

100.2018.1U
STN/KIB

Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 24. Juni 2020

Verwaltungsrichter Stohner, präsidierendes Mitglied
a.o. Verwaltungsrichterin Baerfuss Klossner, Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Straub

A. _____
vertreten durch Rechtsanwalt ...
Beschwerdeführer

gegen

Kanton Bern
handelnd durch die Sicherheitsdirektion, Kramgasse 20, 3011 Bern
Beschwerdegegner

betreffend Staatshaftung (Verfügung der Polizei- und Militärdirektion des
Kantons Bern vom 5. Dezember 2017; 2016.POM.620)



Sachverhalt:

A.

Das Regionalgericht Emmental-Oberaargau verurteilte A._____ am 22. Juni 2012 u.a. zu einer stationären Suchtbehandlung nach Art. 60 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0). Die Massnahme wurde am 5. Februar 2015 gerichtlich um ein Jahr bis zum 27. Februar 2016 verlängert. A._____ wurde am 5. April 2016 aus der Haft entlassen.

B.

Mit Eingabe vom 7. November 2016 stellte A._____ bei der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (POM; heute: Sicherheitsdirektion des Kantons Bern [SID]) ein Staatshaftungsgesuch betreffend Haftentschädigung. Er beantragte, ihm seien infolge Inhaftierung ohne Rechtstitel vom 28. Februar 2016 bis 5. April 2016 Schadenersatz von Fr. 2'795.20 und eine Genugtuung von Fr. 11'400.--, beides zuzüglich Zins von 5 % seit dem 28. Februar 2016, zu bezahlen. Am 18. Januar 2017 stellte A._____ zudem ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege. Mit Verfügung vom 5. Dezember 2017 wies die POM das Staatshaftungsgesuch ab; das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege hiess sie gut und ordnete ihm seinen Rechtsvertreter amtlich bei.

C.

Dagegen hat A._____ am 29. Dezember 2017 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und beantragt, die Verfügung der POM vom 5. Dezember 2017 sei aufzuheben, eventuell sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen. In der Sache erneuerte er die im Staatshaftungsgesuch gestellten Anträge. Zugleich stellt er ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung seines Rechtsvertreters als amtlicher Anwalt für das verwaltungsgerichtliche Verfahren.

Mit Blick auf das gegen Mitarbeitende der POM geführte Strafverfahren blieb das verwaltungsgerichtliche Verfahren bis zum 17. Juli 2019 sistiert. Am 27. Februar 2020 hat das Verwaltungsgericht dem Obergericht des Kantons Bern die Angelegenheit für einen Meinungsaustausch unterbreitet und vorläufig die Ansicht vertreten, für die Beurteilung der Streitigkeit seien die Strafgerichte zuständig. Dieser Beurteilung hat sich das Obergericht am 13. Mai 2020 angeschlossen.

Erwägungen:

1.

1.1 Gemäss Art. 74 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) beurteilt das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen, soweit kein Ausschlussgrund gemäss Art. 75-77 VRPG gegeben ist. Der Beschwerdeführer stellte bei der POM ein Staatshaftungsbegehren gestützt auf Art. 100 des Personalgesetzes vom 16. September 2004 (PG; BSG 153.01). Die POM hat ihre Zuständigkeit bejaht und der Beschwerdeführer erhebt entsprechend der Rechtsmittelbelehrung in der angefochtenen Verfügung Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Er führt aus, die angefochtene Verfügung stütze sich auf öffentliches Recht und es liege kein Ausschlussgrund gemäss Art. 75 ff. VRPG vor. Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 3 Abs. 4 und Art. 20a VRPG; BVR 2013 S. 582 E. 1.2).

1.2 Bei Kompetenzkonflikten nach Art. 8 VRPG urteilt das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Diese Regelung gilt jedoch nicht im Fall von Weiterleitungen nach Art. 4 VRPG (BVR 2013 S. 582 E. 1.4). Da der Streitwert unter Fr. 20'000.-- liegt, fällt der Entscheid grundsätzlich in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 GSOG). Die rechtlichen

Verhältnisse rechtfertigen indes eine Beurteilung in Dreierbesetzung (vgl. Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 GSOG).

2.

Das Verwaltungsgericht hat die Zuständigkeit der Strafgerichte im Meinungsaustausch mit dem Obergericht im Wesentlichen wie folgt begründet:

2.1 Das Regionalgericht Emmental-Oberaargau verurteilte den Beschwerdeführer am 22. Juni 2012 u.a. zu einer stationären Suchtbehandlung nach Art. 60 StGB. Die Massnahme wurde am 5. Februar 2015 um ein Jahr bis zum 27. Februar 2016 verlängert. Am 4. Februar 2016 stellte die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug (ASMV; heute: Bewährungs- und Vollzugsdienste [BVD]) des Amtes für Freiheitsentzug und Betreuung (heute: Amt für Justizvollzug [AJV]) der POM beim Regionalgericht Emmental-Oberaargau gestützt auf Art. 62c Abs. 6 StGB Antrag auf Aufhebung der stationären Suchtbehandlung nach Art. 60 StGB und Anordnung einer stationären therapeutischen Massnahme nach Art. 59 StGB (Akten ASMV pag. 1355 ff.). Das Regionalgericht Emmental-Oberaargau teilte der ASMV mit Schreiben vom 26. Februar 2016 mit, es sehe keinen Rechtstitel, unter dem es den Betroffenen nach dem 27. Februar 2016 in Haft belassen könne (Akten ASMV pag. 1400 f.). Am 29. Februar 2016 stellte der Beschwerdeführer bei der ASMV ein Haftentlassungsgesuch, das diese am 1. März 2016 dem Regionalgericht Emmental-Oberaargau weiterleitete (Akten ASMV pag. 1408). Dieses verneinte (erneut) seine Zuständigkeit zur Behandlung des Haftentlassungsgesuchs (Akten ASMV pag. 1424). Am 31. März 2016 wies das Obergericht – auf aufsichtsrechtliche Anzeige der ASMV hin – das Regionalgericht Emmental-Oberaargau an, das Haftentlassungsgesuch des Beschwerdeführers vom 29. Februar 2016 analog Art. 230 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) unverzüglich einem anfechtbaren materiellen Entscheid zuzuführen (Akten ASMV pag. 1494 f.). Mit Entscheid im nachträglichen Verfahren gemäss Art. 363 ff. StPO vom 1. April 2016 trat das Regionalgericht Emmental-Oberaargau auf das Gesuch der ASMV vom 4. Februar 2016 nicht ein (Akten ASMV pag. 1497 ff.). Dieser

Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Am 5. April 2016 verfügte das Regionalgericht Emmental-Oberaargau die sofortige Haftentlassung des Beschwerdeführers (Akten ASMV pag. 1513 f.).

2.2 Im Staatshaftungsrecht gelten folgende Zuständigkeiten: Begehren gegen den Kanton auf Schadenersatz oder Genugtuung sind bei der Direktion einzureichen, in deren Aufgabenbereich sich der anspruchsbegründende Sachverhalt ereignet hat. Die betroffene Direktion erlässt über die streitigen Ansprüche eine Verfügung (vgl. Art. 104 Abs. 1 und 2 PG), welche der Beschwerde an das Verwaltungsgericht unterliegt (Art. 104 Abs. 3 PG i.V.m. Art. 74 ff. VRPG). Indes gehen Entschädigungsansprüche nach der StPO als *lex specialis* denjenigen nach Staatshaftungsrecht – welches nur subsidiär zur Anwendung gelangen kann – vor. Gemäss Art. 416 StPO gelten die Bestimmungen des 10. Titels (Verfahrenskosten, Entschädigung und Genugtuung; Art. 416-436 StPO) für alle Verfahren gemäss StPO, mithin auch in den Verfahren bei selbständigen nachträglichen Entscheiden des Gerichts nach Art. 363 ff. StPO. Die Möglichkeiten der Kostenaufgabe und die Ansprüche auf Entschädigung und Genugtuung im Zusammenhang mit Strafverfahren sind in der StPO abschliessend geregelt. Solche Ansprüche der Verfahrensbeteiligten können weder gegen den Bund oder die Kantone noch gegen die handelnden Staatsangestellten oder Magistratspersonen nach weiteren Haftungsnormen des privaten oder öffentlichen Rechts des Bundes oder der Kantone geltend gemacht werden (Grundsatz der Ausschliesslichkeit bzw. der Exklusivwirkung der strafprozessualen Kosten- und Entschädigungsregeln). Werden solche Ansprüche nicht im Strafverfahren geltend gemacht, sind sie verwirkt; die Verwirkung tritt allerdings nur ein, wenn die betroffene verfahrensbeteiligte Person Gelegenheit hatte, ihre Ansprüche anzumelden. Art. 5 Ziff. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) räumt keine über Art. 429 ff. StPO hinausgehenden Ansprüche ein und eröffnet keine Wege der Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen ausserhalb der StPO (BGE 142 IV 245 E. 4.2 [Pra 106/2017 Nr. 14]; Thomas Domeisen, in Niggli/Heer/Wiprächtiger [Hrsg.], Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Aufl. 2014, vor Art. 416-436 N. 8 ff. und Art. 416 N. 3; Schmid/Jositsch, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, 3. Aufl. 2017, S. 785 ff.; Yvonna Griesser, in Donatsch/Hansjakob/Lieber [Hrsg.], Kom-

mentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2. Aufl. 2014, Art. 416 N. 2; Niklaus Oberholzer, Grundzüge des Strafprozessrechts, 3. Aufl. 2012, N. 1687; vgl. auch Wehrenberg/Frank, in Niggli/Heer/Wiprächtiger [Hrsg.], Schweizerische Strafprozessordnung, 2. Aufl. 2014, Art. 431 N. 3d; siehe ferner bereits Reto Feller, Das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes im Staatshaftungsrecht, Diss. Bern 2006, S. 150, wonach sich darin die prozessökonomisch sinnvolle Tendenz manifestiert, das Verfahren um Ausrichtung einer Entschädigung für unrechtmässigen und ungerechtfertigten Freiheitsentzug in der Hand des Strafgerichts zu vereinigen).

2.3 Es ist erstellt und unbestritten, dass die Vollzugsbehörde, d.h. die ASMV, am 4. Februar 2016 beim Regionalgericht Emmental-Oberaargau in Anwendung von Art. 62c Abs. 6 StGB einen Antrag auf Aufhebung der Massnahme nach Art. 60 StGB und Anordnung einer stationären therapeutischen Massnahme nach Art. 59 StGB gestellt hat. Über diesen Antrag hatte das Regionalgericht Emmental-Oberaargau mit selbständigem nachträglichen Entscheid im Verfahren nach Art. 363 ff. StPO zu befinden. Das Regionalgericht Emmental-Oberaargau hat seine Zuständigkeit insoweit denn auch ausdrücklich anerkannt und am 1. April 2016 unter ausdrücklichem Verweis auf Art. 363 StPO entschieden. Die Kosten- und Entschädigungsfolgen hat es in Anwendung von Art. 422 ff. StPO geregelt, ohne sich indes zu allfälligen Schadenersatz- und Genugtuungsansprüchen des Beschwerdeführers wegen unrechtmässigem oder ungerechtfertigtem Freiheitsentzug zu äussern (Akten ASMV pag. 1497 ff., insb. pag. 1501). Dieser Entscheid ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Auf das Verfahren nach Art. 363 ff. StPO finden nach dem Gesagten die Art. 417-436 StPO Anwendung (vgl. Art. 416 StPO); einschlägig sind mithin insbesondere Art. 429 ff. StPO. Für die Beurteilung allfälliger Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche sind damit die Strafbehörden zuständig (vgl. BGer 1B_351/2012 vom 20.9.2012, in Pra 101/2012 Nr. 134 E. 2.3.2, 1B_270/2017 vom 28.7.2017 E. 7; jüngst ferner BGE 1B_111/2020 vom 31.3.2020 E. 1 mit weiteren Hinweisen), d.h. im vorliegenden Fall das Regionalgericht Emmental-Oberaargau. Für eine subsidiäre Anwendung des Staatshaftungsrechts besteht hingegen kein Raum. Ob die vom Beschwerdeführer geltend gemachten Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche

verwirkt sind, ist eine materielle Frage, die von der zuständigen Strafbehörde zu beurteilen ist.

3.

3.1 Zusammenfassend ist die Zuständigkeit der Verwaltungs(justiz)-behörden zur Beurteilung des strittigen Haftungsbegehrens zu verneinen und diejenige der Strafgerichte zu bejahen. Das Staatshaftungsgesuch ist in Anwendung von Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 VRPG an das Regionalgericht Emmental-Oberaargau weiterzuleiten. Ein formloses (einfaches) Weiterleiten scheidet hier freilich aus, weil der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer mit seinem Staatshaftungsbegehren nach Art. 100 PG und der Beschwerdebegründung zu erkennen gegeben hat, dass er die Angelegenheit durch das angerufene Gericht behandelt haben will (vgl. vorne E. 1.1). Es liegt damit ein Kompetenzkonflikt zwischen der Partei und der Behörde vor, weshalb die Weiterleitung der Sache mit der förmlichen Feststellung der Unzuständigkeit der Verwaltungs(justiz)behörden zu verbinden ist (vgl. BVR 2013 S. 582 E. 2.5; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 4 N. 6). Die Verfügung der POM vom 5. Februar 2017 ist (samt Kostenschluss) wegen offensichtlicher Unzuständigkeit gemäss Art. 40 Abs. 2 VRPG von Amtes wegen zu kassieren (vgl. auch BVR 2019 S. 400 E. 3.2 und 5.1).

3.2 Der Beschwerdeführer unterliegt im Kompetenzkonfliktverfahren zwischen Partei und Behörde und wird deshalb an sich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG; vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 107 N. 7). Zuzufolge besonderer Umstände sind indes keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG; vgl. insoweit auch BVR 2013 S. 536 E. 3.5). Dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer steht kein Parteikostenersatz zu, da er unterliegt und im Übrigen auch den zur Aufhebung des Verfahrens führenden Mangel nicht gerügt hat (Art. 108 Abs. 3 VRPG; vgl. BVR 2004 S. 37 E. 3). Sein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist wegen Aussichtslosigkeit abzuweisen (Art. 111 Abs. 1 Bst. b VRPG), soweit es nicht gegenstandslos geworden ist (Verzicht auf das Erheben von Verfahrenskosten; Art. 39

Abs. 1 VRPG). Die Verwaltungs(justiz)behörden sind offensichtlich unzuständig. Mit der Kassation ist auch die Verfahrens- und Parteikostenverlegung der Vorinstanz aufgehoben. Für das Verwaltungsverfahren vor der POM sind ebenfalls keine Verfahrenskosten zu erheben und keine Parteikosten zu sprechen (Art. 107 VRPG). Das vom Beschwerdeführer im Zusammenhang mit seinem Staatshaftungsbegehren gestellte Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist an das Regionalgericht Emmental-Oberaargau weiterzuleiten.

4.

Das vorliegende Urteil regelt die Zuständigkeit endgültig, weil weder das Obergericht noch das Regionalgericht Emmental-Oberaargau im Verfahren nach Art. 4 Abs. 3 VRPG zusätzlich einen Entscheid über die Zuständigkeit zu fällen haben. Das Urteil stellt daher, wiewohl es das Verfahren insgesamt nicht abschliesst, einen kantonal letztinstanzlichen Zwischenentscheid über die Zuständigkeit im Sinn von Art. 92 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) dar (vgl. BGE 136 I 80 E. 1.2). Es wird daher mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen (zum Ganzen BVR 2013 S. 582 E. 4). Zutreffendes Rechtsmittel dürfte die Beschwerde in Strafsachen nach Art. 78 ff. BGG sein, da der Rechtsweg jenem der Hauptsache folgt (vgl. BGE 133 III 645 E. 2.2; Felix Uhlmann, in Basler Kommentar, 3. Aufl. 2018, Art. 92 BGG N. 12); dies dürfte auch für die Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen gelten.

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Zuständigkeit der Verwaltungs(justiz)behörden wird verneint, diejenige der Strafgerichte wird bejaht.
2. Das Staatshaftungsgesuch vom 7. November 2016 und das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege vom 18. Januar 2017 (je mit Beilagen) werden zur weiteren Behandlung an das Regionalgericht Emmental-Oberaargau weitergeleitet.
3. Die Verfügung der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern vom 5. Dezember 2017 wird von Amtes wegen aufgehoben.
4. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Verfahren vor Verwaltungsgericht wird abgewiesen, soweit es nicht gegenstandslos geworden ist.
5. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und für das vorinstanzliche Verfahren werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
6. Zu eröffnen:
 - Beschwerdeführer
 - Sicherheitsdirektion des Kantons Bern
 - Regionalgericht Emmental-Oberaargau (mit Beilagen gemäss Ziff. 2 [Originale])und mitzuteilen:
 - Obergericht des Kantons Bern (ad Verfahren GL 20 67)

Das präsidierende Mitglied:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Zwischenentscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in Strafsachen gemäss Art. 39 ff., 78 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.