

BL_GERICHTE 820 15 44 vom 13. Januar 2016

BL Gerichte, 2016-01-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_820_15_44

FR: BL_GERICHTE 820 15 44 du 13 janvier 2016

IT: BL_GERICHTE 820 15 44 del 13 gennaio 2016

Regeste

Staatshaftung Instanzenzug bei medizinischer Staatshaftung

Erwägungen

E. 1

Die streitbetroffene Forderung resultiert aus fehlerhafter Behandlung in einem öffentlichen Spital, das kraft hoheitlichen Aktes geführt wird. Mit einer solchen Behandlung wird nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und herrschender Lehre eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen (BGE 139 III 252 E. 1.3; BGE 133 III 462 E. 2.1; Martin A. Kessler , in: Heinrich Honsell/■Nedim Peter Vogt/■Wolfgang Wiegand [Hrsg.], Basler Kommentar zum Obligationenrecht, 6. Aufl., Basel 2015, Rz. 8 zu Art. 61 OR; Roland Brehm , in: Heinz Hausheer/■Hans Peter Walter [Hrsg.], Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, 3. Aufl., Bern 2006, Rz. 22 ff. zu Art. 61 OR). Somit sind die Kantone nach Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht) vom 30. März 1911 befugt, aber nicht verpflichtet, vom Bundeszivilrecht abweichende Bestimmungen zu erlassen und die Haftung für die Tätigkeit der in einem öffentlichen Spital beschäftigten Ärzte dem kantonalen öffentlichen Haftungsrecht zu unterstellen (fakultativer Vorbehalt zugunsten des kantonalen öffentlichen Rechts). Der Kanton Basel-Landschaft hat von dieser Möglichkeit mit dem Erlass des Gesetzes über die Haftung des Kantons und der Gemeinden (Haftungsgesetz) vom 24. April 2008 Gebrauch gemacht (vgl. zur dem Haftungsgesetz unterstellten Tätigkeit von Ärztinnen und Ärzten an öffentlichen Spitälern ausdrücklich die Landratsvorlage vom 17. April 2007 zur Totalrevision des Verantwortlichkeitsgesetzes [2007-082], S. 28). § 3 Abs. 1 des Haftungsgesetzes statuiert, dass der Staat nach den Bestimmungen des Haftungsgesetzes für den Schaden haftet, den seine Mitarbeitenden in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeiten Dritten rechtswidrig verursachen. Gemäss § 50 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 i.V.m. § 7 Abs. 1 Haftungsgesetz beurteilt das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, auf verwaltungsgerichtliche Klage hin als einzige Instanz Haftungsforderungen Dritter nach dem Haftungsgesetz. 2.1 Die vorliegende Streitsache betrifft zwar eine vom kantonalen Recht öffentlich-rechtlich geregelte Materie, das Bundesgericht betrachtet sie aber als im Sinne von Art. 72 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG) vom 17. Juni 2005 unmittelbar mit dem Zivilrecht in Zusammenhang stehend (BGE 139 III 252 E. 1.5; BGE 133 III 462 E. 2.1). Ein in diesem Bereich ergangener Entscheid kann beim Bundesgericht nur mit der Beschwerde in Zivilsachen oder - bei ungenügendem Streitwert - der subsidiären Verfassungsbeschwerde angefochten werden (Bernard Corboz , in: Bernard Corboz et al. [Hrsg.], Commentaire de la LTF, 2. Aufl., Bern 2014, Rz. 49 zu Art. 72 BGG; vgl. auch Art. 31 Abs. 1 lit. d des

Reglements für das Bundesgericht vom 20. November 2006). Art. 75 Abs. 2 BGG verpflichtet die Kantone, für solche mit Beschwerde in Zivilsachen weiterziehbaren Entscheide als letzte kantonale Instanzen obere Gerichte einzusetzen. Diese entscheiden - mit hier nicht interessierenden Ausnahmen - als Rechtsmittelinstanzen. Mit dieser Bestimmung wollte der Bundesgesetzgeber das Prinzip des doppelten kantonalen Instanzenzugs gewährleisten. Die Regelung schliesst aus, dass Kantone ihre oberen Gerichte als erste und einzige Instanzen einsetzen (Nicolas von Werdt/■ Andreas Güngerich , in: Hansjörg Seiler et al. [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Bern 2015, Rz. 2 zu Art. 75 BGG; Corboz , a.a.O., Rz. 26 zu Art. 75 BGG; Botschaft zur Totalrevision des Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202, S. 4310 f.). Das im kantonalen Haftungsgesetz vorgesehene Verfahren mit dem Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, als erste und einzige Instanz für die Beurteilung von Staatshaftungsklagen erfüllt die bundesrechtliche Vorgabe nicht. Als oberste rechtsprechende Behörde des Kantons (vgl. § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte [GOG] vom 22. Februar 2002) und unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts muss das Kantonsgericht als Rechtsmittelinstanz urteilen.

2.2 Die Beklagten anerkennen, dass es vorliegend am bundesrechtlich vorgeschriebenen doppelten Instanzenzug fehlt. Sie beantragen unter Verweis auf die in den erwähnten kantonalen Gesetzen enthaltenen Verfahrensbestimmungen, auf die Klage sei ungeachtet dessen einzutreten. Damit übersehen sie, dass das Kantonsgericht im Anwendungsfall sämtliche kantonalen Erlasse von Amtes wegen vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit zu prüfen hat (§ 46 Abs. 2 VPO, inzidente bzw. akzessorische Normenkontrolle). Da nach dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts kompetenzgemäss erlassenes Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht, ist bundesrechtswidrigen kantonalen Normen im Einzelfall die Anwendung zu versagen (vgl. Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999; René Rhinow/■ Markus Schefer , Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, Rz. 756). Mit Art. 75 BGG hat der Bundesgesetzgeber zwei kantonale Instanzen vorgeschrieben. Diese gesetzliche Regelung entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich aus den Bestimmungen zur Justizverfassung ergeben (Art. 188 ff. BV). Gestützt auf diese verfassungsmässige Kompetenzgrundlage kann der Bundesgesetzgeber auch die Organisation der kantonalen Gerichtsbarkeit mitbestimmen (vgl. Urteil des BGer 4A_546/2013 vom 13. März 2014 E. 3.3.2). Art. 75 Abs. 2 BGG stellt kompetenzgemäss erlassenes, direkt anwendbares und zwingendes Bundesrecht dar, das der von den Beklagten angerufenen kantonalgesetzlichen Zuständigkeitsregelung im vorliegenden Fall entgegensteht, weshalb letztere unbeachtlich bleiben muss. Bei den entsprechenden Normen handelt es sich somit gerade nicht um eine Rechtswirkung entfaltende Zuständigkeitsordnung, auf welche das Kantonsgericht seine Entscheidbefugnis stützen könnte. Hinzu kommt, dass die von den Beklagten vorliegend geforderte materielle Beurteilung der Klage durch das Kantonsgericht auch den Maximen der Rechtssicherheit und der Prozessökonomie widerspricht, denn ein Urteil in der Sache hätte im Anfechtungsfall ohnehin keinen Bestand: Fehlt der doppelte kantonale Instanzenzug, so tritt das Bundesgericht in seiner Praxis auf entsprechende Beschwerden nicht ein und weist die Sache an das obere kantonale Gericht zur Gewährung des Rechtsweges mit doppeltem Instanzenzug zurück (vgl. BGE 139 III 252; Urteil des BGer 5A_927/2013 vom 11. Dezember 2013; Urteil des BGer 4A_185/2013 vom 17. Juni 2013; von Werdt/■ Güngerich

, a.a.O., Rz. 5 zu Art. 75 BGG). 2.3 Nach dem Gesagten kann auf die Teilklage vom 13. Februar 2015 nicht eingetreten werden. 3.1 Die gesetzliche Regelung der Staatshaftung erweist sich als unvollständig, da das Gesetz in der vorliegenden Konstellation keine Antwort darauf gibt, welche Behörde als erste Instanz für die Behandlung einer Haftungsforderung zuständig ist und in welcher Form das zweistufige kantonale Verfahren ausgestaltet ist. Ohne entsprechende Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen ist die Durchsetzung des materiellen Rechts nicht möglich. Es liegt eine echte Gesetzeslücke vor (vgl. zum Lückenbegriff das Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 16. Dezember 2015 [810 14 171] E. 6.3.3 ff. mit weiteren Hinweisen). Das Verbot der formellen Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) verpflichtet die rechtsanwendenden Organe, derartige Lücken zu füllen (BGE 141 IV 298 E. 1.5.4; BGE 139 I 57 E. 5.2; BGE 138 II 1 E. 4.2; Ulrich Häfelin/■Georg Müller/■Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 207 ff.). Die Lücke ist - mangels Gewohnheitsrecht - nach derjenigen Regel zu schliessen, die das Gericht als Gesetzgeber aufstellen würde (Art. 1 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB] vom 10. Dezember 1907). Hierbei handelt es sich nicht um eine völlig freie richterliche Rechtsfortbildung, sondern das Gericht ist an die bewährte Lehre und Überlieferung gebunden. Darüber hinaus hat es die Gesamtrechtsordnung und allgemeine Rechtsgrundsätze zu beachten. Die zu treffende Regelung soll den Charakter einer allgemein gültigen Regel tragen, sie muss sich widerspruchlos in das bestehende Gesetzesrecht einfügen und die Grundentscheidungen des betreffenden Erlasses respektieren. Eng verbunden mit dem Gedanken der Systemkonformität ist der zusätzliche Entscheidungsaspekt, dass bei der richterlichen Gesetzesergänzung laufende Gesetzesrevisionen zu berücksichtigen sind (Heinrich Honsell, in: Heinrich Honsell/■Nedim Peter Vogt/■Thomas Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch, 5. Aufl., Basel 2014, Rz. 36 zu Art. 1 ZGB; Susan Emmenegger/■Axel Tschentscher, in: Heinz Hausheer/■Peter Walter [Hrsg.], Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Bern 2012, Rz. 333 und 459 zu Art. 1 ZGB; BGE 135 II 1 E. 3.5; BGE 118 II 139 E. 1a). 3.2.1 Die Problematik des fehlenden doppelten Instanzenzugs für Staatshaftungsverfahren, die gemäss Art. 72 ff. BGG zu einer Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht führen könnten, ist auf Seiten des Regierungsrats erkannt worden. Am 3. November 2015 hat er einen Entwurf zur Teilrevision des Haftungsgesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Darin sieht er vor, dass die gemäss Haftungsgesetz jeweils zuständige Stelle in erster Instanz eine beim Kantonsgericht anfechtbare Verfügung erlässt. Da es sich dabei erst um einen Vernehmlassungsentwurf handelt und sich der Landrat in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses noch in keiner Form zum Gesetzgebungsvorhaben äussern konnte, darf im Rahmen der richterlichen Rechtsfindung - anders als etwa bei einer unbestritten gebliebenen, bereits verabschiedeten Gesetzesrevision - nicht in erster Linie auf den Gesetzesentwurf abgestellt werden. Wie nachfolgend aufgezeigt wird, deckt sich die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung jedoch mit einer nach den Regeln der richterlichen Rechtsfortbildung vorgenommenen Gesetzesergänzung, so dass für das Kantonsgericht kein Grund für eine davon abweichende Lückenfüllung besteht. 3.2.2 Das Bundesrecht schreibt den Kantonen nicht vor, welche Behörde als erste Instanz für die Beurteilung von Zivilsachen eingesetzt wird. Als erste kantonale Instanz kommt nicht nur ein unteres Gericht, sondern auch eine Verwaltungsbehörde in Betracht. Die von der erstinstanzlichen Behörde erlassenen Entscheide müssen daher nicht ihrerseits Gerichtsurteile, sondern können auch Verfügungen sein (Kathrin Klett, in: Marcel

Alexander Niggli/■Peter Uebersax/■Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, Rz. 3 zu Art. 75 BGG; Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, a.a.O., S. 4310 f.). Im Kanton Basel-Landschaft hat sich der Gesetzgeber für ein öffentlich-rechtliches System der Staatshaftung entschieden, in dem Haftungsansprüche gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen von vorgängigen Vergleichsgesprächen von dieser selbst (vgl. § 7 Abs. 3 Haftungsgesetz) oder - auf Klage hin - von der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts (§ 7 Abs. 1 Haftungsgesetz) beurteilt werden. Dahinter steht die Überlegung, dass regelmässig die Frage der Rechtmässigkeit staatlichen Handelns im Zentrum steht und diese Problematik durch eine mit der Materie vertraute Behörde besser beurteilt werden kann (vgl. Landratsvorlage Haftungsgesetz, a.a.O., S. 33). Diese gesetzgeberische Grundsatzentscheidung zugunsten des öffentlich-rechtlichen Weges hat das Kantonsgericht zu respektieren. Die Einsetzung eines Gerichts der Zivilgerichtsbarkeit als erste Instanz, wie es die Klägerin beantragt, fällt somit schon aus diesem Grund ausser Betracht. Es erscheint vielmehr sinnvoll, mit dem erstinstanzlichen Entscheid eine Stelle zu betrauen, welche sich ohnehin mit der Angelegenheit zu befassen hat. Gemäss § 7 Abs. 3 Haftungsgesetz können Forderungen gegen den Staat für Einigungsverhandlungen bei der im Gesetz aufgeführten jeweils zuständigen Instanz angemeldet werden. Diese nimmt die nötigen tatsächlichen und rechtlichen Abklärungen vor. Gestützt darauf finden mit der geschädigten Person Verhandlungen statt mit dem Ziel, den Fall wenn möglich aussergerichtlich zu erledigen (vgl. Landratsvorlage Haftungsgesetz, a.a.O., S. 33). § 52 VPO setzt für eine Klageeinreichung beim Kantonsgericht voraus, dass die klagende Partei der beklagten Person vorgängig die Begehren schriftlich mitgeteilt hat. Die beklagte Person hat dazu innert angemessener Frist Stellung zu nehmen. Wenn das bestehende Gesetz zuständige Instanzen für die Behandlung von Forderungen gegen den Staat benennt, so ist es sachgerecht, diese nicht nur mit der Durchführung eines Schriftenwechsels und einer allfälligen Vergleichsverhandlung, sondern im Falle des Scheiterns der Verhandlungen auch mit dem erstinstanzlichen Entscheid in der Sache zu betrauen. Dadurch ist zusätzlich sichergestellt, dass eine mit der Materie vertraute Behörde entscheidet.

3.2.3 Das im Haftungsgesetz vorgesehene Klageverfahren ist bei dieser Lösung allerdings undurchführbar.

Die dem Haftungsgesetz unterstehenden Organisationen mit öffentlich-rechtlichem Charakter entscheiden nach geltendem Recht allgemein im ordentlichen Verwaltungsverfahren mittels Verfügung (vgl. § 1 f. des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Kantons Basel-Landschaft [VwVG BL] vom 13. Juni 1988). Es spricht vorliegend nichts dagegen, dass die zuständigen Instanzen den Entscheid über die Haftungsforderung in der Form einer Verfügung erlassen (vgl. soeben E. 3.2.2), welche wiederum mittels verwaltungsgerichtlicher Beschwerde (§§ 43 ff. VPO) an das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, weitergezogen werden kann. Es handelt sich bei ihnen durchwegs um in anderen Konstellationen gesetzlich vorgesehene direkte Vorinstanzen des Kantonsgerichts. Die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist auch für grundsätzlich einer Klage zugängliche Materien bereits heute in gewissen Fällen nicht ausgeschlossen (vgl. § 50 Abs. 2 VPO) und der Rechtsschutz durch das Kantonsgericht ist im Falle einer Klage wie einer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde gleichermassen gewährleistet. In verfahrensrechtlicher Hinsicht gilt es indessen zu beachten, dass der Gesetzgeber beim Erlass des Haftungsgesetzes einen möglichst kurzen Instanzenzug anstrebte. Diesem Anliegen ist Rechnung zu tragen, weshalb es angezeigt erscheint, unabhängig von einem

allfällig bestehenden verwaltungsinternen Beschwerdeweg stets die direkte Anfechtbarkeit der entsprechenden Verfügungen beim Kantonsgericht vorzusehen. 3.3 Zusammenfassend ergibt sich für den vorliegenden Fall was folgt: Da ihre Passivlegitimation umstritten ist, haben beide Beklagten in Form einer Verfügung über die von der Klägerin in der Teilklage vom 13. Februar 2015 gestellten Rechtsbegehren zu entscheiden. Im Falle des Beklagten 1 ist das Kantonsspital Baselland zuständig (§ 7 Abs. 3 lit. f Haftungsgesetz; § 7 Abs. 3 lit. b, welcher die Spitaldirektion für zuständig erklärt, ist seit der rechtlichen Verselbständigung der kantonalen Spitäler nicht mehr einschlägig), für den Beklagten 2 liegt die Zuständigkeit bei der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft (§ 7 Abs. 3 lit. a Haftungsgesetz). In den jeweiligen Rechtsmittelbelehrungen ist die Klägerin darauf hinzuweisen, dass der Entscheid mit verwaltungsgerichtlicher Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, angefochten werden kann. Die Angelegenheit ist in diesem Sinne zur Durchführung eines Verwaltungsverfahrens an die Beklagten zu überweisen.

E. 4

Die Parteikosten für das kantonsgerichtliche Verfahren werden wettgeschlagen. Präsidentin
Gerichtsschreiber

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.