

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.

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

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 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

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 mit getragen.

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 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.

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

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 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

jeden Fall besteht eine Kausalhaftung des Staates aufgrund von § 25 VG.

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

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.

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

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.

	• 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	Fälle ¹	Gerichtsfälle ²	geleistete Zahlungen ³	Selbst-behalte ⁴	Reserven ⁵	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.