

BVGer A-5715/2018 vom 3. September 2019

Bundesverwaltungsgericht, 2019-09-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-5715_2018

FR: TAF A-5715/2018 du 3 septembre 2019

IT: TAF A-5715/2018 del 3 settembre 2019

Regeste

Datenschutz

Erwägungen

E. 1.1

Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Weil keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt und das EFD eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. d VGG ist, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

E. 1.2

Der EDÖB überwacht die Einhaltung des DSG und der übrigen Datenschutzvorschriften des Bundes durch die Bundesorgane (Art. 27 Abs. 1 DSG). Im Rahmen der Aufsicht über Bundesorgane ist er gemäss Art. 27 Abs. 6 DSG befugt, gegen Verfügungen eines Departements nach Art. 27 Abs. 5 DSG Beschwerde zu führen, wobei sich das Beschwerdeverfahren nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege richtet (vgl. Urteil des BVGer A-4467/2011 vom 10. April 2012 E. 1.2; Bruno Baeriswyl, in: Baeriswyl/Pärli [Hrsg.] Stämpfli Handkommentar zum DSG, 2015, Art. 27 Rz. 47 f.; René Huber, in: Maurer-Lambrou/Blechta [Hrsg.], Basler Kommentar Datenschutzgesetz und Öffentlichkeitsgesetz, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: BSK DSG], Art. 27 Rz. 15a).

E. 1.3

Zunächst ist vorliegend auf den konkreten Streitgegenstand einzugehen.

E. 1.3.1

Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das durch die Verfügung geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird. Er wird einerseits bestimmt durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung (Anfechtungsgegenstand), andererseits durch die Parteibehören. Das Anfechtungsobjekt bildet den Rahmen, welcher den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt. Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des erstinstanzlichen Verfahrens war oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die erste Instanz nicht entschieden hat und über welche sie nicht entscheiden musste, darf die zweite Instanz grundsätzlich nicht beurteilen. Der Streitgegenstand wird gemäss der Dispositionsmaxime durch die Parteibehören definiert. Er darf sich im Laufe des Rechtsmittelzuges nicht erweitern und qualitativ nicht verändern (Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8, 208 und 2.213, je mit Hinweisen).

E. 1.3.2

Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin bringen vor, Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens sei lediglich die Frage, ob Drittpersonen bei Datenlieferungen vorgängig zu informieren seien. Die Frage der Schwärzung von Daten von Drittpersonen und ob diese überhaupt im Rahmen eines Amtshilfeverfahrens übermittelt werden dürfen, sei nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung.

E. 1.3.3

Zu Recht sind sich die Parteien einig, dass der Streitgegenstand vorliegend die Frage umfasst, ob Drittpersonen, die von einem Amtshilfeverfahren nicht formell betroffen sind, in Übereinstimmung mit Art. 14 Abs. 2 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 StAhiG darüber zu informieren sind, wenn die Beschwerdegegnerin im Rahmen der internationalen Steueramtshilfe sie (d.h. die Drittpersonen) betreffende Daten zu übermitteln gedenkt. Dies geht auch aus der Empfehlung des Beschwerdeführers vom 18. Dezember 2017 hervor, wonach er sich nicht veranlasst sieht, hinsichtlich der Praxis des Beschwerdegegners zum Recht auf Schwärzung eine Empfehlung zu erlassen (Empfehlung EDÖB, Abschnitt II, Ziff. 1, S. 5). Im Übrigen würde sich die Frage der Information nicht mehr stellen, sobald Daten geschwärzt werden.

E. 1.4

Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist daher im soeben dargestellten Umfang einzutreten.

E. 2

Das Bundesverwaltungsgericht prüft die Entscheide seiner Vorinstanzen mit voller Kognition. Gerügt werden kann daher gemäss Art. 49 VwVG die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens -, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids.

E. 3

Umstritten ist vorliegend, ob Personen, die formell nicht in einem Amtshilfeverfahren involviert sind, sog. Drittpersonen, betreffend welchen Informationen offen an eine ersuchende Behörde übermittelt werden sollen, in Übereinstimmung mit Art. 14 Abs. 2 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 StAhiG, vorgängig der Übermittlung von der Beschwerdegegnerin zu informieren sind. Im Folgenden sind vorab die anwendbaren Rechtsgrundlagen und die dazugehörige Rechtsprechung sowohl des Datenschutzrechts als auch der internationalen Amtshilfe in Steuersachen sowie deren Verhältnis zueinander darzulegen. In einem zweiten Schritt sind die entsprechenden Folgerungen daraus aufzuzeigen.

E. 4.1

Das DSG bezweckt den Schutz der Persönlichkeit und der Grundrechte von Personen, über die Daten bearbeitet werden (Art. 1 DSG). Es gilt unter anderem für das Bearbeiten von Daten natürlicher und juristischer Personen durch die Bundesorgane (Art. 2 Abs. 1 Bst. b DSG), zu denen die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin gehören (Urteil des BVGer A-6080/2016 vom 23. Februar 2018 E. 4.5.1).

E. 4.1.1

Jeder Mensch hat nach Art. 8 Abs. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) das Recht auf Achtung seines Privatlebens. Unter diesem Blickwinkel werden die Speicherung und Verwertung von Informationen durch den Staat sowie die Einsicht in gespeicherte Informationen beurteilt. Gemäss Art. 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) hat jede Person Anspruch auf Achtung ihrer Privatsphäre und Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten (vgl. diesbezüglich auch BGE 136 II 508 E. 6.3.1 f.). Dieser Anspruch bildet Teil der verfassungsmässigen Garantie der Privatsphäre und Kernbestandteil des Datenschutzgesetzes (Art. 1 DSG) und räumt jeder Person das Recht darauf ein, selbst zu entscheiden, wann und wem sie persönliche Lebenssachverhalte, aber auch Gedanken, Empfindungen und Ähnliches preisgibt. Dieses verfassungsmässige Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 8 Ziff. 1 EMRK) lässt grundsätzlich ohne Rücksicht darauf, wie sensibel die fraglichen Informationen tatsächlich sind, dem Einzelnen die Herrschaft über seine personenbezogenen Daten zukommen und schützt ihn vor Beeinträchtigungen, die durch die staatliche Bearbeitung seiner persönlichen Daten entstehen (Rainer J. Schweizer, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 13 Rz. 85 ff.; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl. 2008, S. 164 ff.; Urs Maurer-Lambrou/Simon Kunz, BSK DSG, Art. 1 Rz. 19 und 23 mit Hinweisen).

E. 4.1.2

Das Datenschutzgesetz ergänzt und konkretisiert den bereits durch das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) gewährleisteten Schutz (BGE 136 II 508 E. 6.3.2; BGE 127 III 481 E. 3.a.bb mit Hinweis). Da jegliche Form des Datenbearbeitens das verfassungsrechtlich verankerte Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie allgemein das Recht auf persönliche Freiheit gemäss Art. 10 BV tangiert, ist sie nur dann rechtmässig, wenn die in Art. 36 BV vorgesehenen Schranken eingehalten sind. Die Bestimmungen des Datenschutzrechts sind letztlich Wertungen darüber, wann eine Datenbearbeitung einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellt. Der bereichsspezifische Gesetzgeber ist nicht an das Schutzniveau des Datenschutzgesetzgebers gebunden; er kann andere Wertungen bzw. Regelungen vorsehen (Maurer-Lambrou/Kunz, a.a.O., Art. 1 Rz. 15; Yvonne Jöhri, in: Rosenthal/Jöhri [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich 2008, Art. 17 Rz. 35 f., [nachfolgend: Handkommentar DSG]). Das Bundesgericht hat diesbezüglich festgehalten, dass sich weder aus dem Gesetz noch aus den allgemeinen Grundsätzen ergebe, dass das Datenschutzgesetz inhaltliche Anforderungen an die Ausgestaltung anderer, spezieller Gesetze enthalte (BGE 124 I 176 E. 5c/ee). Der Gesetzgeber kann somit in bereichsspezifischen Rechtsgrundlagen von gewissen allgemeinen Prinzipien oder Wertungen des Datenschutzrechts abweichen, so dass einzelnen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes keine eigenständige materielle Bedeutung mehr zukommt. Soweit aber nicht eine abschliessende spezialgesetzliche Norm vorliegt, müssen die Bundesorgane immer auch die allgemeinen Bestimmungen von Art. 4 ff. DSG beachten. Schliesslich sind die Grundsätze des Datenschutzgesetzes auch bei der Auslegung bereichsspezifischer Normen zu berücksichtigen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.534/2001 vom 15. März 2002 E. 5, BGE 126 II 126 E. 5b und 5c; Botschaft vom 23. März 1988 zum DSG in BBl 1988 II 467; Jöhri, a.a.O., Art. 17 Rz. 5).

E. 4.2

Der Grundsatzartikel von Art. 4 DSG enthält die für Private und Bundesorgane wichtigsten materiellen Grundsätze, die bei einer Bearbeitung von Personendaten eingehalten werden müssen. Damit soll eine uneingeschränkte, übermässige oder zweckwidrige Datenbearbeitung vermieden werden (Urs Maurer-Lambrou/Andrea Steiner, BSK DSG, Art. 4 Rz. 2). Für Bundesorgane bedeutet dies, dass jegliches Bearbeiten von Personendaten einen Eingriff in die Grundrechte bedeutet, weshalb dafür eine gesetzliche Grundlage das Handeln legitimieren muss (Art. 4. Abs. 1 DSG), was in Art. 17 Abs. 1 DSG auch festgehalten wird (vgl. dazu ausführlich das Urteil des BVGer A-3548/2018 vom 19. März 2019 E. 5.4; Baeriswyl, a.a.O., Art. 4 Rz. 6 ff.).

E. 4.3

Art. 6 DSG verlangt schliesslich, dass Personendaten, welche den Hoheitsbereich des Schweizer Rechts verlassen, im Ausland dennoch einem Mindestmass an Datenschutz unterliegen.

E. 4.3.1

Gemäss Art. 6 Abs. 1 DSG dürfen Personendaten nicht ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet würde, namentlich, weil eine Gesetzgebung fehlt, die einen angemessenen Schutz gewährleistet. Fehlt eine solche Gesetzgebung, können Daten ins Ausland nur unter bestimmten Voraussetzungen bekannt gegeben werden (Art. 6 Abs. 2 DSG). Diese Norm will soweit möglich sicherstellen, dass Personendaten, die den Hoheitsbereich des Schweizer Rechts und damit den engeren Schutzbereich des DSG verlassen, im Ausland dennoch einem Mindestmass an Datenschutz unterliegen oder es gute Gründe geben muss, warum ein solcher Datenschutz im Einzelfall nicht möglich ist (David Rosenthal, Handkommentar DSG, Art. 6 Rz. 1). Die Bestimmung richtet sich nach der Gesetzessystematik an private Personen und Bundesorgane gleichermassen und gehört zum eigentlichen Fundament des Datenschutzrechts (Maurer-Lambrou/Steiner, a.a.O., Art. 6 Rz. 12).

E. 4.3.2

Sollen Personendaten trotz fehlendem angemessenem Datenschutz ins Ausland bekannt gegeben werden, so verstösst diese Datenbearbeitung gegen Art. 6 Abs. 1 DSG und wird nur zulässig durch eine der in Art. 6 Abs. 2 DSG vorgesehenen Ausnahmen (Maurer-Lambrou/Steiner, a.a.O., Art. 6 Rz. 11a). Die Bekanntgabe von Personendaten ist trotz fehlender Gesetzgebung unter anderem dann möglich, wenn einer der Ausnahmetatbestände des Art. 6 Abs. 2 DSG vorliegt. Die Inhaber der Datensammlung können die Mittel zur Sicherstellung der Personendaten im Ausland innerhalb des Ausnahmekatalogs frei wählen, dieser ist jedoch abschliessend (BBI 2003 2128 f.), so dass keine anderen Ausnahmen statthaft sind (Astrid Epiney/Tobias Fasnacht, in: Belser/Epiney/Waldmann [Hrsg.], Datenschutzrecht, 2011, § 10 Rz. 15). Vorliegend von Bedeutung sind insbesondere die Ausnahmetatbestände von Art. 6 Abs. 2 Bst. a DSG, wonach Personendaten ins Ausland bekannt gegeben werden können, wenn hinreichende Garantien, insbesondere durch Vertrag, einen angemessenen Schutz im Ausland gewährleisten, die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat (Bst. b der Bestimmung) oder die Bekanntgabe im Einzelfall für die Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Interesses unerlässlich ist (Bst. d der Bestimmung). Die Berufung auf letztere Ausnahme

wird eher selten erforderlich sein, da hierfür oft eine spezialgesetzliche Grundlage besteht, welche Art. 6 DSGVO vorgehen würde (Rosenthal, a.a.O., Art. 6 Rz. 61, Epiney/Fasnacht, a.a.O., Fn. 74 zu § 10 Rz. 23).

E. 4.4

Nach Art. 25 Abs. 1 und 3 DSGVO kann sich jede Person gegen die widerrechtliche Bearbeitung ihrer Personendaten durch Bundesorgane zur Wehr setzen. Ein Gesuchsteller kann somit gemäss Art. 25 Abs. 3 Bst. a DSGVO verlangen, dass das Bundesorgan die Bekanntgabe von Personendaten an Dritte sperrt. Ein derartiges Gesuch muss stets darlegen, welche bestimmten Bearbeitungsvorgänge allenfalls im Sinne von Art. 25 DSGVO widerrechtlich sind und worin die widerrechtliche Datenbearbeitung besteht (vgl. Jan Bangert, BSK DSGVO, Art. 25/25bis Rz. 43; dieser in Art. 25 Abs. 3 Bst. a DSGVO vorgesehene Anspruch auf Sperrung ist allerdings nach Meinung der Lehre ein Versehen des Gesetzgebers. Die Sperrung ist danach abschliessend in Art. 20 DSGVO geregelt und setzt damit auch keine Widerrechtlichkeit voraus [vgl. hierzu Bangert, a.a.O., Art. 25/25bis Rz. 62]). Die Möglichkeit der Sperrung gestützt auf Art. 20 DSGVO ist vor allem bei Datenweitergabe ins Ausland von Bedeutung. Das Sperrrecht kann allerdings nicht in pauschaler Weise geltend gemacht werden; die betroffene Person muss sich vielmehr an die zuständigen Organe wenden und die Daten, welche der Sperrung unterliegen sollen, genau bezeichnen (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz vom 23. März 1988, BBl 1988 II 413, 472). Das Sperrrecht bezieht sich lediglich auf die Bekanntgabe bestimmter Daten, nicht aber auf andere Bearbeitungsvorgänge; solche sind im Rahmen von Art. 25 DSGVO geltend zu machen (vgl. Jennifer Ehrensperger, BSK DSGVO, Art. 20 Rz. 4 ff.). Unter dem Begriff der Bekanntgabe wird das Zugänglichmachen von Personendaten wie das Einsichtgewähren, Weitergeben oder Veröffentlichen verstanden (Art. 3 Bst. f DSGVO). Dem Gesuchsteller bleibt es dennoch unbenommen, nach Art. 25 Abs. 3 Bst. a DSGVO die Unterlassung einer ernsthaft zu befürchtenden, widerrechtlichen Weitergabe bestimmter Daten an bestimmte Empfänger zu verlangen (vgl. Urteil des BVerfG A-7368/2006 vom 10. Juli 2007 E. 2.4.1; Bangert, a.a.O., Art. 25/25bis Rz. 63).

E. 4.5

Gegen Verfügungen über datenschutzrechtliche Ansprüche steht der Rechtsweg offen, womit die betroffenen Personen die Sache einer Überprüfung durch ein unabhängiges Gericht zuführen können. Dabei richtet sich der Rechtsschutz nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege (Art. 33 Abs. 1 DSGVO; Urteil des BVerfG A-6143/2017 vom 4. Juni 2019 E. 4.5.2).

E. 4.6.1

Grundsätzlich findet das DSGVO im Bereich der internationalen Amtshilfe Anwendung (vgl. Urteil des BVerfG 2C_792/2016 vom 23. August 2017 E. 3.1). Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSGVO präzisiert, dass das DSGVO unter anderem nicht auf Verfahren der internationalen Rechtshilfe sowie auf staats- und verwaltungsrechtliche Verfahren anwendbar ist, mit Ausnahme erstinstanzlicher Verwaltungsverfahren. Diese Ausnahme rechtfertigt sich, weil in diesen Bereichen der Persönlichkeitsschutz durch spezialgesetzliche Verfahrensnormen hinreichend gesichert sei (BVG 2015/13 E. 3.2.1; Urteile des BVerfG A-3715/2017 vom 2. Juli 2018 E. 2..42, A-6080/2016 vom 23. Februar 2018 E. 4.5.2 und A-4669/2018 vom 8. Dezember 2017 E. 2.9.2 mit weiteren Hinweisen).

E. 4.6.2

Im Bereich der internationalen Amtshilfe ist, sofern das anwendbare Doppelbesteuerungsabkommen keine genügenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen enthält, auf das innerstaatliche Recht zurückzugreifen. Das StAhiG enthält mit Art. 4 Abs. 3 eine solche Bestimmung. Mit anderen Worten schliesst Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSG die Anwendung des DSG im Verfahren der internationalen Amtshilfe vor der ESTV nicht aus. Es findet hingegen keine Anwendung, wenn die Bestimmungen in einem anderen Gesetz - also einem Doppelbesteuerungsabkommen (aufgrund des Vorrangs des Völkerrechts, vgl. Art. 5 Abs. 4 BV) oder dem StAhiG (insbesondere Art. 4 Abs. 3 als *lex specialis* zum DSG: BGE 143 II 506 E 5.2.2) - einen für gleichartig erachteten Schutz der betroffenen Personen bieten (Urteil des BGer 2C_619/2018 vom 21. Dezember 2018 E. 4.4; Urteile des BVGer A-6080/2016 vom 23. Februar 2018 E. 4.5.3, A-4669/2018 vom 8. Dezember 2017 E. 2.9.3 m.w.H.; Charlotte Schoder, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen, 2014, S. 125 Rz. 254; Ehrensperger, a.a.O., Art. 19 Rz. 11).

E. 4.7

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass im vorliegenden Verfahren das DSG aufgrund der spezialgesetzlichen datenschutzrechtlichen Regelungen im StAhiG als auch im Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und den USA (vgl. hierzu sogleich) lediglich als Auslegungshilfe zur Anwendung gelangt. Es sind im Folgenden deshalb die grundlegenden Regelungen der Amtshilfe in Steuersachen, inklusiv deren datenschutzrechtlichen Bestimmungen, die der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 27 Abs. 1 DSG ebenfalls überwacht, darzulegen.

E. 5.1

Staatsvertragliche Grundlage für die Leistung von Amtshilfe in Steuersachen gegenüber den USA ist Art. 26 des Abkommens vom 2. Oktober 1996 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen (DBA CH-USA 96, SR 0.672.933.61) und das dazugehörige Protokoll (ebenfalls unter SR 0.672.933.61). Gemäss dessen Ziff. 1 tauschen die zuständigen Behörden der beiden Vertragsstaaten unter sich diejenigen gemäss ihren Steuergesetzgebungen erhältlichen Auskünfte aus, die notwendig sind zur Durchführung der Bestimmungen des Abkommens oder zur Verhütung von Betrugsdelikten und dergleichen, die eine unter das Abkommen fallende Steuer zum Gegenstand haben (Urteil des BVGer A-5046/2018 vom 22. Mai 2019 E. 2.1).

E. 5.2

In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) müssen die Amtshilfemassnahmen ihrem Zweck entsprechen und dürfen nicht über das hinausgehen, was zu dessen Erreichung notwendig ist (statt vieler: BGE 139 II 404 E. 7.2.2, mit Hinweisen; siehe ferner zum Verbot der Beweisausforschung, das Ausfluss des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ist [BGE 129 II 484 E. 4.1; BVGE 2015/27 E. 3, 2011/14 E. 5.2.2.1], Art. 7 Bst. a StAhiG sowie [in Bezug auf das DBA CH-USA 96] Urteil des BGer 2C_1042/2016 vom 12. Juni 2018 E. 4.2 f.; Urteil des BVGer A-5513/2015 vom 31. Oktober 2016 E. 5.5.2). Rechtsprechungsgemäss darf der ersuchte Staat Auskünfte mit der Begründung, die verlangten Informationen seien nicht notwendig im Sinne von Art. 26 Ziff. 1 DBA CH-USA 96, freilich nur verweigern, wenn ein Zusammenhang zwischen den verlangten Angaben und der im ersuchenden Staat durchgeführten Untersuchung unwahrscheinlich erscheint (vgl. BGE 141 II 436 E. 4.4.3, mit weiteren Hinweisen; Urteil

des BVGer A-4218/2017 vom 28. Mai 2018 E. 2.3.1). In letzterem Sinne ist auch Art. 17 Abs. 2 StAhiG zu verstehen, wonach Informationen, welche voraussichtlich nicht erheblich sind, nicht übermittelt werden dürfen (Urteile des BVGer A-4218/2017 vom 28. Mai 2018 E. 2.3.1, A-3791/2017 vom 5. Januar 2018 E. 5.1.1, mit weiteren Hinweisen; vgl. auch Art. 4 Abs. 3 StAhiG [zu dieser Bestimmung sogleich E. 5.3.1]).

E. 5.3.1

Gemäss Art. 4 Abs. 3 StAhiG in der bis Ende 2016 gültig gewesenen Fassung (AS 2013 231) ist die Übermittlung von Informationen zu Personen, welche nicht vom Ersuchen betroffen sind, unzulässig. Dabei ist insbesondere an Personen zu denken, die in Dokumenten über die betroffene Person zufällig auftauchen und mit dem Steuerzweck, zu welchem der ersuchende Staat die Information wünscht, in keinem Zusammenhang stehen, wie Bankmitarbeiter, Mitinhaberinnen von Konten oder Bevollmächtigte. Daten über Vermögenszuflüsse und -abflüsse enthalten regelmässig Angaben über Drittpersonen. Macht die Unterbindung dieser Informationen eine Amtshilfe wertlos, so kann eine Übermittlung erwogen werden. In diesem Fall erhalten diese Personen jedoch eine Beschwerdemöglichkeit gemäss Art. 19 Abs. 2 StAhiG (Botschaft zum StAhiG, BBl 2011 6205). Nach der am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Fassung dieser Vorschrift ist die Übermittlung von Informationen zu Personen, welche nicht betroffene Personen sind, unzulässig, "wenn diese Informationen für die Beurteilung der Steuersituation der betroffenen Person nicht voraussichtlich relevant sind oder wenn berechnigte Interessen von Personen, die nicht betroffene Personen sind, das Interesse der ersuchenden Seite an der Übermittlung der Informationen überwiegen" (AS 2016 5063). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat dieser neu ins Gesetz aufgenommene Passus nichts an der Ordnung betreffend die Übermittlung von Informationen über vom Amtshilfeersuchen nicht betroffene Personen geändert (vgl. BGE 144 II 29 E. 4.2.3, 143 II 506 E. 5.2.1; Urteil des BGer 2C_387/2016 vom 5. März 2018 E. 5.1). Nach dieser Ordnung bzw. der einschlägigen Rechtsprechung sind unter Umständen auch Personen, deren Steuerpflicht im ersuchenden Staat nicht geltend gemacht wird, als (materiell) betroffene Personen zu qualifizieren, nämlich dann, wenn die Informationen über diese Personen für den ersuchenden Staat voraussichtlich erheblich sind (grundlegend: BGE 141 II 436 E. 4.4.3 und 4.5, auch publiziert in: ASA 84 [2015/2016] S. 559 ff.; ferner: BGE 143 II 185 E. 3.2 ff.). Können die ersuchten Informationen für die Steuerpflicht der im ersuchenden Staat zu besteuern Person voraussichtlich erheblich sein (bzw. sind diese Informationen - im Fall des DBA CH-USA 96 - im Sinne von Art. 26 Ziff. 1 DBA CH-USA 96 notwendig zur Durchführung des Abkommens oder zur Verhütung von Betrugsdelikten und dergleichen betreffend eine unter das Abkommen fallende Steuer), so sind sie dem ersuchenden Staat zu übermitteln (vgl. BGE 141 II 436 E. 4.4.3 f., 143 II 506 E. 5.2.1; Urteile des BVGer A-5046/2018 vom 22. Mai 2019 E. 2.4.1, A-4218/2017 vom 28. Mai 2018 E. 3.1 und A-3791/2017 vom 5. Januar 2018 E. 5.2.2, mit Hinweisen). Rechtsprechungsgemäss ist der Begriff der nicht betroffenen Person nach Art. 4 Abs. 3 StAhiG restriktiv zu verstehen (vgl. BGE 142 II 161 E. 4.6.1 f.; Urteil des BVGer A-4218/2017 vom 28. Mai 2018 E. 3.1). Damit sollen in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips Personen geschützt werden, die nichts mit dem im Amtshilfeersuchen geschilderten Sachverhalt zu tun haben, deren Namen also rein zufällig in den weiterzuleitenden Dokumenten auftauchen ("fruit d'un pur hasard"; Botschaft des Bundesrates vom 5. Juni 2015 zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen und zu seiner Umsetzung [Änderung des Steueramtshilfegesetzes], BBl 2015 5585 ff., 5623, und statt

vieler: Urteil des BVerfG A-3791/2017 vom 5. Januar 2018 E. 5.2.2, mit Hinweisen). Der Name eines Dritten kann jedoch in den zu übermittelnden Unterlagen belassen werden, wenn dies geeignet ist, die steuerliche Situation der vom Ersuchen betroffenen Person zu erhellen (Urteil des BVerfG 2C_619/2018 vom 21. Dezember 2018 E. 3.1).

E. 5.3.2

Das Bundesgericht hält in seinem Urteil vom 18. Dezember 2017 (BGE 144 II 29) fest, im konkreten Fall seien im Rahmen des Informationsaustausches die Namen von Bankmitarbeitenden und Rechtsvertretern grundsätzlich abzudecken, da Informationen über Bankangestellte sowie Rechtsvertreter nichts mit dem Zweck des Ersuchens (bzw. dem Motiv für das Ersuchen) zu tun hätten ("rien à voir avec la question fiscale qui motive les demandes"). Es hält zudem fest, dass bei der zu beurteilenden Konstellation nicht ersichtlich sei, inwieweit eine Schwärzung der Namen der Bankangestellten und des Anwalts/Notars in den zu übermittelnden Dokumenten diese unverständlich mache oder ihnen die Beweiskraft nehme. Zwar sei es möglich, dass die Frage, ob der Steuerpflichtige von sich aus oder auf Anraten bzw. unter Mitwirkung Dritter gehandelt habe, die Höhe einer allfälligen Steuerbusse beeinflusse. Hierzu genüge aber die Information, ob und gegebenenfalls inwieweit Dritte beteiligt gewesen seien. Die Identität dieser Dritten sei demgegenüber ohne Belang (siehe zum Ganzen: BGE 144 II 29 E. 4.3; siehe zu diesem Urteil auch Andrea Opel, Informationsaustausch über Bankmitarbeiter - das Janusgesicht der Steueramtshilfe, in: ASA 86 [2017/2018] S. 433 ff., S. 469 ff.). Im erwähnten Urteil führt das Bundesgericht auch aus, dass Art. 26 DBA CH-USA 96 einzig eine Grundlage für die Amtshilfe enthalte. Informationen über die Identität von mutmasslichen Komplizen des Steuerpflichtigen könnten gestützt auf diese Vorschrift daher nur erlangt werden, sofern diese Informationen für die Abklärung der steuerlichen Situation des Steuerpflichtigen selbst notwendig seien (BGE 144 II 29 E. 4.3). Abschliessend erklärt das Bundesgericht, im fraglichen Fall seien die Namen der Bankmitarbeitenden und des Anwalts/Notars unter dem Vorbehalt, dass der ersuchende Staat ausdrücklich um diese Angaben ersuche und diese Informationen nachweislich als notwendig erscheinen würden ("sous réserve de situations où l'Etat requérant demanderait expressément ces données et que celles-ci présenteraient un caractère nécessaire avéré"), nicht im Sinne von Art. 26 Ziff. 1 DBA CH-USA 96 notwendig (BGE 144 II 29 E. 4.3; vgl. dazu auch Opel, a.a.O., S. 471 [mit Ablehnung des Kriteriums, dass der ersuchende Staat explizit um die Namen ersucht]).

E. 5.3.3

Im hiervor erwähnten Urteil (BGE 144 II 29 ff.) bezieht sich das Bundesgericht (in E. 4.2.4) unter anderem auf einen früheren Entscheid zur internationalen Amtshilfe in Steuersachen. In jenem Entscheid hatte das Bundesgericht darüber zu befinden, ob die Amtshilfevoraussetzung von Art. 28 Abs. 1 des Abkommens vom 9. September 1966 zwischen der Schweiz und Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen und zur Vermeidung von Steuerbetrug und Steuerflucht (DBA CH-FR; SR 0.672.934.91), wonach die ersuchten Informationen voraussichtlich erheblich zur Durchführung des Abkommens oder zur Anwendung oder Durchsetzung des innerstaatlichen Steuerrechts sein müssen, in Bezug auf die bei einer schweizerischen Bank vorhandenen Namen von Geschäftsführern einer bestimmten Gesellschaft erfüllt sind (vgl. Urteil des BVerfG 2C_904/2015 vom 8. Dezember 2016 E. 6.4, auch zum Folgenden). Das Bundesgericht bejahte dies im konkreten Fall mit der Begründung, dem ersuchenden Staat gehe es darum, zu prüfen, ob die in Frage

stehende, über ein Konto bei der Bank verfügende Gesellschaft eine reelle Existenz aufweise. Zu wissen, wer die Geschäfte der Gesellschaft und deren Mittel in der Hand halte, sei im Rahmen der Prüfung, ob es sich nicht um eine Scheingesellschaft zwecks Täuschung über die Identität der tatsächlich über die Mittel bei der Bank verfügenden Person handle, voraussichtlich erheblich.

E. 5.3.4

Wird die Anonymisierung von Daten einzelner Personen verlangt, die in der Amtshilfeverpflichtung an sich unterliegenden Kontounterlagen enthalten sind, genügt es grundsätzlich nicht, pauschal vorzubringen, bei den in diesen Unterlagen erwähnten Personen handle es sich um unbeteiligte Dritte. Vielmehr ist nach der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in solchen Konstellationen in Bezug auf jedes einzelne Aktenstück, das von der Übermittlung ausgeschlossen werden soll, anzugeben und im Einzelnen darzulegen, weshalb es im ausländischen Verfahren nicht erheblich sein kann (vgl. statt vieler: Urteile des BVerG A-4218/2017 vom 28. Mai 2018 E. 3.2, A-4331/2017 vom 16. November 2017 E. 4.2.3, mit Hinweisen).

E. 5.4

Das Spezialitätsprinzip stellt einen traditionellen völkerrechtlichen Grundsatz der internationalen Amts- und Rechtshilfe dar, welcher im Auslieferungsrecht entwickelt wurde (vgl. BGE 123 IV 42 E. 3b, 135 IV 212 E. 2.1), wobei ihm auch völkergewohnheitsrechtlichen Charakter zukommt. Da es sich insbesondere aus der Vertragsnatur der Amts- und Rechtshilfe ableiten lässt, auf der es beruht, gründet es auf einem völkerrechtlichen Vertrag. Der ersuchende Staat akzeptiert mit der vorbehaltlosen Entgegennahme der gesammelten Informationen die im Vertrag vorgesehene und bei der Übermittlung erwähnte Zweckbindung (zum Ganzen: Robert Weyeneth, *Der nationale und internationale ordre public im Rahmen der grenzüberschreitenden Amtshilfe in Steuersachen*, 2017, S. 214, mit weiteren Hinweisen). Dabei kann nach dem völkerrechtlichen Vertrauensprinzip grundsätzlich als selbstverständlich vorausgesetzt werden, dass der Spezialitätsgrundsatz durch Staaten eingehalten wird, die mit der Schweiz durch einen Amts- oder Rechtshilfevertrag verbunden sind, ohne dass die Einholung einer ausdrücklichen Zusicherung notwendig wäre (BGE 128 II 407 E. 4.3.1, 115 Ib 373 E. 8, 107 Ib 264 E. 4b). Der Grundsatz der Spezialität der Amts- und Rechtshilfe schützt in erster Linie die Souveränität des ersuchten Staates, indem dieser durch die (vertragliche) Bestimmung des zulässigen Verwendungszweckes den Rahmen seiner Zusammenarbeit festlegt und eine gewisse Kontrolle über die Verwendung der übermittelten Informationen behält. Schliesslich stellt er aber auch eine Garantie zugunsten der betroffenen Person dar, deren Persönlichkeitsrechte durch die Zweckbindung geschützt werden (BGE 135 IV 212 E. 2.1). Letztlich enthält der Grundsatz der Zweckbindung insofern Merkmale einer Schranke und einer (Zulässigkeits-)Voraussetzung, als die ersuchende Behörde hinreichende Gewähr für deren Einhaltung bieten muss (siehe zum Ganzen: BVGE 2018 III/1 E. 2.9.1; Weyeneth, a.a.O., S. 216 ff., mit weiteren Hinweisen). Beruht die internationale Hilfe auf Vertrag, ist der ersuchende Staat durch die Abkommensbestimmungen gebunden. Soweit der Vertrag die Tragweite der Bindung für den ersuchenden Staat nur in den Grundzügen umschreibt, gelangen subsidiär die allgemeinen Grundsätze für Rechtshilfeverfahren zur Anwendung (vgl. Urteil des BVerG 2A.551/2001 vom 12. April 2002 E 6a; Peter Popp, *Grundzüge der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen*, 2001, Rz. 287 und 326 ff.). Im Bereich der Amtshilfe nach dem

Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA statuieren Art. 26 Ziff. 1 Sätze 3 und 4 DBA CH-USA 96 selbst, für wen und zu welchem Gebrauch die übermittelten Informationen ausschliesslich bestimmt sind. So sieht Art. 26 Ziff. 1 Satz 3 DBA CH-USA 96 vor, dass diese Informationen ebenso geheim zu halten sind wie die aufgrund des innerstaatlichen Rechts des ersuchenden Staates beschafften Informationen und sie nur Personen oder Behörden (einschliesslich der Gerichte und Verwaltungsbehörden) zugänglich gemacht werden dürfen, "die mit der Veranlagung, Erhebung oder Verwaltung, der Vollstreckung oder Strafverfolgung oder mit der Entscheidung von Rechtsmitteln hinsichtlich der unter dieses Abkommen fallenden Steuern befasst sind". Nach Art. 26 Ziff. 1 Satz 4 DBA CH-USA 96 dürfen diese Personen oder Behörden die Informationen nur für diese Zwecke verwenden. Nach ständiger Praxis des Bundesverwaltungsgerichts bedeutet das Spezialitätsprinzip, dass der ersuchende Staat die vom ersuchten Staat erlangten Informationen einzig in Bezug auf Personen oder Handlungen verwenden darf, für welche er sie verlangt und der ersuchte Staat sie gewährt hat (Urteile des BVGer A-5046/2018 vom 22. Mai 2019 E. 2.5, A-7261/2017 vom 3. April 2019 E. 7, A-6391/2016 vom 17. Januar 2018 E. 4.3.5, A-2322/2017 vom 9. April 2018 E. 5.3.5.1, A-4992/2016 vom 29. November 2016 E. 5 und A-38/2014 vom 1. April 2014 E. 4.6).

E. 5.5

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass Drittpersonen, d.h. Personen, die nicht direkt vom Amtshilfeverfahren betroffen sind, gestützt auf Art. 14 Abs. 2 StAhiG das Recht haben, darüber informiert zu werden, sobald ihre Daten für eine Übermittlung an eine ersuchende Steuerbehörde voraussichtlich relevant im Sinne von Art. 4 Abs. 3 StAhiG und Art. 26 DBA CH-USA 96 sind. Sind diese nicht voraussichtlich relevant, ist die Übermittlung ihrer Daten unzulässig und ihre Daten sind auszusondern oder unkenntlich zu machen (Art. 17 Abs. 2 StAhiG). Der Begriff der nicht betroffenen Person nach Art. 4 Abs. 3 StAhiG ist gemäss Rechtsprechung restriktiv zu verstehen, das heisst, dass diejenigen Personen zu schützen sind, die nichts mit dem im Amtshilfeersuchen geschilderten Sachverhalt zu tun haben und deren Namen rein zufällig in den zu übermittelnden Dokumenten auftauchen. So hält das Bundesgericht in seinem Leitentscheid BGE 144 II 29 denn auch fest, dass die Namen von Bankmitarbeitern, Rechtsvertretern und Notaren grundsätzlich abzudecken sind und im konkreten Fall nicht ersichtlich sei, inwieweit die Schwärzung der Namen in den zu übermittelnden Akten diese unverständlich mache oder ihnen die Beweiskraft nehme (BGE 144 II 29 E. 4.3).

E. 6

In einem weiteren Leitentscheid (BGE 143 II 506 E. 5.2.2) hielt das Bundesgericht fest, dass den Bankangestellten ein schutzwürdiges Interesse gemäss Art. 48 VwVG nicht nur aufgrund von Art. 4 Abs. 3 StAhiG zukomme, sondern auch gestützt auf das Datenschutzrecht, insbesondere gemäss Art. 25 DSG, fallen doch die Daten, welche von den Bankangestellten weitergegeben werden, unter Art 3 Bst. a und b DSG und ihre Weitergabe unter Art. 3 Bst. f DSG. Sofern Daten von Drittpersonen somit nicht ausgesondert oder unkenntlich gemacht werden und an eine ausländische Behörde übermittelt werden sollen, sind sie aufgrund ihres schutzwürdigen Interesses gemäss Art. 14 Abs. 2 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 StAhiG zu informieren und ist ihnen Rechtsschutz hinsichtlich der Bearbeitung oder Weitergabe ihrer Daten zu gewährleisten. In einem solchen Fall ist somit die Beschwerdelegitimation für Drittpersonen gemäss Art. 19 Abs. 2 StAhiG zu bejahen, damit sie eine allfällige Schlussverfügung anfechten können. Dabei sind gemäss

bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Grundsätze des Datenschutzgesetzes bei der Auslegung der Bestimmungen des StAhiG stets zu berücksichtigen.

E. 7

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass von einem Amtshilfeersuchen nicht betroffene Personen, d.h. Drittpersonen, deren Daten an die amerikanischen und andere ersuchende Behörden übermittelt werden sollen, grundsätzlich gestützt auf den ihnen zustehenden Rechtsschutz im StAhiG als auch aufgrund des DSG, vorgängig zu informieren sind. Für Fälle, in welchen mit der erforderlichen Information unverhältnismässiger Aufwand verbunden ist und der Vollzug der Amtshilfe verunmöglicht oder unverhältnismässig verzögert würde, haben die zuständigen Behörden in geeigneter Form, zum Beispiel mittels Weisungen oder Richtlinien, gemeinsame Lösungen im Sinne von Ausnahmeregelungen zu erarbeiten. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen und zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

E. 8.1

Die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur weiteren Abklärung und neuem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) gilt praxismässig als volles Obsiegen der beschwerdeführenden Partei (vgl. BGE 137 V 57 E. 2, 132 V 215 E. 6.1; Urteile des BVGer A-7025/2017 vom 20. Juni 2019 E. 5.1 und A-199/2018 vom 18. April 2019 E. 6). Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin haben keine Kosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

E. 8.2

Bundesbehörden haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Dem Beschwerdeführer steht somit keine Parteientschädigung zu. (Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

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