



An den Grossen Rat

19.5076.02

JSD/P195076

Basel, 25. März 2020

Regierungsratsbeschluss vom 24. März 2020

Anzug Christian von Wartburg und Konsorten betreffend eine gesetzliche Grundlage um unbillige Nachteile, die jemandem in einem korrekt geführten Verfahren entstanden sind, durch die Zusprechung einer Geldsumme zu mildern

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. April 2019 den nachstehenden Anzug Christian von Wartburg dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«In der heutigen Gesellschaft stehen Private einem stark strukturierten Verwaltungsapparat gegenüber. Ihre Anliegen werden oft von mehreren verschiedenen Behörden bearbeitet. Die Verfahren sind zudem häufig sehr kompliziert.

Kommt es dabei zu Fehlern der Behörden, so können diejenigen Nachteile, die für einen Betroffenen oder eine Betroffene dadurch entstanden sind, über das Institut der Staatshaftung abgegolten werden.

In jedem Staatswesen kann es jedoch in Einzelfällen dazu kommen, dass einer Bürgerin oder einem Bürger in einem Verfahren trotz korrektem Verwaltungshandeln erhebliche Nachteile widerfahren. Diese Nachteile können vor allem dann entstehen, wenn verschiedene Organisationseinheiten involviert sind und jede für sich – isoliert betrachtet - zwar rechtskonform vorgegangen ist, es im Ergebnis jedoch trotzdem zu ungewollten Nachteilen für den betroffenen Privaten kommt.

In diesen seltenen Einzelfällen müssen Private diesen Nachteil leider selber tragen. Dies kann zu sehr unbilligen Situationen führen.

Mit diesem Anzug wird deshalb angeregt, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, die es dem Kanton unter gewissen Voraussetzungen ermöglicht, unbillige Nachteile, die jemandem in einem korrekt geführten Verfahren entstanden sind, durch die Zusprechung einer Geldsumme zu mildern.

Eine Zahlung soll dabei nur in Frage kommen, wenn die Betroffenen keinerlei Verschulden an der Komplexität oder der Verlängerung des Verfahrens tragen, ihre Mitwirkungspflichten im Verfahren erfüllt und – soweit zumutbar - alle anderen zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe wahrgenommen haben. Das Zusprechen einer Entschädigung soll dabei vollständig und abschliessend im Ermessen der Behörden bleiben. Der Anspruch auf Entschädigung soll insofern auch nicht einklagbar sein. Die Entschädigungshöhe soll begrenzt sein und den erlittenen Schaden nicht decken müssen.

Die Vergabe sollte dabei nicht der Regierung sondern einem separatem Gremium obliegen. Bei der Zusammensetzung dieses Vergabegremiums könnte man dann eine gesamtstaatliche Sicht sicherstellen, indem dieses aus je einem Mitglied des Regierungsrates, des Grossen Rates, der Gerichte und der Ombudsstelle bestehen würde.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten zu prüfen und zu berichten, ob eine Grundlage geschaffen werden kann, welche es in konkreten Härtefällen erlaubt, betroffenen Personen eine Geldsumme zuzusprechen.

Christian von Wartburg, Kaspar Sutter, Christian C. Moesch, Pascal Pfister, Beatriz Greuter, Franziska Reinhard, Tonja Zürcher, Seyit Erdogan, Aeneas Wanner»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Den Staat trifft aufgrund verschiedener rechtlich geregelter Auslöser (z.B. Gesuch, z.B. Anzeige, z.B. direkte Aufgabenwahrnehmung) die Verpflichtung zum Tätigwerden. Gegenüber Einzelpersonen münden diese Verpflichtungen in der Regel in Verfügungen oder in Realakten. Betroffene können aus Verwaltungshandlungen geltend gemachte Nachteile mittels Ergreifung von Rechtsmitteln überprüfen lassen. Die Ergreifung von Rechtsmitteln ist regelmässig die prioritär zu ergreifende Massnahme. Wird dieser Weg von der oder dem Einzelnen unbegründet ausgelassen, sind andere Wege zur Anspruchsgeltendmachung von Rechts wegen ausgeschlossen, so auch die Staatshaftungsklage. Sofern sich jemand aufgrund staatlicher und amtlicher Tätigkeit als geschädigt oder nachteilig betroffen erachtet, bestehen nach heutigem Recht im Weiteren die folgenden Möglichkeiten.

2. Staatshaftung

2.1 Allgemein

In bestimmten Ausgangslagen kann eine finanzielle Forderung aus Staatshaftung gegenüber dem Kanton angebracht werden. Dafür muss Staatspersonal in Ausübung der amtlichen Tätigkeit adäquat kausal jemandem einen feststellbaren Schaden zufügen. Verschulden des Staatspersonals ist meist nicht vorausgesetzt. Im Kanton Basel-Stadt ist die allgemeine Staatshaftung in der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) und im Gesetz über die Haftung des Staates und seines Personals (Haftungsgesetz, HG) vom 17. November 1999 (161.100) geregelt.

Im Regelfall muss neben den bereits genannten Voraussetzungen die Schadenszufügung durch das Staatspersonal für die Auslösung eines Schadenersatzes nach Staatshaftung widerrechtlich erfolgt sein (§ 78 Abs. 1 Kantonsverfassung, § 3 Abs. 1 Haftungsgesetz). Widerrechtlichkeit kann entstehen, wenn ein absolutes Recht (z. B. Eigentum, Besitz, Leben, körperliche bzw. psychische Integrität) ohne Rechtfertigungsgrund verletzt wird. Sie wird auch bejaht bei einer sog. reinen Vermögensschädigung, wenn dabei eine einschlägige Schutznorm und somit eine aus einer Garantenstellung fließende Handlungs- oder Unterlassungspflicht verletzt wird.

Der Kanton Basel-Stadt haftet aber – unter der Voraussetzung der Erfüllung der anderen Merkmale (Schaden, adäquater Kausalzusammenhang, amtliche Tätigkeit, keine Verjährung, keine Rechtsmittelmöglichkeit etc.) – grundsätzlich auch für rechtmässig zugefügten Schaden, sofern dies in einem Gesetz vorgesehen ist (§ 4 Abs. 1 Haftungsgesetz). Wichtige Anwendungsfälle sind die Entschädigungen nach dem Gesetz über Enteignung und Impropropriation (Enteignungsgesetz) vom 26. Juni 1974 (SG 740.100) oder die Entschädigung nach § 69 Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG) vom 13. November 1996 (SG 510.100) für rechtmässige Polizeieinsätze.

Selbst wenn bei rechtmässigem Handeln des Staates keine spezielle gesetzliche Grundlage für eine Staatshaftung besteht, kann dennoch im Kanton Basel-Stadt aufgrund von Billigkeitserwägungen eine Haftung entstehen, sofern Einzelpersonen ein unverhältnismässig schwerer Schaden zugefügt wurde (§ 78 Abs. 2 KV, § 4 Abs. 2 Haftungsgesetz). Hinzukommt, dass der Kanton sowohl bei Haftung nach § 3 Haftungsgesetz (widerrechtliches Staatshandeln) als auch bei Haftung nach § 4 Haftungsgesetz (rechtmässiges Staatshandeln) eine Genugtuung leisten kann,

sofern eine Person in ihren Persönlichkeitsrechten schwer verletzt worden ist (§ 78 Abs. 3 KV, § 4a Haftungsgesetz).

Für das Verfahren zur Geltendmachung eines Staatshaftungsanspruchs gegenüber dem Kanton ist im Haftungsgesetz der Weg des Zivilprozesses vor den ordentlichen Gerichten vorgeschrieben (§ 6 Abs. 1 Haftungsgesetz). Falls der Kanton auf eine Ersatzforderung nicht eingehen will, muss die betroffene Person beim Zivilgericht eine Klage einreichen. Das weitere Verfahren richtet sich seit 2011 nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO). Ein Thema kann dabei der in der Regel von der eingeklagten Summe abhängige Kostenvorschuss an das Gericht sein. Allerdings können Bedürftige den Antrag auf Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege stellen und es gibt prozessuale Möglichkeiten zur Verringerung des Kostenvorschusses, wie etwa die Einreichung einer Teilklage. Entscheidend ist diesbezüglich, dass dem ordentlichen Klageverfahren seit 2011 zwingend ein unkompliziertes, kostengünstiges Schlichtungsverfahren nach Art. 202 ff. ZPO voraus geht, bei dem die Parteien von einer neutralen richterlichen Ersteinschätzung der geltend gemachten Forderung profitieren und ihr weiteres Handeln danach ausrichten können.

2.2 Spezialfall Schadenersatz/Genugtuung bei sehr langer Verfahrensdauer

Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung oder Verletzung des Beschleunigungsgebots nach Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) gelten unter Umständen als widerrechtliches Staatshandeln, was grundsätzlich eine Staatshaftung auslösen kann:

Jüngst hat das Bundesgericht in BGE 144 I 318 E. 7 (Pra 2019 Nr. 94) festgehalten, dass Art. 29 Abs. 1 BV im Falle von Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung bei der Entscheidung für sich alleine eine widerrechtliche, die Staatshaftung auslösende Handlung darstellen kann. Die Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV stellt nach der Rechtsprechung eine widerrechtliche Handlung dar, die geeignet ist, die Haftung der betreffenden Behörde nach sich zu ziehen, wenn die anderen Voraussetzungen für eine solche Haftung (z.B. Schaden) erfüllt sind (siehe z.B. auch BGE 130 I 312 E. 5 = Pra 2006 Nr. 37; BGE 129 V 411 = Pra 2005 Nr. 13; PLÜSS KASPAR, Staatshaftung für Verfahrensfehler, in: Aktuelle Fragen des Staatshaftungsrechts, Bern 2014, S. 10). Ähnlich sieht es bei strafrechtlichen Verfahren aus, in denen das Beschleunigungsgebot eine besondere Rolle spielt (siehe neben Art. 29 Abs. 1 BV auch Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 14 Ziff. 3 lit. c UNO-Pakt II und Art. 5 StPO) und bei denen Verfahrensverzögerungen spezielle Sanktionen nach sich ziehen können (Urteil des Bundesgerichts 6B_175/2018 vom 23.11.2018, E. 2.2).

Geht es bei verzögerten Verfahren um vermögensrechtliche Aspekte, ist eine entsprechende Entschädigung für den Zeitraum geschuldet, während dem die oder der Betroffene auf den fraglichen Anspruch wegen der Verfahrensverzögerung verzichten musste. Das gilt auch für Verzögerungsschäden bei Planungsmassnahmen, die z.B. eine materielle Enteignung bewirken oder im Sozialversicherungsrecht (siehe MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, in: Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, S. 844 f.).

2.3 Spezialfall Entschädigung bei Strafverfahren (Art. 429 ff. StPO)

Für Personen, die im (auch im rechtmässig angehobenen) Strafverfahren freigesprochen werden oder gegen die ein begonnenes Strafverfahren eingestellt wird, gibt es gemäss Art. 429 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0) Entschädigungs- und Genugtuungsmöglichkeiten, die von Amtes wegen geprüft werden müssen. Es handelt sich um eine Kausalhaftung des Staates (Bundesstrafgericht, BB.2018.149). Entschädigungen bzw. Genugtuung sind geschuldet für die Ausübung der Verfahrensrechte, für wirtschaftliche Einbussen (z.B. beim Erwerbseinkommen) oder für schwere Verletzungen der persönlichen Verhältnisse aufgrund des Strafverfahrens. Zudem besteht ein Anspruch auf Entschädigung und Genugtuung für rechtswidrige Zwangsmassnahmen (z.B. zu lange Untersuchungshaft).

2.4 Spezialfall Entschädigung in Erwachsenenschutz- und Kinderschutzangelegenheiten (Art. 454 ff. ZGB)

In Erwachsenenschutz- und Kinderschutzangelegenheiten besteht die bundesrechtliche Haftungsnorm von Art. 454 ff. ZGB für widerrechtliches Handeln oder Unterlassen der Behörden mit der Möglichkeit auf Erhalt von Schadenersatz und Genugtuung. Art. 454 ZGB regelt die direkte kausale Staatshaftung in einem umfassenden Sinn, indem er Anordnung, Durchführung oder Unterlassung irgendeiner Erwachsenenschutz- oder Kinderschutzmassnahme durch einen Mandatsträger oder die zuständige Behörde erfasst (BGE 140 III 92).

2.5 Weitere Spezialfälle

Auf Bundesebene gibt es verschiedene weitere Haftungsbestimmungen, die auch für kantonales Handeln gelten. Zum Beispiel ist in Art. 64 ff. des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 28. September 2012 eine Billigkeitshaftung für Folgeschäden von Impfungen vorgesehen (Botschaft des Bundesrates in BBl 2011 311, 410).

3. Weitere Möglichkeiten

Regelmässig und gestützt auf verschiedene kantonale Rechtserlasse zu verschiedenen Rechtsgebieten besteht im Kanton Basel-Stadt ein Ermessensspielraum der Behörden bei der Gebührensatzung. Damit kann auf das jeweilige Verfahren oder die besonderen Verhältnisse der Beteiligten eingegangen werden.

Zudem können Gebühren in sog. Härtefällen gänzlich erlassen werden. Das ist in Basel-Stadt in allgemeiner Weise in § 10 des Gesetzes über die Verwaltungsgebühren vom 9. März 1972 (SG 153.800) festgehalten und zusätzlich für ganz verschiedene Rechtsgebiete in den dazugehörigen Spezialerlassen geregelt (z.B. in § 1 Abs. 4 Verordnung zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 9. Dezember 1911, SG 211.110; in § 18 Abs. 1 Ziff. 7 lit. c Verordnung betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 3. Juni 1997, SG 510.110). Sodann besteht auch die Möglichkeit des Steuererlasses in Härtefällen nach §§ 201 ff. Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 (SG 640.100).

Der Regierungsrat hat ferner im Rahmen seiner gesetzlich festgelegten Finanzkompetenzen (§ 10 Abs. 3, § 26 Abs. 1 lit. b Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012, SG 610.100; Ratschlag Nr. 11.1273.01, S. 28) die grundsätzliche Möglichkeit, in besonderen Einzelfällen mit einer Entschädigung zu reagieren.

4. Andere Kantone

In den Kantonen Basel-Landschaft (BL), Aargau (AG), Solothurn (SO), Zürich (ZH) und Bern (BE) sehen die Kantonsverfassungen und die kantonalen Haftungsgesetze überall eine Staatshaftung für widerrechtliches Verhalten des Staates vor. Unterschiede ergeben sich bei der Haftung für rechtmässig verursachten Schaden. Manche Regelungen sehen generell bei unzumutbarer schwerer Betroffenheit oder Schädigung einen Entschädigungsanspruch vor (BL, AG, BE). Restriktiver sind SO und ZH, wo es laut den gesetzlichen Grundlagen ausser bei rechtmässigen Polizeieinsätzen keine Staatshaftung für rechtmässig zugefügten Schaden gibt (SO) bzw. nur dort, wo dies explizit gesetzlich vorgesehen ist (ZH). Die spezielle Billigkeitshaftung für rechtmässig zugefügten Schaden durch die Polizei bei Dritten ist allerdings in allen Kantonen vorgesehen. Die Genugtuungsmöglichkeiten sind in den Kantonen ebenfalls unterschiedlich geregelt. Die Kantone sehen zudem in aller Regel Gebührenreduktionen und -erlasse sowie teilweise Rückerstattungsverzichte bei Sozialhilfeleistungen oder Steuererlasse vor.

In keinem der untersuchten Kantone wurde eine Spezialregelung im Sinne des vorliegenden Anzugs gefunden. Auch im Bund besteht keine derartige Regelung.

5. Fazit

Der Anzug fokussiert auf Personen, die aufgrund der Komplexität der Verwaltungsabläufe und der Zuständigkeiten einen als unbillig empfundenen Nachteil erlitten haben. Dabei soll gemäss Anzugstext das Verwaltungshandeln rechtmässig erfolgt sein. Zudem wird vorausgesetzt, dass die Betroffenen ihren Teil zum Verfahren korrekt beigetragen haben, demnach zum Beispiel Mitwirkungspflichten oder Rechtsmittelmöglichkeiten wahrgenommen haben.

Hierzu ist festzustellen, dass im Anzug offenbar davon ausgegangen wird, dass im Kanton Basel-Stadt die Staatshaftung nur in Fällen von fehlerhaftem und dadurch unrechtmässigem Handeln der Behörden zum Tragen kommen kann. Wie aufgezeigt kennt der Kanton Basel-Stadt, auch im Vergleich mit verschiedenen anderen Kantonen, eine recht weitgehende Staatshaftung. Auch bei fehlender spezialgesetzlicher Grundlage kann aufgrund von Billigkeitsüberlegungen Schadenersatz und Genugtuung im Falle von unverhältnismässig schwerem Schaden bzw. schwerer Verletzung von Persönlichkeitsrechten geltend gemacht werden, selbst wenn der Staat rechtmässig gehandelt hat. Sodann bestehen in sensiblen Themenbereichen, in denen sich die Frage nach dem Ausgleich von unbilliger Benachteiligung besonders akzentuiert stellen kann, wie der Strafverfolgung, der Enteignung oder bei Polizei- oder Rettungseinsätzen bereits spezialgesetzliche Haftungs- und damit Entschädigungsnormen auf kantonaler Ebene und auf Bundesebene für rechtmässiges staatliches Handeln.

Der Anzug ist als Auffangbecken für staatliche Entschädigungen an Private aus Billigkeitsgründen konzipiert. Da das kantonale Recht die Staatshaftung aus Billigkeitsgründen kennt und für bestimmte Fälle von rechtmässigem Staatshandeln auch bundesrechtliche Haftungsnormen bestehen, kann festgehalten werden, dass für einen erheblichen Teil der Fallkonstellationen, die vom Anzugstext erfasst sein könnten, bereits heute gesetzlich vorgesehene Entschädigungsmöglichkeiten bestehen.

Die seltenen, seitens der betroffenen Person unverschuldeten Einzelfälle, bei denen trotz rechtmässigem Handeln des Staates eine schwere und dadurch – auch von aussen betrachtet – unbillige Benachteiligung eintritt und für die zudem die Regeln der Staatshaftung nicht anwendbar sind (etwa weil der Eintritt der Verjährung dem Betroffenen nicht angerechnet werden kann), sollten auf andere Art als durch den Erlass einer in der Praxis schwierig zu handhabenden Gesetzesnorm gelöst werden. Eine solche Regelung könnte falsche Erwartungen wecken. Die Formulierung der im Anzug geforderten gesetzlichen Regelung könnte angesichts der möglichen Bandbreite der Fälle nur sehr vage sein und müsste gleichzeitig über die Fälle der im Haftungsgesetz schon geregelten Billigkeitshaftung oder der Genugtuung hinausgehen. Zudem müsste die Regelung subsidiär zu allen anderen bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten ausgestaltet werden um diese nicht aushöhlen zu können.

Nicht von der Hand gewiesen werden kann aber, dass aufgrund der vielfältigen Individualbedürfnisse und neuer gesellschaftlicher Herausforderungen Verwaltungsabläufe mitunter komplexer geworden sind. Daraus kann sich für Einzelne das Gefühl einstellen, «in den Mühlen der Verwaltung» gelandet zu sein. Hier ist der Kanton gefordert, in regelmässigen Abständen seine Organisation und seine Abläufe zu hinterfragen und nötigenfalls zu verändern, zum Beispiel durch Optimierung der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung. Es wäre jedoch nicht zielführend, dieser Thematik dadurch zu begegnen, dass Kompensationszahlungen für rechtmässiges Staatshandeln an Einzelne gesetzlich festgeschrieben werden.

Aus diesen Gründen möchte der Regierungsrat darauf verzichten, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Christian von Wartburg und Konsorten betreffend «eine gesetzliche Grundlage um unbillige Nachteile, die jemandem in einem korrekt geführten Verfahren entstanden sind, durch die Zusprechung einer Geldsumme zu mildern» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin