



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Teilrevision des Gesetzes über die Haftung des Kantons und der Gemeinden (Haftungsgesetz)

Datum: 15. März 2016

Nummer: 2016-072

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



2016/072

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

betreffend Teilrevision des Gesetzes über die Haftung des Kantons und der Gemeinden (Haftungsgesetz)

vom 15. März 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Ausgangslage	3
3	Erörterung verschiedener Varianten	4
3.1	Übersicht	4
3.2	Öffentlich-rechtlicher Rechtsweg (Varianten 1 bis 3).....	6
3.2.1	Vor- und Nachteile des öffentlich-rechtlichen Rechtswegs.....	6
3.2.2	Diskussion der Varianten 1 bis 3.....	7
3.3	Privatrechtlicher Rechtsweg und Kombinationen (Varianten 4 bis 7)	8
3.3.1	Vor- und Nachteile des privatrechtlichen Rechtswegs	8
3.3.2	Diskussion der Varianten 4 bis 7.....	8
3.4	Regelung in anderen Kantonen	9
3.5	Entscheid für den öffentlich-rechtlichen Rechtsweg (Variante 1).....	9
4	Änderungen im Haftungsgesetz.....	10
4.1	Einführung eines neuen § 7 Absatz 1 ^{bis}	10
4.2	Aufhebung von § 7 Absatz 3 Buchstabe b	11
4.3	Synopse	11
5	Prozess bei Anmeldung einer Forderung aus Staatshaftung.....	11
6	Auswirkungen	13
6.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen	13
6.2	Finanzrechtliche Prüfung	13
6.3	Regulierungsfolgenabschätzung.....	14
7	Vernehmlassung.....	14
8	Antrag.....	15

1 Zusammenfassung

Das Gesetz vom 24. April 2008 über die Haftung des Kantons und der Gemeinden (Haftungsgesetz)¹ zeigt eine Diskrepanz zum Bundesrecht: Obwohl letzteres gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung für Fälle der medizinischen Staatshaftung einen doppelten Instanzenzug voraussetzt, werden solche Fälle im Kanton Basel-Landschaft vom Kantonsgericht als erster und einziger Instanz beurteilt. Dies birgt das Risiko, dass das Bundesgericht im Falle eines Weiterzuges nicht auf die Beschwerde eintritt. Dasselbe Risiko besteht in weiteren Fällen, die – analog der medizinischen Staatshaftung – zu einer Beschwerde in Zivilsachen ans Bundesgericht gemäss Artikel 72 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG)² führen könnten.

Diese Unstimmigkeit soll durch Einschalten einer zusätzlichen ersten Instanz behoben werden, was entweder im öffentlich-rechtlichen oder im zivilrechtlichen Rechtsweg geschehen kann. Nach Abwägen der jeweiligen Vor- und Nachteile sowie einem Vergleich mit Regelungen anderer Kantone wird nachfolgend eine Lösung im öffentlich-rechtlichen Verfahren vorgeschlagen. Demnach wird § 7 des Haftungsgesetzes mit Absatz 1^{bis} ergänzt, wonach bei Staatshaftungsfällen, die zu einer Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht gemäss Artikel 72 Absatz 2 Bundesgerichtsgesetz führen könnten, die jeweils zuständige Stelle in erster Instanz eine Verfügung erlässt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf wurde von der Finanz- und Kirchendirektion erarbeitet und vor Durchführung der Vernehmlassung anlässlich eines Runden Tisches mit Vertreterinnen und Vertretern des Kantonsgerichts, des Rechtsdienstes des Regierungsrates, der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion und dem Kantonsspital Baselland diskutiert.

In der Vernehmlassung ist die Gesetzesänderung im Grundsatz gut aufgenommen worden. Der Bedarf der Teilrevision ist an sich unbestritten, zu deren Umsetzung wurden jedoch von verschiedenen Seiten alternative Anträge vorgebracht. Soweit möglich, wurden diese in der vorliegenden Vorlage verarbeitet (insbesondere in Ziff. 3) oder dann in Ziff. 6 kommentiert.

2 Ausgangslage

Gemäss § 7 Haftungsgesetz ist die Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts als einzige Instanz zuständig für die Beurteilung von Ansprüchen geschädigter Personen gegenüber dem Staat. Als Staat im Sinne des Haftungsgesetzes gelten – mit einigen gewichtigen Ausnahmen – auch die juristischen Personen des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 1 Absatz 1 Haftungsgesetz), wozu unter anderem das Kantonsspital Baselland sowie die Psychiatrie Baselland als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit gehören.

Somit werden gemäss geltendem Recht Forderungen geschädigter Personen gegenüber dem Kantonsspital Baselland oder der Psychiatrie Baselland aufgrund verwaltungsgerichtlicher Klage vom Kantonsgericht als erste und einzige kantonale Instanz beurteilt.

Gemäss Artikel 72 Absatz 2 Buchstabe b Bundesgerichtsgesetz unterliegen der Beschwerde in Zivilsachen ans Bundesgericht nicht nur rein zivilrechtliche Entscheide, sondern auch öffentlich-rechtliche Entscheide, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zivilrecht stehen. Das Bundesgericht hat in seiner Entscheidung vom 25. Februar 2013 (BGE 139 III 252) festgehalten, dass hierzu auch Fälle der medizinischen Staatshaftung gehören. Somit sind letztinstanzliche kantonale Entscheide betreffend die medizinische Staatshaftung mittels Beschwerde in Zivilsachen an das

¹ SGS 105, GS 36.0732

² SR 173.110, AS 2006 1205

Bundesgericht weiterzuziehen. Nun setzt Artikel 75 Absatz 2 BGG aber einen doppelten kantonalen Instanzenzug voraus, damit das Bundesgericht auf die Beschwerde eintritt. Demnach muss der Kanton als letzte kantonale Instanz ein oberes Gericht einsetzen, das als Rechtsmittelinstanz entscheidet. Ausnahmen vom doppelten Instanzenzug sieht das Bundesgerichtsgesetz lediglich vor, wenn ein Bundesgesetz eine einzige kantonale Instanz vorsieht, wenn ein Handelsgericht als einzige kantonale Instanz entscheidet oder wenn eine Klage mit einem Streitwert von mindestens CHF 100'000 mit Zustimmung aller Parteien direkt beim oberen Gericht eingereicht wurde; nur letztere kommt für die vorliegenden Fälle allenfalls in Betracht.

Aufgrund der eingangs geschilderten Regelung im basellandschaftlichen Haftungsgesetz besteht somit eine Diskrepanz zum Bundesrecht. Da im Kanton Basel-Landschaft medizinische Staatshaftungsfälle durch eine einzige kantonale Instanz beurteilt werden, besteht das Risiko, dass das Bundesgericht auf eine entsprechende Beschwerde mangels doppelten Instanzenzuges nicht eintritt. Dasselbe Risiko besteht in weiteren Staatshaftungsfällen, die – analog der medizinischen Staatshaftung – zu einer Beschwerde in Zivilsachen ans Bundesgericht gemäss Artikel 72 Absatz 2 Bundesgerichtsgesetz führen könnten (z.B. Forderungen aus Artikel 5 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes oder Staatshaftung auf dem Gebiet des Kindes- und Erwachsenenschutzes). Auch wenn in der Praxis bisher der Fokus auf der medizinischen Staatshaftung lag, muss die vorliegende Gesetzesänderung auch die anderen Fälle mit berücksichtigen.

Das Bundesgericht hat das Erfordernis des doppelten Instanzenzuges mit seinem Entscheid vom 25. Februar 2013 dahingehend präzisiert, dass die Kantone bei der Bestimmung der ersten Instanz frei sind; es kann beispielsweise ein Einzelrichter oder ein Gericht oder auch eine Verwaltungsstelle sein, die einen förmlichen Entscheid fällen muss, der beschwerdefähig ist.

Vor diesem Hintergrund ist die Regelung im basellandschaftlichen Haftungsgesetz an die bundesrechtlichen Erfordernisse anzupassen.

3 Erörterung verschiedener Varianten

3.1 Übersicht

Bei der Ausgestaltung des doppelten Instanzenzuges kommen grundsätzlich der öffentlich-rechtliche oder der zivilrechtliche Rechtsweg in Frage, wobei auch verschiedene Kombinationen möglich sind. Im bisherigen Verlauf der Teilrevision wurden die folgenden Varianten erörtert:

- Variante 1: öffentlich-rechtlicher Rechtsweg für Art. 72 Abs. 2 BGG (zweistufig) und andere Forderungen (einstufig) [gemäss Vernehmlassungsentwurf]

Forderungsgrundlage	1. Instanz	2. Instanz
Öffentlich-rechtliche Entscheide gem. Art. 72 Abs. 2 BGG (inkl. med. Haftung)	Instanz gem. § 7 Abs. 3 Haftungsg (für med. Haftung: Spital) => Verfügung	Gericht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) => Urteil
Andere	Gericht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) => Urteil	

- Variante 2: öffentlich-rechtlicher Rechtsweg für Art. 72 Abs. 2 BGG (zweistufig) und andere Forderungen (einstufig)

Forderungsgrundlage	1. Instanz	2. Instanz
Öffentlich-rechtliche Entscheide gem. Art. 72 Abs. 2 BGG (inkl. med. Haftung)	In Instanz gem. § 7 Abs. 3 HaftungsG (für med. Haftung: verw.int. Stelle) => Verfügung	Gericht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) => Urteil
Andere	Gericht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) => Urteil	

- Variante 3: öffentlich-rechtlicher Rechtsweg für alle Forderungen (zweistufig)

Forderungsgrundlage	1. Instanz	2. Instanz
Alle	In Instanz gem. § 7 Abs. 3 HaftungsG (für med. Haftung: Spital) => Verfügung	Gericht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) => Urteil

- Variante 4: privatrechtlicher Rechtsweg für medizinische Staatshaftung / öffentlich-rechtlicher Rechtsweg für 72 Abs. 2 BGG (zweistufig) und andere Forderungen (einstufig)

Forderungsgrundlage	1. Instanz	2. Instanz
Öffentlich-rechtliche Entscheide gem. Art. 72 Abs. 2 BGG (exkl. med. Haftung)	In Instanz gem. § 7 Abs. 3 HaftungsG => Verfügung	Gericht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) => Urteil
Med. Haftung	Gericht (Zivilrecht) => Urteil	Gericht (Zivilrecht) => Urteil
Andere	Gericht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) => Urteil	

- Variante 5: privatrechtlicher Rechtsweg für medizinische Staatshaftung / öffentlich-rechtlicher Rechtsweg für andere Forderungen (zweistufig)

Forderungsgrundlage	1. Instanz	2. Instanz
Med. Haftung	Gericht (Zivilrecht) => Urteil	Gericht (Zivilrecht) => Urteil
Andere	In Instanz gem. § 7 Abs. 3 HaftungsG => Verfügung	Gericht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) => Urteil

- Variante 6: privatrechtlicher Rechtsweg für Art. 72 Abs. 2 BGG / öffentlich-rechtlicher Rechtsweg für andere Forderungen (zweistufig)

Forderungsgrundlage	1. Instanz	2. Instanz
Öffentlich-rechtliche Ent- scheide gem. Art. 72 Abs. 2 BGG (inkl. med. Haf- tung)	Gericht (Zivilrecht) => Urteil	Gericht (Zivilrecht) => Urteil
Andere	In Instanz gem. § 7 Abs. 3 HaftungsG => Verfügung	Gericht (Verfassungs- und Verwaltungsrecht) => Urteil

- Variante 7: privatrechtlicher Rechtsweg für alle Forderungen

Forderungsgrundlage	1. Instanz	2. Instanz
Alle	Gericht (Zivilrecht) => Urteil	Gericht (Zivilrecht) => Urteil

3.2 Öffentlich-rechtlicher Rechtsweg (Varianten 1 bis 3)

3.2.1 Vor- und Nachteile des öffentlich-rechtlichen Rechtswegs

Vorteile des öffentlich-rechtlichen Rechtswegs:

- Der öffentlich-rechtliche Weg entspricht der bestehenden Regelung im Haftungsgesetz, wonach die Staatshaftung eine öffentlich-rechtliche Haftung ist und in der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts beurteilt wird. Bei Wahl der öffentlich-rechtlichen Variante würden medizinische als auch nicht-medizinische Staatshaftungsfälle im öffentlich-rechtlichen Verfahren beurteilt. Letztlich geht es jeweils um die Frage des rechtmässigen Handelns des Staates.

- Die Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts ist bereits heute befasst mit Fragen im Zusammenhang mit den Spitälern und verfügt über entsprechendes Fachwissen; insbesondere prüft sie Beschwerden gegen Rechnungen der Spitäler und damit grundsätzlich auch, ob die medizinische Leistung gerechtfertigt ist. Zudem prüft sie Fragen der Zwangsmedikation im Bereich der fürsorgerischen Unterbringung.

Nachteile des öffentlich-rechtlichen Rechtswegs:

- Durch Vorschalten einer Verfügungsinstanz umfasst der Instanzenzug letztlich nur eine unabhängige richterliche Instanz; das Bundesgericht hat diese Lösung jedoch ausdrücklich als zulässig erachtet (BGE 139 III 255 f.).

Aus Sicht der Rechtssuchenden:

- Die Gerichtsgebühren sind im öffentlich-rechtlichen Verfahren geringer als im zivilrechtlichen Verfahren, in dem die Gebühr nach Streitwert erhoben wird; entsprechend ist das Kostenrisiko der rechtssuchenden Partei geringer. Ein Kostenvorschuss wird nicht verlangt.
- Es ist davon auszugehen, dass das Verfügungsverfahren schneller ist als ein gerichtliches Verfahren.

3.2.2 Diskussion der Varianten 1 bis 3

Bei Wahl des öffentlich-rechtlichen Instanzenzuges gemäss **Variante 1** wird dem Kantonsgericht (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht) für Fälle von Artikel 72 Absatz 2 BGG eine Verwaltungsstelle bzw. die betroffene juristische Person des kantonalen öffentlichen Rechts als Instanz vorgeschaltet, die über das Schadenersatzbegehren eine Verfügung erlässt. Die Zuständigkeit für den Erlass dieser Verfügung würde bei derselben Stelle liegen, die gemäss § 7 Absatz 3 Haftungsgesetz für die Durchführung von Einigungsverhandlungen zuständig ist. In Fällen medizinischer Staatshaftung sind das Kantonsspital Baselland und die Psychiatrie Baselland als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit selber für den Erlass solcher Verfügungen zuständig. Ihre Verfügung und der anschliessende Rechtsmittelentscheid des Kantonsgerichts würden die Voraussetzungen für den Weiterzug an das Bundesgericht gemäss Art. 75 BGG erfüllen.

In den übrigen Fällen von Artikel 72 Absatz 2 BGG käme die erstinstanzliche Verfügung von der sachlich zuständigen Direktion, der Geschäftsleitung der Gerichte, dem Ombudsman oder der jeweiligen Gemeindeverwaltung. Für die in Ziff. 2 genannten Beispiele wäre die Sicherheitsdirektion zuständig für den Erlass einer Verfügung im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht sowie auf dem Gebiet des Kindes- und Erwachsenenschutzes.

Variante 2 weicht insofern von Variante 1 ab, als die erstinstanzliche Verfügung bei medizinischen Haftungsfällen nicht durch das Kantonsspital Baselland und die Psychiatrie Baselland, sondern durch eine verwaltungsinterne Stelle (z.B. in der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion) erlassen wird. Nun gelten die Spitalunternehmen aber gemäss § 2 Absatz 3 Buchstabe d Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft vom 13. Juni 1988 (VwVG BL)³ als Behörden im Sinne des VwVG BL, soweit sie in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben verfügen. Es kann ihnen die Verfügungskompetenz bei medizinischen Haftungsfällen somit nicht abgesprochen werden. Umgekehrt wäre es nicht zulässig, wenn der Kanton nach Verselbständigung der Spitalunternehmen in deren Zuständigkeitsbereich verfügen würde. Hinzu kommt, dass der Aufwand für den verwaltungsinternen Erlass einer solchen Verfügung ungleich höher wäre, da das

³ SGS 175, GS 29.677

inhaltliche Knowhow beim Kantonsspital Baselland und der Psychiatrie Baselland bzw. deren Versicherungen angesiedelt ist.

Variante 3 beruht auf dem Gedanken, dass mit Einführung desselben Rechtswegs für alle Forderungen der Staatshaftung eine möglichst einfache Ausgangslage geschaffen werden soll. Diese Variante nähme jedoch in Kauf, dass bei sämtlichen Forderungen aus Staatshaftung eine Verfügung erlassen werden und sich die betroffenen Stellen entsprechend neu organisieren müssten. Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und insbesondere, da das Ziel der Teilrevision – die Behebung der Diskrepanz zum Bundesrechts – auch mit geringeren Mitteln erfüllt werden kann, sollte von Variante 3 abgesehen werden.

3.3 Privatrechtlicher Rechtsweg und Kombinationen (Varianten 4 bis 7)

3.3.1 Vor- und Nachteile des privatrechtlichen Rechtswegs

Vorteile des zivilrechtlichen Rechtswegs:

- Die zivilrechtliche Gerichtsbarkeit beurteilt bereits heute Haftungsfälle im medizinischen Bereich, wenn es sich um privatrechtliche Behandlungen handelt.
- Durch Vorschalten der Zivilkreisgerichte würde der Instanzenzug zwei unabhängige richterliche Instanzen umfassen.

Nachteile des zivilrechtlichen Rechtswegs:

- Bei Varianten 4, 5 und 6 resultieren zwei bzw. drei unterschiedliche Verfahrensarten für Staatshaftungsfälle: medizinische Staatshaftungsfälle bzw. Fälle von Art. 72 Absatz 2 BGG nach Zivilrecht, die übrigen im Beschwerde- und/oder Klageverfahren vor Kantonsgericht (Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht).
- Die Wahl des zivilrechtlichen Rechtswegs hätte zur Folge, dass eine Verfassungsänderung sowie weitere Gesetzesänderungen erfolgen müssten.

Aus Sicht der Rechtssuchenden:

- Die Beweislast obliegt der rechtsuchenden Partei, da das Zivilgericht den Sachverhalt nicht von Amtes wegen ermittelt.
- In Kombination mit dem wesentlich höheren Kostenrisiko sowie der Pflicht zur Zahlung eines Kostenvorschusses würde die Geltendmachung insbesondere von medizinischen Staatshaftungsfällen unverhältnismässig erschwert.

3.3.2 Diskussion der Varianten 4 bis 7

Werden die Fälle der medizinischen Staatshaftung gemäss **Varianten 4 und 5**, die Fälle von Art. 72 Absatz 2 BGG gemäss **Variante 6** oder alle Staatshaftungsfälle gemäss **Variante 7** dem zivilrechtlichen Rechtsweg unterstellt, würden die Zivilkreisgerichte als Vorinstanzen und das Kantonsgericht (Abteilung Zivilrecht) als Rechtsmittelinstanz entscheiden. Auch damit könnten die bundesrechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden.

Allerdings entstünde eine Diskrepanz zur verfassungsmässigen Regelung der Gerichtsbarkeit im Kanton Basel-Landschaft. Die §§ 82 ff. Kantonsverfassung regeln insbesondere die Zuständigkeit für die Ausübung der Zivilgerichtsbarkeit als auch jene der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wenn nun ein Spezialfall der öffentlich-rechtlichen Staatshaftung, die grundsätzlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegt, oder die Staatshaftung generell der Zivilgerichtsbarkeit unterstellt werden sollte, würde dies voraussichtlich eine Verfassungsänderung sowie auch Folgeänderungen in den die Gerichte betreffenden Erlassen erfordern.

Die unterschiedlichen Kombinationen des privatrechtlichen mit dem öffentlich-rechtlichen Rechtsweg in den **Varianten 4 bis 6** würden den Prozess der Abwicklung von Staatshaftungsfällen in

unterschiedlicher Ausprägung verkomplizieren und vermögen deshalb unseres Erachtens nicht zu überzeugen. Die letztlich konsequente einheitliche Einführung des privatrechtlichen Rechtswegs für die gesamte Staatshaftung gemäss **Variante 7** lässt demgegenüber das Problem der Beweislast und des Kostenrisikos bei der rechtssuchenden Partei umso stärker in den Vordergrund treten.

3.4 Regelung in anderen Kantonen

Ein Blick auf die Regelungen anderer Kantone zeigt unterschiedliche Lösungsansätze, aber auch verschiedene Ausgangslagen.

Die Ausgangslage des Kantons Solothurn war jener des Kantons Basel-Landschaft am ähnlichsten. Zur Behebung der Diskrepanz zwischen kantonalem und Bundesrecht nahm der Kanton Solothurn eine Gesetzesänderung vor und wählte dabei den öffentlich-rechtlichen Weg. Dem Verwaltungsgericht wurde für Fälle der medizinischen Staatshaftung die Staatskanzlei als verfügende Instanz vorangestellt. Dazu wurden im Spitalgesetz neue Bestimmungen eingeführt (§§ 19bis – 19quater Spitalgesetz SO). Für die übrigen Fälle der Staatshaftung wurde das bisherige Verfahren mit Klage an das Verwaltungsgericht als einzige Instanz beibehalten.

In den Kantonen Luzern und Zürich bestehen Unterschiede in der Ausgangslage, indem die Staatshaftung im Unterschied zur basellandschaftlichen Lösung grundsätzlich nicht der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit untersteht. Im Kanton Luzern wird für das Staatshaftungsverfahren im Haftungsgesetz für Verfahren und Zuständigkeit auf die Zivilprozessordnung verwiesen (§ 7 Haftungsgesetz LU). Auch im Kanton Zürich entscheiden – abgesehen von hier nicht zutreffenden Ausnahmen – die Zivilgerichte über Haftungsklagen von Dritten gegen den Kanton (§ 19 Absatz 1 Haftungsgesetz ZH).

Der Kanton Aargau hat die gleiche Haftungsregelung wie aktuell der Kanton Basel-Landschaft mit einem einstufigen Klageverfahren ans Verwaltungsgericht. Eine Änderung war im Zeitpunkt der letzten Anfrage bei der zuständigen Behörde nicht geplant.

3.5 Entscheid für den öffentlich-rechtlichen Rechtsweg (Variante 1)

Nach intensiver Diskussion der oben dargelegten Varianten wird nachfolgend eine Lösung im öffentlich-rechtlichen Verfahren gemäss Variante 1 vorgeschlagen.

Letztlich überwiegen die Vorteile der öffentlich-rechtlichen Variante jene der zivilrechtlichen. Ausschlaggebend für die gewählte Lösung war schliesslich, dass es den rechtssuchenden Personen durch Wahl einer zivilrechtlichen Variante nicht zusätzlich erschwert werden soll, ihre Ansprüche geltend zu machen. Bereits die Leistung eines Kostenvorschusses kann für viele Personen eine Hürde sein, die sie nicht zu nehmen bereit bzw. in der Lage sind; auch die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege stellt nicht in allen Fällen eine Lösung dar. Neben diesem Argument erscheint es uns zudem zwingend, eine öffentlich-rechtliche Haftung im öffentlich-rechtlichen Verfahren zu behandeln. Auch vor dem Hintergrund, dass die – systemwidrige – Wahl des zivilrechtlichen Weges für einen Spezialfall der Staatshaftung eine Verfassungsänderung sowie Folgeänderungen in verschiedenen Gesetzen nach sich ziehen würde. Zudem kann so das Knowhow zum Staatshaftungsrecht in einer Abteilung des Kantonsgerichts gepflegt und genutzt werden, die auch schon bereits Fachwissen im Zusammenhang mit Rechtsfragen zu den Spitälern besitzt.

Die Befürchtung des Kantonsspitals, dass die öffentlich-rechtliche Variante zu einer finanziellen Mehrbelastung der Spitäler führt, vermag deren Vorteile unseres Erachtens nicht aufzuwiegen. Zudem wird das Verfahren der Entgegennahme und ersten Beurteilung von Haftungsansprüchen nur geringfügig ändern. Wie schon bisher sind die Spitäler erste Ansprechstelle für Forderungen aus medizinischer Staatshaftung, die diese (in Zusammenarbeit mit der Versicherungsgesellschaft und allenfalls externen Rechtsvertretern) entgegennehmen, beurteilen und einem ersten Entscheid zuführen. Inwiefern ein Mehraufwand entsteht, wenn der Entscheid in Form einer Verfügung ergeht, ist nicht ersichtlich, insbesondere da die Anspruchsteller zur Mitwirkung bei der Sachver-

haltsermittlung und zur Substantiierung ihrer Forderung verpflichtet sind. Selbst wenn damit aber eine leichte Kostensteigerung verbunden wäre, würden die Vorteile der öffentlich-rechtlichen Variante unseres Erachtens immer noch überwiegen.

Gerade bei der medizinischen Staatshaftung ist zudem die Ausnahme gemäss Artikel 75 Absatz 2 BGG zu beachten: wird eine Klage mit einem Streitwert von mindestens CHF 100'000 mit Zustimmung aller Parteien direkt beim oberen Gericht eingereicht, kann auf das Erfordernis des doppelten kantonalen Instanzenzuges und somit auf den Erlass einer Verfügung verzichtet werden.

Die zivilrechtliche Variante hat gegenüber der öffentlich-rechtlichen zwar den formaljuristischen Vorteil, dass sie zwei unabhängige richterliche Instanzen umfasst. Da das Bundesgericht allerdings ausdrücklich auch eine verwaltungsinterne Verfügungsinanz als zulässige erste Instanz anerkannt hat, vermag auch dies die eingangs erwähnten Vorteile der öffentlich-rechtlichen Variante nicht aufzuwiegen.

4 Änderungen im Haftungsgesetz

4.1 Einführung eines neuen § 7 Absatz 1^{bis}

Die Umsetzung der oben dargelegten Lösung bedingt eine Änderung von § 7 Haftungsgesetz. Dieser regelt das Verfahren bei der Geltendmachung von Forderungen aus Staatshaftung und in Absatz 1 die (bisher) einstufige Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Klage an das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Bereits heute enthält Absatz 2 eine Ausnahme, indem für Forderungen von Mitarbeitenden gegen den Staat aus dem Arbeitsverhältnis auf das Verfahren gemäss Personalgesetz verwiesen wird.

Aus systematischen Gründen wird vorgeschlagen, einen neuen Absatz 1^{bis} einzufügen, der für Forderungen, die zu einer Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht gemäss Artikel 72 Absatz 2 Bundesgerichtsgesetz führen könnten, den doppelten Instanzenzug einführt. Die erste Instanz soll dabei identisch sein mit den Stellen gemäss Absatz 3, die für die Durchführung von Einigungsverhandlungen zuständig sind. Bei medizinischen Staatshaftungsfällen sind dies gemäss Buchstabe f von Absatz 3 das Kantonsspital Baselland sowie die Psychiatrie Baselland als juristische Personen des öffentlichen Rechts (vgl. dazu auch Ziff. 4.2 unten).

Bei der Formulierung des sachlichen Anwendungsbereichs von Absatz 1^{bis} wird eine abstrakte Regelung einer konkreten Aufzählung von Anwendungsfällen vorgezogen. Der Verweis auf Artikel 72 Absatz 2 Bundesgerichtsgesetz ermöglicht eine klare Ableitung der Fälle aus dem übergeordneten Bundesrecht sowie der diesbezüglichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Was auf den ersten Blick als zusätzliche Auslegungshürde für die rechtssuchenden Personen scheint, sollte in der Praxis keine Rolle spielen: letztlich gehen die konkreten Forderungen, wie bisher auch schon, in einem ersten Schritt bei der zuständigen Stelle gemäss § 7 Absatz 3 ein. Die zuständige Stelle klärt – unter Einbezug der Versicherung – das Vorliegen einer Haftung und führt nach Möglichkeit eine Einigung mit der rechtssuchenden Person herbei. Kann keine Einigung erzielt werden, wird die rechtssuchende Person über den Entscheid und das weitere Vorgehen informiert. Dies erfolgt entweder in Form einer Verfügung mit entsprechender Rechtsmittelbelehrung (in den Fällen von Artikel 72 Absatz 2 BGG) oder in Form eines Schreibens inkl. Hinweis auf die Klagemöglichkeit (in allen anderen Fällen). Ob eine Forderung unter Artikel 72 Absatz 2 BGG fällt, muss somit nicht durch die rechtssuchende Person, sondern die zuständige Stelle abgeklärt werden (vgl. auch Darstellung des Prozesses in Ziff. 5).

Der neue Absatz enthält in einem zweiten Satz die Anfechtbarkeit der Verfügung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Kantonsgericht. Für medizinische Staatshaftungsfälle ist dieser Rechtsweg zwar bereits in § 25 Spitalgesetz vorgesehen. Bei anderen Anwendungsfällen könnte jedoch eine entsprechende Regelung fehlen; zudem dient die kurze und klare Formulierung der Vermei-

derung von Missverständnissen. Aus systematischen Gründen wird diese Regelung in den eingeschobenen Absatz integriert, statt einen weiteren Absatz 1^{ter} zu schaffen.

Der neue Absatz enthält bewusst keine Regelung des anwendbaren Verfahrens für den erstinstanzlichen Entscheid. Verwaltungsintern gilt ohne weiteres das Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft. Da dieses gemäss § 2 Absatz 3 Buchstabe d VwVG BL auch für kantonale Anstalten und Betriebe gilt, soweit sie in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben verfügen, sind auch die Spitalunternehmen in medizinischen Staatshaftungsfällen vom Anwendungsbereich erfasst.

4.2 Aufhebung von § 7 Absatz 3 Buchstabe b

Im Sinne einer redaktionellen Bereinigung wird im Rahmen dieser Teilrevision vorgeschlagen, Buchstabe b von § 7 Absatz 3 aufzuheben. Seit der Verselbständigung der Spitäler sind diese als juristische Personen des öffentlichen Rechts zu behandeln und fallen demnach unter Buchstabe f desselben Absatzes. Buchstabe b ist damit gegenstandslos geworden.

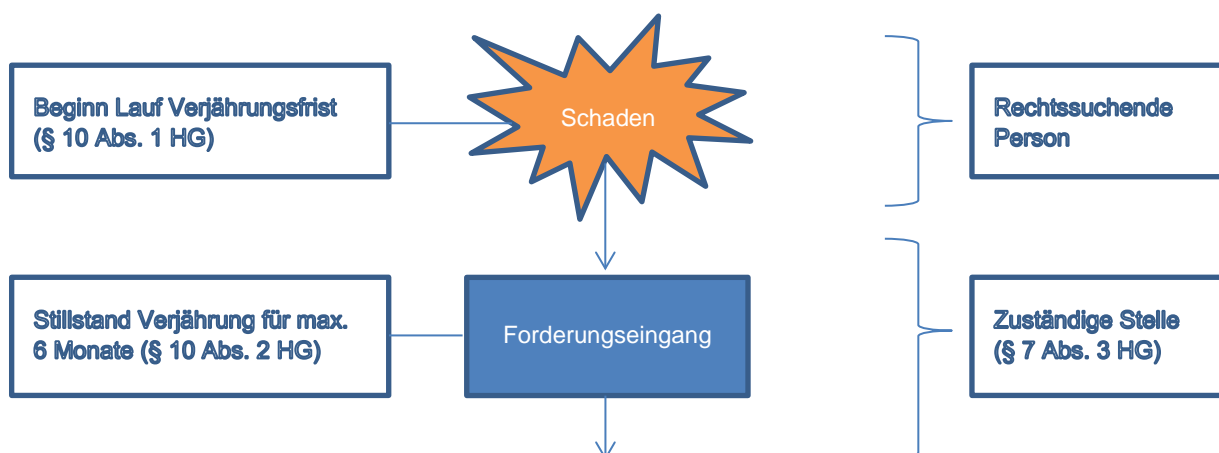
4.3 Synopse

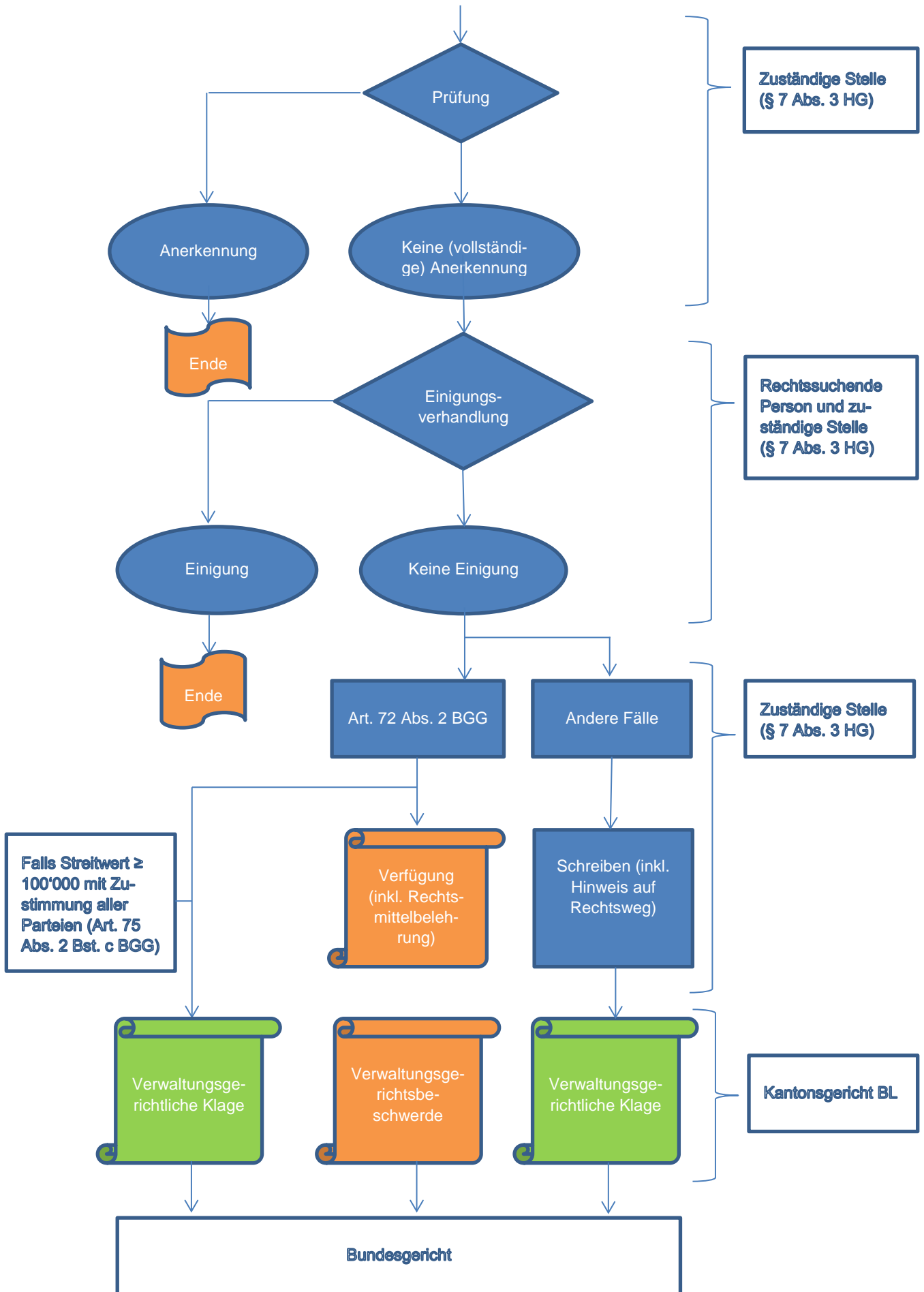
Die vorgeschlagenen Änderungen des § 7 Haftungsgesetz sehen synoptisch wie folgt aus:

Bisherige Fassung	Neue Fassung
	^{1bis} Forderungen geschädigter Personen, die zu einer Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht gemäss Artikel 72 Absatz 2 Bundesgerichtsgesetz führen könnten, werden durch die zuständige Stelle gemäss Absatz 3 mittels Verfügung entschieden. Die Verfügung ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht anfechtbar.
³ Forderungen gegen den Staat können für Einigungsverhandlungen bei der zuständigen Instanz angemeldet werden. Zuständig ist:	
b. die jeweilige Spitaldirektion für die Belange ihres Spitalbetriebs;	<i>Aufgehoben.</i>

5 Prozess bei Anmeldung einer Forderung aus Staatshaftung

Der Prozess, der in Gang gesetzt wird, wenn eine Forderung aus Staatshaftung angemeldet wird, kann wie folgt dargestellt werden (mit Vereinfachungen betreffend internen Abläufen, Einbezug der Versicherung, spezialgesetzlichen Regelungen etc.):





Der dargestellte Prozess enthält zusätzlich zu den einzelnen Verfahrensschritten sowie den zuständigen Personen bzw. Stellen Hinweise auf die Verjährungsregeln. Die entsprechenden Fristen sind zu beachten, insbesondere falls eine Einigungsverhandlung länger als die veranschlagten 6 Monate dauert. In den meisten Fällen wird die rechtsuchende Person eine Verjährungsverzichtserklärung verlangen; sollte eine solche nicht einbringbar sein, müsste die Forderung vor Fristablauf provisorisch beim Kantonsgericht angemeldet werden.

6 Auswirkungen

6.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage ist begründet in einer Diskrepanz zwischen aktuellem kantonalem Recht und Bundesrecht. Um diese Lücke zu schliessen, ist die Schaffung eines doppelten Instanzenzuges für bestimmte Fälle der Staatshaftung unumgänglich. Mit vorliegender Vorlage wird ein Vorgehen gewählt, das Massnahmen im erforderlichen Umfang (und nicht darüber hinaus) trifft und damit zusätzliche Kosten möglichst tief hält.

Im Bereich der medizinischen Staatshaftung wird bis anhin der überwiegende Teil der Fälle durch Einigung zwischen den Spitälern bzw. deren Versicherung einerseits und den rechtssuchenden Personen andererseits erledigt; in den vergangenen 10 Jahren wurden am Kantonsgericht lediglich zwei medizinische Haftungsfälle anhängig gemacht. Am diesem Ablauf wird – wie bereits in Ziff. 4.1 ausgeführt und in Ziff. 5 dargestellt – grundsätzlich nichts ändern. In Zukunft wird es jedoch in der Kompetenz der Spitalunternehmen liegen, ihren Entscheid mangels Einigung in Form einer Verfügung zu erlassen. Der Aufwand für die Erhebung des Sachverhalts sowie die Beurteilung der Forderung wird grundsätzlich gleich bleiben. Hinzu kommt die Formulierung und Begründung des Entscheids in Form einer Verfügung. Inwieweit dies zusätzliche Kosten verursacht, ist schwierig zu beziffern. Nach einem initialen Mehraufwand aufgrund der Umstellung sollten die Zusatzkosten pro Fall gering sein. Auch die Anzahl der zu erwartenden Fälle lässt sich schwer abschätzen. Basierend auf den Erfahrungen der letzten 10 Jahre und unter der Annahme, dass jeder zweite Fall mittels Verfügung entschieden würde, wäre dies – sehr vereinfacht gerechnet – eine Verfügung pro Monat.

Im Bereich der medizinischen Staatshaftung werden allfällige Zusatzkosten bei den Spitälern anfallen. Der Kanton ist im Rahmen der Spitalfinanzierung indirekt zu 55% an der Kostentragung beteiligt, wobei sich die prozentuale Beteiligung auf die gesamten Spitalkosten bezieht; die in Frage stehenden allfälligen Zusatzkosten würden somit zunächst in die Spitalrechnung einfließen und nicht eins-zu-eins dem Kanton weiter verrechnet.

Fälle ausserhalb der medizinischen Staatshaftung, die ebenfalls von der neuen Regelung betroffen sind, werden voraussichtlich verwaltungsintern behandelt. Solche Fälle werden aber derart selten erwartet, dass diesbezügliche Kosten im regulären Budget enthalten sind.

Beim Kantonsgericht wird im Staatshaftungsbereich nur zusätzlicher Aufwand entstehen, falls die Fallzahlen steigen. Dies ist zurzeit nicht absehbar und auch nicht durch die Teilrevision begründet. Zusatzkosten können beim Kantonsgericht zudem dadurch verhindert werden, indem – wie vorgeschlagen – die öffentliche-rechtliche Variante gewählt wird und damit das Knowhow zum Staatshaftungsrecht in einer Abteilung des Kantonsgerichts gepflegt und genutzt werden kann.

6.2 Finanzrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 36 Absatz 1 Buchstabe c des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

6.3 Regulierungsfolgenabschätzung

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die KMUs. Auf eine Regulierungsfolgenabschätzung wurde deshalb verzichtet.

7 Vernehmlassung

Am 3. November 2015 hat der Regierungsrat die Finanz- und Kirchendirektion beauftragt, die Entwürfe zur Gesetzesänderung und zur Landratsvorlage bis zum 8. Februar 2016 in die Vernehmlassung bei den Parteien, Verbänden und interessierten Kreisen zu geben.

In der Vernehmlassung ist die Gesetzesänderung im Grundsatz gut aufgenommen worden. Der Bedarf der Teilrevision ist unbestritten, und die Behebung der Diskrepanz zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht durch Schaffung eines doppelten Instanzenzuges wird in allen Rückmeldungen unterstützt. Zu deren Umsetzung werden jedoch von verschiedenen Seiten alternative Anträge vorgebracht. Soweit möglich, wurden diese in der vorliegenden Vorlage verarbeitet, oder werden nachfolgend kurz kommentiert.

Für die in der Vernehmlassung vorgeschlagene **Lösung im öffentlich-rechtlichen Verfahren** sprechen sich grundsätzlich das Kantonsgericht, der Rechtsdienst des Regierungsrates, die CVP Basel-Landschaft, die Sozialdemokratische Partei Baselland, die FDP Baselland, die Grünen Baselland sowie die SVP Baselland aus (vgl. Variante 1 in Ziff. 3).

Auch die Psychiatrie Baselland befürwortet grundsätzlich eine öffentlich-rechtliche Lösung. Sie beantragt jedoch in diesem Zusammenhang, dass im Falle der medizinischen Staatshaftung die erstinstanzliche Verfügung nicht durch die Spitalunternehmen, sondern durch eine verwaltungsinterne Stelle erlassen wird (z.B. in der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion; vgl. Variante 2 in Ziff. 3). Wie bereits in Ziff. 3 erwähnt, gelten die Spitalunternehmen gemäss § 2 Absatz 3 Buchstabe d VwVG BL als Behörden im Sinne des VwVG BL, soweit sie in Erfüllung ihnen übertragener öffentlich-rechtlicher Aufgaben verfügen. Es kann ihnen die Verfügungskompetenz bei medizinischen Haftungsfällen somit nicht abgesprochen werden. Umgekehrt wäre es nicht zulässig, wenn der Kanton nach Verselbständigung der Spitalunternehmen in deren Zuständigkeitsbereich verfügen würde. Hinzu kommt, dass der Aufwand für den verwaltungsinernen Erlass einer solchen Verfügung ungleich höher wäre, da das inhaltliche Knowhow beim Kantonsspital Baselland und der Psychiatrie Baselland bzw. deren Versicherungen angesiedelt ist.

Innerhalb des öffentlich-rechtlichen Rechtswegs stellt die Sicherheitsdirektion den Antrag, das zweistufige Verfahren für alle Forderungen einzuführen (vgl. Variante 3 in Ziff. 3). Diese Variante wird unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und insbesondere, da das Ziel der Teilrevision auch mit geringeren Mitteln erfüllt werden kann, nicht weiter verfolgt.

Eine **Lösung im privatrechtlichen Verfahren** unterstützen die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion, das Kantonsspital Baselland, die Patientenstelle Basel und der Basellandschaftliche Anwaltsverband (vgl. Varianten 4 bis 7 in Ziff. 3).

Als Argument gegen den öffentlich-rechtlichen Rechtsweg wird einerseits angeführt, dass es mit § 8 VwVG unvereinbar sei, wenn eine Stelle Verfügungen in eigener Sache erlässt. § 8 VwVG regelt nun aber den Ausstand in persönlicher Hinsicht, und nicht jenen der verfügenden Behörde selber. Umso mehr, als es die Regel ist, dass eine Verfügung von der in der Sache zuständigen Behörde erlassen wird. § 8 VwVG würde in jenen Fällen zur Anwendung kommen, wo zum Beispiel die Mutter einer mit der Ausfertigung von Verfügungen betrauten Person eine Forderung beim Spital anmeldet; die betroffene Person müsste in den Ausstand treten. Das Spital ist dadurch jedoch nicht an der Verfügung verhindert.

Als weiteres Argument wird vorgebracht, dass die Verfügung von einer in der Sache unabhängigen Verwaltungsbehörde stammen muss, damit das Erfordernis des doppelten Instanzenzuges erfüllt ist. Diesbezüglich wird nochmals auf den einschlägigen Bundesgerichtsentscheid verwiesen, der ausdrücklich sagt, „les cantons demeurent libres de désigner l'autorité de première instance; il peut s'agir par exemple d'un juge unique, d'un tribunal ou d'une autorité administrative, laquelle devra alors rendre une décision formelle susceptible de recours“ (BGE 139 III 255 f.). Auch die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001⁴ stellt keine zusätzlichen Erfordernisse an die verfügende Behörde.

Zu den Befürchtungen der Befürworter des privatrechtlichen Rechtsweges, die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Lösung würde aufgrund des zunehmenden Aufwands zu einem Anstieg der Kosten bei der verfügenden Behörde führen, wurde bereits in Ziff. 4.1 und 6.1 Stellung genommen.

Der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) und die Wirtschaftskammer Baselland haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

8 Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Änderung des Gesetzes über die Haftung des Kantons und der Gemeinden gemäss Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 15. März 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Anton Lauber

Der Landschreiber:

Peter Vetter

Beilagen:

- Entwurf des Landratsbeschlusses
- Entwurf der Gesetzesänderung

⁴ BBI 2001 4202 ff.

Landratsbeschluss

Teilrevision des Gesetzes über die Haftung des Kantons und der Gemeinden (Haftungsgesetz)

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die Änderung des Gesetzes über die Haftung des Kantons und der Gemeinden wird gemäss Entwurf beschlossen.
2. [Ziffer 1 untersteht der Volksabstimmung gemäss §§ 30 und 31 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984.]

Liestal,

Im Namen des Landrates

der/die Präsident/in:

der/die Landschreiber/in:

Gesetz über die Haftung des Kantons und der Gemeinden (Haftungsgesetz)

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft,
gestützt auf § 63 Absatz 1 der Kantonsverfassung¹,
beschliesst:

I.

Das Gesetz vom 24. April 2008² über die Haftung des Kantons und der Gemeinden wird wie folgt geändert:

§ 7 Absatz 1^{bis}

^{1bis} Forderungen geschädigter Personen, die zu einer Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht gemäss Artikel 72 Absatz 2 Bundesgerichtsgesetz führen könnten, werden durch die zuständige Stelle gemäss Absatz 3 mittels Verfügung entschieden. Die Verfügung ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht anfechtbar.

§ 7 Absatz 3 Buchstabe b

Aufgehoben.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Der Regierungsrat legt den Zeitpunkt des Inkrafttretens fest.

¹ SGS 100, GS 29.276

² SGS 105, GS 36.0732

Liestal,

Im Namen des Landrates

der/die Präsident/in:

der/die Landschreiber/in: