

# **GL\_GERICHTE VG.2015.00110 vom 10. Dezember 2015**

GL Gerichte, 2015-12-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl\\_gerichte\\_VG.2015.00110](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_VG.2015.00110)

FR: GL\_GERICHTE VG.2015.00110 du 10 décembre 2015

IT: GL\_GERICHTE VG.2015.00110 del 10 dicembre 2015

## **Regeste**

Anderes

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Gemäss unbestrittenem Sachverhalt hielt sich A.\_\_\_\_\_, Staatsangehöriger von B.\_\_\_\_\_, ab Anfang Dezember 2013 in [...], Gemeinde Glarus Süd, auf, wo er einer Arbeitstätigkeit in einer Bäckerei nachging. Am 10. Juli 2014 brach er am Bahnhof [...] zusammen und wurde notfallmässig ins Kantonsspital Glarus eingeliefert. Gleichentags erfolgte die Verlegung ins Universitätsspital Zürich, wo er bis zum 30. September 2014 medizinisch behandelt wurde. Da er nicht obligatorisch krankenversichert war, stellte das Universitätsspital Zürich dem Kanton Glarus am 26. Februar 2015 eine Rechnung für die entstandenen Behandlungskosten im Betrag von Fr. 366'956.-. Wäre A.\_\_\_\_\_ krankenversichert gewesen, hätte der Kanton Glarus nur den kantonalen Finanzierungsanteil von 53 % der Kosten tragen müssen.

### **E. 1.1**

Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 105 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 (VRG) i.V.m. Art. 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger vom 5. Mai 1991 (Staatshaftungsgesetz, SHG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

### **E. 1.2**

Gemäss Art. 88 lit. a VRG ist zur Beschwerde berechtigt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids hat. Bejaht wird die Legitimation von Gemeinwesen in Konstellationen, in denen es um finanzielle Leistungen aus Rechtsverhältnissen geht, die zwar öffentlich-rechtlich geregelt sind, aber Analogien haben zu entsprechenden privatrechtlichen Instituten wie etwa das öffentliche Dienstrecht, das Staatshaftungsrecht oder das Enteignungsrecht (BGE 141 II 161 E. 2.3). Indem die Beschwerdegegnerin das Staatshaftungsbegehren des Beschwerdeführers abwies, ist dieser vom angefochtenen Entscheid in seinen finanziellen Interessen ähnlich wie ein Privater berührt. Folglich ist er zur Beschwerdeerhebung berechtigt. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Das Staatshaftungsgesetz regelt gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. a SHG unter anderem die Haftung des Gemeinwesens für den Schaden, den seine Amtsträger in Ausübung ihres Amtes Dritten widerrechtlich zufügen. Gemäss Art. 6 Abs. 1 SHG haftet das Gemeinwesen für den Schaden, den seine Amtsträger in amtlicher Tätigkeit Dritten rechtswidrig zufügen, und dies ohne Rücksicht auf ein Verschulden der Amtsträger. Art. 6 Abs. 1 SHG stellt demnach eine Kausalhaftung dar. Voraussetzung für Schadenersatz bildet neben dem Schaden die

Widerrechtlichkeit (ausser beim Sonderfall der Haftung aus rechtmässigem Verhalten nach Art. 7 SHG). Daneben ist nach den Grundsätzen des allgemeinen Haftungsrechts ein adäquater Kausalzusammenhang zwischen dem zur Diskussion stehenden Ereignis und dem eingetretenen Schaden erforderlich (Tobias Jaag, Staatshaftung nach dem Entwurf für die Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, in ZSR 122/2003 II, S. 1 ff., 73).

## **E. 2**

In der Folge gelangte der Kanton Glarus mit Staatshaftungsbegehren vom 23. Juni 2015 an die Gemeinde Glarus Süd. Er beantragte, es sei festzustellen, dass die Voraussetzungen für eine Staatshaftung der Gemeinde Glarus Süd gegenüber dem Kanton Glarus infolge der unterlassenen Zuweisung von A. \_\_\_\_\_ an einen Krankenversicherer durch das Einwohneramt gegeben seien. Die Gemeinde Glarus Süd sei zu verpflichten, dem Kanton Glarus Schadenersatz im Betrag von Fr. 172'469.- zuzüglich 5 % Zins seit dem 26. Februar 2015 zu bezahlen. Der Gemeinderat der Gemeinde Glarus Süd wies am 13. August 2015 das Staatshaftungsbegehren mangels Aktivlegitimation des Kantons Glarus ab.

## **E. 3**

Dagegen erhob der Kanton Glarus am 10. September 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Entscheids des Gemeinderats vom 13. August 2015. Die Gemeinde Glarus Süd sei zu verpflichten, ein ordentliches Staatshaftungsverfahren durchzuführen. Eventualiter sei das Staatshaftungsbegehren des Kantons Glarus als öffentlich-rechtliche Klage entgegenzunehmen und als solche zu behandeln; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gemeinde Glarus Süd. Die Gemeinde Glarus Süd schloss am 13. Oktober 2015 auf Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons Glarus. II. 1.

### **E. 3.1**

Der Beschwerdeführer macht geltend, der Gesetzgeber habe sich beim Erlass des Staatshaftungsgesetzes explizit für das Anfechtungsstreitverfahren und gegen das Klageverfahren entschieden. Folglich gehe die spezialgesetzliche Bestimmung im Staatshaftungsgesetz auch dem Klageverfahren gemäss Art. 109 lit. a VRG vor. Dies ergebe sich nicht zuletzt aus Art. 23 SHG, wonach die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes nur subsidiär zur Anwendung gelangten. Mit "Dritten" gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. a SHG seien alle Rechtssubjekte gemeint, damit also auch alle Gemeinwesen, soweit ihnen eigene Rechtspersönlichkeit zukomme. Es sei kein Grund ersichtlich, weshalb ein Haftungsanspruch des Kantons gegen eine Gemeinde ausgeschlossen sein sollte. Insgesamt ergebe sich, dass die Beschwerdegegnerin zu Unrecht auf das Staatshaftungsbegehren nicht weiter eingegangen sei und stattdessen pauschal auf die öffentlich-rechtliche Klage beim Verwaltungsgericht verwiesen habe.

### **E. 3.2**

Die Beschwerdegegnerin vertritt hingegen die Auffassung, mit dem Staatshaftungsgesetz sei bewusst eine bürgerfreundliche Regelung vorgesehen worden, welche die Rechtsposition des geschädigten Bürgers verbessere und so dem Schutz des Schwächeren diene. Das Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom Jahre 1991 (Landsgemeindememorial 1991) definiere den Geschädigten im Sinne des Staatshaftungsgesetzes ausdrücklich als Bürger. Sowohl eine grammatikalische wie auch eine systematische Auslegung von Art. 1 und 2 SHG liessen einzig den Schluss zu, dass in einem Staatshaftungsverfahren als Schadenverursacher das Gemeinwesen gemäss Art. 2

SHG auftrete, während als Geschädigter eine Drittperson bezeichnet werde. Das Gemeinwesen könne aber nicht eine Drittperson sein, da dieses in Art. 2 SHG als Haftpflichtiger genannt werden. Würde der Beschwerdeführer gegen die Beschwerdegegnerin als Gemeinwesen ein Staatshaftungsbegehren geltend machen, würden sich zwei Gemeinwesen gegenüberstehen, was aber gemäss Art. 1 SHG in einem Staatshaftungsverfahren nicht der Fall sein könne. Der Literatur sei zudem zu entnehmen, dass sich bei der Staats- und Beamtenhaftung die Frage, ob der Staat oder ein Beamter oder gar beide haftbar seien, nur stelle, wenn Dritte geschädigt worden seien, nicht aber, wenn der Staat durch das Verhalten seiner Beamten einen Schaden erlitten habe. Vorliegend mache der Beschwerdeführer aber genau dies geltend. Sodann sei zu beachten, dass nach dem kantonalen Staatshaftungsgesetz das Gemeinwesen eine Verfügung zu erlassen habe. Aufgrund der Aufsichtspflicht des Beschwerdeführers bestünde die Möglichkeit, dass dieser in das durch sie, die Beschwerdegegnerin, durchzuführende Staatshaftungsverfahren mittels Weisungen einwirken könnte. Schliesslich müsste sie gegen den Beschwerdeführer ebenfalls ein Staatshaftungsbegehren stellen, da ihr bei Gutheissung des Staatshaftungsbegehrens des Beschwerdeführers ein Schaden entstünde, wobei sie der Auffassung sei, dieser habe seinerseits seine Aufsichts- und Informationspflicht verletzt. Dies würde zu zwei parallelen Verfahren führen, was absurd wäre.

#### **E. 4**

Zwischen den Parteien ist unbestritten, dass es dem Beschwerdeführer möglich sein muss, seinen Schadenersatzanspruch geltend zu machen. Strittig ist jedoch, ob dabei das Staatshaftungsgesetz anwendbar ist oder ob der Beschwerdeführer zu Recht auf den Weg der öffentlich-rechtlichen Klage nach Art. 109 ff. VRG verwiesen wurde.

#### **E. 4.1**

Nach den üblichen Regeln der Gesetzesauslegung ist eine Bestimmung in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 139 V 148 E. 5.1, mit Hinweisen).

#### **E. 4.2**

Art. 1 Abs. 1 lit. a SHG regelt einerseits, dass Gemeinwesen im Sinne von Art. 2 SHG passivlegitimiert sind. Daneben setzt Art. 1 Abs. 1 lit. a SHG auch die Aktivlegitimation, also den Kreis der möglichen Anspruchsberechtigten fest. Aktivlegitimiert sind "Dritte". Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin schliesst der Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 lit. a SHG zumindest nicht aus, dass der Beschwerdeführer im Verhältnis zur Beschwerdegegnerin als Dritter betrachtet wird. Der Kanton und die drei Gemeinden sind nämlich jeweils eigenständige Rechtssubjekte, denen Autonomie bzw. eigene Rechtspersönlichkeit zukommen. Im Verhältnis zur Beschwerdegegnerin kann der Beschwerdeführer ebenso wie die beiden anderen Gemeinden des Kantons durchaus als Dritter bezeichnet werden. So ist es bei der Haftung des Kantons beispielsweise denkbar,

dass Gemeinden Geschädigte sind. Daneben ist es auch möglich, dass bei der Haftung einer Gemeinde andere Gemeinden oder der Kanton Geschädigte sind (vgl. BGer-Urteil 2.C4/2000 vom 3. Juli 2003 E. 2.2). Sodann ist zu berücksichtigen, dass wenn man in der vorliegenden Konstellation dem Staatshaftungsrecht gänzlich die Anwendung versagen würde, keine Rechtsgrundlage für eine Kausalhaftung bestünde. Art. 18 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (KV) sieht nun aber vor, dass Kanton, Gemeinden und weitere Träger öffentlicher Aufgaben für den Schaden haften, den die für sie tätigen Personen durch eine Amtshandlung rechtswidrig verursacht haben. Die Verfassungsbestimmung sieht demnach eine allgemeine und umfassende Kausalhaftung vor, ohne nach dem Kreis der möglichen Anspruchsberechtigten zu unterscheiden. Es ist daher grundsätzlich davon auszugehen, dass Schadenersatzansprüche des geschädigten Kantons gegenüber einer Gemeinde nach den Regeln der Kausalhaftung zu beurteilen sind. Wenn nun das Staatshaftungsgesetz Art. 18 KV umgesetzt (Landsgemeindememorial 1991, S. 5), ist im Lichte einer verfassungskonformen Auslegung davon auszugehen, dass auch der Beschwerdeführer Dritter im Sinne von Art. 1 Abs. 1 lit. a SHG sein kann. Daran ändert nichts, dass mit der Einführung der Kausalhaftung primär eine bürgerfreundliche Regelung gewollt war. So bestehen denn auch keine Gründe dafür, dass Gemeinwesen einzig aus dem Grund nicht einer Kausalhaftung unterliegen sollten, weil der Geschädigte nicht eine Privatperson, sondern ein anderes Gemeinwesen ist. Der Fokus liegt nämlich sowohl bei der Verfassung als auch beim Gesetz nicht beim Ansprecher, sondern beim in Anspruch genommenen Gemeinwesen, welches ganz allgemein einer Kausalhaftung untersteht und zwar unabhängig davon, ob ein anderes Gemeinwesen oder eine Privatperson geschädigt worden ist. Die Beschwerdegegnerin verweist schliesslich zur Begründung ihrer gegenteiligen Auffassung auf eine Literaturstelle (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 2224). Dort wird lediglich festgehalten, dass die Frage, ob der Staat oder der Beamte oder beide haftbar seien, sich nicht stelle, wenn der Staat durch das Verhalten seiner Beamten einen Schaden erlitten habe. Dem ist ohne Weiteres beizustimmen. Die Beschwerdegegnerin scheint aber zu verkennen, dass der Beschwerdeführer seinen Anspruch nicht aus einem Verhalten seines eigenen Personals, sondern aus demjenigen von Angestellten der Beschwerdegegnerin ableitet, weshalb sie aus der genannten Literaturstelle nichts zu ihren Gunsten ableiten kann.

#### **E. 4.3**

Kommt man zum Schluss, dass bei der materiellen Beurteilung eines Schadenersatzanspruchs des Kantons gegen eine Gemeinde das Staatshaftungsgesetz anzuwenden ist, hat dies nicht zwingend zur Folge, dass in verfahrensrechtlicher Hinsicht die öffentlich-rechtliche Klage ausgeschlossen ist. Zumindest denkbar ist es, dass der Kanton eine öffentlich-rechtliche Klage im Sinne von Art. 109 lit. a VRG zu erheben hat und bei der Beurteilung des Anspruchs das Staatshaftungsgesetz (analog) angewendet wird. Dagegen spricht aber der klare Wortlaut von Art. 11 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 2 SHG, wonach die angegangene Behörde binnen sechs Monaten über die Begehren des Geschädigten entscheiden muss und die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes nur dann gelten, wenn das Staatshaftungsgesetz keine besonderen Verfahrensregelungen enthält. Es bestehen sodann keine überzeugenden Gründe, welche die Annahme naheliegen liessen, das Gesetz sei lückenhaft, indem es – anders etwa als im Kanton Zürich (vgl. § 19 Abs. 2 des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969) – keine besonderen Vorschriften für Ansprüche des Kantons gegenüber

Gemeinden enthält. Es trifft zwar zu, dass dem Kanton weitreichende Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Gemeinden zukommen (vgl. Art. 138 ff. des Gemeindegesetzes vom 3. Mai 1992), indessen gibt es auch andere Konstellationen, in welchen eine Gemeinde über einen Anspruch des Kantons zu entscheiden hat. Dabei ist beispielsweise an Baubewilligungsgesuche zu denken, in welchen der Kanton als Bauherr auftritt (vgl. etwa VGer-Urteil VG.2014.00087 vom 18. Dezember 2014). Selbstverständlich darf der Kanton in solchen Verfahren nicht aufgrund seiner Aufsichtskompetenzen eingreifen, vielmehr hat er gegen ihm missfallende Entscheide der Gemeinde den ordentlichen Rechtsweg zu beschreiten. Das gilt auch vorliegend. Die Beschwerdegegnerin hat das Staatshaftungsverfahren frei von Weisungen des Beschwerdeführers durchzuführen. Diesem steht gegen eine allfällige Abweisung seines Staatshaftungsbegehrens gemäss Art. 105 Abs. 1 lit. c VRG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 SHG die Beschwerde ans Verwaltungsgericht offen. Schliesslich verfängt auch die Darstellung der Beschwerdegegnerin nicht, dass sie für den Fall einer allfälligen Gutheissung des Staatshaftungsbegehrens vorsorglich ein Staatshaftungsbegehren gegen den Kanton stellen müsste. Ist sie nämlich der Auffassung, dass den Beschwerdeführer ein Selbstverschulden trifft, hat sie dies bei der Beurteilung des Kausalzusammenhangs (vgl. BGer-Urteil 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003 E. 8) oder bei einer Herabsetzung der Ersatzpflicht zu berücksichtigen (vgl. Art. 10 Abs. 2 SHG), ohne dass sie selber ein Staatshaftungsverfahren gegen den Beschwerdeführer anstreben müsste.

## **E. 5**

Zusammenfassend ergibt sich, dass Gemeinwesen für den Schaden, den ihre Amtsträger in Ausübung ihres Amtes widerrechtlich verursachen, unabhängig davon, ob eine Privatperson oder ein anderes Gemeinwesen geschädigt wurde, einer Kausalhaftung nach dem Staatshaftungsgesetz unterstehen. Da keine überzeugenden Gründe für ein Abweichen vom Gesetzestext vorliegen, haben sie über Staatshaftungsbegehren gemäss Art. 12 Abs. 2 SHG mittels Verfügung zu entscheiden, wobei selbstverständlich die weiteren Verfahrensbestimmungen (namentlich Art. 13 SHG) zu beachten sind. Demgemäss ist die Beschwerde gutzuheissen und die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 13. August 2015 aufzuheben. Die Sache ist an die Beschwerdegegnerin zur materiellen Beurteilung des Staatshaftungsbegehrens des Beschwerdeführers zurückzuweisen. III. 1. Gemäss Art. 23 Abs. 2 SHG i.V.m. Art. 135 Abs. 2 VRG sind Gemeinden gegenüber den kantonalen Behörden nur dann kostenpflichtig, wenn sie im Verfahren als Partei beteiligt und an der Angelegenheit wirtschaftlich interessiert sind. Da vorliegend lediglich das prozessuale Vorgehen strittig war, aber noch nicht über den materiellen Anspruch des Beschwerdeführers entschieden werden musste, rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten auf die Staatskasse zu nehmen. 2. Gemäss Art. 23 Abs. 2 SHG i.V.m. Art. 138 Abs. 4 VRG wird Behörden in der Regel keine Entschädigung zugesprochen, ausgenommen im Klageverfahren oder wenn besondere Umstände dies rechtfertigen. Beim vorliegenden Verfahren handelt es sich nicht um ein Klageverfahren. Besondere Umstände liegen allenfalls dann vor, wenn über das Schadenersatzbegehren des Beschwerdeführers materiell zu entscheiden ist, nicht aber vorliegend, wo sich der Verfahrensgegenstand auf die Frage beschränkte, ob der Beschwerdeführer sein Begehren gestützt auf die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Staatshaftungsgesetzes geltend machen konnte oder die öffentlich-rechtliche Klage im Sinne von Art. 109 lit. a VRG hätte ergreifen müssen. Folglich sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

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