Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-1269/2008
{T 0/2}

Urteil vom 13. November 2009

Besetzung

Richterin Salome Zimmermann (Vorsitz),
Richter André Moser, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Lars Birgelen.

Parteien

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
alle vertreten durch Fürsprecher Dr. iur. Willi Egloff,
Beschwerdeführende,

gegen

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD,
Rechtsdienst, Bundesgasse 3, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Staatshaftung (Schadenersatz und Genugtuung).

Sachverhalt:

A.a
Der in D._____ geborene türkische Staatsangehörige A._____ wurde ab 1980 aufgrund von diversen politischen Aktivitäten in seinem Heimatland polizeilich gesucht. Im Dezember 1992 löste Interpol Ankara gegen ihn eine internationale Fahndung aus wegen drei angeblich von ihm zwischen 1978 und 1981 begangenen Tötungsdelikten; 1996 wurde A._____ ohne sein Wissen auch in der Schweiz im RIPOL (automatisiertes Polizeifahndungssystem) zur Verhaftung ausgeschrieben.

A.b
Im Jahre 1998 gelang ihm die Flucht nach Italien, wo er politisches Asyl erhielt. Die türkischen Behörden stellten in der Folge zwei Auslieferungsbegehren, welche jedoch mit Urteilen des Corte di Appello di F._____ vom 26. Februar 1999 bzw. vom 14. Dezember 1999 abgewiesen wurden. Aus dem zweiten, bei den Akten liegenden Urteil ergibt sich, dass das italienische Gericht die Auslieferung ablehnte, weil die Beteiligung von A._____ an den Straftaten ungenügend nachgewiesen wurde, politische und ideologische Gründe für die Straftaten vermutet wurden und nicht ausgeschlossen sei, dass die geltend gemachten Delikte mit der Todesstrafe bestraft würden.

A.c
Im Jahre 2000 flohen B._____, die Ehefrau von A._____, und die gemeinsame Tochter C._____ in die Schweiz, wo sie ebenfalls Asyl erhielten.

A.d
Am 18. Dezember 2001 wurde die Ausschreibung von A._____ im RIPOL auf Anordnung des Bundesamtes für Justiz (BJ) gelöscht, da die von ihm angeblich begangenen Straftaten nach schweizerischem Recht inzwischen verjährt waren. A._____ hatte von dieser Löschung keine Kenntnis.

A.e
Am 20. Dezember 2003 gelangte A._____ in die Schweiz und ersuchte am 18. Februar 2004 um Asyl. Nachdem das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF, heute: Bundesamt für Migration [BFM]) dem BJ entsprechende Meldung erstattet hatte, teilte das BJ Interpol Ankara am

20. Februar 2004 mit, dass sich A._____ in der Schweiz aufhalte, die ihm gemäss Interpol-Fahndung angelasteten Straftaten jedoch nach Schweizer Recht verjährt seien. Interpol Ankara solle bestätigen, dass die Fahndung nach wie vor gelte, und – falls dies zutreffe – ergänzende Auskünfte einreichen, welche es dem BJ erlauben würden, die Verjährungsfrage nochmals zu überprüfen. Interpol Ankara liess das BJ gleichentags wissen, dass die Verjährung erst am 22. Januar 2008 eintrete und es daher das BJ ersuche, A._____ in Ausschaffungshaft zu nehmen. Mit Mitteilung vom 23. Februar 2004 wies das BJ Interpol Ankara erneut darauf hin, dass die A._____ vorgeworfenen Straftaten nach Schweizer Recht verjährt seien; aus diesem Grund könne die Schweiz ihn weder verhaften noch ein Auslieferungsverfahren gegen ihn einleiten, es sei denn, Interpol Ankara liefere weitere Informationen. Am 15. Juli 2004 sowie am 13. August 2004 erneuerte Interpol Ankara mit Verweis auf von ihm nachgereichte Unterlagen sein Haftbegehren betreffend A._____. Mit Mitteilung vom 17. August 2004 hielt das BJ an seinem Standpunkt fest und verweigerte Interpol Ankara seine Unterstützung. Eine Kopie dieser Mitteilung liess es am Folgetag dem BFF zukommen und ersuchte dieses, in einem allfälligen positiven Asylentscheid in allgemeiner Art und Weise auf die Gefährdung von A._____ hinzuweisen, ohne jedoch auf das konkrete türkische Ersuchen Bezug zu nehmen.

A.f

Am 25. Oktober 2004 gewährte das BFF A._____ Asyl. In den Asylentscheid wurde folgender Passus aufgenommen: "Wir weisen Sie jedoch ausdrücklich darauf hin, dass die Anerkennung als Flüchtling lediglich für die Schweiz gilt. Unser Land verfügt nur über sehr beschränkte Einwirkungsmöglichkeiten, sollten Sie im Ausland im Rahmen eines Straf- bzw. Auslieferungsverfahrens behördlichen Massnahmen ausgesetzt sein". Auf das Vorliegen eines konkreten Auslieferungsersuchens der Türkei wurde er nicht hingewiesen. Am 29. Dezember 2004 stellten ihm die Schweizer Behörden ein Reisedokument für ausländische Personen aus.

A.g

Am 27. Mai 2006 wurde A._____ beim Grenzübertritt in Lörrach von den deutschen Behörden vorläufig festgenommen und in Auslieferungshaft gesetzt. Nachdem die türkischen Justizbehörden am 30. Mai 2006 ein Auslieferungsersuchen gestellt hatten, erklärte das Oberlandesgericht Karlsruhe mit Beschluss vom 12. Februar 2007 die

Auslieferung von A._____ in die Türkei wegen Eintritt der Strafverfolgungsverjährung bzw. fehlendem hinreichenden Tatverdacht für nicht zulässig, hob den Auslieferungshaftbefehl vom 5. Juli 2006 auf und entliess A._____ nach 261 Tagen aus der Haft; eine Entschädigung für die erlittene Auslieferungshaft wurde ihm nicht ausgerichtet.

B.
Am 23. Mai 2007 liessen A._____, B._____ und C._____ beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) ein Begehren um Schadenersatz und Genugtuung einreichen. Zur Begründung machten sie im Wesentlichen geltend, die schweizerischen Behörden wären von Gesetzes wegen verpflichtet gewesen, A._____ über das türkische Auslieferungsbegehren und dessen Ablehnung durch die Schweiz zu informieren. Dieser hätte sich niemals ins Ausland begeben, wenn er Kenntnis von den erneuten Verfolgungsmassnahmen der Türkei, insbesondere dem internationalen Haft- und Auslieferungsbefehl, gehabt hätte. Die Schweiz habe daher den bei den Gesuchstellern entstandenen Schaden zu ersetzen und diesen eine Genugtuung auszurichten.

C.
In seiner Stellungnahme vom 20. Juni 2007 beantragte das BJ die Abweisung der Begehren. A._____ sei in seinem Asylentscheid vom BFF ausdrücklich über das Risiko bei Auslandreisen gewarnt worden. Da das türkische Verhaftungsersuchen nicht offensichtlich missbräuchlich gewesen sei resp. den internationalen orde public nicht verletzt habe, habe er vom BJ auch nicht konkret darüber informiert werden müssen. Die Verhaftung in Deutschland sei vielmehr ihm selber anzulasten: Er habe aufgrund des Auslieferungsverfahrens in Italien von der internationalen Fahndung nach ihm Kenntnis haben müssen und sei trotz der allgemeinen Warnung der Schweizer Behörden und des grossen Medienechos in zwei gleichgelagerten Fällen ins Ausland gereist. Die Türkei habe in der Schweiz kein formelles Auslieferungsbegehren gestellt; es liege daher auch kein diesbezüglicher ablehnender Entscheid der Schweizer Behörden vor, welcher A._____ gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hätte eröffnet werden müssen.

D.
Mit Schreiben vom 30. Juli 2007 liessen A._____, B._____ und

C._____ ihre Bemerkungen zur Stellungnahme des BJ einreichen. Der Eintrag im RIPOL sei vorgenommen und anschliessend wieder gelöscht worden, ohne dass A._____ – wie dies gesetzlich geboten gewesen wäre – über diese Vorgänge jemals informiert worden wäre. Er sei vor einer möglichen Verhaftung nicht ausdrücklich gewarnt worden, handle es sich doch beim einschlägigen Passus in seinem Asylentscheid bloss um eine allgemeine Floskel. Das Auslieferungsbegehren habe in klarer Weise gegen den ordre public verstossen, da es – wie dies die Urteile des Corte di Appello di F._____ sowie des Oberlandesgerichts Karlsruhe zeigten – politisch motiviert gewesen sei. Das BJ hätte das Begehren als missbräuchlich erkennen und A._____ gemäss ihrer Praxis darüber informieren müssen. Dadurch dass das BJ ihn über das eigene, bei sich angehobene Verfahren nicht benachrichtigt habe, habe es seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

E.
Nachdem das BJ dem EFD auf entsprechendes Ersuchen hin Auszüge aus der Korrespondenz mit Interpol Ankara zugestellt hatte, liessen A._____, B._____ und C._____ in ihrer abschliessenden Stellungnahme vom 19. November 2007 verlauten, aus den nachgereichten Unterlagen gehe hervor, dass das BJ gegenüber den türkischen Behörden von sich aus aktiv geworden sei; es wäre daher verpflichtet gewesen, A._____ zu informieren und ihm das rechtliche Gehör zu gewähren.

F.
Mit Verfügung vom 28. Januar 2008 wies das EFD die Begehren um Schadenersatz und Genugtuung vom 23. Mai 2007 ab. Es fehle bereits an der Kausalität zwischen der behaupteten Amtspflichtverletzung und dem eingetretenen Schaden: A._____ habe auch ohne entsprechende Warnung durch die Schweizer Behörden erhebliche Anhaltspunkte (Auslieferungsverfahren in Italien, ausdrücklicher Verweis im Asylentscheid) dafür gehabt, dass weiterhin nach ihm gefahndet wurde und er sich bei einer Auslandreise dem Risiko einer Verhaftung aussetzte. Selbst wenn eine solche Kausalität zu bejahen wäre, müssten die Begehren abgewiesen werden, da sich die nicht erfolgte Mitteilung auch nicht als widerrechtlich erweise. Aufgrund der Vertraulichkeit von über Interpol erhaltene und im RIPOL aufgeführte Daten dürften die Schweizer Behörden dem Betroffenen Fahndungs- und Verhaftsersuchen nur bekannt geben, wenn diese den internationalen

ordre public verletzten. Ein solcher Verstoss liege jedoch vorliegend nicht vor, habe A._____ doch in keiner Weise den Nachweis erbracht, dass er sich in der Türkei einem ernsthaften und objektiven Risiko einer schweren Verletzung von Menschenrechten aussetze. Sowohl der Corte di Appello di F._____ als auch das Oberlandesgericht Karlsruhe hätten die Auslieferung nicht wegen eines Verstosses gegen den ordre public verweigert. Auch was das konkrete Auslieferungsersuchen von Interpol Ankara betreffe, seien die Schweizer Behörden nicht verpflichtet gewesen, A._____ darüber zu informieren: Im Bereich der Auslieferung beginne ein Verwaltungsverfahren mit allfälligen prozessualen Mitwirkungsrechten des Betroffenen wie namentlich dem Anspruch auf rechtliches Gehör erst dann, wenn das BJ auf ein Auslieferungsersuchen eintrete. Vorliegend sei aber auf das Ersuchen gar nicht erst eingetreten worden, so dass auch kein Verwaltungsverfahren stattgefunden habe.

G.

Am 27. Februar 2008 lassen A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer 1), B._____ und C._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen 2 und 3) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verfügung vom 28. Januar 2008 mit folgenden Anträgen führen:

1. Die Verfügung des EDI vom 28. Januar 2008 sei aufzuheben und es sei
- dem Beschwerdeführer 1 als Entschädigung für 261 Tage zu Unrecht ausgestandener Untersuchungshaft eine Entschädigung von Fr. 104'400.- (261 x Fr. 400.-) sowie eine Entschädigung für Verteidigungskosten von Fr. 6'501.- zu bezahlen;
- den Beschwerdeführerinnen 2 und 3 eine Entschädigung für entstandene Reisekosten im Betrag von Fr. 2'400.- sowie für Telefonkosten von Fr. 960.- zu bezahlen;
- dem Beschwerdeführer 1 als Entschädigung für die erlittene immaterielle Unbill eine Genugtuungssumme von Fr. 20'000.- zu bezahlen;
- den Beschwerdeführerinnen 2 und 3 als Entschädigung für erlittene immaterielle Unbill eine Genugtuungssumme von je Fr. 10'000.- zu bezahlen.

2. Es sei den Beschwerdeführenden 1-3 das Recht auf unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren, unter Beiordnung des unterzeichnenden Anwaltes als amtlichen Anwalt.

Zur Begründung machen sie geltend, dass der Beschwerdeführer 1 nicht nach Deutschland gereist wäre, wenn er von den Schweizer Be-

hörden auf den gegen ihn bestehenden Haftbefehl aufmerksam gemacht worden wäre. Vielmehr habe er aus dem Umstand, dass ein türkisches Auslieferungsbegehren in Italien letztinstanzlich abgewiesen worden sei und ihm die Schweizer Behörden zwei Monate nach dem positiven Asylentscheid einen Reiseausweis ausgestellt hätten, ableiten können, dass Reisen ins Ausland unbedenklich seien. Das BJ hätte seinen Entscheid, dem türkischen Auslieferungsbegehren keine Folge zu leisten, in Form einer begründeten Feststellungsverfügung gegenüber dem Beschwerdeführer 1 eröffnen müssen. Zudem hätte es dem Beschwerdeführer 1 bereits die Ausschreibung und Löschung des Fahndungsersuchens im RIPOL mitteilen müssen, hätte es doch bei pflichtgemässem Vorgehen vom italienischen Urteil und damit einhergehend von der groben Rechtsmissbräuchlichkeit des erneuten Auslieferungsbegehrens der Türkei Kenntnis haben müssen.

H.
Mit Zwischenverfügung vom 29. April 2008 hat das Bundesverwaltungsgericht das Gesuch der Beschwerdeführenden um Erteilung der unentgeltlichen Rechtspflege gutgeheissen und Fürsprecher Willy Egloff als amtlichen Anwalt bezeichnet.

I.
In ihrer Vernehmlassung vom 27. Mai 2008 beantragt das EFD die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer 1 habe wegen des italienischen Auslieferungsverfahrens von dem gegen ihn erlassenen Auslieferungshaftbefehl gewusst; zudem hätte ihm aufgrund der in den Medien breit diskutierten ähnlich gelagerten Fällen bekannt sein müssen, dass die Türkei auch noch Jahrzehnte nach angeblichen Straftaten Fahndungsmassnahmen fortsetze. Auch aus der Ausstellung eines Reiseausweises könne er nichts zu seinen Gunsten ableiten, sei dieser doch auf seinen Antrag hin ausgestellt worden.

J.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird in den Erwägungen eingegangen, soweit dies zur Beurteilung der sich stellenden Fragen notwendig erscheint.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Mit der vorliegenden Beschwerde wird die Verfügung des EFD vom 28. Januar 2008 angefochten, worin dieses die Begehren der Beschwerdeführenden um Schadenersatz und Genugtuung abgelehnt hat. Gemäss Art. 10 Abs. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 (VG, SR 170.32) richtet sich das Beschwerdeverfahren nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Gemäss Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) beurteilt dieses 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 gegeben ist. Im Bereich der Staatshaftung liegt keine solche Ausnahme vor und das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Dies wird auch in Art. 2 Abs. 3 der Verordnung vom 30. Dezember 1958 zum Verantwortlichkeitsgesetz (SR 170.321) festgehalten.

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Beschwerdeführenden sind formelle Adressaten der angefochtenen Verfügung und durch den angefochtenen Entscheid auch materiell beschwert. Sie sind daher zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach einzutreten.

1.4 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

1.5 Schadenersatz- bzw. Genugtuungsforderungen gegenüber dem Gemeinwesen weisen regelmässig einen vermögensrechtlichen Charakter auf und fallen deshalb unter die Schutzgarantien von Art. 6 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschen-

rechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101), welche unter anderem ein Recht auf Öffentlichkeit des Verfahrens einräumen (vgl. JOST GROSS, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2. Aufl., Bern 2001, 11.7, S. 371). Die Beschwerdeführenden haben jedoch keine öffentliche Verhandlung verlangt, so dass Verzicht darauf anzunehmen ist.

2.
2.1 Gemäss Art. 3 Abs. 1 VG haftet der Bund unabhängig von einem Verschulden für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt. Zur Begründung einer Schadenersatzpflicht müssen daher bei der Staatshaftung analog zum Privathaftpflichtrecht folgende Tatbestandsmerkmale erfüllt sein (vgl. auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6246/2007 vom 16. Januar 2009 E. 2 f. mit Hinweisen):

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

2.2 Wird eine Genugtuung verlangt, muss zusätzlich eine Persönlichkeitsverletzung, deren Schwere sowie ein Verschulden des handelnden Beamten nachgewiesen werden (Art. 6 VG).

3.
In einem ersten Schritt ist das Tatbestandsmerkmal der Kausalität zu prüfen.

3.1 Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, es fehle bereits an der Kausalität zwischen dem Verhalten der Schweizer Behörden und dem eingetretenen Schaden: Der Beschwerdeführer 1 habe auch ohne ausdrücklichen Verweis der Schweizer Behörden auf die Einleitung von neuen türkischen Verfolgungsmassnahmen, insbesondere aber auf das konkrete Auslieferungsersuchen, erhebliche Anhaltspunkte dafür gehabt, dass weiterhin nach ihm gefahndet wurde und er sich bei einer Auslandreise dem Risiko einer Verhaftung aussetzen würde. Er habe – dies im Gegensatz zum Fall X._____ [Urteil des Bundesgerichts

2A.212/2006 vom 9. Oktober 2006] – aufgrund der italienischen Auslieferungsverfahren in den Jahren 1998 und 1999 gewusst, dass die Türkei gegen ihn einen Auslieferungshaftbefehl erlassen hatte. Die aus den Medien bekannten Fälle Y._____ und X._____ hätten ihm aufzeigen müssen, dass die Türkei auch bei sehr weit zurückliegenden angeblichen Straftaten weiterhin internationale Haftbefehle ausstelle; ausserdem hätte er aus den damaligen Ereignissen schliessen können, dass die Schweizer Behörden die Betroffenen über ausländische Verhaftsersuchen in der Regel nicht informierten. Es sei naheliegend, dass die Beschwerdeführerinnen 2 und 3, welche sich zum Zeitpunkt der Ausreise bzw. Festnahme von X._____ bereits in der Schweiz befanden, den Beschwerdeführer 1 umgehend darüber orientiert hätten; zudem sei auch noch nach dessen Einreise in die Schweiz ausführlich in den Medien über diesen Fall berichtet worden. Es dürfe davon ausgegangen werden, dass die Fälle Y._____ und X._____ in den davon direkt betroffenen türkischen Emigrantenkreisen grosses Interesse ausgelöst hätten und der Beschwerdeführer 1 auch über diese Kanäle informiert worden sei. In seinem Asylentscheid sei er ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass die Anerkennung als Flüchtling nur für die Schweiz gelte und diese nur über sehr beschränkte Einwirkungsmöglichkeiten verfüge, sollte er im Ausland im Rahmen eines Straf- bzw. Auslieferungsverfahrens behördlichen Massnahmen ausgesetzt werden. Der Reiseausweis für Flüchtlinge sei dem Beschwerdeführer 1 auf dessen Antrag hin ausgestellt worden, habe er doch von Gesetzes wegen einen Anspruch darauf gehabt. Es könne daher daraus auch nicht abgeleitet werden, die Schweizer Behörden hätten ihm mit der Ausstellung signalisiert, eine Reise ins Ausland sei mit keinen Risiken verbunden.

3.2 Die Beschwerdeführenden halten dem entgegen, zwischen der unterlassenen Mitteilung durch die Schweizer Behörden und der Verhaftung des Beschwerdeführers 1 nach seinem Grenzübertritt nach Deutschland bestehe sehr wohl ein unmittelbarer und direkter Zusammenhang: Der Beschwerdeführer 1 habe zwar gewusst, dass die Türkei in Italien förmlich einen Auslieferungsantrag gestellt habe. Dieser sei jedoch letztinstanzlich abgewiesen worden und er habe nicht ahnen können, dass sich die internationale Rechtshilfe über diesen Entscheid hinwegsetze und das türkische Auslieferungsbegehren in Kraft belasse. Er habe auch nicht wissen können, dass die Türkei das Auslieferungsbegehren aufrechterhalte, auch wenn die ihm vorgeworfenen Straftaten nach schweizerischem Recht bereits

verjährt seien. Die im Asylentscheid verwendete Formulierung sei eine Standardfloskel; sie enthalte keinerlei Hinweis auf eine konkrete Verfolgungsgefahr für den Beschwerdeführer 1, sondern stelle lediglich fest, dass ein anerkannter Flüchtling im Ausland im Gegensatz zu einem Schweizer Bürger nicht mit konsularischem Schutz durch die Schweizer Behörden rechnen könne. Der Beschwerdeführer 1 habe von den Fällen Y._____ und X._____ keine Kenntnis gehabt, hätten sich diese doch zu einer Zeit ereignet, als er sich noch gar nicht in der Schweiz befand. Die Ausstellung eines Reiseausweises durch die Schweizer Behörden habe nur so verstanden werden können, dass eine Auslandreise für den Beschwerdeführer 1 problemlos möglich sei. Angesichts seiner schlimmen Erfahrung von sechs Monaten Auslieferungshaft in Italien hätte er sich niemals nach Deutschland begeben, wenn er auch nur den leisesten Hinweis erhalten hätte, dass die Türkei neue Verfolgungsmassnahmen gegen ihn ergriffen hatten.

3.3

3.3.1 Natürliche Kausalität ist dann zu bejahen, wenn das in Frage stehende Verhalten eine notwendige Bedingung für den Eintritt des Schadens darstellt, d.h. die Ursache nicht weggedacht werden kann, ohne dass damit auch der eingetretene Erfolg entfiele (sog. "conditio sine qua non"). Bei schädigender Unterlassung wird das tatsächliche Ergebnis mit dem hypothetischen Resultat verglichen, welches vorliegen würde, falls die unterlassene Handlung erfolgt wäre (sog. hypothetischer Kausalzusammenhang, Gross, a.a.O., 5.2.1.1, S. 193 sowie 5.2.1.5, S. 197; Roland Brehm, Berner Kommentar Band VI 1. Abteilung, 3. Teilband, 1. Unterteilband, Bern 2006, N. 105 ff. zu Art. 41 OR, S. 90 ff.; Heinz Rey, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 4. Aufl., Zürich 2008, Rz. 518, 593 und 596).

3.3.2 Bei Handlungen bildet der natürliche Kausalzusammenhang jedoch nicht bereits das rechtlich relevante Zurechnungskriterium eines Schadens (Rey, a.a.O., Rz. 522b); vielmehr muss die Kausalität auch adäquat sein, d.h. das Verhalten des Schädigers muss nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung an sich geeignet gewesen sein, den eingetretenen Erfolg zu bewirken, so dass der Eintritt dieses Erfolges als durch die fragliche Tatsache allgemein begünstigt erscheint (Brehm, a.a.O., N. 121 zu Art. 41 OR, S. 96; Rey, a.a.O., Rz. 525; Gross, a.a.O., 5.2.1.2, S. 194). Grundsätzlich unterscheidet die Rechtsprechung auch bei Unterlassungen zwischen natürlichem und adäquatem Kausalzusammenhang. Während bei

Handlungen die wertenden Gesichtspunkte erst bei der Beurteilung der Adäquanz zum Tragen kommen, spielen diese Gesichtspunkte bei Unterlassungen in der Regel schon bei der Feststellung des hypothetischen Kausalverlaufs eine Rolle. Es ist daher bei Unterlassungen in der Regel nicht sinnvoll, den festgestellten oder angenommenen hypothetischen Geschehensablauf auch noch auf seine Adäquanz zu prüfen (BGE 132 III 715 E. 2.3; vgl. auch BREHM, a.a.O., N. 126 zu Art. 41 OR, S. 101).

3.3.3 Es entspricht dem natürlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Lebenserfahrung, dass der Beschwerdeführer 1 nicht nach Deutschland gereist wäre, wenn er gewusst hätte, dass die Türkei auch noch rund 6 ½ Jahre nach der letztmaligen Abweisung eines Auslieferungsbegehrens durch ein italienisches Gericht weiterhin international nach ihm fahnden liess. Dem Beschwerdeführer 1 wurde im Jahre 1998 in Italien und im Oktober 2004 auch in der Schweiz wegen politischer Verfolgung Asyl gewährt. Als anerkannter Flüchtling musste er nicht davon ausgehen, dass ihn sein Heimatstaat weiterhin – allenfalls in einem Drittstaat – strafrechtlich verfolgen würde. Es bestand daher für ihn kein Anlass, auch noch rund 6 ½ Jahre nach der Ablehnung der Auslieferung durch ein italienisches Gericht vorsichtigerweise – unabhängig von einem konkreten Ereignis – auf Auslandreisen zu verzichten (vgl. Bundesgerichtsentscheid 2A.212/2006 vom 9. Oktober 2006 E. 3.2). Damit ist das Vorliegen eines hypothetischen Kausalzusammenhanges zwischen der unterlassenen Information des Beschwerdeführers 1 durch die Schweizer Behörden und dem entstandenen Schaden bzw. der erlittenen immateriellen Unbill gegeben, ohne dass der Geschehensablauf auch noch auf seine Adäquanz hin geprüft werden müsste (vgl. E. 3.3.2 hiervor).

3.3.4 GROSS (a.a.O., 5.1.4, S. 183) postuliert, das Erfordernis eines adäquaten Kausalzusammenhanges nicht aufrecht zu erhalten, sondern die haftpflichtrechtliche Zurechnung durch den Schutzzweck der verletzten Norm in Verbindung mit dem eingetretenen Schaden zu begründen (Normadäquanz). Wie zu zeigen sein wird (E. 4.6), hat das BJ eine Schutznorm verletzt, so dass auch Normadäquanz nach dieser Theorie zu bejahen wäre.

3.4 Weiter gilt es zu prüfen, ob der Kausalzusammenhang zwischen dem Unterlassen der Schweizer Behörden und dem durch die Ver-

haftung verursachten Schaden durch ein allfälliges Selbstverschulden des Beschwerdeführers 1 unterbrochen wird.

3.4.1 Falls ein solches Selbstverschulden aufgrund der konkreten Umstände einen hohen Intensitätsgrad aufweist, führt dies zum Ausschluss des präsumtiven Haftpflichtigen (REY, a.a.O., Rz. 560, BREHM, a.a.O., N. 136 zu Art. 41 OR). Nach der Rechtsprechung wird eine Unterbrechung des Kausalzusammenhanges insbesondere dann angenommen, wenn das Selbstverschulden des Geschädigten derart intensiv erscheint, dass es ein konkurrierendes Verschulden des Schädigers gleichsam verdrängt oder als unbedeutend erscheinen lässt (Urteil des Bundesgerichts 4C.72/2004 vom 3. Juni 2005 E. 3.3; vgl. auch BGE 130 III 182 E. 5.4). Diese Ansicht ist in der Lehre auf Kritik gestossen, wird sie doch allgemein als zu streng aufgefasst (BREHM, a.a.O., N. 139 zu Art. 41 OR, S. 111). Die Frage, ob eine derartige Intensität tatsächlich erforderlich ist, kann jedoch hier offenbleiben, da es – wie nachfolgend dargelegt wird – an der Schwere des Selbstverschuldens (E. 3.4.2 – 3.4.7), ja sogar an einem leichten Selbstverschulden (E. 3.5) fehlt.

3.4.2 Aus den italienischen Auslieferungsverfahren in den Jahren 1998 und 1999 war dem Beschwerdeführer 1 zwar bekannt, dass Interpol Ankara gegen ihn eine internationale Fahndung ausgelöst hatte. Angesichts des Umstandes, dass die italienischen Gerichte eine Auslieferung zweimal abgelehnt hatten und bis zu seiner Verhaftung anlässlich seiner Ausreise nach Deutschland (Mai 2006) rund 6 ½ Jahre vergangen waren, musste er jedoch nicht damit rechnen, dass die Türkei ihre Verfolgungsmassnahmen weiterhin aufrechterhalten würde.

3.4.3 Die Fälle Y._____ und X._____ warfen in den Schweizer Medien zwar hohe Wellen und führten zu diversen parlamentarischen Vorstössen im Nationalrat: Y._____, ein Schweizer türkischer Herkunft und anerkannter Flüchtling, wurde am 17. Juli 2000 in Slowenien aufgrund eines türkischen Auslieferungsersuchens verhaftet, nachdem die Schweizer Behörden bereits im Jahre 1999 – ohne Y._____ zu informieren – ein gleichlautendes Gesuch abgewiesen hatten; am 25. September 2000 wurde er schliesslich aus der Haft entlassen. Ähnliches widerfuhr dem schweizerisch-türkischen Doppelbürger X._____: Dieser wurde am 25. Oktober 2003 in Deutschland aufgrund eines türkischen Fahndungsersuchens in Auslieferungshaft ge-

nommen und erst am 13. Februar 2004 wieder auf freien Fuss gesetzt. Wiederum hatten es die Schweizer Behörden unterlassen, X._____ über die im November 2001 mit diplomatischer Note erfolgte Abweisung eines türkischen Ersuchens um Fahndung und vorläufige Festnahme zu unterrichten; auch über die im Mai 2002 und im Juni 2003 von Interpol Ankara bzw. dem Interpol-Generalsekretariat neu ausgelöste internationale Fahndung hatten sie ihn nicht orientiert.

Ebenso trifft zu, dass die Schweizer Medien auch nach der Einreise des Beschwerdeführers 1 in die Schweiz (20. Dezember 2003) bis kurz nach der Freilassung von X._____ (13. Februar 2004) über diesen Fall berichteten und es dem Beschwerdeführer 1 somit grundsätzlich möglich gewesen wäre, über die Vorfälle informiert zu sein und Parallelen zu seinem eigenen Fall herzustellen. Dennoch erscheint es von einem Flüchtling ohne Sprachkenntnisse zu viel verlangt, sich bereits kurz nach seiner Ankunft aus den Medien über das aktuelle Geschehen in seinem Gastland auf dem Laufenden zu halten. Zudem hatte er zu jenem Zeitpunkt in der Schweiz noch nicht Asyl erhalten, so dass sich die Frage der Opportunität von Auslandreisen für ihn damals überhaupt nicht stellte. Aber selbst wenn der Beschwerdeführer 1 – bspw. über die seit dem Jahre 2000 in der Schweiz wohnhaften Beschwerdeführerinnen 2 und 3 – Kenntnis vom Fall X._____ erlangt hätte, hätte er aufgrund der Medienberichterstattung nach dessen Inhaftierung davon ausgehen können, dass das BJ seine Praxis anpasse und fortan Betroffene in ähnlich gelagerten Fällen (zu welchen er sich ebenfalls zu zählen hatte) über missbräuchliche internationale Fahndungsersuchen umgehend informiere (vgl. bspw. Berichte der "BAZ" vom 10. Dezember 2003, des "FACTS" vom 5. Februar 2004 sowie der "WOZ" vom 19. Februar 2004). Anzufügen bleibt, dass auch hier der Faktor Zeit – seit der Freilassung von X._____ und der Ausreise des Beschwerdeführers 1 nach Deutschland waren immerhin bereits wieder etwas mehr als zwei Jahre vergangen – für den Beschwerdeführer 1 spricht.

3.4.4 Auch die in seinem Asylentscheid vom 25. Oktober 2004 verwendete generell-abstrakte Formulierung war zu wenig deutlich, um den Beschwerdeführer 1 vor einer allfälligen Verhaftung im Ausland zu warnen: Darin wurde er zwar über die Grenzen des Schutzes der Flüchtlingseigenschaft sowie die eingeschränkten Einwirkungsmöglichkeiten der Schweiz bei einer Festnahme im Ausland informiert; im Ergebnis wurde damit jedoch – wie die Beschwerdeführenden zu

Recht ausführen – einzig auf den fehlenden konsularischen Schutz für anerkannte Flüchtlinge durch die Schweizer Behörden im Ausland hingewiesen, nicht aber auf eine mögliche Gefährdung des Beschwerdeführers 1.

3.4.5 Gemäss Art. 3 Bst. a der Verordnung vom 27. Oktober 2004 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV, SR 143.5) hat ein von der Schweiz als solcher anerkannter Flüchtling grundsätzlich Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge; dieser ist jedoch dann zu verweigern, wenn die betreffende Person wegen eines Verbrechens oder Vergehens im RIPOL zur Verhaftung ausgeschrieben ist (vgl. aArt. 13 Abs. 1 Bst. e RDV [AS 2004 4577] sowie nahezu identisch Art. 13 Abs. 1 Bst. e RDV [in Kraft seit 5. Dezember 2008]). Der Beschwerdeführer 1 durfte somit davon ausgehen, dass er im RIPOL nicht mehr verzeichnet war, ansonsten ihm das BFM am 29. Dezember 2004 auch keinen Reiseausweis ausgestellt hätte. Er konnte daraus jedoch nicht den Schluss ziehen, dass gegen ihn kein internationaler Fahndungsaufruf mehr bestand, ist ein solcher doch in der einschlägigen Verordungsbestimmung nicht als Grund für die Verweigerung eines Reiseausweises aufgeführt. Es kann somit nicht die Rede davon sein, dass die Behörden den Beschwerdeführer 1 mit der Ausstellung des Reisedokumentes hätten „gezielt ins Messer laufen lassen wollen“.

3.4.6 Der Beschwerdeführer 1 hätte sich zwar vor Antritt seiner Auslandreise beim Bundesamt für Polizei erkundigen können, ob gegen ihn ein internationaler Haftbefehl vorliege. Aufgrund der klaren Haltung der Schweizer Behörden in dieser Angelegenheit wäre es jedoch unwahrscheinlich gewesen, dass sich das Bundesamt anders verhalten hätte als das BJ in dem einem neueren Bundesgerichtsurteil zugrundeliegenden Sachverhalt (BGE 132 II 342), d.h. dass es ihm Auskünfte erteilt hätte. Zudem hätte es ein solches Gesuch zum Entscheid noch an die Türkei weiterleiten müssen (vgl. besagtes Bundesgerichtsurteil E. 2.2 und E. 3.1). Dass diese eine Orientierung des Beschwerdeführers 1 abgelehnt hätte, erscheint naheliegend, hätte sie doch damit allenfalls den Fahndungserfolg vereitelt. Unter diesen Umständen ist dem Beschwerdeführer 1 sein Untätigbleiben nicht anzulasten.

3.4.7 Gestützt auf vorstehende Erwägungen kann somit festgehalten werden, dass den Beschwerdeführer 1 kein schweres Selbstver-

schulden am Eintritt des Schadens traf und der Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten der Schweizer Behörden und dem eingetretenen Schaden bzw. einer allfälligen immateriellen Unbill folglich nicht unterbrochen wurde.

3.5 Zwar genügt ein leichtes Selbstverschulden des Geschädigten nicht, um eine Unterbrechung des Kausalzusammenhanges herbeizuführen, aber es bewirkt zumindest eine Reduktion des Schadenersatzes (BREHM, a.a.O., N. 138 ff. zu Art. 41 OR, S. 110 f.; REY, a.a.O., Rz. 561). Das Bundesverwaltungsgericht geht jedoch, wie nachfolgend dargelegt, davon aus, dass den Beschwerdeführer 1 auch kein leichtes Selbstverschulden trifft.

Ob von einem leichten Selbstverschulden des Beschwerdeführers 1 auszugehen ist, beurteilt sich grundsätzlich nach den gleichen Kriterien wie bereits bei der Prüfung einer allfälligen Unterbrechung des Kausalzusammenhanges (vgl. E. 3.4 hiervor). Dabei gilt es jedoch, erhöhte Aufmerksamkeit auf die Zeitspannen zwischen den einzelnen Ereignissen resp. auf deren Chronologie zu richten: Zwischen der letztmaligen Abweisung eines türkischen Auslieferungsbegehrens durch ein italienisches Gericht (Dezember 1999) und der Verhaftung des Beschwerdeführers 1 in Deutschland (Mai 2006) vergingen rund 6 ½ Jahre, zwischen der Freilassung von X._____ (Februar 2004) und der Festnahme in Deutschland immerhin noch etwas mehr als zwei Jahre. Der Asylentscheid mit dem generell-abstrakten Hinweis (Oktober 2004) erging mehr als 1 ½ Jahre vor der Verhaftung. Der Bundesgerichtsentscheid im Fall X._____ (2A.212/2006 vom 9. Oktober 2006) erfolgte erst *nach* der Festnahme des Beschwerdeführers 1. Bei diesen langen Zeitintervallen kann dem Beschwerdeführer 1 nicht einmal ein leicht unvorsichtiges Verhalten vorgehalten werden. Wird zusätzlich berücksichtigt, dass die Schweizer Behörden ihm selbst dann keine Auskünfte erteilt hätten, wenn er sich aktiv darum bemüht hätte (E. 3.4.6), kann das Ergebnis nicht anders ausfallen, als dass dem Beschwerdeführer 1 auch kein leichtes Selbstverschulden anzulasten ist.

3.6 Als Zwischenfazit ergibt sich somit, dass zwischen der unterlassenen Information durch die Schweizer Behörden und der Ausreise des Beschwerdeführers 1 nach Deutschland ein Kausalzusammenhang besteht und dieser nicht durch grobes Selbstverschulden des Beschwerdeführers 1 unterbrochen wurde. Zudem ist dem Be-

schwerdeführer 1 auch kein leichtes Selbstverschulden vorzuwerfen, so dass keine Reduktion eines allfälligen Schadenersatzes wegen Selbstverschulden erfolgen würde.

4.
In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die Schweizer Behörden dadurch, dass sie es unterlassen haben, den Beschwerdeführer 1 über die weiterhin bestehenden türkischen Verfolgungsmassnahmen zu informieren, widerrechtlich gehandelt haben.

4.1 Die Vorinstanz führt hierzu aus, die betroffene Person dürfe aufgrund der Vertraulichkeit sowohl der über Interpol verbreiteten Daten wie auch der Daten im RIPOL über Fahndungs- und Verhaftsersuchen nur dann informiert werden, wenn diese den internationalen ordre public verletzten. Ein solcher Verstoss liege in casu nicht vor, habe doch der Beschwerdeführer 1 den Nachweis für das Vorliegen eines ernsthaften und objektiven Risikos einer schweren, ihn konkret berührenden Verletzung von Menschenrechten in der Türkei in keiner Weise erbracht. Zwar habe der Corte di Appello di F._____ in seinem Urteil vom 14. Dezember 1999 zumindest für das zweite und dritte Delikt die Auslieferung verweigert, weil dem Beschwerdeführer 1 dafür allenfalls die Todesstrafe drohte; die Türkei vollziehe diese jedoch inzwischen nicht mehr. Auch das Oberlandesgericht Karlsruhe habe in seinem Beschluss vom 12. Februar 2007 die Auslieferung nicht wegen einer Verletzung des internationalen ordre public verweigert, sondern weil die Straftaten entweder verjährt waren oder der erforderliche Tatverdacht fehlte. Verletze somit weder die internationale Fahndung durch Interpol noch die Ausschreibung und Löschung im RIPOL den internationalen ordre public, seien die Schweizer Behörden auch nicht gehalten gewesen, den Beschwerdeführer 1 über diese Massnahmen zu orientieren.

Die Schweizer Behörden seien auch nicht verpflichtet gewesen, den Beschwerdeführer 1 über das konkrete Ersuchen von Interpol Ankara um Festnahme zur Auslieferung zu informieren: Im Bereich der Auslieferung beginne ein Verwaltungsverfahren mit allfälligen prozessualen Mitwirkungsrechten des Betroffenen wie etwa dem Anspruch auf rechtliches Gehör erst dann, wenn das BJ im Sinne von Art. 43 des Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981 (IRSG, SR 351.1) auf das Ersuchen um Auslieferung eintrete. Vorliegend sei aber auf das Auslieferungsbegehren der Türkei gar nicht erst eingetreten

worden; es habe somit kein Verwaltungsverfahren stattgefunden, so dass auch keine Rechtsgrundlage bestanden habe, den Gesuchsteller darüber zu informieren. Diese Auffassung sei auch mit zwei neueren Bundesgerichtsentscheiden (BGE 117 IV 209 sowie 2A.212/2006 vom 9. Oktober 2006) vereinbar. Namentlich aus dem vorliegend massgebenden BGE 117 IV 209 ergebe sich gerade nicht, dass ein Verwaltungsverfahren mit den entsprechenden Informationspflichten bereits mit dem Eingang eines Auslieferungsbegehrens ausgelöst werde.

4.2 Die Beschwerdeführenden wenden ein, sämtliches Tun des BJ vor dem eigentlichen Nichteintreten auf das türkische Auslieferungsbegehrens stelle bereits formelles Verwaltungshandeln dar und sei gemäss dem Urteil des Bundesgerichts 2A.212/2006 vom 9. Oktober 2006 Bestandteil eines Auslieferungsverfahrens. Der Entscheid, das Auslieferungsbegehren nicht an die Hand zu nehmen, hätte daher in sinngemässer Anwendung von Art. 62 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR, SR 313.0) in Form einer begründeten Feststellungsverfügung ergehen und dem Beschwerdeführer 1 eröffnet werden müssen; eine solche Orientierungspflicht ergebe sich auch aus Art. 52 Abs. 1 IRSG. Indem das BJ diese Vorschriften missachtete, habe es Schutznormen zu Gunsten des Beschwerdeführers 1 verletzt und sich damit widerrechtlich verhalten.

Wie die Vorinstanz zutreffend ausführe, gelte die Vertraulichkeit von über Interpol verbreiteten Daten und Daten im RIPOL nur, wenn ein Fahndungs- und Verhaftungsersuchen nicht gegen den internationalen orde public verstosse. Hätte das BJ den Beschwerdeführer 1 über das gegen ihn gerichtete Verhaftungsersuchen pflichtgemäss informiert, hätte dieser selbstredend auf die rechtskräftige Abweisung desselben Gesuchs durch den Corte di Appello di F._____ hingewiesen. Bei Kenntnis dieses Urteils hätte das BJ aber feststellen müssen, dass das erneute Gesuch auf dem gleichen, schon einmal von einem Gericht als unglaubwürdig und missbräuchlich zurückgewiesenen Sachverhalt beruhe und daher gegen den ordre public verstosse. Es wäre folglich verpflichtet gewesen, dem Beschwerdeführer 1 die Ausschreibung und Löschung des Fahndungsersuchens im RIPOL mitzuteilen.

4.3 Nach der im privaten Haftpflichtrecht herrschenden Lehre und Rechtsprechung liegt gemäss der objektiven Widerrechtlichkeitstheorie Widerrechtlichkeit dann vor, wenn das schädigende Verhalten gegen ein geschriebenes oder ungeschriebenes Verhaltensgebot oder -verbot der Rechtsordnung verstösst, welche das betroffene Rechtsgut schützt. Die Widerrechtlichkeit erscheint einerseits als Verletzung eines von der Rechtsordnung durch eine oder mehrere Normen geschützten absoluten Rechtsgutes des Geschädigten (sog. Erfolgsunrecht), andererseits als Verstoss gegen eine besondere Verhaltensnorm (sog. Verhaltensunrecht), die nach ihrem Zweck vor derartigen Schädigungen schützen soll (REY, a.a.O., Rz. 672, 682, 698; BREHM, a.a.O., N. 35 sowie N. 38b ff. zu Art. 41 OR, S. 31 und S. 35 f.). Widerrechtlichkeit durch Unterlassen kann nur entstehen, wenn das Gesetz durch Schutzvorschriften ein Handeln verlangt oder eine Unterlassung ausdrücklich sanktioniert; damit ein Unterlassen als widerrechtlich qualifiziert werden kann, muss eine Garantenstellung des Schädigers für den Geschädigten bestehen (BREHM, a.a.O., N. 56b f. zu Art. 41 OR, S. 51).

Das Bundesgericht hat in BGE 123 II 577 E. 4 d/bb seine Praxis bestätigt, dass der Begriff der Widerrechtlichkeit im Sinn von Art. 3 Abs. 1 VG mit demjenigen von Art. 41 OR übereinstimmt. Auch im Staatshaftungsrecht gelte gleichermassen wie im Privatrecht die Verletzung eines absoluten Rechts grundsätzlich als rechtswidrig, ohne dass ein Handlungsunrecht erforderlich sei. Wenn in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Staatshaftung wiederholt das Kriterium der Amtspflichtverletzung erwähnt und geprüft worden sei, habe es sich in der Regel um Fälle gehandelt, in denen ein reiner Vermögensschaden zur Diskussion stand (BGE 123 II 577 E. 4 d/cc). Hingegen müsse eine Amtspflichtverletzung vorliegen, damit eine Staatshaftung aus einer Unterlassung hergeleitet werden könne, wie beispielsweise aus einer ungenügend wahrgenommenen Aufsichtspflicht des Staates über gefährliche oder schädigende private Tätigkeiten (BGE 123 II 577 E. 4 d/ff). Das Bundesgericht bestätigte diese Auffassung in BGE 132 II 305 E. 4.1. GROSS (a.a.O., 5.2.1.5, S. 197) legt überzeugend dar, dass die Verletzung der Verhaltensnorm nicht nur Voraussetzung für die Widerrechtlichkeit der Unterlassung ist, sondern auch im Zusammenhang mit dem Kausalverlauf eine Rolle spielt: Adäquat und damit haftungsbegründend ist die Zurechnung eines Schadenereignisses, weil der Schädiger eine Verhaltensnorm missachtete, deren Erfüllung den Schaden abgewendet hätte (vgl. E. 3.3.4 hiervor).

4.4 Damit wäre zu prüfen, ob es sich bei der persönlichen Freiheit, deren Verletzung der Beschwerdeführer 1 mit der Geltendmachung einer Entschädigung für zu Unrecht ausgestandene Untersuchungshaft implizit geltend macht, um ein absolutes Rechtsgut im Sinne der in E. 4.3 dargelegten Rechtsprechung handelt. Diese wird von den einen Autoren als absolutes Rechtsgut erwähnt (KARL OFTINGER/EMIL W. STARK, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Allgemeiner Teil, 5. Auflage, Zürich 1995, S. 176; TOBIAS JAAG, in Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band I/3, Staats- und Beamtenhaftung, 2. A., Basel 2006, Rz. 101; HEINRICH HONSELL, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 4. A., Zürich 2005, § 4 N. 3; VITO ROBERTO, Schweizerisches Haftpflichtrecht, Zürich 2002, N. 121 ff.), von anderen nicht (BREHM, a.a.O., N. 35 zu Art. 41 OR, S. 31 f.; REY, a.a.O., Rz. 686 ff.; GROSS, a.a.O., 5.1.1.1, S. 163; PIERRE WIDMER, in: Thomas Geiser/Peter Münch, Handbücher für die Anwaltspraxis, 5. Band, Schaden - Haftung –-Versicherung, Basel 1999, Rz. 2.47). Die Frage braucht jedoch nicht entschieden zu werden, da – wie nachfolgend dargelegt wird – eine Amtspflichtverletzung vorliegt und die Widerrechtlichkeit selbst dann gegeben ist, wenn die persönliche Freiheit kein absolutes Rechtsgut darstellen würde.

4.5 Was das Vorliegen einer Amtspflichtverletzung anbelangt, hat sich das Bundesgericht in zwei Entscheiden mit ähnlich gelagerten Fällen befasst:

4.5.1 In BGE 117 IV 209 hatte es einen Fall zu beurteilen, in welchem das Bundesamt für Polizeiwesen auf Ersuchen von Interpol Ankara um Festnahme zum Zwecke der Auslieferung gegen einen türkischen Staatsangehörigen die provisorische Auslieferungshaft verfügte, anschliessend jedoch das formelle türkische Auslieferungsbegehren mit diplomatischer Note ablehnte, ohne dem Betroffenen einen formellen Beschluss über die "Einstellung" des Auslieferungsverfahrens auszustellen. Das Bundesgericht hielt fest, dass ein Auslieferungsverfahren nicht in ein formelles und ein zeitlich vor diesem stattfindendes nicht eigentliches Verfahren unterteilt werden könne; das Auslieferungsverfahren werde bereits mit dem Eingang des Ersuchens um Fahndung und Festnahme zum Zwecke der Auslieferung angehoben. Auch wenn sich bereits bei der Eintretensprüfung gemäss Art. 43 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1) ergebe, dass die im Ersuchen erwähnten Vorwürfe sehr klar als relativ-politische Delikte zu

werten seien, für welche die Auslieferung nicht gewährt werden könne, und die Auslieferung daher mit diplomatischer Note abgelehnt worden sei, sei damit das Auslieferungsverfahren abgeschlossen worden; es liege eine Nichtannahme im Sinne von Art. 27 Abs. 5 IRSG vor und eine Instruktion mit Anhörung des Verfolgten (Art. 52 ff. IRSG) sei in diesem Fall nicht durchzuführen. Dies ändere nichts daran, dass auch mit der Nichtannahme des Ersuchens und Mitteilung der Nichtauslieferung des Beschuldigten mit diplomatischer Note an den ersuchenden Staat das Auslieferungsverfahren materiell abgeschlossen werde. Es sei somit in sinngemässer Anwendung von Art. 62 VStrR eine begründete Feststellungsverfügung über den Abschluss des Auslieferungsverfahrens zu erlassen. Der Verfolgte habe im Hinblick auf allfällige spätere Auslieferungsersuchen am Erlass einer solchen Verfügung ein schützenswertes Interesse, könne er doch damit jederzeit dokumentieren, dass das gegen ihn geführte Verfahren eingestellt wurde und aus welchen Gründen dies geschehen sei. Da die türkischen Behörden jederzeit wieder – in der Schweiz oder in einem anderen Staat – ein Auslieferungsbegehren stellen könnten, sei diese Verfügung für den Verfolgten von erheblicher praktischer Bedeutung (E. 2). Dass der so ausgelegte Art. 62 VStrR dem Schutz des Beschuldigten dient, liegt auf der Hand. Im damals zu beurteilenden Fall war das Auslieferungsverfahren spätestens mit dem Erlass des Auslieferungshaftbefehls unmittelbar nach der Anhaltung des Betroffenen eingeleitet worden. Das Bundesamt hätte in sinngemässer Anwendung von Art. 62 VStrR – nachdem es das formelle Auslieferungsbegehren nicht an die Hand genommen hatte – eine förmliche und begründete Feststellungsverfügung über den Abschluss des Auslieferungsverfahrens erlassen müssen.

4.5.2 Im Urteil des Bundesgerichts 2A.212/2006 vom 9. Oktober 2006 (bzgl. des Sachverhalts vgl. bereits E. 3.4.3 hiervor) bekräftigte das Bundesgericht (u.a. auch mit Verweis auf BGE 117 IV 209), dass sich aus dem sinngemäss anwendbaren Art. 62 VStrR eine Rechtspflicht der Rechtshilfebehörden ergebe, dem Verfolgten auch die (nur) mit diplomatischer Note erfolgte Ablehnung eines Auslieferungsersuchens mitzuteilen (E. 4.2). Eine Orientierungspflicht könnte sich allenfalls auch aus Art. 52 Abs. 1 IRSG (Marginale "Rechtliches Gehör") ergeben, wonach dem Verfolgten und seinem Rechtsbeistand das Auslieferungsersuchen und die dazugehörigen Unterlagen vorgelegt werden. Nachdem diese Bestimmung unter dem 2. Kapitel ("Verfahren") eingefügt wurde, in welchem auch das Ersuchen um

Fahndung und vorläufige Festnahme (Art. 42 IRSG) geregelt ist, dürfte die Vorlagepflicht wohl auch bereits für solche Begehren und nicht erst für formelle Auslieferungsbegehren gelten (E. 4.3). Habe aber die Behörde dem Betroffenen die Ablehnung der Auslieferung bzw. den Abschluss des Auslieferungsverfahrens nicht mitgeteilt, so habe sie somit eine zu Gunsten des Betroffenen geschaffene Schutznorm verletzt (E. 4.4).

4.6 Vorliegend informierte das BJ Interpol Ankara erstmals am 20. Februar 2004, dass sich der Beschwerdeführer 1 in der Schweiz aufhalte, wies aber bereits damals auf die mögliche Verjährung der Straftaten hin. Es teilte Interpol Ankara mehrfach formlos mit, dass es – aufgrund der nach Schweizer Recht eingetretenen Verjährung der dem Beschwerdeführer 1 angelasteten Straftaten – ihn weder verhaften noch ein Auslieferungsverfahren gegen ihn einleiten könne, um dann schliesslich am 17. August 2004 Interpol Ankara endgültig seine Unterstützung zu verweigern. Mit Blick auf die in E. 4.5.1 und 4.5.2 dargelegte bundesgerichtliche Rechtsprechung muss jedoch das Auslieferungsverfahren bereits mit dem Eingang des türkischen Ersuchens vom 20. Februar 2004 als angehoben gelten. Dabei handelte es sich, wie das EFD selber ausführt, ausdrücklich um ein Ersuchen um vorläufige Auslieferungshaft nach Art. 16 Ziff. 1, 3 und 4 des Europäischen Auslieferungsabkommens (SR 0.353.1), welches, wie in dessen Art. 16 Ziff. 3 vorgesehen, durch Interpol übermittelt werden kann. Dass kein förmliches Auslieferungsgesuch nachfolgte, spielt im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle. Wesentlich ist, dass das BJ nicht nur mehrmals mit den türkischen Behörden korrespondierte, sondern auch vom BFF Akten beizog. Es hat sich somit eingehend mit dem türkischen Ersuchen befasst und war sich gewahr, dass die türkischen Behörden nach wie vor die Verhaftung des Beschwerdeführers 1 anstrebten. Damit steht auch fest, dass das Verfahren im Sinn der zitierten Rechtsprechung „angehoben“ war. Obwohl die Ablehnung der Auslieferung entgegen der Konstellation in E. 4.5.2 nicht mit diplomatischer Note erfolgte, drängt sich eine analoge Anwendung von Art. 62 Abs. 2 VStrR auf, und das BJ hätte den Beschwerdeführer 1 über die Einstellung des Verfahrens mit einer begründeten Feststellungsverfügung informieren müssen. Wie bereits in E. 3.3.3 hiervor erwähnt, wäre er nicht ins Ausland gereist, hätte er vom erneuten türkischen Ersuchen Kenntnis erlangt.

Da nach Art. 22 des Europäischen Auslieferungsabkommens auf das Verfahren der Auslieferung und der vorläufigen Auslieferungshaft ausschliesslich das Recht des ersuchten Staates Anwendung findet, soweit im Übereinkommen nichts anderes bestimmt ist, kann die Orientierungspflicht – wie vom Bundesgericht im in E. 4.5.2 erwähnten Entscheid ausgeführt (dort E. 4.3) – auch auf Art. 52 Abs. 1 IRSG gestützt werden.

4.7 Damit hat das BJ durch die unterlassene Orientierung des Beschwerdeführers 1 eine Schutznorm verletzt. Unter diesen Umständen braucht nicht mehr weiter geprüft zu werden, ob die Fahndung durch Interpol den internationalen ordre public verletzt. Ebenso ist irrelevant, ob dies für die Ausschreibung von 1996 und die Löschung von 2001 im RIPOL zutrifft bzw. ob durch die fehlende Mitteilung dieses Eintrags bzw. von dessen Löschung eine Rechtspflicht verletzt worden ist.

5.

5.1 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die Haftungsvoraussetzungen der Adäquanz und der Widerrechtlichkeit erfüllt sind.

5.2 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Regel in der Sache selbst und weist diese nur ausnahmsweise mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurück (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Vorliegend hat die Vorinstanz das Schadenersatzbegehren der Beschwerdeführenden abgewiesen, weil es von mangelnder Kausalität und fehlender Widerrechtlichkeit ausging, ohne zu prüfen, ob ein Schaden vorliegt und ohne auf die geltend gemachten Schadenspositionen einzugehen. Die Sache wird daher zur weiteren Abklärung an die Vorinstanz zurückgewiesen. Dabei hat sie zu berücksichtigen, dass gestützt auf die Ausführungen in E. 3.5 dem Beschwerdeführer 1 auch kein leichtes Selbstverschulden anzulasten und den Beschwerdeführenden daher der gesamte nachgewiesene Schaden zu ersetzen ist. Weiter wird sie zu prüfen haben, ob die zusätzlichen Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Genugtuung an die Beschwerdeführenden gegeben sind (vgl. E. 2.2 hiervor).

6.

Die Beschwerde ist aus diesen Gründen gutzuheissen und die Sache im Sinne der Erwägungen zur neuen Entscheidung über die Begehren um Schadenersatz und Genugtuung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

7.
Vorliegend hat die Vorinstanz – trotz Unterliegen – keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Vertreter der Beschwerdeführenden hat gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der den Beschwerdeführenden gewährten unentgeltlichen Verbeiständung grundsätzlich Anspruch auf Entschädigung aus der Gerichtskasse. Da die Beschwerdeführenden jedoch vollumfänglich obsiegt haben, hat die Vorinstanz an Stelle des Bundesverwaltungsgerichts die Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 64 Abs. 1 und Abs. 2 VwVG). Diese wird aufgrund der Akten (vgl. Art. 14 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) auf Fr. 7'500.- (inkl. Auslagen und MWST) festgesetzt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung vom 28. Januar 2008 wird aufgehoben und die Vorinstanz wird angewiesen, im Sinne der Erwägungen in der Sache neu zu entscheiden.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Die Vorinstanz hat dem Vertreter der Beschwerdeführenden eine Parteientschädigung von Fr. 7'500.- auszurichten.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 643/bd/api; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin: Der Gerichtsschreiber:

Salome Zimmermann Lars Birgelen

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der Staatshaftung können beim Bundesgericht angefochten werden, wenn der Streitwert mindestens Fr. 30'000.- beträgt oder wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheides beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: