

BGer 2A.354/2000 vom 5. April 2001

Bundesgericht, 2001-04-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2A.354_2000

FR: TF 2A.354/2000 du 5 avril 2001

IT: TF 2A.354/2000 del 5 aprile 2001

Regeste

Wirtschaft

Erwägungen

E. 1

In Anwendung des Börsengesetzes ergangene Amtshilfeverfügungen der Eidgenössischen Bankenkommision unterliegen (unmittelbar) der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 39 BEHG ; Art. 97 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98 lit. f OG und Art. 5 VwVG ; vgl. BGE 126 II 126 E. 5b/bb S. 134). Die Beschwerdeführer sind - als durch die Amtshilfe betroffener Kunde bzw. für ihn handelnde Bank - hierzu legitimiert (Art. 103 lit. a OG ; vgl. BGE 125 II 65 E. 1 S. 69, 79 E. 2 S. 80). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Eingabe ist einzutreten.

E. 2

Nach Art. 38 Abs. 2 BEHG kann die Eidgenössische Bankenkommision ausländischen Aufsichtsbehörden unter gewissen Voraussetzungen nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und sachbezogene Unterlagen übermitteln. Dabei muss es sich um "Aufsichtsbehörden über Börsen- und Effektenhändler" handeln, die solche Informationen ausschliesslich zur direkten Beaufsichtigung der Börsen und des Effektenhandels verwenden (Art. 38 Abs. 2 lit. a BEHG ; "Spezialitätsprinzip") und zudem "an das Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden" sind (Art. 38 Abs. 2 lit. b BEHG). Die Informationen dürfen "nicht ohne vorgängige Zustimmung der schweizerischen Aufsichtsbehörde oder aufgrund einer generellen Ermächtigung in einem Staatsvertrag an zuständige Behörden und Organe, die mit im öffentlichen Interesse liegenden Aufsichtsaufgaben betraut sind", weitergeleitet werden (Art. 38 Abs. 2 lit. c Satz 1 BEHG; "Prinzip der langen Hand"). Die Weiterleitung an Strafbehörden ist unzulässig, soweit die Rechtshilfe in Strafsachen ausgeschlossen wäre. Die Aufsichtsbehörde entscheidet hierüber im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Polizeiwesen (Art. 38 Abs. 2 lit. c Sätze 2 und 3 BEHG; seit 1. Juli 2000 Bundesamt für Justiz, vgl. Art. 7 Abs. 6a der Änderung vom 28. Juni 2000 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement; AS 2000 1850). Soweit die zu übermittelnden Informationen einzelne Kunden von Effektenhändlern betreffen ("kundenbezogene Informationen"), ist das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren anwendbar. Die Bekanntgabe von Informationen über Personen, die offensichtlich nicht in die zu untersuchende Angelegenheit verwickelt sind, ist unzulässig (Art. 38 Abs. 3 BEHG ; "unbeteiligte Dritte").

E. 3

a) aa) Die französische Commission des Opérations de Bourse (COB) und die belgische Société de la Bourse de Valeurs Mobilières de Bruxelles (SBVMB) sind ausländische

Börsenaufsichtsbehörden, denen die Bankenkommission im Rahmen von Art. 38 Abs. 2 BEHG Amtshilfe leisten kann (BGE 126 II 86 E. 3 S. 88 f.; unveröffentlichtes Urteil vom 15. August 2000 i.S. X. c. CFB, E. 3). Hieran ändert nichts, dass sie nach dem französischen bzw. belgischen Recht allenfalls verpflichtet sind, die übermittelten Informationen den Strafverfolgungsbehörden (Procureur de la République bzw. Procureur du Roi) weiterzuleiten. Einer ähnlichen Regel unterliegt die Bankenkommission nach dem schweizerischen Recht (vgl. Art. 35 Abs. 6 BEHG ; Poledna, in: Vogt/Watter, Kommentar zum schweizerischen Kapitalmarktrecht, Basel/Genf/ München 1999, Rz. 29 ff. zu Art. 35 BEHG ; unveröffentlichtes Urteil vom 24. Februar 2000 i.S. C. c. EBK, E. 5), weshalb eine solche Pflicht die Gewährung von Amtshilfe nicht grundsätzlich auszuschliessen vermag. Es käme einem Wertungswiderspruch gleich, landesintern eine Anzeigepflicht - mit der damit verbundenen Befreiung vom Amtsgeheimnis - für die Bankenkommission vorzusehen, die Gewährung der Amtshilfe ins Ausland aber davon abhängig machen zu wollen, dass die nachsuchende Aufsichtsbehörde ihrerseits gerade keiner solchen Verpflichtung unterliegt (BGE 126 II 409 E. 4b, mit Hinweisen). bb) Die COB und die SBVMB haben ausdrücklich zugesichert, die Angaben der Bankenkommission nur zur Überwachung des Effektenhandels bzw. im Zusammenhang mit den in ihren Ersuchen genannten Vorkommnissen zu gebrauchen und vor einer Weitergabe um die Zustimmung der Bankenkommission zu ersuchen. Der angefochtene Entscheid enthält einen entsprechenden Vorbehalt (vgl. Ziff. 4 des Dispositivs), und die COB und die SBVMB haben sich zu dessen Einhaltung in ihren Erklärungen vom 26. März 1999 (COB) bzw. vom 6. September 1999 (SBVMB) verpflichtet, auch wenn sie in den konkreten Gesuchen noch einmal darauf hingewiesen haben, dass sie bei strafrechtlich relevanten Vorwürfen zu einer Weiterleitung an die Straf(untersuchungs)behörden gehalten sein könnten. Das Börsengesetz verlangt keine völkerrechtlich verbindliche Zusage der ausländischen Behörde; die Amtshilfe ist so lange zulässig, als der Spezialitätsvorbehalt tatsächlich eingehalten wird und - wie hier (vgl. BGE 126 II 86 E. 7c S. 93 f.) - keine Anzeichen dafür bestehen, dass er im konkreten Fall missachtet werden könnte (BGE 126 II 409 E. 4b, 126 E. 6b/bb S. 139, mit Hinweis). Die Möglichkeit, der COB bzw. der SBVMB Amtshilfe zu leisten, wäre erst zu überdenken, falls sich in Bezug auf von der Schweiz im Rahmen der Amtshilfe zur Verfügung gestellte Informationen zeigen sollte, dass die betreffenden Behörden ihren Zusicherungen nicht nachkommen (BGE 126 II 409 E. 4b). Zwar ging das Bundesgericht in BGE 126 II 86 ff. bezüglich der Weiterleitungspflicht an die Strafverfolgungsbehörden noch davon aus, dass die diesbezüglich vorliegenden französischen Zusicherungen für die Amtshilfe nicht genügen dürften (E. 7d/ aa); diese Rechtsprechung ist durch die Praxispräzisierung in BGE 126 II 409 ff. inzwischen jedoch überholt (dort E. 4 u. 6b/cc). b) aa) Wie jedes staatliche Handeln hat auch die Amtshilfe verhältnismässig zu sein (BGE 125 II 65 E. 6a S. 73). Verboten sind reine Beweisausforschungen ("fishing expeditions"). Die ersuchende Behörde muss im Amtshilfeverfahren den relevanten Sachverhalt darstellen, die gewünschten Auskünfte bzw. Unterlagen konkret bezeichnen und den Grund ihres Ersuchens nennen. Dabei ist zu beachten, dass ihr in der Regel die Überwachung des Marktgeschehens schlechthin obliegt, weshalb an diesem breiten Auftrag zu messen ist, ob hinreichende Veranlassung besteht, Amtshilfe zu gewähren (BGE 125 II 65 E. 6b S. 73 f.). bb) Die französischen und belgischen Aufsichtsbehörden ersuchen wegen Verdachts auf Insiderhandel um Amtshilfe in Bezug auf konkrete, von der Banque B. _____ getätigte Aktienkäufe und -verkäufe bei auffälligen Kursverläufen und Handelsvolumen kurz vor und nach Bekanntgabe des

öffentlichen Umtauschangebots der "F._____". Eine solche Situation kann Anlass zu Amtshilfehandlungen geben (vgl. BGE 126 II 409 E. 5b/aa, 126 E. 6a/bb S. 137, 86 E. 5b S. 91; 125 II 65 E. 6b/bb S. 74). Der Gesetzgeber hat die Amtshilfe geschaffen, um den Aufsichtsbehörden zu ermöglichen, adäquat und zeitgerecht zum Schutz der zusehends vernetzten Märkte reagieren zu können (BGE 125 II 65 E. 5b S. 72 f., 450 E. 3b S. 457). Die verschiedenen Transaktionen lassen sich äusserlich nicht in verdächtige und unverdächtige aufteilen. Auch wenn im Zeitpunkt, in dem die Abklärungen aufgenommen werden, wegen auffälliger Kursverläufe erst in abstrakter Weise der Verdacht auf ein Insiderdelikt oder auf eine andere Verletzung börsenrechtlicher Vorschriften besteht, bleibt die Amtshilfe zulässig (vgl. BGE 125 II 65 E. 6b/bb S. 74, 450 E. 3b S. 457). Ob tatsächlich von Insiderinformationen profitiert wurde, bildet nicht Gegenstand des Amtshilfeverfahrens. Die Beschwerdeführer wenden deshalb vergeblich ein, die umstrittenen Transaktionen seien ausschliesslich gestützt auf Fachartikel, Marktbeobachtungen und bereits zirkulierende Gerüchte erfolgt. Es wird an den ersuchenden Behörden liegen, abzuklären, ob aufsichtsrechtlich relevante Bestimmungen verletzt worden sein könnten und ob aufgrund erhärteter Erkenntnisse allenfalls Anlass besteht, die Strafbehörden zu informieren (BGE 126 II 409 E. 5b, mit Hinweisen). Die Amtshilfe ist nicht schon dann unverhältnismässig, wenn der betroffene Kunde in mehr oder weniger plausibler Weise darzutun vermag, dass er seinen Kaufentscheid gestützt auf öffentlich zugängliche Informationen getroffen hat (in BGE 125 II 83 ff. unveröffentlichte E. 4). Entgegen den Einwänden der Beschwerdeführer wird dadurch das Bankgeheimnis nicht ausgehöhlt (vgl. BGE 125 II 83 ff.). c) Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die umstrittenen Transaktionen seien durch den Vizedirektor der Banque B._____ angeordnet und, ohne Wissen der Kunden, auf deren Portefeuilles verteilt worden. Bei den Kontoinhabern handle es sich deshalb um unbeteiligte Dritte im Sinne von Art. 38 Abs. 3 BEHG ; ihre Namen dürften demnach nicht weitergegeben werden. aa) Dieser Einwand vermöchte allenfalls dann zu überzeugen, wenn ein klarer und unzweideutiger (schriftlicher) Vermögensverwaltungsauftrag vorläge und keine anderen Umstände darauf hinwiesen, dass der Kunde, über dessen Konten die verdächtigen Transaktionen liefen, in irgendeiner Form dennoch daran beteiligt gewesen sein könnte (vgl. Annette Althaus, Amtshilfe und Vor-Ort-Kontrolle, 2. Aufl. , Bern 2001, S. 217). In allen anderen Fällen kann der Klient nicht als offensichtlich unbeteiligter Dritter gelten; die Tatsache, dass die umstrittenen Transaktionen über sein Konto getätigt wurden, lässt ihn in den Anlageentscheid im Sinne von Art. 38 Abs. 3 BEHG "verwickelt" erscheinen (BGE 126 II 126 E. 6a/bb S. 137, mit Hinweisen). Die in Amtshilfe übermittelten Informationen dienen der "Aufsicht über Börsen und den Effektenhandel" und nicht allein der Kontrolle der am Markt direkt beteiligten Institute (BGE 125 II 65 E. 5b S. 72 f.); auch kundenbezogene Daten können deshalb im Rahmen von Art. 38 Abs. 2 BEHG Gegenstand von Amtshilfehandlungen bilden. Die weiteren Abklärungen sind Sache der ersuchenden Behörde. bb) Der Beschwerdeführer 1 hat der Banque B._____ keine Vermögensverwaltungsvollmacht ausgestellt; zumindest findet sich keine solche bei den Akten. Dass - wie er geltend macht - ein so genanntes "Beratungsmandat" bestanden habe, wonach ihm Empfehlungen erteilt würden, in welche Titel er investieren solle, bzw. er nachträglich der Zuteilung von Titeln in sein Portefeuille zustimme, ändert hieran nichts: Die Bankenkommission muss aus den Kontounterlagen ersehen können, wer die Investitionsentscheide trifft und hierfür die amtshilferechtliche Verantwortung trägt. Schafft der Kunde keine klaren Verhältnisse, hat er die sich hieraus ergebenden Folgen zu tragen.

Wer - allenfalls auch nur teilweise - sein Portefeuille selber verwaltet und die Verantwortung hierfür nicht klar und unzweideutig umfassend abgegeben hat, ist kein "offensichtlich" unbeteiligter Dritter, da Umfang und Art seiner Verwicklung in das konkrete Geschäft jeweils weiterer Abklärungen bedürfen. Gestützt auf das vorliegend bloss behauptete "Beratungsmandat" erscheint eine Beteiligung des Beschwerdeführers 1 an den umstrittenen Geschäften nicht offensichtlich ausgeschlossen, weshalb seine Identität offen gelegt werden darf, zumal er durch die Transaktionen doch einen Gewinn von immerhin rund Fr. 40'000.-- erwirtschaftet hat. Es kann nicht gesagt werden, die Bankenkommision gehe damit in unzulässiger Weise über das Ersuchen der ausländischen Behörden hinaus (vgl. im Übrigen zur "spontanen" Amtshilfe: BGE 126 II 409 E. 6c/aa, mit Hinweisen).

E. 4

Die Bankenkommision hat nicht nur dem Gesuch um Amtshilfe entsprochen, sondern gleichzeitig - im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Polizeiwesen - auch die Bewilligung erteilt, die Informationen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Zu Recht wenden die Beschwerdeführer ein, dies sei im vorliegenden Fall unverhältnismässig: a) aa) Die Amtshilfe nach Art. 38 BEHG umfasst - wie bereits dargelegt - generell die Aufsicht über das Marktgeschehen und nicht nur über die beaufsichtigten Händler, weshalb ausländischen Aufsichtsbehörden auch Informationen im Zusammenhang mit vermuteten Insiderdelikten von Kunden übermittelt werden können, soweit dabei der Aufsichtszweck im Vordergrund steht. Es ist grundsätzlich Sache der ausländischen Aufsichtsbehörde, die erforderlichen Abklärungen zu treffen (aufsichtsrechtliche Erhebungen im eigenen Land; weitere Informationen aus anderen Ländern; rechtliches Gehör der Betroffenen usw.). Ergibt sich dabei, dass sie die Strafbehörden einzuschalten hat, kann bzw. muss sie die Bankenkommision um ihre Zustimmung zur Weiterleitung angehen. Diese hat hierauf mit dem Bundesamt für Polizeiwesen das Vorliegen der materiellen Voraussetzungen der Rechtshilfe zu prüfen. Insofern besteht ein zweistufiges Verfahren, das es rechtfertigt, an die Voraussetzungen zur Gewährung der Amtshilfe keine allzu hohen Anforderungen zu stellen, da im Moment der Aushändigung der Informationen zu rein aufsichtsrechtlichen Zwecken nicht feststeht, ob die übermittelten Informationen der ausländischen Behörde überhaupt konkret dienen werden; es genügt, dass sie hierzu bzw. zur Abwicklung des ausländischen Aufsichtsverfahrens grundsätzlich geeignet erscheinen und dies im Gesuch hinreichend dargetan ist (vgl. BGE 125 II 450 E. 3b S. 457). bb) Sind die aufsichtsrechtlichen Ermittlungen im Empfängerstaat bereits bei Einreichung des Amtshilfeersuchens hinreichend fortgeschritten, und zeichnet sich gestützt darauf schon zu diesem Zeitpunkt die allfällige Notwendigkeit einer Weiterleitung an einen Zweitempfänger ab, spricht nichts dagegen, dass die Bankenkommision ihre Zustimmung hierzu bereits im Amtshilfeentscheid selber erteilt (vgl. BGE 126 II 126 E. 6b/bb S. 139; 125 II 450 E. 3b S. 458). Bei diesem Vorgehen sind jedoch höhere Anforderungen an die für die Weiterleitung nötigen Voraussetzungen zu stellen als für die Amtshilfe als solche. Kann ein auffälliges Kursverhalten im Umfeld der Bekanntgabe einer Übernahme bereits eine stichprobenweise aufsichtsrechtliche Überprüfung der Geschehnisse rechtfertigen und insofern ein hinreichender Anlass bestehen, Amtshilfe zu leisten (vgl. BGE 125 II 65 E. 6b/bb S. 74), soll damit nicht leichthin und praktisch automatisch auch bereits die Zustimmung zur Weiterleitung an die Strafbehörden verbunden werden. Diese setzt das Vorliegen zusätzlicher Elemente voraus, welche im konkreten Einzelfall eine strafrechtlich relevante

Verhaltensweise mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit nahelegen. Auch hier sind dafür zwar wiederum keine allzu strengen Anforderungen an die Schilderung des Sachverhalts zu stellen, doch müssen ausser Kursvariationen und Transaktionen in einem verdächtigen Zeitraum zusätzlich weitere Anhaltspunkte für die Ausnutzung von Insiderkenntnissen im konkreten Fall sprechen, ansonsten nur die Amtshilfe zu gewähren und das zweistufige Verfahren mit erneuter Verfügung zu wählen ist (vgl. BGE 125 II 65 E. 9 u. 10); dies ergibt sich sowohl aus dem Verhältnismässigkeits- wie aus dem Spezialitätsgrundsatz, sollen Weiterleitungsbewilligungen doch nicht "aufs Geratewohl" erteilt werden (BGE 126 II 409 E. 6b, mit Hinweisen). b) aa) Im vorliegenden Fall fehlt es (zurzeit) an solchen zusätzlichen Elementen: Die Banque B._____ hat in einem sensiblen Zeitraum mit "S._____"- und "T._____"-Aktien teils für ihre Muttergesellschaft und Mitarbeiter, teils für einzelne Kunden spekuliert. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass sie dabei über Insiderinformationen verfügt hätte, bestehen (noch) nicht. Sie hat im Gegenteil verschiedene Agentur- und Pressemeldungen eingereicht, die ihre These, ausschliesslich gestützt auf eine Marktanalyse gehandelt zu haben, nicht zum Vornherein als unglaubwürdig erscheinen lassen. Es wird unter diesen Umständen an den französischen bzw. belgischen Aufsichtsbehörden sein, aufgrund der im Rahmen der Amtshilfe erhaltenen Angaben und ihren weiteren Abklärungen wenigstens Anhaltspunkte dafür zu liefern, dass vorliegend ein Insiderdelikt vernünftigerweise nicht ausgeschlossen werden kann und eine Weiterleitung an die Strafbehörden deshalb erforderlich erscheint. Nur in diesem Fall rechtfertigt sich, die "Entspezialisierung" der in Amtshilfe gelieferten Informationen, soll die Rechtshilfe nicht durch die Amtshilfe umgangen oder ihres Sinnes entleert werden (vgl. BGE 126 II 409 E. 6b/aa). bb) Zwar hat das Bundesgericht in einem unveröffentlichten Entscheid im Zusammenhang mit dem hier umstrittenen Umtauschangebot der "F._____" eine Weiterleitung an den "Procureur de la République" bereits im Amtshilfeentscheid geschützt (Urteil vom 21. August 2000 i.S. X. c. EBK, E. 9b), doch kann dieser Fall nicht ohne Weiteres mit dem vorliegenden verglichen werden: Der französische Bankkunde hatte dort selber als wirtschaftlich Berechtigter an einer liechtensteinischen Stiftung über eine Schweizer Bank die entsprechenden Transaktionen tätigen lassen. Vorliegend verhielt es sich insofern anders, als die Transaktionen von der Banque B._____ selber vorgenommen und erst nachträglich bestimmten Kundenportefeuilles zugeteilt wurden. Solange nicht konkretere Indizien dafür sprechen, dass die Beschwerdeführer tatsächlich Insiderinformationen ausgenutzt haben könnten, rechtfertigt es sich deshalb nicht, die Angaben bereits jetzt für eine Weiterleitung an die Strafbehörden freizugeben. Es ist - wie dies in der nach dem genannten Entscheid erfolgten Praxispräzisierung ausgeführt wurde (BGE 126 II 409 ff.) - ausländischen Aufsichtsbehörden unbenommen und zumutbar, hierum in einer zweiten Phase gestützt auf klarere Grundlagen zu ersuchen. Als Gegenleistung hierfür erhalten sie die für ihre aufsichtsrechtlichen (Vor)Abklärungen nötigen Informationen amtshilfeweise rascher als dies auf dem Rechtshilfeweg möglich wäre. Konkretisiert sich der Insiderverdacht in der Folge gegenüber einem Kunden eines schweizerischen Börsenhändlers, kann die Weiterleitungsbewilligung an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden ohne nennenswerte Verzögerungen erteilt werden.

E. 5

a) Nach dem Gesagten ist die vorliegende Beschwerde damit im Sinne des Subeventualantrags der Beschwerdeführer teilweise gutzuheissen und Ziffer 3 (in Verbindung mit dem Vorbehalt in Ziffer 4) der angefochtenen Verfügung aufzuheben; im

Übrigen ist die Beschwerde unbegründet und der angefochtene Entscheid somit zu bestätigen. b) Dem Verfahrensausgang entsprechend wird den Beschwerdeführern eine reduzierte Gerichtsgebühr auferlegt (Art. 156 OG). Die Eidgenössische Bankkommission hat sie im Rahmen ihres Obsiegens angemessen zu entschädigen (Art. 159 OG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.