



Vorlage an den Landrat

betr. Totalrevision des Verantwortlichkeitsgesetzes

Vom

Inhaltsverzeichnis

1. TEIL: ALLGEMEINES.....	5
1. ZUSAMMENFASSUNG	5
2. DER REVISIONSBEDARF.....	6
2.1. MOTION TOBLER	6
2.2. ÜBERSICHT ÜBER DEN REVISIONSBEDARF	6
3. ALLGEMEINES ÜBER DAS HAFTUNGSRECHT	7
3.1. STAATSHAFTUNGSRECHT.....	7
3.2. DER KOMPETENZBEREICH DES BUNDES RESP. DER SPIELRAUM DES KANTONALEN GESETZGEBERS	7
3.3. DIE STAATSHAFTUNGSERLASSE VON BUND UND KANTONEN	8
3.4. REVISIONSBESTREBUNGEN AUF BUNDESEBENE	8
3.5. KANTONALE HAFTUNGSGESETZE.....	8
3.6. HAFTPFLICHT UND HAFTPFLICHTVERSICHERUNG.....	9
4. DIE STAATSHAFTUNG IM KANTON BASEL-LANDSCHAFT	9
4.1. ÜBERSICHT ÜBER DIE BESTIMMUNGEN DER KANTONSVERFASSUNG	9
4.2. ÜBERSICHT ÜBER DAS GELTENDE VERANTWORTLICHKEITSGESETZ.....	9
4.2.1. <i>Geltungsbereich (§ 1 VG).....</i>	<i>10</i>
4.2.2. <i>Mitarbeitende haften persönlich (§ 1, 24 und 25 VG)</i>	<i>10</i>
4.2.3. <i>Definition der Verantwortlichkeit (§ 2 VG)</i>	<i>10</i>
4.2.4. <i>Keine solidarische Haftung von Behördenmitgliedern (§ 3 VG).....</i>	<i>10</i>
4.2.5. <i>Verschiedene Verfahrensbestimmungen (§§ 4, 5, 9, 23, 25 Abs. 2, 26, 31 und 32 VG).....</i>	<i>10</i>
4.2.6. <i>Haftungsklagen gegen Regierungsrat und Kantonsgericht im Rahmen eines Strafverfahrens (§§ 6 bis 8 VG)</i>	<i>11</i>
4.2.7. <i>Kausalhaftung (§ 24 VG).....</i>	<i>11</i>
4.2.8. <i>Haftung für rechtmässiges Handeln (§ 25 VG)</i>	<i>11</i>
4.2.9. <i>Amtsbürgen (§ 27 VG)</i>	<i>11</i>
4.2.10. <i>Regress (§ 28 VG)</i>	<i>11</i>
4.2.11. <i>Rechtfertigung von Mitarbeitenden (§ 29 VG).....</i>	<i>11</i>
4.2.12. <i>Verjährung (§ 30 VG)</i>	<i>11</i>
4.3. HAFTPFLICHTVERSICHERUNG DES KANTONS.....	11

4.3.1.	Koordinierte Haftpflichtversicherung	11
4.3.2.	Übersicht über die Grossrisiken	12
4.3.3.	Risikopolitik des Kantons	12
4.3.4.	Die Haftpflichtversicherungspolice des Kantons	12
4.4.	FINANZIELLE KENNZAHLEN DER ÜBER DIE HAFTPFLICHTVERSICHERUNG ABGEWICKELTEN FÄLLE	13
5.	ABGRENZUNGEN	14
5.1.	NUR REGELUNG DER VERMÖGENSRECHTLICHEN VERANTWORTLICHKEIT	14
5.2.	KEINE REGELUNG ÜBER ENTEIGNUNG	15
2. TEIL: DIE AUSGESTALTUNG DER HAFTUNG VON KANTON UND GEMEINDEN.....		15
6.	ANWENDUNGSBEREICH: DER BEGRIFF DES STAATES (§ 1 ABS. 1 HG)	15
6.1.	KANTON, GEMEINDEN UND UNSELBSTÄNDIGE ÖFFENTLICHRECHTLICHE ANSTALTEN UND STIFTUNGEN	15
6.2.	JURISTISCHE PERSONEN	16
6.2.1.	Sind kantonale Haftungsvorschriften für juristische Personen erlaubt?.....	16
6.2.2.	Differenzierung zwischen juristischen Personen des öffentlichen- und des Privatrechts	16
6.2.3.	Übersicht über die Regelungen in den Kantonen und beim Bund	17
6.2.4.	Regelung für juristische Personen des öffentlichen Rechts	18
6.2.5.	Basellandschaftliche Kantonalkasse	18
6.2.6.	Basellandschaftliche Pensionskasse	18
6.2.7.	Regelung für juristische Personen des Privatrechts	19
6.3.	AUSFALLHAFTUNG	19
6.3.1.	Übersicht über die Regelung in den Kantonen und beim Bund	20
6.3.2.	Beurteilung der Ausfallhaftung im Bund	20
6.3.3.	Argumente gegen eine Ausfallhaftung des Staates	21
6.3.4.	Argumente für eine Ausfallhaftung des Staates	21
6.3.5.	Würdigung	21
7.	ANWENDUNGSBEREICH: DER BEGRIFF DER MITARBEITENDEN (§ 1 ABS. 2 HG).....	22
7.1.	ARBEITSVERHÄLTNIS (§ 1 ABS. 2 BST. A HG)	22
7.2.	NEBENÄMTER (§ 1 ABS. 2 BST. B UND C HG)	22
7.3.	WEITERE UNTERSTELLUNGEN (§ 1 ABS. 2 BST. D UND E HG)	22
7.4.	NICHT UNTERSTELLTE PERSONEN	22
8.	ANWENDUNGSBEREICH: DIE TÄTIGKEITEN.....	23
8.1.	TÄTIGKEITEN DES STAATES UND SEINER MITARBEITENDEN	23
8.1.1.	Nicht-dienstliche Verrichtungen	23
8.1.2.	Dienstliche Verrichtungen	24
8.1.3.	Gewerbliche Verrichtungen	24
8.1.4.	Amtliche Verrichtungen	24
8.1.5.	Hoheitliche Verrichtungen	24
8.1.6.	Nicht-hoheitliche Verrichtungen	25
8.2.	GELTUNGSBEREICH DES HAFTUNGSGESETZES	26
9.	AUSSCHLIESSLICHE STAATSHAFTUNG GEGENÜBER DRITTEN	26
9.1.	DAS PRINZIP	26
9.2.	DIE VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE HAFTUNG	26
9.3.	ÜBERBLICK ÜBER DIE ABWEICHUNGEN VOM VORAUSSETZUNGSKATALOG	27

9.4.	GENERALVERWEIS AUF DAS ZIVILRECHT (§ 2 Abs. 2 HG)	28
10.	GENUGTUUNG (§ 4 HG)	28
10.1.	GRUNDLAGEN	28
10.2.	ANWENDUNG ZIVILRECHTLICHER BESTIMMUNGEN	28
11.	HERABSETZUNGSGRÜNDE UND HAFTUNGSAUSSCHLUSS (§ 5 HG)	29
12.	HAFTUNG BEI RECHTMÄSSIGEM HANDELN (§ 6 HG)	30
12.1.	HAFTUNG BEI RECHTMÄSSIGEM HANDELN NACH KANTONSVERFASSUNG	30
12.2.	GESETZLICHE PRÄZISIERUNG IST NOTWENDIG	30
12.3.	DER ZWECK VON § 13 Abs. 2 KV	31
12.3.1.	<i>Verhinderung von stossenden Ergebnissen</i>	31
12.3.2.	<i>Die Bestimmung ist dem Enteignungsrecht entnommen</i>	31
12.3.3.	<i>Besonderheit des staatlichen Handelns lässt schärfere Haftung rechtfertigen</i>	32
12.4.	PRÄZISIERUNGEN	32
12.4.1.	<i>Haftung nur für hoheitliches Handeln (§ 6 Abs. 2 Buchstabe a HG)</i>	32
12.4.2.	<i>Geschädigte Person hat Anlass zum Schaden gegeben (§ 6 Abs. 2 Buchstabe b HG)</i>	32
12.4.3.	<i>Herabsetzungs- und Ausschlussgründe des Zivilrechts (§ 6 Abs. 2 HG)</i>	32
13.	WEITERE REVISIONSPUNKTE	33
13.1.	DAS VERFAHREN (§ 7 HG)	33
13.1.1.	<i>Möglichkeit zur Forderungsanmeldung bei der zuständigen Instanz (§ 7 Abs. 3 HG)</i>	33
13.1.2.	<i>Behandlung der Forderungseingaben im Kanton</i>	33
13.1.3.	<i>Verwaltungsgerichtliche Klage (§ 7 Abs. 1 HG)</i>	33
13.1.4.	<i>Haftungsforderungen der Mitarbeitenden gegen den Staat (§ 7 Abs. 2 HG)</i>	34
13.1.5.	<i>Beteiligung des Mitarbeitenden bei Einigungsverhandlungen und im Klageverfahren</i>	34
13.2.	HAFTUNG BEI ÄNDERUNG EINES ENTSCHEIDES IM RECHTSMITTELVERFAHREN (§ 3 Abs. 3 HG)	35
13.3.	HAFTUNG BEI UNRICHTIGEN AUSKÜNFTEN UND EMPFEHLUNGEN (§ 3 Abs. 4 HG)	36
13.4.	MEHRERE GEMEINWESEN (§ 8 HG)	36
13.5.	PRÜFUNGSBEFUGNIS BEI FORMELLER RECHTSKRAFT (§ 9 HG)	36
13.6.	VERJÄHRUNG (§ 10 HG)	37
3. TEIL: DIE HAFTUNG DER MITARBEITENDEN		37
14.	DIE VERSCHULDENSHAFTUNG	37
14.1.	EINLEITUNG	37
14.2.	VORAUSSETZUNGEN EINER HAFTUNG DER MITARBEITENDEN (§§ 11 UND 12 HG)	37
15.	GEMEINSAME SCHADENSVERURSACHUNG (§ 13 HG)	38
16.	HAFTUNGSAUSSCHLUSS BEI BEHÖRDENBESCHLÜSSEN (§ 14 HG)	38
17.	DIE SCHADLOSHALTUNG DER PERSÖNLICH HAFTENDEN MITARBEITENDEN (§ 15 HG)	38
18.	DIE HAFTUNG UND SCHADLOSHALTUNG VON ENTSANDTEN PERSONEN IN VERWALTUNGSRÄTEN UND AUFSICHTSKOMMISSIONEN	39
18.1.	EINLEITUNG	39
18.2.	DIE REGELUNGEN BEI DEN AKTIENGESELLSCHAFTEN	39
18.2.1.	<i>Privatrechtliche Aktiengesellschaft</i>	39
18.2.2.	<i>Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft</i>	39
18.3.	ÖFFENTLICHRECHTLICHE ANSTALT	39

18.4. ÜBERSICHT	41
19. HAFTUNG NACH AUFLÖSEN DES DIENSTVERHÄLTNISSES (§ 16 HG)	41
20. VERRECHNUNG (§ 17 HG).....	41
21. VERJÄHRUNG (§ 18 HG).....	42
22. VERFAHREN (§ 19 HG).....	42
22.1. GENERELL: ANSTELLUNGS- ODER WAHLBEHÖRDE	42
22.2. SPEZIELLE ZUSTÄNDIGKEITEN	42
22.2.1. <i>Regierungsrat und Ombudsman</i>	42
22.2.2. <i>Mitglieder der Gerichte</i>	42
22.2.3. <i>Gemeinden</i>	43
22.2.4. <i>Übersicht</i>	43
22.3. BESCHWERDEVERFAHREN	43
4. TEIL: WEITERE BEMERKUNGEN ZUR TOTALREVISION.....	44
23. BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN ÄNDERUNGEN	44
24. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN	48
25. ERGEBNIS DER VERNEHMLASSUNG.....	48
25.1. PARTEIEN	49
25.2. VERBÄNDE	49
25.3. GEMEINDEN UND IHRE VERBÄNDE	50
25.4. ÖFFENTLICHRECHTLICHE ANSTALTEN.....	51
26. ANTRÄGE	52
27. GESETZESTEXT	52

BEILAGEN

- 1 Entwurf Landratsbeschluss
- 2 Synoptische Darstellung
3. Glossar

1. Teil: Allgemeines

1. Zusammenfassung

Der Regierungsrat hat mit der Motion von Peter Tobler „Das Baselbiet braucht ein modernes Haftpflichtrecht“ den Auftrag erhalten, ein revidiertes Haftpflichtrecht vorzulegen.

Das Gesetz für Verantwortlichkeit von Behörden und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG)¹ stammt aus dem Jahre 1851. Einige Bestimmungen sind nicht mehr zeitgemäss, einige wirkungslos. Weiterentwickelt wurde das VG in erster Linie durch Gerichtsentscheide, so dass wesentliche Haftungsgrundsätze im Gesetzestext fehlen. Eine Totalrevision des VG ist deshalb sinnvoll und notwendig.

Der Gesetzesentwurf und die Landratsvorlage sind von einer kantonalen Arbeitsgruppe erarbeitet worden.

Die Totalrevision ist von zwei Leitgedanken geprägt:

- die geltende Rechtslage ist abzubilden, und Unklarheiten sind zu beseitigen,
- kantonale Besonderheiten sind zu überprüfen und entsprechende Regelungen allenfalls zu erneuern.

In Umsetzung dieser Leitgedanken enthält der Gesetzentwurf wesentliche Neuerungen:

- Die Mitarbeitenden sind gegenüber geschädigten Personen nicht mehr persönlich haftbar: Das bisherige VG sieht eine externe Beamtenhaftung vor, die in der Schweiz einzigartig ist. Die externe Beamtenhaftung wird im Kanton Basel-Landschaft seit längerer Zeit nicht mehr angewandt. Diese Praxis soll jetzt im Haftungsgesetz festgehalten werden.
- Neben den Gemeinwesen als solchen soll das Haftungsgesetz neu auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts anwendbar sein. Damit soll die landesweit übliche Regelung übernommen werden.
- Das Haftungsgesetz soll in einigen Bereichen bewährte und bekannte Regeln des Zivilrechts übernehmen.
- Die in der Verfassung festgehaltene Haftung bei rechtmässigem Handeln wird konkretisiert und massvoll begrenzt.
- Durch den Verweis auf zivilrechtliche Bestimmungen wird der Genugtuungsanspruch gemäss Kantonsverfassung konkretisiert.
- Da in Staatshaftungsfällen die Frage der Rechtmässigkeit staatlichen Handelns im Vordergrund steht, werden Forderungen von Privaten gegen den Staat vom Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, beurteilt.
- Das Gesetz ist klar und übersichtlich strukturiert. Alle wesentlichen Merkmale der Staatshaftung sind darin abgebildet.

Die Haftung des Kantons und der Gemeinden wird durch vorliegende Totalrevision weder ausgeweitet noch stark eingeschränkt.

¹ SGS 105, GS 5.194, vom 25. November 1851, in Kraft seit 25. November 1851.

2. Der Revisionsbedarf

2.1. Motion Tobler

Am 27. Januar 2000 reichte FDP-Landrat Peter Tobler eine Motion betreffend „Das Baselbiet braucht ein modernes Haftpflichtrecht“ ein (2000-023). Sie hat folgenden Wortlaut:

Gemäss neuer Verfassung von 1984 sollen Kanton und Gemeinden für Schäden haften, den ihre Organe rechtswidrig verursachen. Sie haften ausnahmsweise sogar für rechtmässig verursachte Schäden, nämlich dann, wenn einzelne Personen unverhältnismässig schwer betroffen sind und ihnen deshalb nicht zugemutet werden kann, den Schaden selbst zu tragen. Soweit die Absicht.

Mangels Umsetzung in einem Gesetz gilt aber nicht diese Regel, sondern immer noch das Gesetz für Verantwortlichkeit der Behörden und Beamten vom 25. November 1851, wie das Bundesgericht in einem kürzlichen, allerdings unveröffentlichten Entscheid festgehalten hat. Das hatte im konkreten Falle zwar keine Folgen, aber es ist nicht von der Hand zu weisen, dass das nicht mehr ganz neue Gesetz Regelungen enthält, die weder den Interessen der Geschädigten noch der "Behörden, Beamten, etc." entspricht (etwa § 28).

Ich bitte den Regierungsrat, ein revidiertes Haftpflichtrecht auszuarbeiten, das der Verfassung in Form, Inhalt und Verfahren entspricht, und dem Landrat vorzulegen.

Der Landrat überwies die Motion diskussionslos am 4. Mai 2000.

2.2. Übersicht über den Revisionsbedarf

Das Verantwortlichkeitsgesetz (VG) ist mehr als 150 Jahre alt. Es wurde zweimal revidiert (1958 und 1993). Aus systematischen Gründen wurden dabei die Vorschriften über die Beschwerdeführung durch die allgemein anwendbaren Bestimmungen der Verwaltungsprozessordnung² und Zivilprozessordnung³ ersetzt. Weiterentwickelt wurde das Gesetz auch durch die Gerichtspraxis. So existiert beispielsweise seit 1961 aufgrund eines Urteils des damaligen Obergerichts⁴ eine Haftung bei rechtmässigen Handlungen.

Das geltende Gesetz enthält jedoch einige schwerwiegende Mängel. Einige Bestimmungen sind völlig unzeitgemäss, und einige haben keine Bedeutung mehr. Beispielsweise sieht das geltende Gesetz eine mögliche Haftung einzelner „Beamten“ gegenüber Dritten vor (§ 1 Abs. 1 VG). Diese so genannte externe Beamtenhaftung schreiben nur noch einzelne Bundesgesetze vor. Die Tendenz im Staatshaftungsrecht geht eindeutig in Richtung ausschliessliche Staatshaftung (d.h. die Gemeinwesen haften direkt gegenüber Dritten; davon unberührt bleibt ein allfälliger Regress der Gemeinwesen auf fehlerbare Mitarbeitende). Seit längerem wird die externe Beamtenhaftung nicht mehr angewandt. Die geltende Praxis soll nun auch im Gesetz abgebildet werden. Eine weitere unzeitgemässe Bestimmung enthält § 27 VG, welche die Haftung der "Amtsbürger" für schadenersatzpflichtige Mitarbeitende regelt. Im VG fehlt zudem eine Konkretisierung der Haftung bei rechtmässigem Handeln. In der Kantonsverfassung ist diese Haftung sehr offen formuliert, weshalb in der Praxis einige Unklarheiten entstanden sind. Eine weitere

² Gesetz über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO), SGS 270.

³ Gesetz betreffend die Zivilprozessordnung (ZPO), SGS 221.

⁴ Urteil des Obergerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 7. März 1961 in Sachen A. AG gegen Kanton BL.

Besonderheit ist der kleine Anwendungsbereich des bisherigen Gesetzes. In fast allen anderen Kantonen gilt das kantonale Haftungsgesetz auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts (Anstalten, Stiftungen, Zweckverbände etc.).

Auch alleine aufgrund des hohen Alters des Gesetzes ist es angezeigt, einen ganzheitlichen Blick auf das kantonale Verantwortlichkeitsgesetz zu werfen und seine Bestimmungen zu überdenken. Das VG ist deshalb einer Totalrevision zu unterziehen.

Eine kantonale Arbeitsgruppe mit Vertretungen aus allen Direktionen, der Gemeinden und dem Haftpflichtversicherer hat den Gesetzesentwurf und die Landratsvorlage unter Führung der Finanz- und Kirchendirektion (FKD) ausgearbeitet.

3. Allgemeines über das Haftungsrecht

Das Haftungsrecht im Allgemeinen ist einer der kompliziertesten Bereiche des gesamten Rechtssystems. Die fortschreitende Verflechtung aller Gesellschaftsbereiche (inklusive der zunehmenden Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten) komplizieren die Verursachungszusammenhänge, d.h. die Zurechnung einer Schadensverursachung auf eine bestimmte Person wird immer schwieriger. Gleichzeitig wächst das Verlangen, jemanden zur Rechenschaft zu ziehen, wenn ein Schaden vorliegt. Während früher gewisse Zivilisationsrisiken einfach als persönliches Schicksal hingenommen wurden, ertönt immer öfter der Ruf nach einer Entschädigung. Diese Entwicklung ist im gewerblichen wie auch im staatlichen Bereich unverkennbar. Der Staat wird in eine immer ausgeprägtere Garantenstellung für alle möglichen Zivilisationsrisiken gedrängt. Bei der gesetzlichen Regelung darf aber nicht das übergeordnete Prinzip vergessen werden, wonach Haftung und Verantwortungsbereich rechtlich kongruent sein müssen. Ansonsten müsste der Staat für Handlungen einstehen, die nicht in seinem Einflussbereich stehen.

3.1. Staatshaftungsrecht

Die Staatshaftung befasst sich mit der Haftung der Gemeinwesen (Bund, Kantone, Gemeinden) und der juristischen Personen des öffentlichen Rechts für Schädigungen Dritter im Rahmen der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Zudem umschreibt es die Haftung der Mitarbeitenden.

3.2. Der Kompetenzbereich des Bundes resp. der Spielraum des kantonalen Gesetzgebers

Der Spielraum des kantonalen Gesetzgebers wird durch das Bundesrecht bestimmt. Das Bundesrecht ist dem kantonalen Recht übergeordnet. Der Kanton kann nur in denjenigen Bereichen Gesetze erlassen, welche nicht durch bundesrechtliche Bestimmungen geregelt sind.

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts ist Bundessache (Art. 122 Abs. 1 der Bundesverfassung⁵). Im Obligationenrecht⁶ (OR) sind in den Art. 41 ff. die allgemeinen Bestimmungen über das Haftpflichtrecht enthalten. Sie gelten für alle gewerblichen Tätigkeiten (ob von Privaten oder von Gemeinwesen ausgeführt, siehe dazu Ziffer 8.1.3) und bilden die Grundlagen für die meisten Spezialerlasse zur Haftung.

Soweit also Gemeinwesen gewerbliche Tätigkeiten ausführen, sind die Bestimmungen des OR und andere Bundesnormen anwendbar. Dies geht unmittelbar aus Art. 61 Abs. 2 OR

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101.

⁶ Schweizerisches Obligationenrecht (OR), SR 220.

hervor: Kantonale Gesetze dürfen für "gewerbliche Verrichtungen" keine abweichende Bestimmungen aufstellen. Dieser Grundsatz wird in § 2 Abs. 1 Haftungsgesetz (HG) zur besseren Verständlichkeit sinngemäss wiederholt. Das kantonale Haftungsgesetz darf sich also nur auf Tätigkeiten im Rahmen amtlicher (= nicht-gewerbliche) Aufgaben erstrecken.

Der Bund hat in einer Reihe von staatlichen Tätigkeitsfeldern die Staatshaftung geregelt⁷. In diesen Bereichen haften Mitarbeitende des Kantons und der Gemeinden nach Bundesrecht.

3.3. Die Staatshaftungserlasse von Bund und Kantonen

Neben den besonderen Haftungsbestimmungen im Bundesrecht haben der Bund und die Kantone Staatshaftungsgesetze erlassen⁸. Der Bund regelt seine Haftung im Verantwortlichkeitsgesetz⁹ (VG CH).

3.4. Revisionsbestrebungen auf Bundesebene

Im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) haben die Professoren Pierre Widmer und Pierre Wessner im Jahre 1998 einen Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts vorgelegt. Darüber wurde 2000/2001 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Revision hat zum Ziel, möglichst einheitliche Haftpflichtregeln zu schaffen, um damit die in über 30 Bundeserlassen verstreuten Schadenersatzbestimmungen zu bündeln. Im Vorentwurf wurde vorgeschlagen, die Staatshaftung von Bund und Kantonen zu vereinheitlichen. Die Vorschläge sind in der Vernehmlassung auf sehr starke Kritik gestossen. Insbesondere die Bestimmungen zur Vereinheitlichung der Staatshaftung wurden breit abgelehnt.

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse ist nicht damit zu rechnen, dass die Vorschläge für eine umfassende Harmonisierung der Staatshaftung weiter verfolgt werden. Das ganze Revisionsprojekt wird vom EJPD als nicht prioritär bezeichnet. Der weitere Verlauf des Projekts steht im Ungewissen. Aus diesen Gründen macht die Totalrevision des Verantwortlichkeitsgesetzes des Kantons Basel-Landschaft zum jetzigen Zeitpunkt durchaus Sinn.

3.5. Kantonale Haftungsgesetze

Im Prinzip gibt es auf dem Gebiet der Staatshaftung keine kantonalen Spezialitäten zu berücksichtigen. Ein Blick über die Kantonsgrenzen ist aus diesen Gründen nicht abwegig. Das neue Haftungsgesetz kann sich durchaus an anderen, neueren kantonalen Haftungsgesetzen und am Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes orientieren. Das neueste der kantonalen Haftungsgesetze stammt aus dem Kanton Basel-Stadt¹⁰. Im Folgenden wird in den einzelnen Revisionspunkten auf die Regelungen in anderen Kantonen eingegangen.

⁷ Vormundschaftswesen (Art. 426 f. Schweizerisches Zivilgesetzbuch, ZBG, SR 210); Zivilstandswesen (Art. 46 ZGB), Grundbuchführung (Art. 955 ZGB), Handelsregisterführung (Art. 928 OR), Schuldbetreibungs- und Konkursrecht (Art. 5 ff. Gesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, SchKG, SR 281.1). Weitere Sondernormen gibt es im Gesundheits- und Sozialversicherungsrecht (beispielsweise im Lebensmittelgesetz, LMG, SR 817.0 oder im AHV-Gesetz, AHVG, SR 831.10)

⁸ Als letzter Kanton hat 1998 Appenzell-Innerrhoden eine Bestimmung zur Staatshaftung eingeführt.

⁹ Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG), SR 170.32.

¹⁰ Gesetz über die Haftung des Staates und seines Personals, SG 161.100.

3.6. Haftpflicht und Haftpflichtversicherung

Wichtig für das Verständnis der Haftpflichtversicherung ist die Unterscheidung zwischen Haftpflicht und Haftpflichtversicherung (resp. deren Versicherungsdeckung).

Das Schweizerische Haftungsrecht beruht auf dem Grundsatz, dass derjenige den Schaden zu tragen hat, in dessen Vermögen er eingetreten ist. Damit ein Geschädigter einen Schaden auf eine schädigende Person abwälzen kann, benötigt es eines besonderen Grundes (eines Rechtstitels). Ein Rechtstitel kann aus einem Gesetz (OR, ZGB oder einem Spezialgesetz) oder aus einem Vertrag abgeleitet werden. Vertraglich können also vom Gesetz abweichende Haftungsgründe vereinbart werden. Die gesetzliche oder vertragliche Haftung entspricht der Pflicht des andern, den Schaden zu ersetzen (also einer Haftpflicht).

Nicht jede Haftpflicht wird aber durch eine Haftpflichtversicherung abgedeckt. Von den Haftpflichtversicherungen werden in der Regel nur Handlungen versichert, die auf einer gesetzlichen Haftpflicht beruhen. Vorsätzlich begangene Schädigungen werden nicht abgedeckt.

4. Die Staatshaftung im Kanton Basel-Landschaft

4.1. Übersicht über die Bestimmungen der Kantonsverfassung

Die Kantonsverfassung enthält folgende Bestimmungen über die Haftung des Staates:

§ 13 Verantwortlichkeit und Schadenersatz

¹ *Kanton und Gemeinden haften für den Schaden, den ihre Organe rechtswidrig verursacht haben.*

² *Sie haften auch für den Schaden, den ihre Organe rechtmässig verursacht haben, wenn einzelne unverhältnismässig schwer betroffen sind und ihnen daher nicht zugemutet werden kann, den Schaden selbst zu tragen.*

³ *Bei unbegründeter, schwerer Beschränkung der persönlichen Freiheit besteht Anspruch auf Schadenersatz und Genugtuung.*

⁴ *Enteignungen und erhebliche Eigentumsbeschränkungen werden im Umfang der Beschränkung entschädigt.*

§ 60 Verantwortlichkeiten

¹ *Das Gesetz regelt die Verantwortlichkeit der Behördenmitglieder sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gegenüber Kanton und Gemeinden.*

² *Für Äusserungen im Landrat und in seinen Kommissionen können die Mitglieder des Landrates rechtlich nicht belangt werden. Der Landrat ist jedoch befugt, mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder die Straffreiheit aufzuheben, wenn diese offensichtlich missbraucht wird.*

4.2. Übersicht über das geltende Verantwortlichkeitsgesetz

Nachfolgend wird das geltende Verantwortlichkeitsgesetz (VG) summarisch dargestellt¹¹.

¹¹ Das VG und der Gesetzesentwurf sind völlig anders strukturiert. Eine direkte Gegenüberstellung von VG und dem Gesetzesentwurf ist sehr schwierig zu erstellen und hätte geringe Aussagekraft. In der Synopse (Beilage 2) wird deshalb auf die Abbildung des VG verzichtet. Sie stellt den Gesetzesentwurf einem Kurzkomentar des heute

4.2.1. Geltungsbereich (§ 1 VG)

Der Geltungsbereich des VG umfasst die amtlichen Tätigkeiten des Kantons und Gemeinden, d.h. für juristische Personen des öffentlichen Rechts (wie beispielsweise die Gebäudeversicherung und die Pensionskasse) gilt nicht das VG, sondern Privatrecht. Natürlich kann ein Spezialgesetz das VG für anwendbar erklären. So gilt das VG für Haftungsfälle des Universitäts-Kinderspital beider Basel¹².

4.2.2. Mitarbeitende haften persönlich (§ 1, 24 und 25 VG)

Das VG hält in § 1 fest, dass sowohl das Gemeinwesen als auch Mitarbeitende für ihre Verrichtungen haften. Damit ist der Kanton Basel-Landschaft wohl das einzige Gemeinwesen in der Schweiz, das eine persönliche Haftung seiner Mitarbeitenden vorsieht. In der Praxis ist jedoch eine direkte persönliche Haftung seit längerer Zeit nicht mehr angewandt. Der Staat tritt gegenüber geschädigten Personen auf, führt die Verhandlungen und begleicht - bei berechtigten Forderungen - den Schaden.

Bei rechtmässig verursachtem Schaden können jedoch Mitarbeitende auch aufgrund des Gesetzestextes nicht zur Verantwortung gezogen werden. In diesem Fall haftet nur der Staat (§ 25 VG).

4.2.3. Definition der Verantwortlichkeit (§ 2 VG)

In § 2 VG wird die Verantwortung der Mitarbeitenden definiert. Diese Bestimmung ist überholt, da die Haftung der Mitarbeitenden in der Praxis durch den allgemein gültigen Begriff "Verschulden" aus dem Obligationenrecht ersetzt wurde.

4.2.4. Keine solidarische Haftung von Behördenmitgliedern (§ 3 VG)

Behördenmitglieder haften nicht solidarisch, d.h. sie haften nach Massgabe ihrer persönlichen Verantwortung für den entstandenen Schaden. Das Gesetz sieht ausdrücklich vor, dass jedes Behördenmitglied berechtigt ist, zu Protokoll zu erklären, es habe den Entscheid nicht mitgetragen.

4.2.5. Verschiedene Verfahrensbestimmungen (§§ 4, 5, 9, 23, 25 Abs. 2, 26, 31 und 32 VG)

Bei einer strafbaren Handlung sind die Haftungsansprüche im Strafverfahren geltend zu machen (§ 5 VG). Wenn keine strafbare Handlung vorliegt und ein Schaden bereits entstanden ist, muss Zivilklage erhoben werden. Das Verwaltungsverfahren ist für die restlichen Fälle vorgesehen (§ 9 VG). Diese Verfahrensgrundsätze gelten sowohl bei Schädigung von Dritten wie auch bei Schädigung des Gemeinwesens.

Im Zivilprozess ist der Kanton in Liestal (= "Wohnsitz der obersten vollziehenden Behörde"; § 25 Abs. 2 VG), die Mitarbeitenden am Gerichtsstand gemäss der jeweiligen Prozessordnung (§ 26 VG) einzuklagen.

Eine Zivilklage gegen das Kantonsgericht ist beim Landrat einzureichen. Falls der Landrat die Klage für begründet hält, wählt er ein ausserordentliches Zivilgericht (§ 31 VG). Zur Behandlung einer Zivilklage gegen ein erstinstanzliches Gericht bezeichnet das Kantonsgericht ein anderes erstinstanzliches Gericht (§ 32 VG).

Das VG bezeichnet keine Rechtsmittelinstanzen. Daher sind die diesbezüglichen

geltenden VG gegenüber.

¹² Gemäss § 20 des Vertrages zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über das Universitäts-Kinderspital beider Basel (Kinderspitalvertrag), SGS 932.4

Bestimmungen der Straf- und Zivilprozessordnung sowie des Verwaltungsverfahrens anwendbar.

4.2.6. *Haftungsklagen gegen Regierungsrat und Kantonsgericht im Rahmen eines Strafverfahrens (§§ 6 bis 8 VG)*

Besondere Bestimmungen gelten für Haftungsforderungen im Rahmen einer Strafklage gegen den Regierungsrat oder das Kantonsgericht. Sie müssen vom Landrat überwiesen werden (§ 7 VG). Für die Mitarbeitenden und einzelne Mitglieder des Regierungsrates und des Kantonsgericht sind die Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Strafprozessordnung¹³ (StPO) massgebend (§§ 5 und 6 VG).

4.2.7. *Kausalhaftung (§ 24 VG)*

Die Gemeinwesen und die Mitarbeitenden haften kausal. D.h. Verschulden ist keine Voraussetzung für eine Haftung¹⁴.

4.2.8. *Haftung für rechtmässiges Handeln (§ 25 VG)*

Die Gemeinwesen haften auch für rechtmässiges Handeln ihrer Mitarbeitenden ("... ohne dass dabei eine Pflichtverletzung begangen wurde...").

4.2.9. *Amtsbürgen (§ 27 VG)*

Diese überholte Bestimmung regelt die Haftung der Amtsbürgen.

4.2.10. *Regress (§ 28 VG)*

Gemäss Wortlaut des Gesetzes sind Regierungsrat und Gemeinderat für die Beurteilung des Regresses auf Mitarbeitende zuständig. Zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Gesetzes war der Regierungsrat für sämtliche personalrechtlichen Fragen zuständig. Da diese Kompetenz im Wesentlichen den Anstellungsbehörden übertragen wurde, überprüfen und entscheiden sie die Regressforderungen.

4.2.11. *Rechtfertigung von Mitarbeitenden (§ 29 VG)*

In § 29 VG werden einige Rechtfertigungsgründe aufgezählt.

4.2.12. *Verjährung (§ 30 VG)*

Die Forderung muss innerhalb eines Jahres nach Bekanntwerden des Schadens geltend gemacht werden.

4.3. **Haftpflichtversicherung des Kantons**

4.3.1. *Koordinierte Haftpflichtversicherung*

Der Kanton bewirtschaftet seine Sach- und Haftpflicht-Versicherungen koordiniert und nach einheitlichen Richtlinien. Die Zusammenfassung der Risiken erlaubt es, den finanziellen Schutz zu optimieren.

Der Regierungsrat hat 1999 die FKD beauftragt, die Sach- und Haftpflicht-Versicherungen

¹³ Gesetz betreffend die Strafprozessordnung (StPO), SGS 251.

¹⁴ Das Bundesgericht hat im Jahre 1986 nicht klar geäussert, ob doch ein gewisses Verschulden notwendig ist. Auf jeden Fall besteht eine Kausalhaftung des Staates aufgrund von § 25 VG.

zentral für alle Dienststellen der kantonalen Verwaltung, einschliesslich der kantonalen Schulen abzuschliessen, zu koordinieren und zu betreuen¹⁵. Die Spitalbetriebe schlossen aufgrund ihrer besonderen Risiken eigene Haftpflicht-Versicherungs-Verträge ab. Derzeit werden die Vor- und Nachteile dieser Lösung überprüft. Die Versicherungscoordination bei der Finanzverwaltung stellt einerseits die angemessene administrative Betreuung der angeschlossenen Dienststellen sicher. So erhalten die Dienststellen in allen Versicherungsfragen und im Schadenfall Unterstützung. Zudem wird durch die zentrale Datenerhebung Kostentransparenz geschaffen. Andererseits wird dank der Zentralisierung die Verhandlungsposition des Kantons gegenüber den Versicherungsgesellschaften gestärkt, was es ermöglicht, Verträge mit vorteilhafteren Versicherungsbedingungen und -prämien abzuschliessen.

4.3.2. *Übersicht über die Grossrisiken*

Die grössten nicht versicherbaren Haftungs-Risiken des Kantons sind die Staatsgarantien für die Basellandschaftliche Pensionskasse und die Basellandschaftlichen Kantonalbank sowie die Entschädigungspflichten bei Enteignungen. Ein weiteres nicht versicherbares Risiko stellen die in der Bilanz des Kantons ausgewiesenen Beteiligungen dar, insbesondere in den Bereichen Verkehrs- und Energiewirtschaft. Der Kanton stellt diesen Institutionen Kapital zur Verfügung und entsendet auch Vertreter in die Aufsichtsorgane und Revisionsstellen.

Auch bei den übrigen Haftpflicht-Risiken handelt es sich um Grossrisiken, die der Kanton heute aber vertraglich am Markt versichert. Es geht dabei z.B. um die Betriebs-Haftpflicht, die Werkeigentümer-Haftpflicht oder die Deponie „Elbisgraben“¹⁶. Versicherungsverträge, mit deren Hilfe solche Risiken auf eine Drittpartei (die Versicherungsgesellschaft) übertragen werden, lösen das Problem optimal.

4.3.3. *Risikopolitik des Kantons*

Es ist geplant, dass im Jahr 2007 eine Auslegeordnung über die in der Verwaltung existierenden Risiken (Sachrisiken, politische, personelle und finanzielle Risiken) gemacht wird. In einem zweiten Schritt soll daraus eine kantonale Risikopolitik formuliert werden.

4.3.4. *Die Haftpflichtversicherungspolice des Kantons*

Nachfolgend werden Inhalt und Umfang der bestehenden Haftpflichtversicherungspolice des Kantons in tabellarischer Form dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass der Haftpflichtversicherer des Kantons, die Zürich Versicherung, auf den 1. Januar 2005 eine Neutarifizierung vorgenommen hat. Neu musste die Haftpflicht der Verwaltungs- und Stiftungsräte in einem Zusatz einzeln versichert werden. Der Kanton Basel-Landschaft ist zurzeit in leitenden Organen von 26 Stiftungen, 16 Aktiengesellschaften, 5 öffentlich-rechtlichen Anstalten, 4 Genossenschaften und jeweils einer einfachen Gesellschaft und einer Konzessionsunternehmung vertreten. Er besetzt gesamthaft 63 Mandate.

¹⁵ Diese Aufgabe wird von der Koordinationsstelle Sach- und Haftpflicht-Versicherungen in der Finanzverwaltung ausgeführt.

¹⁶ Der Kanton haftet gegenüber den verpachtenden Bürgergemeinden Liestal, Füllinsdorf und Arisdorf unbefristet und unbeschränkt für Schäden aus der Deponie Elbisgraben. Die Deckung möglicher weiterer Haftpflichtschäden erfolgt über die Kantons-Haftpflichtversicherung, die separate Haftpflichtversicherung der Deponie, Rückstellungen für die gesetzlich vorgeschriebenen Sicherheitsleistungen und über den kantonseigenen Schadenspool.

Übersicht über die Haftpflichtversicherungspolice des Kantons

Gegenstand der Versicherung	Die Versicherung erstreckt sich auf alle dem Kanton obliegenden und von ihm übernommenen Aufgaben, Tätigkeiten und Eigenschaften. Mitversichert ist in diesem Rahmen auch die Haftpflicht aus der Organisation und Durchführung von Veranstaltungen und Anlässen.
Mitversicherte Institutionen	Explizit <u>mit</u> versichert sind: • sämtliche öffentliche Schulen des Kantons und der Einwohnergemeinden inkl. Handelsschulen des kfm. Vereins sowie Gewerbliche- und Berufsschulen des Kantons (ohne FHNW) • Stiftung Kirchen- und Schulgut
Nicht versicherte Institutionen	Explizit <u>nicht</u> versichert sind: • Gemeinden und andere öffentliche Körperschaften • Kirchgemeinden, Alters-/Pflege- und Kinderheime • Haus- und Krankenpflegeorganisationen • Kantonsspitäler, KPD, Pathologisches Institut (separate Versicherungslösung)
Versicherte Haftpflicht	Die auf gesetzlichen Haftpflichtbestimmungen beruhende Haftpflicht der versicherten Personen und der mitversicherten Institutionen.
Verwaltungs-/Stiftungsräte	Die auf gesetzlichen Haftpflichtbestimmungen beruhende Haftpflicht der nicht geschäftsführenden Verwaltungsräte von Aktiengesellschaften, der Verwaltungsmitglieder von Genossenschaften und der Stiftungsräte gemeinnütziger Einrichtungen ist für jedes versicherbare Mandat einzeln versichert.
Versicherte Leistungen	Die Leistungen der Versicherung bestehen in der Entschädigung begründeter und in der Übernahme der Kosten für die Abwehr unbegründeter Ansprüche.
Ausschlüsse	Selbst erlittene Schäden und vorsätzlich begangene Schädigungen.
Garantiesumme (Höchstentschädigung)	Bei Personen- und Sachschäden 50 Mio. Franken Bei reinen Vermögensschäden 10 Mio. Franken Pro Verwaltungs- resp. Stiftungsmandat 0.5 Mio. Franken (beschränkt auf insgesamt 2 Mio. Franken pro Jahr bei mehreren Schadensfällen)
Selbstbehalt	In der Regel 1'000 Franken je Schaden für die Dienststelle und maximal 20'000 Franken für den Kanton. Bei Vermögensschäden beträgt der Selbstbehalt 10 % der Schadenssumme, mindestens 500, höchstens 10'000 Franken.
Versicherte Personen	Versichert sind der Kanton und die mitversicherten Institutionen sowie ihre Arbeitnehmer und die Hilfspersonen (mit Ausnahme von selbständigen Unternehmern und Berufsleuten, deren sich die versicherten Institutionen und Betriebe bedienen)

4.4. Finanzielle Kennzahlen der über die Haftpflichtversicherung abgewickelten Fälle

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die finanzielle Bedeutung der Haftpflicht

auf Kantonsebene. Von einer Ausdehnung der Umfrage auf die Gemeinden wurde abgesehen, da die Daten wohl kaum vergleichbar und deshalb wenig aussagekräftig sind. Die Übersicht beinhaltet nur Fälle, welche seit dem Inkrafttreten des Versicherungskonzepts über die Haftpflichtversicherung - d.h. in den letzten 7 Jahren - abgewickelt wurden.

Tabelle „Finanzielle Kennzahlen“

Jahr	Fälle¹	Gerichtsfälle²	geleistete Zahlungen³	Selbst-behalte⁴	Reserven⁵	Total Beträge
1999	48	1	286'345	58'962	1'020'000	1'365'307
2000	50	1	288'752	104'848	158'748	552'348
2001	65	0	406'371	109'598	790'000	1'305'969
2002	65	0	633'331	158'545	1'156'393	1'948'269
2003	52	0	433'930	123'990	1'611'707	2'169'627
2004	47	1	93'808	136'950	1'217'475	1'448'233
2005	62	0	51'950	113'974	836'606	1'002'530
2006	49	0	1'744	34'700	233'054	269'498
Total	438	3	2'196'231	841'567	7'023'983	10'061'781

¹ Anzahl gemeldete Haftpflichtfälle.

² Von den Gerichten entschiedene Fälle.

³ Zahlungen der Haftpflichtversicherung zu Gunsten geschädigter Personen.

⁴ Selbstbehalte des Kantons.

⁵ Vom Haftpflichtversicherer in Abschätzung anstehender Zahlungsverpflichtungen gebildete Reserven.

Insgesamt wurden im betrachteten Zeitraum 438 Schadenfälle registriert, wovon drei Fälle vor Gericht gezogen wurden. Die Versicherer haben knapp 2.2 Millionen Franken Schadenzahlungen geleistet und Reserven von über 7 Millionen Franken für Schadensfälle gebildet, die noch nicht abgeschlossen sind. Der Kanton wiederum hat für abgeschlossene Haftpflichtfälle rund 840'000 Franken Selbstbehalt bezahlt.

5. Abgrenzungen

5.1. Nur Regelung der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit

Das neue Gesetz über die Haftung des Kantons und der Gemeinden (Haftungsgesetz, HG) beschränkt sich wie das bisherige VG auf die Regelung der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit von Staat und seiner Mitarbeitenden. Die Bestimmungen zur straf- und disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit werden durch andere Erlasse geregelt (Personalgesetz und Verordnungen, spezialrechtliche Erlasse sowie Schweizerisches Strafbuch¹⁷).

¹⁷ StGB, SR 311.0.

Das alte VG enthält in den §§ 5 bis 8 VG zwar Bestimmungen über das strafrechtliche Verfahren gegen "Behörden und Beamte". Diese Regeln haben jedoch keine praktische Bedeutung mehr, weil für das strafrechtliche Verfahren ausschliesslich die Strafprozessordnung massgebend ist.

5.2. Keine Regelung über Enteignung

Eine Enteignung liegt vor, wenn Eigentumsrechte durch den Staat beschränkt oder entzogen werden. Entweder geht das Eigentum an den Staat über oder die Verfügungsbefugnisse der Privatperson werden im Interesse der Allgemeinheit beschränkt (beispielsweise aus Gründen der Raumplanung, des Umweltschutzes). In diesen Fällen kommt ausschliesslich das Gesetz über die Enteignung¹⁸ zur Anwendung.

2. Teil: Die Ausgestaltung der Haftung von Kanton und Gemeinden

Im 2. Teil der Landratsvorlage wird die Haftung von Kanton und Gemeinden gemäss dem Gesetzesentwurf beschrieben.

6. Anwendungsbereich: Der Begriff des Staates (§ 1 Abs. 1 HG)

§ 1 Abs. 1 HG definiert die Organisationen, welche gemäss dem Haftungsgesetz zur Verantwortlichkeit gezogen werden können. Zur besseren Lesbarkeit des Gesetzes wird für all diese Organisationen der Begriff "Staat" verwendet¹⁹.

Es stellt sich die Frage, für welche Gemeinwesen, selbständigen Organisationen und Privatpersonen das Haftungsgesetz anwendbar sein soll.

6.1. Kanton, Gemeinden und unselbständige öffentlichrechtliche Anstalten und Stiftungen

Grundlage bildet § 13 Abs. 1 Kantonsverfassung, wonach "Kanton und Gemeinden für den Schaden, den ihre Organe rechtswidrig verursacht haben", haften.

Der Begriff "Kanton" umfasst die kantonale Verwaltung, die Gerichte, alle öffentlichen Schulen des Kantons und alle rechtlich unselbständigen kantonalen Anstalten, Regiebetriebe und Stiftungen. Die Mitarbeitenden dieser Organisationen unterstehen dem kantonalen Personalgesetz²⁰ (§ 1 Abs. 1 HG).

Der Begriff "Gemeinden und die weiteren Körperschaften und Organe gemäss dem Gemeindegesetz" umfasst einerseits alle gemeindegesetzlichen Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit: die Einwohnergemeinden, die Bürgergemeinden und die Burgergemeinden (§ 1 Gemeindegesetz, GemG²¹), die Burgerkorporationen (§ 135b GemG) sowie die interkommunalen Zweckverbände und Anstalten (§ 34 Absatz 2 GemG). Er umfasst andererseits auch alle übrigen interkommunalen Organe, denen keine eigene Rechtspersönlichkeit zukommt: gemeinsame Amtsstellen, Kommissionen und Behörden (revidierter § 14 GemG in Verbindung mit geltendem § 7 GemG).

Ausdrücklich nicht eingeschlossen sind Kirchen: Die Kirchgemeinden fallen gemäss Kantonsverfassung nicht unter den Begriff „Gemeinden“. Die Landeskirchen selbst sollen

¹⁸ SGS 410.

¹⁹ Auch in der Landratsvorlage wird das Wort „Staat“ in diesem Sinne verwendet (der Kanton, die Gemeinden und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts).

²⁰ Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz), SGS 150.

²¹ Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz), SGS 180.

wie bisher nicht vom Kantonalen Haftungsgesetz berührt sein.

6.2. Juristische Personen

Es stellt die Frage, ob das Haftungsgesetz auch für selbständige (d.h. vom Gemeinwesen unabhängige) juristische Personen zur Anwendung kommen soll, soweit sie im Auftrag des Gemeinwesens eine amtliche Tätigkeit ausführen. Mit anderen Worten: Sollen die juristischen Personen - soweit sie amtliche Aufgaben erfüllen - nach den gleichen Haftungsregeln zur Verantwortung gezogen werden können? Neben der Klärung des anzuwendenden Rechts, stellt sich die zweite Frage: Soll das delegierende Gemeinwesen haften, wenn die juristische Person den Schaden nicht begleichen kann (Ausfallhaftung des Gemeinwesens)?

6.2.1. Sind kantonale Haftungs Vorschriften für juristische Personen erlaubt?

Juristische Personen (ob privatrechtliche Aktiengesellschaft oder öffentlichrechtliche Anstalt) haften prinzipiell für eingegangene Verbindlichkeiten nur mit ihrem eigenen Vermögen.

Wie oben bereits erwähnt, können die Kantone nur bei amtlichen (d.h. nicht-gewerblichen) Verrichtungen abweichende Vorschriften erlassen. Dem kantonalen Gesetzgeber ist es also erlaubt, auch für juristische Personen Haftungsregeln aufzustellen, soweit sie amtliche Tätigkeiten ausführen. Umgekehrt ist Privatrecht anwendbar, wenn sie gewerbliche Aufgabe ausführen.

Der Staat darf also Haftungsregeln aufstellen, welche alle nicht-gewerblichen Handlungen betreffen und zwar unabhängig von der Organisationsform des Leistungserbringers.

6.2.2. Differenzierung zwischen juristischen Personen des öffentlichen- und des Privatrechts

Es gibt juristische Personen des öffentlichen und des Privatrechts, die amtliche Aufgaben erfüllen. Die meisten Kanton regeln die Haftung für diese Organisationen unterschiedlich (siehe nachfolgende Ziffer).

Das bisherige Verantwortlichkeitsgesetz hat für die juristischen Personen keine Gültigkeit. Mangels kantonaler Regelung ist Bundesprivatrecht (insbesondere Art. 41 ff. OR) anwendbar. Einige Spezialgesetze für selbständige öffentlichrechtliche Anstalten verweisen aber ausdrücklich auf die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes²².

a) Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Juristische Personen des öffentlichen Rechts (= öffentlichrechtliche Anstalten, Stiftungen und Zweckverbände) sind ausgegliederte Verwaltungseinheiten, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen.

Beispiele: Basellandschaftliche Gebäudeversicherung, Basellandschaftliche Kantonalbank, Basellandschaftliche Pensionskasse, Universitäts-Kinderspital beider Basel, Fachhochschule Nordwestschweiz.

b) Juristische Person des Privatrechts

Die Gemeinwesen können amtliche Aufgaben ebenfalls an privatrechtliche Gesellschaften delegieren.

Beispiele: Eine Gemeinde beauftragt ein privates Unternehmen für die Säuberung der

²² siehe beispielsweise Fussnote 12.

Strassen. Der Kanton beauftragt ein Ingenieurbüro mit der Vermessung eines Gebietes.

6.2.3. Übersicht über die Regelungen in den Kantonen und beim Bund

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Art der Haftung	Kantone/Bund²³	bisher in BL
Direkte Staatshaftung	AR, TG	
Selbständige Haftung nach Staatshaftungsgesetz	Bund + 13 Kantone	
Selbstständige Haftung nach Privatrecht	BE + AG	X

In fast allen Deutschschweizer Kantonen haften juristische Personen des öffentlichen Rechts nach dem öffentlichrechtlichen Haftungsgesetz. Nur in den Kantonen Basel-Landschaft, Bern und Aargau haften diese Organisationen nach Privatrecht.

²³ Untersucht wurden die Staatshaftungsgesetze aller Deutschschweizer Kantone mit Ausnahme der Kantone Appenzell Innerrhoden und Uri. Deren Haftungsbestimmungen sind sehr kurz gefasst, weshalb sie nicht berücksichtigt wurden.

Juristische Person des Privatrechts

Art der Haftung	Kantone/Bund	bisher in BL
Direkte Staatshaftung	--	
Selbständige Haftung nach Staatshaftungsgesetz	Bund, LU, NW	
Selbständige Haftung nach Privatrecht	15 Kantone	X

Die klare Mehrheit der Kantone lassen für privatrechtliche Organisationen das privatrechtliche Haftungsregime zur Anwendung kommen. Nur beim Bund sowie in den Kantonen Luzern und Nidwalden gilt für juristische Personen des Privatrechts das öffentlichrechtliche Haftungsgesetz.

6.2.4. Regelung für juristische Personen des öffentlichen Rechts

Im Kanton Basel-Landschaft soll das kantonale Haftungsgesetz nur für juristische Personen des öffentlichen Rechts anwendbar sein.

Der wesentliche Grund hierfür ist der öffentlichrechtliche Charakter dieser Organisationen und ihr amtliches Tätigkeitsgebiet. Von den Dienststellen, unselbständigen Schulen und Spitälern der Gemeinwesen unterscheidet sie im Wesentlichen alleine ihre formalrechtliche Selbständigkeit. Die Nähe zum Gemeinwesen ist trotz ihrer Autonomie sehr gross.

Mit Unterstellung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts unter das Haftungsgesetz übernimmt der Kanton Basel-Landschaft die in der Schweiz vorherrschende Regelung. Dem Gesetzgeber bleibt es überlassen, in einem Spezialgesetz eine abweichende Regelung festzulegen²⁴.

6.2.5. Basellandschaftliche Kantonalbank

Die Basellandschaftliche Kantonalbank (BLKB) handelt in einem klar privatwirtschaftlichen, gewerblichen Umfeld. Das kantonale Haftungsgesetz gilt für die BLKB aufgrund vorrangigem Bundesgesetz nicht. Um diese Sachlage zu verdeutlichen, soll im Gesetz ausdrücklich festgehalten werden, dass die BLKB nicht dem kantonalen Haftungsgesetz unterstellt ist²⁵.

6.2.6. Basellandschaftliche Pensionskasse

Die Basellandschaftliche Pensionskasse (BLPK) bewegt sich in einem stark vom Bundesrecht regulierten Geschäftsgebiet. Die Verantwortlichkeit für Pensionskassen ist in Art. 52 BVG²⁶ geregelt. Zudem untersteht die BLPK von Bundesrechtswegen der Aufsicht des Amtes für Stiftungen und berufliche Vorsorge. Der Anwendungsbereich eines kantonalen Haftungsgesetzes ist also sehr gering, da sich dieses Gesetz auf Handlungen beschränkt, welche keinen Zusammenhang mit der beruflichen Vorsorge haben (ansonsten gilt ja Art. 52 BVG). Die BLPK ist auch in einem privatwirtschaftlichen Umfeld tätig (insbesondere bei der Vermögensverwaltung) und steht dort in einer Konkurrenz zu anderen, privatwirtschaftlich haftenden Pensionskassen. Zudem sind die Anstellungsverhältnisse der Mitarbeitenden privatrechtlicher Natur. Mit einer Haftung nach

²⁴ Diese Möglichkeit ergibt sich aus dem Vorrang der Spezialgesetze, welcher in § 2 Abs. 1 HG explizit erwähnt ist.

²⁵ Siehe § 1 Abs. 1 HG.

²⁶ Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG); SR 831.40.

öffentlichem Recht würde eine ungewünschte Zerteilung der Rechtsnatur der Arbeitsverhältnisse entstehen. Aus diesen Gründen soll die BLPK nicht unter das kantonale Haftungsgesetz fallen.

6.2.7. *Regelung für juristische Personen des Privatrechts*

Die meisten Kantone lassen für privatrechtliche Organisationen das privatrechtliche Haftungsregime zur Anwendung kommen.

Juristische Personen des Privatrechts sind hauptsächlich im gewerblichen Umfeld tätig. Würden sie auch dem kantonalen Haftungsgesetz unterstellt, haften sie je nach Tätigkeit mal nach öffentlichem Recht und mal nach Bundesprivatrecht. Dies ist eine kaum zumutbare Situation, zumal die Abgrenzung zwischen amtlichen und gewerblichen Tätigkeiten nicht immer eindeutig ist.

Es ist von zentraler Bedeutung, einfache und klare Regeln über das anzuwendende Recht aufzustellen. Ansonsten ist es beispielsweise durchaus denkbar, dass im Verlauf eines Haftungsprozesses das anzuwendende Recht unklar bleibt und damit die Komplexität des Falles erheblich vergrössert wird. Die Organisationsform eines Unternehmens ist einfach und klar zu bestimmen. Dieses Kriterium also sehr gut geeignet, das anwendbare Recht zu bestimmen.

Ein Systemwechsel zum öffentlichen Recht hätte schwerwiegende und umfangreiche Auswirkungen auf alle Verträge, die der Staat mit privaten Organisationen abgeschlossen hat. Wegen der strengeren öffentlichrechtlichen Haftung könnten viele private Vertragspartner - berechtigterweise - eine Änderung der Vereinbarung (und insbesondere eine Erhöhung der Entschädigung) verlangen.

Für juristische Personen des Privatrechts soll daher das kantonale Haftungsgesetz nicht anwendbar sein. Damit übernimmt der Kanton Basel-Landschaft die in der Schweiz vorherrschende Regelung. Auch hier bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, in einem Spezialgesetz eine abweichende Regelung festzulegen.

6.3. **Ausfallhaftung**

Das Haftungsgesetz könnte eine generelle Ausfallhaftung des delegierenden Gemeinwesens festsetzen. Sie hätte zur Folge, dass das delegierende Gemeinwesen für alle Haftpflichtschäden einzustehen hat, welche die juristische Person nicht zu decken vermag²⁷.

²⁷ Der Kanton Basel-Landschaft hat zu Gunsten der Basellandschaftlichen Kantonalbank (§ 4 des Kantonalbankgesetzes, SGS 371) und der Basellandschaftlichen Pensionskasse (§ 1 des Gesetzes über die Staatsgarantie für die Basellandschaftliche Kantonalbank, SGS 834) eine Garantie für deren Verpflichtungen übernommen. Diese Garantie erstreckt sich auf alle Verbindlichkeiten und nicht nur auf Haftungsforderungen.

6.3.1. Übersicht über die Regelung in den Kantonen und beim Bund

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Staats- oder Ausfallhaftung	Kantone/Bund	bisher in BL
Direkte Staatshaftung ²⁸	AR, TG	
Ausfallhaftung des Gemeinwesens	Bund, BE, ZH	
Keine Staats- oder Ausfallhaftung	13 Kantone	X

Zwei Kantone sehen eine direkte Haftung des Staates vor. Der Bund und zwei Kantone sehen eine Ausfallhaftung. Die überwiegende Anzahl der Kantone sieht keine Verpflichtung des Staates für die Verbindlichkeiten dieser Organisationen vor.

Juristische Person des Privatrechts

Art der Haftung	Kantone/Bund	bisher in BL
Direkte Staatshaftung	--	
Ausfallhaftung des Gemeinwesens	Bund, BE, ZH, OW	
Keine Staats- oder Ausfallhaftung	14 Kantone	X

Drei Kantone und der Bund sehen auch eine Ausfallhaftung für privatrechtliche Organisationen vor.

6.3.2. Beurteilung der Ausfallhaftung im Bund

Im Bund besteht eine Ausfallhaftung für alle juristischen Personen, soweit sie mit amtlichen Aufgaben betraut sind²⁹. Diese umfassende Ausfallhaftung wird vom Bund als "Damoklesschwert" bezeichnet³⁰. Es gibt eine Vielzahl von selbständigen Organisationen, die amtliche Aufgaben erfüllen und ein erhebliches Risiko darstellen. Als grosse und schwer abschätzbare Risiken werden etwa die Unternehmen "Skyguide" (Lufttraumüberwachung), die Krankenkassen, die Bundesbahnen und die NAGRA (Entsorgung radioaktiver Abfälle) genannt. Problematisch für den Bund ist insbesondere, dass er auf die operativen Tätigkeiten der Organisationen keinen oder einen äusserst geringen Einfluss hat. Es fehlen auch schlicht die personellen Ressourcen und das Spezialwissen, um diese Unternehmen mit der notwendigen Konstanz und Dichte überwachen zu können. Der Einfluss des Bundes beschränkt sich auf die strategische Ebene (v.a. Mitbestimmung bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen und Einsitznahme in Aufsichtsgremien). Mit der umfassenden Ausfallhaftung haftet der Bund aber auch für operative Fehler. Der Haftungsrahmen des Bundes und sein Verantwortungsbereich stimmen offensichtlich nicht überein. Der Bund hat für Tätigkeiten einzustehen, welche sich seinem Einflussbereich entziehen.

²⁸ Direkte Staatshaftung bedeutet, dass das delegierende Gemeinwesen für den Schaden direkt einzustehen hat. Das Gemeinwesen kann allenfalls Regress auf die juristische Person nehmen.

²⁹ Art. 19 Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes.

³⁰ Aussage von Barbara Schärer, Vicedirektorin der Eidgenössischen Finanzverwaltung, anlässlich der Fachtagung „Beteiligungen am Risiko“ am 06.11.2003 in Zürich. Sie ist zuständig für das Risikomanagement des Bundes.

6.3.3. *Argumente gegen eine Ausfallhaftung des Staates*

Folgende Gründe sprechen gegen eine Ausfallhaftung des Staates:

Die Ausfallhaftung soll für jede juristische Person einzeln überprüft werden (wie beispielsweise die Staatsgarantien für die BLPK und die BLKB). Eine flächendeckende Ausfallhaftung für alle juristischen Personen ist zu undifferenziert und widerspricht den Anforderungen an eine klare politische Meinungsbildung und -äusserung.

Gründet der Staat eine öffentlichrechtliche Anstalt oder lässt er Aufgaben durch privatrechtliche Unternehmen erfüllen, hat er in der Regel die Absicht, dass nur sie für ihre Verbindlichkeiten haftbar gemacht werden sollen. Andernfalls kann er in einem Spezialgesetz eine Ausfallhaftung vorsehen.

Es entspricht gerade dem Wesen einer selbständigen Organisation, eine eigene Rechtspersönlichkeit zu besitzen und damit selbständiges Haftungssubjekt zu sein.

Die Aufsichtsgremien haben die Aufgabe, strategische Entscheide zu treffen. Auf die operativen Abläufe üben sie in der Regel keinen direkten Einfluss aus. Wenn ein Schaden aufgrund eines operativen Fehlers entsteht, ist eine Staatshaftung unverhältnismässig, da das Gemeinwesen für eine nicht beeinflusste Tätigkeit haftet.

Entsteht ein Schaden aufgrund der fehlerhaften Tätigkeit des Aufsichtsgremiums, kann das Gemeinwesen via Konzern- oder Organhaftung belangt werden (siehe Ziffer 18).

Nicht alle Haftungsfälle lassen sich durch eine Haftpflichtversicherung abdecken. Dadurch erhöht sich das Risiko des Gemeinwesens erheblich.

6.3.4. *Argumente für eine Ausfallhaftung des Staates*

Folgende Argumente sprechen für den Einbezug von juristischen Personen:

Durch die Delegation einer amtlichen Aufgabe an eine juristische Person soll die geschädigte Person nicht schlechter gestellt werden.

Die Staatshaftung wird minimiert, wenn die juristische Person primär haftet. Das Gemeinwesen muss nur bei Zahlungsunfähigkeit der juristischen Person für den Schaden aufkommen.

Die Schadensfälle für das Gemeinwesen können zudem minimiert werden, wenn die juristischen Personen eine genügende Haftpflichtversicherung abgeschlossen haben.

In Spezialgesetzen kann festgehalten werden, dass das zuständige Gemeinwesen nicht für die Verbindlichkeiten einer Anstalt haftet³¹.

6.3.5. *Würdigung*

Die vorbereitende Arbeitsgruppe hat dieses Thema ausgiebig diskutiert und unter Würdigung aller Argumente empfohlen, keine umfassende Ausfallhaftung einzuführen.

Vorneweg ist festzuhalten, dass die hier zu entscheidende Frage durch den Vorrang der Spezialgesetze relativiert wird. Mit abweichenden Haftungsregeln in einem Spezialgesetz bleibt dem Gesetzgeber der volle Handlungsspielraum offen. In diesem Kontext besticht das Argument, dass - wie bisher - eine Ausfallhaftung für jede juristische Person einzeln überprüft werden muss. Eine umfassende Ausfallhaftung würde einen generellen Systemwechsel bedeuten. Dieser hätte Auswirkungen auf eine Vielzahl von

³¹ Beispiel: Gemäss § 2 Abs. 2 des Sachversicherungsgesetzes haftet die Basellandschaftliche Gebäudeversicherung " ...für ihre Verbindlichkeiten ausschliesslich mit ihrem Vermögen. Eine Haftung des Kantons besteht nicht."

Auftragsverhältnissen mit juristischen Personen. Im Rahmen dieser Vorlage könnten diese Auswirkungen nicht mit der erforderlichen Genauigkeit abgeklärt werden.

Ein weiteres zentrales Argument für die Ablehnung der Ausfallhaftung ist die Übereinstimmung von Haftungsrahmen und Verantwortungsbereich. Das Gemeinwesen soll nicht für Tätigkeiten eintreten, welche sich seinem Einflussbereich entziehen. Mit der Organ- oder Konzernhaftung kann das Gemeinwesen im Rahmen seines Einflussbereiches (in der Regel auf der strategischen Ebene durch Einsitznahme in Aufsichtsgremien) zur Verantwortung gezogen werden.

Mit der Ablehnung der Ausfallhaftung übernimmt der Kanton Basel-Landschaft die in der Schweiz vorherrschende Regelung.

7. Anwendungsbereich: Der Begriff der Mitarbeitenden (§ 1 Abs. 2 HG)

Der Begriff "Mitarbeitende" definiert alle Personen, für welche das Haftungsgesetz anwendbar ist. Die verwendeten Ausdrücke lehnen sich an die Begriffe des Personalgesetzes an.

7.1. Arbeitsverhältnis (§ 1 Abs. 2 Bst. a HG)

Personen, die in einen Arbeitsverhältnis zum Staat stehen (unabhängig vom Beschäftigungsgrad) gelten als Mitarbeitende. Mit anderen Worten: Besteht ein gültiger Arbeitsvertrag zwischen einer Person und dem Staat, kommt das Haftungsgesetz zur Anwendung. Dieser Personenkreis umfasst demnach die Mitarbeitenden gemäss § 3 Personalgesetz (Arbeitsvertrag mit dem Kanton) sowie Personen, die über einen Arbeitsvertrag mit einer Gemeinde oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts verfügen.

7.2. Nebenämter (§ 1 Abs. 2 Bst. b und c HG)

Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter sowie die Inhaberinnen und Inhaber anderer Nebenämter sind ebenfalls dem Haftungsgesetz unterstellt. Gemäss § 2 Abs. 1 Personalgesetz sind diese Personen ebenfalls den personalrechtlichen Bestimmungen (also auch den Haftungsregeln) unterstellt. Dasselbe gilt für ähnliche Anstellungsverhältnisse der Gemeinden³².

7.3. Weitere Unterstellungen (§ 1 Abs. 2 Bst. d und e HG)

Die Mitglieder des Regierungsrates werden gemäss § 2 Abs. 2 Personalgesetz ausdrücklich den kantonalen Haftungsbestimmungen unterstellt. Sie sind deshalb auch im Haftungsgesetz zu erwähnen.

Separat werden die Mitglieder der Gemeinderäte sowie die Mitglieder von Gemeindebehörden und -organen erwähnt, da sie ebenfalls nicht unter die Kategorie "Arbeitsverhältnis" oder "Nebenamt" fallen.

Der Ombudsman muss separat erwähnt werden (Buchstabe e).

7.4. Nicht unterstellte Personen

Aus dem Gesagten geht hervor, dass das Haftungsgesetz für Personen, die kein

³² Betreffend Haftung des Staates für Delegierte in Verwaltungsräten und Aufsichtskommissionen siehe Ziffer 18.

Arbeitsverhältnis zum Staat haben, nicht anwendbar ist. Nicht umfasst werden daher Personen, die beispielsweise

- mit dem Staat einen bestimmten Auftrag vereinbaren (Beispiel: Eine Gemeinde beauftragt ein IT-Unternehmen mit dem Betrieb einer Software)³³;
- bei anderen Organisationen angestellt sind und ein ergänzendes Praktikum beim Staat absolvieren, ohne dass ein arbeitsrechtlicher Vertrag abgeschlossen wird (Beispiel: Personen mit einer polizeilichen Grundausbildung aus anderen Kantonen absolvieren ein Praktikum im Kanton BL, um Erfahrungen zu sammeln; so genannte „Hospitantinnen und Hospitanten“);

Der Geltungsbereich gilt also nicht für Personen, die „nur“ im Auftragsverhältnis (Beispiel 1) oder temporär und ohne Arbeitsverhältnis mit dem Kanton (jedoch in einem Arbeitsvertrag mit einem anderen Kanton; Beispiel 2) für den Staat arbeiten. Diese Regelung ist aus folgenden Gründen sinnvoll:

- Die vorliegende Gesetzesrevision hat zum Ziel klare rechtliche Grundlagen zuschaffen. Würde der Geltungsbereich des kantonalen Haftungsgesetzes auf Auftragsverhältnisse ausgedehnt, wird dieses eindeutig Ziel nicht erreicht: Mitarbeitende des IT-Unternehmens haben privatrechtliche Arbeitsverträge. Bei einer Ausdehnung des Geltungsbereichs des kantonalen Haftungsgesetzes könnten diese Mitarbeitenden einmal nach Obligationenrecht und ein anderes Mal nach kantonalem Recht haften. Bei Tätigkeiten für den Staat entstünde zudem eine Konkurrenz zwischen ihren arbeitsvertraglichen Haftungsbestimmungen (nach Obligationenrecht) und dem kantonalen Haftungsgesetz, die sehr komplexe juristische Fragestellungen aufwirft. So wäre es keineswegs klar, ob bei allen Tätigkeiten für den Staat das kantonale Haftungsgesetz zur Anwendung kommt.
- Das gleiche gilt grundsätzlich für Personen, die temporär und ohne Arbeitsverhältnis mit dem Staat (Beispiel 2) arbeiten. Hier würde eine Konkurrenz zwischen den beiden Haftungsgesetzen der Kantone entstehen. Auch aus Sicht der Hospitantinnen und Hospitanten ist eine kurzzeitige Änderung der Haftungsregeln nicht sinnvoll.

Mit der vorgeschlagenen Regelung ist die Anwendung des kantonalen Haftungsgesetzes nicht verändert und ist einfach und klar geregelt.

Falls auch Personen, die im Auftragsverhältnis für den Staat arbeiten, dem Haftungsgesetz unterstellt werden, müssten konsequenterweise auch juristische Personen des Privatrechts mit einbezogen werden. Dies ist aber aus den in Ziffer 6.2 genannten Gründen nicht sinnvoll.

8. Anwendungsbereich: Die Tätigkeiten

8.1. Tätigkeiten des Staates und seiner Mitarbeitenden

(siehe graphische Darstellung Ziff. 8.2)

8.1.1. Nicht-dienstliche Verrichtungen

Definition

³³ Bei einem Werkvertrag (beispielsweise Vertrag mit einem Architekturbüro zur Errichtung eines Gebäudes) kommt zwingend das Obligationenrecht zur Anwendung.

Nicht-dienstliche Verrichtungen sind private Handlungen von Mitarbeitenden. Eine dienstliche Verrichtung liegt demnach nur dann vor, wenn sie einen *funktionalen Zusammenhang* mit der dienstlichen Tätigkeit hat. Es genügt also nicht, wenn die Schädigung am Arbeitsplatz und/oder während der Arbeitszeit erfolgt ist. Fehlt jeder funktionale Zusammenhang, ist die Verrichtung nicht-dienstlich.

Beispiel: Eindeutig eine nicht-dienstliche Verrichtung liegt beispielsweise dann vor, wenn ein Büroangestellter via Geschäftstelefon einen Betrug begeht, der keinen Zusammenhang mit seinem dienstlichen Aufgabengebiet hat.

Besteht ein Regelungsbedarf?

Das kantonale Haftungsgesetz darf für nicht-dienstliche Tätigkeiten nicht anwendbar sein.

8.1.2. Dienstliche Verrichtungen

Dienstliche Verrichtungen sind alle Tätigkeiten, welche zum Aufgabengebiet der Mitarbeitenden gehören. Sie sind somit auf eine gesetzliche Vorschrift zurück zu führen. Zur näheren Erläuterung sind die dienstlichen Verrichtungen in gewerbliche und amtliche Verrichtungen unterteilt.

8.1.3. Gewerbliche Verrichtungen

Definition

Der Staat übt eine gewerbliche Verrichtungen aus, wenn

- sie grundsätzlich auch Privaten offen steht;
- die Erzielung von Gewinn (oder Verminderung der Ausgaben) eine gewisse Rolle spielt;
- er sich keiner hoheitlichen Mittel bedient, sondern Privaten gleich geordnet gegenübertritt.

Eine andere Definition: Gewerblicher Natur sind die Tätigkeiten, die der Staat - in der Regel freiwillig - in Konkurrenz zu Privaten ausübt.

Beispiele: Der Betrieb eines Schwimmbades, einer Gaststätte, eines Elektrizitätswerks oder einer Kantonalbank, die Verwaltung des Finanzvermögens und die administrativen Hilfstätigkeiten.

Keine Regelungsmöglichkeit des Kantons

Wie bereits oben erwähnt (siehe Ziffer 3.2), darf der Kanton in diesem Bereich keine Haftungsbestimmungen erlassen.

8.1.4. Amtliche Verrichtungen

Amtliche Verrichtungen sind alle nicht-gewerblichen Aktivitäten des Staates. Der Staat übt sie aufgrund eines bindenden gesetzlichen Auftrages aus.

Amtliche Verrichtungen können in hoheitliche und nicht-hoheitliche Aktivitäten unterteilt werden.

8.1.5. Hoheitliche Verrichtungen

Definition

Bei hoheitlichen Verrichtungen ist der Staat befugt, verbindliche Anordnungen zu treffen und diese notfalls zwangsweise durch zu setzen.

Beispiele für hoheitliche Verrichtungen:

- Erlass von Rechtsakten (Verfügungen, Entscheide, Urteile, aber auch Gesetze, Verordnungen etc.);
- Tätigkeiten der Polizeiorgane;
- Tätigkeiten, welche einseitige Anordnungen beinhalten oder als Zwangsmittel eingesetzt werden können (Konkursverwaltung, gerichtliche oder behördliche Verfahrensentscheide, etc.);
- Faktisches Staatshandeln (Handlung ohne Verfügung), welches einen einseitigen Charakter hat und welches zwangsweise umgesetzt werden kann.

8.1.6. Nicht-hoheitliche Verrichtungen

Definition

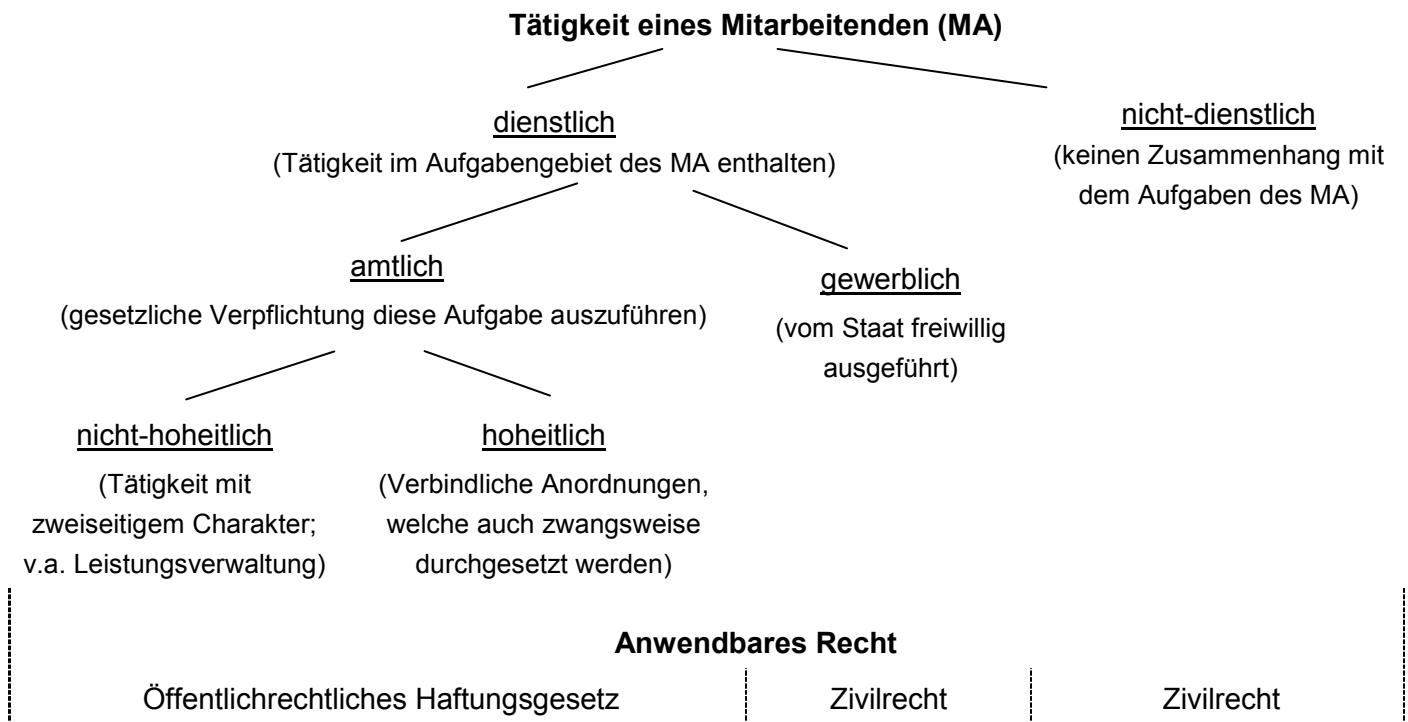
Nicht-hoheitliche Verrichtungen sind Tätigkeiten mit zweiseitigem Charakter.

Beispiele für nicht-hoheitliche Verrichtungen:

- Verwaltungsrechtliche Verträge;
- Grosser Teil der Leistungsverwaltung, solange sie nicht in der Form von Verfügungen erfolgt. Folgende Bereiche sind beispielsweise zu nennen:
 - Strassenbau und -unterhalt;
 - Tätigkeit von Ärztinnen, Ärzten und Pflegepersonal an öffentlichen Spitälern;
 - Unterricht an den Schulen;
 - Tätigkeiten bei der Vermessung und Raumplanung;
 - Informationstätigkeit der Behörden.

8.2. Geltungsbereich des Haftungsgesetzes

Das kantonale Haftungsgesetz ist nur für amtliche Verrichtungen anwendbar.



9. Ausschiessliche Staatshaftung gegenüber Dritten

9.1. Das Prinzip

Die bisherige Regelung (§ 1 Abs. 1 VG) sieht vor, dass Mitarbeitende nicht nur gegenüber dem Staat, sondern auch direkt gegenüber Dritten haften. Die neue Regelung sieht indes eine ausschliessliche Staatshaftung vor, d.h. nur der Staat haftet gegenüber geschädigten Personen. Diese Regelung wird in § 3 Abs. 2 HG festgehalten: "Gegenüber fehlbaren Mitarbeitenden steht der geschädigten Person kein vermögensrechtlicher Anspruch zu." Die geschädigten Personen können also weder via Zivil- noch via Strafprozess Forderungen gegenüber Mitarbeitenden geltend machen. Diese Form der Haftung hat sich in der Schweiz landesweit durchgesetzt und ist unumstritten. Sie hat im Wesentlichen zwei Vorteile: Die geschädigte Person hat einen solventen Schuldner. Gleichzeitig wird das Personal vor (unter Umständen unberechtigten) Forderungen und eventuell vor einer komplexen und kostenintensiven Prozessführung geschützt.

9.2. Die Voraussetzungen für eine Haftung

Gemäss § 3 Abs. 1 haftet der Staat „nach den Bestimmungen dieses Gesetzes für den Schaden, den seine Mitarbeitenden in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Dritten rechtswidrig verursachen.“

Vorausgesetzt für eine Haftung des Staates sind demnach:

- a. Existenz eines Schadens
- b. Rechtswidrigkeit der Schädigung
- c. Adäquater Kausalzusammenhang;
- d. Mitarbeitender des Staates (siehe oben Ziff. 7);
- e. amtliche Tätigkeit (siehe oben Ziff. 8).

Die Voraussetzungen der Haftung gehören zu den komplexesten Bereiche der Jurisprudenz. Detaillierte rechtliche Ausführungen würden an dieser Stelle zu weit führen. Die im Gesetzesentwurf verwendeten Begriffe entsprechen denjenigen des OR. Für deren Definition kann die Praxis der Gerichte herangezogen werden:

Die Bemessung des *Schadens* ergibt sich aus der Differenz zweier Vermögensständen, demjenigen nach dem Eintritt des schädigenden Ereignisses und demjenigen, der ohne dieses Ereignis bestünde.

Ein *adäquater Kausalzusammenhang* liegt vor, wenn die Schadensursache nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und nach den Erfahrungen des Lebens geeignet ist, einen Erfolg von der Art des eingetretenen herbeizuführen oder zu begünstigen.

Rechtswidrigkeit ist gegeben, wenn absolut subjektive Rechtsgüter (Rechtsgüter wie Leib, Leben, Freiheit, Persönlichkeit oder Eigentum) verletzt worden sind oder ein Verstoss gegen die Rechtsordnung (beispielsweise die Verletzung einer Amtspflicht) vorliegt.

Natürlich können Rechtfertigungsgründe die rechtswidrige Handlung decken; beispielsweise bei rechtmässiger Ausübung von Gewalt (siehe unten Ziffer 11).

Ein Verschulden des Personals muss also nicht vorliegen. Daher spricht man von einer *Kausalhaftung*. Diese Haftungsform entspricht eindeutig der Tendenz in den modernen Haftungsgesetzen der Kantone und des Bundes. Die Kausalhaftung bringt für geschädigte Personen insbesondere den Vorteil, das Verschulden eines Mitarbeitenden nicht beweisen zu müssen.

9.3. Überblick über die Abweichungen vom Voraussetzungskatalog

In gewissen Spezialfällen müssen nicht alle Voraussetzungen erfüllt sein. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über diese Abweichungen:

Haftung	§ HG	Änderung	siehe unten
Änderung eines Entscheidendes im Rechtsmittelverfahren	3 Abs. 3 HG	Vorsatz ist zusätzliche Voraussetzung	Ziff. 13
Unrichtige Auskünfte	3 Abs. 4 HG	Grobe Fahrlässigkeit oder Vorsatz ist zusätzliche Voraussetzung	Ziff. 13.3
Haftung für rechtmässiges Handeln des Staates	13 Abs. 2 KV, § 6 HG	Rechtswidrigkeit ist keine Voraussetzung	Ziff. 12

9.4. Generalverweis auf das Zivilrecht (§ 2 Abs. 2 HG)

Praktisch alle kantonalen Haftungsgesetze verweisen auf die Anwendung des OR, soweit kantonales Recht nicht andere Regelungen festlegt. Die Bestimmungen des OR sind daher die mit Abstand am meisten angewandten Haftungsregeln in der Schweiz. Vorteilhaft wirkt sich die umfangreiche Gerichtspraxis aus. Die Rechtssicherheit erhöht sich deshalb erheblich. Da bei der Staatshaftung kaum kantonale Spezialitäten zu berücksichtigen sind, liegen keine grundsätzlichen Bedenken vor, bereits bestehende Haftungsregeln zu übernehmen.

10. Genugtuung (§ 4 HG)

10.1. Grundlagen

Gemäss § 13 Absatz 3 der Kantonsverfassung besteht „bei unbegründeter, schwerer Beschränkung der persönlichen Freiheit“ Anspruch auf Genugtuung. Diese Bestimmung wird nun konkretisiert, indem die Genugtuungsbestimmungen des OR zur Anwendung kommen.

Die Kantonsverfassung setzt kein Verschulden für den Genugtuungsanspruch voraus. Dies wird im Gesetz ausdrücklich festgehalten.

Anspruch auf Genugtuung haben Personen, die in ihrer „persönliche Freiheit“ unbegründet und schwer beschränkt wurden. Der Begriff „persönliche Freiheit“ umfasst den Schutz der körperlichen und geistigen Unversehrtheit, den Menschenwürde sowie der Bewegungsfreiheit. Demnach werden Genugtuungsleistungen insbesondere bei schwerer Körperverletzung, Tötung, Ehrverletzung oder längerer Freiheitsberaubung bezahlt.

10.2. Anwendung zivilrechtlicher Bestimmungen

Die detailliertesten Regeln zur Genugtuung enthält das Zivilrecht³⁴, weshalb dessen Anwendung auch bei staatlichem Handeln sinnvoll ist.

Die Anwendung der zivilrechtlichen Bestimmungen ist vor allem wichtig für die Bemessung der Genugtuung. Das Bundesgericht hat dazu eine umfassende Rechtsprechung entwickelt, weshalb eine gesicherte Rechtslage besteht. Es kann zwar eine gewisse Tendenz zu höheren Entschädigung festgestellt werden, doch bleiben die Entscheide des Bundesgerichts in einem vernünftigen Rahmen (keine „amerikanische Verhältnisse“)³⁵.

³⁴ Insbesondere in: Art. 47 OR (bei Körperverletzung und Tötung), Art. 49 OR und 28 ZGB (bei Verletzung der Persönlichkeit). Im Weiteren verweisen Spezialgesetze des Bundes auf diese Bestimmungen (bspw. im Strasserverkehrrecht, Art. 62 SVG; im Luftfahrtrecht, Art. 79 LFG).

³⁵ Beispiele für Bundesgerichtsurteile betreffend Bemessung einer Genugtuung: Schwere Hirnschädigung und Lähmung: 100'000 Franken; schwere Gesichtsverletzung und bleibende Entstellung: 110'000 Franken; Schussverletzung im Unterleib mit bleibenden Beeinträchtigungen: 70'000 Franken (gemäss Bundesgericht eher zu hoch).

11. Herabsetzungsgründe und Haftungsausschluss (§ 5 HG)

a) Allgemein verwendete Ausschlussgründe

In § 5 Abs. 1 HG werden die wichtigsten Gründe genannt, welche zu einem Ausschluss der Haftung führen³⁶. Diese Gründe entsprechen im Wesentlichen denjenigen des Zivilrechts. Es handelt sich hier also um eine Wiederholung, welche der besseren Verständlichkeit des Gesetzes dient.

Höhere Gewalt ist ein unvorhersehbares, aussergewöhnliches Ereignis, das mit unabwendbarer Gewalt von aussen hereinbricht. Solche Ereignisse unterbrechen den adäquaten Kausalzusammenhang, weshalb eine Haftung auszuschliessen ist.

Beispiel: Das Pflegepersonal verabreicht einem Patienten aus Versehen ein für ihn tödliches Medikament. Bevor der Patient daran stirbt, kommt er bei einem Autounfall ums Leben.

Wenn die *geschädigte oder eine dritte Person* den *Schaden verursacht* haben, wird der adäquate Kausalzusammenhang ebenfalls unterbrochen.

Beispiel: Eine Person steigt unvorsichtig in ein dunkles Treppenhaus eines Verwaltungsgebäudes und schaltet die funktionierende Beleuchtung nicht ein.

b) Nichtausschöpfen des Rechtsmittelzuges (§ 5 Abs. 1 Bst. b)

Im Verantwortlichkeitsrecht von Bund und Kantonen gilt ganz allgemein der Grundsatz, dass der ordentliche Rechtsschutz via Beschwerde oder Rekurs Priorität hat. Die Haftung des Staates hat nur die subsidiäre Aufgabe, entstandenen Schaden, der trotz dem Verwaltungsrechtsschutz entstanden ist, auszugleichen. Die Beseitigung nachteiliger Verfügungen im verwaltungsrechtlichen Verfahren geht also vor. Der Staat haftet also nicht, wenn die geschädigte Person es unterlassen hat, zumutbare Rechtsmittel zu ergreifen, um sich gegen das schädigende Verhalten zur Wehr zu setzen. Ansonsten könnte jede unter Umständen schädigende Handlung des Staates via ordentliche Verwaltungsbeschwerde und zusätzlich auf dem Wege der Haftungsklage belangt werden. Mit dieser Bestimmung soll ausserdem verhindert werden, dass die Rechtsmittelfristen über den Weg der Staatshaftung umgangen werden.

Praktisch alle kantonalen Haftungsgesetze enthalten eine entsprechende Vorschrift.

c) Handlungen zum Schutze oder im Interesse der geschädigten Person (§ 5 Abs. 2)

Erfolgen Eingriffe des Staates zugunsten einer Geschädigten (zum Schutze ihrer selbst oder ihrer Interessen) kann der Entschädigungsanspruch unter Würdigung der besonderen Verhältnisse, die zur Schädigung geführt haben, herabgesetzt oder ausgeschlossen werden. Grundsätzlich wäre es widersinnig, Entschädigungsansprüche gegenüber Schutzmassnahmen des Staates zuzulassen.

Beispiel 1: Verfügung eines Bauverbotes in einer Hanglage infolge sehr unsicherer geologischer Situation.

Beispiel 2: Fürsorgerischer Freiheitsentzug aufgrund einer akuten Selbstgefährdung.

Falls jedoch die staatlichen Handlungen unverhältnismässig sind, haftet der Staat

³⁶ Juristischer Begriff: Rechtfertigungsgründe.

grundsätzlich. Die Staatshaftung kann unter Würdigung der besonderen Verhältnisse, die zur Schädigung geführt haben, herabgesetzt werden.

Beispiel: Bei der Rettung einer verunfallten Person handeln die Sanitäter sehr ungeschickt und verursachen eine zusätzliche Verletzung, die bei einer ausreichend sorgfältigen Handlungsweise nicht eingetreten wäre.

d) Verweis auf die Herabsetzungs- und Ausschlussgründe des Zivilrechts

Im Zivilrecht werden weitere Gründe genannt, welche die Herabsetzung oder den Ausschluss der Haftung rechtfertigen. Im Wesentlichen sind dies Notwehr (Art. 52 Abs. 1 OR), Notstand (Art. 52 Abs. 2 OR), Selbsthilfe (Art. 52 Abs. 3 OR) und die Einwilligung der geschädigten Person. Diese allgemein anerkannten und gebräuchlichen Bestimmungen sollen auch in Staatshaftungsfällen anwendbar sein.

12. Haftung bei rechtmässigem Handeln (§ 6 HG)

12.1. Haftung bei rechtmässigem Handeln nach Kantonsverfassung

Nach § 13 Abs. 2 KV haftet der Staat unter gewissen Voraussetzungen³⁷ auch für rechtmässig verursachten Schaden. Der Wirkungsbereich dieser Bestimmung ist jedoch verhältnismässig klein:

Die Rechtswidrigkeit einer Handlung ist bereits dann erfüllt, wenn absolute Rechtsgüter verletzt werden. Absolute Rechtsgüter sind: Körperliche Integrität, Leben, persönliche Freiheit, Persönlichkeit und Eigentumsrecht. Eine Verletzung dieser Rechtsgüter ist also immer rechtswidrig.

Beispiel 1: Während einer massvoll ausgeführten Abwehr einer gewalttätigen Demonstration erleidet eine zufällig anwesende, unbeteiligte Person einen Armbruch. Das Rechtsgut "Körperliche Integrität" wird verletzt.

Beispiel 2: Aufgrund einer entschuldbaren Verwechslung im Zuge einer Strafuntersuchung wird eine an der strafbaren Handlung unbeteiligte Person für einige Tage in Untersuchungshaft genommen. Es liegt eine Verletzung des Rechtsgutes "persönliche Freiheit" vor.

In diesen Fällen liegt also immer eine rechtswidrige Handlung vor³⁸, weshalb § 13 Abs. 2 KV also nur dann zur Anwendung kommt, wenn ein Vermögensschaden vorliegt.

12.2. Gesetzliche Präzisierung ist notwendig

Die Bestimmung von § 13 Abs. 2 KV wird oft missverstanden. Dies ist in erster Linie auf die sehr allgemeine Formulierung zurück zu führen. Die wortgetreue Auslegung der Bestimmung führt zu nicht beabsichtigten Ergebnissen, welche mit ihrem ursprünglichen Zweck nichts gemein haben.

Bsp.: Ein Hausbesitzer löst fahrlässig einen Brand aus. Die zu Hilfe eilende Feuerwehr verursacht in der unwegsamen Zufahrt zum Haus und auf dem ganzen Grundstück erheblichen Sachschaden. Der Hausbesitzer fordert Schadenersatz, da

³⁷ Die Voraussetzungen sind: „... wenn einzelne unverhältnismässig schwer betroffen sind und ihnen daher nicht zugemutet werden kann, den Schaden selbst zu tragen.“

³⁸ Eine Haftung des Staates entsteht allerdings nur soweit keine Rechtfertigungsgründe vorliegen (siehe Ziff. 11).

er aufgrund der Schäden in finanzielle Schwierigkeiten gerät.

In diesem Fall wäre die Leistung einer Entschädigung stossend, da der Hausbesitzer für die Ursache selbst verantwortlich war. Nach dem Wortlaut von § 13 Abs. 2 KV wäre eine staatliche Entschädigung aber keineswegs ausgeschlossen.

In den Materialien zur Kantonsverfassung lassen sich keine erhellenden Berichte finden, die näher erläutern, welche Fälle von dieser Bestimmung erfasst werden sollen. Zur Klärung der Rechtslage soll die Verfassungsbestimmung im Haftungsgesetz konkretisiert werden. Diese Klärung ist wichtig, da sich die Haftung für rechtmässiges Handeln nicht versichern lässt.

12.3. Der Zweck von § 13 Abs. 2 KV

12.3.1. Verhinderung von stossenden Ergebnissen

Der Zweck der Bestimmungen ist es, stossende Ergebnisse zu verhindern, wenn ein Schaden durch rechtmässiges Handeln des Staates entstanden ist.

Beispiel 1: Zur Bekämpfung eines Brandes muss die Feuerwehr in ein benachbartes Grundstück eindringen und verursacht dabei einen erheblichen Schaden. Die Brandverursachung kann keiner Person zugeschrieben werden, oder die für den Brand verantwortliche Person ist insolvent.

Beispiel 2: Während gewalttätigen Ausschreitungen verursacht das Eingreifen der Polizei einen schweren Schaden an einem teuren Personenwagen.

Bei diesen Fällen wurde der Schaden weder durch die geschädigte Person veranlasst noch hat sie von der Handlung des Staates profitiert.

12.3.2. Die Bestimmung ist dem Enteignungsrecht entnommen

Die Formulierung des § 13 Abs. 2 KV stimmt mit dem Sonderopfertatbestand aus dem Enteignungsrecht überein: Daher ist es sinnvoll, einen Blick auf die Voraussetzungen und den Zweck des Sonderopfers zu werfen:

Ein Sonderopfer liegt vor, wenn zwar keine formelle oder materielle Enteignung gegeben ist³⁹, die Beschränkung des Grundstücks aber für einen Einzelnen ein solches Opfer verlangt, dass es gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erschiene und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde. Mit dem Sonderopfer sind also Fälle gemeint, in welchen die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Entschädigung zwar nicht exakt erfüllt sind, aber einzelne Personen zum Wohle der Allgemeinheit einen Schaden erdulden müssen.

Voraussetzungen für Sonderopferfälle sind demnach:

- Die Handlung des Staates war rechtmässig. Sie diente dem Wohle der Gemeinschaft (d.h. sie verfolgte ein öffentliches Interesse) und der Eingriff in die Rechte der geschädigten Person war verhältnismässig.
- Die geschädigte Person hat den Schaden nicht mitverschuldet.
- Der Staat hat die Handlung zwangsweise durchgesetzt. Mit anderen Worten: Der

³⁹ Eine formelle Enteignung liegt vor, wenn aufgrund eines öffentlichen Interesses dem Eigentümer das Grundstück selbst oder ein dingliches Recht entzogen wird. Eine materielle Enteignung liegt vor, wenn kein Wechsel des Rechtsträgers vorliegt, die Eigentumsbeschränkungen aber einer formellen Enteignung nahe kommen. Dies liegt insbesondere dann vor, wenn die bisherige oder voraussehbare Nutzung des Grundstücks untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil dem Grundstück eine wesentliche Befugnis entzogen wird.

geschädigten Person war es nicht möglich, sich gegen die Handlung des Staates zu wehren, oder die Abwehrversuche waren erfolglos.

- Aus den Umständen des Falles ergibt sich, dass das Opfer der geschädigten Person unzumutbar erscheint, wenn keine Entschädigung gezahlt wird.
- Zudem gelten die allgemeinen Voraussetzungen für Staatshaftung.

All diese Voraussetzungen sollen auch für den Entschädigungsanspruch nach § 13 Abs. 2 KV gelten. Die Verfassungsbestimmung ist in dieser Hinsicht im Haftungsgesetz zu konkretisieren.

12.3.3. Besonderheit des staatlichen Handelns lässt schärfere Haftung rechtfertigen

Hoheitliches Handeln zeichnet sich durch seine Einseitigkeit und zwangsweise Durchsetzbarkeit (beispielsweise polizeiliches Handeln) aus. In diesen Bereichen kann und soll der Schutz der betroffenen Personen besser ausgebaut sein, da diese Eingriffe nur im staatlichen Umfeld möglich sind. Im hoheitlichen Tätigkeitsbereich ist es daher sinnvoll, eine strengere Haftung zuzulassen.

Für nicht-hoheitliche Tätigkeitsbereiche soll die Haftung jedoch nicht so weit gefasst werden. Nicht-hoheitliche Verrichtungen haben zweiseitigen Charakter. Viele dieser Tätigkeiten stehen auch privaten Organisationen offen (wie bsp. Strassenunterhalt, Tätigkeiten in Spitälern und Schulen). In den Tätigkeitsbereichen, die auch Privaten offen stehen, lässt sich eine Haftung des Staates für rechtmässige Handlungen nicht rechtfertigen. Es ist beispielsweise nicht einzusehen, weshalb an einem Kantonsspital eine strengere Haftung gelten soll als an einem Privatspital.

12.4. Präzisierungen

12.4.1. Haftung nur für hoheitliches Handeln (§ 6 Abs. 2 Buchstabe a HG)

Durch entsprechende Auslegung der Verfassung soll die Haftung für rechtmässige Handlungen auf hoheitliche Tätigkeiten beschränkt werden.

Mit einer Ausnahme begrenzen sämtliche Kantone die Haftung für rechtmässiges Handeln auf polizeiliche Massnahmen⁴⁰ (sofern sie überhaupt eine solche Haftung vorsehen). Einige Kantone lassen die urteilende Instanz in freiem Ermessen entscheiden ("kann"-Klausel).

12.4.2. Geschädigte Person hat Anlass zum Schaden gegeben (§ 6 Abs. 2 Buchstabe b HG)

Wurde das staatliche Handeln durch die geschädigte Person veranlasst, hat sie keinen Anspruch auf Entschädigung. Diese Regel ergibt sich aus der Voraussetzung des adäquaten Kausalzusammenhangs. Wie das Beispiel in Ziffer 12.2. (Zugang der Feuerwehr zum Haus vom Eigentümer nicht sichergestellt) verdeutlicht, würde es dem Zweck der Verfassungsbestimmung widersprechen, wenn jemand Ersatz für einen selbst verursachten Schaden erhielte.

12.4.3. Herabsetzungs- und Ausschlussgründe des Zivilrechts (§ 6 Abs. 2 HG)

Schliesslich wird der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass die in § 4 erwähnten Herabsetzungsgründe und Ausschlussgründe sowie diejenigen des Zivilrechts sinngemäss anwendbar sind (siehe dazu Ziff. 11).

Beispiel 1 (Dritte verursachen Schaden): Während der Löscharbeiten an einem

⁴⁰ Einzig der Kanton Aargau kennt eine generelle Haftung für rechtmässiges Handeln.

Haus entsteht auf dem Nachbargrundstück (das von der Feuerwehr nicht betreten wird und trotz genügender Absperrung und deren Sicherung) erheblicher Schaden durch Schaulustige.

Beispiel 2 (Zufall verursacht Schaden; kein Kausalzusammenhang): Während einer polizeilichen Hausdurchsuchung löst ein Kurzschluss einen Brand aus, der erheblichen Sachschaden anrichtet.

13. Weitere Revisionspunkte

13.1. Das Verfahren (§ 7 HG)

13.1.1. Möglichkeit zur Forderungsanmeldung bei der zuständigen Instanz (§ 7 Abs. 3 HG)

Unabhängig vom Prozessweg kann die Forderung bei der zuständigen Instanz angemeldet werden. Damit sollen Vergleichsverhandlungen ermöglicht werden. Aufgrund der Statistik werden fast alle Fälle durch Vergleiche gelöst (siehe Tabelle in Ziffer 4.4).

13.1.2. Behandlung der Forderungseingaben im Kanton

Im Kanton werden Forderungseingaben wie folgt behandelt: Die zuständige Instanz nimmt bei der involvierten Amtsstelle die nötigen Abklärungen vor und macht das Dossier spruchreif. Danach wird die Haftpflichtversicherung eingeschaltet, wo eine einlässliche haftpflichtrechtliche Beurteilung erfolgt. Gestützt darauf finden dann mit der geschädigten Person Verhandlungen statt mit dem Ziel, den Fall wenn möglich aussergerichtlich zu erledigen. Die Vergleichsumme wird grundsätzlich aufgrund einer Prognose über den möglichen Prozessausgang festgesetzt. Bei dieser Prozesschancenabschätzung sind viele Umstände (beispielsweise: Würdigung des Beweisergebnisses, Prüfung von Präjudizurteilen) zu berücksichtigen, weshalb darüber keine generellen Aussagen gemacht werden können. So kann sich beispielsweise auch ergeben, dass die Verwaltung mangels Vorliegen von Präjudizien ein Interesse an der gerichtlichen Beurteilung hat.

13.1.3. Verwaltungsgerichtliche Klage (§ 7 Abs. 1 HG)

Kann in den Verhandlungen keine Einigung erzielt werden, muss die Forderung beim Kantonsgericht mit einer verwaltungsgerichtlichen Klage geltend gemacht werden⁴¹.

Es ist sinnvoll das Verwaltungsgericht für diese Klagen einzusetzen, da wohl regelmässig die Frage der Rechtmässigkeit staatlichen Handelns im Zentrum steht. Diese Frage kann durch ein mit dieser Materie vertrautes Gericht besser beurteilt werden. Zudem ist es sinnvoll, dass alle Haftungsansprüche (d.h. auch diejenigen nach Bundesrecht) vom gleichen Gericht bearbeitet werden. Entsprechend der Zuständigkeit kommt die Verwaltungsprozessordnung zur Anwendung.

Mit der Anwendung der Verwaltungsprozessordnung besteht die Gefahr, dass dem Staat ein unverhältnismässig grosser Prozessaufwand entsteht. Dieser könnte insbesondere durch unklar oder ungenügend begründete Klagschriften entstehen. Weisst das Kantonsgericht in solchen Fällen die Klageschrift nicht zur Nachbesserung zurück, obliegt es grundsätzlich dem Staat all diese nicht substantiierten Behauptungen zu entkräften. Der Aufwand für Gegendarstellungen erhöht sich unverhältnismässig. Daher muss das Kantonsgericht gewisse Anforderungen an Eingaben der Klägerschaft stellen, damit die

⁴¹ Verwaltungsgerichtliche Klage gemäss § 50 VPO.

Nachteile der Verwaltungsprozessordnung gemildert werden.

Etwa die Hälfte der Kantone sehen ein zivilrechtliches Verfahren vor. In den übrigen Kantonen urteilt das kantonale Verwaltungsgericht über Klagen gegen den Staat. Einzig der Kanton Glarus sieht ein verwaltungsrechtliches Anfechtungsverfahren vor.

Exkurs: Eine kantonale richterliche Instanz genügt

Die Justizreform des Bundes verlangt von den Kantonen, dass sie für die Beurteilung von Streitigkeiten aus allen Rechtsbereichen Gerichte einsetzen müssen. Diese Rechtsweggarantie fordert aber bloss den Zugang zu wenigstens einem Gericht. Im Unterschied zum Zivil- und Strafrecht muss deshalb kein kantonaler Instanzenzug vorgesehen werden. Es genügt vielmehr, dass eine einzige kantonale Instanz öffentlich-rechtliche Vermögensansprüche überprüft.

13.1.4. Haftungsforderungen der Mitarbeitenden gegen den Staat (§ 7 Abs. 2 HG)

Es ist nicht sinnvoll, wenn Mitarbeitende auf dem Klageweg Haftungsforderungen gegenüber dem Staat geltend machen müssten. Dies würde im Widerspruch zur geltenden Verfahrensordnung stehen. So schliesst die Verwaltungsprozessordnung (VPO) die verwaltungsrechtliche Klage für Streitigkeiten aus dem öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis ausdrücklich aus (§ 50 Abs. 2 Bst. c). Bei Forderungen aus dem Arbeitsverhältnis können Mitarbeitende Beschwerde beim Regierungsrat erheben. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb für Haftungsforderung ein abweichender Rechtsweg eingeführt werden soll.

Mit dem Vorbehalt in § 7 Abs. 2 HG kommen die personalrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung.

13.1.5. Beteiligung des Mitarbeitenden bei Einigungsverhandlungen und im Klageverfahren

a) Fragestellung

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde die Frage aufgeworfen, ob und wie Mitarbeitende, die den Schaden verursacht haben oder über Kenntnisse zum Schadenshergang verfügen, bei Einigungsverhandlungen und im Klageverfahren beteiligt werden müssen resp. ob diese Mitarbeitende einen Anspruch auf eine solche Beteiligung haben.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine Entscheidung über die Staatshaftung Auswirkungen auf den Rückgriff auf die schadensverursachenden Mitarbeitenden haben könnte. Beispielsweise wenn das Gericht im Urteil festhält, der Mitarbeitende des Staates habe eindeutig grobfahrlässig gehandelt. Zwar ist die Behörde, die über einen Rückgriff auf Mitarbeitende entscheidet, grundsätzlich nicht an die Feststellungen des Kantonsgerichts gebunden, doch kann sie deutliche Aussagen zum Verschulden der Mitarbeitenden nicht ohne Grund übergehen.

b) Bisheriges Recht regelt die Beteiligung von Mitarbeitenden ausreichend

Bei der verwaltungsrechtlichen Klage kommt die VPO zur Anwendung. Sie sieht vor, dass die präsidierende Person entscheidet, ob und welche andere Personen zum Verfahren als Partei beigelegt (§ 3 Abs. 1 Bst. c VPO) und welche als Auskunftsperson oder Zeugen angehört werden (§ 12 VPO). Die/der Präsident/in des Gerichts hat also verschiedene Möglichkeiten, Mitarbeitende in zweckmässiger Weise am Verfahren zu beteiligen. Aufgrund der Untersuchungsmaxime wird das Gericht in Haftungsfällen in aller Regel die

am Schadensereignis beteiligten Mitarbeitenden am Prozess teilhaben lassen. Natürlich können auch die klagende Partei oder der Staat Anträge auf Beteiligung des Mitarbeitenden stellen.

Zu Berücksichtigen ist auch das Interesse des Staates: Mitarbeitende, die sachdienliche Hinweise zum schädigenden Ereignis machen können, sollen zur Mitarbeit angehalten werden können. Dabei geht es vor allem um die Ermittlung des vollständigen Sachverhalts, damit sich der Staat umfassend auf Verhandlungen vorbereiten kann. Diese - an sich selbstverständliche - Mitwirkungs- resp. Treuepflicht ist im Personalgesetz festgehalten, weshalb keine zusätzliche Regelung im Haftungsgesetz notwendig ist.

Soll der Staat verpflichtet sein, die Mitarbeitenden über die Einigungsverhandlungen zu informieren? Diese Frage kann nicht einheitlich beantwortet werden. Sie wird sich in der Praxis auch kaum stellen, da - wie eben erwähnt - der Staat zur Ermittlung des Sachverhalts auf die Mitwirkung der Mitarbeitenden angewiesen ist. Trotzdem ist denkbar, dass der Staat den schadensverursachenden Mitarbeitenden nicht informiert. Der Staat wird die Mitarbeitenden beispielsweise dann nicht informieren, wenn völlig aussichtslose Haftungsforderungen gestellt werden oder wenn besondere Umstände eine gewisse Geheimhaltung erfordern. Gegen eine zwingende Beteiligung der Mitarbeitenden spricht auch, dass Einigungsverhandlungen die Rechtsstellung der Mitarbeitenden in keiner Weise verschlechtern: Ein Vergleich zwischen Staat und geschädigter Person hält nichts Verbindliches über das Verschulden des Mitarbeitenden fest. Das Verschulden wird erst im Rahmen einer Rückgriffsforderung überprüft. Bevor aber über eine solche Rückgriffsforderung entschieden werden kann, haben Mitarbeitende das Recht auf Anhörung und können ausführlich Stellung nehmen. Es wird also ein neues Verfahren mit entsprechenden Beschwerdemöglichkeiten in Gang gesetzt. Ausserdem hat eine Einigungsvereinbarung zwischen Staat und geschädigter Person keinesfalls die gleiche Wirkung wie ein Urteil des Kantonsgerichts und enthält keine Beurteilungen über das Verhalten von Mitarbeitenden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das bisherige Recht die verschiedenen Interessen berücksichtigt und ausreichend regelt.

13.2. Haftung bei Änderung eines Entscheides im Rechtsmittelverfahren (§ 3 Abs. 3 HG)

Wird ein Entscheid des Staates im Rechtsmittelverfahren geändert oder aufgehoben, so steht seine Rechtswidrigkeit im Prinzip fest. Die angefochtene Verfügung hat ja eine Rechtsnorm verletzt. Es ist wohl augenfällig, dass nicht jede Änderung eines Entscheides zur Haftung führen kann. Mit einem Beschwerdeerfolg wird der rechtmässige Zustand ja wieder hergestellt, d.h. die beschwerdeführende Partei erhält ihre Rechte zugesprochen. Es könnte ihr aber während des Beschwerdeverfahrens ein Schaden entstanden sein.

Beispiel: Ein umfangreiches Baugesuch wird eingehend überprüft und von der ersten Instanz abgelehnt. Im Beschwerdeverfahren beurteilt die zweite Instanz die komplexe Rechtslage anders und bewilligt das Baugesuch. Aufgrund des Verfahrens beginnt der Bau mit einer Verzögerung von 6 Monaten. Der Bauherrin entstehen dadurch Kosten.

In diesen Fällen soll der Staat haften, wenn die fehlerhafte Verfügung vorsätzlich erlassen wurde. D.h. Mitarbeitende haben wissentlich und willentlich eine fehlerhafte Verfügung erlassen oder dies zumindest in Kauf genommen.

Praktisch alle kantonalen Haftungsgesetze haben eine entsprechende Vorschrift.

13.3. Haftung bei unrichtigen Auskünften und Empfehlungen (§ 3 Abs. 4 HG)

Entsteht ein Schaden aus unrichtigen Auskünften oder Empfehlungen, haftet der Staat nur, wenn sie vorsätzlich oder grobfahrlässig erteilt wurden.

Auskünfte und Empfehlungen sind Handlungen ohne Verfügungscharakter. D.h. sie begründen keine rechtlichen Wirkungen und verändern die (vermögens-) rechtliche Stellung einer Person nicht. Im Gegensatz dazu wird in Verfügungen über einen Sachverhalt entschieden. Verfügungen enthalten eine Rechtsmittelbelehrung oder den Hinweis, dass der Entscheid endgültig ist.

Bsp.: Nach einer labortechnischen Überprüfung teilt die Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion mit, dass der Genuss von Tomaten aus einem bestimmten Anbaugebiet in Südeuropa gesundheitliche Schäden verursachen kann. Der Verkauf von Tomaten aus dieser Region bricht in der Folge stark ein und einige Importeure erleiden daraus einen Schaden. Der Kanton kann nur zu Schadenersatz verpflichtet werden, wenn bei der labortechnischen Überprüfung oder bei der Ausarbeitung der Empfehlung ein grobfahrlässiger oder vorsätzlicher Fehler begangen wurde.

Die meisten Kantone sehen für diese Tätigkeiten eine solche Verschuldenshaftung vor.

Informelle Handlungen oder Auskünfte können jedoch dazu führen, dass eine so genannte „Vertrauenshaftung“ des Staates entstehen kann: Eine Privatperson tätigt aufgrund von wiederholten und klaren Zusicherungen staatlicher Stellen Dispositionen. Der Widerruf der Zusicherungen hat dann einen finanziellen Verlust zur Folge. In diesen Fällen wird der Grundsatz von Treu und Glauben verletzt, weshalb eine staatliche Entschädigung geschuldet ist. Diese staatliche Haftung wurde aus den Prinzipien der zivilrechtlichen Vertragshaftung vom Bundesgericht entwickelt. Zu beachten ist, dass im Zivilrecht Verschulden Voraussetzung für eine Vertragshaftung ist. In Analogie zum Zivilrecht ist es daher sinnvoll, auch im staatlichen Bereich eine Verschuldenshaftung vorzusehen.

13.4. Mehrere Gemeinwesen (§ 8 HG)

Werden Schäden durch eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter im Dienste mehrerer Gemeinwesen verursacht, haftet jenes Gemeinwesen, das sie oder ihn gewählt oder angestellt hat. Diese einfache Regelung der Zuständigkeit ist v.a. für die geschädigte Person wichtig, da es so einfacher ist, das einzuklagende Gemeinwesen zu bestimmen.

Falls aber mehrere Gemeinwesen Mitarbeitende gemeinsam angestellt oder gewählt haben, haften sie solidarisch. Mit dieser geschädigtenfreundlichen Regelung kann also wahlweise jedes Gemeinwesen belangt werden, das den schadensverursachenden Mitarbeitenden angestellt hat.

Im internen Verhältnis haften die Gemeinwesen nach Massgabe ihrer Interessen an der amtlichen Handlung. Mit dieser Regelung können flexible und gerechte Lösungen unter den beteiligten Gemeinwesen gefunden werden.

13.5. Prüfungsbefugnis bei formeller Rechtskraft (§ 9 HG)

Formell rechtskräftige Verfügungen, Entscheide und Urteile können nicht auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden. Mit dieser Bestimmung wird das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes umgesetzt. Ansonsten wäre es möglich, rechtskräftige Verfügungen, Entscheide und Urteile via Schadenersatzforderung nochmals auf ihre Gesetzmässigkeit überprüfen zu lassen. Praktisch alle kantonalen Haftungsgesetze haben eine entsprechende Vorschrift.

13.6. Verjährung (§ 10 HG)

In Angleichung an das Zivilrecht sind für Forderungen gegen den Staat die Verjährungsvorschriften gemäss Art. 60 OR anwendbar: Der Anspruch verjährt ein Jahr nach Kenntnisnahme des Schadens. Zugleich gilt eine absolute Frist von zehn Jahren, vom Tag der schädigenden Handlung an gerechnet.

Bei einer Anmeldung der Forderung wird die Verjährung für die Dauer der Einigungsverhandlungen unterbrochen. Damit soll der Zeitdruck auf die grundsätzlich sinnvollen Einigungsverhandlungen verringert werden. In der Regel sollte innerhalb von sechs Monaten eine Einigung gefunden werden können. Der Verjährungsstillstand wird begrenzt, damit nicht eine Partei „auf Zeit spielen“ kann. Ist dies nicht ausreichend, kann der Staat einen Verzicht auf die Einrede der Verjährung unterzeichnen. Ansonsten bleibt es der geschädigten Person natürlich unbenommen, vorsorglich Klage zu erheben.

3. Teil: Die Haftung der Mitarbeitenden

14. Die Verschuldenshaftung

14.1. Einleitung

Die Haftung der Mitarbeitenden gegenüber dem Staat setzt Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit voraus. Einfache Fahrlässigkeit löst also keine Haftung der Mitarbeitenden aus. Eine Kausalhaftung ist dem Personal nicht zuzumuten. Auch bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen haftet das Personal nur bei Verschulden.

14.2. Voraussetzungen einer Haftung der Mitarbeitenden (§§ 11 und 12 HG)

Die Regelung für den Regress des Staates bei Schädigung des Staates bei geschädigten Dritten (§ 11 HG "Eigenschaden") und diejenige bei geschädigten Dritten (§ 12 HG "Rückgriffsforderung") sind grundsätzlich die gleichen. Bei der Rückgriffsforderung müssen Mitarbeitende natürlich nur soweit Ersatz leisten, wie der Staat selbst gehaftet hat.

Die Voraussetzungen für eine Haftung der Mitarbeitenden sind:

- a. Existenz eines Schadens des Staates;
- b. Rechtswidrigkeit der Schädigung;
- c. Ädäquater Kausalzusammenhang;
- d. Verschulden (Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit)

Zu den Voraussetzungen der Kausalhaftung (siehe oben Ziff. 9.2) kommt hier Verschulden (Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit) hinzu. Ausdrücklich ausgeschlossen wird also die einfache Fahrlässigkeit. Ihr Einbezug hätte eine allzu grosse Zurückhaltung des Personals bei der Erfüllung seiner Aufgaben zur Folge. So sehen fast alle Kantone von einer Verantwortlichkeit des Personals bei leichtem Verschulden ab.

Für die Definition und Anwendung der Begriffe kann die Rechtsprechung des Bundesgerichts herangezogen werden: *Vorsatz* ist die das bewusste Anstreben eines rechtswidrigen Erfolges, *Fahrlässigkeit* die Missachtung von in einer bestimmten Lebenssituation obliegenden Vorsichtsgeboten (Sorgfaltspflichten). *Grob-fahrlässigkeit* liegt vor, wenn eine Person unter Verletzung der elementarsten Vorsichtsgebote das ausser Acht gelassen hat, was jedem verständigen Menschen in der gleichen Lage und unter den gleichen Umständen hätte einleuchten müssen. Nur *leicht fahrlässig* handelt eine Person,

wenn sie die Vorsichtsgebote nur in leichter Weise verletzt.

15. Gemeinsame Schadensverursachung (§ 13 HG)

Haben mehrere Mitarbeitende einen Schaden verursacht, wird zur Lösung der Regressfrage unterschieden zwischen vorsätzlichem und grobfahrlässigem Verschulden.

Ist der Schaden von den verursachenden Personen *vorsätzlich* herbeigeführt worden, haften sie solidarisch. Eine solidarische Haftung bedeutet, dass jede Person für den ganzen verursachten Schaden belangt werden kann. Der Staat kann also gegenüber jeder vorsätzlich handelnden Person die ganze Schadenssumme einfordern.

Muss eine Person für den ganzen Schaden aufkommen, kann sie auf die anderen beteiligten Personen Rückgriff nehmen. Der Rückgriff richtet sich nach den Bestimmungen des OR.

Bei grobfahrlässigem Handeln kann eine schadensverursachende Person nur nach Massgabe ihres Verschuldens belangt werden. Der Staat muss die Einforderung der ganzen Schadenssumme zwingend auf die verschiedenen Personen verteilen.

16. Haftungsausschluss bei Behördenbeschlüssen (§ 14 HG)

Haben Behördenmitglieder nicht für einen Beschluss gestimmt, haften sie nicht für den daraus resultierenden Schaden. Diese Bestimmung verdeutlicht das allgemein gültige Prinzip, wonach eine Person nur für einen Schaden haftbar gemacht werden kann, den sie persönlich zu verantworten hat.

17. Die Schadloshaltung der persönlich haftenden Mitarbeitenden (§ 15 HG)

In bestimmten Fällen haften Mitarbeitende persönlich, obwohl das HG eine ausschliessliche Staatshaftung vorsieht. Dies kommt insbesondere dann vor, wenn Bundesvorschriften Haftungstatbestände regeln. Der kantonale Gesetzgeber darf in diesen Bereichen keine abweichenden Bestimmungen erlassen.

Beispiel 1: Die Generalversammlung einer Aktiengesellschaft wählt den vom Kanton vorgeschlagenen Regierungsrat X in den Verwaltungsrat. An seiner ersten Verwaltungsratssitzung wird eine folgeschwere, fehlerhafte Entscheidung getroffen. Die AG entgeht dem Konkurs nur knapp, verliert aber erheblich an Wert. Der Regierungsrat X haftet wie die anderen Mitglieder eines Verwaltungsrates persönlich für den Schaden gegenüber den Aktionären (Art. 754 Abs. 1 OR).

Beispiel 2: Durch eine leichte Fahrlässigkeit verursacht ein Amtsvormund Y einen Schaden bei einer bevormundeten Person. Er haftet persönlich für den entstandenen Schaden (Art. 426 ZGB).

Die Beispiele zeigen, dass Mitarbeitende des Staates in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit persönlich und auch für leichte Fahrlässigkeit haften müssen. Dies widerspricht dem Grundsatz, dass Mitarbeitende nur für grobfahrlässiges und vorsätzliches Handeln haften sollen.

Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, dass sich persönlich haftende Mitarbeitende, die einen Schaden mit leichter Fahrlässigkeit verursachen, schadlos halten können.

Den Mitarbeitenden wird gleichzeitig die Pflicht auferlegt, die Stellung des Staates nicht zu verschlechtern. Damit soll z.B. verhindert werden, dass Mitarbeitende eigenmächtig Vereinbarungen mit geschädigten Personen treffen, die überhöhte Zahlungen beinhalten. Daraus folgt zudem die Pflicht der Mitarbeitenden, Regressansprüche gegenüber

solidarisch haftenden Personen geltend zu machen. Andernfalls muss der Staat den Mitarbeitenden nicht schadlos halten.

Beispiel: Regierungsrat X muss aufgrund der fehlerhaften Entscheidung des Verwaltungsrates Entschädigungen zahlen. Er unterlässt es aber, seine Regressansprüche gegen die ebenfalls haftbaren Verwaltungsratsmitglieder geltend zu machen. Aufgrund der Untätigkeit des Regierungsrates X verjähren diese Ansprüche. Der Regierungsrat X kann sich gegenüber dem Kanton nicht schadlos halten, da er die Stellung des Kantons verschlechtert hat.

Mitarbeitende können die Gefahr einer Schlechterstellung des Staates vermeiden, indem sie ihn über die Forderung orientieren und ihn einladen mitzuwirken.

18. Die Haftung und Schadloshaltung von entsandten Personen in Verwaltungsräten und Aufsichtskommissionen

18.1. Einleitung

Es stellt sich die Frage, wie vom Staat entsandte Mitglieder in Verwaltungsräten oder Aufsichtskommissionen haften. Zur Erinnerung: Der Kanton darf keine Vorschriften erlassen, soweit eine bundesrechtliche Regelung besteht.

Dargestellt werden die häufigsten Organisationsformen, nämlich die Aktiengesellschaft und die selbständige öffentlichrechtliche Organisation.

18.2. Die Regelungen bei den Aktiengesellschaften

18.2.1. Privatrechtliche Aktiengesellschaft

Nach Art. 754 Abs. 1 OR sind die Mitglieder des Verwaltungsrates in einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft (auch die vom Staat entsandten) persönlich für den Schaden verantwortlich.

Der Entsandte kann sich aufgrund § 15 HG schadlos halten.

Eine direkte Haftung des Staates entsteht dann, wenn er konkrete Weisungen erteilt und die entsandte Person danach handelt. Damit wird der Staat zum "faktischen Organ". Der entsandten Person kann kein Verschulden vorgeworfen werden. Ein Regress auf sie ist also ausgeschlossen.

18.2.2. Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft

Gemäss Art. 762 Abs. 4 OR haftet der Staat anstelle der entsandten Person. Das entsandte Mitglied des Verwaltungsrates kann also nicht persönlich haftbar gemacht werden. Der Regress auf die vorsätzlich oder grobfahrlässig handelnde entsandte Person richtet sich nach § 12 HG.

Falls jedoch das Mitglied des Verwaltungsrates zwar vom Staat "gestellt", aber von der Generalversammlung ordentlich gewählt wird, kommen die Bestimmungen von Art. 754 ff. OR zum Zuge. Die Vertreterin resp. der Vertreter des Staates haftet demnach persönlich. In diesem Fall kann sie resp. er sich via § 15 HG schadlos halten.

18.3. Öffentlichrechtliche Anstalt

Regelt das Spezialgesetz die Haftung der Aufsichtskommissionsmitglieder, sind diese Bestimmungen anwendbar. Ist ein Verweis auf die aktienrechtlichen Bestimmungen enthalten, kommt das OR zur Anwendung. D.h. es gilt die Regelung zur Gemischtwirtschaftlichen AG. Findet sich im Spezialgesetz überhaupt kein Verweis auf

Haftungsbestimmungen, kommen die allgemeinen Regeln des Haftungsgesetzes zur Anwendung.

18.4. Übersicht

Organisationsform	Externe Haftung	Schadloshaltung / Regress
1. Privatrechtliche AG		
Selbständiges Handeln der entsandten Person	Persönliche Haftung	Schadloshaltung mit § 15 HG
Handlung der entsandten Person auf Weisung des Staates	Staatshaftung	Regress nicht möglich (da kein persönliches Verschulden)
2. Gemischtwirtschaftliche AG		
Wahl durch die GV	Persönliche Haftung	Schadloshaltung mit § 15 HG
Keine Wahl durch die GV	Staatshaftung	Regress mit § 12 HG
3. Öffentlichrechtliche Anstalt	Haftung gemäss Spezialgesetz	
Regelung im Spezialgesetz		
Spezialgesetz verweist auf aktienrechtliche Bestimmung		
Wahl durch GV:	Persönliche Haftung	Schadloshaltung mit § 15
Keine Wahl durch GV:	Staatshaftung	Regress mit § 12 HG
Enthält Spezialgesetz überhaupt keinen Hinweis ist das HG anwendbar	Staatshaftung	Regress mit § 12 HG

19. Haftung nach Auflösen des Dienstverhältnisses (§ 16 HG)

Die fehlbare Person haftet gegenüber dem Staat auch nach Auflösung des Dienstverhältnisses. Diese Bestimmung will insbesondere verhindern, dass sich die schadensverursachende Person der Rückgriffsforderung des Staates entzieht, indem sie das Arbeitsverhältnis kündigt.

20. Verrechnung (§ 17 HG)

Der Staat hat die Möglichkeit seine Schadenersatzansprüche und Rückgriffsforderungen mit Besoldungs- und anderen Ansprüchen zu verrechnen, soweit deren Pfändbarkeit gegeben ist. Das Existenzminimum bleibt in jedem Fall unangetastet. Diese Bestimmung ist lediglich zur Verdeutlichung der ohnehin bestehenden Rechtslage aufgenommen worden.

Natürlich besteht auch die Möglichkeit einer gütlichen Einigung, die mittels einer Zahlungsvereinbarung abgeschlossen wird.

21. Verjährung (§ 18 HG)

Zur Verdeutlichung der Rechtslage weist das Gesetz darauf hin, dass die Vorschriften des Obligationenrechts über die Verjährung anwendbar sind. Demnach gilt eine relative Frist von einem Jahr (vom Tag der Schadensbegleichung durch den Staat) und eine absolute Frist von 10 Jahren (vom Tag der schädigenden Handlung an gerechnet)⁴².

Die Verjährung von Rückgriffsforderungen beginnt erst zu laufen, wenn feststeht, dass der Staat den Schaden eines Dritten zu begleichen hat. Diese Regelung hat den Vorteil, dass während der Dauer des Verfahrens mit dem geschädigten Dritten das fehlbare Personal nicht "präventiv" belangt werden muss, um einen Unterbruch der Verjährung zu bewirken.

22. Verfahren (§ 19 HG)

22.1. Generell: Anstellungs- oder Wahlbehörde

Zuständig für die Beurteilung von Haftungsforderungen von resp. gegenüber Mitarbeitenden soll grundsätzlich die Anstellungs- oder Wahlbehörde sein. Diese Regelung folgt den personalrechtlichen Kompetenzgrundsätzen: Die Anstellungs- bzw. Wahlbehörde ist auch in verwandten Bereichen (wie beispielsweise im Disziplinarverfahren) zuständig.

Die vorberatende Arbeitsgruppe hat die Zuständigkeit des Regierungsrates für die Mitarbeitenden des Kantons diskutiert. Die Arbeitsgruppe hat aus folgenden Gründen eine Zuständigkeit des Regierungsrates abgelehnt:

- Eine Zuständigkeit des Regierungsrates würde im Widerspruch zur aktuellen personalrechtlichen Systematik stehen.
- Entscheide der Anstellungs- bzw. Wahlbehörde können an den Regierungsrat weitergezogen werden. Die rechtsgleiche Behandlung der Mitarbeitenden des Kantons wird damit sichergestellt.
- Die Anstellungs- bzw. Wahlbehörde kann aufgrund ihrer Nähe zum Tätigkeitsgebiet den Sachverhalt besser beurteilen als der Regierungsrat.

22.2. Spezielle Zuständigkeiten

Für gewisse Funktionen muss die Zuständigkeit speziell geregelt werden:

- vom Volk gewählte Funktionen;
- Funktionen, bei denen ein Unterschied zwischen Wahl- und Disziplinarbehörde besteht;
- Funktionen auf Gemeindeebene (unterschiedliche Regelungen in den Gemeinden).

22.2.1. Regierungsrat und Ombudsman

Haftungsfragen betreffend Mitglieder des Regierungsrates und dem Ombudsman soll der Landrat beurteilen.

22.2.2. Mitglieder der Gerichte

Für die Mitglieder des Kantonsgerichts ist der Landrat Wahl- und Disziplinarbehörde (§ 60 Abs. 1 Bst. a Personalgesetz).

Bei den Gerichten der unteren Instanzen gibt es jedoch unterschiedliche Wahlbehörden. Als Disziplinarbehörde fungiert jedoch immer die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts⁴³.

⁴² Art. 60 OR.

⁴³ § 12 des Gerichtsorganisationsgesetzes, GOG (SGS 170); § 60 Abs. 1 Bst. b und c Personalgesetz.

Aufgrund seiner allgemeinen Personalführungsfunktion und den damit verbundenen personalrechtlichen Kompetenzen soll die Geschäftsleitung des Kantonsgerichts für alle Mitglieder der unteren Gerichtsinstanzen zuständig sein.

22.2.3. Gemeinden

Aufsichtsbehörde über die Mitglieder des Gemeinderates ist der Regierungsrat (§ 167 Abs. 1 GemG). Deshalb soll er auch für die Beurteilung von Haftungsfrage zuständig sein.

Analog zur Regelung auf Kantonsebene ist der Gemeinderat für Mitglieder von Gemeindebehörden zuständig.

Aufsichtsinstanz für Gemeindeangestellte ist der Gemeinderat (§ 32 Abs. 2 GemG). Daher ist es sinnvoll, dass der Gemeinderat Beurteilung und Entscheide in Haftungsfragen fällt.

22.2.4. Übersicht

Funktion	Anstellungs-/ Wahlbehörde	Disziplinarbehörde	Haftungsfragen
Regierungsrat	Volk	--	Landrat
Inhaber/-in eines Nebenamtes	Landrat oder Regierungsrat	Regierungsrat	Regierungsrat
Ombudsman	Landrat	--	Landrat
Friedensrichter	Volk	GL Kantonsgericht	GL Kantonsgericht
Bezirksgericht	Volk	GL Kantonsgericht	GL Kantonsgericht
Strafgericht	Landrat	GL Kantonsgericht	GL Kantonsgericht
Steuer- + Enteignungsgericht	Landrat	GL Kantonsgericht	GL Kantonsgericht
Jugendgericht	Landrat	GL Kantonsgericht	GL Kantonsgericht
Verfahrensgericht	Landrat	GL Kantonsgericht	GL Kantonsgericht
Gemeinderat	Volk	--	Regierungsrat
Mitarbeitende Gemeinden	i.d.R. Gemeinderat	i.d.R. Gemeinderat	Gemeinderat
Gemeindebehörden	Volk/Gemeinderat	unterschiedliche Regelungen	Gemeinderat

Die vorbereitende Arbeitsgruppe hat überprüft, ob auf kantonaler Ebene eine Kommission eingesetzt werden soll, die Rückgriff- und Einforderungsansprüche gegenüber Mitarbeitenden beurteilt (oder gleich selber darüber entscheidet). Damit könnte eine gewisse Einheitlichkeit erreicht werden. Eine solche Kommission kann diesen Anspruch jedoch nur dann erfüllen, wenn die Fallzahl ein gewisses Minimum erreicht. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche des Staates wird dieses Minimum fast nirgends erreicht. Ausserdem wäre die Kommission mit fachspezifischen Fragen in diesem sehr komplexen Rechtsgebiet rasch überfordert. Im Bereich der Motorfahrzeughaftpflicht wird die Minimumfallzahl jedoch erreicht, weshalb der Regierungsrat eine Kommission einsetzen wird, die diese Fälle einheitlich beurteilt.

22.3. Beschwerdeverfahren

Soweit Beschwerdeinstanzen bereits gesetzlich festgelegt sind, erübrigt sich eine Regelung im Haftungsgesetz. In diesen Fällen besteht eine genügende rechtliche

Grundlage⁴⁴. Einzig für Entscheide des Regierungsrates und des Landrates ist eine Beschwerdeinstanz zu definieren (siehe nachfolgende Übersicht).

Für die Überprüfung von landrätlichen Entscheiden kommt einzig das Kantonsgericht in Frage. Das kantonale Recht sieht keine andere Behörde vor, die die Tätigkeiten des Landrates überprüfen kann⁴⁵.

Die Beschwerdeinstanz für Entscheide des Regierungsrates ist nicht einheitlich geregelt. In dieser rechtlich anspruchsvollen Materie ist es sinnvoll, wenn ebenfalls das Kantonsgericht als Beschwerdeinstanz fungiert.

Übersicht über die Beschwerdeinstanzen

Erstinstanzliche Entscheide	Beschwerdeinstanz	Rechtsgrundlage
Gemeinderat	Regierungsrat	§ 174 Abs. 1 Ziffer 3 in Verbindung mit § 80 Gemeindegesetz
<i>Regierungsrat</i> ⁴⁶	<i>Kantonsgericht</i>	§ 19 Abs. 3 Haftungsgesetz
Anstellungsbehörde ⁴⁷	Regierungsrat	§ 71 Personalgesetz
<i>Landrat</i> ⁴⁸	<i>Kantonsgericht</i>	§ 19 Abs. 3 Haftungsgesetz
Geschäftsleitung Kantonsgericht ⁴⁹	Ausschuss des Kantonsgerichts	§ 11 Gerichtsorganisationsgesetz und § 71 Abs. 1 Buchstabe b Personalgesetz

4. Teil: Weitere Bemerkungen zur Totalrevision

23. Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

A. Allgemeines

§ 1 Begriffe

Der Geltungsbereich des Gesetzes wird hier klar festgelegt. Ausserdem werden die Begriffe "Staat" und "Mitarbeitende" definiert. Neben dem Kanton, den Gemeinden werden neu auch juristische Personen des öffentlichen Rechts (mit Ausnahme der Kantonalbank, der Pensionskasse und den Landeskirchen) dem Haftungsgesetz unterstellt (siehe oben Ziffern 6 und 7).

§ 2 Anzuwendendes Recht

Hier wird verdeutlicht, dass Haftungsregeln in einem Bundesgesetz oder einem anderen kantonalen Gesetz dem kantonalen Haftungsgesetz vorgehen, das Haftungsgesetz ist also nur subsidiär anwendbar (siehe oben Ziffer 3.2).

⁴⁴ Gleichlautende Bestimmungen in zwei verschiedenen Erlassen sind zu vermeiden.

⁴⁵ Beispielsweise kann das Kantonsgericht gemäss § 27 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 VPO Dekrete des Landrates überprüfen.

⁴⁶ Die Wahl- und Anstellungskompetenzen des Regierungsrates sind in § 2 Abs. 2 der Personalverordnung, § 64 des Personalgesetzes und § 32 Abs. 3 GOG festgehalten.

⁴⁷ Die Anstellungsbehörden sind in § 2 Absätze 3 bis 6 der Personalverordnung geregelt.

⁴⁸ Die Wahl- und Anstellungskompetenzen des Landrates sind in § 67 KV (und § 64 des Personalgesetzes).

⁴⁹ Die Wahl- und Anstellungskompetenzen der Geschäftsleitung des Kantonsgerichts sind in § 32 Abs. 1 GOG.

Mit dem Generalverweis auf das Schweizerische Obligationenrecht kommen praxiserprobte Bestimmungen des Privatrechts ergänzend zur Anwendung. Bei der Behandlung der Fälle kann dadurch auf eine umfangreiche (Gerichts-) Praxis zurückgegriffen werden. Zudem verringert sich die Anzahl der Bestimmungen im Haftungsgesetz sehr stark (siehe oben Ziffer 9.4).

Soweit der Staat privatrechtlich handelt, kommen die privatrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung (siehe oben Ziffern 3.2 und 8.1.3).

B. Haftung des Staates

§ 3 Grundsätze

Die ausschliessliche Staatshaftung entspricht dem Haftungsprinzip in allen Kantonen und dem Bund. Eine direkte Haftung der Mitarbeitenden gegenüber geschädigten Personen besteht nicht mehr. In § 3 HG werden auch die Voraussetzungen für die Kausalhaftung des Staates festgelegt: Vorliegen eines Schaden; Rechtswidrigkeit; amtliche Tätigkeit; adäquater Kausalzusammenhang (siehe oben Ziffer 9).

Die zusätzliche Voraussetzung (vorsätzliches Handeln) bei einer Abänderung einer Verfügung im Rechtsmittelverfahren ist sinnvoll, da ja der rechtmässige Zustand wieder hergestellt wird. Die rekurrierende Person erhält ihre Rechte zugesprochen. Bei unrichtigen Auskünften haftet der Staat nur, wenn ein Verschulden vorliegt. Eine Kausalhaftung würde die Tätigkeit des Staates sehr stark hemmen.

§ 4 Genugtuung

Das Gesetz konkretisiert die Genugtuungsregelung der Kantonsverfassung (§ 13 Abs. 3 KV), indem ergänzend die zivilrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung kommen. Dies ist insbesondere für die Bemessung der Genugtuung wichtig. (siehe oben Ziffer 10).

§ 5 Herabsetzungsgründe und Haftungsausschluss

Zur Verdeutlichung der Rechtslage werden die wichtigsten Gründe für die Herabsetzung und den Ausschluss der Haftung erwähnt.

Der Staat haftet zudem nicht, wenn zumutbare Rechtsmittel nicht ergriffen wurden. Damit wird verhindert, dass via Haftungsklage die Rechtsmittelfristen des ordentlichen Rechtsschutzes umgangen werden (siehe oben Ziffer 11).

§ 6 Haftung für rechtmässiges Handeln des Staates

Die in der Verfassung eher allgemein formulierte Haftung für rechtmässiges Handeln wird konkretisiert. In den Tätigkeitsbereichen, die auch Privaten offen stehen, lässt sich eine Haftung des Staates für rechtmässige Handlungen nicht rechtfertigen, deshalb wird sie auf hoheitliche Tätigkeiten beschränkt.

Die anderen Ausschlussgründe entsprechen im Wesentlichen denjenigen für Haftung bei rechtswidrigem Handeln (siehe oben Ziffer 12).

§ 7 Verfahren

Das Verwaltungsgericht beurteilt Haftungsforderungen von Privaten gegen den Staat. Da wohl regelmässig die Frage der Rechtmässigkeit staatlichen Handelns im Zentrum steht, sollen diese Fälle durch ein mit dieser Materie vertrautes Gericht beurteilt werden. Der Hinweis auf die Forderungsanmeldung soll unnötige Gerichtsfälle verhindern und den Parteien ermöglichen, eine gütliche Einigung zu finden (siehe oben Ziffer 13.1).

§ 8 Mehrere Gemeinwesen

Die Zuständigkeit eines Gemeinwesens soll für die geschädigte Person möglichst einfach geregelt werden. Mit der vorgeschlagenen Regelung kann diesem Anspruch am weitesten genügt werden (siehe oben Ziffer 13.4).

§ 9 Prüfungsbefugnis bei formeller Rechtskraft

Für die Überprüfung rechtskräftiger Verfügungen besteht die Möglichkeit, ein Wiedererwägungsgesuch zu stellen. Es soll daher nicht eine zusätzliche Beschwerdemöglichkeit via Haftungsklage eingeführt werden (siehe oben Ziffer 13.5).

§ 10 Verjährung

Für Forderungen gegen den Staat sind die Verjährungsvorschriften gemäss OR anwendbar: Der Anspruch verjährt ein Jahr nach Kenntnisnahme des Schadens. Zugleich gilt eine absolute Frist von zehn Jahren, vom Tag der schädigenden Handlung an gerechnet. Bei einer Anmeldung der Forderung wird die Verjährung für die Dauer der Einigungsverhandlungen unterbrochen; längstens aber 6 Monate.

C. Haftung und Schadloshaltung der Mitarbeitenden

§ 11 Direkter Schaden (Eigenschadenforderung)

Haben Mitarbeitende dem Staat einen Schaden verursacht, haften sie dafür, wenn sie den Schaden grobfahrlässig oder vorsätzlich verursacht haben. Im Gegensatz zur Kausalhaftung des Staates besteht für Mitarbeitende eine Verschuldenshaftung (siehe oben Ziffer 14).

§ 12 Rückgriff bei Schädigung Dritter (Rückgriffsforderung)

Die Voraussetzungen von § 11 gelten auch bei Schädigungen Dritter (siehe oben Ziffer 14).

§ 13 Gemeinsame Schadensverursachung

Bei grobfahrlässiger Schadensverursachung haften die Mitarbeitenden nur nach Massgabe ihres Verschuldens. Wurde der Schaden vorsätzlich verursacht, gilt die für die Mitarbeitenden strengere solidarische Haftung (siehe oben Ziffer 15).

§ 14 Haftungsausschluss bei Behördenbeschlüssen

Mitarbeitende sind nur haftbar, wenn sie einen Schaden verschuldet haben. Die Bestimmung hält diese persönliche Haftbarkeit resp. den Haftungsausschluss für Behördenmitglieder zur Verdeutlichung der Rechtslage fest (siehe oben Ziffer 16).

§ 15 Schadloshaltung der persönlich haftenden Mitarbeitenden

Mitarbeitende können aufgrund Bundesrechts persönlich haften. Damit sie mit anderen Mitarbeitenden gleichgestellt sind, können sie sich beim Staat schadlos halten, wenn sie leicht fahrlässig gehandelt haben (siehe oben Ziffer 17 und 18).

§ 16 Haftung nach Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis

Diese Bestimmung verdeutlicht die bestehende Rechtslage (siehe oben Ziffer 19).

§ 17 Verrechnung

Diese Bestimmung verdeutlicht die bestehende Rechtslage (siehe oben Ziffer 20).

§ 18 Verjährung

Die besondere Verjährungsregelung für Rückgriffsforderungen ermöglicht es, zuerst die Verhandlungen mit geschädigten Dritten abzuschliessen, bevor ein allfälliger Rückgriff auf Mitarbeitende geprüft werden muss (siehe oben Ziffer 21).

§ 19 Verfahren

Die Zuständigkeit der Anstellungs- oder Wahlbehörde bei Haftungsfällen widerspiegelt die personalrechtlichen Kompetenzgrundsätze. Bei vom Volk gewählten "Mitarbeitenden" müssen spezielle Zuständigkeitsregeln aufgestellt werden (siehe oben Ziffer 22).

§ 20 Prüfungsbefugnis bei Rückgriffsforderungen

Die zuständige Instanz ist an das Urteil des Zivilgerichts zur Entschädigung Dritter nicht gebunden. Es kann grundsätzlich in freier Würdigung über die Forderungen gegenüber Mitarbeitenden entscheiden.

D. Schluss- und Übergangsbestimmungen**§ 21 Übergangsbestimmung**

Die neuen Bestimmungen sind für die Beurteilung von Schäden anwendbar, die nach Inkrafttreten des Gesetzes eingetreten sind.

§ 22 - 26 Änderung bisherigen Rechts

Aufgrund der Namensänderung des Gesetzes sind Personal-, Gemeinde-, Polizei- und Einführungsgesetz ZGB entsprechend zu ändern. Weil das Kantonsgericht für die Beurteilung von Haftungsforderungen zuständig ist (bisher Bezirksgericht), muss die Verwaltungsprozessordnung angepasst werden.

§ 27 Aufhebung bisherigen Rechts

Das bisherige VG wird aufgehoben.

§ 28 In-Kraft-Treten

Dieser Paragraph enthält die übliche Bestimmung zum In-Kraft-Treten eines Gesetzes.

24. Finanzielle Auswirkungen

Die Haftung des Kantons und der Gemeinden wird durch vorliegende Totalrevision weder ausgeweitet noch stark eingeschränkt. Einzig im Bereich der rechtmässigen Handlungen wird sie etwas begrenzt. Die Totalrevision hat deshalb keine wesentlichen finanziellen Auswirkungen.

Anders müssten die finanziellen Auswirkungen beurteilt werden, wenn eine umfassende Ausfallhaftung eingeführt würde (siehe Ziffer 6.3). Dies hätte eine kaum einzuschätzende Erhöhung der Risiken zur Folge.

Wie sich die Entschädigungen in den kommenden Jahren entwickeln werden, können aber keine gesicherten Angaben gemacht werden. Es ist unmöglich vorherzusehen, ob mehr Schadenersatzforderungen gestellt werden als bisher.

Als einziger Anhaltspunkt dienen die finanziellen Kennzahlen der über die Haftpflichtversicherung des Kantons abgewickelten Fälle (siehe Ziffer 4.4), wonach in den letzten 7 Jahren Kosten in der Höhe von über 10 Millionen Franken Entschädigungen angefallen sind, wovon allerdings Reserven von rund 7 Millionen Franken zurückbehalten worden sind .

25. Ergebnis der Vernehmlassung

In allen 43 Vernehmlassungen wird die Totalrevision des Verantwortlichkeitsgesetzes grundsätzlich begrüsst.

25.1. Parteien

Die **CVP Baselland** stimmt der Vorlage grundsätzlich zu. Sie bemerkt, dass die solidarische Haftung bei Gemeinwesen nur dann bestehen soll, wenn sie Mitarbeitende auch gemeinsam gewählt haben. Zudem soll der Regierungsrat (und nicht die Gemeindeversammlung) über Haftungsforderungen gegenüber Gemeinderäte entscheiden.

Die **EVP Baselland** heisst die Vorlage grundsätzlich gut. Die Partei unterstützt ausdrücklich, dass keine umfassende Ausfallhaftung eingeführt wird.

Die **FDP Baselland** hält die Ablösung des sehr alten Gesetzes für unumgänglich und befürwortet die Vorlage grundsätzlich. Insbesondere begrüsst sie die Neuerungen wie den Wegfall der externen Beamtenhaftung, die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf juristische Personen des öffentlichen Rechts, den weitergehenden Verweis auf das Bundeszivilrecht und den Verzicht auf eine umfassende Ausfallhaftung. Sie lehnt jedoch klar ab, dass die Zivilprozessordnung bei Forderungen geschädigter Personen gegen den Staat zur Anwendung kommt und beantragt zudem, dass eine Bestimmung ins Gesetz aufgenommen wird, welche den Kanton zur Führung eines „Riskmanagements“ verpflichtet.

Die **Grünen Baselland** sind mit der Totalrevision des Verantwortlichkeitsgesetzes grundsätzlich einverstanden. Die Partei befürwortet insbesondere auch, dass die selbständigen öffentlichrechtlichen Organisationen (mit Ausnahme der Kantonalbank und der Landeskirchen) dem kantonalen Gesetz unterstehen.

Für die **SP Baselland** ist das Eintreten in die Vorlage unbestritten. Sie begrüsst insbesondere den Verzicht auf die primäre persönliche Haftung der Mitarbeitenden und die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf juristische Personen des öffentlichen Rechts. Offen bleibt, wie der Kanton seine Risiken überprüft und wie er seine Risikoanalyse und Versicherungsausschreibung organisiert. Die Partei beantragt insbesondere, dass die Forderungen geschädigter Personen von der Abteilung Zivil- und Strafrechts des Kantonsgerichts beurteilt werden, und dass die Gemeinwesen immer solidarisch haften, wenn Mitarbeitenden für verschiedene Gemeinwesen arbeiten. Beim Verfahren über Regressansprüche des Staates gegenüber den Mitarbeitenden regt die SP an, dass eine jeweils auf kantonaler und kommunaler Ebene eine Kommission eingesetzt wird, welches für die Regressansprüche die Festlegung der Regressansprüche zuständig ist.

Die **SVP Baselland** begrüsst die Totalrevision prinzipiell. Insbesondere befürwortet sie die, dass die Haftung im Vergleich zum bisherigen Gesetz weder substanziell eingeschränkt noch ausgedehnt wird. Ebenso soll - wie im Gesetzesentwurf vorgeschlagen - keine umfassende Ausfallhaftung eingeführt werden.

25.2. Verbände

Die **Advokatenkammer Basel und der Basellandschaftliche Anwaltsverband** haben einige übereinstimmende Vorschläge: Es soll eine umfassende Ausfallhaftung eingeführt werden, damit nicht das Insolvenzrisiko von verwaltungsexternen Unternehmen auf die Bürgerschaft übertragen wird. Der Schaden aus unrichtiger Auskunft soll bei jedem Verschulden zur Haftung führen (und nicht nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit), ansonsten könnten schwierige Abgrenzungsprobleme entstehen. Zudem soll eine verschuldensunabhängige Genugtuungsregelung im Gesetz festgehalten werden. Schliesslich sollen längere Verjährungsfristen eingeführt werden. Beide halten die

prozessuale Regelung für verbesserungswürdig: Es soll eine Pflicht der Gerichte verankert werden, damit eine Klage immer an das sachlich zuständige Gericht überwiesen wird. Die Anwendung der ZPO im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Klage ist heikel, weil nicht abgeklärt wurde, ob sie mit der verwaltungsrechtlichen Klage vereinbar ist. Der Anwaltsverband schlägt vor, dass die örtlich zuständigen Bezirksgerichte Haftungsforderungen beurteilen sollen. Schliesslich hält die Advokatenkammer die Haftung des Staates für rechtmässige Handlungen in verfassungsmässiger Hinsicht für fragwürdig. Sie muss generell überdacht werden. Der Anwaltsverband fordert, dass mehrere Gemeinwesen immer solidarisch haften sollen. Den Regress sollen die Gemeinwesen im Innenverhältnis regeln.

Die **Arbeitsgemeinschaft Basellandschaftlicher Personalverbände (ABP)** befürwortet die Totalrevision. Den Interessen und dem Schutz der Mitarbeitenden im Staatsdienst wird darin ausgewogen Rechnung getragen. Der Regress auf Mitarbeitende bei vorsätzlichen und grobfahrlässigen Schädigung erscheint ihr gerechtfertigt. Zu den einzelnen Bestimmungen bemerkt die ABP im Wesentlichen: Die (schadensverursachenden) Mitarbeitenden sollen die Möglichkeit haben, bei Einigungsverhandlungen des Staates mit geschädigten Personen mitwirken zu können. Zur Bezahlung von Regressforderungen sollen Zahlungsvereinbarungen angestrebt werden. Erst bei Nichtzustandekommen einer Zahlungsvereinbarung soll der Anspruch mit Lohnzahlungen verrechnet werden.

Gemäss der **Basellandschaftlichen Richtervereinigung** widerspricht die ausschliessliche Zuständigkeit des Kantonsgerichts der Rechtslage bzw. der Praxis: Für die Beurteilung von Schadenersatzansprüchen gegenüber dem Staat müssen zwei Gerichtsinstanzen vorgesehen werden. Weiter bemerkt die Richtervereinigung, dass die verwaltungsrechtliche Klage bei Anwendung der ZPO zu Schwierigkeiten bei der Prozessdurchführung führen könnte. Besser wäre, wenn die Zivilrechtsabteilung des Kantonsgerichts zuständig ist.

Die **Handelskammer beider Basel** befürwortet die Vorlage, insbesondere weil sie gesamtschweizerisch abgestimmt ist, weil Mitarbeitende nicht persönlich haften und weil diese Haftung auch nach Auflösung des Dienstverhältnisses gilt. Sie beantragt eine Änderung der Haftung bei rechtmässig verursachtem Schaden: Eine Beschränkung auf hoheitliche Tätigkeiten ist nicht praktikabel, da die Unterscheidung zwischen hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Tätigkeiten im Einzelfall grosse Schwierigkeiten verursachen dürfte.

25.3. Gemeinden und ihre Verbände

Die Stellungnahmen des **Verbandes Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG)** und des **Verbandes der Gemeindeverwalterinnen und Gemeindeverwalter des Kantons Basellandschaft (VBG)** stimmen im Wesentlich überein. Sie begrüssen insbesondere, dass die Mitarbeitenden gegenüber Dritten nicht mehr persönlich haften, die Haftungsregelung bei rechtmässigem Handeln und die Ausweitung der Haftungsregelung für juristische Personen des öffentlichen Rechts. Der VBLG bittet zu prüfen, ob Personen, die amtliche Tätigkeiten ausführen, jedoch nicht gewählt oder angestellt sind, auch unter das Haftungsgesetz fallen. Während der VBLG es ausdrücklich für richtig hält, dass Forderungen gegen Gemeinden bei der Gemeindeverwaltung einzureichen sind, hält der VBG fest, dass sie an den Gemeinderat zu adressieren sind (ebenso **Gemeinden Allschwil, Bottmingen, Birsfelden, Reigoldswil**). Der VBLG und VBG stellen folgende Änderungsanträge: Eine solidarische Haftung der Gemeinden darf nur dann bestehen, wenn sie Mitarbeitende gemeinsam wählen oder anstellen. Der Regierungsrat soll für Rückgriffsforderungen gegen Mitglieder des Gemeinderates zuständig sein (und nicht die Gemeindeversammlung). Der

VBG schlägt zudem vor, dass zur Bezahlung von Regressforderungen Zahlungsvereinbarungen angestrebt werden sollen. Erst bei Nichtzustandekommen einer Zahlungsvereinbarung soll der Anspruch mit Lohnzahlungen verrechnet werden (ebenso Gemeinden Birsfelden und Lausen). Die **Gemeinde Allschwil** lehnt diesen Vorschlag ausdrücklich ab. Ferner fordert der VBG, dass Mitarbeitende bei Einigungsverhandlungen mit einbezogen werden müssen. Die **Gemeinden Allschwil und Binningen** fordern, dass die Mitarbeitenden in Einigungsverhandlungen mit einbezogen werden *können*.

25 Gemeinden haben sich der Stellungnahme des VBLG ausdrücklich angeschlossen (Allschwil, Arlesheim, Bennwil, Biel-Benken, Birsfelden, Bottmingen, Bretzwil, Brislach, Bubendorf, Buus, Ettingen, Gelterkinden, Hölstein, Itingen, Känerkinden, Lausen, Lauwil, Muttenz, Ormalingen, Pfeffingen, Reigoldswil, Schönenbuch, Titterten, Ziefen, Zwingen).

Die **Gemeine Pratteln** hält ferner die Anwendung der ZPO bei der verwaltungsgerichtlichen Klage aus verschiedenen Gründen für nicht sinnvoll. Die Gemeinde schlägt zudem vor, dass Einigungsverhandlungen zwingend durchgeführt werden müssen, bevor eine Klage eingereicht werden darf.

Die **Gemeinde Therwil** fordert, dass die Bestimmungen über die Herabsetzungsgründe und den Haftungsausschluss gründlich überarbeitet werden, weil systematische Widersprüche zur geltenden Rechtsanwendung bestehen. Die Haftungsregelung bei rechtmässigem Handeln muss vollkommen weggelassen werden, weil sie mit der Kantonsverfassung (§ 13 Abs. 2 KV) unvereinbar ist.

25.4. Öffentlichrechtliche Anstalten

Die **Sozialversicherungsanstalt Basel-Landschaft (SVA)** führt aus, dass für sie und ihre Mitarbeitenden eine Vielzahl von bundesrechtlichen Haftungsnormen anwendbar sind. Daher hat das kantonale Haftungsgesetz nur eine geringe Wirkung, weshalb die SVA auf eine inhaltliche Stellungnahme verzichtet.

Die **Basellandschaftliche Pensionskasse (BLPK)** hält fest, dass die berufliche Vorsorge sehr weitgehend vom Bundesrecht bestimmt ist. Dies gilt auch für die Aufsicht über die BLPK und die Haftung. Das kantonale Haftungsgesetz kann sich daher nur wenige Tätigkeiten beziehen. Dadurch können im Einzelfall schwierige Abgrenzungsprobleme entstehen, die zu vermeiden sind. Zudem ist die BLPK auch in einem privatwirtschaftlichen Umfeld tätig (insbesondere bei der Vermögensverwaltung) und steht dort auch in einer Konkurrenz zu anderen privatwirtschaftlich haftenden Pensionskassen. Zudem sind die Anstellungsverhältnisse der Mitarbeitenden privatrechtlicher Natur. Die BLPK begrüsst es daher, dass das kantonale Haftungsgesetz nicht für sie anwendbar ist.

Die **Basellandschaftliche Gebäudeversicherung (BGV)** hält fest, dass die Anstellungsverhältnisse der Mitarbeitenden privatrechtlicher Natur sind und deshalb das kantonale Haftungsgesetz im Innenverhältnis (Regress der BGV auf Mitarbeitende) nicht anwendbar sein soll.

26. Anträge

Dem Landrat wird beantragt,

1. das Gesetz über die Haftung des Kantons und der Gemeinden gemäss Beilage 1 zu beschliessen;
2. die Motion Tobler (2000-023) als erfüllt abzuschreiben.

27. Gesetzestext

siehe Beilage 1

Liestal,

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Der Präsident:

Der Landschreiber: