



---

SCHLUSSBERICHT – 10.10.2018

---

# Analyse zu den Tätigkeiten der Wirtschaftsauskunfteien

Zuhanden des Bundesamtes für Justiz (BJ)

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan und niclaw  
Titel: Analyse zu den Tätigkeiten der Wirtschaftsauskunfteien  
Auftraggeber: Bundesamt für Justiz (BJ)  
Ort: Bern  
Datum: 10.10.2018

## Begleitgruppe

Luca Bernardoni, SECO  
Monique Cossali, BJ (Projektleitung)  
Simone Füzesséry, BJ  
Melanie Krüsi, EDÖB  
David Rüetschi BJ  
Jasmine Vez, BJ

## Projektteam Ecoplan

Claudia Peter (Projektleitung)  
Ramin Mohagheghi  
Michael Marti

## Projektteam niclaw

Cordula Niklaus

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

### **ECOPLAN AG**

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

### **niclaw**

Cordula Niklaus  
Fürsprecherin, LL.M.

[www.niclaw.ch](http://www.niclaw.ch)

Schfflände 5  
CH – 8001 Zürich  
Tel + 41 43 211 39 00  
[cniklaus@niclaw.ch](mailto:cniklaus@niclaw.ch)

## Inhaltsübersicht

	<b>Kurzfassung.....</b>	<b>2</b>
	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>5</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis und Begriffsdefinition .....</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Marktanalyse: Anbieter von Bonitätsauskünften .....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Geschäftsmodell: Tätigkeiten der Auskunfteien .....</b>	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>Perspektive Konsumentenschutzorganisationen, EDÖB und sgv .....</b>	<b>37</b>
<b>5</b>	<b>Rechtliche Rahmenbedingungen .....</b>	<b>42</b>
<b>6</b>	<b>Rechtliche Würdigung .....</b>	<b>48</b>
<b>7</b>	<b>Auslegeordnung: Ergänzende Mechanismen zur Durchsetzung der Datenschutzgrundsätze.....</b>	<b>56</b>
<b>8</b>	<b>Fazit und Empfehlungen .....</b>	<b>64</b>
	<b>Anhang A: Liste der befragten Akteure .....</b>	<b>69</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>70</b>

## Kurzfassung

### Ausgangslage und Fragestellung

Hintergrund der vorliegenden Studie ist das Postulat Schwaab<sup>1</sup>, mit dem der Bundesrat beauftragt wurde, die Notwendigkeit stärkerer Regulierungen von Wirtschaftsauskunfteien sowie die rechtlichen Konsequenzen von unvollständigen oder fehlerhaften Bonitätsauskünften zu prüfen. Zur Beantwortung des Postulats werden drei Hauptfragestellungen im Rahmen der vorliegenden Studie untersucht:

- Welches sind der aktuelle und potenzielle Markt für derartige Dienstleistungen?
- Wie funktioniert das Geschäftsmodell der Auskunfteien? Wie werden die datenschutzrechtlichen Aspekte berücksichtigt?
- Welche Folgen ergeben sich für die Konsumentinnen und Konsumenten?

### Methodisches Vorgehen

Kern der Analyse bilden die Gespräche mit sämtlichen in der Schweiz aktiven Auskunfteien. Zusätzlich wurden drei Konsumentenschutzorganisationen, der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) sowie der Schweizerische Gewerbeverband (sgv) befragt. Ergänzend wurden Internet- und Literaturrecherchen (Geschäftsberichte, Webseiten der Unternehmen, Gerichtsurteile, etc.) durchgeführt. Die erhobenen Fakten wurden anschliessend unter rechtlichen Gesichtspunkten, insbesondere des Datenschutzgesetzes (DSG) analysiert.

### Marktanalyse: Anbieter und Kunden von Bonitätsauskünften

Der Markt für Bonitätsauskünfte ist in den letzten zwei Jahrzehnten stark gewachsen, was hauptsächlich auf die starke Zunahme des Online-Handels zurückzuführen ist. In der Schweiz gibt es vier grosse Anbieter, die Bonitätsdatenbanken führen und eigene Auskünfte erstellen: CRIF, Creditreform, Bisnode und Intrum. Gemeinsam erwirtschaften sie im Schweizer Markt einen Umsatz von rund 100 Mio CHF und erteilen rund 57 Mio. meist automatisierte Auskünfte pro Jahr. Ihre knapp 50'000 Kunden sind in der Regel Unternehmen, wobei diverse Branchen abgedeckt werden. Hauptkunden sind Finanzdienstleister, Online-Händler und Telekommunikationsanbieter, aber auch Gastronomie-Betriebe, die öffentliche Hand oder staatliche Betriebe finden sich unter den Kunden. Ein fünfter, jedoch weitaus kleinerer Akteur am Markt ist Wys Muller, welcher massgeschneiderte Berichte auf spezifische Anfragen hin erstellt.

Neben den vier grossen Auskunfteien gibt es zwei weitere Unternehmen, die jedoch keine eigenen Bonitätsauskünfte erstellen: Easymonitoring und Moneyhouse. Sie bereiten primär Handelsregisterdaten sowie weitere öffentlich verfügbare Daten auf und verkaufen Bonitätsauskünfte der vier grossen Wirtschaftsauskunfteien unverändert weiter. Ihre Kunden sind hauptsächlich KMU.

---

<sup>1</sup> Postulat Schwaab 16.3682 «Die Tätigkeiten von Wirtschaftsauskunfteien» einschränken», 21. September 2016

### **Geschäftsmodell: Eckpunkte und datenschutzrechtliche Aspekte**

Alle vier grossen Auskunfteien berechnen einen sogenannten Score-Wert, der umso höher ist, je besser die Bonität einer betroffenen Person ist. Er wird im Wesentlichen durch die erfassten Zahlungserfahrungen bestimmt, die den Kern der Bonitätsdatenbanken bilden. Diese Daten stammen aus Inkasso-Datenbanken oder von Kunden bzw. Mitgliedern der Auskunfteien. Die Berechnung erfolgt i.d.R. mit Regressionsmodellen, die statistische Zahlungsausfallwahrscheinlichkeiten abbilden. Die genaue Berechnung des Scores stellt gleichzeitig das Kerngeschäft der Auskunfteien und ein Geschäftsgeheimnis dar. Zur korrekten Identifikation einer Person werden Basisdaten erhoben. Bei natürlichen Personen sind dies Name, Vorname, Wohnadresse und Geburtsdatum. Weitere personenbezogene Daten wie Beruf, Lohn-, oder Social-Media-Daten werden nicht erhoben. Zur Identifikation von unter anderem juristischen Personen dient die Unternehmensidentifikationsnummer (UID). Zu juristischen Personen, Personengesellschaften und Einzelfirmen werden zusätzlich öffentlich zugängliche Informationen insbesondere aus dem Handelsregister erhoben. Der Detaillierungsgrad der Auskünfte unterscheidet sich je nach den Bedürfnissen der Kundengruppen. In der Finanzbranche sind detaillierte Informationen gefragt (i.d.R. exakter Score-Wert sowie weitere bonitätsrelevante Informationen) bspw. für eine eingehende Prüfung eines Kreditantrags. Dagegen reichen im Online-Handel meist stark verdichtete Informationen aus (i.d.R. Ampelsysteme, die nur die Klasse des Score-Werts anzeigen «Grün, Orange, Rot») und eine rasche Entscheidung ermöglichen (i.d.R. Prüfung der Bonität in Echtzeit zum Anbieten der Zahlungsoptionen). Die meisten Bonitätsauskünfte werden automatisch in einem Echtzeit-Abgleich erstellt und über eine gesicherte elektronische Schnittstelle übermittelt.

### **Folgen für die Konsumentinnen und Konsumenten**

Die Problematik von unvollständigen oder fehlerhaften Bonitätsauskünften betrifft lediglich natürliche Personen, von juristischen Personen sind keine Meldungen bekannt. Angesichts der Tausenden pro Tag erteilten Auskünfte gehen bei den Konsumentenschutzorganisationen und beim EDÖB insgesamt verhältnismässig wenige Meldungen ein, und entsprechend lässt sich das Ausmass der Problematik relativieren. Als Folge von unvollständigen oder fehlerhaften Bonitätsauskünften kann es zu Einschränkungen der Vertragsfreiheit oder der angebotenen Zahlungsmöglichkeiten – Kauf nur auf Vorauszahlung statt auf Rechnung – kommen. Im Extremfall ist auch denkbar, dass jemand keinen Kredit mehr bekommt oder kein Leasinggeschäft mehr abschliessen kann. Dies ist im Einzelfall einschneidend und emotional belastend, hat in den meisten Fällen jedoch keine weitreichenderen wirtschaftlichen Schäden oder Reputationsverluste zur Folge. Bei der Verwendung von Bonitätsauskünften handelt es sich meist um alltägliche Geschäfte wie Online-Einkäufe und eher selten um äusserst relevante Verträge wie Mietverträge.

### **Rechtliche Würdigung und Empfehlungen**

Die Auskunfteien müssen sich bei ihrer Tätigkeit wie alle anderen Akteure, welche mit personenbezogenen Daten arbeiten, an die Grundsätze des Datenschutzgesetzes (DSG) halten. Es gibt keine spezialgesetzliche Regelung, welche die Tätigkeiten von Wirtschaftsauskunfteien

regeln würde. Die für die rechtliche Analyse relevanten Grundsätze finden sich im Datenschutzgesetz (Art 4 Abs.1 bis 5, 8 sowie 11 und 13 DSG). Zudem wurden einzelne Grundsätze des Revisionsentwurfs des Datenschutzgesetzes (E-DSG) betrachtet sowie Grundsätze des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG).

Dabei ergaben sich, basierend auf den Gesprächen mit den Auskunftsteilen, keine Hinweise, dass die Daten nicht rechtmässig und zweckmässig erhoben und bearbeitet werden (*Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit*). Es werden nur Daten gesammelt bzw. verwertet, die für die Einschätzung der Bonität relevant sind. Die Auskunftsteile stützen zur Beurteilung der Bonität vor allem auf Zahlungserfahrungen ab. Auch werden gemäss den Auskunftsteilen keine besonders schützenswerten Daten wie Gehalt, politische Gesinnung oder Informationen aus Social-Media bearbeitet oder Persönlichkeitsprofile erstellt (*Verhältnismässigkeit, Rechtfertigungsgrund*). Weitgehend erfüllt ist der Grundsatz der *Richtigkeit* von Daten. Die grösste Fehlerquelle diesbezüglich liegt hier in der Falschidentifikation von Personen. Die Auskunftsteile wie auch Konsumentenschutzorganisationen bestätigen, dass Auskunft-, Berichtigungs- und Lösungsbegehren professionell und im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen entgegengenommen und erledigt werden (*Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung*). Auch liegen, basierend auf die geführten Gespräche, keine Hinweise vor, dass durch die Tätigkeiten der Auskunftsteile der Grundsatz des lautereren Wettbewerbs gemäss UWG verletzt würde.

Hingegen besteht Handlungsbedarf bei der Umsetzung der Grundsätze *der Transparenz und von Treu und Glauben*. Für die betroffenen Personen ist unter normalen Umständen nicht erkennbar (Vorhersehbarkeit), dass Auskunftsteile Daten über sie erheben und dass die Daten über ihre Bonität vertrieben werden. Auch ist für die betroffenen Personen nicht nachvollziehbar, wie der Score-Wert berechnet wird. Das Datenschutzgesetz (DSG) umfasst bereits die notwendigen Grundsätze, um die Tätigkeiten der Auskunftsteile zu regeln. So ist in den Grundsätzen zur Transparenz und zu Treu und Glauben bereits geregelt, dass die Beschaffung von Daten wie auch der Zweck, zu welchem Daten erhoben werden, für die betroffene Person unter normalen Umständen erkennbar sein müssen. Zusätzliche gesetzliche Normen, welche die Datenbearbeitung regeln, werden daher nicht als erforderlich erachtet. Hingegen müssen die Mechanismen verstärkt werden, welche die effektive Umsetzung der bereits bestehenden Grundsätze, insbesondere des Transparenzgrundsatzes unterstützen. Verschiedene Mechanismen sind im E-DSG bereits angedacht. So soll die Informationspflicht verstärkt werden (Art. 17 E-DSG, Art. 19 Abs. 1 E-DSG). Weiter ist verankert, dass im Rahmen des Auskunftsrechts gegebenenfalls über das Vorliegen einer automatisierten Einzelentscheidung sowie die Logik, auf welcher diese Entscheidung beruht, informiert werden muss (Art. 23 E-DSG). Auch ist die Möglichkeit (Kann-Formulierung) von Verhaltenskodizes (Art. 10 E-DSG) und einer Zertifizierung erwähnt (Art. 12 E-DSG). Darüber hinaus werden die Befugnisse des EDÖB verstärkt (Art.43ff. E-DSG) und der Höchstbetrag der Bussen auf 250 000 Franken erhöht (Art. 54 E-DSG). In erster Linie sind unabhängig von der Umsetzung des E-DSG die Auskunftsteile gefordert, dem bestehenden Transparenzgrundsatz nachzuleben und die Transparenz zu verstärken. Nebst den Auskunftsteilen als Hauptadressaten stehen auch die Konsumentinnen und Konsumenten in der Pflicht, sich beim Abschluss von Rechtsgeschäften über den Umgang mit ihren Daten zu informieren.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung</b> .....	<b>2</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>5</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis und Begriffsdefinition</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>8</b>
1.1 Ausgangslage.....	8
1.2 Auftrag, Zielsetzung und Definition des Analysegegenstands.....	9
1.3 Methodisches Vorgehen .....	11
1.4 Aufbau des vorliegenden Berichts .....	12
<b>2 Marktanalyse: Anbieter von Bonitätsauskünften</b> .....	<b>14</b>
2.1 Anzahl und Art der in der Schweiz tätigen Auskunfteien .....	14
2.2 Einsatzfelder / Bedarf und Relevanz von Bonitätsauskünften für die Wirtschaft.....	17
2.3 Marktvolumen, Finanzierung und Anzahl erteilte Auskünfte.....	19
2.4 Kundengruppen.....	21
2.5 Zwischenfazit der Studienautoren zur Marktanalyse .....	23
<b>3 Geschäftsmodell: Tätigkeiten der Auskunfteien</b> .....	<b>24</b>
3.1 Erteilen von Bonitätsauskünften.....	24
3.2 Datenerhebung und -speicherung .....	28
3.3 Berechnung Score-Wert.....	33
3.4 Good Practice, Umgang mit Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsbegehren.....	35
3.5 Zwischenfazit der Studienautoren zum Geschäftsmodell.....	36
<b>4 Perspektive Konsumentenschutzorganisationen, EDÖB und sgv</b> .....	<b>37</b>
4.1 Betroffenheit und datenschutzrelevante Themen .....	37
4.2 Handlungsbedarf aus Sicht Konsumentenschutzorganisationen, EDÖB und sgv .....	39
4.3 Zwischenfazit der Studienautoren zur Perspektive der Konsumentenschutzorganisationen, des EDÖB und sgv.....	40
<b>5 Rechtliche Rahmenbedingungen</b> .....	<b>42</b>
5.1 Generelle Bemerkungen .....	42
5.2 Grundsätze des geltenden Datenschutzgesetzes (DSG) .....	42
5.3 Grundsätze des Entwurfs DSG (E-DSG) .....	43
5.4 Rechtsprechung .....	45

5.5	Grundsätze des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) .....	46
<b>6</b>	<b>Rechtliche Würdigung .....</b>	<b>48</b>
6.1	Datenerhebung, -bearbeitung,-speicherung und -vertrieb .....	48
6.2	Datenqualität und Datensicherheit .....	53
6.3	Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung .....	54
6.4	Fazit aus rechtlicher Sicht .....	55
<b>7</b>	<b>Auslegeordnung: Ergänzende Mechanismen zur Durchsetzung der Datenschutzgrundsätze .....</b>	<b>56</b>
7.1	Einleitung.....	56
7.2	Verstärkte Aufsicht .....	56
7.3	Information zur Logik des Scoring-Verfahrens.....	58
7.4	Branchenweiter Verhaltenskodex (Code of Conduct).....	59
7.5	(ISO)-Zertifizierung.....	61
7.6	Weitere mögliche Mechanismen .....	62
<b>8</b>	<b>Fazit und Empfehlungen .....</b>	<b>64</b>
8.1	Fazit.....	64
8.2	Empfehlungen .....	66
8.3	Erkenntnisse zum Postulat Schwaab.....	67
	<b>Anhang A: Liste der befragten Akteure .....</b>	<b>69</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>70</b>



## Abkürzungsverzeichnis und Begriffsdefinition

### Abkürzungsverzeichnis

B2B	Business to Business
B2C	Business to Consumer
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
E-DSG	Entwurf des Bundesgesetzes über den Datenschutz
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FRC	Fédération romande des consommateurs
IKO	Informationsstelle für Konsumkredite
KKG	Bundesgesetz über den Konsumkredit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NOGA	Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige
PIMS	Personal Information Management-System
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband
UID	Unternehmens-Identifikationsnummer
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VGIS	Verband geprüfter Inkassounternehmen Schweiz
VSV	Verband des Schweizerischen Versandhandels
ZEK	Zentralstelle für Kreditinformationen

### Begriffsdefinition

Personendaten*	Alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen.
Betroffene Person**	Natürliche oder juristische Personen, d.h. Individuen und Unternehmen, deren Daten bearbeitet werden.
Persönlichkeitsprofil*	Eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit einer natürlichen Person erlaubt.
Profiling***	Die Bewertung bestimmter Merkmale einer Person auf der Grundlage von automatisiert bearbeiteten Personendaten, insbesondere um die Arbeitsleistung, die wirtschaftlichen Verhältnisse, die Gesundheit, das Verhalten, die Vorlieben, den Aufenthaltsort oder die Mobilität zu analysieren oder vorherzusagen.
Inhaber der Datensammlung*	Private Personen oder Bundesorgane, die über den Zweck und den Inhalt einer Datensammlung entscheiden.

\* Quelle: Datenschutzgesetz

\*\* Quelle: EDÖB (2009), Leitfaden für die Bearbeitung von Personendaten im privaten Bereich, S. 11

\*\*\* Quelle: E-DSG Art. 4 Ziff. f

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Die Umsatzzahlen im traditionellen Detailhandel sind rückläufig, umgekehrt wächst der Online-Handel stark. Das begünstigt auf der einen Seite den Verkauf von Waren, auf der anderen Seite wächst das Risiko, dass die bestellte Ware zwar geliefert, aber nicht bezahlt wird. Durch unbezahlte Rechnungen, nicht einbringliche Forderungen und Konkurse entstehen der Wirtschaft jedes Jahr Schäden in Milliardenhöhe<sup>2</sup>, abgesehen von möglichen Missbrauchstatbeständen wie Identitätsdiebstahl oder Hacken von Nutzerkonten. Diese negativen Aspekte erhöhen das Bedürfnis, Identität sowie Kreditwürdigkeit der potentiellen Vertragspartner vor Geschäftsabschluss zu prüfen. Hier setzt das Geschäftsmodell der Wirtschaftsauskunfteien an. Sie sammeln und verarbeiten personenbezogene Daten und erstellen daraus Auskünfte zur Bonität (Zahlungsfähigkeit) von potenziellen Kunden.

Im Zuge der Digitalisierung wird das Bedürfnis noch zunehmen, da der persönliche Bezug zwischen Verkäufer und Käufer abnimmt. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) schrieb dazu bereits im Jahresbericht 2012, dass seit längerem die Tendenz beobachtet wird, dass Kredit- und Wirtschaftsauskunfteien immer mehr Daten über Personen bearbeiten.<sup>3</sup> Die Wirtschaftsauskunfteien (im Folgenden kurz Auskunfteien) agieren im Spannungsfeld zwischen Datenschutz und Schutz des Gläubigers vor Zahlungsausfällen. Es besteht ein Recht auf Schutz der Privatsphäre und der Persönlichkeit auf der einen Seite, und ein grundsätzlich legitimer Bedarf nach Abklärung des Zahlungsausfallrisikos auf der anderen Seite.

Die Methoden zur Datenbeschaffung und die rechtlichen Konsequenzen von unvollständigen und fehlerhaften Informationen waren denn auch Auslöser für das Postulat Schwaab.<sup>4</sup> Das Postulat beauftragt den Bundesrat abzuklären, ob es nicht notwendig wäre, die Praktiken der Auskunfteien stärker zu regeln. Ebenfalls sollen die rechtlichen Konsequenzen bei der Verbreitung und der Verwendung von unvollständigen oder fehlerhaften Bonitätsauskünften geprüft werden. Diese Abklärungen werden im Rahmen der vorliegenden Studie vorgenommen und somit faktenbasierte Grundlagen zur Beantwortung des Postulats bereitgestellt.

Parallel zur laufenden Studie ist auch die Totalrevision des Datenschutzgesetzes (DSG) im Gang. Die beiden Arbeiten – Revision DSG und Studie zu den Wirtschaftsauskunfteien – sind nicht miteinander verknüpft. Die Studie liefert Erkenntnisse zur *Notwendigkeit* einer ergänzenden Regelung der Geschäftspraktiken der Auskunfteien. Die *Ausgestaltung* allfälliger Regelungen, sei dies auf Gesetzesstufe oder über andere Regulierungsmodelle, erfolgt auf politischer Ebene.

---

<sup>2</sup> <http://www.datenschutz-forum.ch/files/1479467981.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/dokumentation/taetigkeitsberichte/aeltere-berichte/19--taetigkeitsbericht-2011-2012/datenbearbeitung-durch-kredit--und-wirtschaftsauskunfteien.html>

<sup>4</sup> Postulat Schwaab 16.3682 «Die Tätigkeiten von Wirtschaftsauskunfteien» einschränken», 21. September 2016

## 1.2 Auftrag, Zielsetzung und Definition des Analysegegenstands

### Auftrag und Zielsetzung

Im Zentrum der vorliegenden Studie stehen die Analyse der Geschäftstätigkeit der Wirtschaftsauskunfteien und insbesondere die Methoden zum Sammeln und Bearbeiten von Personendaten. Um die Notwendigkeit einer stärkeren Regelung namentlich abzuklären ist es unabdingbar, einerseits den aktuellen Markt und die Geschäftspraktiken näher zu prüfen, und andererseits die damit verbundenen Folgen für die Konsumentinnen und Konsumenten genauer zu untersuchen.

In diesem Sinn ist es Ziel der Studie, Erkenntnisse zu folgenden drei Hauptfragestellungen zu erhalten:

1. Welches ist der aktuelle und potenzielle Markt für derartige Dienstleistungen?
2. Wie funktioniert das Geschäftsmodell der Auskunfteien? Wie werden die datenschutzrechtlichen Aspekte berücksichtigt?
3. Welche Folgen ergeben sich für die Konsumentinnen und Konsumenten?

### Abgrenzung Wirtschaftsauskunfteien versus weitere Unternehmen mit Wirtschaftsinformationen

**Wirtschaftsauskunfteien** sind Organisationen, welche Informationen zur Zahlungsfähigkeit (Bonität, Solvabilität) von Unternehmen und natürlichen Personen anbieten. Das Produkt dieser Tätigkeit sind Bonitätsauskünfte, welche meist dazu dienen, die **Zahlungsfähigkeit** eines Vertragspartners oder potenziellen Kunden vor Vertragsabschluss zu prüfen.<sup>5</sup>

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden ausschliesslich die Tätigkeiten dieser Wirtschaftsauskunfteien untersucht, auf welche auch das Postulat Schwaab abzielt.<sup>6</sup>

Es gibt **weitere Unternehmen** wie Inkassounternehmen, Kreditauskunfteien oder Onlineportale, welche über Wirtschaftsinformationen verfügen. Die Abgrenzung zu den Wirtschaftsauskunfteien liegt in der Art des Geschäftsmodells und den verwendeten Informationen. Diesen weiteren Unternehmen ist gemeinsam, dass sie zwar ebenfalls über Wirtschaftsinformationen verfügen, aber im Unterschied zu den Wirtschaftsauskunfteien **selbst keine Bonitätsauskünfte erteilen**. Bei den Inkassounternehmen steht das Eintreiben von Forderungen im Zentrum. Als Nebenprodukt dieser Tätigkeit verfügen sie über Informationen zum Zahlungsverhalten. Kreditauskunfteien bereiten u.a. Informationen zur Aufnahme von Krediten, zur Eröffnung von Girokonten, zur Beantragung von Kreditkarten oder zum Eingehen von Leasingverträgen auf. Dies kann auch im Rahmen eines gesetzlichen Auftrages wie dem Konsumkreditgesetz (KKG) erfolgen. Die Onlineportale (v.a. Handelsregisterportale) bereiten Wirtschaftsinformationen primär aus dem Handelsregister oder anderen öffentlich zugänglichen Informationen auf.

<sup>5</sup> Die französische Bezeichnung für diese Unternehmen «sociétés de renseignement de solvabilité» verdeutlicht den Zweck noch klarer als die deutsche Bezeichnung «Wirtschaftsauskunfteien», indem der Begriff «solvabilité» sprich «Solvenz» bereits in der Bezeichnung enthalten ist.

<sup>6</sup> Postulat Schwaab 16.3682 «Die Tätigkeiten von Wirtschaftsauskunfteien» einschränken», 21. September 2016

## Abgrenzung Wirtschaftsauskunfteien versus ZEK und IKO

Ebenfalls nicht Gegenstand der Untersuchung sind **die Zentralstelle für Kreditinformationen (ZEK) und die Informationsstelle für Konsumkredite (IKO)**.

- Die ZEK besteht seit 1968. Ihr Zweck ist die Führung einer Meldezentrale über Kredit-, Leasing und Kreditkarteninteressenten sowie über Verpflichtungen und Bonitäten von Kreditnehmern, Leasingnehmern und Karteninhabern.<sup>7</sup>
- Die IKO wurde in Erfüllung des Bundesgesetzes über den Konsumkredit (KKG, SR 221.214.1 vom 23. März 2001) von den Kreditgeberinnen geschaffen (Art. 23 KKG). Das Gesetz sieht vor, dass vor der Vergabe eines Konsumkredites<sup>8</sup> die sogenannte Kreditfähigkeitsprüfung durchgeführt werden muss (Art. 28 Abs. 1 KKG). Verschiedene Vorgänge im Zusammenhang mit der Vergabe von Konsumkrediten müssen dieser Informationsstelle gemeldet werden; vor der Vergabe eines Konsumkredits haben die Kreditgeberinnen eine Abfrage bei der Informationsstelle durchzuführen und die erhaltenen Angaben bei der Prüfung der Kreditfähigkeit zu berücksichtigen (Art. 28 Abs. 3 Bst. c KKG). Zweck ist die Vermeidung der Überschuldung der Konsumentinnen und Konsumenten (Art. 22 KKG).

Beide Stellen sind als Verein organisiert. Sie sind nicht gewinnorientiert und finanzieren sich über die Mitgliederbeiträge sowie Gebühren, die für einzelne Transaktionen erhoben werden.

Im Unterschied zu den Wirtschaftsauskunfteien handelt es sich bei den Datenbanken der IKO und der ZEK um klar festgelegte Informationen und der Zugriff auf die Datenbanken und der Nutzerkreis sind beschränkt.<sup>9</sup> Auf die Datenbank der IKO haben lediglich die dem KKG unterstellten bewilligten Kreditgeberinnen (Art. 24 KKG) im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Kreditfähigkeitsprüfung Zugriff. Bei der ZEK beschränkt sich der Zugang auf deren Mitglieder. Die Daten der IKO und der ZEK werden nicht an Dritte weitergegeben, weder entgeltlich noch unentgeltlich.

Beide Datenbanken erhalten ihre Daten ausschliesslich von den Mitgliedern. Die Qualität der Daten dürfte daher vergleichsweise hoch sein. Die zu untersuchenden Datenschutzproblematiken (nicht korrekte Daten, Persönlichkeitsprofile, unkontrollierte Weitergabe, falsche Personenzuordnung, etc.) treten daher weniger auf.

Zudem untersteht die IKO der Aufsicht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) (Art. 23 Abs. 4 KKG). Sie erstattet dem EJPD jährlich Bericht über ihre Tätigkeit, wobei beim BJ bislang keine Beanstandungen zur IKO eingegangen sind. Die Datenbank der ZEK sowie die Behandlung der entsprechenden Meldungen unterstehen nicht dem KKG, sondern dem DSG.

Aus den obigen Ausführungen wird deutlich, dass die Situation der ZEK und IKO (verwendete Daten, Kunden, Finanzierung, Geschäftsmodell/Zugang, Aufsicht) eine grundsätzlich andere ist als jene der kommerziell ausgerichteten Wirtschaftsauskunfteien, Daher werden in der

---

<sup>7</sup> <https://www.zek.ch/de-ch/uber-uns>

<sup>8</sup> Als Konsumkredite gelten gemäss Artikel 1 KKG auch Leasingverträge sowie Kredit- und Kundenkarten sowie Überziehungskredite, wenn sie mit einer Kreditoption verbunden sind.

<sup>9</sup> Vgl. auch Stellungnahme des Bundesrats vom 23.11.2016 auf die Interpellation Schwaab «Macht ein vom Bund beauftragtes Organ Geschäfte mit besonders schützenswerten Personendaten».  
<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163681>

vorliegenden Studie ausschliesslich die kommerziellen, am Markt tätigen Wirtschaftsauskunfteien betrachtet. Eine Darstellung unter gleichen Vorzeichen wäre verwirrend.

Zumal jedoch sowohl die Wirtschaftsauskunfteien als auch die IKO/ZEK mit Daten zur finanziellen Situation agieren, ist die Abgrenzung wie insbesondere die Sichtweise der Konsumentenschutzorganisationen zeigt, nicht allen Akteuren klar (vgl. Kap. 4.2). Die Konsumentenschutzorganisationen sind zum Teil der Ansicht, dass mit der IKO und ZEK bereits Akteure bestehen, welche Auskünfte zur finanziellen Situation erteilen und es daher die Auskunfteien nicht mehr bedarf. Weiter bestehen unterschiedliche Ansichten zur Qualität der IKO/ZEK-Daten.

### **Rechtliche Eingrenzung**

Zur Analyse der Geschäftstätigkeiten der Auskunfteien wird auf das aktuell gültige Datenschutzgesetz (DSG) abgestellt. Zusätzlich dazu werden für die Auskunfteien relevante Aspekte aus dem E-DSG mitberücksichtigt, insbesondere Art. 4 des E-DSG zum Profiling und Art. 19 E-DSG zur Informationspflicht bei automatisierten Einzelentscheiden (detailliertere Ausführungen dazu in den Kapiteln 5.1 und 5.3).

## **1.3 Methodisches Vorgehen**

### **Methodischer Überblick**

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurde eine Kombination verschiedener Methoden angewendet:

- Leitfadengestützte telefonische oder Vor-Ort-Befragung der Auskunfteien
- Leitfadengestützte Vor-Ort-Interviews mit Konsumentenschutzorganisationen, dem EDÖB und dem Schweizerischen Gewerbeverband
- Internet- und Literaturrecherchen: Geschäftsberichte, Webseiten der Unternehmen, Gerichtsurteile, etc.
- Datenauswertung zur Bestimmung des Marktvolumens und Marktpotenzials
- Rechtliche Analyse: Betrachtung der erhobenen Fakten unter den Grundsätzen des DSG

### **Befragung der Auskunfteien**

Die Gespräche mit den Auskunfteien standen im Zentrum der Analysen. Ihr Einbezug war für das Verständnis der Geschäftsmodelle (verwendete Daten, Erstellung der Bonitätsauskünfte) unabdingbar. Insgesamt wurden auf Basis erster Marktrecherchen 10 Unternehmen zur Befragung angeschrieben (vgl. Liste der Gesprächspartner in Anhang A). Ein Unternehmen meldete zurück, dass es nicht mehr im Geschäft mit Wirtschaftsauskunfteien tätig ist und daher nicht Gegenstand der Analyse sei. Mit den übrigen neun Unternehmen, meistens direkt mit den Geschäftsleitern, konnte ein ausführliches und konstruktives Gespräch durchgeführt werden. Die Gespräche wurden entlang eines einheitlichen, detailliert strukturierten Leitfragebogens

durchgeführt. Zur Qualitätssicherung und Transparenz wurden detaillierte Gesprächsprotokolle verfasst, welche den Auskunftseien zum Gegenlesen zugestellt wurden. Die Auskunftseien konnten die Aussagen auf Korrektheit und Vollständigkeit hin überprüfen. Auf Basis der bereinigten Protokollversionen wurden die Kapitel zum Geschäftsmodell und zur Marktanalyse verfasst. Dabei wurden Informationen zusammengefasst und verallgemeinert, da im Zentrum der Analyse die Wirtschaftsauskunftseien als Branche und nicht einzelne Unternehmen stehen.

### **Befragung des EDÖB, der Konsumentenschutzorganisationen und des Schweizerischen Gewerbeverbands**

Nebst den Wirtschaftsauskunftseien wurden auch der EDÖB, eine Auswahl an Konsumentenschutzorganisationen und der Schweizerische Gewerbeverband befragt (vgl. Liste der Gesprächspartner in Anhang A). Bei den Gesprächen mit diesen Akteuren ging es darum, das Thema einzugrenzen und nochmals auszuloten, welches die drängenden Themen sind. Der EDÖB wurde als zentrale Anlaufstelle für Datenschutzfragen auf Bundesebene befragt. Bei den Konsumentenschutzorganisationen wurde die Stiftung Konsumentenschutz, die Fédération Romande des Consommateurs (FRC) sowie der Beobachter interviewt. Die Aussagen dieser Akteure basieren auf eingegangenen Meldungen von Konsumentinnen und Konsumenten, sowie beim Beobachter aus den Erfahrungen ihres Beratungszentrums und den recherchierten Artikeln und Einzelgeschichten. Wenn im vorliegenden Bericht die Sichtweise der betroffenen Personen erwähnt wird, basieren diese Aussagen auf den Gesprächen mit den oben genannten Akteuren. Um zu ermitteln, welche Bedeutung die Thematik für juristische Personen hat, wurde zusätzlich ein Gespräch mit dem Gewerbeverband geführt.

## **1.4 Aufbau des vorliegenden Berichts**

Der vorliegende Bericht ist wie folgt strukturiert:

- In Kapitel 2 wird der Markt für Wirtschaftsauskünfte in der Schweiz analysiert. Es wird dargestellt, welche Wirtschaftsauskunftseien auf dem Schweizer Markt tätig sind, welches deren hauptsächliche Kunden sind und welcher Umsatz mit Bonitätsauskünften erzielt wird.
- In Kapitel 3 wird das Geschäftsmodell der Auskunftseien beschrieben. Es wird dargestellt, welche Daten durch die Auskunftseien wie erhoben werden, wie sie die Daten bearbeiten, welche Dienstleistungen sie anbieten und welche Good Practice sie entwickelt haben.
- In Kapitel 4 wird das Thema aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten beleuchtet. Es wird dargelegt, mit welchen datenschutzrelevanten Aspekten die Konsumentenschutzorganisationen, der EDÖB und der Schweizerische Gewerbeverband konfrontiert sind und wo sie Handlungsbedarf orten.
- In Kapitel 5 sind die wichtigsten rechtlichen Rahmenbedingungen, vor allem die Grundsätze aus dem Datenschutzgesetz (DSG), aber auch die Rechtsprechung, Tendenzen aus dem E-DSG, sowie Grundsätze aus dem Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) dargestellt.

- Das Kapitel 6 zur rechtlichen Würdigung stellt den Kern des Berichts dar. Es bringt die Erkenntnisse aus dem Kapitel zum Geschäftsmodell der Wirtschaftsauskunfteien (Kap. 4) und die rechtlichen Rahmenbedingungen (Kap. 5) zusammen und betrachtet die Tätigkeiten der Auskunfteien unter dem Datenschutzblickwinkel.
- Das Kapitel 7 unterbreitet eine Auslegeordnung an ergänzenden Mechanismen zur Durchsetzung der Datenschutzgrundsätze.
- Das Kapitel 8 nimmt eine Gesamtwürdigung vor und gibt Antworten auf die Fragen des Postulats Schwaab.

## 2 Marktanalyse: Anbieter von Bonitätsauskünften

### 2.1 Anzahl und Art der in der Schweiz tätigen Auskunfteien

Wie viele Auskunfteien sind in der Schweiz tätig? Welche Verbindungen bestehen zwischen diesen?

In der Schweiz sind sieben Unternehmen tätig, welche direkt selbst Bonitätsauskünfte erstellen oder solche weitervertreiben (vgl. folgende Abbildung). In den letzten Jahren hat eine Konsolidierung des Marktes stattgefunden und verschiedene Unternehmen wurden übernommen oder sind vom Markt verschwunden. Im Folgenden wird zwischen **zwei Arten von Unternehmen** unterschieden:

- Wirtschaftsauskunfteien im engeren Sinn, welche selbst Informationen aufbereiten und daraus Bonitätsauskünfte erstellen und erteilen. Diese Unternehmen stehen im Zentrum der Analyse.
- Auskunfteien im weiteren Sinne, welche Bonitätsauskünfte lediglich weitervertreiben und nicht selbst erstellen

Abbildung 2-1: Marktübersicht



#### Wirtschaftsauskunfteien im engeren Sinn

Die Wirtschaftsauskunfteien<sup>10</sup> erteilen Bonitätsauskünfte. In der Schweiz sind vier grosse Wirtschaftsauskunfteien tätig: CRIF, Bisnode, Intrum und die creditreform.

<sup>10</sup> Vergleich Abgrenzung zu anderen Unternehmen gemäss Kapitel 1.2



- **CRIF:** Das Unternehmen wurde 1988 in Italien gegründet und ist heute weltweit als Wirtschaftsauskunftei tätig, mit insgesamt 3'600 Mitarbeitenden. CRIF erteilt Auskünfte zu natürlichen und juristischen Personen.
- **Creditreform:** Die Creditreform ist ein Gläubigerverband und wurde bereits 1888 gegründet. Sie ist als Genossenschaft mit sieben selbständigen Kreisbüros in der Schweiz organisiert. Die Creditreform beschäftigt in der Schweiz 200 Mitarbeitende und hat 12'000 Mitglieder aus sämtlichen Branchen. Im Vordergrund steht der genossenschaftliche Selbsthilfegedanke. Die Mitglieder schützen sich vor Forderungsausfällen, indem sie Informationen zu ihren Zahlungserfahrungen mit der Creditreform teilen und diese daraus für die Mitglieder Bonitätsauskünfte erstellt. Europaweit verfügt die Creditreform über rund 180 Geschäftsstellen mit mehr als 165'000 Mitgliedern.<sup>11</sup>
- **Bisnode:** Das Unternehmen gehört zum schwedischen Konzern Bisnode mit Sitz in Stockholm und ist stark international tätig. Das Unternehmen ist in 18 europäischen Ländern präsent und beschäftigt insgesamt 2'100 Expertinnen und Experten. Bisnode erteilt vor allem Auskünfte zu juristischen Personen.
- **Intrum:** Die Intrum Schweiz AG (im Folgenden als Intrum bezeichnet) ist ein Tochterunternehmen des schwedischen Konzerns Intrum AB mit Sitz in Stockholm und erteilt ausschliesslich Auskünfte zu natürlichen Personen. Der Konzern ist europaweit in 24 Ländern tätig.

Zwischen Bisnode und Intrum besteht eine strategische Partnerschaft. Bisnode deckt Informationen zu juristischen Personen ab, Intrum zu natürlichen Personen. Die beiden Firmen vertreten jeweils die Daten des Partners und können ihren Kunden so zusätzlich Informationen bieten. Die beiden Datenbanken sind jedoch nicht verknüpft. Ansonsten bestehen zwischen den grossen Auskunfteien keine weiteren bekannten Partnerschaften, auch werden unter ihnen keine Daten ausgetauscht. Ein fünfter, jedoch weitaus kleinerer Akteur am Markt ist **Wys Muller**, welcher massgeschneiderte Berichte auf spezifische Anfragen hin erstellt.

Die Wirtschaftsauskunfteien creditreform und Intrum sind nebst dem Geschäft mit Bonitätsauskünften auch als Inkassounternehmen tätig. Die Verbindung von mehreren Geschäftsfeldern ist insbesondere im Zusammenhang mit der Datenerhebung für Bonitätsauskünfte relevant. Die Wirtschaftsauskunfteien können zentrale Informationen zur Zahlungsfähigkeit aus ihrem Inkassogeschäft nutzen (vgl. Kapitel zum Geschäftsmodell).

Die oben genannten Wirtschaftsauskunfteien haben in den vergangenen Jahren verschiedene Unternehmen übernommen, so dass diese heute nicht mehr auf dem Markt in Erscheinung treten. Intrum übernahm 2015 Credita. Die CRIF hat 2011 Deltavista und 2012 Orell Füssli Wirtschaftsinformationen übernommen. Ebenfalls hat sie von verschiedenen Inkassounternehmen, z.B. von EOS das Geschäftsfeld der Wirtschaftsauskünfte übernommen. Das Unternehmen Databot ist nicht mehr am Markt.

---

<sup>11</sup> <https://www.creditreform.ch/ueber-uns.html>

### **Wirtschaftsauskunfteien im weiteren Sinne**

Diese Unternehmen bereiten primär Handelsregisterdaten sowie weitere öffentlich verfügbare Daten auf und vertreiben als Nebenprodukt Bonitätsauskünfte der vier grossen Wirtschaftsauskunfteien. Im Unterschied zu den Wirtschaftsauskunfteien im engeren Sinne bereiten sie diese nicht selbst auf, sondern vertreiben sie lediglich über ihre Kanäle weiter. Dazu zählt Moneyhouse und Easymonitoring. Beide kaufen ihre Bonitätsdaten von der CRIF.

- **Moneyhouse:** Moneyhouse wurde 2001 als Credita Management AG gegründet und bietet seit 2004 Informationen aus dem Handelsregister an. Zudem vertreibt sie Bonitätsauskünfte der CRIF. Moneyhouse gehört seit 2014 als 100-prozentiges Tochterunternehmen zur NZZ-Mediengruppe.<sup>12</sup>
- **Easymonitoring** besteht seit 15 Jahren als Anbieter von Handelsregisterinformationen. Seit rund sieben Jahren bietet das Unternehmen auch Inkassodienstleistungen an. Im Zusammenhang mit dem Inkassogeschäft sind auch Bonitätsprüfungen hinzugekommen. Jedoch gehören diese nicht zum Kerngeschäft. Easymonitoring vertreibt, wie erwähnt, Bonitätsauskünfte der CRIF weiter.

### **Abgrenzung zu Unternehmen, die keine Wirtschaftsauskunftei sind**

Zusätzlich zu den genannten Unternehmen gibt es weitere wie Business Monitor, welche Wirtschaftsinformationen aufbereiten, jedoch keine Bonitätsauskünfte erteilen. Diese sind nicht Teil des Marktes für Wirtschaftsauskünfte und werden im Rahmen der vorliegenden Studie nicht behandelt.

Auch **Inkassounternehmen** sind nicht mit Wirtschaftsauskunfteien gleichzusetzen. Der nationale Branchenverband der Inkassounternehmen umfasst 31 Mitglieder. Ein wichtiger Akteur auf dem Schweizer Markt ist die infoscore Inkasso AG. Bis vor gut 10 Jahren bot die Firma selbst noch Wirtschaftsauskünfte an, ist jetzt aber nur noch im Inkassogeschäft tätig.

Inkassounternehmen treiben fällige Forderungen ein. Sie verwenden Bonitätsauskünfte dazu, die Erfolgchancen des Inkassos – Eintreiben offener Forderungen bis hin zur Einleitung der Betreuung – zu beurteilen und leiten die Bonitätsauskünfte ihren Inkassokunden weiter. Sie sind Bezüger von Bonitätsauskünften und somit Kunden der Auskunfteien. Sie bereiten selbst keine Bonitätsdaten auf. In diesem Sinne gehören die Inkassounternehmen nicht zu den Auskunfteien. Jedoch sind sie im Rahmen der vorliegenden Studie als Datenlieferanten relevant. Sie stellen den Auskunfteien Informationen zum Zahlungsverhalten zu (vgl. Kapitel 3.2b).

---

<sup>12</sup> <https://www.moneyhouse.ch/de/about>

## 2.2 Einsatzfelder / Bedarf und Relevanz von Bonitätsauskünften für die Wirtschaft

Zu welchem Zweck werden Bonitätsauskünfte verwendet? Welche Rolle spielen sie im Wirtschaftsalltag? Welche Rolle spielt dabei der Online-Händler?

Bonitätsauskünfte werden aus verschiedenen Gründen eingeholt. Das Grundbedürfnis besteht darin, Zahlungsausfälle zu vermeiden und daher die Kreditwürdigkeit eines potenziellen Kunden bzw. Geschäftspartners zu prüfen. Dies entspricht dem im DSGVO Art. 13 Abs. 2 Ziff. c genannten Rechtfertigungsgrund. Bedarf nach Bonitätsauskünften bestehen in praktisch allen Branchen. Banken möchten sich bei der Vergabe von Krediten absichern, Handelsunternehmen möchten das Ausfallrisiko einschätzen oder beim Versandhandel wird die Auswahl an angebotenen Bezahlmöglichkeiten (Kauf auf Rechnung, Vorauszahlung, Kauf per Kreditkarte) auf Basis der Bonität festgelegt. Inkassounternehmen bestimmen mittels Bonitätsauskünften, wie erfolgsversprechend das Eintreiben von Forderungen ist. Nebst der Bonität der Kunden, kann auch jene der Lieferanten geprüft werden, um zum Beispiel sicherzustellen, dass diese in Zukunft Garantieleistungen gewähren können.

Die Wirtschaftsauskunfteien als auch der Schweizerische Gewerbeverband (sgv) weisen darauf hin, dass die Bonitätsinformationen für die Wirtschaft gerade auch für die KMU zentral sind. Die Unternehmen haben ein Interesse Waren oder Dienstleistungen zu liefern, möchten aber die Zahlungsausfälle minimieren. Die grosse Nachfrage nach Bonitätsauskünften und die Verwendung in praktisch allen wirtschaftlichen Branchen sowie durch staatliche Akteure (vgl. Kapitel 2.3 und 2.4) verdeutlicht dies.

Zur wirtschaftlichen Bedeutung von Scorings gibt es auch verschiedene wissenschaftliche Artikel. Einen guten Überblick bietet Schröder und Taeger.<sup>13</sup> Im Zentrum der Forschung zu Kreditmärkten steht das Problem der «asymmetrischen Information». Damit ist gemeint, dass die Vertragsparteien bei Abschluss eines Vertrags nicht über dieselben Informationen verfügen. Der Kreditgeber kann das zukünftige Verhalten eines Kreditnehmers nur unvollständig einschätzen. Eine mögliche Folge davon ist eine systematische Negativauslese (adverse Selection), bei welcher Kredite vornehmlich an Kreditnehmer mit hohem Ausfallrisiko vergeben werden. Denn diese sind im Gegensatz zu den bonitätsstarken Interessenten bereit, den höher angesetzten Zins zu bezahlen, welcher aufgrund mangelnder Information zustande kommt.<sup>14</sup> Im Extremfall kann das dazu führen, dass der Kreditmarkt in Folge hoher Ausfälle rationiert wird oder gar ganz versiegt. Dies zeigt, dass die Funktionsfähigkeit von Kreditmärkten – Geld- und Warenkredite – entscheidend durch das Vertrauen von Kreditanbietern in die Bonität von Kreditnachfragern beeinflusst wird. Informationen, die auf die Kreditwürdigkeit von

<sup>13</sup> Schröder, Taeger (2014), Scoring im Fokus: Ökonomische Bedeutung und rechtliche Rahmenbedingungen im internationalen Vergleich.

Die meisten Fachartikel beziehen sich gemäss Schröder, Taeger (2014) vor allem auf die Kreditvergabe von Banken. Für andere Bereiche wie etwa Warenkredite oder das Angebot von Bezahlmöglichkeiten liegen bislang keine aussagekräftigen wissenschaftlichen Studien vor. Allgemein kann jedoch vermutet werden, dass die für die Bankkredite gefundenen Resultate auch auf die anderen Kreditarten übertragen werden können.

<sup>14</sup> Schröder, Taeger (2014), Scoring im Fokus: Ökonomische Bedeutung und rechtliche Rahmenbedingungen im internationalen Vergleich, S. 9 ff.

Verbrauchern und Unternehmen schliessen lassen, sind gemäss den Autoren vor diesem Hintergrund wesentliche Voraussetzungen für eine reibungslose und kostengünstige Abwicklung von volkswirtschaftlichen Transaktionen. In der ökonomischen Theorie ist unbestritten, dass sich der Austausch von scorerelevanten Informationen und Credit Scores positiv auf die Funktionsweise von Kreditmärkten auswirkt und sich daraus ein gesamtwirtschaftlicher Nettonutzen ergibt. Weitere empirische Studie haben gezeigt, dass die Verwendung von Credit Scores das Kreditausfallrisiko tatsächlich reduziert und die Zahlungsdisziplin steigt.<sup>15</sup> Zudem erhöht die Möglichkeit, Informationen über das bisherige Verhalten des Kreditnehmers zu nutzen, das Kreditvolumen eines Landes.<sup>16</sup>

Auch Zahlen weisen auf die Bedeutung der Bonitätsinformationen für die Wirtschaft hin. Die Unternehmen sind durch nichtbezahlte Leistungen mit hohen Forderungsausfällen konfrontiert. Gemäss dem Bundesamt für Statistik betrug der Verlust aus erledigten Konkursverfahren im Jahr 2012 rund 2.2 Mia. CHF.<sup>17</sup> Forderungsausfälle und schleppend zahlende Kunden können bei Firmen zu Liquiditätsproblemen bis hin zur Insolvenz führen.<sup>18</sup> Ohne Bonitätsauskünfte würde der volkswirtschaftliche Schaden noch grösser.

Mit der Zunahme des Online-Handels und des elektronischen Zahlungsverkehrs nimmt die Bedeutung von Bonitätsauskünften weiter zu. Der Kauf auf Rechnung ist in der Schweiz sehr beliebt (rund 80%, vgl. auch Statistiken des VSV). Bei derartigen Geschäften trägt der Verkäufer das Ausfallrisiko, indem er liefert, bevor der Kunde den Kaufpreis begleicht. Er braucht daher entsprechende Informationen, um sich abzusichern und das Ausfallrisiko zu minimieren. Ohne Bonitätsauskünfte gehen die im Rahmen dieser Studie befragten Akteure davon aus, dass das Risiko vermehrt auf den Kunden überwälzt würde (Lieferung nur auf Vorauszahlung) oder dass die Kunden einen Preisaufschlag zu tragen hätten. Dies deckt sich mit den Erkenntnissen von Schröder und Taeger (2014), welche darauf hinweisen, dass ohne Credit Scores der im Online- und Versandhandel bevorzugte Kauf auf Rechnung und Ratenkauf nicht mehr angeboten werden könnte. Und dass insbesondere für Start-ups sowie kleinere und mittlere Online- und Versandhändler die Verfügbarkeit von Scorings eine wesentliche Bedingung darstellen, Bezahlmöglichkeiten mit Ausfallrisiko anzubieten.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Schröder, Taeger (2014), Scoring im Fokus: Ökonomische Bedeutung und rechtliche Rahmenbedingungen im internationalen Vergleich, S. 17

<sup>16</sup> Schröder, Taeger (2014), Scoring im Fokus: Ökonomische Bedeutung und rechtliche Rahmenbedingungen im internationalen Vergleich, S. 21

<sup>17</sup> Egeli (2014) Bonitätsrisiken. Erkennen, bewerten, vermeiden, S. 29

<sup>18</sup> Egeli (2014) Bonitätsrisiken. Erkennen, bewerten, vermeiden, S. 34

<sup>19</sup> Schröder, Taeger (2014), Scoring im Fokus: Ökonomische Bedeutung und rechtliche Rahmenbedingungen im internationalen Vergleich S. 25

## 2.3 Marktvolumen, Finanzierung und Anzahl erteilte Auskünfte

Wie hoch ist das geschätzte aktuelle Marktvolumen für Bonitätsauskünfte? Wie hoch ist das geschätzte Marktpotenzial in Zukunft, vor allem im Online-Bereich? Wie viele Bonitätsauskünfte werden erteilt?

### Aktueller Umsatz

Der Umsatz mit Bonitätsauskünften der vier grossen Wirtschaftsauskunfteien beträgt in der Schweiz rund 100 Mio. CHF pro Jahr.<sup>20</sup> Zum Vergleich, in Deutschland erwirtschaften die Auskunfteien pro Jahr einen Umsatz von mehr als 1 Mia. Euro.<sup>21</sup> Wird berücksichtigt, dass in Deutschland rund zehnmal mehr Menschen leben als in der Schweiz, zeigt sich pro Einwohner ein Umsatz in ähnlicher Grössenordnung. Die CRIF dominiert umsatzmässig den Schweizer Markt, gefolgt von der Creditreform und Bisnode. Der Umsatz von Intrum ist bedeutend geringer. Wys Muller ist ein spezialisierter Akteur mit einem Nischenangebot, dessen Umsatz einen vernachlässigbaren Anteil am Gesamtumsatz des Marktes ausmacht. Zusätzlich zu diesem direkt durch die Wirtschaftsauskunfteien generierten Umsatz mit Bonitätsauskünften, kommen noch Umsätze der Datenvertreiber wie Moneyhouse oder Easymonitoring hinzu. Diese Umsätze lassen sich nicht genau beziffern. Dürften aber im Vergleich zu den direkten gering sein.

### Finanzierung

Zur Finanzierung der Dienstleistungen bestehen verschiedene Modelle. Da es sich bei den Dienstleistungen oft um individuelle Lösungen handelt, sind auch die Preise meist nicht standardisiert, sondern werden individuell mit den Kundinnen und Kunden vereinbart. Der Preis für die Bonitätsauskünfte richtet sich bei den vier grossen Auskunfteien nach der Bezugshäufigkeit, nach dem Kaufvolumen, des zu prüfenden Geschäfts, sowie nach dem Nutzen für die Kundinnen und Kunden.<sup>22</sup> Häufig vereinbaren die Kundinnen und Kunden – insbesondere solche mit einer Vielzahl von automatisierten Abfragen – mit den Auskunfteien eine ungefähre Anzahl Abfragen pro Jahr und bezahlen für dieses Paket einen Pauschalpreis. Es werden aber auch Modelle angeboten, bei denen pro Auskunft bezahlt wird. Bei der creditreform, welche als Verein organisiert ist, bezahlen die Mitglieder einen Jahresbeitrag, in welchem fünf Bonitätsauskünfte pro Monat inbegriffen sind. Die weiteren Auskünfte müssen zusätzlich bezahlt werden.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Bei der Creditreform können die Mitgliederbeiträge nicht auf die Inkasso- und Bonitätsauskunftsdienstleistungen aufgeteilt werden. Im Gesamtumsatz der vier Wirtschaftsauskunfteien sind beide Geschäftsfelder drin. Für die anderen drei Auskunfteien konnte jeweils der Bonitätsauskunftsumsatz von anderen Tätigkeiten wie dem Inkasso isoliert werden.

<sup>21</sup> [http://www.handelsauskunfteien.de/fileadmin/user\\_upload/handelsauskunfteien/doc/positionen/2015-07-28\\_DW\\_Stellungnahme\\_EU\\_DS\\_GVO\\_GDPR\\_FINAL.pdf](http://www.handelsauskunfteien.de/fileadmin/user_upload/handelsauskunfteien/doc/positionen/2015-07-28_DW_Stellungnahme_EU_DS_GVO_GDPR_FINAL.pdf)

<sup>22</sup> Der Nutzen ist z.B. bei einer Bonitätsauskunft, die für eine Bestellung über einen fünfstelligen Betrag eingeholt wird, wesentlich höher, als bei einem zweistelligen Warenwert im Versandhandel.

<sup>23</sup> Im Jahresbeitrag von 480 CHF sind 5 Bonitätsauskünfte pro Monat inbegriffen, vgl. Formular «Beitrittserklärung» der creditreform, online unter <https://www.creditreform.ch/mitgliedschaft.html> (23.07.2018).

Bei Easymonitoring und Moneyhouse können nur Kunden mit einem Abonnement bzw. einer Premium-Mitgliedschaft Bonitätsauskünfte beziehen. Wer ein Abonnement von Easymonitoring besitzt, bezahlt pro Bonitätsauskunft 4 CHF bei natürlichen und 8 CHF bei juristischen Personen.<sup>24</sup> Premium-Mitglieder von Moneyhouse zahlen für Auskünfte über die Bonität oder das Zahlungsverhalten von natürlichen oder juristischen Personen zwischen 4.50 CHF und 6.50 CHF, je nach Paket mit 20, 40 oder 80 Abfrage.<sup>25</sup>

Die Dienstleistungen zur Einsicht der eigenen Bonität, welche die CRIF unter «myCRIFdata» anbietet, kann entweder in Form eines einmaligen Berichts für 49 CHF eingekauft werden oder in drei verschiedenen Abonnementen zu 59 CHF, 79 CHF und 119 CHF pro Jahr.<sup>26</sup>

### **Anzahl erteilte Auskünfte**

Bezüglich der Anzahl Auskünfte, die in der Schweiz jährlich erteilt werden, gibt es grosse Unterschiede unter den vier Auskunftsteilen. Diese erteilen zwischen knapp einer Million und bis zu 30 Millionen Auskünfte pro Jahr. Das entspricht rund 2'500 bis 82'000 Auskünften pro Auskunftsteil und Tag. Die Unterschiede lassen sich hauptsächlich dadurch erklären, ob der Online-Handel zu den Kunden zählt oder nicht. Im Online-Handel wird die Bonität in Echtzeit über eine integrierte Schnittstelle überprüft und entstehen so bei der Prüfung der Online-Geschäfte schnell eine Vielzahl an Abfragen. In der Summe erteilen die vier grossen Auskunftsteile pro Jahr rund 57 Millionen Auskünfte.

### **Zukünftige Marktentwicklung**

Die Umsatzentwicklung hängt von zwei Faktoren ab: Von der Entwicklung der Anzahl erteilter Auskünfte und vom Preis pro Auskunft. Hier sind zum Teil gegenläufige Tendenzen zu beobachten. Mit dem Online-Handel nimmt die Anzahl Abfragen zu, gleichzeitig sinkt für ein derartiges Massenprodukt der Preis.

Ein Grossteil des gesamten Marktvolumens kommt aus der Finanzbranche. Das hängt damit zusammen, dass dort detailliertere Auskünfte nachgefragt werden, da diese als Grundlage für Entscheidungen über höhere Kreditbeträge dienen. Entsprechend zahlen Kunden aus der Finanzbranche einen höheren Preis pro Auskunft. Der Umsatz wird hier also primär über die grössere Informationstiefe (Qualität) der Auskünfte generiert.

---

<sup>24</sup> Im Preis der drei angebotenen Abonnementen (Economy 490 CHF, Business 690 CHF, First 990 CHF), sind noch keine Bonitätsauskünfte inbegriffen, vgl. <https://www.easymonitoring.ch/downloads/Easymonitoring-Bonitaetsauskuenfte.pdf> (23.07.2018).

<sup>25</sup> Die Premium-Mitgliedschaft kostet 75 CHF für 6 Monate, 118.80 CHF für 12 Monate, 204 CHF für 24 Monate. Die Pakete mit Auskünften über Bonität oder Zahlungsverhalten mit 20, 40 und 80 Abfragen gibt es zu 130 CHF für 6 Monate, 220 CHF für 12 Monate und 360 CHF für 24 Monate. Vgl. Angaben online unter <https://www.moneyhouse.ch/de/creditrating> (23.07.2018).

<sup>26</sup> Vgl. die verschiedenen Pakete «Credit Report», «Entry», «Classic» und «Consulting» online unter <https://www.myCRIFdata.ch/#/pricing> (23.07.2018).

Dagegen sind die Kaufbeträge im Online-Handel (E-Commerce) typischerweise tiefer. Dafür werden deutlich mehr Auskünfte erteilt: Pro 24 Stunden erteilt die CRIF bspw. rund 100'000 Auskünfte, davon über 80% im E-Commerce über automatisierte Bonitätsprüfungen, die in Echtzeit ablaufen. Das hohe Umsatzvolumen im E-Commerce wird daher über die Anzahl Auskünfte (Quantität) erzielt.

In den letzten zwei Jahrzehnten ist der Markt stark gewachsen, u.a. aufgrund der starken Zunahme des Online-Handels. Heute zeigt sich auf dem Markt für Wirtschaftsauskünfte eine gewisse Sättigung. Zwar besteht im Online-Handel noch immer Potenzial<sup>27</sup>. Das grosse Wachstum fand aber v.a. in den zwei letzten Jahrzehnten statt und die Marktdurchdringung ist bereits relativ hoch. Gleichzeitig sind auch die Margen im Online-Handel gesunken, was auch zu einer tieferen Zahlungsbereitschaft für Auskünfte geführt hat. Im B2B Bereich sind heute mit neuen Angeboten der öffentlichen Hand wie e-government mehr Informationen elektronisch verfügbar, so z.B. das elektronische Handelsamtsblatt. Mit der Aufbereitung solcher Daten lässt sich heute weniger Geld verdienen.

Für die zukünftige Entwicklung gehen die Auskunftsteien von einem stabilen jährlichen Umsatzwachstum von 3 bis 5% aus. Starke Zunahmen wie in den letzten Jahren werden nicht mehr erwartet.

## 2.4 Kundengruppen

Welches sind die Kundengruppen der Auskunftsteien?

Kunden der Auskunftsteien sind in der Regel Unternehmen. Diese stammen aus diversen Branchen, wobei häufig Finanzdienstleister, E-Commerce und Telekomanbieter zu den Hauptkunden zählen. Auch die öffentliche Hand und staatliche Betriebe wie die Zollverwaltung (Bonitätsprüfung von Importeuren direkt am Zoll) oder die Schweizerische Post (Information zu Adressdaten) zählen zu den Kunden.

Die Kundengruppen der vier grossen Wirtschaftsauskunftsteien sowie die Grössenordnung der Anzahl Kunden sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst:

---

<sup>27</sup> Im Jahr 2017 haben Schweizer Konsumenten im Wert von 8.6 Mrd. CHF Waren und Güter online eingekauft, was einer Steigerung von 10% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Quelle: VSV Verband Schweizer Versandhandel, Online: <https://www.vsv-versandhandel.ch/facts/facts-zur-schweiz/> (21.06.2018)

Abbildung 2-2: Kundengruppen

Unternehmen	Wichtigsten Kundengruppen	Anzahl Kunden in der Schweiz
CRIF	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Finanzbranche</li> <li>– Gesundheitsdienstleister</li> <li>– E-Commerce/Versandhandel</li> <li>– Immobilienbranche</li> <li>– Bau/Bauhandel</li> <li>– Gastronomie-Zulieferer</li> <li>– Telekomanbieter</li> <li>– Staatliche Betriebe</li> </ul>	– ca. 30'000 <sup>28</sup>
Bisnode	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Unternehmen, hauptsächlich B2B (95%)</li> <li>– Finanzbranche</li> <li>– Grosshandel/Logistik</li> <li>– Industrie</li> <li>– Staatliche Betriebe</li> </ul>	– ca. 6'500
Intrum	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Finanzbranche</li> <li>– E-Commerce</li> <li>– Telekomanbieter</li> <li>– KMU</li> </ul>	– ca. 1'000
Creditreform	– KMU sämtlicher Branchen	– ca. 12'000 (Mitglieder)

Die *CRIF* bedient in der Schweiz am meisten Kunden (rund 30'000 Unternehmen) aus den unterschiedlichsten Branchen. Wichtigste Kundengruppe ist dabei die Finanzbranche, mit welcher der Hauptteil des Umsatzes erwirtschaftet wird. Den Kern bilden Banken, gefolgt von Kreditversicherungen. Beim Handel sind neben dem Online-Versandhandel (E-Commerce) insbesondere die Bauwirtschaft und die Gastronomie grosse Kundengruppen. Kunden aus der Gesundheitsbranche sind u.a. Spitäler, Apotheken oder Zahnärzte. Kunden finden sich sowohl im Bereich Business-to-Business (B2B) wie auch Business-to-Consumer (B2C).

*Bisnode* ist vor allem im Firmenkundenbereich (B2B) tätig. Die Hauptkunden kommen aus dem Grosshandel, der Logistik oder sind produzierende Betriebe, insbesondere solche mit starker Export- und/oder Import-Orientierung. Zu den Kunden von *Bisnode* zählen grundsätzlich Lieferanten, aber auch Banken und Versicherungen im In- und Ausland, die Informationen zu anderen Firmen einholen (B2B). Kunden, die Auskünfte zu natürlichen Personen einholen (B2C), machen in der Schweiz weniger als 5% des Umsatzes aus.

Für *Intrum* sind die beiden Kundengruppen der Finanzdienstleister und E-Commerce-Unternehmen von gleich grosser Bedeutung, gefolgt von den Telekom-Anbietern. Bei den KMU steht *Intrum* im Vergleich zur Konkurrenz etwas weniger im Vordergrund.

<sup>28</sup> Inkl. indirekte Nutzung wie z.B. über die Vertriebsportale Moneyhouse und Easymonitoring.



Bei den Kunden der *Creditreform* handelt es sich um die rund 12'000 Mitglieder. Auskünfte an Nicht-Mitglieder werden nur selten erteilt. Unter den Mitgliedern finden sich Grossunternehmen (z.B. Versicherungen) bis hin zu KMU (z.B. Garagisten) aus sämtlichen Branchen. Die Mehrheit der Mitglieder sind jedoch KMU. Volumenmässig fallen die Anfragen der grossen Unternehmen am stärksten ins Gewicht, da diese häufiger Auskünfte einholen.

Bei *easymonitoring* und *moneyhouse*, welche Bonitätsauskünfte weitervertreiben, sind die Kunden vor allem kleine und mittlere Unternehmen. Insgesamt zählt *easymonitoring* rund 3'000 KMU und Gemeinden zu seinen Kunden. Von den KMU beziehen zirka 100 bis 300 Bonitätsauskünfte. Grosse Versandhändler mit dem Bedarf nach einem Echtzeit-Abgleich gehören nicht zu den Kunden von *Easymonitoring* und werden an die CRIF verwiesen.

## 2.5 Zwischenfazit der Studienautoren zur Marktanalyse

In der Schweiz sind eine Handvoll Wirtschaftsauskunfteien tätig. In diesem Sinn ist der Markt relativ übersichtlich. Allerdings liegen keine gebündelten, übersichtlich aufbereiteten Informationen zu den Marktteilnehmern vor. Zudem ist für den aussenstehenden Betrachter nicht offensichtlich, wie das Verhältnis unter den Auskunfteien und zu den Handelsregisterportalen und Inkassounternehmen ist.

Die Einsatzfelder von Bonitätsauskünften sind vielfältig, wobei die Prüfung der Zahlungsfähigkeit vor Abschluss eines Vertrages im Vordergrund steht. Dies wird sich mit der Zunahme des Online-Handels noch akzentuieren.

Bonitätsauskünfte werden von praktisch allen Branchen von Banken, über Handel, Telekommunikation bis Gastronomie und auch von staatlichen Akteuren verwendet. Sie helfen insbesondere auch KMU, welche selbst über eine beschränkte Anzahl an Zahlungserfahrungen verfügen, sich vor Forderungsausfällen zu schützen.

Pro Tag werden mehrere Tausend, pro Jahr rund 57 Mio. meist automatisierte Abfragen durchgeführt und ein Jahresumsatz von rund 100 Mio. CHF in der Schweiz erwirtschaftet. Diese Zahlen sowie die vielfältigen Einsatzgebiete und Kundengruppen zeigen, dass die Dienstleistungen von Auskunfteien in der Wirtschaft stark nachgefragt werden.

### 3 Geschäftsmodell: Tätigkeiten der Auskunfteien

Die Informationen in diesem Kapitel stammen grösstenteils aus den Gesprächen mit den Auskunfteien, ergänzt durch öffentlich verfügbare Angaben auf den Internetseiten der Auskunfteien. Es werden hier zusammenfassend und objektiv (ohne Interpretation der Studienautoren) die Ergebnisse basierend auf den Gesprächsprotokollen wiedergegeben. Eine rechtliche Würdigung des Geschäftsmodells folgt in Kapitel 6.

Das Kapitel 3.1 betrifft alle Auskunfteien. Die Kapitel 3.2 bis 3.4 betreffen insbesondere diejenigen Auskunfteien, welche selbst Bonitätsdaten erheben und Score-Werte berechnen.

#### 3.1 Erteilen von Bonitätsauskünften

Welche Dienstleistungen erbringen die Auskunfteien? Wie werden die Dienstleistungen abgegolten? Über welchen Kanal werden die Bonitätsauskünfte den Kunden zugestellt? Wird von den Auskunfteien überprüft, ob bei der Weitergabe von Daten an ihre Kunden, diese einen Rechtfertigungsgrund vorweisen können?

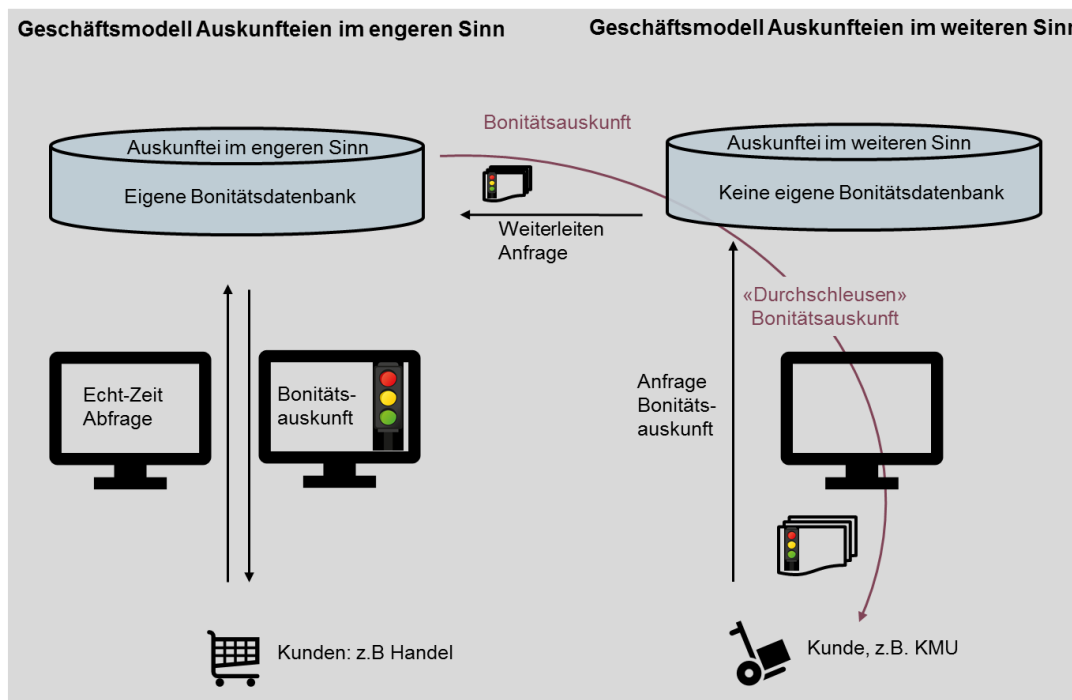
##### a) Dienstleistungen: Vertrieb der eigenen Bonitätsdaten versus Weitervertrieb von Bonitätsauskünften

Wie bereits in Kapitel 2.1 zur Marktanalyse erwähnt, sind zwei Arten von Auskunfteien und damit auch zwei Arten von Geschäftsmodellen und Dienstleistungen zu unterscheiden:

- *Wirtschaftsauskunfteien im engeren Sinne*, die Bonitätsdaten in einer eigenen Datensammlung bearbeiten und *Auskünfte erstellen*.
- *Auskunfteien im weiteren Sinn*, die lediglich Auskünfte weitervertreiben und somit zwar auch Auskünfte erteilen, aber keine eigenen Sammlungen von Bonitätsdaten führen.

Zu Ersteren zählen in der Schweiz die vier grossen Auskunfteien CRIF, Creditreform, Intrum und Bisnode, zu Letzteren die Handelsregisterportale Easymonitoring und Moneyhouse, die Daten der CRIF weitervertreiben.

Abbildung 3-1: Geschäftsmodell der Auskunfteien im engeren und weiteren Sinn



### Dienstleistungen der Auskunfteien im engeren Sinn: Vertrieb der eigenen Bonitätsauskünfte

Die Dienstleistung der Auskunfteien im engeren Sinn ist das Erstellen und Erteilen von Bonitätsauskünften.<sup>29</sup> Damit Bonitätsauskünfte überhaupt erteilt werden, müssen die Kunden einen Rechtfertigungsgrund vorweisen können. Die Firmenkunden bestätigen bei Vertragsabschluss mit der Auskunftei, dass sie grundsätzlich aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit ein berechtigtes Interesse zur Einholung von Bonitätsauskünften haben. Die Auskunfteien prüfen aber nicht im Einzelfall, ob ein Rechtfertigungsgrund vorliegt. Zum Teil führen die Auskunfteien Stichproben durch, dass ihre Kunden einen Rechtfertigungsgrund (z.B. Bestellung) haben.

Der Detaillierungsgrad der Auskünfte unterscheidet sich je nach den Bedürfnissen der Kundengruppen. In der Finanzbranche sind detaillierte Informationen gefragt. Bankberater, die Kredite mit hohem Volumen vergeben, müssen eine intensivere Prüfung vornehmen. Sie sehen i.d.R. den exakten Score-Wert, welcher der Bonitätsauskunft zugrunde liegt und darüber hinaus jene Informationen, die zum Score-Wert geführt haben, sowie weitere bonitätsrelevante Informationen. Dagegen reichen im Online-Handel meist stark verdichtete Informationen aus. Dort kommen typischerweise Ampelsysteme<sup>30</sup> zum Einsatz (vgl. obige Abbildung), die den

<sup>29</sup> Als Maß für die Bonität einer natürlich oder juristischen Person wird ein sogenannter Score-Wert berechnet (vgl. Abschnitt 3.3).

<sup>30</sup> Z.B. «grün» bedeutet es liegen keine negativen Informationen vor, bei «gelb» sind gewisse negative Informationen vorhanden und es empfiehlt sich eine genauere Prüfung, bei «rot» liegt eine verschlechterte Bonität vor.

Bezürgern von Bonitätsauskünften eine rasche Entscheidung ermöglichen. Im Online-Versandhandel findet die Bonitätsprüfung i.d.R. über eine automatisierte integrierte Schnittstelle statt (Echtzeit-Abgleich mit «Ja/Nein-Entscheid»), und dient dazu, das geeignete Zahlungsmittel anzubieten. Nur bei guter Bonität kann auf Rechnung bestellt werden.<sup>31</sup> Die Auskunfteien stellen mit den Bonitätsauskünften die Entscheidungsgrundlage zur Verfügung. Den Schwellenwert, sprich die Interpretation ab welchem Wert z.B. nicht mehr gegen Rechnung geliefert wird, bestimmt der Kunde. Oft geben die Auskunfteien basierend auf Erfahrungswerten Empfehlungen zum Schwellenwert ab.

Zusätzlich zu den Bonitätsauskünften für Unternehmen bietet die CRIF seit Kurzem die Dienstleistung «myCRIFdata» zur Verwaltung der eigenen Daten an. Es handelt sich dabei um ein Personal Information Management System (PIMS), bei welchem Abonnentinnen und Abonnenten ihre Daten jederzeit online einsehen können. Sie werden je nach Abo-Variante unterschiedlich stark von der CRIF unterstützt. Die Unterstützung umfasst z.B. Email-Benachrichtigung bei Veränderungen der eigenen Bonität oder Beratung per Email, Post oder Telefon. Bei guter Bonität kann zudem ein Bonitätszertifikat bezogen werden<sup>32</sup>, welches bei der Wohnungssuche anstelle einer Betreuungsauskunft dienen kann.

### **Dienstleistungen der Auskunfteien im weiteren Sinn: Vertrieb von Bonitätsauskünften Dritter**

Die Dienstleistungen von Auskunfteien im weiteren Sinn wie Easymonitoring und Moneyhouse umfassen, wie bereits erwähnt, primär das Aufbereiten und die Überwachung von Handelsregisterdaten sowie weiteren öffentlich zugänglichen Daten. Dazu zählen auch die Überwachung von Neugründungen, neu eingetragenen Marken oder öffentlichen Ausschreibungen – bei Easymonitoring zudem Inkasso-Dienstleistungen. Als Teil von breiteren Dienstleistungspaketen können Kunden der beiden Unternehmen auch Bonitätsauskünfte beziehen. Dabei handelt es sich im Falle von Easymonitoring und Moneyhouse um verdichtete Bonitätsinformationen der CRIF, welche ohne eigene Bearbeitung weitervertrieben werden (vgl. obige Abbildung). Der Urheber (z.B. CRIF) der Bonitätsauskunft wird jeweils angegeben.

Die Bonitätsauskünfte können um weitere Informationen, bspw. aus dem Handelsregister, ergänzt werden. Die Bonitätsauskünfte selbst werden dabei nicht bearbeitet. Easymonitoring bietet Bonitätsauskünfte in Form eines Ampelsystems an, das zusammen mit weiteren Informationen (wie z.B. Basisinformationen aus dem Handelsregister) den Kunden angeboten wird.<sup>33</sup> Moneyhouse vertreibt nebst einem Ampelsystem auch verdichtete Informationen zum Zahlungsverhalten, d.h. wie viele Tage vor bzw. nach der Frist Rechnungen durchschnittlich

---

<sup>31</sup> Bei guter Bonität liefert der Echtzeitabgleich den Entscheid «Ja» und die Option «Rechnung» kann ausgewählt werden. Bei schlechter Bonität (Entscheid «Nein») erscheint diese Option gar nicht erst in der Maske des Online-Shops, sondern es stehen alternative Zahlungsmittel zur Verfügung wie bspw. gegen Vorkasse oder auf Kreditkarte).

<sup>32</sup> Sofern die Person der CRIF seit mind. einem Jahr bekannt ist.

<sup>33</sup> Vgl. die Dienstleistung «Quick-Check» online unter <https://www.easymonitoring.ch/downloads/Easymonitoring-Bonitaetsauskuenfte.pdf> (23.07.2018).

bezahlt werden.<sup>34</sup> Gemäss dem Urteil Moneyhouse hat das Unternehmen in der Vergangenheit zu viele bzw. zu sensible Daten verknüpft (vgl. den nachfolgenden Exkurs zum Urteil Moneyhouse).

### **Exkurs: Urteil Moneyhouse**

Im Jahr 2017 hat das Bundesverwaltungsgericht Moneyhouse dazu verpflichtet, diverse Daten und Links, welche nicht bonitätsrelevant sind und für welche keine Einwilligung der betroffenen Personen vorliegen, zu löschen (vgl. Abschnitt 5.4). Dabei handelte es sich insbesondere um Daten, die Rückschlüsse auf die persönlichen Wohn- und Lebensverhältnisse zulassen, wie Beruf, Wohnliegenschaft<sup>35</sup>, Mitbewohner oder Nachbarn. Gemäss Auskunft von Moneyhouse stellte das Unternehmen diese Daten seinen Kunden zu Identifikationszwecken zur Verfügung. Nach dem Urteil löschte das Unternehmen diese Daten. Seither können Kunden von Moneyhouse bei der Suche nach natürlichen Personen nur noch Vorname, Name, Adresse sowie Geburtsdatum einsehen. Mit diesen Daten, die von allen Auskunfteien verwendet werden (vgl. Abschnitt 3.2b)), gelingt i.d.R. eine eindeutige Identifikation von natürlichen Personen.

Das Geschäftsmodell von Moneyhouse per se war demnach nicht Gegenstand des Urteils und wurde daher in der Folge auch nicht angepasst. Es unterscheidet sich in diesem Sinne auch nicht wesentlich von anderen Anbietern von Handelsregisterdaten, die als Teil ihrer Dienstleistungen auch Bonitätsdaten weitervertreiben (wie bspw. Easymonitoring).

## **b) Vertriebskanäle**

Die meisten Zustellungen erfolgen über eine gesicherte elektronische Schnittstelle. Dies ist zum Beispiel bei einem Echtzeit-Abgleich über eine integrierte Abfrage in der Zahlungsmaske eines Webshops der Fall oder bei einer eigenen Webapplikation der Auskunftei zum Beispiel für Kunden aus der Finanzbranche, die detailliertere Informationen benötigen. Sogenannte Batch-Abgleiche, dies sind zeitlich versetzte Datenabgleiche, sind heutzutage eher selten, wobei auch bei dieser Form der Zustellung verschlüsselte elektronische Dateien zum Einsatz kommen. Auf Wunsch stellen die Auskunfteien Bonitätsauskünfte auch schriftlich zu, was aber selten vorkommt. Telefonisch werden heutzutage praktisch gar keine Auskünfte mehr erteilt.

---

<sup>34</sup> Vgl. Beispielauskünfte online unter <https://www.moneyhouse.ch/de/creditrating> (23.07.2018).

<sup>35</sup> Inkl. Verlinkung von Luftaufnahmen- und Google Streetview-Bildern der Liegenschaft.

## 3.2 Datenerhebung und -speicherung

Zu welchen Personen (natürliche oder juristische Personen) werden Daten erhoben? Welche persönlichen und weiteren Daten erheben die Auskunfteien? Aus welchen Quellen stammen die Daten? Wie werden sie erhoben? Wie werden die betroffenen Personen über die Erhebung und Bearbeitung von persönlichen Informationen informiert? Wie lange werden die Daten gespeichert? Wie wird die Korrektheit der Daten gewährleistet?

### a) Daten zu natürlichen und juristischen Personen

Fast alle Auskunfteien erheben sowohl Daten zu natürlichen als auch zu juristischen Personen. Ausnahmen bilden Bisnode und Intrum: Bisnode ist auf juristische Personen spezialisiert, Intrum auf natürliche Personen. Die beiden Unternehmen pflegen, wie in Kapitel 2.1 erwähnt, eine strategische Partnerschaft.

Bei allen vier grossen Auskunfteien ist die Abdeckung mit Daten zu natürlichen und/oder juristischen Personen gross. Die Auskunfteien erheben Daten zu allen Unternehmen mit Eintrag im Handelsregister. Teilweise sind auch kleinere Firmen und Einzelunternehmen ohne Handelsregistereinträge erfasst. Auch bei den natürlichen Personen ist die Abdeckung praktisch vollständig.<sup>36</sup>

Teilweise werden auch Daten zu natürlichen und solche zu juristischen Personen über die Organe der Firmen (Verwaltungsrat und Management) untereinander verknüpft. So ist bspw. bei einer Auskunft zu einer natürlichen Person auch ersichtlich, ob diese Person schon in Firmen-Konkurse involviert war.

### b) Art der erhobenen Daten: Basisdaten zur Identifikation und Daten zur Bonität

Die von den Auskunfteien erhobenen Daten lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: *Basisdaten* zur Identifikation der betroffenen Person sowie Daten zur *Einschätzung der Bonität*.

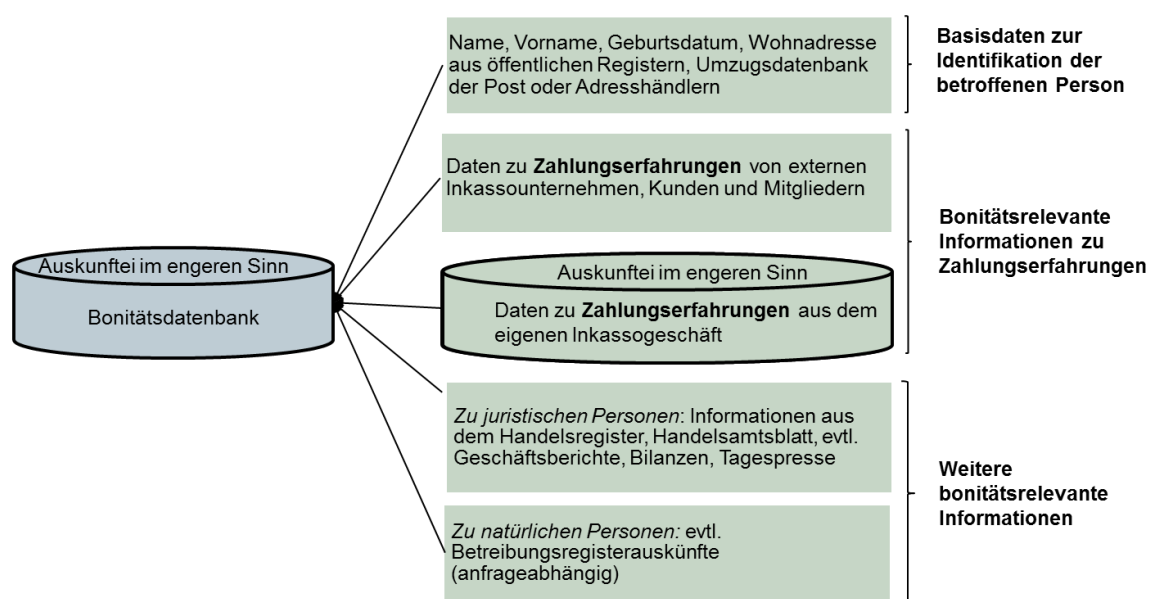
Weiter kann unterschieden werden zwischen anfrageunabhängigen (permanent vorhandene Informationen in den Datenbanken) und anfrageabhängigen Informationen (spezifische recherchierte Informationen auf Anfrage).<sup>37</sup> Im Folgenden handelt es sich, wenn nicht anders erwähnt um anfrageunabhängige Daten.

---

<sup>36</sup> Eine Auskunftei verfügt über Daten von rund 6 Mio. natürlichen Personen. Eine andere Auskunftei spricht von einer Abdeckung von rund 95% der wirtschaftlich aktiven Schweizer Bevölkerung oder eine dritte von 85-90% der Bevölkerung über 18 Jahre in der Schweiz.

<sup>37</sup> Vgl. dazu die Einteilung der Informationsquellen der Creditreform in Egeli (2014) Bonitätsrisiken. Erkennen, bewerten, vermeiden, S. 81.

Abbildung 3-2: Erhobene Daten



Zur *Identifikation* von natürlichen Personen werden **Name, Vorname, Geburtsdatum und Wohnadresse** erhoben, z.T. auch Telefonnummern und Emailadressen. Diese Basisdaten werden teilweise von Adresshändlern bezogen, z.T. aus öffentlichen Registern wie Swisscom Directories, zum Teil liefern auch die Einwohnerämter Daten, bzw. bestätigen Adressdaten. Um die Wohnadresse aktuell zu halten, werden die Adressdaten i.d.R. mit der Umzugsdatenbank der Post abgeglichen.<sup>38</sup> Um verstorbene Personen zu identifizieren, werden zudem auch Todesanzeigen berücksichtigt (i.d.R. manuelle Erhebung). Dabei findet in geringem Umfang auch ein Austausch unter den Auskunfteien statt, zur Nutzung von Synergien und Ergänzung der Basisdatenbestände.

Zur *Identifikation* von juristischen Personen wird, sofern sie in der Schweiz aktiv sind, die Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) verwendet. Diese wird vom Bundesamt für Statistik (BFS) in der Schweiz aktiven Unternehmen zugeteilt und im UID-Register geführt.<sup>39</sup> Zudem können die Auskunfteien oft auch auf eindeutige Identifikations-Nummern zurückgreifen, die die Auskunfteien selbst vergeben und in ihren Datenbanken führen. Weitere Merkmale, die zur Identifikation dienen, sind Name, Sitz, Gründungsdatum, Rechtsform, historische Adressen, oder der Branchencode (NOGA).<sup>40</sup>

Zur *Einschätzung der Bonität* sind sowohl bei natürlichen als auch bei juristischen Personen die wichtigsten Informationen jene zu den **Zahlungserfahrungen**. In Bezug auf Quellen und

<sup>38</sup> Für weitere Informationen vgl. Post (2018), Adressen pflegen und Geodaten nutzen, online unter <https://www.post.ch/de/geschaeflich/themen-a-z/adressen-pflegen-und-geodaten-nutzen>, (09.08.2018).

<sup>39</sup> BFS (2018), Unternehmens-Identifikationsnummer, online unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register/unternehmensregister/unternehmens-identifikationsnummer.html>, (09.08.2018).

<sup>40</sup> Vgl. Auflistung der Identifikationsmerkmale in Egeli (2014) Bonitätsrisiken. Erkennen, bewerten, vermeiden, S. 58.

Art der erhobenen Informationen gibt es deutliche Unterschiede unter den Auskunfteien. Jene Auskunfteien mit eigener Inkassotätigkeit beziehen daraus ihre Informationen zur Zahlungserfahrung mit juristischen und natürlichen Personen. Die übrigen Auskunfteien beziehen diese von externen Inkassounternehmen gegen eine Gegenleistung. Hinzu kommen bei den meisten Auskunfteien Zahlungsinformationen aus Erfahrungen der Kunden bzw. Mitglieder.

Zu *natürlichen Personen* werden bei Vorlegen eines Interessennachweises auch Betreibungsregisterauskünfte eingeholt, aber nicht flächendeckend, sondern fallweise. Nicht erhoben werden Daten wie Beruf, Lohn, oder Social Media-Daten. Nur eine Auskunftei erhebt bzw. verwertet Daten zu Geschlecht und Wohnlage (vgl. Abschnitt 3.3).

Zu *juristischen Personen* werden zusätzlich öffentlich zugängliche Informationen aus dem Handelsregister, Handelsamtsblatt (Konkurse, Übernahmen, Wechsel des Managements, etc.) sowie teilweise auch Interviews mit den Firmen geführt. Gewisse Auskunfteien verwerten auch Informationen aus Geschäftsberichten (diese werden den Auskunfteien z.T. von den Firmen selbst zugestellt) oder aus der Tagespresse.

Der Kanal, über welchen *bonitätsrelevante Daten* erhoben werden, unterscheidet sich je nach Information. Bei der internen Erhebung aus der eigenen Inkassotätigkeit oder bei Datenlieferungen von Partnern (Inkassounternehmen, eigene Kunden und Mitglieder) werden die Daten über verschlüsselte Sever bezogen und in die Datenbanken integriert. Die Prozesse weisen in der Regel einen hohen Automatisierungsgrad auf. Gewisse Daten, wie z.B. weitere Daten aus dem Handelsregister können automatisiert erhoben werden. Andere wie Medienberichte oder ergänzende Interviews erfordern eine manuelle Erhebung und Bearbeitung durch Mitarbeitende der Auskunfteien.

Auch zur Vorbeugung von Betrugsfällen – wie bspw. Bestellung unter falschen Angaben, Abstreiten des Warenerhalts, Identitätsdiebstahl oder Bestellung mit gestohlenen Zahlungsdaten – werden von den Auskunfteien Daten erhoben. Der Verband des Schweizerischen Versandhandels VSV führt eine Liste mit Betrugsfällen und -versuchen, die dem Verband durch die Mitglieder gemeldet werden. Die Liste wiederum wird unter den Mitgliedern geteilt. Zum Teil bieten die Auskunfteien auch technische Lösungen an, mit denen Betrüger automatisch identifiziert werden. Hier geht es v.a. darum, bestimmte Muster zu erkennen, die Indizien für mögliche betrügerische Aktivitäten liefern.

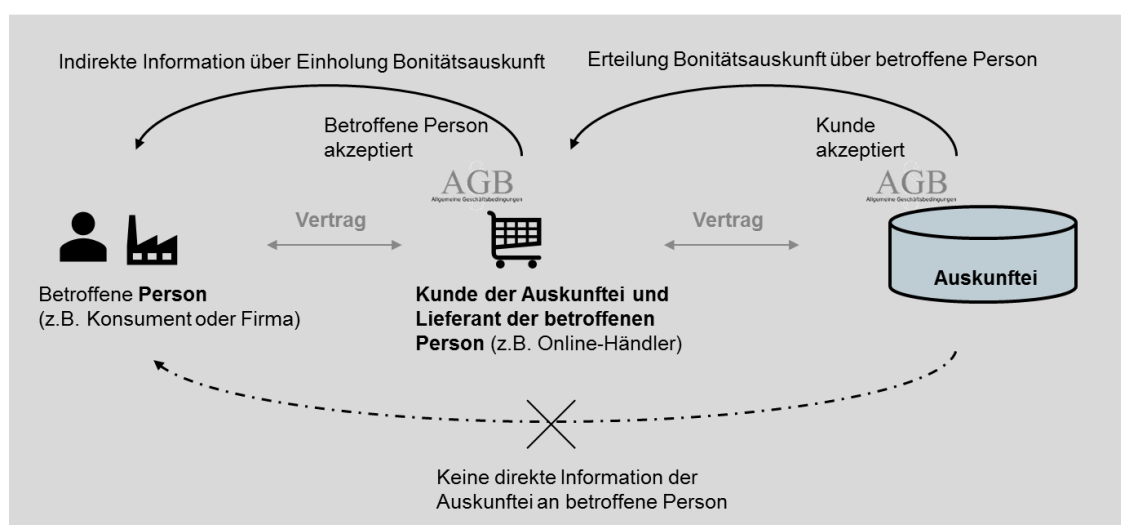
### **c) Information der Betroffenen über Datenerhebung sowie Einholen von Auskünften**

Die öffentlich zugänglichen Daten werden von den Auskunfteien ohne Information der Betroffenen erhoben. Bei nicht öffentlichen Daten zum Zahlungsverhalten informieren die Kunden oder Mitglieder von Auskunfteien in ihren Geschäftsbedingungen, dass sie derartige Daten an Auskunfteien weitergeben (vgl. obige Abbildung 3-2). Bei der Eröffnung eines Inkassofalls (Übergabe einer Forderung z.B. eines Online-Shops an ein Inkasso-Unternehmen) wird der betroffenen Person mitgeteilt, dass dies mit einer Information an eine Wirtschaftsauskunftei verbunden ist.



Ebenfalls in den allgemeinen Geschäftsbedingungen der Kunden oder Mitglieder von Auskunfteien sollte ersichtlich sein, dass Bonitätsauskünfte über die betroffenen Personen eingeholt werden können. Ob bzw. wie prominent diese Information in den Geschäftsbedingungen enthalten sind ist indes nicht klar und wird von den Auskunfteien auch nicht im Einzelfall geprüft. Die Auskunfteien weisen ihrerseits in ihren Geschäftsbedingungen ihre Kunden bzw. Mitglieder i.d.R. an, über die Einholung von Bonitätsauskünften zu informieren. Eine direkte Information der betroffenen Person durch die Auskunftei findet in keinem Fall statt (vgl. die nachfolgende Abbildung 3-3).

**Abbildung 3-3: Information der betroffenen Person über Einholung von Bonitätsauskünften**



#### d) Korrektheit der Daten

Die grösste Fehlerquelle bei Bonitätsauskünften ist die falsche Identifikation einer Person. In der Schweiz gibt es keinen eindeutigen Identifikator für natürliche Personen, der zu diesem Zweck verwendet werden kann.<sup>41</sup> Kann die Person an ihrer Wohnadresse bestätigt werden, ist bereits ein wichtiger Schritt der Überprüfung erfolgt.<sup>42</sup> Es gibt jedoch eine gewisse Restwahrscheinlichkeit, dass an derselben Adresse mehrere Personen mit gleichlautendem Vor- und Nachnamen wohnen. Deshalb werden nebst der Wohnadresse auch das Geburtsdatum und die Telefonnummer zur Identifikation (Matching) verwendet, seltener auch Emailadressen. So kann die Wahrscheinlichkeit einer falschen Zuordnung minimiert werden. Einträge in der Datenbank werden zudem mit verschiedensten automatisierten Prozessen laufend aktualisiert, bereinigt, auf ihre Plausibilität hin geprüft und im Zweifelsfall manuell bearbeitet. Hier gibt es verschiedenste Prüfmechanismen (bspw. ein Kind kann nicht CEO einer Firma sein). Auch bei

<sup>41</sup> In anderen Ländern kann die Sozialversicherungsnummer verwendet werden, bspw. in Schweden.

<sup>42</sup> Z.B. Betrugsversuche, wie Bestellungen unter falschem Namen oder imaginären Adressen können so identifiziert werden.

den bonitätsrelevanten Daten sind die Auskunfteien um Korrektheit der Angaben bemüht. Liegen Hinweise auf fehlerhafte Einträge vor, werden diese geprüft und, sofern berechtigt, entsprechende Korrekturen vorgenommen (vgl. Abschnitt 3.4).

Auskunfteien haben grundsätzlich ein wirtschaftliches Interesse an einer möglichst guten Datenqualität, da ihr Kerngeschäft darin besteht, ihren Kunden Informationen als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen. In einem Markt mit verschiedenen Anbietern an Bonitätsauskünften sind qualitativ gute Daten und Auskünfte notwendig. Entscheidet sich z.B. ein Kunde einer Auskunftei aufgrund einer fehlerhaften Bonitätsauskunft gegen ein Geschäft und erfährt im Nachhinein davon, wird er unter Umständen für künftige Bonitätsprüfungen einen anderen Anbieter in Betracht ziehen. Inkorrekte Daten können für die Auskunfteien negative Folgen haben. Entsprechend haben sie eine Eigenmotivation, ihre Datenbanken zu pflegen.

#### **e) Dauer der Datenaufbewahrung**

Zu einer hohen Datenqualität gehört auch eine möglichst aktuelle Einschätzung der Bonität. Die Auskunfteien betonen, dass Daten, die nicht mehr aktuell sind, entsprechend weniger stark in die Einschätzung der Bonität einfließen oder gar aus der Datenbank entfernt werden. Je aktueller eine Information, desto höher wird sie bei der Einschätzung der Bonität gewichtet (vgl. Abschnitt 3.3). Die Bonitätsdaten werden mit einem Datum versehen, insbesondere Betreibungsregisterauskünfte, welche nur eine Momentaufnahme (Stand per Datum des Auszugs) darstellen. Damit ist ersichtlich, auf welchen Zeitpunkt sie sich beziehen.

Das DSG regelt nicht, wie lange Daten aufbewahrt werden dürfen. Es gilt somit der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Die ZEK führt eine Liste zu den Aufbewahrungsfristen aller in ihrer Datenbank gespeicherten Daten, an welcher sich auch die Auskunfteien orientieren.<sup>43</sup> Bei Bonitätsdaten beträgt die Dauer i.d.R. max. 10 Jahre. Ausnahmen bilden offene Verlustscheine (bis 20 Jahre), Bevormundung und Verbeiständung (bis 30 Jahre). Bonitätsdaten werden gemäss den Angaben der Auskunfteien i.d.R. aus deren Datenbanken gelöscht, wenn sie für die Einschätzung der Bonität nicht mehr relevant sind.

Der EDÖB hat sich im Jahr 2009 im Rahmen einer Sachverhaltsabklärung gemäss Art. 29 DSG im Bereich Wirtschaftsauskunfteien mit der Verhältnismässigkeit der Aufbewahrungsdauer von Daten aus dem Betreibungsregister auseinandergesetzt. Gestützt auf seine Erkenntnisse hat der EDÖB schliesslich folgende Praxis zu den Aufbewahrungsfristen entwickelt:

- Betreibungsauskünfte aus Archiv, rechtliche und vorrechtliche Inkassodaten dürfen während 10 Jahren angezeigt werden.
- Ältere Angaben (mit Ausnahme der offenen nicht verjährten Verlustscheine sowie Angaben zu Privatkonkursen) werden danach gelöscht.
- Bei der Berechnung des Score-Werts für die Bonität sind ältere Informationen weniger zu gewichten.

---

<sup>43</sup> <https://www.zek.ch/getattachment/ec9ffde2-9fc0-440f-b38d-34bdbde0fc5a/Liste-Aufbewahrungsfristen.asp> (31.07.2018)

- Angaben über Privatkonkurse werden während 20 Jahren angezeigt.
- In begründeten Fällen werden diese Angaben gelöscht (bspw. die betroffene Person weist nach, dass alle Verlustscheingläubiger befriedigt wurden).

### 3.3 Berechnung Score-Wert

Wie werden die Daten bearbeitet? Welche Methoden wenden die Auskunfteien an, um Solvenzauskünfte zu erstellen?

#### a) Berücksichtigte Merkmale und Gewichtung bei der Berechnung

Alle Auskunfteien berechnen einen sogenannten Score-Wert, d.h. eine absolute Zahl, die umso höher ist, je besser die Bonität einer betroffenen Person ist. Dieser Wert wird im Wesentlichen durch die erfassten Zahlungserfahrungen bestimmt. Teilweise berücksichtigen die Auskunfteien bei der Berechnung des Scores auch persönliche Merkmale wie Geschlecht oder Wohngegend (vgl. Abschnitt 3.2 b)). Andere Auskunfteien verzichten bewusst darauf. Falls solche persönlichen Merkmale einfließen, basiert deren Berücksichtigung auf statistischen Wahrscheinlichkeiten (z.B. statistisch leicht bessere Bonität von Frauen gegenüber Männern) und dient der Feinjustierung des Score-Werts.<sup>44</sup> Eine negative Beurteilung der Bonität allein aufgrund von solchen Merkmalen ist gemäss der Angaben der befragten Auskunfteien ausgeschlossen.

Am stärksten fliessen jeweils die Zahlungserfahrungen in die Berechnung des Scores ein. Die Formel, nach der die Auskunfteien den Score im Detail berechnen, stellt zugleich den Kern ihres Geschäfts dar und wird daher als Geschäftsgeheimnis behandelt. Im Grundsatz lässt sich jedoch festhalten, dass Zahlungserfahrungen umso stärker ins Gewicht fallen, je schwerwiegender, je aktueller und je häufiger diese sind. So wiegt bspw. ein Konkurs schwerer als eine Betreuung. Eine Zahlungsstörung, die bereits längere Zeit zurückliegt, wird weniger stark gewichtet, als eine kürzlich eingetretene (vgl. Abschnitt 3.2 e)).

Zur Berechnung des Scores gibt es grundsätzlich zwei Arten von Modellen:

- Mathematische *Regressionsmodelle*, die auf statistischen Wahrscheinlichkeiten eines Zahlungsausfalls basieren und
- *Regelbasierte Modelle*, die bei Eintreten gewisser Ereignisse aufgrund von vorbestimmten Regeln zu Änderungen des Scores führen.

Mit *Regressionsmodellen* wird anhand von realen Daten berechnet, wie wahrscheinlich es ist, dass eine Person, die bspw. bereits mehrfach betrieben wurde oder z.B. Konkurse erlitten hat, eine ausstehende Forderung nicht begleichen kann. Je grösser dieses statistische Ausfallrisiko, desto schlechter der Score.

---

<sup>44</sup> Dies geschieht mit international breit etablierten Verfahren, welche anhand von realen Daten regelmässig verifiziert und kalibriert werden.

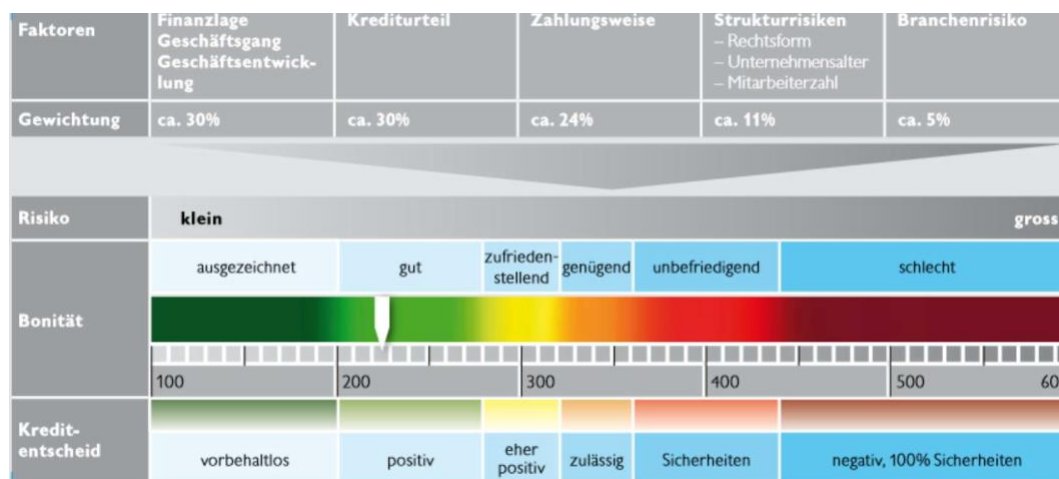
Bei einem *regelbasierten Modell* wird z.B. nach Eröffnung eines Inkassofalls ein Abzug am Score vorgenommen. Treten weitere bonitätsrelevante Negativereignisse ein, nimmt der Score weiter ab. Wird bspw. eine offene Schuld beglichen, verbessert sich der Score wieder.

Die meisten Auskunfteien wenden das erste Verfahren an, teilweise in Kombination mit regelbasierten Modellen.

### b) Score-Wert als Entscheidungsgrundlage

Wie in Abschnitt 3.1 erwähnt, wird der berechnete Score-Wert je nach Dienstleistung unterschiedlich stark zu einem Endprodukt verdichtet, bzw. stehen zusätzlich weitere Informationen zur Verfügung. Damit die Kunden den Score-Wert einordnen können, stellen die Auskunfteien je nach Bedarf unterschiedliche Entscheidungshilfen zur Verfügung (z.B. Ampelsysteme, oder Empfehlungen aufgrund von Erfahrungswerten). Ein Beispiel der Bandbreite des Score-Werts (hier z.B. 100 bis 600) sowie der Verdichtung dieser Information zu Klassen («ausgezeichnet» bis «schlecht») ist in Abbildung 3-4 dargestellt. In der untersten Zeile werden Empfehlungen zu den Klassen abgegeben. Die endgültige Entscheidung, bei welchem Score-Wert bzw. welcher Bonitäts-Klasse wie viel Risiko (für Zahlungsausfälle) eingegangen wird, treffen letztendlich die Kunden der Auskunfteien selbst.

Abbildung 3-4: Bonitätsindex der Creditreform



Bei der Creditreform werden die verschiedenen Faktoren einzeln bewertet und zu einer Gesamtnote (bei der Creditreform Bonitätsindex genannt) verdichtet.

Quelle: Creditreform (2018), Auskünfte und Monitoring. Bonitäts- und Wirtschaftsauskünfte über Firmen und Privatpersonen, S. 6

### 3.4 Good Practice, Umgang mit Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsbegehren

Verfügen die Auskunfteien intern über eine für den Datenschutz zuständige Person? Verfügen die Auskunfteien über Good Practice z.B. Code of Conduct, um die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen zu gewährleisten? Haben die Auskunfteien ein Monitoringsystem, um die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen durch ihre Kunden zu prüfen?

Wie gehen die Auskunfteien mit Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsbegehren um?

#### a) Good Practice

Alle vier grossen Auskunfteien haben bei den Unternehmen angestellte Datenschutzbeauftragte, die die Einhaltung des Datenschutzgesetzes sicherstellen. Meist sind dies Anwälte oder Juristen, die als neutrale Personen verpflichtet sind, die Konzernleitung bei Feststellen von Unregelmässigkeiten und Abweichungen von den vorgegebenen Normen zu informieren. Die Auskunfteien, die Teil eines internationalen Konzerns sind, unterliegen zudem den konzernweiten Datenschutzvorschriften und müssen DSGVO-konform sein. Daneben gibt es verschiedenste interne Schulungen, sowie Vorschriften für Mitarbeitende wie Code of Conduct, Vertraulichkeitserklärungen, Ethik-Kommissionen oder neutrale Anlaufstellen für Whistleblower. Monitoringsysteme zur Prüfung, ob Kunden der Auskunfteien die rechtlichen Bestimmungen einhalten, wurden keine explizit genannt. Teilweise prüfen die Auskunfteien stichprobenartig, ob ihre Kunden einen Interessensnachweis vorlegen können.

#### b) Umgang mit Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsbegehren

*Auskunftsbegehren* werden von allen befragten Auskunfteien kostenlos und innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen 30 Tage erteilt. Wenn die Auskunftsbegehren bei Vertreibern von Bonitätsinformationen wie Easymonitoring eingehen, werden die betroffenen Personen an die Auskunftei, von welcher die Bonitätsdaten bezogen werden, verwiesen.

*Berichtigungsbegehren* werden gemäss den Auskunfteien entgegengenommen, geprüft und bei berechtigtem Hinweis wird die Korrektur in die Wege geleitet. Berichtigungsbegehren werden weniger häufig gestellt als Auskunftsbegehren. Häufig betreffen die Begehren Basisdaten, teilweise aber auch Bonitätsdaten, wie bspw. Zahlungserfahrungen, welche die Inkassounternehmen liefern.

*Lösungsbegehren* sind selten, ihnen wird aber gemäss den Angaben der befragten Wirtschaftsauskunfteien stattgegeben. Dies betrifft jedoch lediglich die Daten in der Bonitätsdatenbank. Bei den Datenquellen wie Inkassounternehmen oder Betreibungsregisterämtern sind die Daten immer noch vorhanden. Wenn die Auskunftei die Gesuchstellenden darauf hinweist, dass mit dem Lösungsbegehren sämtliche Daten aus der Bonitätsdatenbank der Auskunftei gelöscht werden, ziehen diese ihr Begehren oft zurück oder melden sich kurze Zeit später wieder zur Eintragung der Daten an. Denn ist eine Person nicht in der Datenbank der Auskunftei enthalten, kommt es beim Einholen einer Bonitätsauskunft z.B. durch einen Online-

Versandhändler zu einer Fehlermeldung («Person nicht gefunden») und das Nicht-Auffinden wird i.d.R. negativ ausgelegt.

### **3.5 Zwischenfazit der Studienautoren zum Geschäftsmodell**

Die Hauptproblematik bei den Tätigkeiten der Wirtschaftsauskunfteien liegt vor allem in der ungenügenden Transparenz (wer erhebt und wer liefert welche Daten und wie kommen die Score-Werte zu Stande). Hingegen konnte nicht festgestellt werden, dass es zu zahlreichen falschen Auskünften und Rechtsgeschäften, welche nicht abgeschlossen werden können, kommt oder Auskunftsbegehren nicht beantwortet werden. Gemäss der Befragung der Auskunfteien ist auch Profiling kein Thema. Die meisten Auskunfteien distanzieren sich klar davon. Es werden hauptsächlich Daten zu den Zahlungserfahrungen und zur Identifikation der Person (Vorname, Nachname, Adresse, Geburtsdatum) verwendet. Diese Daten an und für sich stellen noch kein Profiling dar. Sie können jedoch, wie alle anderen Daten z.B. Wohnlage oder Haushaltsgrosse zur Erstellung von Profilen verwendet werden.

Die Auskunfteien sind sich grundsätzlich der Datenschutzproblematik bewusst und geben an, entsprechende Sensibilisierungen und Schulungen der Mitarbeitenden durchzuführen. Einige haben auch entsprechende Prozesse eingeführt oder eine für Datenschutzfragen zuständige Stelle eingerichtet.

## 4 Perspektive Konsumentenschutzorganisationen, EDÖB und sgv

### 4.1 Betroffenheit und datenschutzrelevante Themen

Wer – natürliche Personen oder Unternehmen – meldet sich? Zu welchen datenschutzrelevanten Themen im Zusammenhang mit den Wirtschaftsauskunfteien gehen beim EDÖB, den Konsumentenschutzorganisationen und dem Schweizerischen Gewerbeverband (sgv) Meldungen ein? Welche Rolle spielen dabei Meldungen zu Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsbegehren? Wie entwickelt sich die Zahl der Meldungen?

#### **Betroffenheit von natürlichen Personen oder Unternehmen**

Bei sämtlichen befragten Akteuren liegen ausschliesslich Meldungen von natürlichen Personen und keine von Unternehmen vor. Bei den Konsumentenschutzorganisationen liegt dies in der Natur der Sache, da sie die Interessen der natürlichen Personen vertreten. Jedoch liegen auch dem EDÖB und dem Schweizerischen Gewerbeverband als Interessensvertreter der Unternehmen keine Meldungen von Unternehmen vor. Im Gegenteil betont der Gewerbeverband den Nutzen der Wirtschaftsauskunfteien für die Unternehmen (vgl. Kapitel 2.2). Der EDÖB führt als mögliche Erklärung für das Nicht-Vorliegen von Meldungen juristischer Personen an, dass diese Daten meist aus öffentlichen Registern stammen, daher tendenziell korrekter sind und das Thema eine weniger stark emotionale Komponente hat als bei natürlichen Personen.

Potenziell können alle Personen in der Schweiz von Auskünften zu ihrer Person betroffen sein. Die bei den Konsumentenschutzorganisationen eingegangenen Meldungen geben keine Hinweise darauf, dass spezifische Gruppen – nach Geschlecht, Alter, Herkunft, etc. – besonders betroffen sind.

#### **Die wichtigsten datenschutzrelevanten Themen aus Sicht der befragten Akteure**

Der Auslöser für eine Meldung der Konsumentinnen und Konsumenten ist meist, dass sie einen Kauf vornehmen möchten, z.B. Online-Bestellung, aber diesen Kauf nicht oder nur gegen Vorauszahlung tätigen können. Die betroffenen Personen werden so in ihrer Vertragsfreiheit oder den zur Verfügung stehenden Zahlungsmodalitäten eingeschränkt. Häufig werden sich die Konsumentinnen und Konsumenten erst durch solche Ereignisse bewusst, dass Wirtschaftsauskunfteien existieren und Daten über natürliche Personen sammeln. Diese Erkenntnis, in einer Datenbank erfasst zu sein, ohne davon zu wissen, löst ein ungutes Gefühl aus und Unverständnis darüber, weshalb sie überhaupt erfasst sind. Konsumentinnen und Konsumenten monieren die Intransparenz der Tätigkeit der Auskunfteien, zumal sie als natürliche Person nicht über die Erfassung ihrer persönlichen Daten in Kenntnis gesetzt worden sind.

Im Anschluss an diese Feststellung in einer Bonitätsdatenbank erfasst zu sein, tauchen verschiedene Folgefragen auf: Welche Daten sind alle erfasst? Wie lange bleiben die Einträge bestehen, wie können die Daten eingesehen, berichtigt oder gelöscht werden? Dabei besteht

auf Seiten der Konsumentinnen und Konsument auch Unwissen darüber, welche Daten wie lange legal von Auskunftsteilen gespeichert werden dürfen und auch nicht gelöscht werden müssen (z.B. Speicherung von Daten aus dem Handelsregister, vgl. Kap. 2.4).

Nebst den genannten Meldungen zur Intransparenz über die eigene Erfassung treten hauptsächlich zwei weitere Themen auf: Nicht korrekte Daten und Intransparenz der Berechnungsmethode der Score-Werte. Konsumentinnen und Konsumenten melden sich, weil ihre Bonität als ungenügend beurteilt wird, obwohl sie ihre Vertragsverpflichtungen makellos einhalten und keine Versäumnisse haben. Zudem ist für die Konsumentinnen und Konsumenten nicht ersichtlich, welche Variablen wie in die Berechnung ihrer Bonität einfließen. Die Berechnungsmethoden sind eine Black Box und produzieren automatisierte Entscheidungen, welche auf einem Algorithmus basieren. Der «Beobachter» nennt dazu verschiedene Beispiele aus seiner Beratungspraxis, bei welchen es so zu Fehleinschätzungen der Bonität kommen kann: selbst zurückgezogene Kreditgesuche, welche negativ in die Bewertung einfließen können; Berücksichtigung von Angaben, welche nicht direkt mit der Solvenz einer Person zusammenhängen wie Anzahl Umzüge; Verknüpfung von Inkassodaten ohne zu prüfen, ob der Betrag wirklich geschuldet und das Inkasso gerechtfertigt ist, Verwechslung von Personen mit gleichem Namen.

Die Konsumentenschutzorganisationen erhalten auch Anfragen dazu, wie bei einem Auskunftsbeglehen vorzugehen ist. Wenn die Konsumentinnen und Konsumenten mit den entsprechenden Unterlagen ein solches stellen, gibt es kaum Meldungen, dass sie keine Antwort erhalten hätten. Die Beantwortung des Auskunftsbeglebens funktioniert, und die Wirtschaftsauskunftsteile haben die entsprechenden Prozesse implementiert. Den Korrektur- oder Lösungsbegehren werden gemäss den Kenntnissen der befragten Organisationen in aller Regel stattgegeben.<sup>45</sup>

Für den EDÖB ist zusätzlich das Thema Persönlichkeitsprofile von Bedeutung. Die Konsumentenschutzorganisationen haben dies weniger als Problem identifiziert, sondern auf die oben genannten Themen fokussiert. Der EDÖB sieht eine Gefahr, dass die Auskunftsteile zu viele Daten sammeln, auch solche, die zur Beurteilung der Solvenz nicht notwendig sind. Im Urteil Moneyhouse (Urteil U-4232/2015, vgl. auch Kapitel 5.4) hat das Bundesverwaltungsgericht profilbildenden Verknüpfungen von Informationen und deren Publikation Grenzen gesetzt.

### **Zahlmässige Entwicklung der Meldungen**

Die «Stiftung Konsumentenschutz» und die «Fédération Romande des Consommateurs» erhalten zusammen rund 30 Meldungen pro Jahr. Beim EDÖB sind es rund 100-160 Meldungen pro Jahr. Generell ist die Anzahl Meldungen und sind die Themen über die letzten Jahre konstant geblieben. Eine Zunahme von Anfragen ist zu verzeichnen, wenn das Thema aktuell oder in den Medien ist (z.B. Urteil Moneyhouse).

---

<sup>45</sup> Beim EDÖB melden sich gelegentlich Leute, bei denen einem Korrektur- oder Lösungsbegehren nicht stattgegeben wird. Allerdings ist manchmal auch unklar, ob die Begehren berechtigt sind.



Das Bewusstsein und die Sensibilität der Konsumentinnen und Konsumenten ist nach wie vor relativ gering, nimmt jedoch mit dem steigenden Online-Handel und den Möglichkeiten der automatischen Datenbearbeitung zu.

Generell findet zwischen den Konsumentenschutzorganisationen und den Auskunftsteilen kein Austausch statt.<sup>46</sup> Beim EDÖB fehlen die Ressourcen, um einen regelmässigen Austausch mit der Branche zu pflegen. Zu spezifischen Themen fand punktuell ein Austausch zwischen dem EDÖB und den Auskunftsteilen statt und konnten Verbesserungen erzielt werden. Jedoch hat der EDÖB von Gesetzes wegen keine Kompetenz, einem Angebot einer Auskunftsteil ausdrücklich zuzustimmen oder eine Dienstleistung zu bewilligen. Die Auskunftsteile müssen gemäss Art. 11 a Abs. 3 DSG Datensammlungen grundsätzlich beim EDÖB melden. Davon befreit sind Unternehmen, welche einen Datenschutzbeauftragten haben. Beim Gewerbeverband sieht die Situation etwas anders aus. Als Interessensvertreter des Gewerbes ist er generell eher Wirtschafts- als Konsumentenschutzpartei und steht zum Teil mit der Branche im Austausch.

## 4.2 Handlungsbedarf aus Sicht Konsumentenschutzorganisationen, EDÖB und sgv

Die Konsumentenschutzorganisationen können zu einem gewissen Teil den Bedarf nach Bonitätsauskünften nachvollziehen und sind der Ansicht, dass Bonitätsinformationen theoretisch im Sinn des Konsumkreditgesetzes sind und Konsumentinnen und Konsumenten vor Überschuldung schützen. Gleichwohl überwiegen aus ihrer Sicht in der Praxis die negativen Auswirkungen der Tätigkeiten.

Die befragten Organisationen orten dabei auf unterschiedlichen Ebenen Handlungsbedarf. Allen voran verlangen sie mehr Transparenz, vor allem darüber wie die Beurteilungen zu Stande kommen und welche Daten gesammelt werden. Sie regen an, dass das Scoring-Verfahren der Auskunftsteile regelmässig überprüft werden sollte (vgl. Kapitel 7.3). Zudem sei in Deutschland auf Gesetzesstufe geregelt, wie der Score-Wert zu berechnen ist.

Weiter identifizieren die befragten Organisationen Handlungsbedarf auf der Ebene der Aufsicht. Aktuell unterstehen die Wirtschaftsauskunftsteile im Gegensatz zu den Banken (Aufsicht durch die eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA) keiner Aufsichtsbehörde. Eine verstärkte Aufsicht könnte durch den Ausbau der Kompetenzen des EDÖB oder einer anderen Behörde wahrgenommen werden. Weitere Mechanismen, welche genannt werden, sind das Einrichten einer Schlichtungsstelle oder einer Melde-/ Beschwerdestelle (vgl. ebenfalls Kapitel 7). Eine Selbstregulierung der Branche zum Beispiel über einen Code of Conduct wird als unzureichend erachtet.

Zudem besteht bei den Konsumentenschutzorganisationen teilweise Unverständnis darüber, dass es nebst IKO und ZEK noch private Auskunftsteile bedarf, deren Geschäftsmodell auf dem Sammeln und Vertreiben von privaten Daten basiert. Einige Konsumentenschutzorganisationen sind der Ansicht, dass eine einzige zentrale Stelle oder die beiden vorhandenen

---

<sup>46</sup> Der Beobachter hat im Rahmen seiner Artikelrecherchen Kontakt mit den Auskunftsteilen.

Institutionen ZEK und IKO zusammen mit den Betreibungsregisterämtern ausreichen würden, um die relevanten Informationen zur Verfügung zu stellen. Der Gewerbeverband ist gegenteiliger Meinung und weist darauf hin, dass die beiden Organisationen die Wirtschaftsauskunfteien nicht ersetzen können, da der Umfang der Daten zu gering und der Zugang darauf beschränkt ist.

Darüber, ob es zusätzliche datenschutzrechtliche Gesetzesbestimmungen bedarf, gehen die Meinungen einerseits zwischen den Konsumentenschutzorganisationen als auch im Vergleich zum EDÖB und dem Schweizerischen Gewerbeverband auseinander. Einige Konsumentenschutzorganisationen sehen zusätzliche und vor allem griffigere gesetzliche Bestimmungen als vordringlich an. Andere erachten mehr Transparenz in der Berechnungsmethode oder die Einführung einer Aufsicht als zielführender. Der EDÖB liess offen, ob allenfalls zusätzliche Regelungen auf Verordnungsstufe oder in einem Spezialgesetz zu treffen sind. Ins DSG, bei welchem es sich um ein Querschnittsgesetz handelt, das mit allgemeinen Begriffen arbeitet, würden zusätzliche Regelungen nicht hineinpassen. Gerade weil die Regelungen so generell gehalten sind, wäre mehr Klarheit und die Entwicklung einer Praxis aus Sicht des EDÖB wünschenswert und brächte auch für die Auskunfteien mehr Rechtssicherheit. Zentral ist gemäss dem EDÖB auch einzugrenzen, welche Daten überhaupt gesammelt werden dürfen. Zudem wird die Einführung einer speziellen Aufsicht als Möglichkeit in Betracht gezogen. Der Schweizerische Gewerbeverband ist dezidiert gegen zusätzliche gesetzliche Bestimmungen und sieht für eine zusätzliche Regulierung der Tätigkeiten der Wirtschaftsauskunfteien keinen Bedarf.

### **4.3 Zwischenfazit der Studienautoren zur Perspektive der Konsumentenschutzorganisationen, des EDÖB und sgv**

Die Datenschutzproblematik kann klar auf natürliche Personen eingegrenzt werden. Von juristischen Personen gingen keine Meldungen zur Thematik ein. Insofern hat die vorgesehene Anwendung des neuen Datenschutzgesetzes ausschliesslich auf natürliche Personen keine negativen Auswirkungen in dem Sinne, dass betroffene juristische Personen durch das Gesetz nicht mehr abgedeckt sind.

Insgesamt ist die Problematik – zumindest auf Basis der Anzahl eingehender Konsumentenmeldung – zu relativieren. Die Auskunfteien erteilen jährlich rund 57 Mio. meist automatisierte Auskünfte. Demgegenüber gehen bei der «Stiftung Konsumentenschutz» und der «Fédération Romande des Consommateurs» zusammen rund 30 Meldungen und beim EDÖB 100-160 Meldungen pro Jahr ein.<sup>47</sup>

Die Fälle sind zwar individuell sehr ärgerlich (z.B. Online-Kauf nur auf Rechnung oder Verweigerung eines Telefonabonnements), haben jedoch in den allermeisten Fällen keine

---

<sup>47</sup> Es ist davon auszugehen, dass zusätzlich zu den gemeldeten Fällen eine Dunkelziffer an nicht gemeldeten Problemen besteht. Selbst wenn diese ein Zehn- oder Hundertfaches der aktuellen Meldungen betragen würden, läge der Anteil Meldungen an den erteilten Auskünften immer noch im Promillebereich. Bei jährlich 2'000 Meldungen entspräche der Anteil Meldungen an den erteilten Auskünften 0.0035%.

weitreichenderen finanziellen Folgen oder Reputationsschäden (z.B. kein Abschluss eines Mietvertrages).

Die Konsumentenschutzorganisationen anerkennen einen gewissen theoretischen Nutzen der Bonitätsauskünfte im Sinne des Konsumentenschutzes (Schutz vor Überschuldung), stellen jedoch die aktuelle Geschäftspraxis generell in Frage und bemängeln die Intransparenz des Geschäftsmodells (welche Daten werden über wen wie lange gespeichert), die undurchsichtige Berechnungsmethode, und mögliche falsche Personenidentifikationen und unkorrekte Daten, etc.. Handlungsbedarf orten sie auf verschiedenen Ebenen, wobei die Gesetzliche nur eine davon ist.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die Kenntnis und Sensibilität der Konsumentinnen und Konsumenten für die Thematik relativ gering ist, was sich im Erstaunen der Konsumentinnen und Konsumenten, darüber zeigt, wenn sie von der Erfassung ihrer Daten in einer Bonitätsdatenbank erfahren. An diesem Umstand haben sowohl die Konsumentinnen und Konsumenten als auch die Auskunftseien Anteil. Erstere durch Nicht-Lesen von Geschäftsbedingungen und relativ gedankenlosem Online-Shopping, und die Auskunftseien durch zurückhaltende Information, Geschäftsgeheimnisse (Score-Wertberechnung) und einer Branchenstruktur, welche für Außenstehende nicht einfach erkennbar ist.

## 5 Rechtliche Rahmenbedingungen

### 5.1 Generelle Bemerkungen

Aktuell gibt es in der Schweiz keine spezialgesetzliche Regelung, welche die Tätigkeiten von Wirtschaftsauskunfteien regeln würde. Die rechtliche Beurteilung des Geschäftsmodells der Wirtschaftsauskunfteien und dessen Konsequenzen für natürliche und juristische Personen erfolgt auf der Basis der Grundsätze des aktuell geltenden Datenschutzgesetzes (DSG), einzelner Grundsätze aus dem E-DSG sowie des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG).

### 5.2 Grundsätze des geltenden Datenschutzgesetzes (DSG)

Jede Bearbeitung von Personendaten muss grundsätzlich den Anforderungen des Datenschutzgesetzes genügen. Der Inhaber oder die Inhaberin einer Datensammlung trägt die Verantwortung dafür, welche Daten in eine Datensammlung aufgenommen und wozu diese Daten verwendet werden. Als Inhaber einer Datensammlung verstehen sich private Personen – natürliche oder juristische – oder Bundesorgane, die über den Zweck und den Inhalt einer Datenbearbeitung entscheiden. Bei jeder Datenbearbeitung müssen die folgenden Grundsätze der Artikel 4 und 5 des DSG beachtet werden.

- **Rechtmässigkeit (Art. 4 Abs. 1 DSG):** Personendaten dürfen nur rechtmässig beschafft und bearbeitet werden. Dies bedeutet unter anderem, dass Personendaten weder durch Täuschung, Gewalt, Arglist oder Drohung beschafft oder bearbeitet werden dürfen.
- **Treu und Glauben (Art. 4 Abs. 2 DSG):** Dies bedeutet konkret, dass bei der Bearbeitung von Personendaten ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten anzuwenden ist. Die Bearbeitung muss für die davon betroffene Person erkennbar sein. Angewendet auf das Geschäftsmodell der Auskunfteien bedeutet dies, dass die betroffene Person davon Kenntnis haben muss, dass über sie Bonitätsdaten bearbeitet und daraus Bonitätsauskünfte erstellt und erteilt werden. Auch sollte für die betroffene Person erkennbar sein, welche Daten in die Bewertung der Bonität einfließen. Gemäss dem Grundsatz von Treu und Glauben dürfen nicht beliebig Daten gesammelt, verknüpft und an Dritte weitergegeben werden.
- **Verhältnismässigkeit (Art. 4 Abs. 2 DSG):** Jede Datenbearbeitung bedeutet einen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Person, weshalb ein solcher Eingriff so gering wie möglich gehalten werden sollte. Bei der Prüfung und Analyse der aktuellen Geschäftspraktiken von Wirtschaftsauskunfteien betrifft der Grundsatz der Verhältnismässigkeit den Umfang sowie die Dauer der Datenerhebung, -bearbeitung und -weitergabe. Insbesondere sollte die Datensammlung sowohl inhaltlich wie auch zeitlich limitiert erfolgen, indem für die Abklärung der Bonität nur so viele Daten wie unbedingt notwendig und geeignet sind, erhoben, bearbeitet und weitergegeben werden.
- **Zweckmässigkeit (Art. 4 Abs. 3 DSG):** Grundsätzlich dürfen Daten nur zu dem Zweck erhoben und bearbeitet werden, der bei der Beschaffung angegeben wurde, oder der aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen ist. In Bezug auf die

Geschäftstätigkeit der Auskunfteien soll damit insbesondere verhindert werden, dass Daten zweckentfremdet werden, indem beispielsweise Informationen, die zum Zweck einer Bonitätsprüfung erhoben wurden, auch noch zu Auskunftszwecken über die Lebensumstände oder über private Interessen einer Person verwendet werden.

- **Transparenz (Art. 4 Abs. 4 DSGVO):** Dieser Grundsatz besagt, dass sowohl die Beschaffung von Daten wie auch der Zweck, zu welchem Daten erhoben werden, für die betroffene Person unter normalen Umständen erkennbar sein muss (Voraussehbarkeit). Das Erfordernis der Erkennbarkeit konkretisiert den Grundsatz von Treu und Glauben und bezweckt die Erhöhung der Transparenz der Datenbearbeitung. Insofern sind Auskunfteien verpflichtet, entsprechend über die Beschaffung und Verwendung von Daten sowie über ihre Tätigkeit transparent aufzuklären.
- **Richtigkeit (Art. 5 DSGVO):** Wer Personendaten bearbeitet, hat sich über deren Richtigkeit zu vergewissern. Im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Wirtschaftsauskunfteien ist von Bedeutung, welche Massnahmen diese ergreifen, um die Datenqualität hoch zu halten und wie sie mit Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsbegehren umgehen.
- **Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes (Art. 13 DSGVO):** Sollten diese Bearbeitungsgrundsätze verletzt werden, so stellt das aus Sicht des Datenschutzrechts eine Persönlichkeitsverletzung dar. Eine solche kann nur rechtmässig und erlaubt sein, wenn der Inhaber einer Datensammlung einen Rechtfertigungsgrund hat wie eine Einwilligung der betroffenen Person, bei überwiegendem öffentlichem oder privatem Interesse oder bei einer gesetzlichen Ermächtigung. Ein überwiegendes Interesse der bearbeitenden Person wie beispielsweise einer Auskunftei fällt insbesondere in Betracht, wenn diese zur Prüfung der Kreditwürdigkeit einer anderen Person weder besonders schützenswerte Personendaten gemäss Art. 3 lit. c DSGVO wie beispielsweise Daten über politische oder weltanschauliche Ansichten oder Daten zur Gesundheit noch Persönlichkeitsprofile<sup>48</sup> gemäss Art. 3 lit. d DSGVO bearbeitet, und zudem Dritten nur Daten bekannt gibt, die sie für den Abschluss oder die Abwicklung eines Vertrages mit der betroffenen Person benötigen (vgl. Art. 13 Abs. 2 lit. c DSGVO).

### 5.3 Grundsätze des Entwurfs DSGVO (E-DSG)

#### Generelle Tendenzen

Aktuell ist noch nicht klar, wann und wie der Gesetzesentwurf letztlich verabschiedet und umgesetzt werden wird. Gleichwohl soll der Entwurf im Rahmen der vorliegenden Studie auf zwei Ebenen berücksichtigt werden: Erstens, Betrachtung der generellen Tendenzen des E-DSG und insbesondere der Artikel zum Profiling (Art. 4 Ziff. f) und zur Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung (Art. 19 E-DSG), welche im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Wirtschaftsauskunfteien zentral sind. Zweitens im Falle, dass zusätzlicher

---

<sup>48</sup> Ein Persönlichkeitsprofil ist eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte einer Person erlaubt.

gesetzgeberischer Bedarf identifiziert würde, soll beurteilt werden, ob dieser und damit die Aktivitäten der Auskunftsteilen mit dem E-DSG bereits genügend abgedeckt sind.

Grundsätzlich soll im E-DSG die **Informationspflicht** verstärkt werden. Gemäss Art. 17 E-DSG muss der Verantwortliche, sprich die Auskunftsteil, die betroffene Person über die Beschaffung von Personendaten informieren, insbesondere auch wenn die Daten nicht bei der betroffenen Person beschafft werden. Der Verantwortliche hat dabei insbesondere diejenigen Informationen mitzuteilen, die erforderlich sind, damit die betroffene Person die ihr zustehenden Rechte wahrnehmen kann und damit eine transparente Datenbearbeitung gewährleistet ist. Gleichzeitig sind in Art. 18 E-DSG verschiedene Ausnahmeregelungen enthalten, bei welchen die Informationspflicht wieder entfällt und somit relativiert wird.

Der Entwurf zum Datenschutzgesetz E-DSG verstärkt die anwendbaren Bestimmungen zum Rechtfertigungsgrund bezüglich Prüfung der Solvenz von betroffenen Personen. Art. 27 Abs. 2 lit. c E-DSG nennt als **Rechtfertigungsgrund** ein überwiegendes Interesse des Verantwortlichen, wenn er Personendaten zur Prüfung der Kreditwürdigkeit der betroffenen Person bearbeitet. Dabei darf es sich aber weder um ein Profiling noch um besonders schützenswerte Personendaten handeln, und die Daten dürfen Dritten nur bekannt gegeben werden, wenn diese die Daten für den Abschluss oder die Abwicklung eines Vertrages mit der betroffenen Person benötigen. Zudem muss die betroffene Person volljährig und die Daten dürfen nicht älter als 5 Jahre sein.

Zudem soll künftig das E-DSG **nur noch auf natürliche Personen anwendbar** sein. Die Daten juristischer Personen werden, wie auch in der DSGVO, nicht mehr geschützt sein. Da wie in Kapitel 4.1 erwähnt, sich vor allem natürliche Personen von der Datenbearbeitung betroffen zeigen und sich bei den Konsumentenschutzorganisationen oder dem EDÖB melden, wird dies kaum Auswirkungen haben und sind die relevanten betroffenen Personen nach wie vor durch das Gesetz abgedeckt.

Im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Wirtschaftsauskunftsteilen sind, wie bereits erwähnt, insbesondere die Artikel 4 Ziff. f zu Profiling sowie der Artikel 19 E-DSG zur Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung zentral, weshalb sie in der vorliegenden Studie miteinbezogen werden. Es wird im Rahmen der rechtlichen Würdigung (vgl. Kapitel 6.1e)) überprüft, inwiefern die Tätigkeiten der Auskunftsteilen im Einklang mit diesen Artikeln stehen würden.

### **Profiling (Art. 4 Ziff. f)**

Der Begriff Persönlichkeitsprofil wird aufgehoben und an seiner Stelle wird im E-DSG der Begriff des „Profiling“ neu verwendet. Obwohl die beiden Begriffe sprachlich Ähnlichkeiten aufweisen, sind sie inhaltlich nicht deckungsgleich.

In Art. 4 Ziff. f) E-DSG wird der Begriff für Profiling wie folgt definiert: die Bewertung bestimmter Merkmale einer Person auf der Grundlage von automatisiert bearbeiteten Personendaten, insbesondere um die Arbeitsleistung, die wirtschaftlichen Verhältnisse, die Gesundheit, das Verhalten, die Vorlieben, den Aufenthaltsort oder die Mobilität zu analysieren oder vorherzusagen.

Der Begriff des Profiling findet in verschiedene weitere Artikel Eingang. Gemäss Art. 5 Abs. 6 E-DSG muss für das Profiling die Einwilligung der betroffenen Person ausdrücklich erfolgen. Ein blosses Sammeln von Daten stellt noch kein Profiling dar.<sup>49</sup>

### **Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung (Art. 19 E-DSG)**

Art. 19 Abs. 1 E-DSG sieht vor, dass der Verantwortliche (sprich die Auskunftfei) die betroffene Person über eine Entscheidung, die ausschliesslich auf einer automatisierten Bearbeitung, einschliesslich Profiling, beruht und die für sie mit einer Rechtsfolge verbunden ist oder die sie erheblich beeinträchtigt, informieren muss. Zudem ist in Art. 23 E-DSG verankert, dass bei einem Scoring informiert werden muss, welche Logik diesem zugrunde liegt.

### **Befugnisse des EDÖB (Beauftragten) und Sanktionsmöglichkeiten**

Die Revision DSG verstärkt die Befugnisse des EDÖB (Beauftragten) (Art. 43ff E-DSG). Dieser ist berechtigt, nach Abschluss einer Untersuchung Verfügungen zu erlassen, die für die Verantwortlichen verbindlich sind. Er kann zum Beispiel verfügen, dass eine Datenbearbeitung ganz oder teilweise angepasst, unterbrochen oder abgebrochen wird und dass Personendaten ganz oder teilweise gelöscht oder vernichtet werden (Art. 45 E-DSG).

Zudem wird der strafrechtliche Teil des DSG ausgebaut. Der Höchstbetrag der Bussen wird auf 250 000 Franken erhöht (Art. 54 E-DSG); die Liste der strafbaren Verhaltensweisen wird an die neuen Pflichten der Verantwortlichen angepasst. Es wird eine Übertretung bei Missachten von Verfügungen des Beauftragten eingeführt und der Beauftragte kann in Strafverfahren die Rechte eines Privatklägers wahrnehmen. Bei Übertretungen, die in einem Unternehmen begangen werden, können die Strafbehörden unter bestimmten Voraussetzungen darauf verzichten den Verantwortlichen strafrechtlich zu belangen. Stattdessen wird das Unternehmen zur Bezahlung der Busse verurteilt.

## **5.4 Rechtsprechung**

Generell kann festgehalten werden, dass zu Wirtschaftsauskunfteien und deren Tätigkeiten bisher nur sehr wenig bis gar keine Urteile ergangen sind. Es besteht daher im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten keine Rechtsprechungspraxis, an denen sich die verschiedenen involvierten Akteure – Konsumentenschutzorganisationen, der EDÖB aber auch Auskunftfeien – orientieren könnten.

In diesem Kontext das aktuellste und relevanteste Urteil ist das folgende:

**Entscheid Moneyhouse** (Urteil Bundesverwaltungsgericht A-4232/ 2015, ins. Absatz 5.2 und 5.3). Darin wird ausgeführt, welche Daten rechters sind und welche im Umkehrschluss nicht. Zudem stellt sich die Frage, welche Daten für Solvenzauskünfte über eine Person überhaupt

---

<sup>49</sup> Rosenthal (2017), Der Entwurf für ein neues Datenschutzgesetz. Was uns erwartet und was noch zu korrigieren ist, S. 9 ff.

relevant sind. Im Weiteren wird festgehalten, dass aus unterschiedlichen Quellen stammende Personendaten nicht in beliebigem Umfang gespeichert, verknüpft und reproduziert werden dürfen. Auch in der digitalisierten Gesellschaft soll die Privatsphäre Bestand haben, insbesondere wenn es sich um Datenbearbeitungen handelt, welche Rückschlüsse auf private Wohn- und Lebenssituationen zulässt und somit zu Persönlichkeitsprofilen führt. Moneyhouse wurde in der Folge vom Bundesverwaltungsgericht verpflichtet, diverse Daten und Links, welche nicht bonitätsrelevant sind, die jedoch als profilbildend zu beurteilen sind und für welche keine Einwilligung der betroffenen Personen vorliegen, zu löschen. Zudem musste Moneyhouse durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Bonitätsauskünfte sowohl inhaltlich richtig sind und zudem nur an Kunden erteilt werden, die ein berechtigtes Interesse nachweisen können.

Ein weiteres Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erging im Jahr 2009, zu finden unter A-7040/2009, insbesondere Erwägung 3.3.3. Darin wird die sogenannte «**Sphärentheorie**» angewendet, welche von einer Dreiteilung der Lebensbereiche des Menschen ausgeht und den Geheim- oder Intimbereich, den Privatbereich sowie den Gemein- oder Öffentlichkeitsbereich unterscheidet. Es stellt sich dabei die Frage, inwieweit Auskunfteien im Rahmen ihrer Tätigkeiten die Privat- oder allenfalls auch die Geheimsphäre von Personen tangieren. Im Jahr 2007 erging ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, zu finden unter A-4086/2007, das sich zur Dauer und Qualität der **Datenaufbewahrung** äussert. Es wurde darin festgehalten, dass Wirtschaftsauskunfteien Handelsregisterdaten zeitlich unbegrenzt aufbewahren dürfen, da ein öffentliches Wiederverbreitungsinteresse besteht.

## 5.5 Grundsätze des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)

Da es sich bei der betroffenen Person sowohl um eine natürliche als auch eine juristische Person (ein Unternehmen) handeln kann, gilt es für Letztere auch das Thema des unlauteren Wettbewerbs zu prüfen. Das Gesetz bezweckt, den lautereren und unverfälschten Wettbewerb im Interesse aller Beteiligten zu gewährleisten. Im Besonderen geht es um folgende Grundsätze:

- **Art. 2 UWG** bestimmt im Grundsatz, dass jedes täuschende oder in anderer Weise gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossende Verhalten oder Geschäftsgebaren, welches das Verhältnis zwischen Mitbewerbern oder zwischen Anbietern und Abnehmern beeinflusst, als unlauter und widerrechtlich zu bezeichnen ist. Auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand angewendet bedeutet dies, dass die Auskunfteien bei der Prüfung der Bonität von juristischen und natürlichen Personen darauf achten müssen, dass sie keine unvollständigen oder falschen Informationen über diese verbreiten, die zu Wettbewerbsnachteilen unter Mitbewerbern führen können.
- Gemäss **Art. 3 Abs. 1 lit. a und b UWG** handelt insbesondere unlauter, wer andere Mitbewerber oder Marktteilnehmer oder deren Waren, Werke, Preise oder ihre Geschäftsverhältnisse durch unrichtige, irreführende oder unnötig verletzende Äusserungen herabsetzt. In diesem Zusammenhang können auch Informationen von Auskunfteien bezüglich Kreditwürdigkeit einer Unternehmung wie Zahlungsausfallwahrscheinlichkeit oder Konkurs-



wahrscheinlichkeit zu einem Wettbewerbsnachteil führen, weshalb im Rahmen der rechtlichen Würdigung auch diese Grundsätze betrachtet werden.

Ein ungenaues oder falsches Scoring kann eine natürliche oder juristische Person in ihrer Vertragsfreiheit behindern, und somit den generellen Grundsatz von Art. 2 wie auch in gravierenden Fällen denjenigen von Art. 3 UWG verletzen.

## 6 Rechtliche Würdigung

Die Ergebnisse aus den durchgeführten und in Kapitel 3 erläuterten Gesprächen werden entlang der folgenden datenschutzrechtlichen Grundsätze analysiert:

- **Datenerhebung, -bearbeitung, -speicherung und -vertrieb:** Beurteilung anhand der Grundsätze der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Treu und Glauben, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit gemäss dem DSG. Ist die Bearbeitung der Daten rechtmässig und zweckmässig? Ist es für die betroffenen Personen erkennbar und nachvollziehbar, dass Daten über sie erhoben werden, und wenn ja welche? Sind Datenquellen und Berechnungsmethoden des Score-Werts transparent und nachvollziehbar? Zudem wird beurteilt, ob Profiling und die Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung gemäss E-DSG künftig auf die Tätigkeiten der Auskunftseien einen Einfluss haben werden.
- **Datenqualität und -sicherheit:** Beurteilung anhand des Grundsatzes der Richtigkeit. Treffen die Auskunftseien alle notwendigen Massnahmen, damit dieser Grundsatz des DSG entsprechend erfüllt wird?
- **Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung:** Beurteilung anhand des Grundsatzes von Treu und Glauben und der Transparenz sowie anhand des Rechts auf Auskunft, Berichtigung und Löschung. Wie und wann wird den betroffenen Personen mitgeteilt, dass Daten über sie gesammelt und verarbeitet werden? Haben die betroffenen Personen die Möglichkeit, von ihrem Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung von Daten Gebrauch zu machen?

Bei den jeweiligen Grundsätzen wird einerseits die in den Gesprächen eingebrachte Sichtweise der Konsumentenschutzorganisationen, welche die betroffenen Personen vertreten und des EDÖB als auch jene der Wirtschaftsauskunftseien widergegeben sowie ein Fazit aus Sicht der Studienautoren gezogen.

### 6.1 Datenerhebung, -bearbeitung,-speicherung und -vertrieb

#### a) Grundsatz der Rechtmässigkeit sowie der Zweckmässigkeit gemäss DSG

Aus Sicht der Konsumentenschutzorganisationen sind die Grundsätze der Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit nicht befolgt, da sie der Beschaffung der Daten nicht selbst zustimmen und nicht direkt von den Auskunftseien darüber in Kenntnis gesetzt werden. Den betroffenen – insbesondere natürlichen – Personen ist nicht klar, dass überhaupt und konkret welche Daten zu welchem Zweck über sie erhoben werden.

Aus der Sicht der Auskunftseien sind beide Grundsätze erfüllt. Sie erheben die Daten aus öffentlich zugänglichen Registern oder von Unternehmen, die ihrerseits die betroffenen Personen in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen informieren. Sie verwenden diese zum Zweck der Erstellung von Bonitätsauskünften im Zusammenhang mit einem Vertragsabschluss und zu keinen weiteren Zwecken. Die Auskunftseien prüfen aber lediglich stichprobeweise, ob bei

ihren Kunden tatsächlich ein Interessensnachweis und mithin ein Rechtfertigungsgrund vorliegt.

Aus Sicht der Studienautoren konnte basierend auf den Gesprächen mit den Auskunftsteilen nicht festgestellt werden, dass die Grundsätze der Rechtmässigkeit sowie der Zweckmässigkeit nicht erfüllt sind. Die Erhebung und Bearbeitung von Daten erfolgt zur Prüfung der Kreditwürdigkeit einer Person im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Vertrages, wie in Art. 13 Abs. 2 lit. c DSGVO vorgesehen. Es wurden keine Anhaltspunkte dazu gefunden, dass die Daten unzulässig verwendet würden. Die Sichtweise der Konsumentenschutzorganisationen rührt auch daher, dass zum Teil bei den betroffenen Personen Unkenntnis darüber besteht, welche Daten öffentlich zugänglich verfügbar sind und von den Auskunftsteilen rechtmässig bearbeitet werden dürfen. Aus Sicht der Studienautoren besteht demzufolge kein zusätzlicher Regelungsbedarf, aber ein Informationsbedarf durch die verschiedenen mit dem Thema befassten Akteure (allen voran die Auskunftsteile, aber auch die Konsumentenschutzorganisationen als Schnittstellen zu den betroffenen Personen und der EDÖB, welcher bereits Informationen aufgeschaltet hat).

#### **b) Grundsatz von Treu und Glauben und Transparenz bei der Datenerhebung gemäss DSGVO**

Aus Sicht der Konsumentenschutzorganisationen ist bei der Datenerhebung insbesondere der Grundsatz von Treu und Glauben sowie der Transparenz nicht erfüllt. Sie erachten die Information der betroffenen Personen, dass Daten über sie erhoben werden, als ungenügend. Die betroffenen Personen haben der Beschaffung der Daten nicht selber zugestimmt und werden von den Auskunftsteilen nicht direkt darüber in Kenntnis gesetzt, dass über sie eine Bonitätsauskunft erteilt wurde.

Aus Sicht der Auskunftsteile sind beide Grundsätze sowohl bei der Datenerhebung als auch dem -vertrieb erfüllt. Sie stellen sich auch auf den Standpunkt, dass die Datenerhebung für die betroffene Person erkennbar ist. Diejenigen, welche den Auskunftsteilen Daten zu den Zahlungserfahrungen liefern, teilen den betroffenen Personen in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) mit, dass sie Daten an Dritte (u.a. Auskunftsteile) weitergeben können. Aus Sicht der Auskunftsteile haben die betroffenen Personen somit die Möglichkeit über die AGBs von der Datenbeschaffung und -bearbeitung Kenntnis zu erlangen. Beim Datenvertrieb, dem Erteilen von Bonitätsauskünften bestätigen die Bezüger von Bonitätsauskünften in einem Vertrag mit der Auskunftsteil, dass sie grundsätzlich aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit (z.B. Online-Handel) ein berechtigtes Interesse an der Einholung von Bonitätsauskünften haben. Zudem sind die Kunden von Auskunftsteilen angehalten, ihre potenziellen Vertragspartner (die betroffenen Personen) in den AGBs darüber zu informieren, dass zur Prüfung der Solvenz vor Vertragsabschluss eine Bonitätsauskunft eingeholt werden kann.

Aus Sicht der Studienautoren sind die Grundsätze von Treu und Glauben und der Transparenz bei der Datenerhebung gemäss dem aktuellen Geschäftsmodell der Auskunftsteile gleichwohl nicht erfüllt. Die mangelnde Transparenz kommt massgeblich dadurch zustande, dass es zwischen der Auskunftsteil und der betroffenen Person keine direkte Vertragsbeziehung gibt. Die betroffene Person wird nur indirekt über Vertragspartner der Auskunftsteile – Datenlieferanten

und Bezüger von Bonitätsauskünften – über die Weitergabe von Informationen zu Zahlungserfahrungen und über das Einholen von Bonitätsauskünften informiert. Eine Information darüber in den AGBs erachten die Studienautoren als unzureichend. Analog zu der für die Auslegung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen vom Bundesgericht entwickelten Ungewöhnlichkeitsregel<sup>50</sup>, müsste noch explizit mitgeteilt werden, dass die Bonität speziell geprüft wird und wie.

Das DSG enthält bereits Regelungen zu Treu und Glauben sowie zur Transparenz. Zudem sieht das E-DSG vor, die Informationspflicht des Datenverantwortlichen zu verstärken. Somit wäre auf gesetzlicher Ebene die Informationspflicht verankert. Hingegen sollte die konkrete Umsetzung und Durchsetzung allenfalls auch mit alternativen Regulierungsmodellen (vgl. Kapitel 7) noch verbessert werden.

### **c) Grundsatz der Verhältnismässigkeit gemäss DSG**

Dieser Grundsatz besagt, dass nur so viele Daten wie nötig und so wenige wie möglich erhoben und bearbeitet werden sollen. Zudem sollen Daten nur solange aufbewahrt werden, wie es der Zweck erfordert. Da im DSG selbst nicht explizit geregelt ist, wie lange Daten aufbewahrt werden dürfen, gibt es hier keine verbindliche gesetzliche Grundlage. Die Dauer geht von 5 bis 10 oder 20 Jahren.

Der EDÖB hat sich mit der Verhältnismässigkeit der Aufbewahrungsdauer von Personendaten, welche aus dem Betreibungsregister stammen, im Rahmen einer Sachverhaltsabklärung 2009 beschäftigt. Gestützt auf seine Erkenntnisse hat er, wie in Kapitel 3.2e) beschrieben, eine Praxis zu den Aufbewahrungsfristen entwickelt.

Aus der Sicht des EDÖB und teilweise auch der Konsumentenschutzorganisationen sammeln die Auskunftsteile tendenziell zu viele Daten und insbesondere auch solche, die zur Beurteilung der Bonität bzw. der Solvenz einer Person nicht notwendig sind. Dies war insbesondere Gegenstand des Verfahrens gegen Moneyhouse, und das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil diesbezüglich profilbildenden Verknüpfungen Grenzen gesetzt (vgl. Kapitel 5).

Gemäss den Auskunftsteilen löschen diese in der Regel Daten, welche zur Einschätzung der Bonität nicht mehr gebraucht werden aus ihrer Datenbank, wenn sie veraltet oder sonst nicht mehr aktuell sind. Zudem bestätigen sie, dass sie ältere Informationen in der Scorewertberechnung weniger gewichten. Von den Auskunftsteilen werden Informationen wie Name, Vorname, Geburtsdatum und Wohnadresse, evtl. ergänzt durch Telefonnummer und Email-Adresse zur Identifikation von natürlichen Personen erhoben und bearbeitet, jedoch keine besonders schützenswerten Daten wie Gesundheit, politische Gesinnung, etc. oder Persönlichkeitsprofile. Die profilbildende Verknüpfung von Daten wird nicht respektive nicht mehr betrieben. Bei juristischen Personen geschieht die Identifikation primär mit Daten aus öffentlichen Registern wie

---

<sup>50</sup> Die Ungewöhnlichkeitsregel besagt, dass alle ungewöhnlichen Klauseln, auf welche die schwächere oder weniger geschäftserfahrene Partei nicht gesondert aufmerksam gemacht wird, von der generellen Zustimmung ausgenommen sind.

dem Handelsregister und daher verstösst die Datensammlung nicht gegen die Grundsätze des Datenschutzgesetzes.

Aus Sicht der Studienautoren konnte auf Basis der Gespräche mit den Auskunftsteilen nicht festgestellt werden, dass von diesen zu viele und insbesondere nicht bonitätsrelevante Daten gesammelt werden. Mit dem Urteil Moneyhouse wurde auch das darin kritisierte Verhalten geändert und die publizierten Daten reduziert. Ein Verstoss gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip konnte nicht festgestellt werden, und die diesbezüglichen Vermutungen bzw. Befürchtungen der Konsumentenschutzorganisationen und des EDÖB haben sich nicht bestätigt. Ein zusätzlicher Regelungsbedarf zur Verhältnismässigkeit besteht nicht.

**d) Grundsatz der Transparenz bei der Methodenanwendung (Datenbearbeitung) gemäss DSG**

Alle Auskunftsteile berechnen einen sog. Score-Wert, der umso höher ausfällt, je besser die Bonität der betroffenen Person ist. Rein rechtlich verstösst die Berechnung eines Score-Werts nicht gegen das DSG. Der Score-Wert selbst stellt kein Persönlichkeitsprofil dar. Allenfalls bilden die Informationen, aus welchen der Score-Wert berechnet wird, ein Persönlichkeitsprofil. Gemäss den Informationen der Auskunftsteile sind die Informationen zur Zahlungserfahrung ausschlaggebend bei der Berechnung des Score-Werts. Informationen zu Wohnverhältnissen, Gehalt, etc. fliessen nicht in die Berechnung des Score-Werts ein.

In Deutschland hat der Bundesgerichtshof im Urteil vom 28.01.2014 (VI ZR 156/13) entschieden, dass zwar die personenbezogenen, insbesondere kreditrelevanten gespeicherten Daten, welche in die Score-Wertberechnung einfließen, mitzuteilen sind, nicht aber die abstrakte Methode der Score-Wertberechnung.

Aus Sicht der Studienautoren ist für die betroffenen Personen nicht nachvollziehbar, wie der Score-Wert (genaue Definition und Gewichtung der Variablen) berechnet wird. Zudem sind die Score-Wertberechnungen der Auskunftsteile unterschiedlich, was die Nachvollziehbarkeit für die Betroffenen zusätzlich erschwert. Gleichwohl ist festzuhalten, dass es sich bei der Berechnung des Score-Werts um ein Geschäftsgeheimnis handelt. Es gilt dabei zwischen diesem und einem überwiegenden öffentlichen Interesse abzuwägen. Ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht aus Sicht der Studienautoren analog zum Urteil in Deutschland an den verwendeten Daten. Das E-DSG greift diesen Aspekt auf. In Art. 23 Abs. 2 E-DSG ist festgehalten, dass die betroffene Person diejenigen Informationen erhält, die erforderlich sind, damit sie ihre Rechte geltend machen kann und eine transparente Datenbearbeitung gewährleistet ist. In jedem Fall werden ihr unter anderem folgende Informationen mitgeteilt: die bearbeiteten Personendaten (lit.b) und gegebenenfalls das Vorliegen einer automatisierten Einzelentscheidung sowie die Logik, auf der die Entscheidung beruht (lit.f) Zusätzlich könnten in diesem Bereich ebenfalls alternative Regulierungsmodelle sinnvoll sein (vgl. Kapitel 7).

### **e) Profiling und Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung gemäss E-DSG**

Wie in Kapitel 5.3 ausgeführt, sind die Themen Profiling und Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung aktuell Teil des Revisionsentwurfes des DSG. Ob und in welchem Umfang diese Begriffe letztlich zu geltendem Recht werden, ist momentan noch nicht klar, und es gilt die weitere Entwicklung der Revision des Datenschutzgesetzes abzuwarten.

Aktuell werden nach Angaben der Auskunftseien keine Persönlichkeitsprofile angelegt. Ob die Auskunftseien auch kein «Profiling» betreiben, hängt von der Auslegung des entsprechenden Artikels ab. Es stellen sich zwei Fragen:

- Was ist unter «automatisiert bearbeiteten Personendaten» und was unter «den wirtschaftlichen Verhältnissen», welche im E-DSG genannt werden, zu verstehen.
- Stellen Bonitätsauskünfte Informationen zu den wirtschaftlichen Verhältnissen dar?

Ein blosses Sammeln von Daten stellt noch kein Profiling dar, diese müssen automatisiert analysiert werden.

Der Artikel zur Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung verbietet automatisierte Einzelentscheide (Art. 19) nicht an und für sich. Hingegen besteht eine Informationspflicht, wenn es sich a) um einen Einzelentscheid handelt, b) Personendaten bearbeitet werden, c) der Entscheid vollständig von einer Maschine getroffen wird und d) der Entscheid für die betroffene Person mit einer Rechtsfolge oder einer erheblichen Beeinträchtigung verbunden ist. Die ersten beiden Bedingungen (a-b) sind bei den Tätigkeiten der Auskunftseien erfüllt. Bei der Entscheidungsfindung durch eine Maschine (c) stellt sich die Frage, wie die Tatsache ausgelegt wird, dass der Score-Wert maschinell berechnet wird, jedoch der Entscheid, ab welchem Wert zu welchen Konditionen ein Vertrag eingegangen wird, von einem Menschen getroffen wird. Die automatisierten Entscheide (d) sind nicht immer mit einer Rechtsfolge verbunden. Sie sind nur dann mit einer Rechtsfolge verbunden, wenn ein Vertrag nicht abgeschlossen oder z.B. nicht auf Rechnung eingekauft werden kann.

Die Auskunftseien stehen den beiden im Rahmen der vorliegenden Studie betrachteten Artikeln zu Profiling und der Informationspflicht bei einer automatisierten Entscheidung kritisch gegenüber.<sup>51</sup> Beide lassen viel Interpretationsspielraum und die konkrete Anwendung auf die Auskunftseien ist noch unklar. Grundsätzlich sind die Auskunftseien der Ansicht, dass die schweizerische Gesetzgebung nicht über die DSGVO hinausgehen sollte.

Aus der Sicht der Studienautoren kann nicht abschliessend beurteilt werden, ob die Tätigkeiten der Auskunftseien unter den «Profiling»-Begriff fallen. Dies hängt von dessen Auslegung ab. Die Anwendung des Artikels zur Informationspflicht bei einer automatisierten Einzelentscheidung beurteilen die Studienautoren so, dass die Auskunftseien zukünftig über Entscheide mit Rechtsfolge informieren und der betroffenen Person die Möglichkeit geben müssen, sich zum Entscheid zu äussern.

---

<sup>51</sup> Wie bereits erwähnt, stellt die Untersuchung grundsätzlich auf das bestehende DSG ab und ist die E-DSG nicht zentraler Untersuchungsgegenstand.

## 6.2 Datenqualität und Datensicherheit

### a) Grundsatz der Richtigkeit der verwendeten Daten gemäss DSG

Daten, welche erhoben, bearbeitet, aufbewahrt und auch miteinander verknüpft werden, müssen korrekt sein und der betroffenen Person zugeordnet werden können. Gemäss den Auskunfteien ist für sie die Qualität und somit die Richtigkeit der Daten von zentraler Bedeutung, weshalb sie ein eigenes Interesse an der Pflege ihrer Datenbanken haben. Die grösste Fehlerquelle bei Bonitätsauskünften ist die falsche Identifikation einer Person. Deshalb werden nebst Namen und Adresse einer Person auch Geburtsdatum, Telefonnummer oder Email-Adresse verwendet.

Gemäss den Konsumentenschutzorganisationen betreffen die meisten Beschwerden der betroffenen Personen gleichwohl die Korrektheit der Daten, insbesondere im Zusammenhang mit der Identifikation der Person.

Aus Sicht der Studienautoren gibt es angesichts der rund 57 Millionen erteilter Auskünfte pro Jahr relativ wenige Hinweise auf mangelnde Datenqualität. Trotzdem werden seitens der Konsumentenschutzorganisationen sowie der betroffenen Personen immer wieder auch die Qualität der Daten kritisiert. Falsche Daten, wie im Postulat Schwaab als Grund für den Bedarf stärkerer Regulierung vorgebracht, sind aber aufgrund der erhobenen Fakten nicht das Hauptproblem, obwohl die richtige Zuordnung bei einem kleinen Prozentsatz falsch sein kann und daher kontinuierlich verbessert werden sollte, um falsche Auskünfte weiter zu reduzieren.

Aus Sicht der Studienautoren jedoch kritisch betrachtet werden kann die Tatsache, dass die Datenbereinigung und damit die Qualitätssicherung teilweise an die betroffenen Personen ausgelagert werden. Persönliche Informationsmanagementsysteme (PIMS) erlauben den Abonentinnen und Abonnenten, dass sie ihre Daten jederzeit online einsehen und falsche Angaben melden können. Damit wird die Qualität der Datenbank verbessert. Auch Berichtigungsbegehren der betroffenen Personen führen letztendlich dazu, dass Auskunfteien Fehler korrigieren können. Gemäss den Auskunfteien erfolgt die Weiterleitung von Informationen und Auskünften in der Regel über verschlüsselte Kanäle und kaum mehr telefonisch. Dadurch kann davon ausgegangen werden, dass bei der Weiterleitung und Übertragung von Daten die Sicherheit und damit Richtigkeit der Daten gewährleistet ist. Ein zusätzlicher Regelungsbedarf zur Gewährleistung der Richtigkeit der Daten besteht aus Sicht der Studienautoren nicht.

### b) Grundsatz des lautereren Wettbewerbes gemäss dem UWG

Wie in Kapitel 5.5 erläutert, können die Geschäftspraktiken von Auskunfteien unter Umständen mit dem UWG, insbesondere mit Art. 2 und 3 kollidieren. Aufgrund der erhaltenen Rückmeldungen insbesondere seitens des EDÖB sowie des Schweizerischen Gewerbeverbandes kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund der aktuellen Geschäftspraktiken von Auskunfteien keine Kollisionen mit den Bestimmungen von Art. 2 und 3 UWG bekannt sind. Es sind keine entsprechenden Beschwerden von natürlichen oder juristischen Personen eingegangen: daher ist davon auszugehen, dass die Informationen der Wirtschaftsauskunfteien nicht zu einem Wettbewerbsnachteil für gewisse Marktteilnehmer führen. Aus Sicht der Studienautoren besteht daher unter diesem Titel kein Regelungsbedarf.

## 6.3 Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung

### a) Grundsatz von Treu und Glauben sowie der Transparenz gemäss DSG

Wie bereits unter Kapitel 4.1 erwähnt, ist den betroffenen Personen oft nicht bekannt, dass überhaupt und im Speziellen was für Daten über sie erhoben und verarbeitet werden, und auch nicht von wem. Öffentlich zugängliche Daten werden ohne vorherige Information der betroffenen Personen erhoben. Die Kunden von Auskunftsteilen informieren ihrerseits ihre Vertragspartner und Kunden im Rahmen ihrer Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), dass sie Bonitätsdaten beziehen und / oder Daten zu Zahlungserfahrungen weitergeben. Da diese AGBs insbesondere von den Endverbrauchern oft nicht oder nur rudimentär zur Kenntnis genommen werden, entsteht bei den Konsumentinnen und Konsumenten der Eindruck, sie wüssten davon nichts. Die Auskunftsteile selber informieren die Endkunden nicht über die Datenerhebung und Bearbeitung.

Aus Sicht der Studienautoren ist in der Regel für die betroffene Person nicht ohne weiteres erkennbar, dass und insbesondere bei wem Daten über sie erfasst und bearbeitet werden. Dies wirkt sich auf die Geltendmachung der ihr zustehenden Rechte auf Auskunft, Berichtigung und Löschung aus.

### b) Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung gemäss DSG

Die grossen Auskunftsteile verfügen über interne Datenschutzbeauftragte gemäss Art. 11a Abs. 5 lit. e DSG, welche die Einhaltung der Grundsätze des Datenschutzgesetzes sicherstellen sollen (vgl. Ziffer 3.4).

Gemäss Art. 8 DSG kann jede Person vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden. Sie hat Anspruch auf Kenntnis aller über sie in der Datensammlung vorhandenen Daten einschliesslich der verfügbaren Angaben über die Herkunft der Daten, über den Zweck und gegebenenfalls über die Rechtsgrundlagen der Bearbeitung. Die Auskunft hat innerhalb von 30 Tagen schriftlich und in der Regel kostenlos zu erfolgen. Es dürfen zudem keine grossen Hürden wie beglaubigte Unterschrift oder dergleichen gesetzt werden.

Die Auskunftsteile selber aber auch weitgehend die Konsumentenschutzorganisationen geben an, dass Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsbegehren professionell und im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen entgegengenommen und erledigt werden. Die Fragen der Konsumentinnen und Konsumenten beziehen sich eher darauf, wie bei einem Auskunftsbegehren vorzugehen ist, als dass sie auf ein gestelltes Begehren keine Rückmeldung erhalten haben.

Insgesamt besteht bezüglich der Durchsetzung der Auskunfts- Berichtigungs- und Löschungsbegehren aus Sicht der Studienautoren kein Handlungsbedarf.



## 6.4 Fazit aus rechtlicher Sicht

Die meisten Grundsätze aus dem aktuell geltenden DSG sind grösstenteils eingehalten. Aus Sicht der Studienautoren wurden basierend auf den Gesprächen mit den Auskunftsteilen keine Hinweise gefunden, dass die Grundsätze der Rechtmässigkeit sowie der Zweckmässigkeit nicht erfüllt sind. Die Erhebung und Bearbeitung von Daten erfolgt zur Prüfung der Kreditwürdigkeit einer Person im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Vertrages. Auch werden gemäss den Auskunftsteilen keine besonders schützenswerten Daten bearbeitet oder Persönlichkeitsprofile erstellt. Mehrheitlich erfüllt ist der Grundsatz der Richtigkeit von Daten, wenn auch hier kontinuierlich Anstrengungen insbesondere zur korrekten Zuordnung der Daten unternommen werden sollten, um falsche Auskünfte weiter zu reduzieren. Die Geschäftspraktiken von Auskunftsteilen können unter Umständen mit dem Grundsatz des lautereren Wettbewerbes gemäss UWG, insbesondere mit Art. 2 und 3 kollidieren. Gestützt auf die Ergebnisse der geführten Gespräche mit Konsumentenschutzorganisationen, dem Schweizerischen Gewerbeverband sowie dem EDÖB gibt es dazu jedoch keine Hinweise.

**Handlungsbedarf besteht aus Sicht der Studienautoren beim Grundsatz der Transparenz und von Treu und Glauben** auf der Ebene der Datenerhebung (Voraussehbarkeit der Beschaffung für die betroffene Person), der Datenbearbeitung (verwendete Variablen) und dem Datenvertrieb (Kenntnis über das Einholen einer Bonitätsauskunft).

Die mangelnde Transparenz hängt auch damit zusammen, dass kaum übersichtlich aufbereitete Informationen zur Marktstruktur (Anzahl und Art der in der Schweiz aktiven Auskunftsteilen) und der Tätigkeit der Auskunftsteilen (Daten selbst aufbereiten oder bloss Wiederverkäufer) bestehen. Zudem stehen die Konsumentinnen und Konsumenten mit den Auskunftsteilen nicht direkt in einem Vertragsverhältnis. In diesem Bereich stehen sowohl die Auskunftsteilen, indem sie stärker über ihre Tätigkeit informieren, als auch die Konsumentinnen und Konsumenten, indem sie die AGB bei Vertragsabschluss lesen, in der Pflicht. Auch die Anbieter von Waren und Dienstleistungen sind gefordert, transparenter darzustellen, dass sie unter Umständen Daten an Auskunftsteilen weitergeben oder Bonitätsauskünfte von diesen beziehen. Dies müsste in den AGBs entsprechend der für die Auslegung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen von der Gerichtspraxis entwickelten Ungewöhnlichkeitsregel deutlich und gut sichtbar gekennzeichnet werden, so wie das dann bei Eröffnung eines Inkassoverfahrens explizit gemacht wird.

Das E-DSG leistet in verschiedenen Bereichen bereits einen Beitrag zu verstärkter Transparenz. Art. 17 E-DSG sieht eine verstärkte Informationspflicht vor, zudem ist in Art. 19 E-DSG eine Informationspflicht bei automatisierten Einzelentscheidungen angedacht und in Art. 23 Abs. 2 E-DSG eine Information der betroffenen Person über die bearbeiteten Personendaten und gegebenenfalls das Vorliegen einer automatisierten Einzelentscheidung sowie die Logik, auf der die Entscheidung beruht.

## 7 Auslegeordnung: Ergänzende Mechanismen zur Durchsetzung der Datenschutzgrundsätze

### 7.1 Einleitung

In Art. 4 und 5 DSGVO sind die wichtigsten Grundsätze zur Bearbeitung von Personendaten festgelegt. Ergänzend zu diesen Grundsätzen, sind Mechanismen denkbar, welche insbesondere dazu dienen, die festgestellte mangelnde Transparenz zu verbessern und den bereits bestehenden Transparenzgrundsatz (Art. 4 Abs. 4 DSGVO) besser umzusetzen. Die Auslegeordnung gibt einen Überblick über mögliche Mechanismen, deren bestehender Anwendung, über eine mögliche Umsetzung im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit der Auskunftsteilen und über allenfalls bereits angedachte Lösungen im E-DSG. Ob derartige Mechanismen opportun sind, ob sie auf freiwilliger oder verpflichtender Basis sein sollen und wie sie konkret ausgestaltet würden, ist eine politische Entscheidung.

### 7.2 Verstärkte Aufsicht

#### a) Modellbeschreibung

Eine Aufsicht beinhaltet die Kontrolle über das rechtskonforme Verhalten. Es wird dadurch sichergestellt, dass sich die beaufsichtigten Akteure an Vorgaben aus Gesetzen und Verordnungen halten. Eine Aufsicht kann verschiedene Ziele erfüllen. Sie kann die Funktionsfähigkeit eines entsprechenden Marktes (z.B. Finanzmarkt, Gesundheitsmarkt) sicherstellen und betroffene Akteure (z.B. Bankkunden) schützen. Die Aufsicht stützt sich auf eine gesetzliche Grundlage und wird von einem darin bezeichneten Organ wahrgenommen.

#### b) Anwendungsbeispiele

In Deutschland sind die Auskunftsteile beaufsichtigt. In jedem Bundesland gibt es eine Datenschutzaufsichtsbehörde, welche für die datenschutzrechtlichen Belange aller Unternehmen und Behörden im entsprechenden Bundesland zuständig ist. So untersteht die Schufa, die grösste Auskunftsteil in Deutschland, dem Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit. Zudem gibt es eine Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, welche für die Bundesbehörden plus die Post- und Telekommunikationsunternehmen, aber ansonsten keine weiteren Unternehmen zuständig ist.<sup>52</sup>

Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde sind in der EU gesetzlich geregelt. Grundsätzlich regelt bereits die DSGVO in Art. 57 die Aufgaben der Aufsichtsbehörden. Darüber hinaus sind zusätzliche Aufgaben der Bundesbeauftragten für den Datenschutz im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) in Artikel 40 geregelt. Zusätzlich kann jedes Bundesland in seinem jeweiligen Datenschutzgesetz die Aufgaben weiter spezifizieren.

---

<sup>52</sup> [https://www.bfdi.bund.de/DE/Home/home\\_node.html](https://www.bfdi.bund.de/DE/Home/home_node.html) (02.08.2018)

In der Schweiz ist eine gesetzlich verankerte Aufsicht aus anderen Branchen bekannt. Bewilligte Banken und Effekthändler unterstehen der Aufsicht durch die FINMA.<sup>53</sup> Die FINMA überprüft im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit die Prozesse der Kreditvergabe bei den Banken mit Blick auf ein angemessenes Risikomanagement sowie die erforderliche Unterlegung mit Eigenmitteln. Dabei verfügt die FINMA über weitreichende Kompetenzen: Neben vorsorglichen Massnahmen kann sie beispielsweise Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands anordnen, die Bewilligung entziehen, unerlaubt tätige Gesellschaften liquidieren, Berufsverbote verhängen und Gewinne einziehen, die im Widerspruch zu den Aufsichtsvorschriften erzielt worden sind. Gegenüber den Wirtschaftsauskunfteien hat die FINMA keine Aufsichtsfunktion.<sup>54</sup>

Weitere Aufsichtsmodelle finden sich im Gesundheitsbereich. Die Aufsicht über die Versicherer, welche die Grundversicherung anbieten, wird vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) ausgeübt. Die Aufsicht über die Zusatzversicherungen, die unter das Privatversicherungsrecht fallen, obliegt dagegen der Finanzmarktaufsicht (FINMA).

### **c) Mögliche Übertragung auf Auskunfteien in der Schweiz**

In der Schweiz ist bezüglich datenschutzrechtlicher Aspekte der EDÖB zuständig. Dieser hat aber aktuell relativ wenig Ressourcen und Kompetenzen, um eine eigentliche Aufsichtsfunktion wahrzunehmen. Im E-DSG sind zusätzliche Kompetenzen für den EDÖB angedacht, wodurch die Aufsicht verstärkt werden dürfte. Wie bereits erwähnt, könnte er zum Beispiel verfügen, dass eine Datenbearbeitung ganz oder teilweise angepasst, unterbrochen oder abgebrochen wird und dass Personendaten ganz oder teilweise gelöscht oder vernichtet werden.

Wie die Aufsicht genau auszugestalten wäre, ist letztendlich eine politische Entscheidung. Durch Massnahmen wie regelmässige Reportings durch die Auskunfteien insbesondere zu den als kritisch eingestuften Aspekten ihrer Geschäftstätigkeit oder einzureichende wissenschaftliche Gutachten zu den Scoring-Verfahren (vgl. Kapitel 7.3) zu Händen der Aufsichtsbehörde sowie die Publikation der Ergebnisse von Reportings könnte die Transparenz erhöht werden. Auch könnte geprüft werden, ob es zusätzlich / ergänzend zum EDÖB eine spezifische Aufsicht für diesen Wirtschaftszweig bedarf wie dies bei den Banken durch die FINMA oder im Gesundheitsbereich der Fall ist

Eine verschärfte Form der Aufsicht wäre eine Zulassung bzw. Bewilligungspflicht: Ähnlich wie bei den Banken könnte festgelegt werden, dass Auskunfteien nur tätig werden dürfen, wenn sie eine Bewilligung haben. Diese würden sie nur erhalten, wenn sie nachweisen, dass sie bestimmte Anforderungen (vgl. unten zum Verhaltenskodex) erfüllen.

Zusätzlich könnten Sanktionsmöglichkeiten wie z.B. Bussen bei nicht konformer Erfüllung der Geschäftstätigkeiten die Aufsicht noch wirksamer machen. Derartige Sanktionen sind im E-DSG vorgesehen.

---

<sup>53</sup> Den regulatorischen Rahmen der Überwachung bilden insbesondere das Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG), das Bankengesetz (BankG), das Börsengesetz (BEHG) sowie dazugehörige Ausführungsbestimmungen.

<sup>54</sup> Entsprechend führt die FINMA auch keine Aufsicht oder Prüfung von Scoringverfahren durch.

## 7.3 Information zur Logik des Scoring-Verfahrens

### a) Modellbeschreibung

Da, wie beschrieben, die einbezogenen Variablen und Berechnungsmethoden für die betroffenen Personen nicht nachvollziehbar sind, könnte eine unabhängige Stelle das Scoring-Verfahren der Auskunftsteien prüfen. Wobei dies nicht bedeutet, dass die Berechnungsmethode einer breiten Öffentlichkeit publik gemacht wird. Scoring Verfahren zählen zu den Geschäftsgeheimnissen der Auskunftsteien. Als unabhängige «Prüfstelle» der Scoring-Verfahren kommen verschiedene Akteure in Frage, unter anderem eine Aufsichtsbehörde.

### b) Anwendungsbeispiele

Das Scoring-Verfahren der Schufa, der grössten deutschen Auskunftstei, wird regelmässig von Universitäten und unabhängigen Fachinstituten überprüft.<sup>55</sup> Die Aufsichtsbehörden können Gutachten zum Scoring-Verfahren einholen. Darin wird die mathematische Korrektheit des Verfahrens geprüft. Eine gesetzlich verankerte Pflicht zur Offenlegung des Verfahrens besteht jedoch in Deutschland nicht.

Der Bundesgerichtshof (BGH) in Karlsruhe hat Anfang 2014 dazu festgestellt, dass es sich bei dem Schufa-Scoreverfahren um ein schützenswertes Geschäftsgeheimnis handelt. Zu den als Geschäftsgeheimnis geschützten Inhalten zählen demnach die Elemente, welche in die Berechnung einfließen und deren Gewichtung bei der Ermittlung des Wahrscheinlichkeitswertes und die Bildung von Vergleichsgruppen als Grundlage von Scorekarten.<sup>56</sup>

Allerdings enthielt das Bundesdatenschutzgesetz vor der Einführung der DSGVO einen spezifischen Artikel zum Scoring. (Art. 28b)<sup>57</sup>, in welchem festgehalten war, dass dem Wahrscheinlichkeitswert ein wissenschaftlich anerkanntes mathematisch-statistisches Verfahren zugrunde liegen muss, und dass die verwendeten Daten erheblich für die Berechnung der

<sup>55</sup> <https://www.schufa.de/de/ueber-uns/daten-scoring/scoring/transparente-scoreverfahren/>

<sup>56</sup> Die SCHUFA weist zudem darauf hin, dass öffentlich bekannte Scoreverfahren, die Gefahr bergen, manipuliert zu werden.

Ronatas Akos, Hiss Stefanie (2008), Das Kreditrating von Verbrauchern und Unternehmen und die Suprime-Krise in den USA mit Lehren für Deutschland

<sup>57</sup> Zum Zweck der Entscheidung über die Begründung, Durchführung oder Beendigung eines Vertragsverhältnisses mit dem Betroffenen darf ein Wahrscheinlichkeitswert für ein bestimmtes zukünftiges Verhalten des Betroffenen erhoben oder verwendet werden, wenn:

- die zur Berechnung des Wahrscheinlichkeitswerts genutzten Daten unter Zugrundelegung eines wissenschaftlich anerkannten mathematisch-statistischen Verfahrens nachweisbar für die Berechnung der Wahrscheinlichkeit des bestimmten Verhaltens erheblich sind,
- im Fall der Berechnung des Wahrscheinlichkeitswerts durch eine Auskunftstei die Voraussetzungen für eine Übermittlung der genutzten Daten nach § 29 und in allen anderen Fällen die Voraussetzungen einer zulässigen Nutzung der Daten nach § 28 vorliegen,
- für die Berechnung des Wahrscheinlichkeitswerts nicht ausschließlich Anschriftendaten genutzt werden,
- im Fall der Nutzung von Anschriftendaten der Betroffene vor Berechnung des Wahrscheinlichkeitswerts über die vorgesehene Nutzung dieser Daten unterrichtet worden ist; die Unterrichtung ist zu dokumentieren.

Wahrscheinlichkeit des bestimmten Verfahrens sein müssen. Zudem war ausdrücklich erwähnt, dass für die Berechnung des Wahrscheinlichkeitswerts nicht ausschliesslich Anschriftsdaten verwendet werden dürfen. Mit der Einführung der DSGVO wurde dieser Artikel aus dem nationalen Gesetz gestrichen.<sup>58</sup>

### **c) Mögliche Übertragung auf Auskunftsteien in der Schweiz**

Übertragen auf die Schweiz könnten die vier grossen Wirtschaftsauskunfteien, welche selbst basierend auf Scoringverfahren Bonitätsauskünfte erstellen, diese in regelmässigen Abständen überprüfen lassen und die Gutachten einer unabhängigen Behörde, zum Beispiel dem EDÖB unterbreiten. Auch in diesem Bereich ist mit dem Art. 23 Abs. 2 lit. f) bereits verstärkte Transparenz angedacht, indem der betroffenen Personen im Rahmen des Auskunftsrechts mitgeteilt werden müsste, ob gegebenenfalls ein automatisierter Einzelentscheid vorliegt sowie auf welcher Logik dieser Entscheid beruht.

Die Transparenz und das Vertrauen der betroffenen Personen in die Berechnungsmethode könnte so erhöht werden. Da es sich bei den Variablen und Gewichtungen des Verfahrens um Geschäftsgeheimnisse handelt, werden die Auskunftsteien diese kaum offenlegen, sondern sich, wie in Deutschland, auf die Korrektheit der mathematischen Berechnung beschränken. Ein gemeinsames Kommitment der Auskunftsteien, welche Variablen in die Bonitätsberechnungen einfließen und welche nicht, könnten Gegenstand eines branchenweiten Verhaltenskodex sein.

## **7.4 Branchenweiter Verhaltenskodex (Code of Conduct)**

### **a) Modellbeschreibung**

Ein Verhaltenskodex (Code of Conduct) ist eine Sammlung von Verhaltensweisen, welchen freiwillig zugestimmt wird. Im Gegensatz zu gesetzlichen Regelungen ist dessen Einhaltung nicht zwingend. Ein Code of Conduct ist vielmehr eine Selbstverpflichtung und unterliegt der Selbstkontrolle. Bei einem branchenweiten Code of Conduct liegt die Herausforderung darin, die Einhaltung und das Vermeiden von Abweichern sicherzustellen. Verschiedene Massnahmen wie Publizität, Verbandsausschluss, Labels usw. können zur Sicherstellung beitragen.

Codes of Conduct können Bestandteil eines Compliance Management Systems sein und in diesem Rahmen für die Mitarbeitenden eines Unternehmens verpflichtend. Codes of Conduct bestehen in diversen Branchen zu unterschiedlichsten Themen (z.B. Pressekodex, Sorgfaltspflicht der Banken).

---

<sup>58</sup> Gemäss dem Hessische Datenschutzbeauftragten sind die neuen Regelungen in der DSGVO weniger konkret als die ehemaligen im BDSG.

**b) Anwendungsbeispiele**

In Deutschland sind die Wirtschaftsauskunfteien zu einem Verband zusammengeschlossen und haben einen gemeinsamen Code of Conduct für die Prüf- und Löschfristen von personenbezogenen Daten abgeschlossen.<sup>59</sup> Diese Fristen finden sich z.T. auch in den Codes of Conduct der einzelnen Auskunfteien wieder.<sup>60</sup> Das Deutsche Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) sieht vor, dass Vereinigungen bzw. Verbände geeignete Verhaltensregelungen zur Förderung des Datenschutzes vereinbaren (§ 38a BDSG). Einen branchenweiten Datenschutzkodex (Code of Conduct) hat auch der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) als Dachorganisation der privaten Versicherer in Deutschland. Darin sind Verhaltensregeln für den Umgang mit personenbezogenen Daten festgehalten, insbesondere Datenerhebung, -verarbeitung (auch automatisierte) und -nutzung.<sup>61</sup>

Auch für Kredit-Ratingagenturen gibt es einen Code of Conduct.<sup>62</sup> Dieser wurde von der internationalen Organisation für Effektenhandel- und Börsenaufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions, IOSCO) veröffentlicht. Der Organisation gehören rund 200 Mitglieder an, hauptsächlich Aufsichtsbehörden, wie z.B. die Schweizer FINMA. Die italienische Niederlassung der CRIF<sup>63</sup> orientiert sich in ihrem Code of Conduct an jenem der IOSCO. In Italien gibt es zudem einen landesweiten Kodex für private Unternehmen, die Informationssysteme zu Konsumkrediten, Kreditwürdigkeit und Rechtzeitigkeit von Zahlungen führen.<sup>64</sup>

Zahlreiche Richtlinien und Vereinbarungen gibt es auch von der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg), u.a. zur Sorgfaltspflicht der Banken.

In eine ähnliche Richtung gehen Visionen oder Handlungsprinzipien, Wertesysteme etc.; diese sind jedoch unverbindlich und bleiben i.d.R. vage, ohne bspw. konkrete Fristen für Datenaufbewahrung zu nennen.<sup>65</sup>

<sup>59</sup> <http://www.handelsauskunfteien.de/index.php?id=47>

<sup>60</sup> vgl. z.B. Bisnode Deutschland, online unter [https://www.bisnode.de/globalassets/germany/pdf-dokumente/andere/bisnode\\_code-of-conduct.pdf](https://www.bisnode.de/globalassets/germany/pdf-dokumente/andere/bisnode_code-of-conduct.pdf) (23.07.2018).

<sup>61</sup> <https://www.gdv.de/resource/blob/23938/5c254ae7910086436f963d787c25a847/download-code-of-conduct-data.pdf>

<sup>62</sup> Code of conduct fundamentals for credit rating agencies, online unter <http://www.iosco.org/library/publications/pdf/IOSCPD180.pdf> (23.07.2018).

<sup>63</sup> CRIF Ratings S.r.l., CRIF Ratings transparency report for 2017 online unter [https://www.crifratings.com/media/1627/relazione-di-trasparenza-crif-ratings\\_2017en.pdf](https://www.crifratings.com/media/1627/relazione-di-trasparenza-crif-ratings_2017en.pdf) (23.07.2018).

<sup>64</sup> Vgl. Code of conduct and professional practice applying to information systems managed by private entities with regard to consumer credit, reliability, and timeliness of payments, online unter <https://www.garantepri- vacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1079077> (23.07.2018).

<sup>65</sup> Vgl. z.B. die Vision des internationalen Auskunfteien-Verbands ACCIS, online unter [http://accis.wpen- gine.com/wp-content/uploads/2018/06/ACCIS\\_Brochure-OurVisionForTheFuture\\_WEB.pdf](http://accis.wpen- gine.com/wp-content/uploads/2018/06/ACCIS_Brochure-OurVisionForTheFuture_WEB.pdf) (23.07.2018), oder die auf der Website publizierten Werte von Intrum Schweiz AG, online unter <https://www.intrum.ch/de/losun- gen-fur-unternehmen/uber-intrum/unsere-werte/> (23.07.2018).

### **c) Mögliche Übertragung auf Auskunfteien**

Alle Schweizer Auskunfteien verfügen in irgendeiner Form über interne Richtlinien, Ethik- oder Verhaltenskodexes, etc. Es besteht jedoch noch kein gemeinsames Kommitment der Branche. Ein gemeinsamer Kodex der Wirtschaftsauskunfteien, die in der Schweiz tätig sind, würde den Vorteil bieten, dass sich die Unterzeichnenden alle an denselben Regeln orientieren und gleichzeitig Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit geschaffen wird.

In Art. 10 E-DSG ist erwähnt, dass Berufs- und Wirtschaftsverbände, die nach ihren Statuten zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder befugt sind, sowie Bundesorgane dem EDÖB einen Verhaltenskodex vorlegen können. Dieser nimmt zu den Verhaltenskodizes Stellung und veröffentlicht seine Stellungnahmen.

Die Wirtschaftsauskunfteien könnten in einem derartigen Verhaltenskodex u.a. vereinbaren, welche Art von Daten in die Berechnung des Score-Werts einfließen. Aktuell verwenden die Auskunfteien unterschiedliche Variablen und es ist für die betroffene Person nicht transparent, welche Daten von wem wie bearbeitet werden. Ähnliche Vorgehensweisen gibt es auch im Umweltrecht, wo Branchenlösungen als Konkretisierung von unbestimmten Verhaltensvorschriften betrachtet werden.

## **7.5 (ISO)-Zertifizierung**

### **a) Modellbeschreibung**

Die Zertifizierung ist ein Verfahren, mit dessen Hilfe die Einführung bestimmter Anforderungen nachgewiesen wird. Zertifizierungen werden meist befristet von einer unabhängigen Zertifizierungsstelle vergeben, welche die Standards kontrolliert. Es gibt eine Vielzahl von Zertifizierungen, u.a. Zertifizierung eines Managementsystems, von Produkten oder Dienstleistungen, Zertifizierung der Informationssicherheit, etc.

Eine wichtige Rolle spielt dabei die internationale Organisation für Standardisierung (ISO - International Organization of Standardization). Sie hat eine Vielzahl von Standards publiziert.<sup>66</sup> Die Normenreihe ISO 9000 ff. umfasst Normen, welche die Grundsätze für Massnahmen zum Qualitätsmanagement dokumentieren. Bei einer ISO-Zertifizierung geht es darum, die Konformität mit einer bestimmten ISO Norm festzustellen. Es ist somit entscheidend, welche Kriterien einer Zertifizierung zugrunde liegen, um zu beurteilen, ob diese für die vorliegenden Probleme nützlich ist.

### **b) Anwendungsbeispiele**

In der Schweiz können sich Inkassobüro durch ein Gütesiegel des Verbands (VGIS - Verband geprüfter Inkassounternehmen Schweiz) zertifizieren lassen.<sup>67</sup> Der VGIS zertifiziert

---

<sup>66</sup> <https://www.iso.org/standards.html> (02.08.2018)

<sup>67</sup> <http://www.vgis.ch/wp-content/uploads/2016/03/VGIS-PM-2.16-pdf.pdf>

Inkassobüros, die den Grundsätzen der Professionalität, Seriosität und transparenten Arbeitsweise entsprechen. Der Inkassoverband möchte mit seinem eigenen Gütesiegel aufzeigen, dass es sich um eine seriöse Branche mit verantwortungsbewussten agierenden Menschen handelt.

Bekannt ist weiter die ZEWO-Zertifizierung für Hilfswerke.<sup>68</sup> Die Hilfswerke erhalten von der ZEWO-Stiftung ein Gütesiegel, wenn sie die 21 ZEWO-Standards wie interne Kontrolle, Transparenz, etc. einhalten. Die Einhaltung wird regelmässig überprüft.

Auch sind weltweit verschiedene Auskunftsteien (ISO-) zertifiziert. Im Rahmen einer Studie des European Credit Research Instituts im Auftrag des internationalen Auskunftsteien-Verbands ACCIS wurde im Jahr 2010 eine Umfrage unter den 37 Mitgliedern durchgeführt. Davon antworteten 30 Auskunftsteien aus 23 Ländern. Aus der Umfrage resultierte, dass Auskunftsteien in zehn Ländern spezifische Standards einhalten und zertifiziert sind, insbesondere

- ISO9001 Qualitätsmanagementsystem
- ISO17799, ISO27002, ISO27000 sowie ISO27001 für diverse Richtlinien um IT-Sicherheit
- Guidelines wie die "Experian's Global Security Policy and Standards".

### **c) Mögliche Übertragung auf Auskunftsteien**

Ähnlich wie die Inkassounternehmen oder wie einige Auskunftsteien weltweit dies bereits tun, könnten sich auch die in der Schweiz tätigen Auskunftsteien durch einen eigenen Verband oder über die ISO zertifizieren lassen. Mit einer Zertifizierung des Qualitätsmanagements Systems müssen die betrieblichen Abläufe, z.B. jene für Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsbegehren dokumentiert und beschrieben werden. Damit werden sie transparent und können leichter auf Verbesserungsmöglichkeiten untersucht werden. Allerdings bietet z.B. eine ISO-9000-Zertifizierung allein noch relativ wenig Gewähr dafür, dass die im vorliegenden Bericht aufgeführten Anforderungen an die Transparenz wirklich geprüft und eingehalten werden, weil die Norm einen relativ grossen Spielraum lässt. Es wäre daher zu prüfen, ob ähnlich wie beim ZEWO-Gütesiegel für die Branche spezifische (ergänzende) Regeln formuliert (oder von den erwähnten Vorbildern übernommen werden könnten) und anschliessend durch eine Zertifizierungsstelle überprüft werden müssten.

Eine derartige Zertifizierung ist in Art. 11 des aktuellen Datenschutzgesetzes bereits verankert und wird in Art. 12 E-DSG noch ausgeweitet. Gemäss Art. 12 E-DSG können die Hersteller von Datenbearbeitungssystemen oder -programmen sowie die Verantwortlichen und Auftragsbearbeiter ihre Systeme, Produkte und Dienstleistungen einer Bewertung durch anerkannte unabhängige Zertifizierungsstellen unterziehen.

## **7.6 Weitere mögliche Mechanismen**

Nebst den oben genannten sind weitere Mechanismen und Regulierungsmodelle denkbar.

---

<sup>68</sup> <https://www.zewo.ch/>



- **Schlichtungsstelle:** Eine Schlichtungsstelle könnte zwischen den Konsumentinnen und Konsumenten und den Auskunftseien vermitteln. Derartige Modelle gibt es bereits in anderen Branchen.
  - In der Telekommunikationsbranche nimmt die **ombudscom** eine derartige Rolle wahr. Die Stiftung ombudscom ist seit 2008 im Handelsregister des Kantons Bern eingetragen und untersteht der Aufsicht des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM). Sie hat den gemeinnützigen Zweck, Kundinnen und Kunden von Fernmelde- und Mehrwertdiensteanbietern eine unabhängige, unparteiische, transparente und effiziente Schlichtungsstelle im Sinne des Fernmeldegesetzes vom 30. April 1997 (FMG) anzubieten.<sup>69</sup>
  - Ein ähnliches Angebot besteht im Bankensektor. Dort nahm 1993 die Institution **Schweizerischer Bankenombudsman** ihre Tätigkeit auf. Der Bankenombudsman befasst sich mit konkreten Beschwerden von Kunden gegen eine Bank mit Sitz in der Schweiz. Trägerschaft für den Schweizerischen Ombudsman ist die Stiftung Schweizerischer Bankenombudsman, deren Stiftungsrat sich aus unabhängigen Persönlichkeiten zusammensetzt.

Zumal bis anhin bei den Konsumentenschutzorganisationen relativ wenige Meldungen eingingen und die Auskunftseien sich bei den Auskunfts-, Löschungs- und Berichtigungsbegehren kooperativ zeigen, dürfte der Bedarf nach einer derartigen Schlichtungsstelle eher gering sein. Auch für eine **Beschwerde- und Durchsetzungsstelle**<sup>70</sup> dürfte kaum Bedarf bestehen.

- **Branchenvereinbarung:**
  - Branchenvereinbarung zwischen dem Bund und der Branche wie dies im Falle anderer Gesetzgebungen der Fall ist. Z.B. ermöglicht das Umweltschutzgesetz (USG, Art. 41a) und das CO<sub>2</sub>-Gesetz (Art. 3 Abs. 4) dem Bund, Vereinbarungen mit Wirtschaftszweigen abzuschliessen.
  - Branchenvereinbarung der Krankenversicherer gestützt auf das Versicherungsaufsichtsgesetz, Art. 31a, der besagt, dass Versicherungsunternehmen eine Vereinbarung abschliessen können, in welcher die Telefonwerbung, der Verzicht auf Leistungen der Callcenter und die Einschränkung der Entschädigung der Vermittlertätigkeit geregelt wird.

---

<sup>69</sup> <https://de.ombudscom.ch/tag/schlichtungsstelle/>

<sup>70</sup> Eine Durchsetzungsstelle besteht zum Beispiel im Flugpassagierbereich. Das BAZL verhilft mittels der Eröffnung eines Dossiers den Passagieren zu ihren Rechten.

## 8 Fazit und Empfehlungen

### 8.1 Fazit

#### **Geschäftstätigkeit unter dem Blickwinkel des Datenschutzes**

Bei der Tätigkeit der Wirtschaftsauskunfteien – dem Erheben und Bearbeiten von Daten zwecks Erstellung von Bonitätsauskünften – handelt es sich grundsätzlich um ein legales Geschäftsmodell. Es können dabei zwei Arten von Auskunfteien unterschieden werden. Jene die selbst eine Bonitätsdatenbank pflegen und Auskünfte selbst erstellen und die zweite Kategorie, welche ihren Kunden Bonitätsauskünfte anderer Auskunfteien weiterverkauft (z.B. Weiterverkauf von Auskünften der CRIF) und selbst über keine Bonitätsdatenbank verfügen. In der Schweiz greift eine Vielzahl von Unternehmen zur Prüfung der Solvenz ihrer Kunden auf Bonitätsauskünfte zurück. Sie dienen dazu, Lieferanten vor Zahlungsausfällen, aber auch Konsumentinnen und Konsumenten vor Überschuldung zu schützen.

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass vor allem private Personen von den Tätigkeiten der Auskunfteien betroffen sind und vereinzelt als Folge von erteilten Bonitätsauskünften ein Rechtsgeschäft nicht abschliessen oder nur auf Vorauszahlung statt auf Rechnung einen Vertrag eingehen können. Es kann so zu Einschränkungen der Vertragsfreiheit kommen, welche im Einzelfall ärgerlich und emotional belastend sind. Die Anzahl gemeldeter Fälle ist jedoch im Vergleich zur Menge der erteilten Auskünfte gering, wobei eine gewisse Dunkelziffer an Fällen bestehen dürfte, welche nicht gemeldet werden. Von juristischen Personen sind keine derartigen Fälle bekannt.

Die Auskunfteien müssen sich bei ihrer Tätigkeit wie alle anderen Akteure, welche mit personenbezogenen Daten arbeiten, an die Grundsätze des Datenschutzgesetzes (DSG) halten. Da die Normen im DSG generell gehalten sind und es zudem bis anhin kaum Urteilen im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Auskunfteien gab, fehlt in diesem Gebiet eine Auslegungspraxis weitgehend.

Zur Beurteilung der Tätigkeiten der Auskunfteien sind folgende Grundsätze des DSG zentral: Rechtmässigkeit, Treu und Glauben, Verhältnismässigkeit, Zweckmässigkeit, Transparenz und Richtigkeit, sowie jener zum Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes. Die durchgeführten Analysen haben diesbezüglich zu folgenden Schlüssen geführt:

Basierend auf den Gesprächen mit den Auskunfteien konnten keine Hinweise gefunden werden, dass die Grundsätze der Rechtmässigkeit sowie der Zweckmässigkeit nicht erfüllt sind. Die Erhebung und Bearbeitung von Daten erfolgt zur Prüfung der Kreditwürdigkeit einer Person im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Vertrages. Auch wurden keine Anhaltspunkte gefunden, dass die Datenerhebung und -bearbeitung nicht verhältnismässig ist. Die Auskunfteien bearbeiten nach eigenen Angaben keine besonders schützenswerten Daten und erstellen keine Persönlichkeitsprofile. Die Auskunfteien stützen zur Beurteilung der Bonität vor allem auf Zahlungserfahrungen ab, zudem erheben sie Name, Vorname, Geburtsdatum einer Person zu deren Identifikation. Besonders schützenswerte Daten wie Gehalt, politische Gesinnung

oder Informationen aus Social-Media werden nicht erhoben. Mehrheitlich erfüllt ist der Grundsatz der Richtigkeit von Daten. Häufigste Fehlerquellen sind Falschidentifikationen von Personen. Gemessen an der Anzahl erteilter Auskünfte kommt dies jedoch relativ selten vor. Mit dem Einsatz von persönlichen Informationsmanagementsystemen (PIMS) können Abonentinnen und Abonnenten ihre Daten jederzeit online einsehen und falsche Angaben melden. Dies ist im Sinne der Transparenz zu begrüssen, darf aber nicht dazu führen, dass die Datenbereinigung und Qualitätssicherung an die betroffenen Personen ausgelagert wird. Die Verantwortung für die Korrektheit der Daten liegt nach wie vor bei den Auskunftsteilen, welche diese Daten verarbeiten und vertreiben. Auch Berichtigungsbegehren der betroffenen Personen führen letztendlich dazu, dass Auskunftsteile Fehler korrigieren können.

Nebst den Grundsätzen des Datenschutzgesetzes können die Geschäftspraktiken der Auskunftsteile unter Umständen auch mit dem Grundsatz des lautereren Wettbewerbes gemäss UWG, insbesondere mit Art. 2 und 3 kollidieren. Gestützt auf die Ergebnisse der geführten Gespräche mit Konsumentenschutzorganisationen, dem Schweizerischen Gewerbeverband sowie dem EDÖB gibt es dazu jedoch keine Hinweise.

**Handlungsbedarf konnte in Bezug auf die Grundsätze von Treu und Glauben und der Transparenz festgestellt werden** und zwar auf verschiedenen Ebenen:

- **Datenerhebung:** Für die betroffenen Personen ist unter normalen Umständen nicht erkennbar (Vorhersehbarkeit), dass Auskunftsteile über sie Daten erheben. Die betroffene Person steht mit der Auskunftsteil in keinem direkten Vertragsverhältnis. Die relevanten Daten zu den Zahlungserfahrungen erhalten die Auskunftsteile aus dem eigenen Inkassogeschäft oder von Vertragspartnern. Bei diesen ist in den AGBs erwähnt, dass Daten Dritten weitergeben oder von diesen bezogen werden können. Gestützt auf die Rückmeldungen aus den mit den Konsumentenschutzorganisationen geführten Gesprächen, muss jedoch erkannt werden, dass dies den Konsumentinnen und Konsumenten nicht bekannt ist.
- **Datenbearbeitung (Scoring-Verfahren):** Für die betroffenen Personen ist nicht nachvollziehbar, wie der Score-Wert berechnet wird. Zudem sind die Score-Wert Berechnungen der Auskunftsteile unterschiedlich, was die Nachvollziehbarkeit zusätzlich erschwert. Jedoch stellt deren Berechnung den Kern des Geschäftsmodells und daher ein Geschäftsgeheimnis dar. Es gilt dabei zwischen diesem und einem überwiegenden öffentlichen Interesse abzuwägen. Ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht an den verwendeten Daten, nicht aber an der abstrakten Methode.
- **Erteilung von Auskünften:** Ähnlich wie bei der Datenerhebung besteht auch bei der Erteilung von Bonitätsauskünften keine Beziehung zwischen der Auskunftsteil und der betroffenen Person. Die betroffene Person erfährt von der Auskunftsteil nicht, wenn diese Bonitätsauskünfte erteilt. Wiederum wird hier die Informationspflicht an den Vertragspartner der Auskunftsteil übertragen. Dieser hat die betroffene Person in seinen AGB über die Verwendung von Bonitätsauskünften zu informieren.

Die Transparenz wird abgesehen von den oben erwähnten Aspekten auch dadurch beeinträchtigt, dass für die Konsumentinnen und Konsumenten trotz der geringen Anzahl von Anbietern die Marktstruktur schwer durchschaubar ist. Auf dem Markt agieren, wie erwähnt, einerseits Auskunftsteile, welche Daten selbst erheben und Bonitätsauskünfte erstellen und andererseits

Auskunfteien, welche Bonitätsauskünfte anderer Auskunfteien unverändert weitervertreiben. Zudem bestehen verschiedene Verbindungen zu Inkassounternehmen, welche Informationen zu Zahlungserfahrungen liefern.

## 8.2 Empfehlungen

Das Datenschutzgesetz (DSG) umfasst bereits die notwendigen Grundsätze, um die Tätigkeiten der Auskunfteien zu regeln. So ist in den Grundsätzen zur Transparenz und zu Treu und Glauben bereits geregelt, dass die Beschaffung von Daten wie auch der Zweck, zu welchem Daten erhoben werden, für die betroffene Person unter normalen Umständen erkennbar sein müssen. Insbesondere sollten Informationen für die betroffenen Personen einfach zugänglich und benutzerfreundliche ausgestaltet sein. **Zusätzliche gesetzliche Normen, welche die Datenbearbeitung regeln, werden daher nicht als erforderlich erachtet.** Auch bedarf es keines spezifischen Gesetzes, welches ausschliesslich die Tätigkeiten der Wirtschaftsauskunfteien regelt

**Hingegen müssen die Mechanismen verstärkt werden, welche die effektive Umsetzung der bestehenden Grundsätze, insbesondere des Transparenzgrundsatzes unterstützen.** Diese Mechanismen sind vielfältig. Dazu zählen freiwillige Zertifizierungen / Gütesiegeln, branchenweite Verhaltenskodizes, das Bereitstellen von Informationen zum Scoring-Verfahren sowie eine verstärkte Aufsicht und monetäre Sanktionen.

Verschiedene der genannten Mechanismen sind im E-DSG bereits angedacht und würden einen Beitrag zu mehr Transparenz leisten. Generell wird mit dem E-DSG die Informationspflicht verstärkt. Gemäss Art. 17 E-DSG muss der Verantwortliche, sprich die Auskunftei, die betroffene Person über die Beschaffung von Personendaten informieren, auch wenn die Daten nicht bei der betroffenen Person beschafft werden. Art. 19 Abs. 1 E-DSG sieht vor, dass der Verantwortliche (sprich die Auskunftei) die betroffene Person über eine Entscheidung, die ausschliesslich auf einer automatisierten Bearbeitung, einschliesslich Profiling, beruht und die für sie mit einer Rechtsfolge verbunden ist oder die sie erheblich beeinträchtigt, informieren muss. Zudem ist in Art. 23 E-DSG verankert, dass im Rahmen des Auskunftsrechts gegebenenfalls über das Vorliegen einer automatisierten Einzelentscheidung sowie die Logik, auf welcher diese Entscheidung beruht, informiert werden muss. Auch ist in Art. 11 DSG und in Art. 10 E-DSG die Möglichkeit einer Zertifizierung erwähnt. Darüber hinaus werden mit der Revision des DSG die Befugnisse des EDÖB verstärkt und der Höchstbetrag der Bussen auf 250 000 Franken erhöht.

Von den erwähnten Mechanismen sind einige wie die Zertifizierung freiwillig. Hier sind in erster Linie die Auskunfteien aus eigenem Interesse am Vertrauen in ihre Geschäftsmodelle gefordert, Massnahmen zu ergreifen, welche die aufgezeigten Mängel beheben. Derartige freiwillige Massnahmen (Zertifizierung, Gütesiegel) sind bereits jetzt und unabhängig von der Revision des Datenschutzgesetzes möglich. Andere, bindende Massnahmen, wie eine verstärkte Aufsicht müssen, wie im E-DSG angedacht, gesetzlich verankert werden. Falls die Branche sich nicht selbst reguliert, wären verpflichtende Massnahmen (z.B. Reportingpflicht) zu prüfen.

Nebst den Auskunftseien als Hauptadressaten zur Verbesserung der Transparenz stehen auch die Konsumentinnen und Konsumenten in der Pflicht, sich beim Abschluss von Rechtsgeschäften über den Umgang mit ihren Daten zu informieren.

### 8.3 Erkenntnisse zum Postulat Schwaab

Das Postulat Schwaab betrifft u.a. die Methode zur Beschaffung von Informationen über natürliche und juristische Personen sowie die rechtlichen Konsequenzen von unvollständigen und fehlerhaften Informationen über die Zahlungsfähigkeit. Gemäss dem Postulat soll geprüft werden, ob es nicht notwendig wäre, die Praktiken der Wirtschaftsauskunfteien stärker zu regeln.

Im Folgenden sind die Begründungen des Postulats Schwaab und die Erkenntnisse aus der vorliegenden Studie aufgeführt:

Begründung des Postulats	Erkenntnisse aus der Untersuchung
<ul style="list-style-type: none"> <li>Natürliche Personen und Unternehmen, die zu Unrecht für beschränkt zahlungsfähig gehalten werden, können keine eigentlich lebenswichtigen Verträge (Mietverträge, Kredite, Versicherungen) mehr abschliessen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betroffen sind praktisch ausschliesslich natürliche Personen, von Unternehmen sind keine Meldungen bekannt.</li> <li>Falsche Entscheide können vorkommen, sind aber im Verhältnis zu den rund 57 Mio. erteilten Bonitätsauskünften pro Jahr gering. Hauptgrund für falsche Auskünfte ist regelmässig die Falschidentifikation von Personen.</li> <li>Als Folge von Bonitätsauskünften kann es zu Einschränkungen der Vertragsfreiheit kommen. Einschränkungen sind jedoch weniger gravierend als dargestellt. Bonitätsauskünfte spielen vor allem beim Dienstleistungsbezug und im Online-Handel eine wichtige Rolle. Bei als ungenügend eingestufte Zahlungsfähigkeit kann zum Beispiel nur auf Rechnung statt auf Vorauszahlung bestellt werden, der eigentliche Kaufvertrag kann aber meist abgeschlossen werden, weshalb es sich um eine ausgeprägte Beschränkung der Vertragsfreiheit handelt.</li> <li>Auch bei den Konsumentenschutzorganisationen betreffen die Meldungen meist derartige Kaufverträge (z.B. Natel Abonnement). Ausgeprägte Einschränkungen sind kaum bekannt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Betroffenen haben keine Kenntnis der Prüfung der Zahlungsfähigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Prüfung der Zahlungsfähigkeit ist in den AGB der Vertragspartner der Betroffenen erwähnt. Es stimmt jedoch, dass sich die Betroffenen dessen kaum bewusst sind und ihnen noch speziell mitgeteilt werden müsste, dass ihre Zahlungsfähigkeit geprüft wird.</li> <li>Dasselbe gilt auch für die Datenerhebung. Auch dort ist den betroffenen Personen kaum bewusst, dass Daten zu ihrem Zahlungsverhalten erhoben werden.</li> <li>Bei der Erhebung der Daten und der Erteilung von Bonitätsauskünften besteht ein Transparenzdefizit von Seiten der Auskunftseien, aber auch ein Informationsdefizit (sorgloses Einkaufsverhalten) von Seiten der Konsumentinnen und Konsumenten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Beurteilung der Zahlungsfähigkeit beruht auf mehr oder weniger seriösen Kriterien (Einkommen, Familiensituation, Strafregister, Aktivitäten auf sozialen Netzwerken, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Prüfung der Zahlungsfähigkeit beruht vor allem auf Informationen zu Zahlungserfahrungen. Zur Identifikation von privaten Personen werden Vorname, Name, Wohnadresse und Geburtsdatum verwendet.</li> <li>Informationen zu Beruf, Einkommen oder Social-Media-Daten werden nicht erhoben.</li> <li>Auch fliessen ältere Daten mit geringerem Gewicht in die Berechnung ein.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zahlreiche potenzielle Schuldner werden zu Unrecht als beschränkt zahlungsfähig eingestuft – auf die Gefahr hin, dass ihr Ruf und ihre wirtschaftliche Freiheit beeinträchtigt werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die genaue Zahl der Personen, welche fälschlicherweise als zahlungsunfähig eingestuft werden, ist nicht bekannt. Nachfragen bei den Konsumentenschutzorganisationen, dem EDÖB und dem sgv haben gezeigt, dass die Anzahl Meldungen im Verhältnis zur Anzahl der erteilten Auskünfte gering ist – wenn auch davon ausgegangen werden muss, dass eine Dunkelziffer von Betroffenen besteht, welche sich an keine Stelle wenden.</li> <li>– Zudem handelt es sich, wie bereits erwähnt, nicht um ausgeprägte Eingriffe. Die Fälle sind zwar im Einzelfall ärgerlich und emotional belastend, aber aufgrund der Rechtsgeschäfte, um die es sich meist handelt (Online-Käufe) keine gravierende Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Freiheit, indem das Grundgeschäft in aller Regel abgeschlossen werden kann, und nur die Zahlungsmodalität angepasst wird.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Auf Grund horrender Gebühren ist es schwierig, Zugang zu seinen eigenen Informationen zu erhalten und es ist fast unmöglich, diese korrigieren zu lassen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gemäss Art. 8 DSGVO hat jede Person – unabhängig von Alter, Wohnsitz und Nationalität - das Recht, Auskunft über die zu ihrer Person gespeicherten Daten zu verlangen.</li> <li>– Die Auskunft ist grundsätzlich kostenlos ausser es wurde in den letzten 12 Monaten bereits eine bezogen oder sie verursacht einen besonders grossen Arbeitsaufwand. Es gibt keine Anhaltspunkte dazu, dass die Auskunftsteilen häufig einen hohen Arbeitsaufwand geltend machen würden, um Gebühren zu verlangen.</li> <li>– Alle befragten Auskunftsteilen kommen diesen sogenannten Auskunftsbegehren nach, was auch seitens der Konsumentenschutzorganisationen bestätigt wurde.</li> <li>– Auch Korrektur- und Löschungsbegehren werden seriös geprüft und bearbeitet.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Beurteilungsmethoden bleiben unergründlich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Beurteilungsmethoden sind für die betroffenen Personen nicht transparent. Sie erfahren nicht, welche Variablen mit welchen Gewichten genau in die Score-Wert-Berechnung eingeflossen ist.</li> <li>– Dabei gilt festzuhalten, dass es sich bei der abstrakten Berechnungsmethode um den Kern der Tätigkeit und somit um ein Geschäftsgeheimnis handelt. Ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht aus Sicht der Studienautoren an den verwendeten Daten, nicht aber an der abstrakten Methode.</li> </ul>

Zusammenfassend kann zum Postulat Schwaab festgehalten werden, dass die Problematik geringer ist, die Rechtsfolgen für die Konsumentinnen und Konsumenten weniger einschneidend sind und weniger häufig vorkommen als angenommen, und dass gewisse Sachverhalte wie unseriöse Bewertungskriterien oder horrende Gebühren nicht zutreffen. Was sich jedoch bewahrheitet hat, ist die mangelnde Transparenz. Dazu wurden im vorherigen Kapitel Empfehlungen formuliert.

## Anhang A: Liste der befragten Akteure

### Wirtschaftsauskunfteien

Unternehmen	Anmerkungen
CRIF	
Bisnode Schweiz AG	
Schweizer Verband Creditreform	
Intrum	
Easymonitoring AG	
Wys Muller Renseignements Commerciaux SA	
Moneyhouse	
infoscore Inkasso AG	Nicht mehr als Wirtschaftsauskunftei tätig. Kurzgespräch zum Zusammenhang Auskunfteien und Inkasso durchgeführt.
BusinessMonitor (Novertur International SA)	Kein Vertrieb von Bonitätsauskünften. Nicht als Wirtschaftsauskunftei tätig. Kurzgespräch durchgeführt.
EOS Schweiz AG	Nicht mehr als Wirtschaftsauskunftei tätig. Gespräch abgelehnt.

### Konsumentenschutzorganisationen, EDÖB, sgV

Stiftung für Konsumentenschutz
Fédération romande des consommateurs (FRC)
Beobachter
Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB)
Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)

## Literaturverzeichnis

### Literatur

BFS Bundesamt für Statistik (2018)

Unternehmens-Identifikationsnummer, online unter  
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register/unternehmensregister/unternehmens-identifikationsnummer.html>, (09.08.2018).

Bundesrat (2016)

Stellungnahme zur Interpellation Mathias (16.3679), Interpellation Schwaab «Macht ein vom Bund beauftragtes Organ Geschäfte mit besonders schützenswerten Personendaten».

Creditreform (2018)

Auskünfte und Monitoring. Bonitäts- und Wirtschaftsauskünfte über Firmen und Privatpersonen

Schweizerische Post (2018), Adressen pflegen und Geodaten nutzen, online unter

<https://www.post.ch/de/geschaeflich/themen-a-z/adressen-pflegen-und-geodaten-nutzen>, (09.08.2018).

EDÖB Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (2009)

Leitfaden für die Bearbeitung von Personendaten im privaten Bereich.

Egeli Raoul (2014)

Bonitätsrisiken. Erkennen, bewerten, vermeiden. Schulthess Verlag. Zürich

Rosenthal David (2017)

Der Entwurf für ein neues Datenschutzgesetz. Was uns erwartet und was noch zu korrigieren ist. In: Jusletter 27. November 2017

Schröder Michael, Taeger Jürgen (2014)

Scoring im Fokus: Ökonomische Bedeutung und rechtliche Rahmenbedingungen im internationalen Vergleich.

Schwaab Jean Christoph (2016)

Postulat (16.3682), Die Tätigkeiten der Wirtschaftsauskunfteien einschränken, 21. September 2016