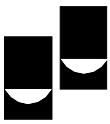
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-7385/2007
{T 1/2}

Urteil vom 12. März 2008

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz), Richter Jürg Kölliker, Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Gerichtsschreiber Adrian Mattle.

Parteien

Amt für Freiheitsentzug und Betreuung, Schermenweg 5, Postfach 5059, 3001 Bern
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Justiz (BJ) Direktionsbereich Strafrecht, Bundesrain 20, 3003 Bern
Vorinstanz.

Gegenstand

Online-Anschluss ans Schweizerische Strafregister.

Sachverhalt:

A.
Das Amt für Freiheitsentzug und Betreuung der Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern (Amt FB) stellte Anfang 2007 bei der Dienststelle Schweizerisches Strafregister des Bundesamtes für Justiz (BJ-Strafregister) ein Gesuch für die Einrichtung verschiedener neuer Online-Verbindungen zum Strafregister-Informationssystem VOSTRA (VOSTRA-Accounts) für verschiedene Strafvollzugsstellen des Kantons Bern.

B.
Mit Schreiben vom 28. März 2007 reichte das Amt FB die für die Beurteilung des Gesuchs benötigten Angaben bezüglich Zweck der Accounts, Umfang der benötigten Strafregisterdaten, Notwendigkeit der Online-Verbindung sowie voraussichtlicher Zugriffsintensität ein.

C.
In der Folge gewährte das BJ-Strafregister verschiedenen Strafvollzugsstellen die beantragten VOSTRA-Accounts, verweigerte sie hingegen für die beiden Kanzleimitarbeitenden der Anstalten Thorberg. Die Gründe für diese Weigerung wurde dem Vorsteher des Amts FB mündlich erläutert.

D.
Am 21. August 2007 verlangte das Amt FB vom Bundesamt für Justiz, die beantragten und verweigerten VOSTRA-Accounts für die Anstalten Thorberg seien ebenfalls einzurichten. Als geschlossene Vollzugsanstalt mit Sicherheits- und Hochsicherheitsabteilung seien diese beispielsweise für die Abklärung bzw. Überprüfung von Besuchern darauf angewiesen, rasch und einfach auf die Strafregisterdaten zugreifen zu können. Falls das Gesuch nicht bewilligt werden könne, ersuche das Amt FB um einen formellen und rechtsmittelfähigen Entscheid in der Sache.

E.
Mit Verfügung vom 26. September 2007 lehnte das Bundesamt für Justiz Direktionsbereich Strafrecht (Direktionsbereich Strafrecht BJ) das Gesuch um Einrichtung der beantragten VOSTRA-Accounts für die Anstalten Thorberg ab. Die Einrichtung der Accounts für die zwei Kanzleimitarbeitenden rechtfertige sich nicht, weil für entsprechende

Anfragen keine zeitliche Dringlichkeit bestünde, die voraussichtliche Nutzungsfrequenz zu tief sei und die wenigen Auskünfte grundsätzlich via Amt FB über die über mehrere Accounts verfügende Zentralstelle abgewickelt werden könnten, sofern eine solche Überprüfung von Besuchern nach Bundesrecht überhaupt zulässig sei, was mehr als zweifelhaft erscheine.

F.
Gegen diese Verfügung erhebt das Amt FB (Beschwerdeführer) am 29. Oktober 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, der Entscheid des Direktionsbereichs Strafrecht BJ (Vorinstanz) sei aufzuheben und es sei der Antrag auf Online-Anschluss der Anstalten Thorberg ans Schweizerische Strafregister gutzuheissen. Eventualiter sei der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben und die Sache zum neuen Entscheid zurückzuweisen.

G.
Mit Vernehmlassung vom 10. Dezember 2007 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde.

H.
Mit Replik vom 10. Januar 2008 hält das beschwerdeführende Amt vollumfänglich an der Beschwerde und den gestellten Anträgen fest. Es erachtet sich als zur Beschwerdeerhebung legitimiert und den Amtsvorsteher als zur Vertretung des Amts ermächtigt.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]).

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Für das Vorliegen einer Verfügung ist nicht massgebend, ob sie als solche gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht. Massgebend ist vielmehr, ob die Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines

Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 29 Rz. 3). Als Verfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen von Behörden, welche in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht ergehen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 854 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 28 Rz. 17). Im Gegensatz zu Verfügungen sind innerdienstliche und organisatorische Anordnungen einer vorgesetzten Behörde an eine ihr unterstellte Behörde zwar ebenfalls einseitig, individuell-konkret, verbindlich und stützen sich auf Verwaltungsrecht, betreffen jedoch kein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger und stellen daher keine Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG dar (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 867; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 28 Rz. 26 und § 41 Rz. 1 ff.; ANDRÉ MOSER/PETER UEBERSAX, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt a.M. 1998, Rz. 2.5). Inhalt einer Verfügung muss demnach ein Rechtsverhältnis sein, was notwendigerweise einen partei- und prozessfähigen Verfügungsadressaten voraussetzt, denn nur einem solchen können Rechte zuerkannt und Pflichten auferlegt werden. Nach Art. 6 VwVG gelten als Parteien im Verwaltungsverfahren – und damit als mögliche Verfügungsadressaten – Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen nach Art. 48 VwVG ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht.

1.2 Die vorliegend angefochtene Anordnung der Vorinstanz ist als Verfügung bezeichnet, richtet sich allerdings nicht an eine Privatperson, sondern an ein kantonales Amt. Zwar ist das beschwerdeführende kantonale Amt der Vorinstanz, welche der Bundesverwaltung angehört, organisatorisch nicht direkt unterstellt, aber die Anordnung der Vorinstanz betrifft wie eine innerdienstliche Anordnung kein Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern verweigert den Zugang bestimmter kantonaler Strafvollzugsstellen an das Strafregister, für welches die Vorinstanz die Verantwortung trägt (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über das Strafregister vom 29. September 2006 [VOSTRA-Verordnung, SR 331]). Es erscheint daher fraglich, ob das beschwerdeführende Amt überhaupt Verfügungsadressat sein kann und die Anordnung der Vorinstanz demzufolge eine anfechtbare Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG darstellt. Dies hängt davon ab, ob das beschwerdeführende Amt Parteistellung im Sinne von Art. 6 VwVG beanspruchen kann, was dann der Fall wäre, wenn ihm nach Art. 48 VwVG

ein Rechtsmittel gegen die Anordnung der Vorinstanz zustehen würde. Letzteres ist nachfolgend zu prüfen.

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 den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Ferner sind Personen, Organisationen und Behörden zur Beschwerde berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt (Art. 48 Abs. 2 VwVG).

2.1 Eine bundesgesetzliche Bestimmung, welche dem beschwerdeführenden Amt das Recht zur Beschwerde einräumt, ist nicht ersichtlich, weshalb sich die Beschwerdelegitimation einzig aus Art. 48 Abs. 1 VwVG ergeben könnte. Nach dieser hauptsächlich auf Private zugeschnittenen Bestimmung sind Gemeinwesen dann zur Beschwerde berechtigt, wenn sie gleich oder ähnlich wie Private betroffen sind oder in eigenen hoheitlichen Interessen berührt werden und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids haben. Schliesslich ist die Legitimation eines Gemeinwesens zu bejahen, wenn es diesem um spezifische öffentliche Anliegen geht. Hingegen begründet das bloss allgemeine Interesse an der richtigen Anwendung objektiven Bundesrechts keine Beschwerdelegitimation des Gemeinwesens. Zur Beschwerde legitimiert ist jeweils nur das Gemeinwesen als solches, nicht jedoch eine einzelne Behörde ohne eigene Rechtspersönlichkeit (zum Ganzen BGE 131 II 753 E. 4.3.1 ff.; BGE 123 II 371 E. 2c f.; MOSER/UEBERSAX, a.a.O., Rz. 2.32 f.). Vorliegend hat nicht der Kanton Bern, sondern das kantonale Amt FB in eigenem Namen Beschwerde erhoben. Dieses ist als kantonale Behörde ohne eigene Rechtspersönlichkeit gemäss der dargestellten Praxis auch nach Art. 48 Abs. 1 VwVG nicht legitimiert, gegen die Anordnung der Vorinstanz Beschwerde zu führen.

2.2 Zu prüfen bleibt, ob das Amt FB bzw. dessen Vorsteher allenfalls befugt ist, in der fraglichen Angelegenheit für den Kanton Bern einen Prozess zu führen. Dies wäre dann der Fall, wenn einerseits der Kanton Bern nach Art. 48 Abs. 1 VwVG zur Beschwerde legitimiert und andererseits das Amt FB bzw. der Amtsvorsteher nach kantonalem Recht zur Vertretung des Kantons im Prozess ermächtigt wäre. Dass das beschwerdeführende Amt bzw. der Amtsvorsteher nicht ausdrücklich im

Namen des Kantons auftritt, fällt dabei nicht weiter ins Gewicht: Sollte die Prozessführungsbefugnis tatsächlich gegeben sein, wäre es zu formalistisch, die Beschwerdelegitimation daran scheitern zu lassen (vgl. Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation [REKO/UVEK] J-2002-128 vom 10. Juli 2003, E. 3.2).

2.2.1 Das beschwerdeführende Amt ist offenbar der Ansicht, die Prozessführungsbefugnis ergebe sich ohne weiteres aus dessen sachlicher Zuständigkeit für alle mit dem Freiheitsentzug zusammenhängenden Aufgaben (vgl. Art. 10 der Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion [OrV POM, BSG 152.221.141]). Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden: Die sachliche Zuständigkeit in einem bestimmten Bereich beinhaltet keine allgemeine Befugnis, den Kanton diesbezüglich auch in prozessualer Hinsicht zu vertreten. Die Sachkompetenz ist klar zu unterscheiden von der Kompetenz zur Prozessführung. Die letztere betrifft die Vertretung des Gemeinwesens nach aussen und ist im Regelfall denjenigen Personen vorbehalten, welche effektiv und massgeblich an der Willensbildung des Gemeinwesens teilhaben. Dementsprechend obliegt die Vertretung des Kantons Bern nach aussen grundsätzlich dem Regierungsrat (Art. 90 Bst. a der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 [KV, BSG 101.1]). Die Vertretungsbefugnis kann durch Gesetz oder vom Regierungsrat delegiert werden (Art. 69 Abs. 3 KV). In diesem Sinne sieht Art. 47 des Organisationsgesetzes des Kantons Bern vom 20. Juni 1995 (OrG, BSG 152.01) die Delegation der Prozessführungskompetenz an die Direktionen bzw. die Staatskanzlei vor. Zwar wäre eine Weiterdelegation der Prozessführungsbefugnis an ein untergeordnetes Amt nicht ausgeschlossen. Eine entsprechende Delegationsnorm, welche vorliegend das Amt FB zu Beschwerdeführung ermächtigen würde, ist der OrV POM allerdings nicht zu entnehmen. Zudem konnte das beschwerdeführende Amt das Vorliegen einer entsprechenden Delegationsnorm oder einer Ermächtigung durch das vertretungsbefugte kantonale Organ auch nach Aufforderung durch das Bundesverwaltungsgericht nicht nachweisen. So vermag insbesondere auch Ziffer 6.1 der vom beschwerdeführenden Amt eingereichten Geschäftsordnung der Polizei- und Militärdirektion vom Dezember 2006, nach welcher die Amtsleitenden in ihrem Aufgabenbereich im Rahmen der rechtlichen Bestimmungen grundsätzlich die umfassende Verantwortung für die Verwaltungstätigkeit tragen und über entsprechende Kompetenzen verfügen, nichts daran zu ändern, dass

das beschwerdeführende Amt bzw. dessen Vorsteher nach kantonalem Recht nicht befugt sind, für den Kanton Bern in der fraglichen Angelegenheit einen Prozess zu führen.

2.2.2 Da der Kanton Bern im vorliegenden Verfahren nicht als Beschwerdeführer auftritt und insbesondere auch nicht vom beschwerdeführenden Amt rechtsgültig vertreten wird, kann offen bleiben, ob er im Gegensatz zum beschwerdeführenden Amt nach Art. 48 Abs. 1 VwVG befugt wäre, sich gegen die Verweigerung des Online-Zugangs für bestimmte kantonale Strafvollzugsstellen an das Schweizerische Strafregister mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht zur Wehr zu setzen.

2.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das beschwerdeführende Amt nach Art. 48 VwVG nicht zur Beschwerde in eigenem Namen gegen die angefochtene Anordnung der Vorinstanz berechtigt und nach der kantonalen Zuständigkeitsordnung auch zur Prozessführung im Namen des Kantons Bern nicht befugt ist. Auf die Beschwerde kann daher nicht eingetreten werden.

3.
Selbst wenn das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerde einzutreten hätte, wären die materiellen Erfolgsaussichten gering. Aufgrund einer vorläufigen Betrachtung der Sach- und Rechtslage erscheint ein Online-Anschluss ans Schweizerische Strafregister für eine Strafvollzugsanstalt nicht als geeignetes Mittel zur Beurteilung der aktuellen Gefährlichkeit von Besuchern der Anstalt. Auch wenn man zum gegenteiligen Schluss käme, wäre ein solcher Online-Anschluss für die Strafvollzugsanstalt zur Erreichung des geltend gemachten Zwecks kaum erforderlich, da die Auskünfte auch über das beschwerdeführende Amt, welches über entsprechende Anschlüsse verfügt, abgewickelt werden könnten.

4.
Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Beschwerdeführenden und unterliegenden kantonalen Behörden werden allerdings keine Verfahrenskosten auferlegt, sofern sich der Streit nicht um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Obwohl das beschwerdeführende Amt bei diesem Verfahrensausgang als unterliegende Partei gilt, sind

ihm keine Verfahrenskosten aufzuerlegen, da sich der Streit nicht um vermögensrechtliche Interessen dreht.

5.
Dem unterliegenden beschwerdeführenden Amt steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG sowie Art. 7 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Bandli	Adrian Mattle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). 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 der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: