Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.253/2002/sch

Urteil vom 13. November 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller,
Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiber Häberli.

Sociétés A._____,
Beschwerdeführerinnen,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Lutz, Forchstrasse 2, 8032 Zürich,

gegen

Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Finanzdepartement, Bernerhof, Bundesgasse 3, 3003 Bern,
Eidgenössische Rekurskommission für die Staatshaftung, avenue Tissot 8, 1006 Lausanne,

und

Kanton Genf,
Beigeladener, vertreten durch Maître Michel Bergmann, Case postale 5715, 1211 Genève 11.

Staatshaftung,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung
vom 17. April 2002.

Sachverhalt:
A.
Die Sociétés A._____ sind halbstaatliche Versicherungsgesellschaften mit Sitz in Belgien. Im Rahmen eines Strafverfahrens stellte sich heraus, dass zwei frühere Generaldirektoren der Sociétés A._____, X._____ und Y._____, dieser grössere Geldbeträge entzogen hatten. Die Untersuchungsrichterin von Liège ersuchte den Untersuchungsrichter von Genf mit direktem Schreiben vom 31. Mai 1994 um Rechtshilfe und Blockierung von Konten der Genannten bei Genfer Banken. Das Gesuch wurde zugleich auf dem offiziellen Rechtshilfeweg vom belgischen Justizministerium über das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) dem Untersuchungsrichter von Genf übermittelt. Die Genfer Untersuchungsbehörden verfügten daraufhin die Sperrung verschiedener Konten von X._____ und Y._____ auf Genfer Banken.

Mit Schreiben vom 3. August 1995 teilte der Untersuchungsrichter von Liège dem Genfer Untersuchungsrichter mit, die Sociétés A._____ und X._____ hätten eine Einigung erzielt. Es bestehe daher kein Grund mehr für die Sequestrierung der Vermögenswerte, welche Gegenstand der genannten Vereinbarung bildeten. Mit Schreiben vom 10. August 1995 hob die Genfer Untersuchungsrichterin u.a. die Sperre über die Konten von X._____ und Y._____ bei der Bank B._____ SA in Genf auf. Y._____ löste dieses Konto in der Folge auf und bezog den Saldo von Fr. 1'250'000.–. Der belgische Untersuchungsrichter erhielt davon erst im September 1998 Kenntnis, als er sich beim Genfer Untersuchungsrichter über den Weiterbestand der

Verfügungssperre bezüglich der Konten von Y._____ erkundigte.
B.
Am 17. März 2000 reichte die Sociétés A._____ beim Eidgenössischen Finanzdepartement ein Schadenersatzbegehren ein, lautend auf Fr. 1'250'000.– nebst Zins. Das Gesuch wurde damit begründet, die schädigende Handlung der Genfer Untersuchungsrichterin (irrtümliche Freigabe des Kontos von Y._____) sei gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. f des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (VG; SR 170.32) dem Bund zuzurechnen. Das Eidgenössische Finanzdepartement wies das Gesuch mit Verfügung vom 19. März 2001 ab, weil die kantonalen Behörden bei der Ausführung von Rechtshilfegesuchen nicht im Sinne von Art. 1 Abs. 1 lit. f VG unmittelbar mit einer Bundesaufgabe betraut seien und diese Bestimmung somit nicht anwendbar sei.
C.
Die Sociétés A._____ erhob dagegen Beschwerde an die Eidgenössische Rekurskommission für die Staatshaftung. Diese lud auf Gesuch des Eidgenössischen Finanzdepartements den Kanton Genf zum Verfahren bei. Mit Entscheid vom 17. April 2002 wies sie die Beschwerde ab.
D.
Die Sociétés A._____ hat Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben mit dem Antrag, den Entscheid der Rekurskommission aufzuheben und festzustellen, dass die kantonale Untersuchungsrichterin in der Eigenschaft als Bundesbeamtin im Sinne von Art. 1 Abs. 1 lit. f VG gehandelt habe; zur Beurteilung der übrigen Haftungsvoraussetzungen sei die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Eidgenössische Finanzdepartement beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Der Kanton Genf schliesst auf Bestätigung des angefochtenen Entscheids.
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Verfügungen der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 98 lit. e OG; Art. 10 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 3 VG). Die Beschwerdeführerinnen sind als abgewiesene Gesuchstellerinnen zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Auf das Rechtsmittel ist einzutreten.
2.
2.1 Die Beschwerdeführerinnen sind der Ansicht, die Rechtshilfe sei eine Aufgabe des Bundes. Kantonale Beamte, welche Rechtshilfetätigkeiten ausübten, seien deshalb im Sinne von Art. 1 Abs. 1 lit. f VG unmittelbar mit Bundesaufgaben betraut, weshalb der Bund für den dadurch verursachten Schaden hafte.
2.2 Diese Argumentation ist schon im Ansatz falsch, weil sie den Geltungsbereich des Verantwortlichkeitsgesetzes und die Person des Haftpflichtigen verwechselt. Art. 1 VG umschreibt den Geltungsbereich des Gesetzes und unterstellt nebst den Magistratspersonen, Beamten und Angestellten des Bundes in Abs. 1 lit. f auch alle anderen, unmittelbar mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betrauten Personen seinem Anwendungsbereich. Dies bedeutet aber noch nicht, dass gegebenenfalls auch der Bund haftet. Fügt ein Organ oder ein Angestellter einer mit öffentlichrechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten und ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehenden Organisation in Ausübung der mit diesen Aufgaben verbundenen Tätigkeit Dritten widerrechtlich Schaden zu, haftet die betreffende Organisation; der Bund haftet nur für den ungedeckten Betrag, soweit die Organisation die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermag (Art. 19 Abs. 1 lit. a VG). Die Haftung des Bundes ist somit nur subsidiär (BGE 107 Ib 5 E. 1 S. 6). Eine Zahlungspflicht des Bundes setzt voraus, dass die originäre Haftung der Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung feststeht. Diese Regelung von Art. 19 VG gilt auch dann, wenn kantonale Behörden gemäss Art. 1 Abs.
1 lit. f VG unmittelbar mit Bundesaufgaben betraut sind: Auch hier haftet primär der betreffende Kanton, nur subsidiär der Bund (Urteil des Bundesgerichts vom 30. Juni 1975, in: ZR 75/1976 Nr. 23 S. 85; Tobias Jaag, Staats- und Beamtenhaftung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Organisationsrecht, Basel 1996, S. 19 Rz. 49).

Selbst wenn - wie die Beschwerdeführerinnen geltend machen - die Genfer Untersuchungsrichterin im Sinne von Art. 1 Abs. 1 lit. f VG unmittelbar mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut wäre, würde dies zwar die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes begründen, aber haftbar wäre primär nicht die Eidgenos-

senschaft, sondern der Kanton Genf.
2.3 Verfahrensmässig ist zu beachten, dass in diesen Fällen die erstinstanzliche Verfügung über die Haftung von der betreffenden Organisation auszugehen hat, nicht vom Eidgenössischen Finanzdepartement (Art. 19 Abs. 3 VG). Zwar hat das Bundesgericht früher ausgeführt, im Falle einer Klage, die sowohl gegen den Bund als auch gegen eine Organisation im Sinne von Art. 19 VG gerichtet sei, müsse die gleiche Instanz für beide Begehren zuständig sein (BGE 94 I 628 E. 1 S. 637 f.; 108 Ib 389 E. 1 S. 390). Diese Entscheide ergingen jedoch unter der ursprünglichen Fassung des Verantwortlichkeitsgesetzes, welche in Art. 10 VG für die Haftung des Bundes die verwaltungsrechtliche Klage beim Bundesgericht vorsah, hingegen für die Haftung der Organisationen nach Art. 19 VG keinerlei Verfahrensvorschriften enthielt, so dass das Bundesgericht diesbezüglich eine Lücke füllen musste. Eine entsprechende Möglichkeit besteht heute nicht mehr, da Art. 19 Abs. 3 VG in der geltenden Fassung eine klare Verfahrensregelung vorsieht. Wäre die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes zu bejahen, hätte somit erstinstanzlich der Kanton Genf über seine Haftung zu befinden. Dieser Entscheid wäre wiederum an die Rekurskommission für die Staatshaftung und
anschliessend an das Bundesgericht weiterziehbar (Art. 19 Abs. 3 VG).
2.4 Nachdem bereits ein Entscheid der Rekurskommission über die Anwendbarkeit von Art. 1 Abs. 1 lit. f VG vorliegt, rechtfertigt es sich, aus prozessökonomischen Gründen diese Frage zu überprüfen. Sollte sie abweichend von der Ansicht der Rekurskommission zu bejahen sein, müsste allerdings die Sache an den Kanton Genf überwiesen werden zum Erlass einer Verfügung über die Haftung (Art. 32 Abs. 5 OG; Art. 8 VwVG).
3.
3.1 Unter Art. 1 Abs. 1 lit. f bzw. Art. 19 Abs. 1 VG fallen Organisationen, die unmittelbar mit öffentlichrechtlichen Bundesaufgaben betraut sind. Diese Bestimmung soll gewährleisten, dass der Anwendungsbereich des Verantwortlichkeitsgesetzes alle Personen umfasst, die öffentlichrechtliche Aufgaben des Bundes wahrnehmen, deren Vollzug direkt dem Bund obliegt (BGE 106 Ib 273 E. 2a S. 275 f.). Für die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes genügt es, dass jemand vorübergehend mit einer öffentlichrechtlichen Aufgabe des Bundes betraut ist (BGE 88 II 439 E. 2 S. 445). Dies trifft auch zu für kantonale Beamte, die vorübergehend unmittelbar mit einer Bundesaufgabe betraut sind, selbst wenn sie dabei einem kantonalen Vorgesetzten unterstellt sind (BGE 106 Ib 273 E. 2 S. 275 f.). Hingegen ist die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes ausgeschlossen, wenn kantonale oder kommunale Behörden aufgrund der gesetzlichen Regelung für den Vollzug von Bundesrecht zuständig sind (BGE 106 Ib 273 E. 2a S. 275; Jaag, a.a.O., S. 11, 18).
3.2 Die Strafverfolgung ist grundsätzlich eine Aufgabe der Kantone (Art. 123 Abs. 3 BV; Art. 343 StGB). Die Tätigkeit kantonaler Strafverfolgungsbehörden fällt daher nicht unter Art. 1 Abs. 1 lit. f VG, ausser dort, wo der Bund direkt tätig ist, so namentlich bei denjenigen Delikten, die der Bundesstrafbarkeit unterstehen (Art. 340 StGB; Urteil 2A.427/1990 vom 6. Januar 1995, E. 2b; vgl. auch BGE 106 Ib 273 E. 2 S. 275 f.).
3.3 Selbst wenn kantonale Strafverfolgungsbehörden von ausländischen Behörden Rechtshilfe verlangen, die durch Vermittlung der Bundesbehörden erfolgt, fallen sie nicht unter Art. 1 Abs. 1 lit. f VG (Urteil 2A.427/1990 vom 6. Januar 1995, E. 3). Vorliegend geht es freilich um den umgekehrten Fall, in welchem ausländische Stellen von Schweizer Behörden Rechtshilfe verlangen. Die Beschwerdeführerinnen sind der Ansicht, dass in solchen Fällen eine Bundesaufgabe vorliege.
3.4 Nach Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz [IRSG]; SR 351.1) obliegt den Kantonen die Ausführung von Rechtshilfeersuchen (BGE 115 Ib 517 E. 11b S. 551). Die Bundesbehörden nehmen die Ersuchen des Auslands entgegen, behandeln aber nur jene um Auslieferung selber; in den übrigen Fällen prüfen sie nur summarisch, ob das ausländische Ersuchen den formellen Anforderungen entspricht und leiten es an die zuständige ausführende Behörde weiter, sofern es nicht offensichtlich unzulässig ist (Art. 17 Abs. 2 und Art. 78 Abs. 2 IRSG). Dabei handelt es sich um eine blosse Vorprüfung (BGE 117 Ib 64 E. 3b/aa S. 76 f.). Die eigentlichen Rechtshilfehandlungen, insbesondere die Prüfung der materiellen Zulässigkeit, erfolgen durch die zuständige Behörde, an welche das Gesuch überwiesen wird. Diese zuständige Behörde ist nur ausnahmsweise eine Bundesbehörde, namentlich wenn eine solche landesintern zur Ahndung zuständig wäre (Art. 17 Abs. 4 und Art. 79 Abs. 2 IRSG) sowie in den Fällen von Art. 79a IRSG. Im Normalfall ist es aber eine kantonale Behörde, die dabei nicht eine Bundesaufgabe, sondern eine verfassungs- und gesetzmässig den Kantonen zustehende Aufgabe
wahrnimmt (vgl. BGE 117 Ib 64 E. 3b/aa S. 77). Die Rechtshilfetätigkeit kantonaler Strafverfolgungsbehörden ist somit keine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 1 Abs. 1 lit. f VG.
3.5 Dass die Rechtshilfe vorliegend in Ausführung des Europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959

über die Rechtshilfe in Strafsachen (EÜR; SR 0.351.1) erfolgt ist, ändert entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen daran nichts. Das Übereinkommen enthält keine Regelungen über die interne Zuständigkeit, die dem Landesrecht vorgehen würden. Im Gegenteil besagt es in seinem Art. 3 Abs. 1 ausdrücklich, dass der ersuchte Staat die Rechtshilfe in der in seinen Rechtsvorschriften vorgesehenen Form erledigen lässt. Für die im Übereinkommen nicht geregelten Fragen bleiben grundsätzlich die im Rechtshilfegesetz enthaltenen föderalistischen Regelungen anwendbar (BGE 124 II 120 E. 4b S. 121 f.; 123 II 134 E. 1a S. 136).

Wohl gehören die kantonalen Strafverfolgungsbehörden zu den "schweizerischen" Behörden gemäss Erklärung der Schweiz zu Art. 1 EÜR. "Schweizerisch" ist jedoch ein Oberbegriff für eidgenössische und kantonale Behörden und besagt nichts über die interne Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Kantonen. Auch dass im Aussenverhältnis der Bund zuständig ist für den Abschluss von internationalen Abkommen und die völkerrechtliche Verantwortung für deren interne Umsetzung trägt, kann für sich allein nicht zur Folge haben, dass die Tätigkeit kantonaler Beamter als Bundesaufgabe im Sinne von Art. 1 Abs. 1 lit. f VG gilt. Anders zu entscheiden, hätte zur Folge, dass überall dort, wo eine staatsvertragliche Regelung besteht, die Tätigkeit kantonaler Behörden unter den Geltungsbereich des Verantwortlichkeitsgesetzes fällt.
3.6 Auch die allgemeine Aufsicht des Bundes über die Tätigkeit der Kantone, wie sie in Art. 16 Abs. 1 IRSG festgelegt ist, macht die Tätigkeit der kantonalen Behörden nicht zu einer Bundesaufgabe (Urteil 2A.427/1990 vom 6. Januar 1995, E. 2b), ebenso wenig die Tatsache, dass gegen Entscheide kantonaler Instanzen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Eine unmittelbare Bundesaufgabe fiele höchstens in Betracht, wenn im Bereich enger Zusammenarbeit von eidgenössischen und kantonalen Behörden letztere auf Ersuchen des Bundes tätig geworden sind (vgl. Urteil 2A.59/1993 vom 21. März 1995, E. 3b). Im Bereich der Rechtshilfe handeln jedoch die kantonalen Behörden nicht auf Ersuchen des Bundes, sondern des ausländischen Staates. Ferner wäre natürlich der Bund haftbar, wenn Bundesbehörden bei der Prüfung nach Art. 17 und Art. 78 IRSG rechtswidrig gehandelt hätten, was indessen nicht geltend gemacht wird.
3.7 Es mag zutreffen, dass diese Kompetenzregelung für Geschädigte - zumal ausländische -, die einen Schadenersatz geltend machen wollen, etwas unübersichtlich ist. Dies ist jedoch eine Konsequenz des bundesstaatlichen Aufbaus der Schweiz. Die verfassungs- und gesetzmässige Kompetenzordnung kann nicht auf dem Wege der Rechtsprechung aufgehoben werden, bloss weil dadurch unter gewissen Umständen die Rechtsverfolgung allenfalls erleichtert werden könnte.
4.
Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Die obsiegende Beschwerdegegnerin und der Beigeladene haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 15'000.– wird den Beschwerdeführerinnen auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung sowie dem Kanton Genf schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 13. November 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: