

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 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

⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101.

⁶ Schweizerisches Obligationenrecht (OR), SR 220.

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)

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.

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).

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.

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.