



Urteil vom 31. August 2017

Besetzung

Richterin Christine Ackermann (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

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

Gegenstand

Schadenersatz- und Genugtuungsbegehren.

Sachverhalt:**A.**

Die am (...) in (Ausland) geborene und heute in (Ausland) wohnhafte A. _____, ursprünglich (...), heute (...) Staatsangehörige, reiste erstmals im Jahr (...) zusammen mit ihrer Mutter in die Schweiz ein. Im Jahr (...) begann sie nach bestandener eidgenössischer Maturitätsprüfung ein Studium an der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität (...).

Nach einem Aufenthalt im Ausland kehrte A. _____ im Herbst 1986 in die Schweiz zurück und nahm sich in (...) ein Zimmer. Am (...) 1987 wurde sie in die (psychiatrische Klinik) eingewiesen; sie hatte sich verfolgt gefühlt und einen zunehmend verwirrten Eindruck gemacht. In der Universitätsklinik wurde A. _____ wegen des Verdachts auf eine Psychose zwangsweise mit einem Neuroleptikum behandelt. Die Klinik nahm zudem über die (...) Behörden Kontakt mit der zwischenzeitlich wieder in (Ausland) lebenden Mutter auf, die eine Rückkehr der Tochter nach (...) wünschte. Am (...) 1987 trat A. _____ aus der Klinik aus.

Am (...) 1987 begab sich A. _____ in der Stadt (...) auf einen Polizeiposten. Sie machte offenbar verwirrende Angaben über den Diebstahl ihres Autos bzw. Führerausweises, weshalb sie festgehalten und der Notfallpsychiater beigezogen wurde. Dieser wies A. _____ wegen des Verdachts auf eine paranoide Wahnvorstellung in die (psychiatrische Klinik) (Kanton [...]) ein. In der Klinik in (...) wurde A. _____, nachdem sie zwischenzeitlich aus der Klinik entwichen und dorthin zurückgebracht worden war, aufgrund einer paranoiden Schizophrenie medikamentös behandelt und am (...) 1987 zur weiteren psychiatrischen Behandlung nach (Ausland) gebracht.

B.

Im Jahr (...) wanderte A. _____ nach (Ausland) aus und erhielt 1997 die (...) Staatsbürgerschaft. Im selben Jahr reiste sie erneut in die Schweiz ein und studierte zunächst in (...) Wirtschaftswissenschaften und ab dem Jahr (...) in (...) Rechtswissenschaften. Im Jahr (...) wurde sie wegen Bedürftigkeit aus der Schweiz weggewiesen, woraufhin sie nach (Ausland) zurückkehrte.

C.

Am 28. September 2007 meldete sich A. _____ zum Bezug einer schweizerischen Invalidenrente an. Der Anmeldung legte sie unter anderem ein

Arztzeugnis bei, wonach sie unter paranoider Schizophrenie leidet. Mit Verfügung vom 4. März 2014 der IV-Stelle für Versicherte im Ausland (IVSTA) erhielt A._____ rückwirkend ab dem 1. Juli 2008 entsprechend ihrer Beitragsleistung eine ganze Invalidenrente zugesprochen.

Gegen die Verfügung der IVSTA erhob A._____ mit Schreiben vom 14. Mai 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragte sinngemäss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und es sei ihr (als Schadenersatz) eine höhere, existenzsichernde monatliche Rente von zumindest Fr. 3'300.– sowie eine Genugtuung in der Höhe von Fr. 60'000.– zuzusprechen. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, die zugesprochene Rente der Invalidenversicherung (IV) reiche auch zusammen mit der Rente, welche sie von der (...) Sozialversicherung erhalte, nicht zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts aus. Die niedrige Beitragsleistung an die IV und die eingetretene wirtschaftliche Situation seien auf die unrechtmässige Unterbringung in einer psychiatrischen Anstalt sowie die unrechtmässige Ausschaffung aus der Schweiz im Jahr 1987 zurückzuführen, weshalb die Schweizerische Eidgenossenschaft ihr gegenüber schadenersatzpflichtig sei.

Das Bundesverwaltungsgericht nahm die Eingabe vom 14. Mai 2014 entsprechend seiner funktionalen Zuständigkeit als sozialversicherungsrechtliche Beschwerde entgegen. Mit Urteil C-2832/2014 vom 26. Mai 2016 wies es die gegen die Verfügung der IVSTA vom 4. März 2014 gerichtete Beschwerde ab und leitete die an das Bundesverwaltungsgericht gerichteten Eingaben von A._____ zwecks Beurteilung von deren Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) weiter. Das erwähnte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen.

D.

Das EFD erläuterte A._____ mit Schreiben vom 7. Juni 2016 in den Grundzügen die Voraussetzungen für eine Haftung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und gab ihr Gelegenheit, ihr Gesuch zu ergänzen und insbesondere darzulegen, welche Handlungen oder Unterlassungen einem Beamten bzw. Angestellten des Bundes konkret vorgeworfen würden. Das EFD wies in diesem Zusammenhang und mit Blick auf die Vorbringen von A._____ zudem auf das Folgende hin:

Für Ausweisungen waren unter der Geltung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [aANAG; SR 142.20] die Kantone zuständig. Soweit sich Ihr Gesuch auf die Ausweisung aus der Schweiz im

Jahre 1987 stützt, wäre für ein Verantwortlichkeitsverfahren der Kanton, der die Ausweisung vollzogen hat, zuständig.

A. _____ äusserte sich mit Schreiben vom 27. Juni 2016 und mit E-Mails von 24. und 25. August 2016 (nochmals) zu den Umständen vor und nach der "Ausschaffung" nach (...) im Jahr 1987. Sie führte insbesondere aus, dass ihr im (...) 1987, als sie in (...) versucht habe, ihr Auto zu verkaufen, der Führerausweis gestohlen worden sei. Wenige Tage später habe sie sich bei der Polizei erkundigen wollen, ob ihr Führerausweis wieder aufgetaucht sei. Die Polizisten hätten sie jedoch ohne Grund festgehalten, ihr das Geld von dem Autoverkauf aus der Handtasche gestohlen und anschliessend den Notfallpsychiater beigezogen, welcher die Einweisung in die (psychiatrische Klinik) veranlasst habe. Ihrer Forderung, einen Rechtsanwalt sprechen zu dürfen, seien weder die Polizei in (...) noch die Psychiatrische Klinik nachgekommen. Stattdessen sei sie ohne ihr Einverständnis und ohne die Möglichkeit eines Einspruchs mit gesundheitsgefährdenden und die Persönlichkeit verändernden Medikamenten behandelt und schliesslich nach (...) zurückgebracht worden, wo ihr Selbiges widerfahren sei. Das widerrechtliche Verhalten der Polizei in (...) und der Klinik in (...) im Jahr 1987 hätten zu einer Schädigung ihrer Gesundheit und zum Verlust ihrer Erwerbsfähigkeit geführt. Ebenfalls widerrechtlich habe sich der Bund verhalten, der gemäss Art. 49 Abs. 2 BV verpflichtet sei, über die richtige Anwendung des Bundesrechts durch die Kantone zu wachen, seiner Aufsichtspflicht jedoch nicht nachgekommen sei. Als Gläubigerin habe sie das Recht, unter mehreren Solidarschuldern die Schweizerische Eidgenossenschaft zu wählen und es sei an dieser, auf die pflichtigen Kantone Rückgriff zu nehmen.

E.

Mit Verfügung vom 1. Dezember 2016 wies das EFD das Schadenersatzbegehren von A. _____ vom 14. Mai 2014 ab, soweit es darauf eintrat. Es führte aus, dass nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (VG, SR 170.32) der Bund für den Schaden hafte, den ein Beamter in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit Dritten zugefügt habe und dies ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten. Vorliegend habe es sich jedoch weder bei dem oder den Polizisten in (...) noch bei den Mitarbeitenden der (psychiatrischen Klinik) um Beamte oder übrige Angestellte des Bundes gehandelt und auch die Entscheidkompetenz über die Ausweisung und Ausschaffung von Ausländern habe bei den kantonalen Behörden gelegen. Soweit die Haftung des Bundes mit angeblichem Fehlverhalten kantonalen, kommunalen oder privater Stellen begründet werde, könne auf das Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung nicht eingetreten werden.

Nach den weiteren Erwägungen des EFD vermag sodann das Institut der Bundesaufsicht, welches A. _____ anrufe, im vorliegenden Verantwortlichkeitsverfahren keine Anspruchsgrundlage zu bilden. Zwar diene es der richtigen und gleichmässigen Verwirklichung der Bundesgesetzgebung, die Bestimmung von Art. 49 Abs. 2 BV sei jedoch keine Verhaltensnorm, welche eine Garantenstellung bzw. eine Schutzpflicht des Bundes gegenüber dem Einzelnen begründe. Die Bestimmung sei vielmehr die verfassungsrechtliche Grundlage für die verschiedenen gesetzlich verankerten Instrumente der Bundesaufsicht, so etwa auch für die Gerichtsbarkeit des Bundes. Es wäre an A. _____ gewesen, den kantonalen Ausweisungsentscheid mit den zur Verfügungen stehenden Rechtsmitteln anzufechten und diesen so vom Bundesgericht auf seine Bundesrechtskonformität hin prüfen zu lassen.

F.

Mit Schreiben vom 28. Dezember 2016 erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) gegen die Verfügung des EFD (nachfolgend: Vorinstanz) vom 1. Dezember 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und ihr Schadenersatz in Form einer monatlichen Zahlung von Fr. 3'300.– sowie eine Genugtuung in der Höhe von Fr. 60'000.– zuzusprechen. In ihrer Begründung rügt sie zunächst eine unvollständige Feststellung des rechts erheblichen Sachverhalts. Zudem erneuert sie sinngemäss ihre Vorhaltung, wonach der Bund insbesondere im Zusammenhang mit der Anwendung des damals geltenden ANAG seine Aufsichtspflicht verletzt und sich somit widerrechtlich verhalten habe. Diese Unterlassung habe in adäquat kausaler Weise mit zu einer Schädigung ihrer Gesundheit in Form einer paranoiden Schizophrenie und damit letztlich zum dauerhaften Verlust ihrer Erwerbsfähigkeit geführt, wofür sie zu entschädigen sei.

G.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 16. Januar 2017 die Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung auf die angefochtene Verfügung vom 1. Dezember 2016.

H.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt.

Die Vorinstanz gehört zu den Behörden gemäss Art. 33 Bst. d VGG und der angefochtene Entscheid, der in Anwendung des VG ergangen ist, stellt eine Verfügung i.S.v. Art. 5 VwVG dar. Da zudem kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch nachfolgend E. 4.3.1). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG und Art. 10 Abs. 1 VG).

1.2 Zur Beschwerde ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung besitzt. Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung und mit ihrem Begehren um Schadenersatz und Genugtuung nicht durchgedrungen. Sie ist daher ohne Weiteres als zur Beschwerdeerhebung berechtigt anzusehen.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten, wobei an die Begründung bei Laienbeschwerde weniger strenge Anforderungen zu stellen sind und die Eingabe der Beschwerdeführerin vom 28. Dezember 2016 in dieser Hinsicht genügt (vgl. Urteil des BVerger A-1351/2017 vom 25. Juli 2017 E. 1.3.3).

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich der unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG); die Kognition des Bundesverwaltungsgericht ergibt sich aus den Beschwerdegründen, welche das Gesetz zulässt. Es stellt den rechtserheblichen Sachverhalt unter Vorbehalt der Mitwirkungspflicht der Parteien

von Amtes wegen fest (Art. 12 und Art. 13 VwVG) und wendet das Recht grundsätzlich frei an, ohne an die Anträge oder die rechtlichen Begründungen der Parteien gebunden zu sein (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

Der Untersuchungsgrundsatz ändert nichts an der Verteilung der materiellen Beweislast, d.h. an der Regelung der Folgen der Beweislosigkeit. Diesbezüglich gilt auch im öffentlichen Recht der allgemeine Rechtsgrundsatz, wonach jene Partei das Vorhandensein einer behaupteten Tatsache zu beweisen hat, die aus ihr Rechte ableitet. Bleibt ein Sachverhalt unbewiesen, fällt der Entscheid somit zu Ungunsten jener Partei aus, die daraus Rechte für sich abzuleiten versucht (KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. 2016, Art. 12 Rz. 207 ff. mit Hinweisen).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin verlangt von der Schweizerischen Eidgenossenschaft Schadenersatz und Genugtuung. Sie macht geltend, der Bund habe seine Pflichten im Rahmen der Bundesaufsicht verletzt, was in adäquat kausaler Weise mit zu einer Schädigung ihrer Gesundheit in Form einer paranoiden Schizophrenie und schliesslich zum dauerhaften Verlust ihrer Erwerbsfähigkeit geführt habe. Für den daraus entstandenen Schaden sei sie in Form einer existenzsichernden monatlichen Rente zu entschädigen und es sei ihr zusätzlich eine Genugtuung zuzusprechen.

Im Folgenden sind zunächst die Grundlagen und die Voraussetzungen einer Haftung des Staates darzulegen (nachfolgend E. 3.2 ff.), bevor zu prüfen ist, ob die Vorinstanz das Begehren der Beschwerdeführerin zu Recht abgewiesen hat, soweit sie darauf eintrat (nachfolgend E. 4).

3.2 Für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, haftet die Schweizerische Eidgenossenschaft gemäss Art. 3 Abs. 1 VG ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten. Eine Schadenersatzpflicht bedarf somit folgender Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen: Eines (quantifizierten) Schadens, des Verhaltens (Tun oder Unterlassen) eines Angestellten des Bundes in Ausübung einer amtlichen Tätigkeit, eines adäquaten Kausalzusammenhangs zwischen diesem Verhalten und dem Schaden sowie der Widerrechtlichkeit des Verhaltens (Urteil des BGer 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 4; Urteil des BVGer A-5172/2014 vom 8. Januar 2016 E. 4.1 mit Hinweisen). Wer in seiner Persönlichkeit widerrechtlich verletzt

wird, hat bei Verschulden des Beamten sodann Anspruch auf Leistung einer Geldsumme als Genugtuung, sofern die Schwere der Verletzung es rechtfertigt und diese nicht anders wiedergutmacht worden ist (Art. 6 Abs. 2 VG).

Die Haftung des Bundes erlischt, wenn der Geschädigte sein Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung nicht innert eines Jahres seit Kenntnis des Schadens einreicht, auf alle Fälle nach zehn Jahren seit dem Tag der schädigenden Handlung des Beamten (Art. 20 Abs. 1 VG). Gegenüber dem Bund wird die Verwirkung – die Fristen gemäss Art. 20 Abs. 1 VG haben den Charakter von Verwirkungsfristen – jedoch nur auf Einrede hin berücksichtigt (Urteil des BVGer A-2656/2014 vom 21. April 2016 E. 2.1 in fine mit Hinweisen; Urteil des BVGer A-1053/2014 vom 1. Dezember 2014 E. 5.2.2 mit Hinweisen; vgl. auch TOBIAS JAAG, in: Staats- und Beamtenhaftung, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. I Teil 3, 3. Aufl. 2017, Rz. 181 ff., insbes. Rz. 183 mit Hinweisen). Eine solche wurde vorliegend nicht erhoben, weshalb nicht weiter darauf einzugehen ist.

3.3 Die Haftung des Staates setzt, wie vorstehend ausgeführt, ein widerrechtliches Verhalten eines Angestellten des Bundes voraus. Die Widerrechtlichkeit im Sinne von Art. 3 Abs. 1 VG unterscheidet sich grundsätzlich nicht von jener gemäss Art. 41 Abs. 1 OR. Sie ist entsprechend gegeben, wenn entweder ein absolutes Recht des Geschädigten beeinträchtigt (sog. Erfolgsunrecht) oder eine reine Vermögensschädigung durch Verstoss gegen eine einschlägige Schutznorm bewirkt wird (sog. Verhaltensunrecht). Das Vermögen als solches ist kein Rechtsgut, seine Schädigung für sich allein somit nicht widerrechtlich. Eine Vermögensschädigung ohne Rechtsgutverletzung ist daher an und für sich nicht rechtswidrig. Sie ist es nur, wenn sie auf ein Verhalten zurückgeht, das von der Rechtsordnung als solches, d.h. unabhängig von seiner Wirkung auf das Vermögen, verpönt wird. Vorausgesetzt wird dabei jedoch (zusätzlich), dass die verletzte Verhaltensnorm dem Schutz vor solchen (Vermögens-)Schädigungen dient (BGE 132 II 305 E. 4.1; Urteil des BGer 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 6.2 mit Hinweisen).

Das haftungsbegründende Verhalten kann entweder in einem Tun oder in einem Unterlassen bestehen. Unterlassungen sind jedoch in jedem Fall – auch wenn ein absolutes Rechtsgut verletzt wird – nur dann widerrechtlich, wenn eine Rechtspflicht des Staates zum Handeln besteht, wenn also der Staat eine Garantenstellung gegenüber dem Geschädigten hat; eine allgemeine Rechtspflicht, im Interesse anderer tätig zu werden, besteht nicht.

Haftungsvoraussetzung ist somit die Verletzung einer rechtlich begründeten Garantenpflicht, verstanden als die Pflicht des Staates, aktiv den Schaden abzuwenden, wobei die betreffende Norm entweder zu einem Handeln verpflichten oder die Unterlassung ausdrücklich sanktionieren muss (Urteil des BGer 2C_1059/2014 vom 25. Mai 2016 E. 5.3; Urteil des BGer 2C_834/2009 vom 19. Oktober 2010 E. 2.2; RYTER, a.a.O., Rz. 29.103; vgl. auch BGE 123 II 577 E. 4d/ff). Haftungsrechtlich ist eine Handlungspflicht somit nur von Bedeutung, wenn diese das Interesse des Geschädigten verfolgt und sich aus einer Schutzvorschrift zu dessen Gunsten ergibt (BGE 139 V 137 E. 4.2; Urteil des BGer 2A.212/2006 vom 9. Oktober 2006 E. 2.3; vgl. auch Urteil des BGer 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003 E. 6.4); die Schutzwirkung muss auf einer entsprechenden Zweckrichtung beruhen und darf nicht lediglich Nebeneffekt im Sinne einer Reflexwirkung sein (BGE 137 V 76 E. 3.3.1; Urteil des BGer 2C.1/2001 vom 3. Juli 2003 E. 7.3.2 f.). Eine Garantenpflicht ergibt sich, wenn wie vorliegend die Haftung des Staates in Frage steht, aus Vorschriften, welche die Amtspflichten der Staatsangestellten festlegen. Die Verletzung der Garantenpflicht bedeutet insofern nichts anderes als eine Amtspflichtverletzung (vgl. BGE 137 V 76 E. 3.2; JAAG, a.a.O., Rz. 98; NADINE MAYHALL, Aufsicht und Staatshaftung, 2008, S. 276). Der genaue Umfang der Schutzpflicht hängt von den jeweiligen Umständen, mithin von der Natur des Rechtsverhältnisses und von den Kenntnissen sowie von der individuellen Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personen ab (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 62 Rz. 41). Der Garant muss dabei jedoch nicht alle erdenklichen Sicherheitsvorkehrungen treffen, sondern nur diejenigen, die sich aus besonderer Vorschrift ergeben oder aufgrund allgemeiner Vorsichtsregeln als zweckmässig und vernünftigerweise zumutbar erweisen (vgl. RYTER, a.a.O., Rz. 29.106). Dabei ist auf den Stand der Kenntnisse und die Rechtslage zum Zeitpunkt der schädigenden Handlung oder Unterlassung abzustellen; die Beurteilung der Widerrechtlichkeit eines Verhaltens erfolgt ex ante (BGE 132 II 305 E. 4.4; JAAG, a.a.O., Rz. 100).

3.4 Soweit Rechtsakte (ein Urteil, eine Verfügung etc.) in Frage stehen, setzt die Widerrechtlichkeit des Verhaltens eines Richters oder Beamten in Ausübung seiner amtlichen Befugnis einen besonderen Fehler voraus, der nicht schon vorliegt, wenn sich seine Entscheidung später als unrichtig, gesetzwidrig oder sogar willkürlich erweist; für die Korrektur rechtsfehlerhafter Verfügungen und Urteile stehen grundsätzlich die Möglichkeiten der Verwaltungsrechtspflege (primärer Rechtsschutz) zur Verfügung (vgl. CHRISTOPH AUER, Kommentar zum Urteil des BGer 2C_960/2013, 2C_968/2013 und 2C_973/2013 vom 28. Oktober 2014, ZBI 116/2015

S. 390 f.). Eine haftungsbegründende Widerrechtlichkeit ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vielmehr erst dann gegeben, wenn der Richter oder Beamte eine für die Ausübung seiner Funktion wesentliche Amtspflicht verletzt und damit eine unentschuldbare Fehlleistung bzw. einen Fehler begangen hat, der einem pflichtbewussten Beamten nicht unterlaufen wäre (Urteil des BGer 2E_2/2013 vom 30. Oktober 2014 E. 5.4.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung; vgl. zudem Urteil des BGer 2C_1135/2012 vom 23. Januar 2013 E. 4.3.1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung).

Diese Praxis steht im Zusammenhang mit dem Rechtskraftprinzip bzw. dem Grundsatz der Einmaligkeit des Rechtsschutzes. Es soll vermieden werden, dass die Frage der Rechtmässigkeit eines formell rechtskräftigen Rechtsaktes nachträglich auf dem Weg über das Staatshaftungsverfahren (nochmals) überprüft werden kann. Entsprechend schreibt Art. 12 VG vor, dass die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile nicht in einem Verantwortlichkeitsverfahren überprüft werden kann. Derjenige, der erfolglos die offen stehenden Rechtsmittel gegen eine Verfügung ergriffen oder auf deren Ergreifung verzichtet hat, soll die Rechtmässigkeit dieser Verfügung nicht (nochmals) bestreiten bzw. überprüfen lassen können (vgl. Urteil des BGer 8C_398/2016 vom 17. Mai 2017 E. 4.2.2). Nach der Rechtsprechung kann diese Regelung einem Geschädigten indes nicht entgegengehalten werden, wenn eine Verfügung bloss mündlich und ohne Hinweis auf die Anfechtungsmöglichkeiten eröffnet und ausserdem sofort vollzogen worden ist, so dass ein Beschwerdeverfahren keine Korrektur mehr gebracht hätte. Dasselbe gilt, wenn ein Beschwerdeverfahren nicht in einer Korrektur des umstrittenen Aktes mündet, sondern zur blossen Feststellung von dessen Rechtswidrigkeit führen würde (BGE 129 I 139 E. 3.1 mit Hinweisen; Urteil des BVerfG A-5172/2014 vom 8. Januar 2016 E. 8.1 mit Hinweisen; zum Ganzen [kritisch] auch RYTER, a.a.O., Rz. 29.107 ff. und JAAG, a.a.O., Rz. 116a–117a und 122–128a; vgl. zudem das Urteil des BGer 2A.493/2000 vom 2. März 2001 E. 5b). Für formell rechtskräftige Verfügungen und Entscheide gilt aufgrund des Überprüfungsverbots gemäss Art. 12 VG die Fiktion der Rechtmässigkeit.

4.

4.1 Die Vorinstanz wies die Begehren der Beschwerdeführerin ab, soweit sie darauf eintrat. Sie verneinte das Vorliegen eines widerrechtlichen Verhaltens durch Unterlassung mangels einer Handlungspflicht (Garantenstellung) des Bundes gegenüber der Beschwerdeführerin. Nach den Erwägungen der Vorinstanz hätte die Beschwerdeführerin gegen den kantonalen

Entscheid über die Ausweisung und allenfalls die Ausschaffung die ordentlichen Rechtsmittel ergreifen müssen; der individuelle Rechtsschutz auf Bundesebene sei auch ein Mittel der Bundesaufsicht. Die Beschwerdeführerin habe jedoch darauf verzichtet, den Entscheid auf seine Bundesrechtskonformität hin überprüfen zu lassen, weshalb eine nachträgliche Berufung auf das Institut der Bundesaufsicht keinen Schutz verdiene.

4.2

4.2.1 Soweit die Vorinstanz damit zur Begründung sinngemäss auf den Grundsatz der Einmaligkeit des Rechtsschutzes gemäss Art. 12 VG verweist, kann ihr, wie zu zeigen sein wird, nicht gefolgt werden.

4.2.2 Bei den Akten finden sich weder Schriftstücke zur Einweisung der Beschwerdeführerin in die (psychiatrische Klinik) noch ein allfälliger (anfechtbarer) Entscheid der zuständigen kantonalen Stelle über eine Ausweisung oder die Ausschaffung der Beschwerdeführerin nach (...). Auch ein Rapport der (Kantons-)Polizei (...) betreffend die Vorkommnisse, insbesondere derjenigen vom (...) 1987, liegt nicht bei den Akten. Schliesslich fehlen konkrete Hinweise darauf, dass eine allfällige Verfügung der Beschwerdeführerin oder einer anderen Person, die zur Vertretung der Beschwerdeführerin berechtigt und verpflichtet gewesen wäre, eröffnet worden ist oder die Beschwerdeführerin schriftlich darauf aufmerksam gemacht worden ist, dass sie ein Gericht anrufen kann, sollte es sich bei der Unterbringung in der Klinik in (...) um eine fürsorgerische Freiheitsentziehung gehandelt haben (vgl. aArt. 397e ZGB [AS 1980 32]). In der Krankenakte der Beschwerdeführerin aus der (psychiatrischen Klinik) ist am Datum der Rückkehr nach (...), dem (...) 1987, eingetragen was folgt:

Am [...]1987 wird die Patientin per Flugzeug nach [...] zurückgebracht, wo die weitere psychiatrische Behandlung erfolgt. Der Abteilungspfleger teilt dies der Patientin wegen ihrer Fluchttenenz erst am Morgen des Ausschaffungstages mit, sie reagiert darauf eher gelassen, scheint sich nicht zu wehren, es ist auch nicht nötig, die Patientin mit Prazine zu sedieren. Die Kosten der Rückführung werden von der Mutter der Patientin übernommen, eine Schwester der Klinik begleitet die Patientin auf ihrer Heimführung. Ihre medikamentöse Behandlung mit Clopixol acutard wurde bis zum Klinikaustritt weitergeführt.

Dem bei den Akten liegenden undatierten ärztlichen Zeugnis der (psychiatrischen Klinik) ist zudem zu entnehmen:

Der Rücktransport nach [...] ist nach Ansicht der ärztlichen Leitung selbst entgegen dem Willen der Patientin erforderlich, da eine sinnvolle psychiatrische Weiterbehandlung des Leidens nur in ihre Heimat [...] gewährleistet ist, weil

verschiedene notwendige Voraussetzungen dazu in der Schweiz nicht erfüllt sind.

In tatsächlicher Hinsicht kann somit aufgrund der Akten nicht mit hinreichender Gewissheit angenommen werden, die Beschwerdeführerin habe im Rahmen des primären Rechtsschutzes tatsächlich die Möglichkeit gehabt, im Zusammenhang mit der Einweisung bzw. der Unterbringung in der (psychiatrischen Klinik) ein Gericht anzurufen oder gegen eine allfällige Ausweisung oder Ausschaffung ein ordentliches Rechtsmittel einzulegen (vgl. zur Beweislast vorstehend E. 2; zudem zur Beweiserschwerung infolge Zeitablaufs BGE 136 II 187 E. 7.4 f.). Vielmehr steht in diesem Zusammenhang der Vorhalt der Beschwerdeführerin im Raum, es sei ihr das rechtliche Gehör verwehrt und ihr keine Möglichkeit gegeben worden, einen (Rechts-)Vertreter zu kontaktieren. Der Grundsatz der Einmaligkeit des Rechtsschutzes steht somit den Begehren der Beschwerdeführerin nicht entgegen.

4.2.3 Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausging, dass den Bund im Zusammenhang mit der Einweisung der Beschwerdeführerin in die psychiatrische Klinik und der Ausweisung bzw. Ausschaffung der Beschwerdeführerin keine Schutzpflicht (Garantenstellung) traf und somit kein widerrechtliches Verhalten eines Angestellten des Bundes auszumachen ist. Diesbezüglich ist vorab anzumerken, dass sich in den Akten keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür finden, dass die Beschwerdeführerin am (...) 1987 gegen ihren Willen nach (...) ausreisen musste bzw. – etwa im Rahmen einer fremdenpolizeilichen Ausschaffung – zur Ausreise gezwungen worden ist. Doch selbst wenn man mit der Beschwerdeführerin, die zu jenem Zeitpunkt unter dem Einfluss von Medikamenten stand, davon ausgeht, dass der "Rücktransport" nach (...) nicht freiwillig erfolgt ist, liegt das für eine Staatshaftung vorausgesetzte widerrechtliche Verhalten eines Angestellten des Bundes nicht vor, wie nachfolgend zu zeigen sein wird.

4.3

4.3.1 Das von der Beschwerdeführerin angerufene Institut der Bundesaufsicht über die Kantone findet sich in Art. 49 Abs. 2 BV geregelt. Demnach wacht der Bund über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone. Die Bundesaufsicht soll nach der übereinstimmenden Lehre die richtige und gleichmässige Verwirklichung der Bundes(verwaltungs)gesetzgebung gewährleisten. Sie erfasst das gesamte Staatshandeln der Kantone und

somit grundsätzlich auch die Rechtsprechung. Zuständig für die Bundesaufsicht ist gemäss Art. 182 Abs. 2 und Art. 186 Abs. 4 BV grundsätzlich der Bundesrat (vgl. PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, § 26 Rz. 1–7; GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2007, Art. 49 Rz. 16 und 20 f.). Als Aufsichtsinstrumente stehen nebst einfachen aufsichtsrechtlichen Anordnungen (im Einzelfall) auch (spezialgesetzlich geregelte) Instrumente wie die Genehmigungspflicht für kantonale Erlasse und die Behördenbeschwerde bzw. die Klage an das Bundesgericht zur Verfügung (vgl. Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 216). Auch die Möglichkeit des Einzelnen, einen (kantonalen) Rechtsanwendungsakt im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens durch das Bundesgericht auf seine Gesetzmässigkeit hin überprüfen zu lassen, dient der Verwirklichung des objektiven (Bundes-)Rechts (BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar zur BV, 2015, Art. 49 Rz. 34; BIAGGINI, a.a.O., Art. 49 Rz. 18).

Die Aufsichtsaufgaben werden in der Regel durch die anwendbare Sachgesetzgebung einer nachgeordneten Verwaltungseinheit bzw. der jeweiligen Fachstelle des Bundes delegiert (vgl. BIAGGINI, a.a.O., Art. 49 Rz. 21). So auch vorliegend. Im damals geltenden Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (aANAG, Bereinigte Sammlung [BS] 1 121), deren richtige Anwendung vorliegend von der Beschwerdeführerin in Frage gestellt wird, wurde in Art. 25 dem Bundesrat die Oberaufsicht über die Handhabung der fremdenpolizeilichen Vorschriften des Bundes übertragen. Der Bundesrat wiederum übertrug die Aufsicht über den Vollzug von Gesetz und Vollziehungsverordnung dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (Art. 23 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung vom 1. März 1949 zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [aANAV, AS 1949 I 228]; vgl. betreffend die Ansprüche auf Schadenersatz und Genugtuung aus der Amtstätigkeit von Personen i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Bst. a–c^{bis} VG die Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 10 Abs. 2 VG und Art. 120 Abs. 1 Bst. c des Bundesgerichtsgesetzes [BGG, SR 173.110]).

4.3.2 Nach der Lehre ist die Bundesaufsicht nicht nur Befugnis, sondern verpflichtende Aufgabe. Ein Anspruch des Einzelnen auf ein aufsichtsrechtliches Einschreiten besteht nach den Erwägungen der Vorinstanz jedoch nicht. Dabei handelt es sich indes um einen formell-rechtlichen Aspekt als Folge der Subsidiarität des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2017,

Rz. 1199 ff. und OLIVER ZIBUNG, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 71 Rz. 11), weshalb allein aus der fehlenden Parteistellung des Einzelnen im Aufsichtsverfahren nicht geschlossen werden kann, es fehle an einer Garantenstellung und damit an einem widerrechtlichen Verhalten. Im vorliegenden Verantwortlichkeitsverfahren wäre an sich in materiell-rechtlicher Hinsicht entscheidend, ob das Institut der Bundesaufsicht bezweckt, Betroffene (im Einzelfall) vor fehlerhaften Rechtsanwendungsakten (durch die Kantone) zu schützen und entsprechend eine Garantenstellung gegenüber der Beschwerdeführerin vorliegt, die Bestimmung also eine Amtspflicht begründet.

Auf diese Frage braucht jedoch nicht näher eingegangen zu werden. Die Beschwerdeführerin, welche ihre Ansprüche ausdrücklich nur gegen den Bund richtet und dabei eine Verletzung von dessen Aufsichtspflichten durch Unterlassung geltend macht, legt in keiner Weise dar und es ist auch nicht ersichtlich, dass eine (zuständige) Bundesbehörde bzw. ein Angestellter des Bundes von den nach Ansicht der Beschwerdeführerin rechtswidrigen Umständen im Zusammenhang mit ihrer Unterbringung in der Klinik in (...) und ihrer Rückkehr nach (...) Kenntnis hatte oder hätte haben müssen (vgl. in diesem Zusammenhang auch BGE 137 V 76 E. 3.3.1). Ein widerrechtliches Verhalten in Form einer Unterlassung besteht daher von vornherein nicht; eine allfällige Schutzpflicht könnte nur vorliegen, wenn ein Angestellter des Bundes Kenntnis von der Angelegenheit hatte oder bei gehöriger Sorgfalt hätte haben müssen. Hierfür trägt die Beschwerdeführerin die Beweislast (vgl. vorstehend E. 2), was sich hier zu ihren Ungunsten auswirkt.

4.4 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass vorliegend keine Verletzung einer Amtspflicht durch einen Angestellten des Bundes und somit auch kein widerrechtliches Verhalten i.S.v. Art. 3 Abs. 1 VG vorliegt. Die Vorinstanz hat daher im Ergebnis das Begehren der Beschwerdeführerin auf Schadenersatz und Genugtuung zu Recht abgewiesen, weshalb es sich erübrigt, auf die weiteren Haftungsvoraussetzungen einzugehen. Ebenfalls nicht weiter einzugehen ist auf die Sachverhaltsrüge der Beschwerdeführerin, wonach die Vorinstanz zu Unrecht nicht die von ihr beschuldigten kantonalen, kommunalen und privaten Stellen miteinbezogen bzw. befragt habe. Im vorliegenden Verantwortlichkeitsverfahren ist allein das Verhalten von Angestellten des Bundes zu beurteilen (vgl. Art. 1 Abs. 1 VG; vgl. in diesem Zusammenhang auch BVGE 2008/6 E. 3.2, insbes. E. 3.2.1). Dabei ist, wie vorstehend erwogen, ein widerrechtliches Verhal-

ten nicht auszumachen. Soweit die Beschwerdeführerin mit ihrem Vorbringen sinngemäss einen entsprechenden Beweisantrag stellt, ist dieser abzuweisen (Urteil des BGer 1C-488/2016 vom 16. Februar 2017 E. 2.2 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Somit ist die Beschwerde abzuweisen.

5.

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

Die Beschwerdeinstanz auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Ausnahmsweise können sie erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG und Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da die Beschwerdeführerin vorliegend unterliegt, hat sie grundsätzlich die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen. Es rechtfertigt sich jedoch aufgrund der persönlichen Situation der Beschwerdeführerin, ihr die Verfahrenskosten zu erlassen.

Die nicht anwaltlich vertretene, unterliegende Beschwerdeführerin und die Vorinstanz haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 ff. VGKE).

6.

Die Beschwerdeführerin wohnt in (...). Sie hat daher gemäss Art. 11b Abs. 1 VwVG in der Schweiz ein Zustelldomizil zu bezeichnen, es sei denn, das Völkerrecht gestatte der Behörde, Mitteilungen im betreffenden Staat durch die Post zuzustellen. Wie die Vorinstanz zutreffend und unter Verweis auf Art. 10 Bst. a des Übereinkommens vom 15. November 1965 über die Zustellung gerichtlicher und aussergerichtlicher Schriftstücke im Ausland in Zivil- oder Handelssachen (SR 0.274.131) ausführt, ist vorliegend eine direkte Zustellung des Urteils an die Beschwerdeführerin in (...) durch die Post zulässig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Einschreiben mit Rückschein)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Der Gerichtsschreiber:

Christine Ackermann

Benjamin Kohle

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 BGG). Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, 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: