



HRK 2005-005

Der Präsident: André Moser
Die Richter: Markus Rüssli; Reto Venanzoni
Die Gerichtsschreiberin: Jeannine Müller

Entscheid vom 17. März 2006

In Sachen

X., ..., Beschwerdeführer, vertreten durch ...

gegen

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

betreffend

Staatshaftung
(Schadenersatz/Genugtuung)

Sachverhalt:

A.- X. wurde am ... in ..., im kurdischen Osten der Türkei geboren. Im Jahr 1984 floh er, nachdem er wegen seiner gewerkschaftlichen Tätigkeit verfolgt worden war, in die Schweiz, wo ihm 1986 Asyl gewährt wurde. 1999 erwarb er das Schweizer Bürgerrecht. X. ist damit schweizerisch-türkischer Doppelbürger.

B.- Am 28. September 2001 ersuchte Interpol Ankara die Schweiz um vorläufige Verhaftung von X. im Hinblick auf dessen Auslieferung an die Türkei. Am 3. Oktober 2001 übermittelte die türkische Botschaft in Bern dem Eidgenössischen Justiz- und

Polizeidepartement das Auslieferungsersuchen. Diesem waren u. a. Anklageschriften, Haftbefehle sowie Auszüge aus dem türkischen Strafgesetzbuch in türkisch und in englischer Übersetzung beigelegt. Das türkische Ersuchen stützte sich auf Art. 16 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens vom 13. Dezember 1957 (EAUe; SR 0.353.1). X. wurde im Wesentlichen zur Last gelegt, 1988/89 als Angehöriger der in der Türkei illegalen linksgerichteten Vereinigung „A“ bzw. „B“ gemeinsam mit weiteren Angehörigen dieser Organisation unter seinem Codenamen „C“ an drei terroristischen Aktionen beteiligt gewesen zu sein und drei Tötungsdelikte begangen zu haben. Das Bundesamt für Justiz (BJ) teilte der türkischen Botschaft mit diplomatischer Note vom 8. November 2001 mit, dass eine Auslieferung an die Türkei aufgrund der schweizerischen Staatsangehörigkeit von X. ausgeschlossen sei. Die türkischen Behörden wurden auf die Möglichkeit einer Abtretung der Strafverfolgung an die Schweiz gemäss Art. 6 Ziff. 2 des Europäischen Auslieferungsübereinkommens aufmerksam gemacht und darüber orientiert, dass – für den Fall, dass die Türkei von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen sollte – zu prüfen sein werde, ob X. über das in der Türkei hängige Strafverfahren informiert werden müsse. Das BJ äusserte in seiner diplomatischen Note vom 8. November 2001 zudem Zweifel daran, ob es sich bei X. tatsächlich um den gesuchten Täter handle. Die Türkei stellte in der Folge kein Gesuch um Übernahme der Strafverfolgung; eine Orientierung von X. über das türkische Auslieferungsersuchen durch das BJ erfolgte nicht. Dies, obwohl das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF; heute Bundesamt für Migration), dem der Entwurf der Antwortnote an die türkische Botschaft vorgängig vom BJ zur Stellungnahme unterbreitet worden war, mit Schreiben vom 1. November 2001 die Auffassung vertreten hatte, X. müsse umgehend in geeigneter Weise über das Auslieferungsersuchen informiert werden, den Entscheid aber dem BJ vorbehielt.

C.- Am 20. Mai 2002 wurde X. von Interpol Ankara aufgrund der gleichen Vorwürfe zur internationalen Fahndung ausgeschrieben; das Fahndungsgesuch ging am 21. Mai 2002 beim BJ ein. Rund ein Jahr später, am 16. Juni 2003, erfolgte eine internationale Ausschreibung durch das Interpol-Generalsekretariat in Lyon. Das BJ entschied am 17. September 2003, nachdem es die Mitteilung des Interpol-Generalsekretariats am 15. September 2003 erhalten hatte, X. nicht über die türkische Fahndung zu informieren. Begründet wurde dieser Entscheid damit, dass die türkischen Behörden die Verhaftung für gemeinrechtliche Straftaten und nicht für politische Delikte verlangt hätten, weshalb die Einleitung einer internationalen Fahndung den internationalen Ordre public nicht verletze. Das BFF vertrat mit Schreiben vom 26. September 2003 dagegen die Ansicht, dass X. umgehend in geeigneter Weise über die internationale Fahndung zu informieren sei.

D.- Am 25. Oktober 2003 reiste X. nach Deutschland. Aufgrund des türkischen Fahndungsersuchens wurde er dort in Auslieferungshaft genommen. Das Oberlandesgericht K., Deutschland, hob den Auslieferungshaftbefehl mit Beschluss vom 12. Februar 2004 auf, und X. wurde am 13. Februar 2004 nach einer Haftzeit von 112 Tagen aus der Auslieferungshaft entlassen. Das Oberlandsgericht K. führte aus, aufgrund der Akten bestünden ganz erhebliche

Zweifel, dass X. die ihm zur Last gelegten Taten begangen habe. Es sprächen gewichtige Umstände dafür, dass sich X. zu den Tatzeitpunkten in der Schweiz aufgehalten habe und dass eine andere mit dem Codenamen „C“ bezeichnete Person für die Taten verantwortlich sei. Mit Beschluss vom 31. August 2004 erklärte das Oberlandesgericht K. die Auslieferung von X. an die Türkei schliesslich für nicht zulässig; eine Entschädigung für die Auslieferungshaft wurde nicht gewährt.

E.- Am 22. November 2004 liess X. beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) ein Begehren um Schadenersatz und Genugtuung einreichen. Zur Begründung des Gesuchs machte X. im Wesentlichen geltend, er wäre auf keinen Fall ins Ausland gereist, wenn er vom BJ darüber orientiert worden wäre, dass die Türkei ihn zur internationalen Fahndung ausgeschrieben habe. Das BJ wäre verpflichtet gewesen, ihn darüber zu informieren. Aufgrund dieser Unterlassung sei er in Unkenntnis der Ausschreibung nach Deutschland gereist, dort am 25. Oktober 2003 verhaftet und erst nach 112 Tagen freigelassen worden. Für die durch die Auslieferungshaft in Deutschland verursachten Auslagen verlangte X. Schadenersatz sowie eine angemessene Genugtuung.

F.- Am 13. Januar 2005 reichte das BJ seine Stellungnahme zu den gestellten Begehren ein und beantragte, diese abzuweisen. Im Fahndungsersuchen von Interpol Ankara vom 20. Mai 2002 sei X. vorgeworfen worden, Mitglied einer illegalen Organisation gewesen zu sein und verschiedene gemeinrechtliche Delikte begangen zu haben. Aus Sicht des BJ habe – soweit erkennbar – keine ausschliesslich politisch motivierte Fahndung vorgelegen. Auch Interpol habe die Zusammenarbeit nicht abgelehnt. X. habe über das Vorliegen des türkischen Fahndungsersuchens nicht informiert werden dürfen, da derartige Ersuchen grundsätzlich unter dem Schutz des Amtsgeheimnisses stünden. Eine widerrechtliche Unterlassung liege deshalb nicht vor. Sodann wies das BJ darauf hin, dass seit Ende 2000 alle anerkannten Flüchtlinge im Asylentscheid in generell abstrakter Form auf eine mögliche Gefährdung bei Auslandsreisen hingewiesen würden. Seit November 2003 würden aufgrund der Erfahrungen im Fall X. ausserdem all jene Personen, welche den Flüchtlingsstatus vor Ende des Jahres 2000 erlangt hätten und bei welchen die Gefahr einer Festnahme im Ausland gegeben sein könnte, rückwirkend orientiert.

G.- Mit Schreiben vom 28. Februar 2005 reichte X. seine Gegenbemerkungen zur Stellungnahme des BJ ein; er hielt an den gestellten Begehren fest. Aufgrund der Eingabe ersuchte das EFD das BJ am 3. März 2005 um Beantwortung weiterer Fragen. Zu diesen nahm das Bundesamt mit Schreiben vom 6. April 2005 Stellung. Es hielt an seinem Standpunkt fest, dass die schweizerischen Behörden weder berechtigt noch verpflichtet waren, X. über das Bestehen eines internationalen Fahndungsersuchens der Türkei zu informieren. Auf Ersuchen des EFD hat das BJ schliesslich mit Schreiben vom 23. Mai 2005 seinen Briefwechsel mit dem BFF zu den Akten gegeben.

H.- Mit Verfügung vom 1. Juni 2005 wies das EFD das Begehren um Schadenersatz und Genugtuung vom 22. November 2004 ab mit der Begründung, es bestehe keine gesetzliche Vorschrift, die eine Orientierung von X. über die türkischen Demarchen bei Interpol erfordert hätte. Das BJ habe zulässigerweise davon ausgehen dürfen, dass die Einleitung einer internationalen Fahndung den internationalen Ordre public nicht verletzt habe. X. sei von den türkischen Behörden die Beteiligung an drei gemeinrechtlichen Gewaltverbrechen in den Jahren 1988/89 vorgeworfen worden. Diese Vorwürfe seien per se nicht mit einer aktuellen oder bevorstehenden, gegen ihn gerichteten Menschenrechtsverletzung in Verbindung zu bringen. Das Interpol-Generalsekretariat in Lyon habe daher die Ausschreibung weiterverbreitet und die deutschen Behörden hätten X. in Auslieferungshaft genommen. Erst die nähere Überprüfung der von der Türkei erhobenen Vorwürfe habe das Oberlandesgericht K. veranlasst, zunächst die Auslieferungshaft aufzuheben und sodann die Auslieferung an die Türkei für unzulässig zu erklären. Da die Schweiz eigene Staatsbürger nicht ausliefere, sei hier keine solche Entscheidung zu treffen gewesen, und für die zuständigen Schweizer Behörden habe es keinen Anlass gegeben, die Ersuchen der Türkei und von Interpol mehr als einer summarischen Prüfung zu unterziehen. Die Interventionen des BFF würden zu keinen anderen Schlüssen führen. Aus dem Briefwechsel ergebe sich lediglich, dass zwischen BJ und BFF Meinungsverschiedenheiten mit Bezug auf den internationalen Ordre public bestanden hätten.

I.- Mit Eingabe vom 4. Juli 2005 erhebt X. (Beschwerdeführer) bei der Eidgenössischen Rekurskommission für die Staatshaftung (HRK) Beschwerde gegen die Verfügung des EFD vom 1. Juni 2005 mit den Anträgen, die Verfügung sei aufzuheben und es sei der erlittene Schaden im Betrag von Fr. 47'137.-- zu ersetzen sowie eine angemessene Genugtuung von Fr. 22'400.-- zu leisten, je zuzüglich Zinsen seit 30. Dezember 2003. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, das BJ hätte aufgrund des türkischen Fahndungs- und Festnahmeersuchens im Herbst 2001 eine Strafuntersuchung in der Schweiz gegen ihn veranlassen müssen. Auch hätte gestützt auf den Anspruch auf rechtliches Gehör die Pflicht bestanden, ihn über das türkische Festnahmeersuchen und die Ablehnung des Auslieferungsbegehrens aufgrund seiner schweizerischen Staatsangehörigkeit durch das BJ zu orientieren. Zudem hätte das BJ, bevor es seinen Entscheid fällte, ihn zu seiner Haltung über eine allfällige Auslieferung befragen müssen.

J.- In seiner Vernehmlassung vom 1. September 2005 beantragt das EFD die kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Zu den Ausführungen in der Beschwerdeschrift hält es fest, dass das BJ weder zur Einleitung einer Strafuntersuchung gegen den Beschwerdeführer noch zur Gewährung des rechtlichen Gehörs verpflichtet gewesen sei. Selbst wenn in der Schweiz ein Strafverfahren eingeleitet worden wäre, wäre der Beschwerdeführer dadurch nicht automatisch über das Bestehen einer internationalen Fahndung durch die Türkei informiert worden. Da mit grosser Wahrscheinlichkeit habe davon ausgegangen werden können, dass der Beschwerdeführer einer Auslieferung nicht zugestimmt hätte, habe usanzgemäss auf

eine Einvernahme des Beschwerdeführers verzichtet und das türkische Ersuchen ohne weiteres abgelehnt werden dürfen. Selbst wenn das von der türkischen Botschaft in Bern mit diplomatischer Note am 3. Oktober 2001 übermittelte Ersuchen aufgrund seines Umfangs als formelles Auslieferungsersuchen betrachtet und dem Beschwerdeführer zur Kenntnis gebracht worden wäre, hätte er dadurch nur vom bilateralen Verkehr zwischen der Schweiz und der Türkei erfahren, nicht aber von der internationalen Ausschreibung.

K.- Am 6. September 2005 gab der Präsident der HRK den Parteien die Besetzung des Gerichts bekannt und eröffnete ihnen die Möglichkeit, eine mündliche und öffentliche Verhandlung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) zu verlangen. Es erfolgten keine Einwendungen gegen die Besetzung des Gerichts und eine mündliche und öffentliche Verhandlung wurde nicht verlangt.

L.- Mit Schreiben vom 3. Januar 2006 hat die HRK das EFD ersucht, weitere Verfahrensakten zwecks Feststellung des Sachverhalts einzureichen, nämlich das Verhaftersuchen von Interpol Ankara vom 28. September 2001, das Auslieferungsersuchen der türkischen Botschaft in Bern vom 3. Oktober 2001 und die Antwortnote des BJ vom 8. November 2001. Diese Akten gingen am 10. Januar 2006 ein.

Auf die weitergehenden Ausführungen in den Eingaben an die HRK wird – soweit entscheiderelevant – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen

Erwägungen:

1.- a) Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen eine Verfügung des EFD vom 1. Juni 2005, mit welcher das Departement über ein Begehren auf Schadenersatz und 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 zuständig. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde vom 4. Juli 2005 ist einzutreten.

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 zugrunde liegen oder welche die Parteien zur Begründung der 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 dem Parteivorbringen oder den Akten ergeben (vgl. etwa Entscheid der HRK vom 2. November 2005 [HRK 2004-010] mit Hinweisen; André Moser, in: Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel/Frankfurt a. M. 1998, Rz. 1.8).

2.- 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. Zur Begründung der Schadenersatzpflicht des Bundes müssen somit folgende Tatbestandsmerkmale erfüllt sein:

- Verhalten (Tun oder Unterlassen) eines Bundesbeamten in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit;
- Widerrechtlichkeit dieses Verhaltens;
- Quantifizierter Schaden;
- Adäquate Kausalität zwischen dem Verhalten des Beamten und dem Schaden.

Sodann hat nach Art. 6 Abs. 2 VG Anspruch auf Leistung einer Geldsumme als Genugtuung, wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt wird, sofern ein Verschulden des Beamten vorliegt, die Schwere der Verletzung es rechtfertigt und diese nicht anders wiedergutmacht worden ist.

3.- a) Der Beschwerdeführer hat sein am 22. November 2004 gestelltes Begehren um Schadenersatz und Genugtuung damit begründet, dass er nicht nach Deutschland gereist wäre, wenn er um das internationale Fahndungsersuchen der Türkei vom 20. Mai 2002 und die internationale Ausschreibung durch das Interpol-Generalsekretariat vom 16. Juni 2003 gewusst hätte. In seiner Beschwerdeschrift vom 4. Juli 2005 an die HRK macht der Beschwerdeführer hingegen eine Reihe von Gründen namhaft, weshalb das BJ ihn über das vorangegangene an die Schweiz gerichtete türkische Verhaftersuchen vom 28. September/3. Oktober 2001 hätte informieren müssen. Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass aufgrund des türkischen Ersuchens das BJ eine Strafuntersuchung in der Schweiz hätte veranlassen müssen. Eine solche Untersuchung wäre in seinem Interesse gewesen, weil er damit über das türkische Ersuchen informiert worden wäre und die Möglichkeit gehabt hätte, sich in einem rechtsstaatlichen Verfahren zu entlasten. Zudem hätte das BJ, bevor es eine Auslieferung an die Türkei aufgrund seiner schweizerischen Staatsangehörigkeit ausschloss, ihn anfragen müssen, ob er nicht mit einer allfälligen Auslieferung einverstanden wäre. Zu einer solchen Anfrage wäre das BJ aufgrund Art. 25 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1) verpflichtet gewesen. Auch hätte gestützt auf den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 52 Abs. 1 IRSG) die Pflicht bestanden, ihn über das türkische Festnahmeersuchen und die

Ablehnung des Auslieferungsbegehrens durch das BJ zu orientieren. Mit dem Verzicht auf eine Orientierung habe es das BJ in Kauf genommen, dass er im Ausland festgenommen und an die Türkei ausgeliefert werde, obwohl es begründete Anhaltspunkte dafür gab, dass er in der Türkei gefoltert werde. Dadurch habe das BJ Art. 3 EMRK und Art. 10 Abs. 3 BV verletzt. Ferner wirft der Beschwerdeführer dem BJ willkürliches Verhalten, Ermessensmissbrauch und einen Verstoß gegen Treu und Glauben vor.

b) Wie es sich mit diesen in der Beschwerdeschrift vom 4. Juli 2005 erhobenen Vorwürfen verhält, muss nicht im Einzelnen geprüft werden. Ein allfällig widerrechtliches Verhalten führt nur dann zu einer Ersatzpflicht, wenn dadurch ein Schaden verursacht worden ist und diese Verursachung ausserdem rechtserheblich, das heisst in einem adäquaten Kausalzusammenhang steht. Ist die Schädigung auf eine Unterlassung zurückzuführen, so ist der Kausalzusammenhang dann adäquat kausal, wenn ein pflichtgemässes Handeln den Schadenseintritt verhindert hätte (sog. hypothetische Kausalität; dazu Urteil des Bundesgerichts 2C.1/2001 vom 3. Juli 2003, Pra 93/2004 Nr. 53, E. 6.2; Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2. Aufl., Bern 2001, S. 197). Die Beweislast für den adäquaten Kausalzusammenhang liegt beim Geschädigten (BGE 113 Ib 424 E. 3; RK EMD, in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 52.39; Gross, a.a.O., S. 370). Der Beschwerdeführer hat in seiner Beschwerde vom 4. Juli 2005 mit keinem Wort dargelegt, inwieweit der behauptete Schaden hätte verhindert werden können, wenn er durch das Bundesamt für Justiz über das an die Schweiz gerichtete Verhaftersuchen vom 28. September/3. Oktober 2001 informiert worden wäre. Die Ursache für den geltend gemachten Schaden ist denn auch nicht in der unterlassenen Orientierung des Beschwerdeführers über das Vorliegen eines türkischen Verhaftersuchens im Herbst 2001 zu erblicken; vielmehr haben das internationale Fahndungersuchen der Türkei vom 20. Mai 2002 und die internationale Ausschreibung durch das Interpol-Generalsekretariat vom 16. Juni 2003 dazu geführt, dass der Beschwerdeführer am 25. Oktober 2003 in Deutschland in Auslieferungshaft genommen worden ist. Selbst wenn der Beschwerdeführer im Herbst 2001 über das an die Schweiz gerichtete Verhaftersuchen durch das BJ informiert worden wäre, hätte er keine Kenntnis von der erst im Mai 2002/Juni 2003 erfolgten internationalen Fahndung durch die Türkei erhalten. An einem adäquaten Kausalzusammenhang zwischen dem durch die Auslieferungshaft entstandenen behaupteten Schaden und der nicht erfolgten Orientierung über die türkische Ersuchen vom September/Oktobre 2001 fehlt es damit.

c) Nachfolgend bleibt zu prüfen, ob das BJ den Beschwerdeführer im September 2003 über die internationale Fahndung der Türkei hätte orientieren müssen und ob die Unterlassung der Information als rechtswidrig im Sinn von Art. 3 Abs. 1 VG zu qualifizieren ist.

4.- a) 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 581 f. E. 4d/bb mit Hinweisen). 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). Das schädigende Handeln kann auch in der Überschreitung oder im Missbrauch des dem Beamten durch Gesetz eingeräumten Ermessens liegen; erforderlich ist dafür aber regelmässig ein eigentlicher Ermessensfehler (vgl. BGE 116 Ib 196 E. 2b). Das Vermögen als solches ist kein Rechtsgut, seine Schädigung für sich allein somit nicht widerrechtlich. Vermögensschädigungen ohne Rechtsgutverletzung sind daher an und für sich nicht rechtswidrig; sie sind es nur, wenn sie auf ein Verhalten zurückgehen, das von der Rechtsordnung als solches, d.h. unabhängig von seiner Wirkung auf das Vermögen, verpönt wird. Vorausgesetzt wird, dass die verletzten Verhaltensnormen zum Schutz vor diesen Schädigungen dienen (Urteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2003, a.a.O., E. 6.1.1; BGE 118 Ib 476 E. 2b mit Hinweisen).

Bei Unterlassungen liegt Widerrechtlichkeit nur dann vor, wenn eine Rechtspflicht zum Handeln besteht und wenn die Handlungspflicht das Interesse des Geschädigten verfolgt und sich aus einer Schutzvorschrift zu dessen Gunsten ergibt. Der den Schaden verursachenden Person oder Amtsstelle muss somit eine Garantenstellung gegenüber dem Geschädigten zukommen; Widerrechtlichkeit setzt bei Unterlassungen damit eine Amtspflichtverletzung voraus (Urteil des Bundesgerichts vom 3. Juli 2003, a.a.O., E. 6; BGE 123 II 583 E. 4 d/ff; 118 Ib 476 f. E. 2b; Tobias Jaag, Staatshaftung nach dem Entwurf für die Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, ZSR 122 II/2003, S. 44; Tobias Jaag, Staats- und Beamtenhaftung, in: Heinrich Koller u. a. [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht/Organisationsrecht, Basel/Frankfurt a. M. 1996, Rz. 99).

b) Das EFD hat das vom Beschwerdeführer gestellte Begehren um Schadenersatz und Genugtuung mit Verfügung vom 1. Juni 2005 mit der Begründung abgelehnt, die Verordnung über das Nationale Zentralbüro Interpol Bern vom 1. Dezember 1986 (Interpol-Verordnung; SR 351.21) enthalte keine Vorschrift, die eine Orientierung polizeilich gesuchter Personen anordnen oder auch nur erlauben würde. Hingegen sei nach Art. 3 der Interpol-Statuten (Anhang 1 zur Interpol-Verordnung) Interpol jede Betätigung oder Mitwirkung in Fragen oder Angelegenheiten politischen, militärischen, religiösen oder rassistischen Charakters strengstens untersagt. Damit im Zusammenhang stehe der ungeschriebene Grundsatz, dass einem Festnahmeersuchen der Schutz der Vertraulichkeit dann nicht zu gewähren sei, wenn es mit der Verletzung grundlegender Menschenrechte verbunden wäre („internationaler Ordre public“). In solchen Fällen dürfe ein Betroffener zu seinem Schutz über die erfolgte Ausschreibung informiert werden. Selbst wenn diese Voraussetzung erfüllt sein sollte und die Preisgabe der Vertraulichkeit unter dem Gesichtspunkt von Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) ausnahmsweise als gerechtfertigt erscheine, könne daraus aber nicht eine gesetzliche Handlungspflicht im Sinn von Art. 3 Abs. 1 VG abgeleitet werden. Der Beschwerdeführer hat sich in seiner Beschwerdeschrift vom 4. Juli 2005 mit diesen Erwägungen des EFD nicht weiter auseinandergesetzt.

c) Die Zusammenarbeit mit Interpol ist in den Art. 351^{ter} ff. StGB geregelt. Das Bundesamt für Polizei (BAP) nimmt die Aufgaben eines Nationalen Zentralbüros im Sinn der Statuten von Interpol wahr. Es ist zuständig für die Informationsvermittlung zwischen den Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen einerseits sowie den Nationalen Zentralbüros anderer Staaten und dem Generalsekretariat von Interpol andererseits (Art. 351^{ter} StGB). Das BAP vermittelt kriminalpolizeiliche Informationen zur Verfolgung von Straftaten und der Vollstreckung von Strafen und Massnahmen. Es kann überdies kriminalpolizeiliche Informationen zur Verhütung von Straftaten übermitteln, wenn aufgrund konkreter Umstände mit der grossen Wahrscheinlichkeit eines Verbrechens oder Vergehens zu rechnen ist (Art. 351^{quater} Abs. 2 und 3 StGB).

Gemäss Art. 351^{quater} Abs. 4 StGB kann das BAP zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten von Privaten Informationen entgegennehmen und Private orientieren, wenn dies im Interesse der betroffenen Person ist und deren Zustimmung vorliegt oder nach den Umständen vorausgesetzt werden kann. Eine entsprechende Regelung enthält auch Art. 6 der Interpol-Verordnung. Danach kann das Nationale Zentralbüro zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten natürliche und juristische Personen orientieren und von ihnen Informationen einholen: (a) zur Abwendung einer drohenden Gefahr; (b) wenn die Mitteilung im Interesse der betroffenen Personen erfolgt und ihre Zustimmung vorliegt oder nach den Umständen vorausgesetzt werden kann. Eine Orientierung einer Privatperson kommt beispielsweise zur Abwendung einer geplanten Entführung in Frage (Marco Gamma, in: Basler Kommentar, Strafgesetzbuch II, Basel 2003, Art. 351^{quater} StGB N. 5). Aus Art. 351^{quater} Abs. 4 StGB und Art. 6 Interpol-Verordnung lässt sich somit der Schluss ziehen, dass die polizeilichen Informationen des Interpol-Generalsekretariats und der Nationalen Zentralbüros anderer Staaten grundsätzlich vertraulich sind und dass Private nur in Ausnahmefällen informiert werden dürfen, wenn dies der Verhinderung oder Aufklärung einer Straftat dient. In der Rechtslehre wird Art. 351^{quater} Abs. 4 StGB deshalb als Rechtfertigungsgrund zum Straftatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses nach Art. 320 StGB bezeichnet (Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, Kurzkomentar, 2. Aufl., Zürich 1997, Art. 351^{quater} N. 5).

Der vertrauliche Charakter der international ausgetauschten polizeilichen Informationen ergibt sich im Übrigen direkt aus der internationalen Ausschreibung der Fahndung nach dem Beschwerdeführer durch das Interpol-Generalsekretariat vom 16. Juni 2003. Auf der Fahndung findet sich der folgende Vermerk: „**Confidentiel** à l’usage exclusif de la police et de l’*autorité judiciaire*“. Auch das BAP muss gestützt auf Art. 10 Abs. 3 lit. a der Interpol-Verordnung das Interpol-Generalsekretariat und die Nationalen Zentralbüros anderer Staaten bei jeder Übermittlung von Daten bzw. bei der Übermittlung bestimmter Datenkategorien vorgängig mit einer generellen Mitteilung darüber unterrichten, dass die Weitergabe der Daten an andere Stellen als ausländische Behörden mit Strafverfolgungs- und Polizeiaufgaben nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Bundesamtes im Einzelfall zulässig ist.

d) Vorliegend von Bedeutung sind ausserdem die Ausführungen des Bundesrates im Zusammenhang mit der Festnahme des schweizerisch-türkischen Doppelbürgers Y. aufgrund eines internationalen Fahndungsgesuchs der Türkei im Juli 2000 in Slowenien. In seiner Antwort vom 4. Dezember 2000 zur Interpellation von Nationalrat Remo Gysin (Interpellation Nr. 00.3505) erklärte der Bundesrat das Folgende: „Internationale Verhaftersuchen sind im Interesse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung grundsätzlich vertraulich zu behandeln. Insofern stehen diesbezügliche Informationen unter dem Schutz des Amtsgeheimnisses. Keinen derartigen Schutz könnte ein Verhaftersuchen beanspruchen, wenn damit eine Verletzung grundlegender Menschenrechte (internationaler Ordre public) verbunden wäre. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn ein Verhaftersuchen bloss vordergründig gemeinrechtliche Taten enthält, tatsächlich aber eine Verfolgung aus politischen, ethnischen oder religiösen Gründen bezweckt wird. In derartigen Fällen ist es – wo erkennbar – geboten, potenziell Betroffene über den Bestand eines Verhaftersuchens zu informieren und diese vor Auslandsreisen zu warnen. In diesem Rahmen ist auch die Erteilung von Auskünften auf entsprechende Anfrage hin zulässig.“ Entsprechende Ausführungen finden sich in der Stellungnahme des Bundesrates vom 4. Dezember 2000 zum Postulat 00.3443 von Nationalrätin Ruth-Gaby Vermot. In seiner Antwort zum Postulat Vermot führte der Bundesrat zudem aus, dass das BJ inskünftig in Fällen, in denen die schweizerischen Behörden feststellen sollten, dass der Heimatstaat gegen eine asylsuchende Person oder einen anerkannten Flüchtling eine Festnahme und Auslieferung anstrebe, prüfen werde, welche Massnahmen zu treffen seien. Dies erfolge in Absprache mit dem BFF. Namentlich werde das BJ zu entscheiden haben, ob und in welcher Form die betroffene Person zu informieren sei. In seiner Antwort vom 26. Mai 2004 zu einer Interpellation von Nationalrat Remo Gysin (Nr. 04.3112), die sich auf den Fall des Beschwerdeführers bezog, bekräftigte der Bundesrat, dass internationale Fahndungersuchen grundsätzlich unter dem Schutz des Amtsgeheimnisses stünden, ausser diese würden gegen den internationalen Ordre public verstossen.

e) Aus diesen Darlegungen geht hervor, dass die auf dem Interpolweg übermittelten Daten grundsätzlich vertraulich zu behandeln sind und dass eine Weitergabe der Informationen an Dritte nur in Ausnahmefällen zulässig ist. Eine Information von Dritten kommt demnach einerseits gestützt auf Art. 351^{quater} Abs. 4 StGB und Art. 6 der Interpol-Verordnung zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten in Betracht, andererseits wird eine Orientierung verfolgter Personen dann als zulässig erachtet, wenn ein internationales Verhaftersuchen gegen den internationalen Ordre public verstösst, weil es bloss vordergründig gemeinrechtliche Taten enthält, tatsächlich aber eine Verfolgung aus politischen, ethnischen oder religiösen Gründen bezweckt wird. In diesen Fällen ist eine Auslieferung ausgeschlossen (Art. 3 EAUe, Art. 2 und 3 Abs. 1 IRSG).

f) Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Verstoss gegen den internationalen Ordre public vorliegt, kommt dem BJ als zuständige Behörde ein weiter Ermessensspielraum zu. Solange sich eine Handlung innerhalb dieses Spielraums bewegt und dem BJ weder eine Ermessensüberschreitung noch ein Ermessensmissbrauch vorgeworfen werden kann, ist eine

Widerrechtlichkeit zu verneinen (BGE 116 Ib 196 E. 2b; Jaag, Revision Haftpflichtrecht, S. 62 f.).

Das BJ orientierte das BFF mit Schreiben vom 17. September 2003 darüber, dass es eine Information des Beschwerdeführers über das Vorhandensein der türkischen Ersuchen nicht für angezeigt halte. Die türkischen Behörden würden die Verhaftung des Verfolgten für gemeinrechtliche Straftaten und nicht für politische Delikte verlangen, weshalb die Einleitung einer diesbezüglichen internationalen Fahndung den internationalen Ordre public nicht verletze. Auch wenn das BFF mit Schreiben vom 26. September 2003 gestützt auf die Erfahrungen mit dem Fall Y. eine Orientierung des Beschwerdeführers befürwortet hat, kann daraus – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – nicht der Schluss gezogen werden, das BJ habe sein Ermessen missbraucht, weil es gestützt auf die Fahndungsunterlagen nicht von einer ausschliesslich politisch motivierten Fahndung ausging. Auch das Interpol-Generalsekretariat, dem gestützt auf Art. 3 seiner Statuten jede Betätigung oder Mitwirkung in Fragen oder Angelegenheiten politischen, militärischen, religiösen oder rassistischen Charakters strengstens untersagt ist, ist nicht von einer politisch motivierten Fahndung ausgegangen. Das Gleiche trifft für die deutschen Behörden zu.

Selbst wenn rückblickend betrachtet eine Orientierung des Beschwerdeführers angezeigt gewesen wäre und der Entscheid des BJ von Altbundesrätin Ruth Metzler ausdrücklich bedauert worden ist (Fragestunde Nationalrat vom 8. Dezember 2003, AB 2003 N 1881), kann nicht von einer Amtspflichtverletzung des BJ ausgegangen werden. Grundsätzlich wäre es die Sache von Deutschland gewesen, eine Entschädigung für die erlittene Auslieferungshaft auszurichten.

Da es damit an einer widerrechtlichen Unterlassung fehlt, kann darauf verzichtet werden, näher auf die übrigen für eine Staatshaftung erforderlichen Voraussetzungen einzugehen. Damit erweist sich auch das Genugtuungsbegehren des Beschwerdeführers als unbegründet.

5.- Die Beschwerde ist somit abzuweisen. Der Beschwerdeführer hat bei diesem Verfahrensausgang als unterliegende Partei die Kosten des Verfahrens (Spruch- und Schreibgebühren) zu tragen, wobei diese auf Fr. 3'000.-- festzulegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG; Art. 1 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigung von Verwaltungsverfahren [VKEV; SR 172.041.0]). Dieser Betrag ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- 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 4. Juli 2005 wird abgewiesen und die Verfügung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 1. Juni 2005 bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'000.-- (Spruch- und Schreibgebühren) werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem von ihm geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 3'000.-- 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