

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 Amtstelle 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 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

⁴¹ Verwaltungsgerichtliche Klage gemäss § 50 VPO.

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 beigeladen (§ 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.