



HRK 2004-010

Der Präsident: André Moser  
Die Richter: Reto Venanzoni; Beatrice Vogt  
Die Gerichtsschreiberin: Sonja Bossart

## **Entscheid vom 2. November 2005**

in Sachen

**X.**, ..., Beschwerdeführer

gegen

**Eidgenössisches Finanzdepartement**, Rechtsdienst, Bernerhof, Bundesgasse 3, 3003 Bern

betreffend

Staatshaftung; Schadenersatz

---

### **Sachverhalt:**

A.- Die Eidgenössische Bankenkommission (im Folgenden: EBK) wurde im Mai 2002 auf die Internet-Seite A der Y. Group (im Folgenden: Y.) aufmerksam. Mit Schreiben vom 30. Mai 2002 ersuchte sie X. um nähere Auskünfte über die Tätigkeit der Gruppe, damit beurteilt werden könne, ob einzelne Unternehmen der Y. eine bewilligungspflichtige Tätigkeit nach der Banken-, Anlagefonds- oder Börsen- und Effektenhandelsgesetzgebung ausübten. Mit Schreiben vom 6. Juni 2002 forderte die EBK X. auf, den Inhalt der Internetseite umgehend zu ändern und in Einklang mit dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 (Bankengesetz, BankG; SR 952.0) zu bringen. Die beabsichtigte Realisierung verschiedener Projekte mit Unterstützung und unter Beteiligung von Investoren verstosse angesichts der öffentli-

chen Empfehlung gegen das Verbot der gewerbsmässigen Entgegennahme von Publikumseinlagen durch Nichtbanken. In der Folge wurde die Internet-Seite nicht in der verlangten Weise umgestaltet. Mit Verfügung vom 22. August 2002 stellte die EBK fest, dass die öffentliche Empfehlung zur Entgegennahme von Fremdkapital auf der Internetseite der Y. gegen Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Banken und Sparkassen vom 17. Mai 1972 (Bankenverordnung, BankV; SR 952.02) verstosse. X. wurde verpflichtet, die Internetseite innert 5 Tagen abschalten zu lassen und vor einer neuen Aufschaltung die Zustimmung des Sekretariats der EBK einzuholen, soweit der dazumal beabsichtigte Werbeauftritt den Finanzbereich betreffe. X. wurde generell verboten, in eigenem Namen oder unter der Bezeichnung „Y. Group“ oder jeglicher anderer Bezeichnung Publikumseinlagen gewerbsmässig entgegenzunehmen oder für die Entgegennahme von Publikumseinlagen in Inseraten, Prospekten, Rundschreiben, elektronischen oder anderen Medien Werbung zu betreiben. X. wurde sodann angedroht, dass das Dispositiv der Verfügung veröffentlicht werde (insbesondere auf der Internet-Seite der EBK), soweit Verpflichtungen aus der Verfügung der EBK nicht erfüllt würden. Diese Verfügung vom 22. August 2002 wurde nicht angefochten und erwuchs in Rechtskraft.

B.- X. schaltete in der Folge grösstenteils neue Texte auf der Internetseite auf. Die EBK beanstandete mit Schreiben vom 1. Oktober 2002 verschiedene Passagen, und es kam zu verschiedenen weiteren Korrespondenzen zwischen der EBK und X. Als die Internetseite auch anfangs November noch nicht den gestellten Anforderungen entsprach, erteilte die EBK am 5. November 2002 dem Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) den Auftrag, das Dispositiv der Verfügung vom 22. August 2002 zu publizieren. Am 7. November 2002 erliess sie zudem eine Medienmitteilung, in welcher sie vor der Y. warnte. Diese Warnung schaltete sie auch auf ihrer Internetseite auf. In der Folge liess der Provider die Internetseite bis auf weiteres abschalten.

C.- X. reichte der EBK am 18. November 2002 einen neuen Vorschlag für die Gestaltung der Internetseite der inzwischen in Z. Group umbenannten Y. ein. Die EBK bezeichnete die angeführten Tätigkeiten als grundsätzlich mit der Banken-, Anlagefonds- und Börsengesetzgebung vereinbar. Einzig der bereits mehrfach beanstandete Hinweis auf die Vermittlung von „Zero-Risc-Garantiegeschäften“ befand sich nach wie vor in den Ausführungen. Die EBK stellte es X. frei, sich für die Aufschaltung des Vorschlages mit dieser Passage zu entscheiden. Sie verlangte für diesen Fall aber die Stellungnahme einer Fachperson, in der die Geschäfte erläutert sowie ihre banken-, anlagefonds- und börsenrechtliche Zulässigkeit bestätigt würden. X. reichte in der Folge weitere Vorschläge ohne Stellungnahme einer Fachperson ein. Die EBK teilte ihm deshalb am 10. Dezember 2002 mit, diese Vorschläge würden von ihr nicht beurteilt und blieben unbeantwortet. Nach weiteren Telefonaten und Vorschlägen erklärte die EBK die in Frage stehenden Tätigkeiten mit Schreiben vom 7. Januar 2003 als mit dem Banken-, dem Anlagefonds- und dem Börsengesetz vereinbar und stimmte der Aufschaltung des Vorschlages von X. vom 17. Dezember 2002 zu. Mit Schreiben vom 21. Januar 2003 bestätigte die EBK gegenüber X., dass sie die auf ihrer Internetseite veröffentlichte Warnung inzwischen entfernt habe.

D.- X. machte beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) mit Eingabe vom 26. Mai 2003 eine Schadenersatzforderung von Fr. 13'884'500.-- geltend. Das EFD wies das Schadenersatzbegehren mit Verfügung vom 8. Oktober 2004 ab.

E.- Gegen diese Verfügung erhebt X. (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 26. Oktober 2004 Beschwerde bei der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung (HRK) mit den sinngemäss gestellten Anträgen, die Verfügung des EFD vom 8. Oktober 2004 sei aufzuheben und es sei ihm angemessener Schadenersatz zuzusprechen. Beantragt wird zudem, der Beschwerdeführer sei angemessen zu rehabilitieren, es sei mit der Zwangsvollstreckung von Bussen und bereits verfükten Kosten zuzuwarten und es sei der Mitarbeiter der EBK, der in der Sache zuständig gewesen sei, disziplinarisch zu belangen. In formeller Hinsicht wird beantragt, dass der Beschwerdeführer bei künftigen Beweisaufnahmen persönlich anwesend sein könne. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, das Handeln der EBK, namentlich die Warnung zuhanden der Öffentlichkeit, sei unverhältnismässig gewesen. Faktisch sei die Internetseite der Y. zu keiner Zeit öffentlich gewesen. Die Internetseite habe so gut wie niemand gekannt, da das breite Publikum darauf noch durch keinerlei PR-Aktionen aufmerksam gemacht worden sei. Die Anforderungen der EBK an die Neufassung der Ausführungen auf der Internetseite, namentlich die Forderung nach einer Beurteilung durch eine Fachperson, seien unangemessen gewesen. Die EBK sei ihrer Aufgabe auch in zeitlicher Hinsicht nicht sachgerecht nachgekommen. Durch das Verhalten der EBK sei das Image des Beschwerdeführers und der Firma zerstört und der beabsichtigte Unternehmensaufbau verunmöglicht worden. Bereits konkret aufgegleiste und zur Reife vorbereitete Projekte hätten gestoppt bzw. aufgegeben werden müssen.

Das EFD beantragt in seinem Schreiben vom 23. Februar 2005 die Abweisung der Beschwerde unter Verweis auf die Erwägungen der angefochtenen Verfügung.

F.- Mit Schreiben vom 3. Mai 2005 beantwortet die EBK die ihr von der Rekurskommission schriftlich gestellte Frage, wie sie im Mai 2002 auf die frei zugängliche Internetseite A aufmerksam geworden sei.

G.- Der Präsident der HRK erteilt dem Beschwerdeführer mit Zwischenverfügung vom 12. Januar 2005 für die Verfahrenskosten der HRK die unentgeltliche Rechtspflege. Damit ist die Pflicht zur Leistung eines Kostenvorschusses für das vorliegende Beschwerdeverfahren entfallen.

H.- Am 27. Oktober 2005 führt die HRK in Anwesenheit der Parteien 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.

I.- Am 28. Oktober 2005 erfolgt eine weitere Eingabe des Beschwerdeführers.

Auf die weitergehenden Ausführungen in den Eingaben an die HRK bzw. anlässlich der mündlichen und öffentlichen Verhandlung vom 27. Oktober 2005 wird – soweit entscheidungswesentlich – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

### **Erwägungen:**

1.- a) Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen eine Verfügung des EFD vom 8. Oktober 2004, worin dieses über ein Schadenersatzbegehren entschieden hat, das sich auf das Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz; VG; SR 170.32) stützt. Gemäss Art. 10 Abs. 1 VG in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 der Verordnung vom 30. Dezember 1958 zum Verantwortlichkeitsgesetz (SR 170.321) unterliegen solche Verfügungen der Beschwerde an die HRK. Diese ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig. Auf die Beschwerde ist einzutreten, soweit darin das Begehren um Schadenersatz und sinngemäss um Genugtuung gestellt wird. Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit anderweitige materielle Anträge (Einstellung der Zwangsvollstreckung für Bussen und bereits festgelegte Gerichtskosten; Durchführung eines Disziplinarverfahrens gegen einen Mitarbeiter der EBK) gestellt werden. Solche Anträge können nicht Gegenstand des Verantwortlichkeitsverfahrens sein. In diesem ist gemäss Art. 3 und 6 VG über Forderungen auf Schadenersatz und Genugtuung, nicht jedoch über anderweitige Sachbegehren, zu befinden. Lediglich prozessualen Charakter hat das Begehren des Beschwerdeführers, bei Beweiserhebungen persönlich anwesend sein zu können. Soweit Beweise abzunehmen sind, ist diesem Begehren bereits als Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör zu entsprechen (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Darüber ist jedoch nicht im Urteilsdispositiv zu befinden.

b) Nach Art. 62 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) 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).

2.- a) Gemäss Art. 3 Abs. 1 VG haftet der Bund für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten. Wird ein solcher Schaden nicht durch einen Beamten der ordentlichen Bundesverwaltung, sondern durch einen Angestellten einer mit öffentlichrechtlichen Aufgaben

des Bundes betrauten und ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehenden Organisation zugefügt, so haftet dem Geschädigten die betreffende Organisation. Der Bund haftet lediglich für den ungedeckten Betrag, wenn die Organisation die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermag (Art. 19 Abs. 1 lit. a VG). Die Bundesverwaltung umfasst die Departemente, die Bundeskanzlei und die dezentralisierten Verwaltungseinheiten nach Massgabe ihrer Organisationserlasse (Art. 1 Abs. 1 und 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG; SR 172.010]). Die EBK ist eine solche dezentralisierte Verwaltungseinheit und dem EFD angegliedert (Anhang der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV; SR 172.010.1]). Die Frage, ob die EBK im Sinne von Art. 19 VG innerhalb oder ausserhalb der Bundesverwaltung steht, hat folglich nach ihrem Organisationserlass beantwortet zu werden. Das Bankengesetz (Art. 23 ff. BankG) gewährt der EBK keine eigene Rechtspersönlichkeit. Trotz der selbständigen Erledigung ihrer Aufgaben (Art. 23 Abs. 1 BankG) ist die EBK – wovon sie im Übrigen auch selbst ausgeht (vgl. Vernehmlassung an das EFD vom 19. August 2003, Beilage 4 EFD) - als nicht ausserhalb der Bundesverwaltung stehend anzusehen (vgl. Art. 8 Abs. 2 RVOG; siehe auch BGE 116 Ib 194 E. 1a, wobei die Rechtsgrundlagen betreffend Organisation der EBK mittlerweile teilweise geändert wurden). Der Schadenersatzanspruch ist deshalb zu Recht gegen den Bund geltend gemacht worden und das EFD hat zu Recht darüber verfügt.

b) Der Begriff der Widerrechtlichkeit nach Art. 3 Abs. 1 VG stimmt mit demjenigen nach Art. 41 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR; SR 220) überein (BGE 123 II 582 E. 4d/bb, mit Hinweisen; Entscheid der HRK vom 5. November 2001, publiziert in: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 66.51, E. 3a). Nach der objektiven Widerrechtlichkeitstheorie ergibt sich die Widerrechtlichkeit einer schädigenden Handlung 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; Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2. Auflage, Bern 2001, S. 188). Ist ein Schaden auf Grund eines Rechtsaktes eingetreten, der sich später als unrichtig erweist, so besteht eine Schadenersatzpflicht nicht bereits auf Grund der unrichtigen Rechtsanwendung, sondern lediglich, wenn bei der Rechtsanwendung eine wesentliche Amtspflicht verletzt worden ist (vgl. BGE 123 II 582 E. 4d/dd, mit Hinweisen). Auch ein (blosser) Verstoss gegen Treu und Glauben vermag in gewissen Fällen eine Haftung zu rechtfertigen (BGE 120 II 336 E. 5a; vgl. auch: Ingeborg Schwenger, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, 2. Auflage, Bern 2000, Rz. 50.22, mit zahlreichen Hinweisen; Vito Roberto, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Zürich 2002, Rz. 283 ff.)

c) Gemäss Art. 12 VG kann die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile im Verantwortlichkeitsverfahren 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).

3.- a) Gemäss Art. 1 Abs. 2 BankG dürfen natürliche und juristische Personen, die nicht diesem Gesetz unterstehen, keine Publikumseinlagen gewerbsmässig entgegennehmen. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen, sofern der Schutz der Einleger gewährleistet ist. Die entsprechenden Einzelheiten sind in der Bankenverordnung geregelt. Gemäss Art. 23bis Abs. 1 BankG trifft die EBK die zum Vollzug des Gesetzes notwendigen Verfügungen und überwacht die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Der EBK steht dabei ein weiter Spielraum des Ermessens zu (BGE 116 Ib 197 E. 2d mit Hinweisen). Die entsprechenden Bestimmungen des Bankengesetzes dienen dem Gläubigerschutz (BGE 116 Ib 196 E. 2b). Da im vorliegenden Falle ein reiner Vermögensschaden geltend gemacht wird, kann der Schadenersatzanspruch einer Person, die nicht Gläubiger ist, nicht damit begründet werden, dass entsprechende Bestimmungen der Bankengesetzgebung unrichtig angewendet worden seien. Ein Staatshaftungsanspruch kann nur bestehen, wenn bei der Anwendung dieser Vorschriften gegen Amtspflichten verstossen worden ist, welche allgemein die Interessen der am Verfahren beteiligten Personen schützen wollen. Wie es sich damit verhält, ist im vorliegenden Fall indes nicht umfassend zu prüfen.

b) Die EBK stellte mit Verfügung vom 22. August 2002 fest, dass die öffentliche Empfehlung zur Entgegennahme von Fremdkapital auf der Internetseite der Y. gegen Art. 3 Abs. 1 der Bankenverordnung vom 17. Mai 1972 verstosse. Sie verpflichtete den Beschwerdeführer, die Internetseite A innert 5 Tagen abschalten zu lassen und vor einer neuen Aufschaltung die Zustimmung des Sekretariats der EBK einzuholen, soweit der dazumal beabsichtigte Werbeauftritt den Finanzbereich betreffe. Dem Beschwerdeführer wurde generell verboten, in eigenem Namen oder unter der Bezeichnung „Y. Group“ oder jeglicher anderer Bezeichnung Publikumseinlagen gewerbsmässig entgegenzunehmen oder für die Entgegennahme von Publikumseinlagen in Inseraten, Prospekten, Rundschreiben, elektronischen oder anderen Medien Werbung zu betreiben. Dem Beschwerdeführer wurde sodann angedroht, dass das Dispositiv der Verfügung vom 22. August 2002 veröffentlicht werde (insbesondere auf der Internet-Seite der EBK), soweit der Beschwerdeführer seinen Verpflichtungen nicht nachkomme. Diese Verfügung wurde nicht angefochten und erwuchs damit in formelle Rechtskraft. Die Rechtmässigkeit der Verfügung der EBK vom 22. August 2002 ist deshalb im vorliegenden Verantwortlichkeitsverfahren nicht zu überprüfen. Eine Ausnahme, bei welcher nach der Rechtsprechung eine formell rechtmässige Verfügung noch im Verantwortlichkeitsverfahren überprüft werden kann, liegt nicht vor.

Soweit der Beschwerdeführer beanstandet, dass die EBK auf Grund der Internetseite der Y. tätig geworden sei und die in der Verfügung vom 22. August 2002 enthaltenen Anordnungen getroffen habe, ist auf die vorgebrachten Rügen nicht einzugehen. Das Schadenersatzbegehren kann lediglich auf ein Verhalten der EBK gestützt werden, das nicht von der Verfügung vom 22. August 2002 umfasst wird. Soweit die EBK die in dieser Verfügung enthaltenen Anordnungen vollzogen hat, ist lediglich zu prüfen, ob die Vollzugsmassnahmen über den Rahmen der zu vollziehenden Verfügung hinausgegangen seien und die EBK gegen Normen verstossen habe, die den Beschwerdeführer vor einer Vermögensschädigung schützen. Es geht nicht an, über den Weg der Beanstandung von Vollzugsmassnahmen die rechtskräftig gewordene Sachverfügung nachträglich in Frage zu stellen.

c) Solches widerrechtliches Verhalten der EBK liegt nicht vor. Die EBK hatte dem Beschwerdeführer in der rechtskräftigen Verfügung vom 22. August 2002 angedroht, dass das Dispositiv der Verfügung veröffentlicht werde, insbesondere auf der Internet-Seite der EBK, wenn der Beschwerdeführer seinen Verpflichtungen aus dieser Verfügung nicht nachkomme, d.h. die Internetseite abschalten zu lassen und vor einer erneuten Aufschaltung die Zustimmung des Sekretariats der EBK einzuholen, soweit der dannzumal beabsichtigte Werbeauftritt den Finanzbereich betreffen würde, oder wenn der Beschwerdeführer für die Entgegennahme von Publikumseinlagen u.a. in elektronischen Medien weiterhin Werbung betreibe. Als die EBK am 7. November 2002 das Dispositiv der Verfügung publizierte und ihre Warnung veröffentlichte, war die Internetseite der Y. immer noch aufgeschaltet; der Beschwerdeführer bot immer noch „Hochrendite-Jahresinvestments ohne Risiko“ und „externe Garantiegeschäfte“ an. Damit ging die EBK bei der Veröffentlichung des Dispositivs der Verfügung vom 22. August 2002 und der Warnung vor der Geschäftstätigkeit der Y. und des Beschwerdeführers nicht über die rechtskräftige Androhung hinaus. Soweit mit ihrem Vorgehen lediglich die rechtskräftige Verfügung vom 22. August 2002 vollzogen wurde, ist dessen Rechtmässigkeit im Staathaftungsverfahren ebenso wenig zu überprüfen wie die Rechtmässigkeit der Sachverfügung selber. Die Warnung vor der Geschäftstätigkeit der Y. und des Beschwerdeführers würde sich im Übrigen selbst bei einer vollumfänglichen Prüfung nicht als widerrechtlich erweisen und es könnte keine Rede von einer wesentlichen Amtspflichtverletzung der EBK sein, wie das EFD in der angefochtenen Verfügung zutreffend ausgeführt hat.

d) Ein widerrechtliches Verhalten der EBK liegt auch in Bezug auf die Prüfung zulässiger Textvorschläge nach der Abschaltung der Internetseite und in Bezug auf den Zeitpunkt der Abschaltung der Warnung nicht vor. Was die Prüfung von Textvorschlägen nach der Abschaltung der Internetseite betrifft, so hat die EBK das ihr zustehende Ermessen in keiner Weise missbraucht oder überschritten. Die Rüge des Beschwerdeführers ist unbegründet, dass die EBK dabei unangemessene Anforderungen gestellt habe. Der Textvorschlag des Beschwerdeführers, den die EBK als zulässig erachtete, datierte vom 17. Dezember 2002. Die EBK erklärte am 7. Januar 2003 ihr Einverständnis dazu. Am 21. Januar 2003 bestätigte sie, dass die Abschaltung der Warnung erfolgt sei. Angesichts des vorangegangenen Verhaltens des Beschwerdeführers lässt sich nicht sagen, dass die EBK damit unzulässig lange zugewartet habe. Der Beschwerdeführer war seinen Verpflichtungen zuvor während langer Zeit nicht nachgekommen. Die Ausführungen auf

seiner Internetseite hatten ungeachtet wiederholter Aufforderungen und Zusagen nicht den gestellten Anforderungen entsprochen. Bei dieser Sachlage konnte die EBK mit der Abschaltung der Warnung zuwarten, bis Gewissheit vorhanden war, dass der neue Text auf der Internetseite des Beschwerdeführers korrekt abgefasst und aufgeschaltet werde. Die EBK hat mit diesem Vorgehen das ihr zustehende Ermessen weder missbraucht noch überschritten. Selbst wenn man annehmen wollte, die EBK hätte nach der Genehmigung des Textvorschlags des Beschwerdeführers die Warnung sofort abschalten müssen, so wäre eine 14 Tage später erfolgte Abschaltung nicht kausal für die vom Beschwerdeführer behauptete Schädigung gewesen. Wenn – wie der Beschwerdeführer geltend macht – die beabsichtigte Geschäftstätigkeit verunmöglicht wurde, so geschah dies – wenn überhaupt (vgl. dazu näher unter E. 4b) - auf Grund der rechtmässig erfolgten Warnung und nicht deswegen, weil die Warnung nach der Zustimmung zur neuen Textfassung noch während zwei Wochen auf der Internetseite der EBK stehen blieb. Ebenso wenig ist unter den gegebenen Umständen zu beanstanden, dass die EBK vom Beschwerdeführer verlangt hat, eine Fachperson beizuziehen, welche seine Vorschläge zur Anpassung der Internetseite prüft, die Geschäfte erläutert und ihre Zulässigkeit bestätigt. Der EBK steht ein weites Ermessen zu betreffend die Massnahmen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben ergreifen will (vgl. oben E. 3a); dieses Ermessen hat sie mit der genannten Anordnung nicht überschritten.

Es ergibt sich somit, dass der EBK kein haftungsrechtlich relevantes widerrechtliches Verhalten vorgeworfen werden kann.

4.- a) Der Begriff des Schadens im Verantwortlichkeitsrecht des Bundes entspricht dem privatrechtlichen Schadensbegriff. Danach gilt als haftpflichtrechtlich relevanter Schaden die Differenz zwischen dem gegenwärtigen, nach dem schädigenden Ereignis festgestellten Vermögensstand und dem Stand, den das Vermögen ohne das schädigende Ereignis hätte (BGE 127 III 76 mit Hinweisen). Der Schaden kann in einer Verminderung der Aktiven, einer Vermehrung der Passiven oder in entgangenem Gewinn entstehen. Die Beweislast für den Schaden obliegt nicht nur im Privatrecht, sondern auch im Verantwortlichkeitsrecht des Bundes demjenigen, der Schadenersatz beansprucht. Daran ändert auch der im Verantwortlichkeitsverfahren geltende Untersuchungsgrundsatz nichts. Dieser gilt zudem, wie bereits ausgeführt (E. 1b), nicht unbeschränkt. Über die Behauptungen und Beweisanerbieten des Ansprechers hinausgehende Abklärungen zum Sachverhalt muss die erstinstanzlich verfügende oder die Beschwerdeinstanz von sich aus nur vornehmen, wenn sich entsprechende Anhaltspunkte aus den Parteivorbringen oder den Akten ergeben. Vorausgesetzt ist überdies, dass auf Abklärungen nicht auf Grund einer antizipierten Beweiswürdigung verzichtet werden kann.

b) Der Beschwerdeführer hat dem EFD ein Schadenersatzbegehren über Fr. 13'884'500.-- eingereicht. Er hat dabei geltend gemacht, die Schadenssumme ergebe sich aus Hochrechnungen auf der Grundlage budgetierter Gewinne pro geplanten Mitverantwortlichen (Fr. 7'280'000.--), budgetierten Gewinnen aus dem Verkauf projektierte Arealüberbauungen und projektierte Einfamilienhäuser (Fr. 6'153'500.--) sowie aus verschiedenen anderen Schadensposten (u.a. für verlorenen Goodwill, Korrespondenz, absehbare Anwaltskosten, entgangenen Wertzuwachs auf einem angestrebten privaten Doppelhaus für den Beschwerdeführer; zusammen Fr. 451'000.--).

Im Verfahren vor der HRK macht der Beschwerdeführer geltend, es sei ihm Schaden in der Höhe von mehr als zehn Millionen („8-stelliger-Schaden“) entstanden. Es könne berechnet und antizipiert werden, wie die Geschäfte ohne die schädigende Handlung verlaufen wären. Sofern ein widerrechtliches Verhalten der EBK feststehe, sei der Beschwerdeführer sehr wohl in der Lage, den Beweis dafür zu erbringen. Weder das Verfahren vor dem EFD noch das vorliegende Verfahren sind indes auf die Frage der Widerrechtlichkeit beschränkt worden. Es hätte dem Beschwerdeführer obliegen, die für den Beweis des Schadens erforderlichen Angaben zu machen und die entsprechenden Beweismittel rechtzeitig beizubringen. Für die HRK besteht kein Anlass, in Anwendung des Untersuchungsgrundsatzes Abklärungen über den behaupteten Schaden zu treffen und darüber Beweis zu erheben. Es bestehen keinerlei Anhaltspunkte für die Annahme, dass die vom Beschwerdeführer und im Werbeauftritt der Y. beschriebenen Geschäftsprojekte hätten verwirklicht werden können, wenn die EBK nicht eingegriffen hätte. Allenfalls hätten sich ohne die Massnahmen der EBK Einnahmen aus Einlagen ergeben, die von Dritten in gutem Glauben auf die Angaben des Beschwerdeführers getätigt worden wären. Das Ausbleiben solcher Erträge ist indes nicht als Schaden zu erachten, da ihnen, mangels Substanz der Geschäftspläne, entsprechende Forderungen der Gläubiger gegenüber gestanden hätten.

5.- Zusammenfassend fehlt es vorliegend bereits an einem widerrechtlichen Verhalten der EBK, womit auch das Genugtuungsbegehren des Beschwerdeführers als unbegründet abzuweisen ist (Art. 6 Abs. 2 VG). Überdies wäre das Schadenersatzbegehren auch aufgrund mangelnder Substantiierung des Schadens gescheitert (soeben E. 4). Die Beschwerde ist demnach abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann (vgl. E. 1a).

6.- Nachdem dem unterliegenden Beschwerdeführer mit Zwischenverfügung vom 14. Oktober 2004 mit Bezug auf die Verfahrenskosten für das vorliegende Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege erteilt worden ist, ist er trotz Unterliegens davon befreit, Verfahrenskosten zu bezahlen (Art. 65 Abs. 1 VwVG). Parteientschädigungen werden in Anbetracht von Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 8 Abs. 5 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren vom 10. September 1969 (SR 172.041.0) keine zugesprochen.

Aus diesen Gründen hat die Eidgenössische Rekurskommission für die Staatshaftung

**erkannt:**

1. Die Beschwerde von X., ..., vom 26. Oktober 2004 wird, soweit darauf einzutreten ist, abgewiesen und die Verfügung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 8. Oktober 2004 bestätigt.
2. Für das Verfahren vor der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung werden keine Kosten erhoben.

3. Parteientschädigungen werden nicht zugesprochen.
4. Dieser Entscheid wird dem Beschwerdeführer 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. OG). 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:

André Moser

Die Gerichtsschreiberin:

Sonja Bossart