[AZA 0]
1A.268/1999/odi

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

24. Januar 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Aemisegger, Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Féraud, Bundesrichter Jacot-Guillarmod und Gerichtsschreiber Bopp.

_____

In Sachen

Y._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Steffen, c/o Isler Steffen Wyss Deplazes, Rechtsanwälte, Kronenstrasse 9, Stäfa,

gegen

Bundesamt für Polizeiwesen,

betreffend
Auslieferung an die Russische Föderation,
Akteneinsicht
(B 98454), hat sich ergeben:

A.- Gestützt auf ein von der Russischen Botschaft in Bern am 26. April 1995 übermitteltes Auslieferungsbegehren und eine dieses ergänzende Note vom 9. Juni 1995 erliess das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) am 31. August 1995 gegen den israelischen Staatsangehörigen Y._____ einen Auslieferungshaftbefehl. Dieser stützte sich auf den von der Staatsanwaltschaft von St. Petersburg am 1. März 1995 ausgestellten Haftbefehl wegen Mitwirkung an einem Diebstahl wertvoller Handschriften.

Der Auslieferungshaftbefehl wurde Y._____ am 20. September 1995 anlässlich seiner Abhörung zum formellen Auslieferungsersuchen eröffnet. Am 23. Oktober 1995 wurde er aus der Untersuchungshaft, in der er sich in Zürich seit dem 3. Mai 1995 im Rahmen des dort hängigen Strafverfahrens befand, entlassen und in Auslieferungshaft versetzt.

Am 1. Februar 1996 wurde Y._____ aus der Auslieferungshaft entlassen, nachdem er sich mit den vom BAP für eine Haftentlassung formulierten Bedingungen einverstanden erklärt hatte. Mit Verfügung desselben Tages sistierte das BAP das Auslieferungsverfahren. Hiefür wie auch für die Haftentlassung war massgebend, dass hinsichtlich der von Russland geltend gemachten Straftaten auch im Kanton Zürich ein Strafverfahren eröffnet worden war. Dieses Verfahren ist weiterhin hängig.

Im Zusammenhang mit einer am 22. September 1995 erfolgten Pressemitteilung in Bezug auf den Verfolgten wurde gegen den BAP-Pressesprecher Folco Galli am 14. November 1995 eine Strafanzeige wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses sowie wegen Ehrverletzung erhoben. Das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sistierte das diesbezügliche Strafverfahren, um die erhobenen Vorwürfe zunächst unter aufsichtsrechtlichen Aspekten zu prüfen. In Anbetracht dessen stellte der mit der Sache befasste Untersuchungsrichter von Bern das Strafverfahren gegen Folco Galli am 17. Januar 1996 ein. Mit Entscheid vom 24. April 1997 gab das EJPD der Strafanzeige als Aufsichtsbeschwerde keine Folge und verweigerte in Bezug auf den genannten Beamten die Ermächtigung zur Strafverfolgung. Eine von Y._____ hiergegen geführte Verwaltungsgerichtsbeschwerde hiess das Bundesgericht mit Urteil vom 26. Mai 1997 gut, und gleichzeitig erteilte das Gericht die verlangte

Ermächtigung zur Strafverfolgung. Das entsprechende Strafverfahren ist seither beim zuständigen bernischen Gerichtspräsidenten hängig.

Mit Schreiben vom 17. März, 20. April und 4. Mai 1998 verlangte der Rechtsbeistand von Y._____ Einsicht in die Akten des beim BAP hängigen Verfahrens B 98454 betreffend Rechtshilfe- und Auslieferungsgesuch der russischen Behörden. Das BAP entsprach dem Gesuch am 12. Mai 1998 insofern, als es dem Anwalt gewisse Akten aus dem fraglichen Dossier zur Einsichtnahme zustellte, so insbesondere auch das Auslieferungsbegehren mit den dieses ergänzenden Dokumenten, wobei es aber nach seinen Angaben namentlich die internen Notizen nicht herausgab.

Mit Schreiben vom 15. Juli 1998 teilte der Rechtsbeistand von Y._____ dem BAP mit, er könne sich nicht damit einverstanden erklären, dass ihm von offenbar 262 Aktenstücken des Dossiers B 98454 insgesamt 179 vorenthalten worden seien; gestützt auf Art. 26 VwVG sei ihm vollständige Akteneinsicht zu gewähren; insbesondere seien ihm auch zwei ihm bisher vorenthaltene Protokolle von am 27. September und 13. November 1998 erfolgten Besprechungen bei der Bezirksanwaltschaft Zürich herauszugeben.
Am 23. Juli 1998 erliess das BAP eine beschwerdefähige Zwischenverfügung gemäss Art. 44 VwVG, wonach eine weitergehende Akteneinsicht im vorliegenden Fall nicht möglich sei. Zur Begründung führte es unter Bezugnahme auf Art. 26 VwVG an, die nichtedierten Dokumente beträfen einerseits Drittpersonen, bzw. anderseits handle es sich dabei um interne Notizen, Notizen über Telefongespräche und Arbeitsunterlagen, die praxisgemäss nicht herauszugeben seien. Hinsichtlich der genannten Besprechungsprotokolle verwies das BAP Y._____ an die zuständige federführende Behörde, d.h. an die Bezirksanwaltschaft Zürich. Die Verfügung wurde mit der Rechtsmittelbelehrung versehen, dass gegen sie nach Art. 44 VwVG innerhalb von 30 Tagen die Verwaltungsbeschwerde an den Beschwerdedienst des EJPD offen stehe.

B.- Gegen die Verfügung vom 23. Juli 1998 beschwerte sich Y._____ mit Eingabe vom 24. August 1998 der Rechtsmittelbelehrung entsprechend beim EJPD mit dem Begehren, das BAP sei zu verpflichten, ihm vollumfänglich Akteneinsicht in die Unterlagen des Verfahrens B 98454 zu gewähren. Er machte geltend, für die Prüfung der Frage des Umfangs des Einsichtsrechts sei einzig massgebend, ob die Akten verfahrensrelevant seien. Insbesondere auch in Bezug auf die beiden genannten Besprechungen bei der Bezirksanwaltschaft Zürich sei festzustellen, dass dort neben dieser Behörde auch Vertreter der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich sowie der Kantons- und der Bundespolizei zugegen gewesen seien; entsprechend sei davon auszugehen, dass die damaligen Sitzungen für das Verfahren vor dem BAP von Bedeutung gewesen seien. Er habe Grund zur Annahme, dass dies auch für andere ihm vorenthaltene Dokumente gelten müsse. Da Akteneinsicht dem Grundsatze nach immer zu gewähren sei, seien ihm, dem Beschwerdeführer, zumindest alle Protokolle und Dokumente von Behördenherauszugeben, die im Zusammenhang mit dem Verfahren des BAP stünden.
Mit Stellungnahme vom 19. Oktober 1998 beantragte das BAP dem EJPD-Beschwerdedienst, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei. Von einer Beweisvereitelung könne nicht die Rede sein. Ein B-Dossier, um das es vorliegend gehe, könne mehrere Verfahren und auch mehrere Personen betreffen, wie dies denn auch hier der Fall sei. Es sei nochmals festzustellen, dass dem Beschwerdeführer alle für ihn selber bzw. für einen im Auslieferungsverfahren zu treffenden Entscheid wesentlichen Dokumente zur Einsichtnahme herausgegeben worden seien. In Bezug auf andere Personen betreffende Dokumente könne eine Einsichtnahme nicht bewilligt werden (Art. 27 VwVG). Interne Arbeitsunterlagen seien wie schon ausgeführt praxisgemäss nicht herauszugeben. Und hinsichtlich der Zürcher Protokolle sei - wie auch schon erwähnt - die dortige Bezirksanwaltschaft federführend gewesen; nur in deren Kompetenz und nicht in derjenigen des BAP liege es zu entscheiden, inwiefern die Interessen des zürcherischen Strafverfahrens schützenswert und die fraglichen Protokolle daher dem Beschwerdeführer nicht offen zu legen seien.

Mit Schreiben vom 26. November 1999 überwies das EJPD die Beschwerde vom 24. August 1998 an das Bundesgericht, dies in Anwendung von Art. 8 Abs. 1 VwVG. Zur Begründung wies es darauf hin, es habe erst kürzlich, im Anschluss an ähnlich gelagerten Fällen, wahrgenommen, dass die Beschwerde in den Zuständigkeitsbereich des Bundesgerichts falle; da das Auslieferungsverfahren immer noch hängig und eine Gabelung des Rechtsmittelweges zu vermeiden sei, sei auch die vorliegende, gegen eine im Auslieferungsverfahren ergangene Zwischenverfügung gerichtete Beschwerde durch das Bundesgericht zu beurteilen.

Dem Beschwerdeführer und dem BAP wurde Gelegenheit eingeräumt, sich zu diesem Schreiben des EJPD-Beschwerdedienstes vom 26. November 1999 zu äussern. Mit Eingabe vom 15. Dezember 1999 beklagte sich der Beschwerdeführer über die andauernde weitgehende Verweigerung des Akteneinsichtsrechts, und er bestätigte den Antrag, es sei ihm vollumfängliche Einsicht in die Dokumente des Verfahrens B 98454 zu gewähren. Das BAP hat sich zum genannten Schreiben nicht vernehmen lassen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Die vorliegende Beschwerde vom 24. August 1998 richtet sich gegen die Akteneinsichtsverfügung des BAP vom 23. Juli 1998.

Der ihm erteilten Rechtsmittelbelehrung entsprechend wandte sich der Beschwerdeführer damals am letzten Tag der ihm genannten Frist von 30 Tagen an das EJPD, um die durch das BAP verfügte teilweise Verweigerung des Akteneinsichtsrechts zu beanstanden. Er rügt - wie erwähnt -, dass das BAP sich jedenfalls bis anhin weigert, ihn im Hinblick auf eine allfällige Auslieferungsbewilligung alle Dokumente des Dossiers B 98454 einsehen zu lassen. Dieses Vorgehen des BundesamtesbezeichneteralsBeweisvereitelung.

Das EJPD seinerseits hat die Beschwerde vom 24. August 1998 inzwischen gestützt auf Art. 8 Abs. 1 VwVG zuständigkeitshalber an das Bundesgericht zur weiteren Behandlung und Beurteilung übermittelt.

Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Beschwerde zulässig ist, prüft das Bundesgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 125 I 253 E. 1a und 412 E. 1a, 125 II 293 E. 1a, mit Hinweisen).
2.- Nach Art. 55 Abs. 1 IRSG entscheidet das BAP über die Auslieferung des Verfolgten. Gestützt auf das IRSG ergangene Verfügungen erstinstanzlicher Bundes- oder letztinstanzlicher kantonaler Behörden unterliegen, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, der Verwaltungsgerichtsbeschwerde direkt an das Bundesgericht (Art. 25 Abs. 1 IRSG). Zwischenverfügungen sind ebenfalls mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar, wenn diese wie im vorliegenden Fall gegen die Endverfügung zulässig ist (e contrario Art. 101 lit. a OG).

Das Auslieferungsverfahren in Bezug auf den Beschwerdeführer ist zwar derzeit sistiert, aber nach wie vor hängig. Das den Umfang des Akteneinsichtsrechts bestimmende Schreiben des BAP vom 23. Juli 1998 stellt somit eine Zwischenverfügung im Sinne von Art. 45 Abs. 1 und 2 VwVG dar, die selbständig anfechtbar ist (Art. 45 Abs. 2 lit. e VwVG). Eine gegen eine solche Verfügung gerichtete Beschwerde folgt grundsätzlich dem selben Rechtsmittelweg wie die Hauptsache (s. BGE 122 II 211 E. 1c, mit Hinweisen).

Zwar hat das am 1. Februar 1997 in Kraft getretene revidierte Rechtshilfegesetz die Zulässigkeit der Beschwerde gegen Zwischenverfügungen eingeschränkt (Art. 80e ff. IRSG). Die entsprechenden Bestimmungen betreffen jedoch nicht den zweiten Teil des Gesetzes (”Auslieferung”), sondern nur den dritten Teil (”Andere Rechtshilfe”).

Demgemäss ist gegen die vom BAP am 23. Juli 1998 getroffene Zwischenverfügung nicht Verwaltungsbeschwerde an das EJPD zu erheben. Vielmehr ist nach dem Gesagten die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht jedenfalls dem Grundsatze nach zulässig, wie der Beschwerdedienst des Departementes zutreffend erkannt hat.

3.- Laut der der Verfügung vom 23. Juli 1998 beigefügten Rechtsmittelbelehrung stand dem Beschwerdeführer eine Frist von 30 Tagen offen, innert der er das Vorgehen des BAP zu beanstanden hatte. Damit übersah das Bundesamt, dass eine Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung nach Art. 50 VwVG innert zehn und nicht 30 Tagen zu erheben ist, wie dies nach Art. 106 Abs. 1 OG auch für eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Zwischenverfügung gilt. Gemäss einem aus dem Prinzip von Treu und Glauben fliessenden und in Art. 107 Abs. 3 OG ausdrücklich verankerten Grundsatz des öffentlichen Prozessrechts darf jedoch einer Partei aus einer fehlerhaften behördlichen Rechtsmittelbelehrung kein Nachteil erwachsen (s. BGE 124 I 255 E. 1a, mit Hinweisen).

Demnach vermag dem Beschwerdeführer der Umstand nicht zu schaden, dass er seine Beschwerde erst am 24. August 1998 (Montag) und damit - in Berücksichtigung von Art. 32 OG - am letzten Tag der ihm angegebenen Frist von 30 Tagen der Post übergeben hat. Ebenso wenig schadet ihm die entsprechend der Rechtsmittelbelehrung erfolgte Zustellung an das EJPD, war dieses doch nach Art. 8 Abs. 1 VwVG von Amtes wegen gehalten, die Beschwerde an das nach dem Gesagten zu Recht als zuständig erachtete Bundesgericht zu senden.

Es liesse sich allerdings fragen, ob der Beschwerdeführer die für eine Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung massgebende Frist von zehn Tagen verschuldet verpasste. Denn wer die Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung erkannte oder bei zumutbarer Sorgfalt hätte erkennen müssen, kann sich nicht auf den genannten Grundsatz von Treu und Glauben berufen, wobei aber nur eine grobe prozessuale Unsorgfalt der betroffenen Partei oder ihres Anwaltes eine falsche Rechtsmittelbelehrung aufzuwiegen vermag (BGE 124 I 255 E. 1a/aa, mit Hinweisen). Wie es sich diesbezüglich im vorliegenden Fall verhält, kann jedoch offen bleiben, weil auf die Beschwerde ohnehin aus andern Gründen nicht einzutreten ist, wie nachfolgend auszuführen ist.

4.- Auch wenn die Fehlerhaftigkeit der Rechtsmittelbelehrung, vorliegend also die mangelhafte Angabe hinsichtlich Frist und Rechtsmittelinstanz, für den Beschwerdeführer keinen Nachteil zu bewirken vermag, hat das Bundesgericht auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen frei zu prüfen (oben E. 1).

Angefochten ist - wie ausgeführt - eine im Sinne von Art. 45 Abs. 2 lit. e VwVG ergangene Zwischenverfügung über die (teilweise) Verweigerung der Akteneinsicht in einem Auslieferungsverfahren. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Zwischenverfügung ist nur unter der Voraussetzung zulässig, dass diese einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VwVG). Der nicht wieder gutzumachende Nachteil muss auch in den in Art. 45 Abs. 2 VwVG ausdrücklich genannten Fällen vorliegen (BGE 122 II 211 E. 1c, 120 Ib 97 E. 1c, 116 Ib 344 E. 1c, s. auch BGE vom 23. November 1998 in ASA 68 174). Anders als im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde genügt jedoch bereits ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Abänderung der Zwischenverfügung. Der nicht wieder gutzumachende Nachteil muss nicht rechtlicher Natur sein, vielmehr reicht auch ein bloss wirtschaftliches Interesse aus, sofern es dem Beschwerdeführer bei der Anfechtung einer Zwischenverfügung nicht lediglich darumgeht, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern (BGE 120 Ib 97 E. 1c, 116 Ib 344 E. 1c).

Einen derartigen Nachteil erleidet der Beschwerdeführer durch die beanstandete Nichtgewährung der Akteneinsicht nicht. Die Frage, ob es mit Art. 26 ff. VwVG vereinbar ist, ihm im Hinblick auf eine allfällige Auslieferungsbewilligung zumindest derzeit die Einsicht in einen Teil des BAP- Dossiers B 98454 vorzuenthalten, kann dem Bundesgericht ohne weiteres noch im Anschluss an den Endentscheid im Auslieferungsverfahren unterbreitet werden. Soweit ein allfälliger prozessualer Mangel im Verfahren vor Bundesgericht nicht geheilt werden könnte, müsste ein für den Beschwerdeführer nachteiliger Endentscheid des Bundesamtes aufgehoben und die Sache zur Gewährung der Akteneinsicht und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen werden. Abgesehen von der damit verbundenen Verfahrensverzögerung, die nach dem Gesagten nicht ausreicht, ist kein Nachteil erkennbar, der auf diese Weise nicht behoben werden könnte. Eine selbständige Anfechtung des Entscheids über die Verweigerung der Akteneinsicht drängt sich im vorliegenden Fall umso weniger auf, als sich die vom Beschwerdeführer gerügte Verletzung des Akteneinsichtsrechts abschliessend nur zusammen mit einer allfälligen Auslieferungsbewilligung des BAP beurteilen lässt. Vor dem Erlass
dieses Entscheids steht nämlich nicht fest, ob das BAP zum Nachteil des Beschwerdeführers auf diesem bis anhin nicht zugänglich gemachte Aktenstücke abstellen will. Aus diesen Gründen erweist sich die Beschwerde als unzulässig.

5.- Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000. – wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.- Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Bundesamt für Polizeiwesen und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, Beschwerdedienst, schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 24. Januar 2000

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: