



School of
Management and Law

Das erstinstanzliche Verfahren im allgemeinen Staatshaftungsrecht von Bund und Kantonen

de lege lata et de lege ferenda



Building Competence. Crossing Borders.

MLaw Fabian Gähwiler

gaeh@zhaw.ch, 16. Januar 2020

Was erwartet uns?

1. Ausgangslage
2. Allgemeine Staatshaftung
3. Verfahrensarten
4. Vergleich
5. Vorschläge de lege ferenda

Ausgangslage

«Das Staatshaftungsrecht der Schweiz präsentiert sich nicht nur in materiellrechtlicher Hinsicht als Flickenteppich. Auch bei der Durchsetzung von Haftungsansprüchen sieht der Private sich mit **27 unterschiedlichen Verfahrensregeln** konfrontiert, was die Rechtsdurchsetzung zusätzlich erschwert.» (HÄGGI FURRER, Die Geltendmachung von Staatshaftungsansprüchen, S. 192).

«Die **Prozesswege** in den Kantonen werfen verschiedene Fragen auf.» (UHLMANN FELIX, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Rz. 222).

«Im Staatshaftungsrecht gibt es **vor allem im Verfahrensrecht** grosse Unterschiede.» (VerwG GR V 16 9 vom 13. Februar 2018, E. 5c).

«(...) verwirrend ist (...) die **Uneinheitlichkeit** der in den verschiedenen Kantonen geltenden **Verfahrensorten**: einmal Verwaltungsgericht, einmal Zivilgericht.» (BERGER MAX B., Fallgruben im kantonalen Verantwortlichkeitsrecht, S. 183).

«Das <Staatshaftungsrecht> von Bund und Kantonen ist sehr **kompliziert, uneinheitlich und unübersichtlich**. Schon allein die unterschiedlichen **Haftungsarten und -verfahren** (...) machen dies deutlich.» (MOHLER MARKUS H.F., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Rz. 1653).

Allgemeine Staatshaftung

Begriff und Rechtsgrundlagen

«Staatshaftung»

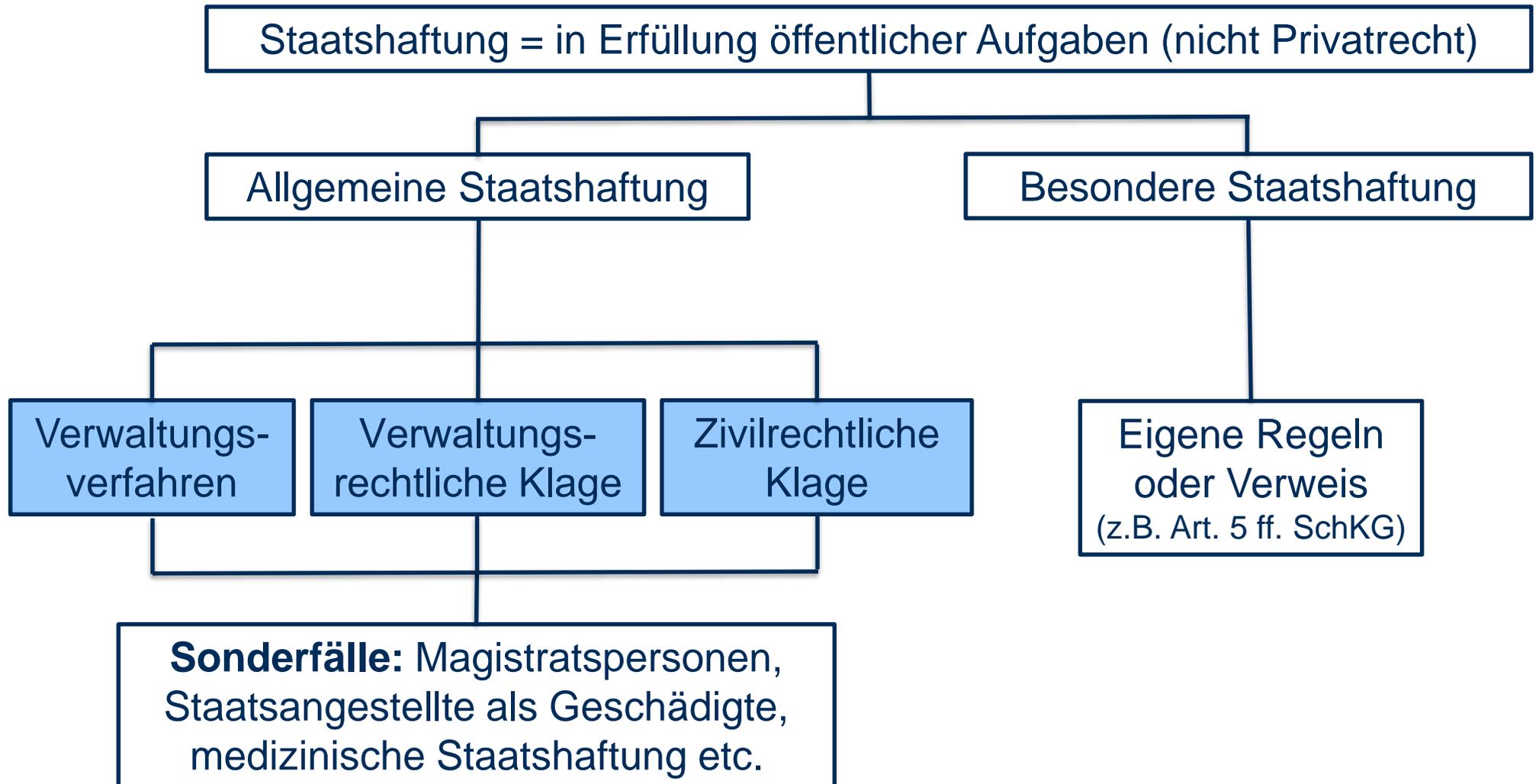
Die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Staates für Schäden, die von seinen Beamten in Erfüllung öffentlicher Aufgaben widerrechtlich oder rechtmässig verursacht wurden.

- «Staat»: Zentralverwaltung, dezentrale Verwaltungsträger, Private
- Keine «Staatshaftung», wenn der Staat gewerblich handelt (Art. 61 Abs. 2 OR), d.h. wie ein Privater auftritt und dabei jemanden schädigt
- I.d.R. kein Verschulden (Kausalhaftung)

Rechtsgrundlage

- I.d.R. ein eigenes Verantwortlichkeitsgesetz; z.T. Verfassung, PersonalG etc.
- Abgrenzung zur besonderen Staatshaftung (Art. 429 ff. StPO, Art. 5 ff. SchKG, Art. 58 OR etc.): Lex specialis derogat legi generali – auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht

Verfahrensarten Überblick



Verfahrensarten

Verwaltungsverfahren

Bsp. BE:

Art. 104 * *Verfahren*

*1. bei Ansprüchen gegen den Kanton **

¹ Über streitige Ansprüche gegen den Kanton auf Schadenersatz oder Genugtuung erlässt die Direktion, in deren Aufgabenbereich sich der anspruchsbegründende Sachverhalt ereignet hat, eine Verfügung.

² Die Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung sind der zuständigen Direktion schriftlich, begründet und im Doppel einzureichen.

³ Im Übrigen richten sich das Verfahren und die Rechtspflege nach den Bestimmungen des VRPG.

Art. 104a * *2. bei Ansprüchen gegen Organisationen oder Personen ausserhalb der Kantonsverwaltung*

¹ Hat sich der anspruchsbegründende Sachverhalt im Rahmen der Aufgabenerfüllung einer Organisation oder Person gemäss Artikel 101 ereignet, so sind Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung an die jeweilige Organisation oder Person zu richten. Diese erlässt eine Verfügung.

Verfahrensarten

Verwaltungsrechtliches Klageverfahren

Bsp. SO: § 11 Schadenersatzbegehren Verfahren

¹ Das **Schadenersatzbegehren** ist bei Verantwortlichkeit des Staates beim zuständigen Departement, bei Verantwortlichkeit der Gemeinden beim Gemeindepräsidium und bei Verantwortlichkeit von Körperschaften und Anstalten beim geschäftsleitenden Organ schriftlich und begründet einzureichen.*

² Wird zum Schadenersatzbegehren innert 3 Monaten seit seiner Einreichung nicht oder ablehnend **Stellung genommen**, so kann beim **Verwaltungsgericht Klage** eingereicht werden.

Bsp. BL: § 7 Verfahren

¹ Forderungen geschädigter Personen werden aufgrund **verwaltungsgerichtlicher Klage** vom Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, beurteilt.

³ Forderungen gegen den Staat können für **Einigungsverhandlungen** bei der zuständigen Instanz angemeldet werden.

Verfahrensarten

Zivilrechtliches Klageverfahren

Bsp. ZH:

- § 19.¹⁷ ¹ Über Ansprüche Dritter gegen den Kanton entscheiden
- a. in der Regel die Zivilgerichte,
 - b. das Obergericht, wenn der Anspruch mit widerrechtlichem Verhalten von Angestellten des Verwaltungsgerichts oder des Sozialversicherungsgerichts begründet wird,
 - c.¹⁸ das Verwaltungsgericht, wenn der Anspruch mit widerrechtlichem Verhalten von Angestellten des Obergerichts begründet wird,
- § 22. ¹ Begehren auf Feststellung, Schadenersatz und Genugtuung sind schriftlich einzureichen:⁹
- a. dem Regierungsrat bei Ansprüchen gegen den Kanton¹⁷,
- § 23.¹⁷ Die Klage kann direkt beim Gericht erhoben werden, wenn die zuständige Behörde zum Anspruch innert dreier Monate seit seiner schriftlichen Geltendmachung nicht oder ablehnend Stellung genommen hat.

Vergleich Vorverfahren

Verwaltungsverfahren	Verwaltungsrechtliches Klageverfahren	Zivilrechtliches Klageverfahren
I.d.R. kein Vorverfahren	<ul style="list-style-type: none"> - Verschiedene Arten von Vorverfahren: <ul style="list-style-type: none"> - Adm. Vorverfahren - Einigungsverhandlungen - Schlichtungsverhandlung (eventuell durch Verweis auf die ZPO) - Kein Vorverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschiedene Arten von Vorverfahren: <ul style="list-style-type: none"> - Adm. Vorverfahren - Schlichtungsverhandlung nach ZPO - Beides (!)

«Das Verfahren wird mit einem administrativen Vorverfahren eingeleitet. Es ersetzt den Friedensrichtervorstand, der sonst bei Zivilprozessen in der Regel eingeschaltet wird.»

(Kantonsratsprotokoll 1967/1971 zum HG-ZH, S. 2405)

Vergleich Fristen

Verwaltungsverfahren	Verwaltungsrechtliches Klageverfahren	Zivilrechtliches Klageverfahren
<ul style="list-style-type: none">- Verjährungs- oder Verwirkungsfristen- Durch Entschädigungsbegehren gewahrt- Keine prozessuale Fristen	<ul style="list-style-type: none">- Verjährungs- oder Verwirkungsfristen- Durch Vorverfahren i.d.R. gewahrt, aber zumeist nicht gehemmt- I.d.R. Klagefristen	<ul style="list-style-type: none">- Verjährungs- oder Verwirkungsfristen- Durch Vorverfahren oder Schlichtungsverfahren gewahrt und gehemmt- I.d.R. Klagefristen

«Die erste Schwierigkeit des Fristenmanagements bei Staatshaftungsansprüchen ist die Ermittlung der anwendbaren Verjährungs- oder Verwirkungsbestimmungen (...). Ein anderes Problem betrifft die Verjährung während des Vorverfahrens (...).»

(KRAUSKOPF FRÉDÉRIC, Die Verjährung und Verwirkung im Staatshaftungsrecht, S. 205)

Vergleich Zuständigkeiten

Verwaltungs-
verfahren



Geschädigter

Klage-
verfahren



Geschädigter

«Staat»

«Groteske – um nicht zu sagen perverse – Regelung, (...) dass der Bund Partei ist und (...) die zuständige Behörde des Bundes eine Verfügung erlässt?»

(HANGARTNER IVO, Recht auf Rechtsschutz, S. 140)

Vergleich Sachverhaltsfeststellung

Verwaltungsverfahren	Verwaltungsrechtliches Klageverfahren	Zivilrechtliches Klageverfahren
<ul style="list-style-type: none"> - Untersuchungsmaxime - Mitwirkungspflichten - Neue Vorbringen bis zur Entscheidfällung möglich (Eventualmaxime gilt nicht) 	<ul style="list-style-type: none"> - Untersuchungs- oder Verhandlungsmaxime - Mitwirkungspflichten; Gerichte i.d.R. nicht gewohnt, den Sachverhalt von Grund auf abzuklären - Eventualmaxime je nach kantonaler Vorschrift 	<ul style="list-style-type: none"> - Verhandlungsmaxime - Richterliche Fragepflicht; Beweiserhebung von Amtes wegen (Art. 153 Abs. 2 ZPO) - Eventualmaxime (Tat- sachen/Beweismittel sind frühzeitig einzubringen)

Im Staatshaftungsrecht stellt der Richter «(...) den Sachverhalt und die Haftungsvoraussetzungen nie von Amtes wegen zugunsten des Geschädigten (...)» fest.

(AEBI-MÜLLER ET AL., Arztrecht, § 2 Rz. 23)

Vergleich Entscheid

Verwaltungsverfahren	Verwaltungsrechtliches Klageverfahren	Zivilrechtliches Klageverfahren
<ul style="list-style-type: none">- Behörde an Partei- begehren gebunden?- Wohl keine materielle Rechtskraft- Vergleich möglich, aber Verfahren hat mittels Verfügung zu enden	<ul style="list-style-type: none">- Behörde an Partei- begehren gebunden (gemäss h.L.)- Materielle Rechtskraft- Verfahrenserledigung durch Vergleich möglich	<ul style="list-style-type: none">- Behörde an Partei- begehren gebunden- Materielle Rechtskraft- Verfahrenserledigung durch Vergleich möglich

«Im Klageverfahren drängt (...) der Verfügungs- oder Dispositionsgrundsatz die
Offizialmaxime zurück (...) und das Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts wird
weniger stark gewichtet (...).»

(MERKLI THOMAS/AESCHLIMANN ARTHUR/HERZOG RUTH, Kommentar zum VRPG Bern, Art. 94 N 4)

Vergleich Kosten

Verwaltungsverfahren	Verwaltungsrechtliches Klageverfahren	Zivilrechtliches Klageverfahren
<ul style="list-style-type: none">- Verursacherprinzip- Verfahrenskosten max. CHF 5'000-7'000- Keine Parteikostenentschädigung	<ul style="list-style-type: none">- Unterliegerprinzip- Verfahrenskosten max. CHF 15'000-30'000- Parteikostenentschädigung z.G. des Geschädigten, z.T. auch z.G. des Verwaltungsträgers	<ul style="list-style-type: none">- Unterliegerprinzip- Verfahrenskosten je nach Streitwert; keine Limite- Parteikostenentschädigung sowohl z.G. des Geschädigten als auch des Verwaltungsträgers

«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 rechtsuchenden Partei geringer.»

(Vorlage an den Landrat des Kantons BL 2016, S. 7)

Vergleich Rechtsmittel

Verwaltungsverfahren	Verwaltungsrechtliches Klageverfahren	Zivilrechtliches Klageverfahren
<ul style="list-style-type: none"> - Beschwerde an das Verwaltungsgericht (i.d.R. volle Kognition) - BörA / subsidiäre Verfassungsbeschwerde (i.d.R. nur Willkürprüfung) 	<ul style="list-style-type: none"> - I.d.R. keine kantonale Rechtsmittelinstanz - BörA / subsidiäre Verfassungsbeschwerde (i.d.R. nur Willkürprüfung) 	<ul style="list-style-type: none"> - Berufung oder Beschwerde nach ZPO (volle oder eingeschränkte Kognition) - BörA / subsidiäre Verfassungsbeschwerde (i.d.R. nur Willkürprüfung)

Das verwaltungsrechtliche Klageverfahren bedeutet «(...) für die Rechtsuchenden eine nachteilige Verkürzung des Rechtsschutzes, (...) wenn (...) das Verwaltungsgericht als erste und einzige kantonale Instanz über Staatshaftungsansprüche urteilt.»

(VerwG BE VGE 100.2010.493 vom 14. November 2011, E. 3.3)

Staatshaftungsverfahren

Vorschläge de lege ferenda

Reformbedarf

- Divergenz zwischen materiellen und formellen Recht
- 27 Verfahrensregelungen, die sich zum Teil stark unterscheiden
- Je nach Regelung erhebliche Erschwerung des Rechtsschutzes
- Unübersichtlichkeit und Rechtsunsicherheiten
- Einzelne Regelungen kaum praktikabel (z.B. in Bezug auf die Fristen)

«Ohne die Souveränität der Kantone in Frage stellen zu wollen, wäre es für den Rechtssuchenden (...) mehr als wünschenswert, eine einheitlichere Haftungsordnung vorzufinden. Es geht dabei nicht nur um eine Verbesserung der Praktikabilität, sondern auch um eine Frage der Chancengleichheit (...).»

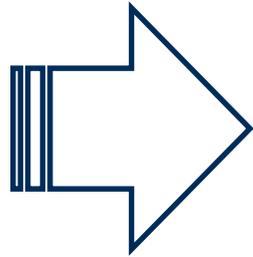
(BERGER MAX B., Fallgruben im kantonalen Verantwortlichkeitsrecht, S. 184)

Staatshaftungsverfahren

Vorschläge de lege ferenda

Modellvorschlag

1. Zuständigkeit?
2. Vorverfahren?
3. Fristen?
4. Sachverhalt?
5. Entscheid?
6. Kosten?
7. Rechtsmittel?



Verwaltungsverfahren mit Anpassungen an die Besonderheiten des Staatshaftungsrechts

- Verwaltungsinstanzen sachlich i.d.R. besser geeignet als Zivilbehörden
- Zugang zum erstinstanzlichen Entscheid sollte in Staatshaftungssachen aufgrund des öffentlich-rechtlichen Regelungsgegenstandes nicht übermässig erschwert sein
- Administratives Vorverfahren gleicht ohnehin weitgehend dem Verwaltungsverfahren
- Anpassungen an die Besonderheiten des Staatshaftungsrechts (z.B. vorgängige Vergleichsmöglichkeit, Bindung an das Parteibegehren, Kostenregelungen)
- Schaffung einer zentralen Kompetenzstelle?

Vielen Dank.

