



HRK 2004-005

Der Präsident: André Moser
Die Richter: Michaela Hohl Tattarletti; Reto Venanzoni
Die Gerichtsschreiberin: Jeannine Müller

Entscheid vom 6. April 2005

In Sachen

X., Belgrad, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt...

gegen

Schweizerische Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Finanzdepartement,
Bundesgasse 3, 3003 Bern

betreffend

Staatshaftung

Sachverhalt:

A.- Am 5. November 2001 ersuchte der Staatsanwalt des Bezirks Belgrad die Schweizer Behörden um die Sperre der Konten von X. bei Schweizer Banken und um Herausgabe der Kontounterlagen. Im Rechtshilfeersuchen wurde X. zur Last gelegt, sich in verschiedener Weise der Korruption und der Begehung von Wirtschaftsdelikten schuldig gemacht zu haben. Mit Eintretens- und Zwischenverfügung vom 12. Februar 2002 entsprach das Bundesamt für Justiz dem Rechtshilfeersuchen. Es verpflichtete die Bank A., betreffend die Konten, Depots und Schliessfächer, welche auf X. lauteten oder an denen dieser berechtigt war, sämtliche Unterlagen einzureichen. Es wies die A. überdies an, die genannten Konten, Depots und Schliessfächer

sofort zu sperren. Mit Schlussverfügung vom 19. April 2002 ordnete das Bundesamt für Justiz die Herausgabe der ihm von der A. eingereichten Unterlagen an die ersuchende Behörde an. Das Bundesamt für Justiz verfügte überdies die Aufrechterhaltung der bereits angeordneten Konto- und Depotsperre. Am 14. Juni 2002 gab das Bundesamt für Justiz die Bankunterlagen der ersuchenden Behörde heraus.

B.- X. liess gegen die Schlussverfügung des Bundesamtes für Justiz vom 19. April 2002 mit Eingabe vom 30. Juli 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht erheben. Mit Urteil vom 8. Oktober 2002 trat das Bundesgericht darauf nicht ein. Es begründete dies damit, dass die Beschwerde verspätet sei. Das Bundesgericht legte jedoch ergänzend mit einlässlicher Begründung dar, dass die Beschwerde materiell unbegründet gewesen wäre. Ausgeführt wurde namentlich, dass die Rüge des Beschwerdeführers, die der ersuchenden Behörde herausgegebenen Unterlagen seien in Jugoslawien dem Finanzminister und der Presse zugänglich gemacht worden, nicht geeignet sei, die Schlussverfügung des Bundesamts für Justiz als rechtswidrig erscheinen zu lassen (E. 2.7). Unbegründet seien namentlich die Rügen, dass die Leistung der Rechtshilfe im Widerspruch zu Art. 2 IRSG stehe (E. 2.8), dass ein Ausschlussgrund nach Art. 3 Abs. 1 IRSG vorliege (E. 2.9) und dass der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden sei (E. 2.12). Zudem wurde mit Bezug auf einen Prozessantrag um Akteneinsicht ausgeführt, dass sich aus den umfangreichen Beschwerdebeilagen ergebe, dass dem Beschwerdeführer alle wesentlichen Aktenstücke bekannt gewesen seien und er denn auch in der Lage gewesen sei, in Kenntnis der Sache die Beschwerde ausführlich zu begründen (E. 3.2).

C.- Mit Eingabe vom 6. März 2003 liess X. beim Eidgenössischen Finanzdepartment (EFD) ein Gesuch um Schadenersatz und Genugtuung einreichen. Er beantragte, es sei ihm Schadenersatz und Genugtuung im Umfang von einstweilen Fr. 1.-- zu bezahlen, unter Vorbehalt des Nachklagerechts. Er begründete das Gesuch im Wesentlichen damit, dass widerrechtlich Rechtshilfe geleistet worden sei, dass sein Bankkonto bei der A. zu Unrecht gesperrt worden sei und dass die edierten Konto-Auszüge in den jugoslawischen Massenmedien veröffentlicht worden seien. Dadurch sei ihm ein namhafter Schaden materieller und immaterieller Natur entstanden. Mit Verfügung vom 20. April 2004 wies das EFD das Schadenersatz- und Genugtuungsbegehren ab, soweit darauf einzutreten war und soweit dieses nicht gegenstandslos geworden war. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die Rechtshilfe und die Kontosperre seien in der Schlussverfügung vom 19. April 2002 angeordnet worden. Diese Verfügung sei rechtskräftig geworden. Sie sei deshalb im Verantwortlichkeitsverfahren nicht mehr zu überprüfen. Die Weitergabe von Rechtshilfeunterlagen an jugoslawische Massenmedien sei nicht durch schweizerische, sondern durch jugoslawische Behörden erfolgt. Deren Verhalten sei im schweizerischen Verantwortlichkeitsverfahren nicht zu beurteilen. Es lägen keinerlei Anhaltspunkte vor, dass das Bundesamt für Justiz bei der Auslieferung der Rechtshilfeakten an die ausländischen Behörden die nötige Sorgfalt hätte vermissen lassen und dass es aus diesem

Grund eine Mitverantwortung an der Publikation im Ausland trage. Ausgeführt wurde sodann, dass das Gesuch auch materiell unbegründet gewesen wäre.

D.- Dagegen lässt X. (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 14. bzw. 27. Mai 2004 bei der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung (HRK) Beschwerde führen mit dem Antrag, die Verfügung des EFD vom 20. April 2004 sei aufzuheben, und es seien die Anträge und Gesuche vom 20. September 2002, 6. März 2003, 17. April 2003, 28. April 2004 und 14. Mai 2004 gutzuheissen. Eventuell sei die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zur Begründung wird in formeller Hinsicht ausgeführt, dass die Vorinstanz den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt habe. Sie habe zudem den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig festgestellt, weil sie die Akten des Rechtshilfeverfahrens nicht vollständig beigezogen und den Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, bei welchem gegen den Entscheid des Bundesgerichts vom 8. Oktober 2002 Beschwerde eingelegt worden sei, nicht abgewartet habe. Beantragt wird auch im vorliegenden Verfahren, die vollständigen Rechtshilfeakten beizuziehen. In materieller Hinsicht wird im Wesentlichen ausgeführt, dass das Bundesamt für Justiz zu Unrecht eine Kontosperrung angeordnet und Rechtshilfe geleistet habe. Dadurch sei dem Beschwerdeführer ein finanzieller Schaden entstanden. Die Persönlichkeit des Beschwerdeführers sei dadurch verletzt worden, dass die Rechtshilfeakten nicht der ersuchenden Behörde, sondern dem Finanzministerium übergeben worden seien. Das habe dem seinerzeitigen (...) Finanzminister ermöglicht, die Kontoauszüge den jugoslawischen Massenmedien zuzustellen, wo sie in entfesselter Aufmachung publiziert worden seien. Das Bundesamt für Justiz habe auch keinerlei Massnahmen ergriffen, um das gesetzwidrige Verhalten der rechtshilfeersuchenden Behörden in geeigneter Form zu rügen. Es habe diese einfach gewähren lassen.

E.- In seiner Vernehmlassung vom 16. August 2004 beantragt das EFD die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, das Rechtshilfeverfahren sei vom Bundesgericht überprüft und für rechtmässig befunden worden. Die Überprüfung dieses Urteils sei im Verantwortlichkeitsverfahren ausgeschlossen. Für das Vorbringen des Beschwerdeführers, das Bundesamt für Justiz habe bei der Beurteilung der Auslieferung der Rechtshilfeakten an die ausländischen Behörden die nötige Sorgfalt vermissen lassen und trage dadurch eine Mitverantwortung an der Publikation im Ausland und an der daraus resultierenden Persönlichkeitsverletzung, lägen keinerlei Anhaltspunkte vor. Für die interne Informationspraxis der jugoslawischen Behörden gegenüber der Öffentlichkeit trage das Bundesamt für Justiz keine Verantwortung. Im Zeitpunkt der Rechtshilfegewährung hätten keinerlei Anhaltspunkte dafür vorgelegen, dass die Dokumente den Medien zugänglich gemacht werden sollten. Das Bundesamt für Justiz habe die Aktenherausgabe denn auch explizit an die ersuchende Behörde (Staatsanwaltschaft) angeordnet. Es sei nicht ersichtlich, aufgrund welcher gesetzlicher bzw. staatsvertraglicher Bestimmungen das Bundesamt für Justiz verpflichtet gewesen wäre, nach den Medienberichten Massnahmen zu ergreifen. Eine allenfalls durch die Publikation in den jugoslawischen Medien erfolgte

Persönlichkeitsverletzung des Beschwerdeführers habe das Bundesamt für Justiz nicht zu verantworten.

F.- Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hat der HRK am 27. August 2004, 17. September 2004 sowie 13. Oktober 2004 unaufgefordert weitere Eingaben eingereicht. In der Eingabe vom 27. August 2004 wird geltend gemacht, das Bundesamt für Justiz habe die Rechtshilfeakten nicht der rechtshilfeersuchenden Behörde (Staatsanwaltschaft) übergeben, sondern dem Finanzminister B., was zur Veröffentlichung der Konto-Auszüge in den jugoslawischen Medien und zur Verletzung der Persönlichkeit des Beschwerdeführers geführt habe.

Im Sinne einer Instruktionsmassnahme forderte die HRK das EFD mit Schreiben vom 27. Oktober 2004 auf, bis zum 10. November 2004 diejenigen Unterlagen einzureichen, aus denen sich ergibt, wie die Übergabe der Rechtshilfeakten vor sich gegangen ist. Innert bis zum 24. November 2004 verlängerter Frist reichte das EFD mit Schreiben vom 23. November 2004 einen Bericht des Bundesamtes für Justiz vom 8. November 2004 ein. Dieser enthielt unter anderem ein Protokoll vom 14. Juni 2002 über die in Bern erfolgte Aushändigung der Rechtshilfeakten an C., Staatsanwalt des Bezirks Belgrad.

Mit Eingabe vom 10. Januar 2005 liess der Beschwerdeführer Stellung zur Eingabe des EFD vom 23. November 2004 nehmen. Er rügt, dass die Rechtshilfeakten direkt der ersuchenden Stelle übergeben und nicht auf dem diplomatischen Weg übermittelt worden seien.

G.- Am 28. Februar 2005 führte die HRK in Anwesenheit der Parteien bzw. ihrer Vertreter eine mündliche und öffentliche Verhandlung im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK; SR 0.101) durch. Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers änderte bzw. ergänzte das gestellte Rechtsbegehren in dem Sinne, dass die Verfügung des EFD vom 20. April 2004 aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen sei. Eventuell seien dem Beschwerdeführer der liquide Schadenersatz von Fr. 109'043.-- sowie eine Genugtuung von Fr. 150'000.--, beides zuzüglich Zins seit dem 24. September 2001, zuzusprechen. Im Mehrbetrag sei gemäss dem Rückweisungsantrag zu verfahren. Der Parteivertreter beantragte, es seien folgende Zeugen zu befragen: G. zum Rechtshilfeverfahren und zu den Auswirkungen der medialen Kampagne in Jugoslawien gegen den Beschwerdeführer; D. zu den Rechtsverletzungen, die in Jugoslawien gegen die Firma E. und den Beschwerdeführer begangen worden seien; Frau F. zum Schaden und den entsprechenden Forderungen der Firma E., die an den Beschwerdeführer abgetreten worden seien. Der Vertreter des Beschwerdeführers beantragte überdies, es sei eine schriftliche Stellungnahme des Beschwerdeführers, der aus gesundheitlichen Gründen nicht an der Verhandlung teilnehmen könne, verlesen zu lassen.

Die Vertreterin des EFD gab zu Protokoll, dass das Bundesamt für Justiz auf Anfrage beim Kanzler des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die Mitteilung erhalten habe,

dass die Beschwerde von X. am 27. Oktober 2004 für unzulässig erklärt worden sei. Die Schweizerische Eidgenossenschaft sei gar nie zu einer Stellungnahme eingeladen worden. Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers erklärte, dass er nicht befugt sei, in dieser Frage Auskunft zu geben.

Auf die weitergehenden Ausführungen in den Eingaben an die HRK bzw. anlässlich der mündlichen und öffentlichen Verhandlung vom 28. Februar 2005 wird – soweit entscheidungswesentlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- a) Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen eine Verfügung des EFD vom 20. April 2004, mit welcher das Departement über ein Begehren auf Schadenersatz bzw. Genugtuung entschieden hat, das sich auf das Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (VG; SR 170.32) stützt. Gemäss Art. 10 Abs. 1 VG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz vom 30. Dezember 1958 (SR 170.321) unterliegen solche Verfügungen der Beschwerde an die HRK. Diese ist somit zur Beurteilung der Beschwerde grundsätzlich zuständig.

b) Das EFD hat das Schadenersatz- und Genugtuungsbegehren mit Verfügung vom 20. April 2004 abgewiesen, soweit es darauf eintrat und soweit das Begehren nicht gegenstandslos geworden war. In der Beschwerde an die HRK wird beantragt, die Verfügung des EFD vom 20. April 2004 sei aufzuheben, und es seien die Anträge und Gesuche vom 20. September 2002, 6. März 2003, 17. April 2003, 28. April 2004 sowie 14. Mai 2004 gutzuheissen. Eventuell sei die Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren vor der HRK bildet die Verfügung des EFD vom 20. April 2004 über das Begehren des Beschwerdeführers auf Schadenersatz und Genugtuung im Betrag von Fr. 1.--, unter Vorbehalt des Nachklagerechts. Soweit in der vorliegenden Beschwerde etwas anderes als die Aufhebung oder Änderung der vorinstanzlichen Verfügung bzw. die Rückweisung beantragt wird, ist darauf nicht einzutreten. Dem in der Beschwerdeschrift vom 14. bzw. 27. Mai 2004 gestellten Antrag ist sinngemäss zu entnehmen, dass das vor dem EFD angebrachte Rechtsbegehren, nämlich Verurteilung der Eidgenossenschaft zu Schadenersatz und Genugtuung, auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren gestellt werden soll. Auf den entsprechenden, mit der Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung verbundenen Antrag sowie den Eventualantrag auf Rückweisung an die Vorinstanz ist einzutreten. Im Übrigen, namentlich mit Bezug auf den erst an der mündlichen und öffentlichen Verhandlung vom 28. Februar 2005 gestellten Antrag auf Zusprechung von Schadenersatz und Genugtuung in der Höhe von Fr. 109'043.-- bzw. Fr. 150'000.--, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. E. 1c). Schliesslich ist es nicht Sache der Rekurskommission, die Anträge aus verschiedenen Eingaben des Beschwerdeführers vor anderen Instanzen zusammenzusuchen.

c) Das Verantwortlichkeitsgesetz enthält keine ausdrückliche Regelung darüber, ob sich ein Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung vorerst auf einen Teil des gesamten Anspruchs beschränken und ob für eine weiter gehende Geltendmachung ein Nachklagevorbehalt gemacht werden kann. Das Gleiche gilt für das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), welches auf das Verantwortlichkeitsverfahren Anwendung findet. Die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens ist aber gleichwohl zu bejahen, da Ansprüche aus dem Verantwortlichkeitsgesetz dem Verfügungsgrundsatz (Dispositionmaxime) unterstehen und es dem Kläger damit frei steht, einen teilbaren Anspruch vorerst nur teilweise zu erheben. Soweit der Beschwerdeführer einen Anspruch geltend gemacht und das EFD darüber verfügt hat, ist auch die Beschwerde an die HRK zulässig. Die grundsätzliche Zulässigkeit der Geltendmachung eines blossen Teils des Anspruchs und des Vorbehalts der Nachklage bedeutet jedoch nicht, dass der weiter gehende Anspruch direkt im Rechtsmittelverfahren und dort gar nach Abschluss des Schriftenwechsels an der mündlichen und öffentlichen Verhandlung gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorgebracht werden kann. Vielmehr gelten für ein zusätzliches Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung (Nachklage) die prozessualen Vorschriften von Art. 20 VG.

d) Schadenersatz- bzw. Genugtuungsforderungen gegenüber dem Gemeinwesen weisen einen vermögensrechtlichen Charakter auf und fallen deshalb grundsätzlich unter die Schutzgarantien von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Im Bereich der Staatshaftung haben die Strassburger Organe wie auch das Bundesgericht die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 EMRK denn auch regelmässig bejaht (BGE 126 I 150 E. 3a mit Hinweisen; 119 Ia 225 E. 2b; Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2. Auflage, Bern 2001, S. 371). Im vorliegenden Fall führte die HRK am 28. Februar 2005 eine mündliche und öffentliche Verhandlung im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK durch.

2.- Nach Art. 62 Abs. 4 VwVG ist die Rekurskommission an die Begründung der Begehren nicht gebunden. Sie braucht sich nicht an die rechtlichen Überlegungen zu halten, welche dem angefochtenen Entscheid zu Grunde liegen oder welche die Parteien zur Begründung ihrer Anträge vorbringen. Die Untersuchungsmaxime und der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen gelten indessen nicht unbeschränkt. Zusätzliche Abklärungen zum Sachverhalt oder die Prüfung von weiteren Rechtsfragen muss die Beschwerdeinstanz von sich aus nur vornehmen, wenn sich entsprechende Anhaltspunkte aus den Parteivorbringen oder den Akten ergeben (BGE 119 V 349 E. 1a; 117 V 263 E. 3b; 117 1b 117 E. 4a; 110 V 53 E. 4a; André Grisel, Traité de droit administratif, Bd. II, Neuenburg 1984, S. 927; André Moser, in: Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt a.M. 1998, Rz 1.8).

3.- a) Für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, haftet der Bund gemäss Art. 3 Abs. 1 VG ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten. Die Widerrechtlichkeit einer schädigenden Handlung ergibt sich dabei daraus, dass entweder ein absolutes Recht des Geschädigten verletzt wird, ohne dass dabei ein Rechtfertigungsgrund vorliegt (Erfolgsunrecht), oder aber eine reine Vermögensschädigung

durch Verstoss gegen eine Norm bewirkt wird, die nach ihrem Zweck vor derartigen Schäden schützen soll (Handlungsunrecht; BGE 123 II 581 E. 4c mit Hinweisen; Gross, a.a.O., S. 188). Wird eine Pflicht zur Leistung von Schadenersatz oder Genugtuung aus einer Unterlassung hergeleitet, so setzt dies in Bezug auf die Widerrechtlichkeit voraus, dass eine Pflicht zum Tätigwerden bestanden hätte (BGE 123 II 583 E. 4d/ff.). Gemäss Art. 12 VG kann die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile im Verantwortlichkeitsverfahren jedoch nicht überprüft werden. Damit soll verhindert werden, dass der Betroffene eine ihm unbequeme, aber rechtskräftig gewordene Verfügung oder Entscheidung auf dem Umweg über das Verantwortlichkeitsverfahren erneut angreifen kann. Wer eine Verfügung erfolglos bis vor oberster Instanz angefochten oder die für die Anfechtung der Verfügung offen stehenden Mittel gar nicht oder nicht frist- oder formgerecht genutzt hat, soll die Rechtmässigkeit dieser Verfügung nicht (nochmals) in einem Verantwortlichkeitsprozess bestreiten bzw. überprüfen lassen können (BGE 126 I 147 E. 2a; 119 Ib 212 E. 3c, mit Hinweisen). Die Beschränkung von Art. 12 VG findet nach der Rechtsprechung allerdings namentlich dann keine Anwendung, wenn eine Verfügung bloss mündlich und ohne Rechtsmittelbelehrung eröffnet und sofort vollzogen worden ist, so dass ein Beschwerdeverfahren gar keine Korrektur der schädigenden Handlung mehr hätte bringen können, sondern in einer blossen Feststellung hätte enden müssen (BGE 100 Ib 11 E. 2b; 119 Ib 212 E. 3c) oder wenn die ursprüngliche Verfügung nicht vor ein Gericht hätte gebracht werden können, das den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK genügt (BGE 126 I 152 E. 3c).

b) Gemäss Art. 191 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101; BV) sind Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend. Der Beschwerdeführer rügt, dass Art. 12 VG keine Massgeblichkeit beanspruchen könne, weil diese Bestimmung in Widerspruch zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK stehe. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt, dass im Konfliktfall das Völkerrecht dem Landesrecht prinzipiell vorgeht, mit der Folge, dass eine völkerrechtswidrige Norm des Landesrechts im Einzelfall nicht angewendet werden kann (BGE 125 II 420 E. 4, insbes. E. 4d, S. 425 mit Hinweis auf abweichende Konfliktlösungen; vgl. auch Yvo Hangartner, St. Galler Kommentar zu Art. 191 BV, Rz 28 ff.). Wie es sich damit verhält, braucht hier jedoch nicht im Einzelnen erörtert zu werden, da keinerlei Anlass zur Annahme besteht, dass Art. 12 VG in der Anwendung, wie sie nach der oben dargestellten bundesgerichtlichen Rechtsprechung geboten ist, gegen Art. 6 Ziff. 1 EMRK oder eine andere völkerrechtliche Norm verstosse, die dem Schutz der Menschenrechte dient. Konnte der ursprüngliche Streit vor ein Gericht getragen werden, das den Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK genüge, so steht es mit der Konvention nicht in Widerspruch, wenn die Rechtmässigkeit der ursprünglichen Verfügung im Staatshaftungsprozess nicht mehr überprüft wird (BGE 126 I 150 ff. E. 3).

c) Der Beschwerdeführer macht vorab geltend, dass das Bundesamt für Justiz ihm Schaden verursacht und seine Persönlichkeit verletzt habe, indem widerrechtlich Rechtshilfe geleistet und das Bankkonto bei der A. zu Unrecht gesperrt worden sei. Diese geltend gemachte Schädigung beruht ausschliesslich auf den Rechtshilfeverfügungen des Bundesamtes für Justiz,

mit denen sowohl die Konto- und Depotsperre als auch die Herausgabe der Rechtshilfeakten an die ersuchende Behörde angeordnet worden ist. Die entsprechenden Rechtshilfeverfügungen, nämlich die Zwischenverfügung vom 12. Februar 2002 und die Schlussverfügung vom 19. April 2002, sind rechtskräftig geworden. Was die Schlussverfügung betrifft, so ist das Bundesgericht auf eine dagegen erhobene Beschwerde wegen Verspätung nicht eingetreten. Es hat überdies mit einlässlicher Begründung erklärt, dass die Beschwerde sich auch bei einer materiellen Prüfung als unbegründet erwiesen hätte. Die Schlussverfügung des Bundesamtes für Justiz ist damit rechtskräftig geworden. Bei dieser Sachlage war es zutreffend, wenn die Vorinstanz das Begehren auf Schadenersatz bzw. Genugtuung – soweit dieses auf die Konto- und Depotsperre bzw. die Leistung der Rechtshilfe an die ersuchende Behörde gerichtet war – ohne weitere Untersuchung der Frage der Widerrechtlichkeit des staatlichen Verhaltens und der weiteren Haftungsvoraussetzungen bereits gestützt auf Art. 12 VG abwies (BGE 126 I 147 E. 2a). Im vorliegenden Fall waren keine Sachverhalte gegeben, bei denen Art. 12 VG keine Anwendung findet. War das Begehren mit Bezug auf die Konto- und Depotsperre bereits gestützt auf Art. 12 VG abzuweisen, so hatte die Vorinstanz auch die eigentlichen Rechtshilfeakten nicht beizuziehen. Die Rüge des Beschwerdeführers, dass dieser Beizug nicht erfolgt sei und er keine Einsicht in diese Akten erhalten habe, ist deswegen unbegründet. Das Gleiche gilt mit Bezug auf die Konto- und Depotsperre und die Leistung der Rechtshilfe an die ersuchende Behörde für die im vorliegenden Verfahren gestellten, identischen Anträge.

d) Die Vorinstanz war sodann nicht gehalten, das Verantwortlichkeitsverfahren zu sistieren, weil der Beschwerdeführer gegen das Urteil des Bundesgerichts vom 8. Oktober 2002 eine Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingereicht hatte. Es verhält sich entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers auch nicht so, dass das Verantwortlichkeitsverfahren tatsächlich sistiert gewesen und einseitig wieder aufgenommen worden wäre. Der Beschwerdeführer selber hat einen Antrag auf Sistierung in seinem Begehren um Schadenersatz und Genugtuung vom 6. März 2003 nur eventualiter gestellt. Für den Beschwerdeführer ergab sich aus der unterbliebenen Sistierung im Übrigen auch kein Nachteil. Das EFD hat an der mündlichen und öffentlichen Verhandlung zu Protokoll gegeben, dass die beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingereichte Beschwerde in der Zwischenzeit für unzulässig erklärt worden sei. Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hat erklärt, dass er nicht befugt sei, dazu Auskunft zu geben. Das ist ein befremdliches Verhalten, hat doch der Beschwerdeführer selber gestützt auf jene Beschwerde im Verfahren vor dem EFD einen prozessualen Antrag gestellt und im vorliegenden Verfahren Rügen erhoben. Für die HRK besteht denn auch kein vernünftiger Anlass, die Richtigkeit der Darstellung des EFD in Zweifel zu ziehen. Ob ein Entscheid über die Zulässigkeit der Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in der Zwischenzeit ergangen sei, ist indes ohnehin unerheblich. Selbst wenn sich auf Grund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Anschluss an das Verantwortlichkeitsverfahren ergeben hätte, dass die Konto- und Depotsperre sowie die Leistung von Rechtshilfe an die ersuchende Behörde gegen die EMRK verstossen hätten, so wäre in Anwendung von Art. 139a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG; SR 173.110) zu verfahren gewesen. Danach ist die Revision eines Entscheides des Bundesgerichts oder einer Vorinstanz zulässig, wenn der

Europäische Gerichtshof für Menschenrechte oder das Ministerkomitee des Europarates eine Individualbeschwerde wegen Verletzung der EMRK und deren Protokolle gutgeheissen hat und eine Wiedergutmachung nur durch eine Revision möglich ist. In der Folge hätte Art. 12 VG einem Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung nicht mehr entgegengestanden.

4.- Der Beschwerdeführer rügt, dass die Unterlagen, die Gegenstand der Rechtshilfe bildeten, entgegen der Schlussverfügung vom 19. April 2002 vom Bundesamt für Justiz nicht an die ersuchende Behörde, sondern an den jugoslawischen Finanzminister B. übermittelt worden seien. Das habe die Weitergabe der Bankunterlagen und deren Veröffentlichung in den jugoslawischen Massenmedien bewirkt. Diese Rügen sind aus der Luft gegriffen, wie sich aus den Akten ergibt, die den Vollzug der Rechtshilfe dokumentieren. Die Akten, die Gegenstand der Rechtshilfe bildeten, wurden vom Bundesamt für Justiz entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers nicht dem jugoslawischen Finanzminister ausgehändigt, sondern direkt der ersuchenden Stelle übergeben, nämlich dem Staatsanwalt des BezirksBelgrad, dem gemäss der rechtskräftigen Schlussverfügung vom 19. April 2002 Rechtshilfe zu leisten war. Nachdem sich die ursprünglich erhobene Rüge, die Rechtshilfeakten seien nicht der ersuchenden Behörde, sondern dem jugoslawischen Finanzminister übermittelt worden, als haltlos erwiesen hatte, beanstandete der Beschwerdeführer, dass die Rechtshilfeakten der ersuchenden Behörde direkt übergeben und dieser nicht auf dem diplomatischen Weg übermittelt worden seien. Im vorliegenden Fall waren für die Erteilung der Rechtshilfe Art. XIV des Auslieferungsvertrages zwischen der Schweiz und Serbien vom 28. November 1887 (im Folgenden: Auslieferungsvertrag; SR 0.353.981.8) und subsidiär das Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1) massgebend. Das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 (EUer; SR 0.351.1) ist für die Bundesrepublik Jugoslawien bzw. den Nachfolgestaat Serbien erst am 29. Dezember 2002 und damit nach der Erteilung der Rechtshilfe in Kraft getreten. Gemäss Art. XIV des Auslieferungsvertrags soll ein Begehren um Rechtshilfe (Rogatorium; Requisitorial) auf diplomatischem Wege eingesandt werden und es soll diesem ungesäumt Folge gegeben werden gemäss den Gesetzen dieses Landes. Das Bundesamt für Justiz hat geltend gemacht, auf welchem Wege die Rechtshilfeakten (Rückleitung der erledigten Ersuchen samt Erledigungsakten) zu übermitteln seien, sei weder im Auslieferungsvertrag noch im IRSG geregelt. Wie es sich damit verhält, braucht hier nicht im Einzelnen geprüft zu werden. Selbst wenn anzunehmen wäre, dass die Rechtshilfeakten gleich wie das Rechtshilfebegehren auf dem diplomatischen Weg hätten übermittelt werden müssen, so wäre mit der direkten Übergabe an die ersuchende Behörde allenfalls gegen eine Norm verstossen worden, welche den Verkehr zwischen den beteiligten Staaten und ihre Souveränitätsrechte regelt, nicht jedoch gegen ein Gebot der Rechtsordnung, das dem Schutz des Vermögens des Beschwerdeführers gedient hätte (BGE 123 II 581 E. 4d mit Hinweisen). Führt eine amtliche Tätigkeit nicht unmittelbar, sondern bloss mittelbar zu einer Persönlichkeitsverletzung, so gilt auch insoweit, dass die entsprechende amtliche Tätigkeit nur dann widerrechtlich ist, wenn sie gegen eine Schutznorm verstösst. Von einer Widerrechtlichkeit im Bereich der Staatshaftung könnte allein aus dem Umstand, dass die Rechtshilfeakten direkt der ersuchenden Behörde übergeben und dieser nicht auf dem

diplomatischen Wege übermittelt wurden, von vornherein nicht gesprochen werden. Eine Haftpflicht würde überdies einen natürlichen sowie einen adäquaten Kausalzusammenhang zwischen der entsprechenden Tätigkeit und der Vermögensschädigung bzw. Verletzung in den persönlichen Verhältnissen voraussetzen. Auch daran würde es fehlen. Die natürliche Kausalität ist gegeben, wenn die Ursache (d.h. die widerrechtliche amtliche Tätigkeit) unabdingbare Voraussetzung für das Resultat ist, das heisst nicht weggedacht werden kann, ohne dass auch das Resultat (d.h. der Schaden bzw. die Persönlichkeitsverletzung) entfällt (BGE 128 III 177 E. 2b, 184 E. 2d; 121 III 357 E. 7a). Ein natürlicher Kausalzusammenhang ist sodann adäquat und damit rechtserheblich, wenn er nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung geeignet ist, einen Schaden von der Art des eingetretenen herbeizuführen, der Eintritt des Erfolgs also durch das Ereignis allgemein als begünstigt erscheint (BGE 113 Ib 424 E. 3; vgl. auch BGE 123 III 112 E. 3a). Im vorliegenden Falle sind die Rechtshilfeakten der ersuchenden Behörde übergeben worden, der nach der rechtskräftigen Schlussverfügung des Bundesamtes für Justiz vom 19. April 2002 Rechtshilfe zu leisten war. In der Folge sind Teile der Rechtshilfeakten in den Medien veröffentlicht worden. Die ersuchende Behörde hätte diese Rechtshilfeakten auch dann erhalten, wenn sie auf dem diplomatischen Weg übermittelt worden wären. Es ist nicht zu sehen, aus welchem Grunde eine Veröffentlichung der Rechtshilfeakten in den Medien in diesem Fall unterblieben wäre. Das gilt um so mehr, als – wie bereits das Bundesgericht im Verfahren betreffend die Zulässigkeit der Rechtshilfe festgehalten hat – es eine Frage des jugoslawischen Rechts ist, wieweit die jugoslawischen Strafbehörden befugt sind, Akten des Strafverfahrens einem Mitglied der Regierung und der Presse zur Kenntnis zu bringen (Urteil des Bundesgerichts vom 8. Oktober 2002 i.S. X. [1A.158/2002], E. 2.7). Bei der direkten Übergabe der Rechtshilfeakten an die ersuchende Behörde anstelle der Übermittlung dieser Akten an die ersuchende Behörde über den diplomatischen Weg war überdies nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung nicht zu erwarten, dass deswegen die Akten widerrechtlich in den Medien veröffentlicht würden.

5.- Es ergibt sich demnach, dass die Rechtshilfe an die ersuchende jugoslawische Behörde in Übereinstimmung mit der rechtskräftigen Schlussverfügung vom 19. April 2002 geleistet wurde. Wenn die übermittelten Unterlagen in der Folge an die jugoslawischen Massenmedien gelangten, so ist das nicht auf die widerrechtliche Ausübung einer amtlichen Tätigkeit durch einen Beamten des Bundes zurückzuführen, sondern auf das Handeln jugoslawischer Behörden. Eine Haftung des Bundes gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz setzt voraus, dass ein Beamter des Bundes in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich Schaden zugefügt hat. Auf das Verhalten ausländischer Behörden in deren eigenem Aufgabenbereich findet das Verantwortlichkeitsgesetz von vornherein keine Anwendung.

6.- Unbegründet ist schliesslich der Einwand, die schweizerischen Rechtshilfebehörden hätten nichts vorgekehrt, als sie auf die Veröffentlichungen der Unterlagen in den jugoslawischen Massenmedien und die damit verbundene Kampagne gegen den

Beschwerdeführer aufmerksam gemacht worden seien. Dieses Vorbringen bezieht sich – im Gegensatz zur Weitergabe der Rechtshilfe-Unterlagen an die Medien durch jugoslawische Behörden – auf das Verhalten von Beamten des Bundes. Solches Verhalten ist grundsätzlich geeignet, zu einer Haftung des Bundes zu führen. Eine Haftung setzt jedoch unter anderem voraus, dass für die Behörden eine Pflicht zum Handeln bestanden hätte und diese Pflicht zum Schutz der verletzen Interessen bestimmt gewesen wäre (BGE 123 II 583 E. 4d/ff). Eine Haftung besteht bei einer Unterlassung zudem nur dann, wenn die Schädigung im Falle der Tätigkeit der Behörde nicht oder nicht vollständig eingetreten wäre (hypothetische Kausalität; BGE 121 III 363 E. 5). Wie sich aus den Akten ergibt, ersuchte das Bundesamt für Justiz den Rechtsvertreter des Beschwerdeführers mit Schreiben vom 26. Juli 2002 um Hinweise, falls die jugoslawischen Behörden die übermittelten Akten in Widerspruch zu den Auflagen der Schlussverfügung verwenden sollten, damit eine Intervention erfolgen könne. Das Bundesamt wies aber zugleich darauf hin, dass es ihm im Übrigen nicht zustehe, den jugoslawischen Behörden vorzuschreiben, wie ihr eigenes Strafverfahren zu führen und welche Informationen der Presse weiterzugeben seien. Wie es sich damit und mit den übrigen Haftungsvoraussetzungen verhält, kann im vorliegenden Fall dahingestellt bleiben, da eine entsprechende Unterlassung nach der bekannt gewordenen Veröffentlichung der Bankunterlagen in jugoslawischen Medien von vornherein nicht kausal für den behaupteten Schaden und die behauptete Persönlichkeitsverletzung gewesen wäre. Der behauptete Schaden und die behauptete Persönlichkeitsverletzung waren mit der Veröffentlichung in den Medien eingetreten. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern eine nachträgliche Intervention der schweizerischen Behörden daran etwas hätte ändern können. Im Übrigen gilt auch hier, dass es – wie bereits oben ausgeführt – eine Frage des jugoslawischen Rechts war, wieweit die jugoslawischen Strafbehörden befugt waren, Akten des Strafverfahrens einem Mitglied der Regierung und der Presse zur Kenntnis zu bringen. Wie bereits das Bundesgericht im Verfahren betreffend die Zulässigkeit der Rechtshilfe ausgeführt hat, ging es nicht darum, dass die jugoslawischen Behörden die erhaltenen Dokumente entgegen ihrer Zusicherung und der sich aus dem Spezialitätsvorbehalt ergebenden Verwendungsbeschränkung zur Verfolgung oder Bestrafung von Taten verwendet hätten, für die ein Ausschlussgrund bestanden hätte (Urteil des Bundesgerichts vom 8. Oktober 2002 i.S. X., a.a.O., E. 2.7).

7.- a) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Auf die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Zulässigkeit der Rechtshilfe und zu den behaupteten Formfehlern bei der Bewilligung der Rechtshilfe, die mit dem Urteil des Bundesgerichts vom 8. Oktober 2002 ihren Abschluss fand, ist im vorliegenden Verantwortlichkeitsverfahren nicht einzugehen. Diese Rügen sind für die massgeblichen Rechtsfragen nicht erheblich. Das Gleiche gilt für die an der mündlichen Verhandlung beantragten Zeugeneinvernahmen, mit welchen Mängel des mit Urteil des Bundesgerichts vom 8. Oktober 2002 rechtskräftig abgeschlossenen Rechtshilfeverfahrens, die Vorgänge rund um die Veröffentlichung der Rechtshilfeakten in jugoslawischen Massenmedien, unrechtmässige Verfahren im Zusammenhang mit der E und Schaden bzw. Persönlichkeitsverletzung des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Rechtshilfeakten in den jugoslawischen Medien bewiesen werden sollen. Die entsprechenden Beweise sind schon

mangels Erheblichkeit nicht abzunehmen (BGE 122 II 469 E. 4c; vgl. auch Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 320).

b) Der Beschwerdeführer hat bei diesem Verfahrensausgang als unterliegende Partei die Kosten des Verfahrens (Spruch- und Schreibgebühren) zu tragen, wobei diese auf Fr. 500.-- festgelegt werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren [VKEV; SR 172.041.0]). Dieser Betrag ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.-- zu verrechnen. Parteientschädigungen sind keine auszurichten (Art. 64 VwVG; Art. 8 Abs. 5 VKEV).

Aus diesen Gründen hat die Eidgenössische Rekurskommission für die Staatshaftung

erkannt:

1. Die Beschwerde von X. vom 14. bzw. 27. Mai 2004 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird, und die Verfügung des EFD vom 20. April 2004 bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 500.-- (Spruch- und Schreibgebühren) werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 500.-- verrechnet.
3. Es werden keine Parteientschädigungen ausgerichtet.
4. Dieser Entscheid wird dem Vertreter des Beschwerdeführers und dem Eidgenössischen Finanzdepartement schriftlich eröffnet.

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innerhalb von dreissig Tagen seit der Eröffnung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Schweizerischen Bundesgericht angefochten werden (Art. 97 ff. des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege [OG; SR 173.110]). Die Beschwerdeschrift ist dem Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, in drei Ausfertigungen einzureichen. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; die Ausfertigung der angefochtenen Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat (Art. 106 Abs. 1 und Art. 108 Abs. 1 und 2 OG). Die Beschwerdefrist steht still (Art. 34 Abs. 1 OG):

- a) vom siebten Tag vor Ostern bis und mit dem siebten Tag nach Ostern;
- b) vom 15. Juli bis und mit dem 15. August;
- c) vom 18. Dezember bis und mit dem 1. Januar.

Eidgenössische Rekurskommission für die Staatshaftung

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

André Moser

Jeannine Müller