxen Datenschutz-Regimen und im Wettbewerb stehenden Auskunfteien in den vergangenen Jahren mehr und mehr Verfügungsrechte dem Verbraucher zugeordnet wurden, um negativen Marktentwicklungen entgegen zu wirken. Gerade in den USA war es nötig, umfassende und detaillierte

Regulierungen in den 90er Jahren zu implementieren. Die Lage dort zeigt, dass es wichtig ist, den Verbraucher genau darüber aufzuklären, welche Auskunftei welche Daten hat und warum verschiedene Auskunfteien unterschiedliche Scores verkaufen können, was einen erheblichen Unterschied bei den Kosten in der Kreditaufnahme machen kann. Darüber hinaus ist es notwendig, die Qualität der Daten sicherzustellen. Aufklärung der Verbraucher und Einsichtsrechte sind sicherlich zuträglich. Allerdings haben gerade in den USA auch Untersuchungen stattgefunden, um Datenqualität und Vollständigkeit von einer unabhängigen öffentlichen Stelle wie der Bankenaufsicht zu analysieren.¹⁴

Der Vergleich verschiedener Regulierungsmuster in Ländern mit intensiverem Wettbewerb in Märkten für Kundenprofile zeigt, dass künftig auch in Deutschland weitere Maßnahmen zur Transparenzverbesserung nötig sein werden. Heutzutage stehen Gesetzgeber und Datenschutzaufsichtsbehörden allerdings noch vor weiteren Problemen, die aus der Internationalisierung des Geschäfts mit Kundenprofilen resultieren. Der Wettbewerb unter den Kreditauskunfteien ist längst nicht mehr nur national, sondern bereits international entbrannt.

Wettbewerb ist längst europäisch – Datenverkehr nicht

Deutsche Auskunfteien (mit Ausnahme der Creditreform) sind bislang kaum international tätig. Die größten Kreditauskunfteien der Welt (gemessen an der Präsenz in Märkten) kommen aus den USA, gefolgt von der isländischen CreditInfo und der italienischen CRIF. Diese Unternehmen spannen zunehmend länderübergreifende Netze (basierend auf firmeninternen System-Plattformen), in denen später der internationale Datenverkehr fließen soll. Zwar ist augenblicklich die grenzüberschreitende Kreditvergabe an Konsumenten vernachlässigbar, allerdings kann erwartet werden, dass es mittelfristig zu einer Zunahme der grenzüberschreitenden Nachfrage nach Finanzdienstleistungen kommt. Damit könnte die Intransparenz der Datenerhebung und -speicherung in den nächsten Jahren für Verbraucher noch erheblich zunehmen. Für Europa stellt sich hierbei die Frage, ob eine neue Richtlinie notwendig ist, um den internationalen Datenverkehr unter den privaten Kreditauskunfteien zu

¹² Dieses Gesetz wurde über Jahrzehnte nicht geändert.

¹³ Sogenannte „risk-based pricing notices“ (Sect. 311, Fair and Accurate Credit Transaction Act of 2003), Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Trade Commission, Fair Credit Reporting Risk-Based Pricing Regulations, 2008, notice of proposed rulemaking.

¹⁴ Avery, B. R., Bostic, R. W., Calem, P. S., Canner, C. B.: Credit Report Accuracy and Access to Credit. Federal Reserve Bulletin, Sommer 2004, 297–322.

Marktbarrieren

Es gibt mehrere potentielle Marktbarrieren im Auskunfteiwesen, welche einen Einfluss auf den nachgelagerten Bankenwettbewerb haben können:

- potentiell unfaire und diskriminierende Bedingungen für ausländische Banken im Bezug auf den Zugriff auf die inländische Datenbank einer Auskunftei. Dies kann sich unter anderem in variierenden Kriterien der Partizipation bei der Ein- und Ausmeldung von Daten oder in der Struktur der Preissetzung widerspiegeln.

- unvollständiger Datenaustausch. Banken und andere Teilnehmer haben Anreize, die guten Risiken in ihren Portfolien entweder nicht oder nur unvollständig einzumelden oder Kreditlimite von Kunden strategisch zu unterschätzen.
- Negativdaten-Speicherung: Dies bedeutet für markteintretende Banken, dass sie sich einem Pool vorselektierter, risikoreicher Kreditnehmer gegenübersehen und nur auf deren Daten zugreifen können. Der Rest des Marktes bleibt unbekannt.

regulieren.¹⁵ Im Augenblick unterliegt der grenzüberschreitende Verkehr persönlicher Daten der EG-Datenschutzrichtlinie, die durch das BDSG (Stand 15. November 2006) in Deutschland umgesetzt wurde.¹⁶ Zwar bestehen hier generelle Bestimmungen des Datenschutzes, welche grenzüberschreitenden Datenverkehr in Europa ermöglichen sollen. Das Problem liegt aber im Detail der uneinheitlichen rechtlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die vergleichende Rechtsanalyse macht es möglich, die erheblichen Unterschiede in der Umsetzung der EG-Richtlinie, sowie der weitergehenden Regulierung von Kreditauskunfteien aufzudecken.¹⁷ Unterschiede bestehen nicht nur in der Regulierung und Rechtsauslegung von Verbraucherrechten im Datenschutz sondern auch in den Lösungsfristen der Daten oder der Interpretation von berechtigtem Zugang zu den Daten. Die Einmeldung von Anzahl und Typen der Datenkategorien (zum Beispiel Bürgschaften, Gerichtsurteile, Steuerschulden) unterscheidet sich ebenfalls (Abbildung 2).

Aufgrund der überwiegend nationalen Aktivität von Kreditauskunfteien werden in Brüssel bereits Bedenken hinsichtlich der Wettbewerbsimplikationen geäußert. So brachte die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission 2007 hervor, dass Kreditauskunfteien den pan-europäischen Wettbewerb im Retail-Bankengeschäft behindern könnten.¹⁸ Als Indiz hierfür werden die unterschiedlichen Erfassungsraten (im Sinne von abgespeicherten Personen zu wirtschaftlich

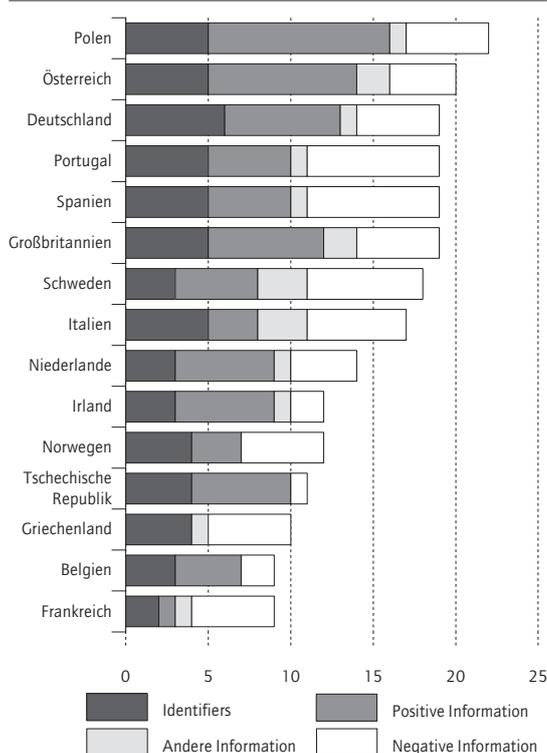
aktiver Population) in den einzelnen europäischen Staaten gewertet.¹⁹ Je kleiner der Pool an bekannten Risiken, desto schwieriger sind Markteintritte von außen. Inländische Banken, denen die Kunden bekannt sind, haben einen

19 Nach Angaben der Kommission schwanken die Erfassungsraten zwischen fünf und 80 Prozent. Die Daten zu wirtschaftlich aktiver Population stammen von der International Labor Organization und bezeichnen Personen im Alter ab 15 Jahren.

Abbildung 2

Dateneinmeldungen bei Auskunfteien¹ in ausgewählten europäischen Ländern

Anzahl der erfassten Datenkategorien



¹ Größte Auskunftei im jeweiligen Land.

Quellen: CEPS/ECRI.

15 Dies wird kritisch diskutiert in Jentzsch, N.: Do We Need a European Directive for Credit Reporting? CESifo Dice Report 2, 2007, 49-54.

16 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr. ABl. EG Nr. L 281, 31 ff.

17 Vgl. Jentzsch, N.: Financial Privacy – An International Comparison of Credit Reporting Systems. Heidelberg 2007.

18 Vgl. European Commission: Report on the Retail Banking Sector Inquiry. Commission Staff Working Document, 2007.

Wettbewerbsvorteil, der Eintritte von außen erschwert (Kasten).

Insgesamt ist es noch ein weiter Weg zur europäischen Harmonisierung von Kreditauskünften über Verbraucher. Die zunehmende Internationalisierung wird auch hierzulande Auswirkungen auf Markttransparenz und Verbraucherrechte haben, die jetzt noch nicht vollständig absehbar sind.

Fazit

Im immer intensiveren Wettbewerb unter Kreditauskunfteien können die neuen Auskunfts- und Informationsrechte in Deutschland nur als ein kleiner Schritt zur Transparenzverbesserung gesehen werden. Hierbei lohnt sich der Blick über die Grenzen in Länder, wo bereits seit Jahrzehnten intensiver Wettbewerb unter Auskunfteien besteht. Weitere Verbraucherrechte und Aufklärung werden schon in naher Zukunft nötig sein. Der Verbraucher sollte genau informiert werden, wenn Daten an mehrere Auskunfteien gemeldet werden. Der Verbraucher sollte auch darüber aufgeklärt werden, dass verschiedene Kreditauskunfteien unterschiedliche Scores berechnen können,

was sich erheblich auf die Kreditkonditionen auswirken kann. Zukünftige Forschung könnte analysieren, wie sich ein Mitspracherecht des Verbrauchers auswirken würde, wenn er bestimmen könnte, von welcher Auskunftei sein Kreditprofil abgefragt werden soll. Weitere Schritte werden notwendig sein, bezüglich der kommerziellen Zweit- und Drittverwendung der Daten, die dem Verbraucher bislang nur selten bekannt waren oder nur allgemein mitgeteilt wurden.

Verbraucher sollten daher einerseits umfassend und detailliert darüber aufgeklärt werden, für welche Zwecke ihre persönlichen Daten verwendet werden. Andererseits sollten sie eindeutigere Rechte erhalten, die kommerzielle Zweit- und Drittverwendung ihrer Daten einzuschränken. Die Wettbewerbsstrategien der Auskunfteien, sowie ihre Innovationsanreize werden auch künftig zu einer weiter gehenden Bündelung und Produktdifferenzierung im Markt für Kundenprofile führen. Dies hat Auswirkung auf die Privatsphäre von Verbrauchern. Zukünftige Forschung sollte auf die Wohlfahrtsimplikationen der Regelungen eingehen. Dann könnten datenschutzrechtliche Novellierungen auch auf den ökonomischen Prüfstand gestellt werden.

JEL Classification:
D28, G21, G28

Keywords:
Information sharing,
Credit markets,
Regulation

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran
(Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
PD Dr. Elke Holst
Carel Mohn
Vanessa von Schlippenbach
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen
vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG,
Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung
– auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die
Stabsabteilung Kommunikation des
DIW Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.