

BVGer B-2752/2023 vom 25. Oktober 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-10-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2752_2023

FR: TAF B-2752/2023 du 25 octobre 2023

IT: TAF B-2752/2023 del 25 ottobre 2023

Regeste

Aussenhandel

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Prozessvoraussetzungen gegeben sind und ob auf eine Beschwerde einzutreten ist (BVGE 2007/6 E. 1 m.w.H., BVGE 2008/48, nicht publizierte E. 1.2).

E. 1.2

Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) prüft das Gericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

E. 1.3

Der Bundesrat ist eine Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. b Ziff. 3 VGG. Vorliegend ist auch keine Ausnahme der Zuständigkeit auszumachen, weshalb das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist.

E. 1.4

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

E. 1.5

Die Beschwerde wurde formgerecht eingereicht und die Frist zur Bezahlung des Kostenvorschusses ist noch immer ausgesetzt (Sachverhalt Bst. E). Ob die Beschwerde auch fristgerecht eingereicht wurde, ist im Folgenden näher zu prüfen.

E. 2

Die Sperrung ist nur zulässig, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: a. Die Vermögenswerte wurden im Rahmen eines auf Ersuchen des Herkunftsstaates eingeleiteten internationalen Rechtshilfeverfahrens in Strafsachen vorläufig sichergestellt. b. Der Herkunftsstaat kann die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren wegen des völligen oder weitgehenden Zusammenbruchs oder der mangelnden Verfügbarkeit seines Justizsystems nicht erfüllen (Versagen staatlicher Strukturen). c. Die Wahrung der Schweizer Interessen erfordert die Sperrung dieser Vermögenswerte.

E. 2.1

Der Beschwerdeführer führt hierzu aus, die angefochtene Verfügung sei ihm am 29. März 2023 eröffnet worden und am 11. Mai 2023 habe er Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht erhoben. Bei der Sperrung gestützt auf Art. 4 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 2015 über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG, SR 196.1) handle es sich nicht um eine vorsorgliche Massnahme, weshalb der Fristenlauf während der Gerichtsferien stillgestanden habe. Die Beschwerdefrist von 30 Tagen sei damit gewahrt worden (Art. 50 Abs. 1 i.V.m. Art. 22a Abs. 1 Bst. a VwVG). Zur Begründung macht er im Wesentlichen geltend, die Sperrung sei in einem selbständigen Verfahren und nicht vor oder während eines Hauptverfahrens ergangen und deshalb als Endentscheid zu qualifizieren. Die Einleitung des Hauptverfahrens auf Einziehung der Vermögenswerte sei gemäss der angefochtenen Verfügung des Bundesrates bloss eine Möglichkeit, nicht aber eine Bedingung für eine Sperrung gemäss Art. 4 SRVG. Der Beschwerdeführer gibt weiter zu bedenken, dass in der Botschaft vom 21. Mai 2014 zum Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (nachfolgend: Botschaft SRVG; BBl 2014 5265) im Zusammenhang mit Art. 3 SRVG explizit von einer vorsorglichen Massnahme gesprochen werde, in Art. 4 SRVG diese Charakterisierung jedoch fehle, was ein weiteres Indiz darstelle, dass es sich bei Art. 4 SRVG nicht um eine vorsorgliche Massnahme handle. Es komme hinzu, dass die fraglichen Vermögenswerte zum Zeitpunkt der Sperrung bereits gesperrt gewesen seien. Eine Änderung des bestehenden Rechtszustandes sei deshalb nicht mehr nötig gewesen, weshalb keine zeitliche Dringlichkeit bestanden und damit ein zentrales Element der vorsorglichen Massnahme gefehlt habe. Das falle umso mehr ins Gewicht, als die Sperrung auch wegen der zeitlichen bzw. wirtschaftlichen Tragweite nicht den Charakter einer vorsorglichen Massnahme, sondern einer eigenständigen Massnahme in Form eines Endentscheides habe. Im Übrigen würde eine gegenteilige Sicht auch dem Vertrauensschutz widersprechen. In Verfahren anderer Rechtsgebiete, welche keinen Fristenstillstand vorsehen würden, werde jeweils in der Spezialgesetzgebung darauf hingewiesen. Auch habe ein entsprechender Hinweis in der Rechtsmittelbelehrung der angefochtenen Verfügung gefehlt.

E. 2.2

Im vorliegenden Verfahren geht es um die Frage, ob es sich bei der Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe (Art. 4 SRVG) um eine vorsorgliche Massnahme handelt.

E. 2.2.1

Als vorsorgliche Massnahmen gelten einstweilige Verfügungen, die eine rechtliche Frage so lange regeln, bis über sie im Hauptverfahren definitiv entschieden wird ("vorläufiger Rechtsschutz"). Der Zweck solcher Massnahmen besteht darin, den bestehenden Zustand oder bedrohte Interessen einstweilen zu sichern und zu verhindern, dass der Entscheid in der Hauptsache vorweggenommen und das Rechtsmittel illusorisch würde. Vorsorgliche Massnahmen können nicht nur im Beschwerdeverfahren, sondern auch im erstinstanzlichen Verfahren erlassen werden (BGE 139 IV 314 E. 2.3.3; 127 II 132 E. 3; Urs Peter Cavelti, in: Auer/Müller/Schindler, 2. Aufl. 2018, Rz. 16 zu Art. 22a VwVG).

E. 2.2.2

Art. 4 SRVG lautet wie folgt: Art. 4 Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe 1 Der Bundesrat kann im Hinblick auf die Einleitung eines Einziehungsverfahrens die Sperrung von Vermögenswerten in der Schweiz verfügen: a.über die ausländische politisch exponierte Personen oder ihnen nahestehende Personen Verfügungsmacht haben; b.an denen ausländische politisch exponierte Personen oder ihnen nahestehende Personen wirtschaftlich berechtigt sind; oder c.die juristischen Personen gehören: 1.über die ausländische politisch exponierte Personen oder ihnen nahestehende Personen direkt oder indirekt Verfügungsmacht über die Vermögenswerte haben, oder 2.an denen ausländische politisch exponierte Personen oder ihnen nahestehende Personen wirtschaftlich berechtigt sind.

E. 2.3

In Art. 4 SRVG werden somit die Voraussetzungen geregelt, unter welchen der Bundesrat eine Sperrung von Vermögenswerten im Hinblick auf ein späteres Einziehungsverfahren anordnen kann. Mit der Sperrung soll sichergestellt werden, dass die verdächtigen Gelder im Hinblick auf das Klageverfahren nach Art. 14 ff. SRVG nicht abfliessen können (Botschaft zum SRVG, BBl 2014 5265, 5302). Mit der Massnahme wird gewährleistet, dass der bestehende Zustand einstweilen unverändert erhalten bleibt (vgl. Hansjörg Seiler, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Rz. 33 zu Art. 56). Die eigentumsrechtlichen Fragen betreffend die gesperrten Vermögenswerte werden dabei nicht behandelt und bleiben dem darauffolgenden Klageverfahren nach Art. 14 ff. SRVG vorbehalten. Im Klageverfahren wird der Beschwerdeführer Gelegenheit haben, nachzuweisen, dass er die gesperrten Vermögenswerte rechtmässig erworben hat (Botschaft zum SRVG, BBl 2014 5265, 5325), wobei das Verfahren bei der Wiederaufnahme des internationalen Rechtshilfeverfahrens wieder ausgesetzt würde (Art. 14 Abs. 4 SRVG).

E. 2.4

Bei Art. 4 SRVG handelt es sich im Wesentlichen um eine Überführung der entsprechenden Bestimmung des bis zum 30. Juni 2016 in Kraft gestandenen Bundesgesetzes über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen vom 1. Oktober 2010 (RuVG, AS 2011 275; Thirza Döbeli, Blockieren - Beschlagnahmen - Einfrieren, Eine mise en place der Rechtsgrundlagen von Kontosperrungen, AJP 2015, S. 1237, 1247). Bevor Vermögenswerte eingezogen werden konnten, wurden sie gemäss Art. 2 RuVG ebenfalls gesperrt. Diese Sperrung war von ihrer Rechtsnatur vergleichbar mit den vorsorglichen Massnahmen gemäss Art. 18 IRSG (SR 351.1) im Rechtshilfeverfahren bzw. mit der strafprozessualen Beschlagnahme im Sinne von Art. 263 bzw. 377 StPO (SR 312.0; vgl. auch Marnie Dannacher, Diktatorengelder in der Schweiz, Einziehung und Herausgabe von unrechtmässig erworbenen Vermögenswerten politisch exponierter Personen, Diss. Basel 2011, S. 72, 125 f., 140). Gemeinsames Ziel auch dieser Massnahmen war es, die Vermögenswerte vorläufig sicherzustellen, um in der Folge über die Einziehung und die Rückgabe entscheiden zu können, ohne dass ein vorzeitiger Abzug der Gelder dies verhindert.

E. 2.5

Folgerichtig handelt es sich denn auch bei der Sperrung von Vermögenswerten im Hinblick auf eine Einziehung um eine Zwischenverfügung im Hinblick auf das Klageverfahren gemäss Art. 14 SRVG, die der Verwirklichung des materiellen Rechts dient (Alain Chablais, in: Giroud/Rordorf-Braun [Hrsg.], Droit suisse des sanctions et de la confiscation

internationales, 2020, Rz. 261; Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 3.18). Anders als der Beschwerdeführer dies auszuführen scheint, ist der Erlass einer vorsorglichen Massnahme auch in einem eigenständigen Verfahren möglich und die vorsorgliche Massnahme ist nicht allein deshalb als Teil- oder End-entscheid zu qualifizieren (vgl. Amstutz/Arnold, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, Rz. 11 zu Art. 46 BGG).

E. 2.6

Der Beschwerdeführer verweist sodann auf die Botschaft zum SRVG, die die vorsorgliche Massnahme nur im Zusammenhang mit der Sperrung gemäss Art. 3 SRVG explizit erwähnt (Botschaft SRVG, BBl 2014 5265, 5302). Er folgert im Umkehrschluss, dass es sich auch deshalb bei der Sperrung gemäss Art. 4 SRVG um keine vorsorgliche Massnahme handeln könne. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Richtig ist zwar, dass sich die Sperrungen nach Art. 3 und 4 SRVG wesentlich voneinander unterscheiden: Während die Sperrung nach Art. 3 SRVG bereits unmittelbar vor oder gleich nach einem politischen Umbruch erfolgen kann und sich in der Regel an einen grossen Adressatenkreis richtet und oftmals in Form einer Verordnung erlassen wird (Botschaft SRVG, BBl 2014 5265, 5297), regelt Art. 4 SRVG die Voraussetzungen, unter welchen der Bundesrat eine Sperrung von Vermögenswerten im Hinblick auf eine Einziehung anordnen kann (Botschaft SRVG, BBl 2014 5265, 5302). Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Sperrungen bezieht sich also auf den Zeitpunkt ihrer Anordnung: Eine Sperrung gemäss Art. 4 SRVG darf erst erfolgen, wenn der Herkunftsstaat die Anforderungen an ein Rechtshilfeverfahren wegen des Versagens der staatlichen Strukturen nicht mehr erfüllen kann. Die Sperrung gemäss Art. 4 SRVG verhält sich somit subsidiär zur Sperrung gemäss Art. 3 SRVG (Frank Meyer, Das neue Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen [SRVG], ZStrR 134/2016 S. 309). Für die hier zu beurteilende Frage, ob es sich auch bei Art. 4 SRVG um eine vorsorgliche Massnahme handelt, ist jedoch entscheidend, dass beide Sicherungsmassnahmen zum Ziel haben, den Zustand einstweilen unverändert zu erhalten, ohne dabei über die materiellen Eigentumsverhältnisse zu entscheiden.

E. 2.7

Soweit der Beschwerdeführer zusätzlich geltend macht, die fraglichen Vermögenswerte seien zum Verfügungszeitpunkt bereits gesperrt und eine weitere Sperrung sei deshalb nicht dringlich gewesen, ist dem entgegen zu halten, dass solche Überschneidungen von administrativen und strafprozessualen Sperrungen in der Praxis notwendig sind, um eine ununterbrochene Sperrung sicherzustellen (vgl. dazu Botschaft RuVG, BBl 2010 3309, 3330; Döbeli, a.a.O., S. 1237, 1244).

E. 2.8

In Übereinstimmung mit den Ausführungen des Beschwerdeführers hat die Sperrung nach Art. 4 SRVG mit einer Höchstdauer von zehn Jahren (Art. 6 Abs. 2 SRVG) eine erhebliche zeitliche und wirtschaftliche Tragweite, welche für eine vorsorgliche Massnahme untypisch ist. Der Gesetzgeber war sich dessen aber, insbesondere nach den Erfahrungen mit den blockierten Duvalier-Geldern, bewusst (vgl. Botschaft SRVG, BBl 2014 5265, 5308; Dannacher, a.a.O., S. 133; Meyer, a.a.O., S. 309), weshalb er bereits in Art. 3 Abs. 2 RuVG eine Maximaldauer der Sperrung der Vermögenswerte von zehn Jahren vorgesehen hatte.

Immerhin ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass mit Art. 9 SRVG eine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde, in Härtefällen gesperrtes Vermögen freizugeben. Die Erfahrung hatte nämlich gezeigt, dass es - gerade wegen der langen Dauer und der grossen Einschränkung - notwendig sein kann, bestimmte Gelder für Härtefälle freizugeben (Botschaft SRVG, BBl 2014 5265, 5315). Von dieser Möglichkeit hat der Beschwerdeführer mit seinem Gesuch um Freigabe von Vermögenswerten zur Bezahlung des Kostenvorschusses im Übrigen auch Gebrauch gemacht (vgl. separates Verfahren B-4560/2023).

E. 2.9

Die Rechtsmittelbelehrung sah eine Frist von 30 Tagen zur Einreichung der Beschwerde vor. Der Beschwerdeführer, welcher anwaltlich vertreten ist, wies zu Recht darauf hin, dass in der Rechtsmittelbelehrung der Hinweis auf den fehlenden Fristenstillstand in Bezug auf die vorsorgliche Massnahme fehlte. Allerdings hat die Vorinstanz in ihren Erwägungen explizit auf diese hingewiesen (angefochtene Verfügung Rz. 18). Zusammen mit der Konsultation der Verfahrensbestimmungen wäre damit zweifelsfrei erkennbar gewesen, dass die Frist während der Gerichtsferien gemäss Art. 22a Abs. 2 VwVG nicht stillsteht (vgl. BGE 141 III 270 E. 3.3; 138 I 49 E. 8.3.2; Urteile des BGer 9C_236/2023 vom 31. Mai 2023 E. 5.1; 2D_9/2017 vom 3. Oktober 2017 E. 3.2). Abschliessend bleibt zu erwähnen, dass es sich bei den vom Beschwerdeführer genannten Verfahren mit spezialgesetzlicher Regelung zum fehlenden Fristenstillstand eben gerade nicht um vorsorgliche Massnahmen handelt.

E. 3

Die Sperrung ist ebenfalls zulässig, wenn sich die Zusammenarbeit mit dem Herkunftsstaat nach erfolgter Einreichung eines Rechtshilfeersuchens als ausgeschlossen erweist, weil Gründe für die Annahme bestehen, dass das Verfahren im Herkunftsstaat den massgeblichen Verfahrensgrundsätzen nach Art. 2 Buchstabe a des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 nicht entspricht, und sofern die Wahrung der Schweizer Interessen es erfordert.

E. 3.1

Als Zwischenfazit ist festzustellen, dass es sich bei der Sperrung im Hinblick auf eine Einziehung bei Scheitern der Rechtshilfe gemäss Art. 4 SRVG um eine vorsorgliche Massnahme handelt, welche sicherstellt, dass die gesperrten Gelder während des Einziehungsverfahrens nicht abfliessen können.

E. 3.2

Daraus folgt, dass die Frist während der Gerichtsferien nicht stillstand. Für einen Fristenstillstand nach Art. 22a Abs.1 VwVG hätten mit der Verfügung oder dem Entscheid auch materielle Fragen des Hauptverfahrens im Sinne eines Teil- oder Endentscheides geregelt werden müssen (Urs Peter Cavelti, a.a.O., Rz. 18 zu Art. 22a). Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Verfahren nicht erfüllt.

E. 3.3

Die Verfügung vom 15. Februar 2023 wurde dem Beschwerdeführer am 29. März 2023 eröffnet. Die Beschwerdefrist von 30 Tagen endete somit am 28. April 2023. Auf die Beschwerde vom 11. Mai 2023 ist deshalb nicht einzutreten.

E. 3.4

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die materiellen Rügen betreffend die Rechtmässigkeit der vorsorglichen Massnahme nicht zu prüfen.

E. 4.1

Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Angesichts des Streitwertes von Fr. _____, der Verfahrenserledigung durch Nichteintreten sowie der Berücksichtigung des Aufwands und der Schwierigkeit der sich hier stellenden Sach- und Rechtsfragen, rechtfertigt es sich, die Verfahrenskosten für den Entscheid in Anwendung von Art. 4 VGKE auf Fr. 2'000. festzusetzen (vgl. Urteile des BVGer B-4889/2020 vom 28. Dezember 2020 E. 4.1; B-6350/2015 vom 22. Februar 2016 E. 6).

E. 4.2

Da auf die Beschwerde nicht eingetreten wird, gilt der Beschwerdeführer als unterliegende Partei und es sind ihm die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Als unterliegende Partei hat er keinen Anspruch auf Parteientschädigung für die ihm erwachsenden Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 und 2 VGKE). Der Vorinstanz ist aufgrund von Art. 7 Abs. 3 VGKE ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen.

E. 4.3

Mit Zwischenverfügung vom 24. Mai 2023 wurde ein Kostenvorschuss von Fr. _____ festgesetzt. Am 1. Juni 2023 stellte der Beschwerdeführer beim EDA ein Gesuch um Freigabe von Vermögenswerten zur Bezahlung des Kostenvorschusses. Darauf setzte das Bundesverwaltungsgericht die Frist zur Bezahlung des Kostenvorschusses aus, bis über das Gesuch entschieden worden ist. Mit Verfügung vom 24. Juli 2023 wies das EDA das Gesuch des Beschwerdeführers ab, wogegen der Beschwerdeführer am 22. August 2023 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht erhoben hat (separates Verfahren B-4560/2023). Weil im vorliegenden Verfahren aufgrund des Nichteintretens nun reduzierte Gerichtskosten im Umfang von Fr. 2'000. festzusetzen sind (vgl. E. 4.1 hiervor), geht eine Kopie dieses Entscheids in das Dossier B-4560/2023.

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