



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-252

Änderung des Freiburger Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG)

Urheber/in:	de Weck Antoinette / Zurich Simon
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	18.10.2023
Begründung:	18.10.2023
Überweisung an den Staatsrat:	19.10.2023
Antwort des Staatsrats:	12.03.2024

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 18. Oktober 2023 eingereichten und begründeten Motion verlangen Grossrätin Antoinette de Weck und Grossrat Simon Zurich eine Änderung von Artikel 14 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (HGG; SGF 16.1).

Sie sind der Auffassung, dass das geltende Recht, das dem obersten Organ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt die Zuständigkeit für die Behandlung von Ansprüchen von Personen zuweist, die sich als Opfer eines von einer Amtsträgerin oder einem Amtsträger einer solchen Anstalt verursachten Schadens sehen, nicht zufriedenstellend ist, da dieses Organ gleichzeitig Richter und Partei ist. Sie führen den Fall des mit besonders hohen Schadenersatzforderungen konfrontierten HFR an, wo es zu einem Ausstandsverfahren gekommen sein soll.

In Anlehnung an die Neuenburger Lösung fordern sie, dass die entsprechende Zuständigkeit an eine Fachkommission übertragen werden soll. Diese Kommission, deren Zuständigkeit auf Streitigkeiten über Ansprüche ab einer bestimmten Höhe beschränkt werden könnte, hätte die Aufgabe, mit einem Schlichtungsversuch eine Einigung zu erzielen. Sie würde zum Teil aus Personen bestehen, die die betroffenen Organisationen, insbesondere Patientinnen und Patienten, vertreten.

II. Antwort des Staatsrats

1.1. Einleitung

1.1.1. Erläuterungen zum Gegenstand der Motion

Die Motion verlangt ausdrücklich eine Änderung von Artikel 14 Abs. 1 Bst. c HGG. Diese Bestimmung legt jedoch nicht fest, welche Behörde für die Behandlung von Ansprüchen von Personen zuständig ist, die sich als Opfer eines von einer Amtsträgerin oder einem Amtsträger eines Gemeinwesens verursachten Schadens sehen. Sie gilt für die in Artikel 10 und 11 HGG genannten Fälle der Haftung der Amtsträger/innen gegenüber dem Gemeinwesen, das heisst für die Fälle, in

denen die Amtsträger/innen diesem einen direkten oder indirekten Schaden zufügen, oder bei Rückgriffnahme auf die Amtsträger/innen.

Bei den Bestimmungen des HGG, die für die Einsetzung der von der Motion geforderten Fachkommission für die Haftpflicht der Gemeinwesen geändert werden müssten, handelt es sich um die Artikel 20 ff. HGG (siehe insbesondere Art. 20 Abs. 1 Bst. d).

1.1.2. Überblick über die Lösungen in den anderen Westschweizer Kantonen

In den meisten Westschweizer Kantonen (GE, JU, VD und VS) wird die Haftung für Schäden, die Dritten von Amtsträgerinnen oder Amtsträgern zugefügt wurden, durch eine Klage bei den Gerichtsbehörden durchgesetzt, beim Verwaltungsgericht im Kanton Jura und beim Zivilgericht in den Kantonen Genf, Waadt und Wallis.

Der Kanton Bern kennt für die Haftung für Schäden, die Dritten von Amtsträgerinnen oder Amtsträgern zugefügt wurden, ein ähnliches allgemeines System wie das HGG: Die zuständige Behörde erlässt eine Verfügung über die strittigen Ansprüche. Gegen diese Verfügung kann beim Verwaltungsgericht nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege Beschwerde geführt werden (Art. 104a Abs. des Personalgesetzes; BSG 153.01). Allerdings ist der Fall der Listenspitäler und Listengeburtshäuser speziell geregelt (Art. 104a Abs. 3): «Ansprüche auf Schadenersatz oder Genugtuung gegen die im Kanton gelegenen Listenspitäler und Listengeburtshäuser sowie gegen die im Kanton zugelassenen Rettungsdienste sind durch Klage beim Regionalgericht geltend zu machen. Das Verfahren richtet sich nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008.»

Der Kanton Neuenburg kennt ebenfalls ein ähnliches System wie das HGG. Gemäss Artikel 25 ff. des einschlägigen Gesetzes (loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents [(RSN 150.10]) werden Schadenersatzansprüche über 30'000 Franken jedoch an eine Fachkommission (commission cantonale de la responsabilité des collectivités publiques) gerichtet. Die Kommission besteht aus sechs bis acht Mitgliedern aus verschiedenen Fachbereichen. Die Präsidentin oder der Präsident sowie die stellvertretende Präsidentin oder der stellvertretende Präsident müssen Magistratspersonen der Gerichtsbehörden sein. Die Kommission tagt mit drei Personen. Die Person, die den Vorsitz hat, wählt je nach Art des Falles zwei Mitglieder aus, die sie bei der Behandlung des jeweiligen Falles unterstützen. Wenn die Kommission angerufen wird, versucht sie, mit einer Schlichtung eine Einigung zu erzielen. Das Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsgerichtsbarkeit (loi sur la procédure et la juridiction administrative) ist anwendbar.

1.1.3. Hintergrund des HGG

Im ursprünglichen System des HGG entschieden die Behörden lediglich über die Haftungsansprüche für die Handlungen ihrer Amtsträgerinnen und Amtsträger, und bei Nichteintreten musste die geschädigte Person ihre Ansprüche mittels einer Klage vor dem Kantonsgericht geltend machen, das als alleinige kantonale Instanz entschied.

Der Mechanismus «Entscheid der betroffenen Behörde, gefolgt von einer möglichen Klage beim Kantonsgericht» wurde seit 1. Juli 2015 durch das derzeit geltende Entscheidverfahren ersetzt.

Diese Änderung erfolgte, um das HGG an ein Erfordernis des Bundesgerichts im Bereich der Arzthaftung in einem den Kanton Freiburg betreffenden Urteil (BGE 139 III 252) anzupassen. Gemäss Bundesgericht ist in mit dem Privatrecht verknüpften Bereichen wie der Arzthaftung ein

doppelter kantonalen Instanzenzug erforderlich, damit eine Zivilbeschwerde vor dem Bundesgericht möglich ist. Weiter führte das Bundesgericht aus, dass die Kantone in der Bestimmung der ersten Instanz jedoch frei bleiben. So kann es sich bei der ersten Instanz, die dann einen formellen, beschwerdefähigen Entscheid fällen muss, etwa um eine Einzelrichterin/einen Einzelrichter, ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde handeln (siehe Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4306 s. Kap. 4.1.3.1), (BGE 139 III 252, E. 1.6).

Der kantonale Gesetzgeber hat sich 2015 für die letzte dieser drei Möglichkeiten, nämlich für die Verwaltungsbehörde, entschieden. Und obwohl der fragliche Bundesgerichtsentscheid lediglich die Arzthaftung betraf, beschloss er, die Anpassung der Gesetzgebung nicht auf diesen spezifischen Bereich zu beschränken. Die Regelung der Staatshaftung, die dem Erfordernis des doppelten kantonalen Instanzenzugs nicht genügte, wurde grundsätzlich geändert, um das Risiko auszuschliessen, dass «das Bundesgericht einen Bereich der Staatshaftung als einen «mit dem Privatrecht verknüpften Bereich» einstuft, was das Prinzip des doppelten Instanzenzugs mit sich bringen würde» [...] » (Botschaft des Staatsrats 2014-DSJ-70 vom 8. September 2014, Kap. 3.4).

Nach den Bestimmungen des geänderten HGG müssen die Organe, die mit einer Schadenersatzforderung aufgrund eines von einer ihrer Amtsträgerinnen oder einem ihrer Amtsträger verursachten Schadens befasst sind, einen Entscheid über die ihnen unterbreiteten Ansprüche fällen, der anschliessend vor dem Kantonsgericht angefochten werden kann.

Dabei hatte die Änderung des anwendbaren Systems keine Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der verschiedenen betroffenen Organe. Die Behörde, die nach altem Recht über einen bestimmten Anspruch zu befinden hatte, erlässt auch nach dem neuen System den formellen Entscheid.

1.2. Stellungnahme des Staatsrats

Zur allfälligen Einführung einer kantonalen Fachkommission für die Haftung der Gemeinwesen wie von der Verfasserin und vom Verfasser der Motion gefordert ist Folgendes zu sagen:

1.2.1. Allgemeines

- > Die angesprochene Problematik im Zusammenhang mit angeblichen Schwierigkeiten im Verwaltungsrat des HFR ist nicht auf diese Einrichtung und auch nicht auf öffentlich-rechtliche Einrichtungen beschränkt. Alle Organe nach Artikel 20 Abs. 1 HGG (Staatsrat oder Direktion, Gemeinderat oder Vorstand des Gemeindeverbandes, vollziehendes Organ gewisser öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder oberstes Organ öffentlich-rechtlicher Anstalten) müssen, wenn sie sich mit Schadenersatzansprüchen für einen von einer ihrer Amtsträgerinnen oder einem ihrer Amtsträger verursachten Schaden befassen müssen, die relevanten Tatsachen genau feststellen und das Recht objektiv anwenden. Wie das HFR hat der Staat wie wohl alle dem HGG unterstehenden Gemeinwesen eine Haftpflichtversicherung, in deren Vertragsklauseln die Pflichten des Versicherungsnehmers im Schadenfall aufgeführt sind. Diese vertraglichen Verpflichtungen können die im Verwaltungsrecht geltenden Grundsätze wie die *Offizialmaxime* und den Grundsatz von *Treu und Glauben* nicht aushebeln. Gegen die Entscheide der erstinstanzlichen Behörden kann ausserdem beim Kantonsgericht, das die korrekte Anwendung des Rechts gewährleistet, Beschwerde erhoben werden.
- > In Anbetracht des Gesagten und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Gleichbehandlung erscheint es nicht zulässig, eine Kommission nur für Fälle im Bereich der öffentlich-rechtlichen Anstalten einzusetzen, wie es die Motionärin und der Motionär fordern. Eine Unterscheidung

nach dem Ursprung des Schadens (z. B. Amtsträger/in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt oder der «Zentralverwaltung») ist weder aus Sicht der Schaden verursachenden noch aus Sicht der geschädigten Person gerechtfertigt. Diesbezüglich stellt der Staatsrat fest, dass die Lösung im Kanton Neuenburg generell anwendbar ist; es wird nicht nach der Behörde unterschieden, der die Amtsträgerin oder der Amtsträger angehört, die oder der den Schaden verursacht hat.

- > Im gleichen Sinn ist die Zweckmässigkeit der Aufteilung der Fälle zwischen den «ordentlichen Organen» und der Kommission je nach Schadenswert zweifelhaft. Die Kritik, die «ordentlichen Organe» seien gleichzeitig Richter und Partei, ist entweder zutreffend oder nicht, darf aber nicht vom Streitwert abhängen.
- > Auch die Zusammensetzung der allfälligen kantonalen Kommission für die Haftung der Gemeinwesen wirft einige Fragen auf. Die Zahl ihrer Mitglieder dürfte nicht unbegrenzt sein. Im Kanton Neuenburg beispielsweise besteht die Kommission aus sechs bis acht Mitgliedern. Angesichts des breiten Spektrums an Bereichen, mit denen die Gemeinwesen zu tun haben, wäre es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, eine Kommission zusammenzustellen, die alle potenziell betroffenen Personen vertreten könnte. Gegenüber der derzeitigen Situation, in der die Anträge in erster Instanz von den sachlich zuständigen Organen geprüft werden, ist nicht auszuschliessen, dass die von einer Kommission geleistete Arbeit aufgrund fehlender Sachkenntnisse der Kommissionsmitglieder schleppender vorankäme und qualitativ leiden würde. Nach Ansicht des Staatsrats wäre es nicht sinnvoll, eine Organisation zu schaffen, die die Schadenersatzverfahren für von Amtsträger/innen der Gemeinwesen verursachte Schäden verlangsamen würde. Solche Verzögerungen wären nicht im Interesse der Geschädigten.
- > Der Staatsrat weist darauf hin, dass es sich bei der Haftpflicht der Gemeinwesen für die von ihren Amtsträger/innen verursachten Schäden um eine Kausalhaftpflicht handelt. Die allfällige Schadenersatzpflicht ist unabhängig von einem Verschulden der betreffenden Amtsträgerin oder des betreffenden Amtsträgers. Für einen Schadenersatzanspruch müssen lediglich der in Ausübung des Amtes verursachte Schaden, (grundsätzlich) das Vorliegen einer rechtswidrigen Handlung und der Kausalzusammenhang erwiesen sein. Das Fehlen des Schuldbegriffs trägt sicherlich dazu bei, dass das Verfahren objektiver und faktenbasierter ist; so ist es einfacher, sich nicht von Emotionen leiten zu lassen. Was den Bereich der Arzthaftung betrifft, so kann hier die rechtswidrige Handlung die Form eines Verstosses gegen die Standesregeln oder einer Verletzung der Informationspflicht annehmen, Begriffe, die dem Begriff des Verschuldens sehr nahe kommen.
- > Und wie schon erwähnt (insbesondere unter Ziff. 1.1.3.) können alle behördlichen Entscheide über die Haftpflicht der Gemeinwesen für die von ihren Amtsträgerinnen und Amtsträgern verursachten Schäden beim Kantonsgericht angefochten werden. Diese doppelte Instanz gewährleistet eine unabhängige Kontrolle der Rechtsanwendung durch die untergeordneten Behörden, und eine Rückkehr zur verwaltungsrechtlichen Klage kommt nicht in Frage.

1.2.2. Sonderfall der Arzthaftung

- > Die vorangehenden Erwägungen gelten für die ordentlichen Fälle von Haftpflicht der Gemeinwesen. Die Rechtsprechung räumt ein, dass der Bereich der Arzthaftung spezifische Probleme aufwirft, die eine Sonderregelung rechtfertigen können, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die Bedingungen dieser Haftung dieselben sind, unabhängig davon, ob sie auf öffentlichem oder privatem Recht beruht (s. vorerwählter BGE 139 III 252, E. 1.5). Gemäss

Bundesgericht ist die Grenze zwischen öffentlichem und privatem Recht in diesem Bereich [der Arzthaftung] für die Rechtsuchenden nicht immer klar erkennbar: Privatärztinnen und Privatärzte schicken ihre Patientinnen und Patienten zur Untersuchung in ein öffentliches Spital, während sie ihre Behandlung fortsetzen, während Ärztinnen und Ärzte in öffentlichen Spitälern eine Privatkundschaft haben dürfen. Es scheint daher zweckmässig, zumindest auf Bundesgerichtsebene für alle diese Fälle denselben Instanzenzug vorzusehen und ein und dasselbe Gericht damit zu beauftragen, eine Rechtsprechung zu schaffen, die eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet.

- > Ausgehend davon haben einige Kantone mit dem gleichen System des beim Kantonsgericht beschwerdefähigen Verwaltungsentscheids wie im Kanton Freiburg Regeln eingeführt, die für den Sonderfall der Arzthaftung von der ordentlichen Regelung der zivilrechtlichen Haftung der Gemeinwesen abweichen. Im Einklang mit den Kantonen, die diesbezüglich bereits die Zivilklage vorsehen (namentlich ZH, LU, ZG BS und VD), hat der Kanton Bern per 1. Februar 2019 den Rechtsweg dahingehend geändert, dass die Zivilgerichte zuständig sind und die Zivilprozessordnung zur Anwendung kommt (siehe oben Ziff. 1.1.2). Diese Bestimmungen tragen zu einer einheitlichen Anwendung des Arzthaftungsrechts und damit zur Gleichbehandlung der betroffenen Patientinnen und Patienten bei. Demnach könnte sich der Staatsrat einer Lösung anschliessen, die in diese Richtung geht. Basierend auf den letzten Jahren wäre mit rund zehn das HFR betreffenden Verfahren pro Jahr zu rechnen.
- > Der Staatsrat ist gegen die Einsetzung einer Fachkommission wie von der Motion gefordert. Eine solche Kommission würde, wenn es sich um eine verwaltungsrechtliche Kommission handelt, keine grundlegende Verbesserung bringen, und wenn eine Gerichtskommission eingeführt werden soll, dann scheint es aufgrund der engen Verbindung zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Arzthaftungsfällen sinnvoller, beide Fälle direkt von derselben Behörde, d. h. den Zivilgerichten, beurteilen zu lassen.
- > Diese Lösung zielt auf eine einheitliche Rechtsprechung in privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Fällen, in denen die gleichen Grundsätze anzuwenden sind, und hat überdies den Vorteil, dass die Zivilgerichte Erfahrung mit der Instruktion komplexer Fälle haben. Der Staatsrat weist diesbezüglich darauf hin, dass die Übertragung dieser Zuständigkeit auf die Bezirkszivilgerichte einen Mehraufwand für diese zur Folge hätte und im Vorfeld Massnahmen getroffen werden müssten, um diesen zu bewältigen, und zwar sowohl punkto Personalressourcen (Präsidentinnen und Präsidenten sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber), IT-Ressourcen (Programm Leonardo) und Schulungen.
- > Dessen ungeachtet weist der Staatsrat darauf hin, dass das HFR auch in anderen Rechtsbereichen Entscheide erlässt, namentlich im Bereich des Personalrechts. Das HFR muss also bereits jetzt dafür sorgen, dass die Verfahrensrechte seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewährleistet und die erlassenen Entscheide objektiv begründet sind. Finanzielle Überlegungen sollten bei der Entscheidungsfindung der zuständigen Behörde keine Rolle spielen. Auf jeden Fall muss die Einheitlichkeit der Rechtsbehelfe gewährleistet sein.

1.2.3. Fazit

Zusammenfassend gibt es für den Staatsrat keinen Grund, Fälle zivilrechtlicher Haftung für von Amtsträgerinnen oder Amtsträgern öffentlich-rechtlicher Anstalten verursachte Schäden grundsätzlich besonderen Bestimmungen zu unterstellen, die vom ordentlichen, insbesondere für die Zentralverwaltung geltenden ordentlichen System des HGG abweichen würden.

Jedoch könnten im Bereich der Arzthaftung aufgrund der Verbindung zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Haftungsfällen besondere Bestimmungen sinnvoll sein. Diesbezüglich lehnt er eine Anlehnung an die Neuenburger Lösung (Einsetzung einer Fachkommission) ab und befürwortet vielmehr eine Lösung wie im Kanton Bern, wo die Geschädigten ihre Ansprüche durch Klage vor den Zivilgerichten geltend machen müssen, wie dies auch bei Ansprüchen gegen «private» Ärztinnen und Ärzte der Fall ist.

Aufgrund des Gesagten beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat:

- > die Motion aufzuteilen;
- > den Teil der Motion, der die Arzthaftung betrifft, anzunehmen und eine Lösung, bei der die geschädigte Person ihre Rechte mit einer Klage vor den Zivilgerichten geltend machen muss, zu erlassen;
- > die Motion im Übrigen abzulehnen.

Sollte die Aufteilung der Motion abgelehnt werden, beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.