

Datenschutz

Verletzung des Spezialitätsprinzips, Ex-post-Verpflichtungen für die Schweiz ?

Par Yannick Caballero Cuevas le 29 Juni 2023

Hat der Einzelne bei einer Verletzung des Spezialitätsprinzips infolge von Amtshilfe einen Anspruch darauf, dass der Bundesrat beim ersuchenden Staat interveniert ? In einem zur Veröffentlichung bestimmten Urteil 2C_236/2022 klärt das Bundesgericht, ob sich aus Art. 8 und 13 EMRK positive Verpflichtungen gegenüber der Schweiz ergeben können.

2011 gewährte die FINMA der französischen Finanzmarktaufsicht (AMF) Amtshilfe, die um die Übermittlung von Dokumenten zu Transaktionen von Albert ersuchte, um zu überprüfen, ob diese Transaktionen nicht gegen die französischen Börsenvorschriften verstießen. In ihrem Bewilligungsbescheid erinnerte die FINMA daran, dass die Informationen ausschließlich zur Umsetzung der Vorschriften verwendet werden dürften, so dass eine Übermittlung zu anderen Zwecken nur mit vorheriger Zustimmung der FINMA erfolgen dürfe. Albert legte gegen diese Entscheidung Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein, das seine Beschwerdepunkte zurückwies. Dieses Urteil ist rechtskräftig.

Albert richtet eine Beschwerde gegen Frankreich an den Bundesrat. Er beschwert sich insbesondere über die Verletzung des Spezialitätsprinzips, da die AMF angeblich Informationen im Rahmen eines Strafverfahrens gegen ihn an das Tribunal de Grande Instance in Paris weitergeleitet habe. Das Eidgenössische Finanzdepartement teilt ihm mit, dass es nach Prüfung der vorgelegten Unterlagen keinen Grund für eine Intervention des Bundes gebe. Albert verlangt daraufhin einen formellen Entscheid des Bundesrates oder der delegierenden Behörde. Der Bundesrat teilt Albert mit, dass auf seine Anzeige gegen Frankreich und eine allfällige Klage gegen die FINMA nicht weiter eingegangen werde. Nachdem Alberts beim Bundesverwaltungsgericht eingereichte Beschwerde als unzulässig abgewiesen wurde, focht Albert dieses Urteil beim Bundesgericht an.

Zunächst prüft das Bundesgericht, ob Art. 32 Abs. 1 Bst. a FINMAG auf den vorliegenden Fall anwendbar ist. Danach ist eine Beschwerde gegen Entscheidungen im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten unzulässig. Diese Bestimmung bezieht sich insbesondere auf Handlungen der Regierung oder der Verwaltung, die die Verteidigung der Interessen der Schweiz sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zum Ziel haben. Das Bundesgericht stellt fest, dass die Eingabe zu den Aussenbeziehungen im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG gehört, da sie den Bundesrat anweist, bei Frankreich zu intervenieren, um die Verletzung des Spezialitätsprinzips festzustellen und die übermittelten Daten an die FINMA zurückzugeben.

Zweitens analysiert das Bundesgericht, ob die Gegen Ausnahme von Art. 32 Abs. 1 Bst. a in fine BGFA – welche die Beschwerde zulässt, wenn das Völkerrecht einen Anspruch darauf verleiht, dass die Sache von einem Gericht beurteilt wird – zur Anwendung kommt. Das Bundesgericht prüft zum einen, ob Albert im Rahmen der Amtshilfe eine wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK gewährt wurde, und zum anderen, ob sich aus Art. 8 EMRK positive Verpflichtungen ergeben. Es erinnert daran, dass Art. 8 EMRK darauf abzielt, Individuen vor willkürlichen Eingriffen der öffentlichen Hand in ihr Privatleben zu schützen. Somit hat die Schweiz eine Pflicht, angemessene und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht auf Privatsphäre von Einzelpersonen zu gewährleisten, so dass sie ein Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Interesse und den Interessen der Einzelperson wahren muss. Es wird anerkannt, dass Bankdaten durch Art. 8 EMRK geschützt sind.

Bevor die Schweiz Amtshilfe leistet, muss sie sich vergewissern, dass die Verwendung der Daten in Übereinstimmung mit den Garantien von Art. 8 EMRK erfolgt. Diese Verpflichtung wurde durch Art. 38 Abs. 2 aBEHG konkretisiert, der besagt, dass die Amtshilfe gewährt wird, wenn die ausländische Behörde die Daten ausschliesslich zur Umsetzung der Börsenregulierung verwendet und wenn sie dem Amts- und Berufsgeheimnis untersteht. Zudem muss sich die FINMA vergewissern, dass es keine ernsthaften und nachweisbaren Gründe für die Annahme gibt, dass die ersuchende Behörde das Spezialitätsprinzip nicht beachten würde. Ist dies nicht der Fall, muss die FINMA zusätzliche Garantien verlangen oder das Gesuch ablehnen.

Nach der Erteilung erlegt Art. 8 EMRK keine Verpflichtung auf, diplomatische Massnahmen zu ergreifen, da der Bundesrat diesbezüglich einen Ermessensspielraum hat. Bei einer Verletzung des Spezialitätsprinzips durch den ersuchenden Staat liegt es in dessen Zuständigkeit, die angebliche Verletzung zu prüfen.

Das Bundesgericht stellt fest, dass die angebliche Verletzung des Spezialitätsprinzips außerhalb des Schweizer Hoheitsgebiets begangen wurde, da die Entscheidung der AMF, Elemente des Dossiers an das Tribunal de grande instance in Paris zu übermitteln, eine souveräne Entscheidung Frankreichs war. Darüber hinaus wurde Albert 2012 eine wirksame Beschwerde im Sinne von Art. 13 EMRK gewährt, die zu einem endgültigen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts führte, in dem festgestellt wurde, dass die Bedingungen von Art. 38 aBEHG erfüllt waren. Ein Recht, die Schweiz im Nachhinein dazu zu bewegen, Frankreich aufzufordern, seinen Verpflichtungen nachzukommen, ergibt sich daher nicht aus der EMRK, und der Bundesrat lehnte es zu Recht ab, Alberts Beschwerde nachzugehen.

Dieses Urteil zeigt, dass es nach der Übermittlung von Daten an eine ausländische Behörde schwierig ist, sicherzustellen, dass diese Daten nicht im Rahmen eines anderen als des von der Amtshilfe erfassten Verfahrens weitergegeben werden. Darüber hinaus verpflichtet die Verletzung des Spezialitätsprinzips im ersuchenden Staat den ersuchten Staat nicht dazu, diplomatische Massnahmen zu ergreifen. Daher muss der Einzelne seine Rechte auf der Ebene des Amtshilfverfahrens verteidigen und insbesondere – seinerseits – beurteilen, ob die Gefahr einer Verletzung seiner Privatsphäre durch den ersuchenden Staat besteht, um sich der Übermittlung der Informationen zu widersetzen. Wenn der ersuchende Staat gegen den Grundsatz der Spezialität verstößt, muss der Einzelne die Gerichte dieses Staates anrufen.

Reproduction autorisée avec la référence suivante: Yannick Caballero Cuevas, Verletzung des Spezialitätsprinzips, Ex-post-Verpflichtungen für die Schweiz ?, publié le 29 Juni 2023 par le Centre de droit bancaire et financier, <https://cdbf.ch/de/1293/>