



Abteilung I  
A-3451/2022

## Urteil vom 25. Juni 2024

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),  
Richterin Christine Ackermann, Richter Alexander Mistic,  
Gerichtsschreiberin Monique Schnell Luchsinger.

Parteien

1. **A.** \_\_\_\_\_,
2. **B.** \_\_\_\_\_,
3. **C.** \_\_\_\_\_,
4. **D.** \_\_\_\_\_,
5. **E.** \_\_\_\_\_,
6. **F.** \_\_\_\_\_,

alle vertreten durch Philip Stolkin, Rechtsanwalt,  
(...)  
Beschwerdeführende,

gegen

**ORS Service AG,**  
(...),  
vertreten durch Gerhard Schnidrig, Rechtsanwalt,  
(...),  
Vorinstanz.

Gegenstand

"Staatshaftung"; Nichtigkeit einer Verfügung.

**Sachverhalt:****A.**

G.\_\_\_\_\_ war ein kurdischer Asylbewerber, der zuletzt im Bundesasylzentrum Kappelen (nachfolgend BAZ Kappelen) untergebracht war. Bereits am frühen Abend vom 12. November 2020 hatte er ein erstes Mal wegen akuter Herzbeschwerden auf der Notfallstation des Spitals Aarberg vorgeprochen, war dann aber wieder ins BAZ Kappelen zurückgekehrt. Gegen Mitternacht wurde er von einem Taxifahrer erneut ins Spital gebracht, wobei er bei der Ankunft bereits nicht mehr ansprechbar war. Nach erfolglosen Wiederbelebungsmaßnahmen wurde er am 13. November 2020 um 0.20 Uhr für tot erklärt.

**B.**

**B.a** Am 11. November 2021 liessen A.\_\_\_\_\_, Mutter des Verstorbenen, D.\_\_\_\_\_, H.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_ und C.\_\_\_\_\_, Brüder des Verstorbenen, F.\_\_\_\_\_, Schwester des Verstorbenen und B.\_\_\_\_\_, Verlobte des Verstorbenen (alle zusammen nachfolgend als Angehörige bezeichnet), über den Rechtsvertreter Philip Stolkin beim Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) je ein Verantwortlichkeits- bzw. Staatshaftungsbegehren im Sinne von Art. 3 und 20 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 (VG, SR 170.32) stellen und Schadenersatz in noch zu bestimmender Höhe sowie eine Genugtuung im Umfang von Fr. 250'000.- beantragen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchten sie um Sistierung des Verfahrens bis zum Abschluss des Strafverfahrens in selbiger Angelegenheit und um einen Verjährungsverzicht bis 13. November 2025.

Zur Begründung führten die Angehörigen aus, der Verstorbene habe sich vor seinem Tode in der Obhut der Mitarbeitenden des BAZ Kappelen befunden, welches von der ORS Group AG (nachfolgend ORS) geleitet werde. Die ORS mit Sitz in Zürich verwalte im Auftrag des Staatssekretariats für Migration SEM (nachfolgend SEM) das BAZ Kappelen. Dieses werde von der I.\_\_\_\_\_ AG (nachfolgend I.\_\_\_\_\_ mit Sitz in Bern bewacht. Die I.\_\_\_\_\_ sei für die Sicherheit der Personen und Zentren verantwortlich. Die beiden Gesellschaften würden öffentlich-rechtliche Aufgaben im Asylwesen wahrnehmen. Die Versäumnisse ihrer Mitarbeitenden seien daher Gegenstand der Staatshaftung im Sinne des VG. Dem SEM sei die Herzerkrankung des Verstorbenen bekannt gewesen. Dennoch sei der kurdische Asylbewerber kaum behandelt worden und es hätten die Mitarbeitenden des ORS den Asylbewerber ohne Dolmetscher ins Spital

geschickt. Später habe ein Wachtmann der I.\_\_\_\_\_ den Asylbewerber mit einem Taxi erneut ins Spital geschickt. Medizinisch geschultes Personal hätte jedoch den ernsten Zustand des Asylbewerbers erkannt, für Abhilfe gesorgt, die Mitarbeitenden des Spitals richtig orientiert und einen Rettungswagen bestellt.

**B.b** Mit Schreiben vom 9. März 2022 überwies das EFD die Sache, soweit Rügen aufgrund des Verhaltens von Mitarbeitenden der ORS erhoben würden, an dieses zur weiteren Bearbeitung und Erledigung. Gleichzeitig teilte das EFD mit, dass es ein Verfahren betreffend die Rügen über das Verhalten von Mitarbeitenden des SEM führen werde. Ferner werde es die Staatshaftungsgesuche der I.\_\_\_\_\_ überweisen, soweit die Rügen das Verhalten von deren Mitarbeitenden betreffen.

In diesem Zusammenhang hielt das EFD fest, es betrachte die ORS als eine mit einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe des Bundes betraute und ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisation. Als solche sei diese gemäss Art. 19 Abs. 3 VG selbst zum Erlass einer Verfügung über Haftungsansprüche Dritter zuständig.

**B.c** Die ORS ihrerseits beauftragte in der Folge Rechtsanwalt Gerhard Schnidrig (nachfolgend RA Schnidrig oder Rechtsanwalt) mit der Durchführung des Verantwortlichkeitsverfahrens.

**B.d** Mit Verfügung vom 14. Juli 2022 eröffnete RA Schnidrig ein Verantwortlichkeitsverfahren gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG und verfügte dessen Durchführung durch sich selbst. Ferner vereinigte er die Verantwortlichkeitsbegehren vom 11. November 2021, welche die Angehörigen je einzeln gestellt hatten, lehnte die Sistierung des Verantwortlichkeitsverfahrens bis zur Erledigung des entsprechenden Strafverfahrens ab, übermittelte die Verfahrensakten dem Rechtsvertreter der Angehörigen und gewährte Frist zur Stellungnahme bis 15. August 2022. Gleichzeitig ersuchte RA Schnidrig den Rechtsvertreter der Gesuchstellenden um Nachreichung der Vollmacht für H.\_\_\_\_\_ und verlangte beglaubigte und übersetzte Originalunterlagen zum Nachweis der Existenz und der Verwandtschaftsverhältnisse der Gesuchstellenden.

## **C.**

**C.a** Gegen diese Verfügung erhebt der Rechtsvertreter der Angehörigen (nachfolgend Beschwerdeführende), nunmehr ohne H.\_\_\_\_\_, am 10. August 2022 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und ersucht um

Feststellung der Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung. Eventualiter sei die Nichtigkeit festzustellen und die ORS zu verpflichten, eine neue gültige Verfügung zu erlassen. Subeventualiter sei die Verfügung vom 14. Juli 2022 aufzuheben, das Verfahren bis zum Ende des Strafverfahrens zu sistieren und den Beschwerdeführenden Frist abzunehmen, um weitere Beweisanträge zu stellen und zu begründen. In verfahrensmässiger Hinsicht ersucht der Rechtsvertreter um Herausgabe der Namen der am 12. November 2023 zwischen 21.00 und 23.00 Uhr anwesend gewesenen Mitarbeitenden sowie um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistandes in seiner Person; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der ORS.

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, die angefochtene Verfügung sei auf dem Briefpapier der Kanzlei von RA Schnidrig ausgestellt worden. Es fehle sowohl RA Schnidrig als auch der ORS an der Verfügungskompetenz, da die ORS lediglich damit beauftragt gewesen sei, Flüchtlinge unterzubringen bzw. zu betreuen und nicht auch Verwaltungsverfahren zu führen. Die Verfügung sei folglich nichtig. Soweit RA Schnidrig von den Beschwerdeführenden eine beglaubigte Vertretungsvollmacht verlange, handle er überspitzt formalistisch und verletze das Rechtsverweigerungsverbot.

**C.b** Mit Vernehmlassung vom 17. Oktober 2022 beantragt die ORS (nachfolgend auch Vorinstanz) die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Auferlegung der Kosten an die Beschwerdeführenden. Eventualiter sei das Verfahren an das Generalsekretariat des EFD zur Behandlung der Gesuche der Beschwerdeführenden vom 11. November 2021 zurückzuweisen, unter Auferlegung der Kosten an den Staat sowie unter Ausrichtung einer Parteientschädigung an sie. Ferner übermittelte sie die Vorakten.

Die Vorinstanz bringt im Wesentlichen vor, das Generalsekretariat des EFD habe ihr die Gesuche der Beschwerdeführenden vom 22. [recte: 11.] November 2021 zugestellt mit dem Hinweis, dass es sie als zum Erlass einer Verfügung im Sinne von Art. 19 Abs. 3 VG zuständig erachte. Komme ihr, der Vorinstanz, die entsprechende Verfügungskompetenz zu, so sei auch die Vertretung durch den unterzeichnenden Rechtsanwalt kein Problem, da sie für die Verfahrensinstruktion einen Rechtsanwalt beziehen könne. Dabei stelle weder das Einverlangen einer (gewöhnlichen) Anwaltsvollmacht für H. \_\_\_\_\_, welcher indessen gar nicht Beschwerdeführer im vorliegenden Beschwerdeverfahren sei, noch die Fristansetzung zum

Einreichen geeigneter Beweismittel betreffend die Existenz und die Angehörigeneigenschaft im Verhältnis zum Verstorbenen einen überspitzten Formalismus dar. Falls es ihr jedoch an der Verfügungskompetenz fehle, so sei das Verfahren zuständigkeitshalber an das Generalsekretariat des EFD zurückzuweisen. Sie, die Vorinstanz, sei diesfalls nicht Haftungssubjekt.

**C.c** Am 31. Oktober 2022 reichte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführenden Armutsbestätigungen für A.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, C.\_\_\_\_\_ ein sowie eine Unterstützungsbestätigung der Sozialberatung und Asylbetreuung Wetzikon vom 30. September 2022 für D.\_\_\_\_\_ ein. B.\_\_\_\_\_ befinde sich aus politischen Gründen in Haft, weshalb über sie keine Unterlagen eingeholt werden könnten. Sie sei jedoch ebenfalls bedürftig, was angesichts der Einkommensverhältnisse und inflationären Lebenshaltungskosten in der Türkei offensichtlich sei.

**C.d** In der Replik vom 3. Januar [recte: Februar] 2023 halten die Beschwerdeführenden an ihren bisherigen Beschwerdeanträgen und Ausführungen fest und reichen Auszüge aus dem türkischen Personenstandsregister über die Beschwerdeführenden in türkisch und in deutscher Übersetzung ein. Gleichentags reichte der Rechtsvertreter eine Wohnsitz- und eine Armutsbestätigung in türkisch und in deutscher Übersetzung für E.\_\_\_\_\_ ein.

#### **D.**

Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die Unterlagen wird nachfolgend insoweit eingegangen, als dies für den Beschwerdeentscheid erforderlich ist.

### **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1** Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz im Sinn von Art. 33 VGG entschieden hat. Eine Ausnahme im Sinne von Art. 32 liegt nicht vor.

Vorinstanzen des Bundesverwaltungsgerichts sind unter anderem auch Instanzen oder Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, die in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben des Bundes verfügen (Art. 33 Bst. h VGG).

Angefochten ist die Verfügung der ORS vom 14. Juli 2022 im Rahmen eines Verantwortlichkeitsverfahrens nach Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG. Die ORS ist eine ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisation, die mit der vorliegenden Verfügung ein Verantwortlichkeitsverfahren nach Art. 19 Abs. 3 VG eröffnet hat. Insoweit hat die ORS als Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts gehandelt (Art. 19 Abs. 3 VG i.V.m. Art. 33 Bst. h VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Behandlung der Beschwerde zuständig.

Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach den Bestimmungen des VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

**1.2** Die Beschwerdeführenden haben sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt. Sie sind durch die angefochtene Verfügung formell und materiell beschwert und haben ein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung von deren Nichtigkeit, eventualiter an deren Aufhebung oder Abänderung. Damit sind sie zur Beschwerdeerhebung legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

**1.3** Die Beschwerde wurde form- und fristgerecht eingereicht (vgl. Art. 50 Abs. 1 VwVG, Art. 52 VwVG).

#### **1.4**

**1.4.1** Beim Anfechtungsobjekt handelt es sich um eine Zwischenverfügung, die sich jedoch nicht auf die Frage der Zuständigkeit der Vorinstanz beschränkt (vgl. Art. 45 VwVG), sondern daneben auch weitere verfahrensleitende und organisatorische Anordnungen (vgl. Art. 46 VwVG) enthält. Nach Auffassung der Beschwerdeführenden soll die Zwischenverfügung mangels sachlicher Zuständigkeit nichtig sein.

**1.4.2** Fehlerhafte Verfügungen sind grundsätzlich anfechtbar und nur ausnahmsweise nichtig. Eine nichtige Verfügung entfaltet keinerlei Rechtswirkungen und ist ex tunc sowie ohne amtliche Aufhebung rechtlich unverbindlich. Nach der sog. Evidenztheorie ist eine Verfügung nur dann nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die

Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgrund fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht. Die Nichtigkeit ist jederzeit und von sämtlichen staatlichen Instanzen von Amtes wegen zu beachten; sie kann auch im Rechtsmittelverfahren festgestellt werden (vgl. statt vieler BGE 138 II 501 E. 3.1 und E. 3.2, 133 II 366 E. 3.1; Urteile des BVerfG A-5490/2022 vom 12. März 2024 E. 2.2.1, A-2117/2018 vom 5. März 2019 E. 1.3 m.w.H.).

**1.4.3** Auf eine gegen einen nichtigen Entscheid erhobene Beschwerde ist mangels eines tauglichen Anfechtungsobjektes – da die nichtige Verfügung keinerlei Rechtswirkungen entfaltet (oben E. 1.4.2) – nicht einzutreten. Diesfalls ist die Nichtigkeit der Verfügung im Dispositiv festzustellen (BGE 132 II 342 E. 2.3; BVGE 2008/59 E. 4.3; Urteil des BVerfG A-5490/2022 vom 12. März 2024 E. 2.2.2 m.w.H.).

## **1.5**

**1.5.1** Der Bund haftet für Schäden, die seine Organe in Ausübung amtlicher Tätigkeiten widerrechtlich verursachen (Art. 146 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Das VG konkretisiert diesen verfassungsrechtlichen Grundsatz (vgl. Art. 3 Abs. 1 VG). Es ist – neben Magistratspersonen und Beamten (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. b-e VG) – auch auf alle anderen Personen anwendbar, insoweit sie unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind (Art. 1 Abs. 1 Bst. f VG). Gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG haftet eine ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisation, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut wurde, für den Schaden, den ihre Organe oder Angestellten in Ausübung der mit diesen Aufgaben verbundenen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügen nach den Art. 3-6 VG; soweit die Organisation die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermag, haftet der Bund dem Geschädigten für den ungedeckten Betrag, unter Vorbehalt des Rückgriffs des Bundes und der Organisation gegenüber dem fehlbaren Organ oder Angestellten. Über streitige Ansprüche von Dritten gegen die Organisation erlässt diese eine Verfügung (Art. 19 Abs. 3 VG; zum Ganzen siehe BGE 148 II 218 E. 2.1).

**1.5.2** In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob die Vorinstanz Haftungssubjekt im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG ist.

**1.5.2.1** Haftungssubjekt nach Art. 19 VG sind ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisationen, unter anderem auch solche des Privatrechts (vgl. auch BGE 148 II 218 E. 3.1 m.w.H.).

Wie bereits ausgeführt (vorne E. 1.1) ist die Vorinstanz eine ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisation.

**1.5.2.2** Erforderlich ist sodann, dass diese Organisation mit einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe des Bundes betraut worden ist. Was eine öffentlich-rechtliche Aufgabe des Bundes darstellt, bestimmt die Verfassung und die Gesetzgebung (BGE 148 II 218 E. 3.2 m.H.).

**1.5.2.3** Der Bund errichtet Zentren, die vom SEM geführt werden. Dabei beachtet er die Grundsätze der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit (Art. 24 Abs. 1 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31], in der seit 1. März 2019 geltenden Fassung). Die Unterbringung von Asylsuchenden erfolgt in einem Zentrum des Bundes (vgl. Art. 24 Abs. 3 AsylG).

Damit handelt es sich bei der Unterbringung von Asylsuchenden um eine öffentlich-rechtliche Aufgabe.

**1.5.2.4** Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV; sog. Legalitätsprinzip). Nach Art. 178 Abs. 3 BV können Verwaltungsaufgaben *durch Gesetz* (Hervorhebung durch das Bundesverwaltungsgericht) Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen (so auch Art. 2 Abs. 4 des Regierungs- und Organisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010]). Erforderlich ist eine hinreichend bestimmte und bereichsspezifische formell gesetzliche Grundlage (BGE 148 II 218 E. 3.3.1 m.w.H.).

Das SEM kann Dritte mit Aufgaben zur Sicherstellung des Betriebs der Zentren des Bundes beauftragen. Die beauftragten Dritten unterstehen der gleichen Schweigepflicht wie das Bundespersonal (Art. 24b Abs. 1 AsylG, in der seit 1. Januar 2018 geltenden Fassung).

Der Betrieb eines BAZ schliesst die Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden ein. Für eine Delegation dieser Leistungen, mithin der entsprechenden öffentlich-rechtlichen Aufgabe, besteht demnach eine hinreichende gesetzliche Grundlage.



**1.5.2.5** Von der gesetzlichen Möglichkeit der Delegation machte das SEM in der Folge mehrfach Gebrauch. Mit Rahmenvereinbarung vom 15. Oktober 2019 (unterzeichnet am 17. November 2019; nachfolgend Rahmenvereinbarung) beauftragte der Bund bzw. das SEM die Vorinstanz mit der Betreuung von Asylsuchenden in der Region Bern. Darin verpflichtet sich die Vorinstanz Asylsuchenden nach der Verordnung vom 4. Dezember 2018 des EJPD über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünten an den Flughäfen (VO EJPD, SR 142.311.23, in Kraft seit 1. März 2019) unterzubringen und zu betreuen. Hierbei gewährleistet die Vorinstanz eine ganzheitliche und fachlich qualifizierte Betreuung der Asylsuchenden in den BAZ während sieben Tagen pro Woche. Die Betreuung umfasst die Aufnahme im BAZ sowie die Grundversorgung in den Bereichen Unterbringung, Verpflegung, Hygiene, und Bekleidung. Die Betreuung in den BAZ ist zudem zuständig für die Informationsvermittlung an die Asylsuchenden, die Beschäftigung, den Zugang zur medizinischen Versorgung und für die Umsetzung der Hausordnung. Zudem erledigt sie die im Zusammenhang mit dem Betrieb der BAZ anfallenden administrativen Tätigkeiten und führt Personentransporte durch (Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 Rahmenvereinbarung). Ergänzend zu diesem Vertrag schloss der Bund bzw. das SEM am 29. März 2021 mit der Vorinstanz einen Objektvertrag über die Betreuung von Asylsuchenden im BAZ Kappelen ab.

Die Vorinstanz wurde demzufolge mit einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe im Sinne von Art. 19 VG betraut. Damit ist sie grundsätzlich als Haftungssubjekt im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG zu betrachten.

**1.5.3** In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die Vorinstanz zur Durchführung eines Verantwortlichkeitsverfahrens berechtigt ist.

**1.5.3.1** Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung sind beim EFD einzureichen (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 VG). Das EFD erlässt, sofern es sich als zuständig erachtet, über streitige Ansprüche des Bundes oder gegen den Bund eine Verfügung (Art. 10 Abs. 1 Satz 1 VG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 30. Dezember 1958 zum Verantwortlichkeitsgesetz [nachfolgend VO-VG, SR 170.321]). Geht hingegen die Schädigung auf eine Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 19 VG zurück, hat diese die betreffende Verfügung zu erlassen (vgl. Art. 19 Abs. 3 VG). In einem solchen Fall leitet das EFD die Begehren an die Organisation weiter (vgl. Art. 1 Abs. 2 VO-VG). Auf das Verfahren vor der Organisation findet das VwVG Anwendung (Urteil des BGer 2C\_303/2010 vom 24. Oktober 2011 E. 2.2 mit Verweis auf Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. e VwVG). Die

Organisation hat wie eine Verwaltungsbehörde ein Verfahren durchzuführen, das den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt, insbesondere den Parteien rechtliches Gehör zu gewähren und ihren Entscheid zu begründen (zum Ganzen Urteil des BVGer A-1149/2020 vom 3. Dezember 2020 E. 3.1.2).

**1.5.3.2** Dem vorliegenden Verantwortlichkeitsverfahren liegt der Tod eines Asylbewerbers zu Grunde, der im BAZ Kappelen untergebracht und betreut worden war. Der Vorwurf an die Vorinstanz geht dahin, dass ihre Mitarbeitenden den Asylsuchenden ohne Dolmetscher ins Spital geschickt haben und die Betreuenden den Ernst der Lage nicht erkannt und keinen Krankenwagen gerufen haben.

Damit fällt das Verantwortlichkeitsverfahren in den Zuständigkeitsbereich der Vorinstanz und es findet Art. 19 Abs. 3 VG Anwendung. Die Kompetenz zum Erlass einer Verfügung über die Haftung des Staates umfasst die Kompetenz zur Durchführung des Verfahrens bzw. der Abklärungen (vgl. oben E. 1.5.3.1). Einer ausdrücklichen Delegation des Bundes zur Durchführung des Verantwortlichkeitsverfahrens bedarf es demzufolge nicht. Der Bund tritt gegenüber dem Geschädigten nur dann als subsidiäres Haftungssubjekt auf, wenn die private Organisation die geschuldete Entschädigung nicht leisten kann (Art. 19 Abs. 1 Bst. a Satz 2 VG). Für private externe Aufgabenträger besteht demzufolge lediglich eine Ausfallhaftung des Bundes (vgl. ANDREA SELLE, in: Risiko & Recht, 01/2024, Staatshaftung im Rahmen der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private, S. 54 m.w.H.).

Im Sinne eines Zwischenergebnisses ist festzuhalten, dass die Vorinstanz zur Durchführung des Verantwortlichkeitsverfahrens zuständig ist.

**1.5.4** In einem dritten Schritt ist zu prüfen, ob die Vorinstanz ihrerseits das Verantwortlichkeitsverfahren durch einen Rechtsanwalt besorgen lassen kann.

**1.5.4.1** In diesem Zusammenhang machen die Beschwerdeführenden sinngemäss geltend, eine Subdelegation der Durchführung des Verantwortlichkeitsverfahrens an einen Rechtsanwalt sei ausgeschlossen, da gemäss Art. 5 VwVG nur Behörden Verfügungen erlassen können. Die nicht amtliche beglaubigte Anwaltsvollmacht des Rechtsanwalts vermöge an der Kompetenzordnung von Art. 178 Abs. 3 BV nichts zu ändern. Zudem würde das Unabhängigkeitsgebot nach Art. 12 Bst. a des Anwaltsgesetzes vom

23. Juni 2000 (BGFA, SR 935.61) verletzt, da der Rechtsanwalt einem Interessenskonflikt ausgesetzt wäre, würde er gleichzeitig als Behörde amten und diese als deren Anwalt vertreten.

Die Vorinstanz macht geltend, ihr Rechtsanwalt habe nicht im eigenen Namen gehandelt, sondern als ihr Vertreter. Seine Handlungen würden daher ihr zugerechnet, was weder im Konflikt mit der Zuständigkeitsordnung des Bundes noch mit Art. 12 Bst. a BGFA stehe.

**1.5.4.2** Soweit der besagte Rechtsanwalt in der angefochtenen Verfügung sich selbst mit der Durchführung des Verantwortlichkeitsverfahrens betraut hat, ist davon auszugehen, dass diese Anordnung lediglich der Information der Beschwerdeführenden dient und zwischen der Vorinstanz und dem Rechtsanwalt dadurch keine Rechte und Pflichten begründet werden. Insoweit fehlt es am Verfügungscharakter im Sinne von Art. 5 VwVG (zum Verfügungsbegriff siehe BGE 141 II 233 E. 3.1 und 135 II 38 E. 4.3).

**1.5.4.3** Durch die Verwendung des Briefpapiers der Kanzlei, in der der Rechtsanwalt offenbar namensgebender Partner ist, wird zwar das Vertretungsverhältnis zwischen der Vorinstanz und ihm offengelegt und dieses auch nochmals zusätzlich betont, jedoch ist den Beschwerdeführenden zuzustimmen, dass nicht auf den ersten Blick ersichtlich ist, ob der erwähnte Rechtsanwalt hierbei als Parteivertreter der Vorinstanz in einem (aussergerichtlichen) Verfahren auftritt oder als die Vorinstanz selbst. Eine genauere Durchsicht des mit Verfügung betitelten und einem Rubrum versehenen Dokuments sowie die Durchsicht des Verfügungsinhalts inkl. Rechtsmittelbelehrung ergeben jedoch hinreichend Klarheit, dass der erwähnte Rechtsanwalt weder im eigenen Namen gehandelt noch im Rahmen eines aussergerichtlichen Verfahrens als Parteivertreter der Vorinstanz aufgetreten, sondern im Namen der Vorinstanz als eine mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraute und ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisation im Sinn von Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG gehandelt und eine (Zwischen-)Verfügung erlassen hat. Davon gehen letztlich auch die Beschwerdeführenden aus, wenn sie geltend machen, dem besagten Rechtsanwalt fehle die Verfügungskompetenz.

**1.5.4.4** Die Frage einer allfälligen Verletzung von Art. 12 Bst. a BGFA würde sodann das Verhältnis zwischen der Vorinstanz und dem erwähnten Rechtsanwalt beschlagen und wäre nicht im vorliegenden Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht zu klären.

**1.5.4.5** Falls die Beschwerdeführenden tatsächlich die Authentizität der von der Vorinstanz an den Rechtsanwalt erteilten Anwaltsvollmacht bestreiten wollten, so wäre Folgendes zu beachten: Zwar lassen sich die auf der eingereichten Vollmachtskopie angebrachten Unterschriften weder entziffern und mangels Angaben der Namen und Funktion der Unterzeichnenden auch nicht ohne Weiteres einer bestimmten im Handelsregister vermerkten zeichnungsberechtigten Person zuordnen, indessen ergeben sich aufgrund der eingereichten Vorakten keinerlei Zweifel am Willen der Vorinstanz, den Rechtsanwalt mit der Durchführung des Verantwortlichkeitsverfahrens zu betrauen. Demzufolge kann auf Abklärungen zum Mandatsverhältnis zwischen der Vorinstanz und dem erwähnten Rechtsanwalt verzichtet werden.

**1.5.4.6** Wie erwähnt hat sich die Durchführung des Verantwortlichkeitsverfahrens nach dem VwVG zu richten und hat die Vorinstanz wie eine Verwaltungsbehörde ein Verfahren durchzuführen, das den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt (vgl. vorne E. 1.5.3.1).

Zweifelsohne liegt es im Belieben der Vorinstanz, das Verantwortlichkeitsverfahren durch ihre Organe oder hierzu ermächtigte Angestellte selbst durchzuführen oder sich hierbei durch einen externen Rechtsanwalt beraten zu lassen. Ob die Vorinstanz die Durchführung des Verantwortlichkeitsverfahrens und allenfalls auch den Entscheid über den Haftungsanspruch einer anderen sie vertretenden Person überlassen bzw. übertragen kann, ist in erster Linie eine Angelegenheit, die sich nach ihrem Organisationsrecht regelt.

Vorliegend liegt jedoch nicht das Innenverhältnis zwischen der Vorinstanz und dem Rechtsanwalt im Streit, sondern vielmehr die Frage, ob Art. 19 Abs. 3 VG bzw. zwingendes Verfahrensrecht das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen bzw. die Verfügungskompetenz des erwähnten Rechtsanwalts ausschliesst.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass es im Verantwortlichkeitsverfahren nach Art. 19 Abs. 3 VG um Haftungsansprüche gegen die betroffene Organisation selbst geht. Der Gesetzgeber hat der betroffenen Organisation erlaubt, gegen sie gerichtete Haftungsansprüche selbst zu beurteilen. Er hat ihr damit weitgehende Kompetenzen eingeräumt. Dies ist durch die Nähe zur Sache auch durchaus begründet.

Angefochten ist die Eröffnungsverfügung bzw. sind diverse verfahrensrechtliche Anordnungen. Demzufolge ist grundsätzlich noch offen, ob auch der spätere Entscheid über den geltend gemachten Haftungsanspruch durch den Rechtsanwalt alleine gefällt und mittels einer ausschliesslich von ihm unterzeichneten Verfügung den Beschwerdeführenden gegenüber eröffnet werden wird. Die Ausführungen der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung vom 17. Oktober 2022 beschränken sich auf die Vertretung durch den erwähnten Rechtsanwalt während der Instruktion und schliessen nicht aus, dass die spätere anspruchsbeurteilende Verfügung von ihren Organen unterzeichnet sein wird.

Die Verfahrensführung liegt grundsätzlich im Ermessen der Behörde (vgl. Art. 12 VwVG, zum Ermessen bei der Beweisführung vgl. Urteil des BVGer B-2775/2008 vom 18. Dezember 2008 E. 4.1 f.). Dies schliesst grundsätzlich die Möglichkeit mit ein, einen Dritten mit der Durchführung des Verfahrens zu betrauen (vgl. auch BGE 149 I 343 E. 7.2 f.). Die in der angefochtenen Verfügung vom 14. Juli 2022 angeordneten verfahrensleitenden Massnahmen (Kenntnisnahme vom Eingang der Gesuche, Feststellung der Zuständigkeit, Verfahrenseröffnung, Information über die Verfahrensleitung, Verfahrensvereinigung, Zustellung der amtlichen Akten an den Rechtsvertreter der Gesuchstellenden, Nachforderung einer Vertretungsvollmacht des Rechtsvertreters für einen Gesuchstellenden, Fristansetzung zur Stellungnahme der Gesuchstellenden zu den amtlichen Akten bzw. Einreichung von Beweismitteln bzw. Stellung von Beweisunterlagen und Begründung, Einforderung eines Existenznachweises und Nachweises der Angehörigkeit) sind nicht dem staatlichen Monopolbereich, insbesondere dem Gewaltmonopol zuzurechnen, weshalb sie ohne Weiteres von der Vorinstanz haben angeordnet werden können. Sie sind auch nicht derart, dass sie nicht an den Rechtsanwalt hätten delegiert werden können.

**1.5.5** Im Sinne eines Zwischenergebnisses ergibt sich, dass die Zwischenverfügung vom 14. Juli 2022 nicht nichtig ist. Vielmehr ist sowohl die Zuständigkeit der Vorinstanz zur Durchführung des Verantwortlichkeitsverfahrens als auch die Kompetenz des Rechtsanwalts zum Erlass einer verfahrensleitenden Zwischenverfügung mit dem vorerwähnten Inhalt zu bejahen.

## 1.6

**1.6.1** Gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen ist die Beschwerde lediglich dann zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG), der – im Unterschied zum Anwendungsbereich von Art. 93 Abs. 1 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) – auch tatsächlicher Natur sein kann (vgl. Urteile des BVGer C-62/2023 vom 29. April 2024 E. 1.2, C-5367/2022 vom 26. Juni 2023 E. 2.2.1) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG).

**1.6.2** Rein organisatorische Anordnungen sind nach dem Gesagten zum Vor herein nicht anfechtbar. Dies betrifft vorab die Kenntnisnahme der Gesuche und die Aktenzustellung etc.

**1.6.3** Die Beschwerdeführenden wenden sich weder gegen die Vereinigung der von ihnen je einzeln gestellten Verantwortlichkeitsbegehren noch stellen sie ein Ausstandsbegehren gegen die Person des erwähnten Rechtsanwalts, weshalb darauf nicht weiter einzugehen ist. Soweit sie sich gegen die Nachreichung einer beglaubigten Anwaltsvollmacht wehren, ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass diese lediglich die in Aussicht gestellte Vertretungsvollmacht für H.\_\_\_\_\_ nachgefordert hat, ohne dass sie hierfür eine amtliche Beglaubigung verlangt hätte. Da H.\_\_\_\_\_ nicht am Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht beteiligt ist, fehlt es am Rechtsschutzinteresse, um auf das entsprechende Aufhebungsbegehren einzutreten.

**1.6.4** Mit Bezug auf den Subeventualantrag betreffend den von der Vorinstanz abgelehnten Sistierungsantrag fehlt es an einer hinreichenden Begründung, weshalb darauf nicht einzutreten ist.

**1.6.5** Soweit die Beschwerdeführenden ein explizit als Verfahrensantrag bezeichnetes Begehren stellen, wonach die Vorinstanz zu verpflichten sei, die Namen all jener Mitarbeitenden herauszugeben, die am 12. November 2020 zwischen 21.00 und 23.00 Uhr im BAZ Kappelen anwesend gewesen seien, ist nicht einzusehen, inwieweit ein solcher Antrag im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht betreffend die angefochtene Zwischenverfügung zielführend wäre. Soweit die Beschwerdeführenden die Unvollständigkeit der angefochtenen Zwischenverfügung rügen wollten, so

würde es an einem nicht wiedergutzumachenden Nachteil fehlen, bleibt es ihnen doch unbenommen, im von der Vorinstanz weiterzuführenden Verantwortlichkeitsverfahren erneut einen entsprechenden Antrag zu stellen. Auf das Begehren wäre demnach nicht einzutreten.

**1.6.6** Soweit die Beschwerdeführenden jedoch nicht die Nachforderung der Vertretungsvollmacht, sondern die Anordnung der Vorinstanz, wonach sie durch geeignete beglaubigte und übersetzte Originalunterlagen ihre Existenz (samt Personalien und Adressen) sowie ihre Angehörigkeit zum Verstorbenen nachzuweisen haben, als überspitzt formalistisch und damit als rechtsverweigernd erachten sollten, könnte ihnen nicht gefolgt werden. Bei den gesuchstellenden Beschwerdeführenden handelt es sich um ausländische Staatsangehörige, die sich nicht in der Schweiz aufhalten, mit Ausnahme von D.\_\_\_\_\_, und die je einzeln eine noch zu beziffernde Schadenersatzsumme und eine Genugtuungssumme in grosser Höhe verlangen. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz nähere Angaben zu den Beschwerdeführenden verlangt und deren Beziehung zum Verstorbenen prüfen will. Soweit die Beschwerdeführenden die Beglaubigung der ausländischen Dokumente als schikanös, prohibitiv und die Beschwerdeführenden politischen Risiken aussetzend betrachten, so sind ihre Behauptungen weder hinreichend substantiiert noch belegt. Im Übrigen gilt der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 19 VwVG i.V.m. Art. 40 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]), weshalb es den Beschwerdeführenden frei steht, den von der Vorinstanz geforderten Authentizitätsnachweis auch anderweitig zu erbringen. Demzufolge fehlt es im hier zu beurteilenden Fall am nicht wiedergutzumachenden Nachteil und wäre auf das Begehren nicht einzutreten.

**1.7** Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde in Bezug auf die Frage der Zuständigkeit der Vorinstanz und des Rechtsanwalts abzuweisen ist. Im Übrigen ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Die Vorinstanz wird daher das Verantwortlichkeitsverfahren (durch ihren Vertreter) weiterführen können.

## **2.**

Es sind die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens festzulegen.

**2.1** Die Beschwerdeführenden haben mit Einreichung der Beschwerde für das Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht ein Begehren

um unentgeltliche Prozessführungen gestellt. In Anwendung von Art. 65 Abs. 1 VwVG und unter Berücksichtigung der besonderen Umstände, ist das Begehren um Befreiung von der Tragung der Verfahrenskosten zu bewilligen und ist ihnen in der Person von Rechtsanwalt Philip Stolkin ein unentgeltlicher Rechtsbeistand zu bestellen (Art. 65 Abs. 2 VwVG). Mangels eines rechtsgenügenden Nachweises der Bedürftigkeit der Beschwerdeführerin 2 ist ihr Begehren davon ausgenommen.

**2.2** Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens grundsätzlich den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 und 5 VwVG). Da ihnen jedoch die unentgeltliche Prozessführung gewährt worden ist und gestützt auf Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) sind keine Verfahrenskosten zu erheben bzw. ist darauf zu verzichten.

**2.3** Der Rechtsanwalt der unterliegenden Beschwerdeführenden wurde für die Beschwerdeführenden 1 und 3-5 als unentgeltlicher Rechtsbeistand eingesetzt. Er hat somit Anspruch auf eine Entschädigung aus der Gerichtskasse. Diese richtet sich sinngemäss nach den Art. 8-11 VGKE (vgl. Art. 12 VGKE). Wird wie vorliegend keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Entschädigung für den amtlich bestellten Anwalt aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). In Anwendung der genannten Bestimmungen und unter Berücksichtigung der massgeblichen Bemessungsfaktoren ist die Entschädigung im Gesamten auf Fr. 1'000.- festzusetzen.

Die Beschwerdeführenden 1 und 3-5 werden darauf hingewiesen, dass sie nach Art. 65 Abs. 4 VwVG der Gerichtskasse für die erwähnte Entschädigung Ersatz zu leisten haben, sollten sie später zu hinreichenden Mitteln gelangen.

*(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)*



**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Den Beschwerdeführenden 1 und 3-5 wird für das vorliegende Beschwerdeverfahren die unentgeltliche Prozessführung bewilligt und in der Person von Rechtsanwalt Philip Stolkin ein unentgeltlicher Rechtsbeistand bestellt. Das Begehren um unentgeltliche Rechtspflege der Beschwerdeführerin 2 wird abgewiesen.

**2.**

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit auf sie eingetreten wird.

**3.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben bzw. auf die Erhebung wird verzichtet.

**4.**

Dem unentgeltlichen Rechtsbeistand der Beschwerdeführenden 1 und 3-5, Rechtsanwalt Philip Stolkin, wird für das vorliegende Beschwerdeverfahren zulasten der Gerichtskasse ein Honorar von Fr. 1'000.- zugesprochen.

Gelangen die Beschwerdeführenden 1 und 3-5 später zu hinreichenden Mitteln, so haben sie diesen Betrag dem Bundesverwaltungsgericht zurückzuerstatten.

**5.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführenden und die Vorinstanz.

*(Die Rechtsmittelbelehrung befindet sich auf der nächsten Seite.)*

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Monique Schnell Luchsinger

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG gegeben sind. Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtschrift 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 (Art. 42 BGG).

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführenden (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)