

Prof. Dr. Giovanni Biaggini

Klausur im Öffentlichen Recht II

17. August 2007

Hinweise:

- Jede Teilaufgabe (1., 2. usw.) ist auf einer neuen Seite zu beginnen.
- Lesen Sie die Aufgaben genau und beantworten Sie nur die gestellten Fragen!
- Beachten Sie: Auch wenn der Sachverhalt auf den ersten Blick etwas „speziell“ erscheinen mag (er ist einem kürzlich ergangenen Urteil des Bundesgerichts nachempfunden), geht es bei den zu lösenden Aufgaben primär um die Anwendung Ihnen vertrauter allgemeiner Grundsätze und Regeln des Öffentlichen Rechts.
- Achten Sie auf knappe, aber präzise und sprachlich korrekte Formulierungen.
- Die Begründungen sind ebenso wichtig wie die Ergebnisse. Antworten ohne Begründung ergeben in der Regel keine Punkte. Zur Begründung gehört auch die Angabe der massgebenden Rechtsnormen.
- Achten Sie auf eine übersichtliche Darstellung. Unleserliche Ausführungen werden nicht berücksichtigt.
- Ihr Name darf auf der Prüfung nicht vermerkt werden. Hingegen dürfen Sie angeben, ob Sie Repetent oder Repetentin sind.
- Wer nicht deutscher Muttersprache ist, darf auf dem ersten Blatt einen entsprechenden Vermerk anbringen.
- Teilen Sie die Zeit gut ein!
- Beachten Sie im Übrigen die Hinweise im Merkblatt „Lizentiat II: Ablauf der Klausurprüfungen“.

Viel Erfolg!

Erlaubte Hilfsmittel:

Giovanni Biaggini/Bernhard Ehrenzeller, Studienausgabe „Öffentliches Recht“, 3. Auflage, Zürich 2007, bzw. amtliche Ausgaben der darin abgedruckten Erlasse.

Sachverhalt

- 1.) D. gelangt im Jahr 1975 in der afrikanischen Republik Z. durch Staatsstreich an die Macht. Später lässt sich D. zum Staatspräsidenten wählen und mehrfach in diesem Amt bestätigen. Er regiert sein Land mit diktatorischer Machtfülle, bis er schliesslich, schwer erkrankt, im April 2001 durch Rebellen gestürzt wird. D. kann noch rechtzeitig fliehen. Er verstirbt im September 2001 in seinem nordafrikanischen Exil.
- 2.) Huber ist zwischen 1980 und 1986 und dann wieder ab 1997 in der Schweiz als privater Berater für D. tätig. Da verschiedene Rechnungen betreffend seine Beratungstätigkeit nicht beglichen werden, lässt Huber im März 2001 die im Eigentum von D. stehende Villa „Flora“ am Schweizer Ufer des Genfersees mit Arrest belegen. Im folgenden Zivilprozess vor dem zuständigen Bezirksgericht werden die Erben von D. zur Zahlung von Fr. 351'133.70 an Huber verpflichtet. Das Urteil wird am 8. Januar 2007 rechtskräftig.
- 3.) Die neuen Machthaber von Z. leiten nach dem Sturz von D. umgehend Schritte ein, um an das auf über 100 Millionen Dollar geschätzte Vermögen von D. heranzukommen, das dieser während seiner Präsidentschaft angehäuft und ins Ausland geschafft haben soll. Die Staatsanwaltschaft von Z. bittet die Schweiz um Hilfe. Der Bundesrat beschliesst am 17. Mai 2001 die vorläufige Blockierung aller in der Schweiz gelegenen Vermögenswerte des D. und seiner Entourage, dies für vorerst ein Jahr. Dieser Beschluss wird in der AS veröffentlicht.
- 4.) Im Rahmen des parallel dazu eingeleiteten förmlichen Rechtshilfeverfahrens verhängt die (im EJPD angesiedelte) zuständige Behörde am 16. Mai 2001 im Sinne einer vorsorglichen Massnahme unter anderem eine Grundbuchsperrung betreffend die Villa „Flora“. Die Liegenschaft wird in der Folge zwangsversteigert. Aus dem Versteigerungserlös werden auf Anordnung der zuständigen Behörde die öffentlich-rechtlichen Gläubiger (Bund, Kanton, Gemeinde) befriedigt (fällige Steuern und Gebühren; Unkosten im Zusammenhang mit der blockierten Villa). Der restliche Erlös von über 5 Millionen Franken bleibt blockiert, darunter auch der für die Tilgung der Forderung von Huber vorgesehene Teil des Erlöses. Das (hier nicht weiter interessierende) Rechtshilfeverfahren verläuft im Sand. Mit der von der zuständigen Behörde am 22. Januar 2007 förmlich erlassenen, nicht angefochtenen Schlussverfügung verlieren die vorsorglichen Massnahmen ihre Grundlage, womit, zur Freude Hubers, auch die im Rechtshilfeverfahren angeordnete Blockierung der Villa bzw. des Erlöses hinfällig wird.
- 5.) Weniger erfreulich ist für Huber, dass der um den Ruf der Schweiz besorgte Bundesrat die Blockierung unbedingt aufrechterhalten will und daher kurz vor der absehbaren förmlichen Beendigung des Rechtshilfeverfahrens folgenden Beschluss fasst:

Der Schweizerische Bundesrat beschliesst:

1. Gelder und wirtschaftliche Ressourcen, die sich im Eigentum oder unter der Kontrolle des verstorbenen D. und seiner Angehörigen bzw. einer von diesen Personen beherrschten Unternehmung, Organisation oder Institution befinden, sind gesperrt.
2. Ausnahmsweise kann das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) Zahlungen aus gesperrten Konten, Übertragungen gesperrter Vermögenswerte sowie die Freigabe gesperrter wirtschaftlicher Ressourcen zur Wahrung schweizerischer Interessen oder zur Vermeidung von Härtefällen bewilligen.
- [3. – 6. Meldepflichten, Vollzug usw.]
7. Dieser Beschluss gilt vorerst für drei Jahre, gerechnet vom heutigen Tag an.

Bern, 17. Januar 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: [...]

Die Bundeskanzlerin: [...]

Der Bundesratsbeschluss vom 17. Januar 2007 wird, anders als der Beschluss vom 17. Mai 2001, nicht amtlich veröffentlicht. Die Betroffenen werden direkt informiert, die Öffentlichkeit per Medienmitteilung. Darin heisst es, der Bundesrat wolle mit der gestützt auf die ausserpolitischen Kompetenzen getroffenen Massnahme dazu beitragen, dass das Vermögen des verstorbenen Ex-Präsidenten D. in möglichst grossem Umfang dem Volk von Z. zuflüsse. Überdies gelte es zu verhindern, dass die Reputation der Schweiz auf der internationalen Ebene in Mitleidenschaft gezogen werde.

6.) Das mit der Durchführung des Bundesratsbeschlusses beauftragte EDA stellt gleichentags auch Huber eine Kopie des Beschlusses zu und präzisiert in einem Begleitschreiben, das definitive Schicksal der blockierten Vermögenswerte hänge vom weiteren Gang der Verhandlungen zwischen der neuen Regierung der Republik Z. und den Erben von D. ab. Diese Gespräche seien auf guten Wegen.

7.) Huber wendet sich an die für die Vollstreckung des von ihm erstrittenen Urteils zuständige kantonale Behörde. Dort erfährt er, dass wegen der vom Bundesrat angeordneten Blockierung „im Moment nichts zu machen“ sei. Huber gelangt daraufhin ans EDA und verlangt die sofortige Freigabe der ihm zustehenden Summe oder einen beschwerdefähigen Entscheid. Er sei daran, eine neue berufliche Existenz aufzubauen, und benötige den fraglichen Betrag dringend als Startkapital für sein neues Unternehmen. Erst nach mehrmaligem Nachhaken (sowohl mündlich als auch schriftlich) erhält Huber ein Schreiben des EDA (datiert vom 14. August 2007). Darin teilt ihm das EDA mit, wegen des Scheiterns der Gespräche zwischen der Regierung von Z. und den Erben von D. komme eine Freigabe bis auf weiteres nicht in Betracht. Nach Einschätzung des Bundesrates bestehe nur bei einer strikten Weiterführung der Vermögensblockierung die Chance, den Dialog zwischen den Behörden von Z. und den Erben von D. wieder in Gang zu bringen. Abschliessend hält das Schreiben fest, gegen Beschlüsse des Bundesrates sei kein Rechtsmittel gegeben; das EDA sei nicht befugt, den Bundesratsbeschluss in Frage zu stellen, und könne im vorliegenden Fall keine rekursfähige Feststellung treffen.

Aufgaben

I. (Gewichtung ca. 35 %)

Huber fragt sich, ob er nicht doch ein Rechtsmittel gegen die am 17. Januar 2007 beschlossene, ihm gegenüber mit Schreiben vom 14. August 2007 bekräftigte Blockierung einlegen kann und wie er am besten vorgehen soll. Klären Sie ab:

1. Wie sind der Bundesratsbeschluss (BRB) vom 17. Januar 2007 und das Schreiben des EDA vom 14. August 2007 rechtlich zu qualifizieren?
2. Welche Rechtsmittel-Instanz soll Huber zweckmässigerweise anrufen und welche Art von Rügen kann er vor dieser Instanz geltend machen? Wie stehen die Chancen, dass auf das Rechtsmittel eingetreten wird? (Kurze Prüfung der Eintretensvoraussetzungen) Kann Huber, verfahrensrechtlich gesehen, die förmliche Aufhebung des BRB vom 17. Januar 2007 erwirken?
3. Nehmen Sie an, die angerufene Instanz trete auf das Rechtsmittel ein, weise aber Hubers Begehren ab: Könnte ein negativer materieller Entscheid an eine gerichtliche Instanz weitergezogen werden?

II. (Gewichtung ca. 65 %)

Huber zweifelt an der Korrektheit des Vorgehens der Bundesbehörden. Er wirft diesen vor:

1. ihn gegenüber den öffentlich-rechtlichen Gläubigern eklatant benachteiligt zu haben,
2. ohne Kompetenz gehandelt und das Legalitätsprinzip missachtet zu haben,
3. unangemessen und unverhältnismässig gehandelt zu haben,
4. gegen die Gewaltentrennung und die Unabhängigkeit der Justiz verstossen zu haben (zumal ein zu Gunsten von Huber lautendes rechtskräftiges Urteil vorliege),
5. die Eigentumsgarantie verletzt zu haben.

Huber möchte von Ihnen wissen, ob das Vorgehen der Bundesbehörden unter den genannten Gesichtspunkten (1.–5.) korrekt war oder nicht (materielle Beurteilung). Im Hinblick auf ein allfälliges Rechtsmittelverfahren (vgl. I.) möchte Huber zudem wissen:

6. welche weiteren Beanstandungen er zweckmässigerweise vorbringen sollte.

Gehen Sie auch auf mögliche Einwände von Bundesseite ein! Nehmen Sie bei den einzelnen Punkten (1.–6.) jeweils auch dazu Stellung, wie es um die Erfolgsaussichten steht! (Annahme: Es findet sich eine gerichtliche Instanz, die dazu bereit ist, den Fall materiell zu prüfen.)

Gehen Sie sowohl bei I. als auch bei II. davon aus, dass Huber nicht an langen theoretischen Ausführungen, sondern vorab an fallbezogenen Äusserungen interessiert ist!

* * * * *

Anhang: Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, EmbG; SR 946.231) – Auszug

Art. 1 Gegenstand

1 Der Bund kann Zwangsmassnahmen erlassen, um Sanktionen durchzusetzen, die von der Organisation der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa oder von den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen.

2 Vorbehalten bleiben Massnahmen des Bundesrates zur Wahrung der Interessen des Landes nach Artikel 184 Absatz 3 der Bundesverfassung.

3 Zwangsmassnahmen können namentlich:

- a. den Waren-, Dienstleistungs-, Zahlungs-, Kapital- und Personenverkehr sowie den wissenschaftlichen, technologischen und kulturellen Austausch unmittelbar oder mittelbar beschränken;
- b. Verbote, Bewilligungs- und Meldepflichten sowie andere Einschränkungen von Rechten umfassen.

Art. 2 Zuständigkeit

1 Für den Erlass der Zwangsmassnahmen ist der Bundesrat zuständig. Er kann zur Unterstützung humanitärer Aktivitäten oder zur Wahrung schweizerischer Interessen Ausnahmen festlegen.

2 Insbesondere für die Lieferung von Lebensmitteln, Medikamenten und therapeutischen Mitteln, die humanitären Zwecken dienen, kann der Bundesrat Ausnahmen nach Absatz 1 festlegen.

3 Die Zwangsmassnahmen werden in Form von Verordnungen erlassen.

[...]

Art. 8 Rechtsschutz

Das Verfahren für Beschwerden gegen Verfügungen nach diesem Gesetz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

[...]