

CH_VB JAAC 68.92 vom 31. Oktober 2003

Bundesverwaltung, 2003-10-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_68.92__

FR: CH_VB JAAC 68.92 du 31 octobre 2003

IT: CH_VB JAAC 68.92 del 31 ottobre 2003

Erwägungen

E. 1

respektive Art. 33 GwG nicht erwähnt sind, insbesondere für das allgemeine Zugänglichmachen solcher Daten durch ein elektronisches Abrufverfahren (Internet) fehlt eine Rechtsgrundlage (E. 3). - Eine solche Publikation verstösst auch gegen Art. 6 Abs. 1 DSGVO (E. 4). - Schutzwürdiges Interesse der Betroffenen an einer Sperrung bejaht; da die gesetzliche Grundlage für die amtliche Publikation eines Internet-Registers mit Daten nach Art. 26 GwG fehlt, ist die Bekanntgabe der Angaben aus dieser Liste auch ungeachtet des Vorliegens von Sperrungsbegehren nach Art. 20 DSGVO zu unterlassen (E. 5). Pubblicazione su Internet di nomi ed indirizzi di intermediari finanziari da parte dell'autorità di controllo in materia di lotta contro il riciclaggio. Base legale. Interesse degno di protezione. Art. 6 cpv. 1, art. 19 cpv. 3, art. 20 cpv. 1 LPD. - Manca una base legale per la comunicazione ad autorità nazionali ed estere, non menzionate negli art. 31 rispettivamente 33 LRD, di dati personali di intermediari finanziari affiliati ad un organismo di autodisciplina (art. 26 LRD), in particolare per quanto riguarda l'accessibilità generale di tali dati attraverso un sistema di consultazione elettronico (Internet; consid. 3). - Una simile pubblicazione viola anche l'art. 6 cpv. 1 LPD (consider. 4). - Nella fattispecie, vi è un interesse degno di protezione degli interessati ad opporsi alla pubblicazione; dato che non vi è una base legale per la pubblicazione ufficiale di un registro secondo l'art. 26 LRD su Internet, è necessario rinunciare alla comunicazione di dati contenuti nella lista, indipendentemente dalla presentazione di una richiesta di blocco ai sensi dell'art. 20 LPD (consider. 5).
Zusammenfassung des Sachverhalts: A. Nach Art. 26 des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor (Geldwäschereigesetz [GwG], SR 955.0) führen die Selbstregulierungsorganisationen (SRO) zur Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben nach Art. 13 ff. GwG Listen über die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre (FI) und über die Personen, denen sie den Anschluss verweigern. Sie geben der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (nachfolgend Kontrollstelle GwG) diese Listen sowie jede Änderung davon bekannt. Es ist offensichtlich, dass die Finanzintermediäre im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG aufsichtsrechtlich sowohl durch die Selbstregulierungsorganisationen wie durch die Kontrollstelle GwG vollständig erfasst werden müssen.

E. 2

es sei im Sinne des vorläufigen Rechtsschutzes die Unterlassung für die Dauer des Verfahrens sofort anzuordnen respektive durch Verfügung zu bestätigen;

E. 3

es sei über die Anträge 1 und 2 durch formelle Verfügung zu befinden;

E. 4

Es seien die Kostenverfügungen der Kontrollstelle aufzuheben.

E. 5

austauschen (vgl. Art. 7 Abs. 4-6 RegV-GwG). Dabei muss die Bekanntgabe an ausländische Behörden neben Art. 31 GwG aufgrund von Art. 33 GwG auch Art. 6 DSGVO über die Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland beachten. 3.a. Für die Bekanntgabe von Daten über FI an andere in- und ausländische Behörden als die in Art. 31 respektive Art. 33 GwG genannten und vor allem für die Bekanntgabe von Daten über FI an Privatpersonen enthält das GwG keine besondere Regelung. Damit gilt für die Kontrollstelle Art. 19 DSGVO. Nach Art. 19 Abs. 1 DSGVO sind mangels einer gesetzlichen Bekanntgabevorschrift Bekanntgaben im Einzelfall unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Dabei kann und muss allerdings das verantwortliche Organ nach pflichtgemässen Ermessen entscheiden. Entsprechend bestimmt Art. 7 Abs. 1 Satz 1 RegV-GwG: «Die Kontrollstelle kann einer Drittperson auf Verlangen bekannt geben, ob ein Finanzintermediär über eine Bewilligung nach Art. 14 GwG verfügt oder ob er einer Selbstregulierungsorganisation angeschlossen ist.» b. Mit der in Art. 7 Abs. 1 Satz 2 RegV-GwG vorgesehenen Internet-Publikation wird nun allerdings eine Bekanntgabe vorgesehen, die im Inland und im Ausland, also weltweit, voraussetzungslos für jedermann Abfragen ermöglicht, sei es Einzelfall-Abfragen oder Listen-Abfragen, und dies, ohne dass die Kontrollstelle GwG als verantwortliches Organ noch in irgendeiner Weise diese Abfragen prüfen und beurteilen kann, wie dies bei Einzelauskünften nach Art. 19 Abs. 1 DSGVO möglich ist. Das automatische Zugänglichmachen der Mitglieder einer SRO via Internet stellt eine Bekanntgabe durch ein Abrufverfahren nach Art. 19 Abs. 3 DSGVO dar. Somit stellt sich die Frage, ob diese voraussetzungslose, automatische Bekanntgabe an jegliche Behörden oder Personen im In- und Ausland rechtmässig ist. Aufgrund von Art. 19 Abs. 3 DSGVO bedürfen Abrufverfahren von Personendaten, soweit es nicht um besonders schützenswerte Personendaten oder um Persönlichkeitsprofile geht, nicht einer ausdrücklichen Grundlage in einem formellen Gesetz, sondern sie können auch durch Verordnung vorgesehen werden (vgl. Jean-Philippe Walter, DSGVO-Kommentar, N. 32 zu Art. 19). Allerdings gilt auch für die Regelung eines Abrufverfahrens auf Verordnungsstufe nach Art. 19 Abs. 3 Satz 1 DSGVO das allgemeine Erfordernis von Art. 17 Abs. 1 DSGVO, wonach Organe des Bundes Personendaten nur bearbeiten dürfen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Für das Register der der Kontrollstelle GwG nach Art. 2 Abs. 2 GwG direkt unterstellten FI gilt Art. 18 Abs. 1 Bst. f GwG. Ob der Begriff dieses «Registers» nach Art. 18 Abs. 1 Bst. f GwG auch eine Internet-Publikation erlaubt, kann im vorliegenden Fall offenbleiben. Für die Liste der einer SRO nach Art. 2 Abs. 3 GwG unterstellten FI, die der Kontrollstelle nach Art. 26 Abs. 2 periodisch zu übermitteln ist, ergibt sich aus dem Gesetz jedenfalls keine gesetzliche Grundlage zur voraussetzungslosen Bekanntgabe via Abrufverfahren ins In- und Ausland. d. Diese gesetzliche Grundlage kann auch nicht in Art. 41 GwG gefunden werden, weil die dort eingeräumte Vollzugs-Regulierungskompetenz für die verschiedenen zuständigen Stellen je «in ihrem Zuständigkeitsbereich» gilt. Der Zuständigkeitsbereich der Kontrollstelle GwG wird durch die Art. 17-22 GwG sowie durch die Amtshilferegeln nach Art. 29-32 GwG

E. 6

bestimmt. Entsprechend den verfassungsrechtlichen Grundsätzen sowie der allgemeinen Regelung und Praxis ist eine Subdelegation einer Vollzugsrechtsetzungskompetenz, wie sie Art. 41 GwG explizit vorsieht, selbstverständlich zulässig (vgl. Art. 164 Abs. 2 der

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV], SR 101, Art. 48 Abs. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG], SR 172.010; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, S. 370 ff., 576 ff.). Doch schliessen diese Grundsätze eine gesetzesvertretende Normierung durch eine Dienststelle aus, wie sie hier, wo es um «Register» der SRO geht, welche durch die Kontrollstelle GwG nicht nur selbst geführt, sondern weltweit veröffentlicht werden sollen (vgl. E. 4), eben in Art. 7 Abs. 1 Satz 2 RegV-GwG vorliegt. 4. Ungeachtet der Frage der Rechtsetzungskompetenz zur «ausdrücklichen» Regulierung eines Abrufverfahrens nach Art. 19 Abs. 3 Satz 1 DSG ist bei der mit dem Internet automatisch verbundenen Bekanntgabe ins Ausland zusätzlich Art. 6 Abs. 1 DSG zu beachten, wonach Personendaten nicht ins Ausland bekanntgegeben werden dürfen, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet würde, namentlich weil ein Datenschutz fehlt, der dem schweizerischen gleichwertig ist. Diese Frage ist nachfolgend zu beurteilen. Nach dieser Grundsatzregelung sollen Personendaten nicht in einen ausländischen Staat bekanntgegeben werden, wenn die betroffenen Personen dort keinerlei Datenschutz, wie z. B. kein Auskunftsrecht über gespeicherte Daten oder keine Rechtsschutzmöglichkeiten haben (vgl. zuletzt Karin Schwab, Grenzüberschreitende Bekanntgabe von Personendaten, Schweizerische Juristen-Zeitung [SJZ] 2004, S. 126 f.). Dass Daten über schweizerische finanzdienstleistende Unternehmungen auch in Staaten Interesse finden, die keinerlei Datenschutz kennen, wird von keiner Partei bezweifelt. Entsprechend stellen Internet-Abrufverfahren immer Gefährdungen der Persönlichkeit von betroffenen Personen dar. Eine behördliche Internetpublikation kann dennoch gerechtfertigt sein, sofern sie gesetzlich vorgesehen ist. Die gesetzliche Ermächtigung fehlt jedoch, wie in E. 3 gezeigt, in casu. 5. Die Beschwerdeführer haben in ihren Einsprachen eine Sperrung der Internet-Bekanntgabe aufgrund von Art. 20 DSG verlangt. Zu Recht ist von den Parteien die Frage diskutiert worden, was unter dem «schutzwürdigen Interesse» zu verstehen ist, das eine betroffene Person glaubhaft machen muss, um von verantwortlichen Bundesorganen die Sperrung der Bekanntgabe von bestimmten Personendaten verlangen zu können. a. In seiner Botschaft vom 23. März 1988 zum Entwurf DSG hat der Bundesrat bezüglich Art. 20 Abs. 1 DSG (Art. 17 des Entwurfs) ausgeführt (s. BBl 1988 II 413, S. 472): «Die Bestimmung sieht ein beschränktes Abwehrrecht der betroffenen Personen bei an sich zulässigen Bekanntgaben von Personendaten vor. Die Möglichkeit der Sperrung ist vor allem bei Datenweitergaben ins Ausland und an private Personen von Bedeutung. Bei solchen Bekanntgaben kann das verantwortliche Bundesorgan nicht alle möglichen negativen Auswirkungen voraussehen. Deshalb soll die betroffene Person ihre Interessen direkt geltend machen können.

E. 7

Die Sperre gilt grundsätzlich aber auch für Bekanntgaben gegenüber anderen Behörden, doch dürfte sie hier eher von untergeordneter Bedeutung sein, weil in vielen Fällen die Ausnahmebestimmung von Absatz 2 zur Anwendung kommt. Das Sperrrecht kann 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. Eine Sperrung der Bekanntgabe kann gemäss Absatz 1 nicht jedermann verlangen, sondern nur eine betroffene Person, die ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft macht. Ein solches ist beispielsweise gegeben, wenn die betroffene Person durch die Datenbekanntgabe Belästigungen, Pressionen oder gar Verfolgungen durch die Empfängerkreise ausgesetzt würde. Nach Absatz 2 ist die Wirkung der Sperre zudem

beschränkt. Wo eine Rechtspflicht zur Bekanntgabe von Personendaten besteht, muss das verantwortliche Organ die Daten trotz Sperrung bekanntgeben (Bst. a). Die Sperrung ist auch unbeachtlich, wenn das Bundesorgan dadurch gehindert würde, seine Aufgabengemäss zu erfüllen (Bst. b).» b. Die EDSK hat im Zusammenhang mit Begehren um Sperrung der Bekanntgabe der Namen von Motorfahrzeughaltern in den gemäss Art. 104 Abs. 5 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) veröffentlichten Listen in zwei Urteilen vom 22. Mai 2003 (s. VPB 68.69) zum Begriff des «schutzwürdigen Interesses» Stellung genommen und dazu im Urteil i.S. R. gegen Office de la circulation et de la navigation du Canton de Fribourg (OCN) und Tribunal administratif du Canton de Fribourg Folgendes ausgeführt (E. 15): «La doctrine considère que l'exigence de la vraisemblance d'un intérêt légitime, si elle se justifie pour éviter des abus, ne doit cependant pas être interprétée de manière trop stricte, d'autant plus que le droit de blocage a une portée essentiellement vis-à-vis de communications faites à des personnes privées ou à l'étranger. Ainsi, l'intérêt légitime est donné, par exemple, lorsque la personne invoque le fait que le destinataire la soumet à des tracasseries ou à des pressions. De même lorsqu'une personne refuse de figurer dans un annuaire car elle est fréquemment importunée par des personnes malveillantes, l'intérêt est également donné (Walter, Le droit public matériel, in: La nouvelle loi fédérale sur la protection des données, CEDIDAC no.28, p. 81). De manière plus précise, l'auteur précité considère que cette notion d'intérêt légitime, intérêt digne de protection («schutzwürdiges Interesse»), est identique à l'intérêt digne de protection en matière de droit au recours et contenu notamment à l'art. 103 OJ, 48 PA ou même avec la notion d'intérêt légitime de l'art. 25 LPD (Walter, in Kommentar zum schweizerischen Datenschutzgesetz, N 6 f. ad art. 20). Il considère dès lors: <Eine Schädigung oder ein Verstoß gegen ein Grundrecht oder eine andere gesetzliche Regelung werden allerdings nicht zwingend vorausgesetzt. Das schutzwürdige Interesse kann sowohl rechtlicher als auch tatsächlicher Natur sein [...]. Das heisst, ein tatsächliches Interesse genügt, damit die Bekanntgabe gesperrt wird. Zudem ist nicht notwendig, dass die betroffene Person durch eine Bekanntgabe bereits irgendwie geschädigt wurde. Sie muss allerdings über ein spezifisches und unmittelbares Interesse an der Nicht-Weitergabe ihrer Daten verfügen, welches sich von den Interessen der Allgemeinheit

E. 8

unterscheidet. Dabei handelt es sich um ein eigenes und persönliches Interesse der sich der Bekanntgabe widersetzenden Person (Moor, Droit administratif II, 413). Personendaten, die von Bundesorganen bearbeitet oder bekannt gegeben werden, haben einen engen Bezug insb. zum Grundrecht der persönlichen Freiheit [...]. Die betroffene Person hat daher auch unter diesem Aspekt ein schutzwürdiges Interesse an der Nicht-Weitergabe ihrer Daten an Dritte. Die Sperrung verhindert, dass einem Empfänger Informationen zukommen, die zum Nachteil der betroffenen Person verwendet werden. [...] Das Interesse soll aktuell sein, das heisst die betroffene Person wird durch die Aktivität der Bekanntgabe berührt. Bei Einreichung des Sperrantrages braucht die Bekanntgabe noch nicht stattgefunden zu haben. Es genügt, wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass das verantwortliche Organ Daten an Dritte weitergibt. Ein aktuelles Interesse wird unter anderem bejaht, wenn das verantwortliche Organ im Einzelfall Daten bekannt geben will, oder wenn regelmässig Daten an einer bestimmten Datensammlung Dritten bekanntgegeben oder veröffentlicht werden.» Nach diesen und weiteren Überlegungen kam die EDSK zur grundsätzlichen Überlegung (s. VPB 68.69 E. 18-20 S. 886). «La nature de l'intérêt de la personne concernée découle également des principes de l'article 1 LPD, savoir la protection d'un

droit de la personnalité et/ou d'un droit fondamental. Elle dépend notamment du caractère subjectif de ce droit, dont l'une des composantes essentielles est la maîtrise du <devenir> ou de l'usage des informations sur les personnes (<informationelles Selbstbestimmungsrecht>). Cet intérêt existe donc, de par sa nature, déjà sans la démonstration concrète d'un intérêt dans un cas particulier. Il est d'autant plus important de le souligner lorsque les données, même triviales, ont été collectées par une administration publique, en application d'une tâche publique, que la personne concernée a l'obligation de les fournir et que l'usage proposé desdites données, soit matériellement, soit par sa forme, n'est ni nécessaire ni utile à l'autorité dans l'exercice de la tâche visée. Il découle de ce qui précède que l'on ne peut être strict dans l'allégation et la preuve de l'intérêt légitime de la personne concernée. La légitimité de cet intérêt impose en outre une pesée globale des intérêts, au regard de toutes les circonstances, de droit et de fait, notamment au regard de l'intérêt de l'auteur du traitement.» c. Diese grundsätzlichen Überlegungen sind auch im vorliegenden Fall massgeblich. Wenn die Beschwerdeführer geltend machen, dass die im Handelsregister enthaltenen Daten über sie oder die im Telefonbuch über sie publizierten Daten jedenfalls einzelne von ihnen nicht als Finanzdienstleister ausweisen und sie diese Berufstätigkeit nicht beliebigen Personen oder Stellen im Inland oder irgendwo im Ausland bekanntgeben wollen, so sind das entsprechend dem Verständnis der EDSK von Art. 20 Abs. 1 DSG im Lichte des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sicherlich schutzwürdige Interessen für eine Sperrung der unkontrollierbaren und unbegrenzten Internet-Bekanntgabe. Dass die Erfüllung der Aufsichtsaufgaben der Kontrollstelle GwG ohne diese Publikation gefährdet wäre, hat die Kontrollstelle nicht wirklich dartun können. Denn der Zugriff auf die Listen der einer SRO unterstellten FI oder der von einer SRO

E. 9

abgewiesenen FI ist der Kontrollstelle GwG im Hinblick auf eine besondere Aufsichtsmaßnahme jederzeit möglich. Dass nicht unterstellte, illegal tätige FI durch die (riskante) Internet-Publikation der legalen FI besser erfassbar wären, hat die Kontrollstelle GwG zwar behauptet, doch erscheint dies der EDSK nicht nachvollziehbar. d. Aus diesen Gründen wäre dem Begehren auf Sperrung der Internet-Bekanntgabe der Beschwerdeführer stattzugeben. Doch da die gesetzliche Grundlage für die amtliche Publikation eines Internet-Registers der Daten nach Art. 26 GwG fehlt, ist die Bekanntgabe der Angaben aus dieser Liste auch ungeachtet des Vorliegens von Sperrungsbegehren nach Art. 20 DSG zu unterlassen. Die Beschwerden sind aus diesen Gründen mit ihrem Hauptbegehren gutzuheissen.

E. 10

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 68.92 - Urteil der Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 31. Oktober 2003 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 2004 Année Anno Band 68 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 006 695 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

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