



**Aktenzeichen: Pet 1-20-09-298-010735**

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 06.07.2023 abschließend beraten und beschlossen:

Die Petition

- a.) der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und dem Bundesministerium des Innern und für Heimat – als Material zu überweisen,
- b.) dem Europäischen Parlament zuzuleiten.

### **Begründung**

Mit der Petition wird gefordert, dass das Score-Verfahren bei Auskunfteien, wie der Schufa, transparent offengelegt wird.

Zu dieser Thematik liegen dem Petitionsausschuss neben dieser auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichten Eingabe mit 165 Mitzeichnungen und 23 Diskussionsbeiträgen eine weitere Eingabe mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Behandlung zugeführt wird. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.

Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, es verstoße gegen demokratische Prinzipien, dass die Berechnungsgrundlage des Schufa-Scores geheim sei. Zudem habe der Staat die gesetzliche Notwendigkeit der Geheimhaltung erst geschaffen. Einkommensschwache Haushalte würden diskriminiert, da in strukturschwachen Regionen lebende Bürger schlechter eingestuft würden. Hiermit ginge eine Benachteiligung eines Großteils von Bürgern mit Migrationshintergrund bei der Kreditvergabe einher. Die angestrebte Chancengleichheit bliebe nur eine leere Worthülse.

Ein weiterer Petent wendet sich dagegen, dass die Schufa eigene und fremde Datensätze zur Ermittlung des Score-Wertes verwende, da dies gegen die Datenschutz-



Grundverordnung (DSGVO) verstoße. Die Schufa müsse den Score-Wert anders berechnen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die von den Petenten eingereichten Unterlagen verwiesen.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung sowie dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung und des BfDI angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss stellt zunächst fest, dass „Scoring“ gemäß § 31 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) die Ermittlung eines Wahrscheinlichkeitswerts („Score“) über ein bestimmtes zukünftiges Verhalten einer natürlichen Person zum Zweck der Entscheidung über die Begründung, Durchführung oder Beendigung eines Vertragsverhältnisses mit dieser Person ist. Die Zulässigkeit der Verarbeitung von Daten im Wege des Scorings richtet sich dabei nach Artikel 6 Abs. 1 Satz 1 lit. f DSGVO. Die Verarbeitung ist hiernach nur rechtmäßig, wenn sie zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist, soweit nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass es für die Schufa Holding AG als privatwirtschaftliches Unternehmen zur Positionierung gegenüber Wettbewerbern im Markt wesentlich sei, Betriebsinterna, welche die Grundlage der betrieblichen Tätigkeit bilden, geheim halten zu können. Bei der Schufa gehöre zu diesen wesentlichen Grundlagen gerade die Ermittlung des Scorings, da der Verkauf dieser Daten die wesentliche wirtschaftliche Tätigkeit der Schufa darstelle (vgl. Urteil des Bundesgerichtshofes vom 28. Januar 2014 - VI ZR 156/13). Der Schutz der Geschäftsgeheimnisse führe ferner dazu, dass Investitionen in die Weiterentwicklung der Scoring-Berechnung fließen. Hierdurch könnten zukünftig bessere Modelle zur abstrakten Bonitätsbewertung entwickelt werden, was im Interesse sowohl einer Vielzahl von Wirtschaftsakteuren als auch der individuell Betroffenen liege.



Der Schutz der konkreten Berechnungsmethode sei für die Fortführung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Schufa sowie aller weiteren Wirtschaftsauskunfteien elementare Voraussetzung. Die Tätigkeit von Wirtschaftsauskunfteien wie der Schufa sei beispielsweise für die Kreditvergabe von besonderer Bedeutung, da die mit der Vergabe eines Kredits einhergehenden Risiken in einer einfachen und effizienten Form von Wirtschaftsauskunfteien bereitgestellt werden könnten. Damit könnten diese standardisierten Informationen in die Kreditprüfung einfließen und die Kreditvergabe werde einfacher und effizienter ausgestaltet. Die bei der Kreditvergabe mittels Scoring einfließenden Bonitätsinformationen hätten zudem eine mittelbar verbraucherschützende Funktion, indem sie die Überschuldung von Verbraucherinnen und Verbrauchern durch überfordernde Kredite verhindern. Wenngleich diese generalisierende Betrachtungsweise individuell zu einem starken Eingriff in die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit führe, so sei dies im Hinblick auf das Massengeschäft der Kreditvergabe in einem weiteren Begriffssinne zum Schutze der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsverkehrs gerade erforderlich. Dass es auch künftig Wirtschaftsauskunfteien wie die Schufa gebe, sei dabei sowohl im Interesse der Kredit und zum Teil auch der Realwirtschaft sowie im Interesse eines umfassenden Verbraucherschutzes erstrebenswert. Aus wirtschaftlicher und verbraucherschützender Perspektive sei eine vollständige Offenlegung der Berechnungsmethoden des Schufa Scorings daher abzulehnen.

Ferner weist die Bundesregierung darauf hin, dass Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Schufa einen Anspruch auf Offenlegung des persönlichen Scores sowie dessen Zustandekommen hätten. Der Auskunftsanspruch beziehe sich damit insbesondere auch auf den in die Scoring-Ermittlung einbezogenen Lebenssachverhalt. Lediglich über die konkrete Berechnungsmethode sowie die in diese einfließenden statistischen Elemente sei keine Auskunft zu erteilen, da es sich hierbei um grundrechtlich schützenswerte Geschäftsgeheimnisse handele.

Sollten nach einer solchen Auskunft oder allgemein Zweifel an der individuellen Berechnung des Schufa-Scorings bestehen, könne sich jeder Bürger an die zuständige Datenschutzbehörde wenden. Die Schufa sei gegenüber dem Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (hessische Datenschutzbehörde) zur umfassenden



Offenlegung verpflichtet. Bei dieser Offenlegung sei insbesondere auch die Berechnungsformel des Scorings transparent zu machen. Die Aufsichtsbehörde sei anschließend zur Prüfung der Qualität und Wirtschaftlichkeit verpflichtet. Bürgerinnen und Bürger stehe damit ein Mittel zur Kontrolle der Berechnung des (Schufa-)Scorings zur Verfügung. Aufgrund der Expertise der Aufsichtsbehörde sei dieser Weg effektiver als eine Offenlegung der Berechnungsmethode gegenüber der Allgemeinheit. Zudem dürften Wirtschaftsauskunfteien nicht ausschließlich Anschriftendaten für die Berechnung eines Scorings nutzen (§ 31 Abs. 1 Nr. 3 BDSG). Bei Verstößen gegen das Verbot des ausschließlichen Geoscorings und/oder andere datenschutzrechtliche Bestimmungen bestehe die Möglichkeit der Beschwerde bei der zuständigen Datenschutzbehörde.

Nach Auffassung der Bundesregierung unterlägen die Schufa sowie sämtliche weitere Wirtschaftsauskunfteien folglich einer Regulierung und Kontrolle durch staatliche Institutionen, so dass ein Verstoß gegen demokratische Prinzipien nicht erkennbar sei. Der BfDI hat in seiner Stellungnahme darauf aufmerksam gemacht, dass Ausgangspunkt bei der Beurteilung der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit neben Artikel 6 DSGVO außerdem das in Artikel 22 DSGVO begründete Recht der betroffenen Person, nicht einer ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung – einschließlich Profiling – beruhenden Entscheidung unterworfen zu sein, sei. Profiling i. S. d. Artikels 4 Ziffer 4 DSGVO sei jede Art der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten, die darin bestehe, dass diese personenbezogenen Daten verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine natürliche Person beziehen, zu bewerten. Eine Ausnahme hiervon bestehe u. a. dann, wenn die automatisierte Entscheidung für den Abschluss oder die Erfüllung eines Vertrags zwischen beiden Parteien notwendig sei. Die Verarbeitung bei Profiling und Scoring unterliege dem Transparenzgebot nach Artikel 5 Abs. 1 lit. a DSGVO und der Rechenschaftspflicht nach Artikel 5 Abs. 2 DSGVO. Über das Bestehen einer automatisierten Entscheidungsfindung, einschließlich Profiling, seien die Betroffenen gemäß Artikel 13 und 14 DSGVO zu informieren. Nach Maßgabe des Artikels 15 DSGVO sei dem Betroffenen zudem Auskunft über das Bestehen einer automatisierten Entscheidungsfindung einschließlich Profiling zu erteilen. Dies schließe „aussagekräftige“ Informationen über die involvierte Logik sowie



die „Tragweite“ und „die angestrebten Auswirkungen“ einer solchen Datenverarbeitung bezüglich einer Person mit ein, ohne näher konkretisiert zu werden.

Obwohl die Verwendung von Scoring diverse datenschutzrechtliche Grundprinzipien herausfordere, z. B. das Gebot der Datenminimierung und das der Zweckbindung, bleibe die DSGVO nach Ansicht des BfDI gerade im Hinblick auf diese Aspekte vage, und die Regelungen blieben materiell sogar hinter dem Regelungsgehalt des Datenschutzrechts vor Geltung der DSGVO zurück: Die Grundideen der in Deutschland seinerzeit geltenden rechtlichen Bedingungen für das Scoring (§ 28b BDSG - alt) hätten keinen Eingang in die DSGVO gefunden, und bei den Verhandlungen zur Schaffung der DSGVO sei es nicht gelungen, das Profiling und das Scoring einer modernen europäischen Regelung zuzuführen.

Im nationalen Recht seien in § 31 BDSG die Voraussetzungen festgelegt, unter denen Scoring zulässig sei. Maßgeblich sei hiernach vor allem, dass die Vorschriften des Datenschutzrechts im Einzelfall eingehalten wurden (§ 31 Abs. 1 Ziffer 1 BDSG), die zur Berechnung des Score-Wertes genutzten Daten unter Zugrundelegung eines wissenschaftlich anerkannten mathematisch-statistischen Verfahrens nachweisbar für das Scoring erheblich sind (§ 31 Abs. 1 Ziffer 2 BDSG), nicht ausschließlich Anschriftendaten genutzt wurden (§.31 Abs. 1 Ziffer 3 BDSG) und im Falle der Nutzung von Anschriftendaten die Betroffenen unterrichtet wurden (§ 31 Abs. 1 Ziffer 4 BDSG). § 31 BDSG enthalte keine Datenschutzregelung für die Ermittlung des Scores, sondern diese Regelung setze voraus, dass der für das Scoring ermittelte Score im Einklang mit der DSGVO entstanden ist.

Der BfDI hat in seiner Stellungnahme betont, dass er im Bereich von Profiling und insbesondere von Scoring seit Jahren eine wirksamere Regulierung und mehr Transparenz fordere. Diese Thematik sei zunehmend von Bedeutung, denn die Bildung von persönlichen Profilen sowie deren kommerzielle und politische Auswertung nähmen immer mehr Raum in der Praxis ein.

Daher sehe der BfDI folgenden Regelungsbedarf:

Bei den Auskunfteien müssen vor allem die Berechnungsformeln bzw. die Algorithmen nachvollziehbar und kontrollierbar sein. Ziel von Neuregelungen sollte eine Verschärfung des geltenden Rechtsrahmens sein, um der Nutzung personenbezogener



Daten zu Zwecken der Profilbildung effektive und durchsetzbare Grenzen zu setzen. Die betroffenen Personen sollten von einem größeren Maß an Transparenz bezüglich der erstellten Profile profitieren und zugleich eine größere Kontrolle über die Verarbeitung ihrer Daten im Zusammenhang mit dem Profiling erhalten.

Diesen Forderungen habe sich auch die Datenethikkommission angeschlossen.

Weiterhin sei die Thematik laufend Gegenstand der Beratungen der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder (DSK) und der DSK Arbeitskreise mit dem Ziel, Hinweise für mehr Transparenz in Scoringverfahren zu erarbeiten. Dort sei im November 2022 folgender Regelungsbedarf thematisiert worden:

- Wirksame Regulierung und mehr Transparenz im Bereich von Profiling und Scoring sind erforderlich. Auskunftfeien sollten verpflichtet werden, Berechnungsformeln bzw. Algorithmen nachvollziehbar und kontrollierbar zu machen. Der allgemeine Grundsatz der Transparenz gemäß Artikel 5 Abs. 1 lit a DSGVO sollte daher im Hinblick auf Scoring konkretisiert werden.
- Der Nutzung personenbezogener Daten zu Zwecken der Profilbildung sollten durchsetzbare Grenzen gesetzt werden.
- Informationspflichten sollten nicht nur – wie in Artikel 15 Abs. 1 lit. h DSGVO vorgeschrieben – bei automatisierten Entscheidungen greifen, sondern allgemein bereits beim Einsatz von Algorithmen zur Profilbildung gelten.
- Es sollten spezifische Kennzeichnungs-, Informations- und Auskunftspflichten bezüglich Profiling und Scoring geschaffen werden.
- Es werden gemeinsame Verfahrensregeln für das-Scoring angeregt („Code of Conduct“).

Angesichts der vom BfDI sowie der DSK und der Datenethikkommission konstatierten Regelungslücken sieht auch der Petitionsausschuss Handlungsbedarf bezüglich der Konkretisierung und Fortentwicklung der DSGVO im Hinblick auf eine wirksamere Regulierung und Schaffung von mehr Transparenz im Bereich von Scoring und Profilbildung.

In diesem Zusammenhang merkt der Ausschuss an, dass laut Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode eine Prüfung vorgesehen ist, wie die Transparenz beim Kredit-Scoring zugunsten der Betroffenen erhöht werden kann (vgl. S. 170).



Abschließend macht der Ausschuss darauf aufmerksam, dass sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) aufgrund von Vorlagebeschlüssen des Verwaltungsgerichts Wiesbaden derzeit in zwei Verfahren mit der Schufa im Hinblick auf die DSGVO-Konformität des Scorings sowie die Speicherfrist für Restschuldbefreiungen befasst (Rechtssachen C 634/21 sowie C 26/22 und C 64/22). In der Rechtssache C 634/21 soll der EuGH u. a. die Frage klären, ob die Berechnung und Übermittlung des Score-Werts der Schufa eine nach Artikel 22 DSGVO unzulässige automatisierte Entscheidung darstellt. Falls Artikel 22 DSGVO nicht einschlägig sein sollte, soll der EuGH beantworten, ob die DSGVO § 31 BDSG entgegensteht.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Petitionsausschuss, die Petition der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz und dem Bundesministerium des Innern und für Heimat – als Material zu überweisen, um zu erreichen, dass sie im Rahmen der weiteren Beratungen im Kontext der DSGVO einbezogen wird. Zudem empfiehlt er, die Petition dem Europäischen Parlament zuzuleiten, weil dessen Zuständigkeit berührt ist.