

Regierungsratsbeschluss

vom 29. März 2011

Nr. 2011/702

Anpassungen im Staatshaftungsrecht

Aufhebung Regierungsratsbeschluss Nr. 2010/2358 vom 14. Dezember 2010 / Übergangsverordnung zum Verfahren bei medizinischer Staatshaftung

1. Erwägungen

1.1 Allgemeines

Das Bundesgericht hat in einem die Solothurner Spitäler AG (soH) als beklagte Partei betreffenden Entscheid (Urteil vom 21. April 2010, 4A_98/2010)¹⁾ darauf aufmerksam gemacht, dass der Kanton Solothurn sein Verfahren im Bereich der sog. medizinischen Staatshaftung bis zum Ablauf der Anpassungsfrist gemäss Artikel 130 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) in der Weise anzupassen habe, dass das Erfordernis des doppelten Instanzenzugs auf kantonaler Ebene gemäss der Vorinstanzenregelung bei der Beschwerde in Zivilsachen (Art. 75 Abs. 2 BGG) erfüllt wird. Im Kanton Solothurn ist heute bei der Staatshaftung ein Klageverfahren vor Verwaltungsgericht als einziger Instanz vorgesehen (§ 48 Abs. 1 Bst. a Gerichtsorganisationsgesetz [GO; BGS 125.12]). Dies genügt zwar den Anforderungen des Bundesgerichtsgesetzes, soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässiges Rechtsmittel ist, denn dort wird einzig ein oberes Gericht als kantonale Vorinstanz verlangt (Art. 86 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht hat aber im erwähnten Entscheid²⁾ die Fälle der medizinischen Staatshaftung als "öffentlichrechtliche Entscheide, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Zivilrecht stehen" (Art. 72 Abs. 2 BGG) behandelt und damit der Beschwerde in Zivilsachen unterworfen, für welche die strengere Anforderung der "double instance" (doppelter kantonaler Instanzenzug) gilt (Art. 75 Abs. 2 BGG). Dies bedeutet, dass das kantonale Verfahren für die Fälle der medizinischen Staatshaftung entsprechend angepasst werden muss. Betroffen ist die soH, welche jährlich ca. 10 Schadenersatzbegehren in diesem Bereich beantworten muss.

Mit einer Übergangsverordnung (RRB Nr. 2010/2358 vom 14. Dezember 2010) sollte der vom Bundesrecht geforderte doppelte Instanzenzug in der Weise eingeführt werden, dass die soH als erste Instanz über die Ansprüche aus medizinischer Staatshaftung mittels anfechtbarer Verfügung entscheidet. Gegen diese Übergangsverordnung wurde aus dem Kantonsrat (zweimal) Einspruch erhoben. Aufgrund der in diesem Zusammenhang geäusserten Bedenken bezüglich der Unabhängigkeit der soH bei der Beurteilung der sie betreffenden medizinischen Staatshaftungsansprüche sowie aufgrund des Ergebnisses der – um die Vertretungen der kantonsrätlichen Fraktionen, der Justizkommission und der erstinstanzlichen Gerichte erweiterten – Arbeitsgruppe an der Sitzung vom 23. Feb-

¹⁾ so auch in weiteren seither ergangenen, die soH betreffenden Urteilen des Bundesgerichts: 4A_232/2010 vom 19. Juli 2010 und 4A_416/2010 vom 9. September 2010.

²⁾ wie auch in weiteren, amtlich publizierten Entscheiden (BGE 135 III 329, E. 1.1; 133 III 462, E. 2.1).

ruar 2011 wird die entsprechende Verordnung vom Regierungsrat zurückgenommen. Anlässlich dieser Sitzung wurde mit deutlichem Mehr – und ohne Präjudiz für die definitive Regelung – beschlossen, nun ohne Verzug eine Übergangslösung mit der Staatskanzlei, Legistik und Justiz, als erster Instanz vorzusehen (statt der soH). Dies damit die Zuständigkeit zur Behandlung entsprechender Begehren für die Zeit bis zum Vorliegen der definitiven Regelung auf Gesetzesstufe im Sinne der Rechtssicherheit geklärt ist.

Das Verfahren gemäss Übergangsverordnung tritt an die Stelle der bisherigen schriftlichen Stellungnahme der soH mit anschliessendem Klageverfahren beim Verwaltungsgericht. Der Rechtsschutz der Anspruchsteller wird mit dem neuen Verfahren ebenso gut wie mit dem bisher angewandten Verfahren gewahrt.

1.2 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1

Der Geltungsbereich der Verordnung erstreckt sich auf alle Verfahren medizinischer Staatshaftung, in welchen Forderungen nach dem Verantwortlichkeitsgesetz vom 26. Juni 1966 (VG; BGS 124.21) gegen die soH geltend gemacht werden. Für diesen Bereich geht das in der Verordnung vorgesehene Verfahren demjenigen gemäss § 11 Absätze 1 und 2 VG vor.

§ 2

Absatz 1: Die Anpassung des Vorverfahrens im Bereich der medizinischen Staatshaftung der soH ist durch das Bundesrecht geboten, welches – gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – für solche Fälle zwei Instanzen auf kantonaler Ebene vorschreibt. Grundsätzlich richtet sich auch hier die Haftung nach dem Verantwortlichkeitsgesetz, jedoch ist das Begehren in Abweichung von § 11 Absatz 1 VG neu bei der Staatskanzlei einzureichen.

Absatz 2: In Abweichung von § 11 Absatz 2 VG behandelt die Staatskanzlei das Schadenersatzbegehren als erste Instanz und entscheidet darüber im Verwaltungsverfahren mit Verfügung. In diesem Verfahren stehen alle Beweismittel zur Verfügung, nämlich sowohl die in § 15 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 15. November 1970 (VRG; BGS 124.11) genannten (Befragung von Beteiligten und Auskunftspersonen; Urkunden; Augenschein; Gutachten; schriftliche Auskünfte) als auch die Zeugen- einvernahme (§ 16 VRG i.V.m. § 16 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, RVOG, BGS 122.111. § 16 Abs. 1 RVOG stellt die Staatskanzlei organisatorisch den Departementen gleich). Die Verfügung der Staatskanzlei kann mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (nachträgliche Verwaltungsgerichtsbarkeit), wobei die Beschwerdefrist aufgrund des Gesetzes (§ 67 VRG, welcher lediglich besondere Fristen des Bundesrechtes und der Steuer- gesetzgebung vorbehält) zwingend 10 Tage betragen muss. Von § 67 VRG kann im Rahmen dieser Verordnung nicht abgewichen werden. Die 6-monatige Klagefrist nach § 11 Absatz 2 VG wird in diesen Fällen selbstverständlich obsolet.

Absatz 3: Die nun getroffene Übergangslösung bietet hinsichtlich der Unabhängigkeit der als 1. Instanz verfügenden Behörde gegenüber der vorher vorgesehenen (soH als 1. Instanz) Vorteile. Aus Gründen der als zu gross beurteilten organisatorischen Nähe gab die erweiterte Arbeitsgruppe dieser Lösung gegenüber der Einsetzung der soH oder des Departementes des Innern den Vorzug. Absatz 3 soll diese Unabhängigkeit noch zusätzlich sichern, indem ausdrücklich statuiert wird, dass

die Staatskanzlei bei der Behandlung des Schadenersatzbegehrens unabhängig und allein dem Recht verpflichtet ist, mithin insbesondere im Einzelfall keinen Weisungen unterliegt.

§ 3

Die Übergangsbestimmung stellt sicher, dass für alle Verfahren, welche zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts bereits beim Verwaltungsgericht hängig sind oder noch unter dem alten Recht bei der soH behandelt worden sind und innert der Klagefrist gemäss dem bisherigen § 11 Absatz 2 VG beim Verwaltungsgericht anhängig gemacht werden, die Vorinstanzenregelung des Bundesgerichtsgesetzes beachtet wird. Dies wird dadurch erreicht, dass das Verwaltungsgericht alle Haftungsverfahren, bei welchen die soH beklagt ist, der Staatskanzlei zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung nach § 2 dieser Verordnung überweist und daran das Beschwerdeverfahren nach dem neuen Recht anschliesst. Alle im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts bei der soH hängigen Begehren, die noch nicht behandelt sind, sind nach § 6 VRG der Staatskanzlei zuständigkeitshalber zu überweisen.

§ 4

Die Schadenersatzbegehren sollen innerhalb der Staatskanzlei durch das Amt für Legistik und Justiz behandelt werden. Mit der Ergänzung von § 7^{bis} Absatz 1 der Verordnung über die Delegation der Unterschriftsberechtigung in den Departementen vom 25. Mai 2004 (BGS 122.218) um den Buchstaben e wird die Unterschriftsberechtigung auf dieses Amt übertragen.

§ 5

Zum Inkrafttreten: Das kantonale Verfahrensrecht ist auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der schweizerischen Zivilprozessordnung, das heisst bis am 1. Januar 2011, der Vorinstanzenregelung des Bundesgerichtsgesetzes anzupassen (Art. 130 Abs. 2 BGG). Die Kantone werden vom Bundesrecht ermächtigt, die Ausführungsbestimmungen bis zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung in die Form nicht referendumpflichtiger Erlasse zu kleiden (Art. 130 Abs. 4 BGG). Einem solchen entspricht im Kanton Solothurn die regierungsrätliche Verordnung. Um eine nahtlose Zuständigkeit zu gewährleisten, ist die Übergangsverordnung – im Interesse der Rechtssicherheit – rückwirkend in Kraft zu setzen. Eine Inkraftsetzung zu einem späteren Zeitpunkt würde wegen der ab 1. Januar 2011 zwingend zu beachtenden Vorinstanzenregelung des Bundesgerichtsgesetzes zu einer nicht hinnehmbaren Zuständigkeitslücke führen (das bisher erstinstanzlich zuständige Verwaltungsgericht würde auf entsprechende Klagen, gestützt auf das übergeordnete Bundesrecht, nicht mehr eintreten). Zur Befristung: Bis die definitive Regelung, welche im heutigen Zeitpunkt noch offen ist (s. oben Ziff. 1.1, Abs. 2), das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen hat, ist das Verfahren bei medizinischer Staatshaftung mit dieser Übergangsverordnung festzulegen. Die Übergangsverordnung ist deshalb auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesanpassung zu befristen.

1.3 Auswirkungen

Mit der Einsetzung der Staatskanzlei als 1. Instanz im medizinischen Staatshaftungsverfahren wird dieser eine neue Aufgabe übertragen. Für die Erfüllung dieser Aufgabe sind zusätzliche Ressourcen erforderlich, die im Rahmen des Budgets zu bewilligen sind.

2. Beschluss

- 2.1 Der Regierungsratsbeschluss Nr. 2010/2358 vom 14. Dezember 2010 (inkl. die damit beschlossene Übergangsverordnung zum Verfahren bei medizinischer Staatshaftung) wird aufgehoben.

- 2.2 Die neue Übergangsverordnung zum Verfahren bei medizinischer Staatshaftung (siehe nächste Seite) wird beschlossen.

Übergangsverordnung zum Verfahren bei medizinischer Staatshaftung

RRB Nr. 2011/702 vom 29. März 2011

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn

gestützt auf Artikel 130 Absatz 4 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) vom 17. Juni 2005¹⁾

beschliesst:

§ 1. Geltungsbereich

¹⁾ Diese Verordnung ist anwendbar auf alle Verfahren medizinischer Staatshaftung, welche Forderungen nach dem Verantwortlichkeitsgesetz vom 26. Juni 1966²⁾ gegen die Solothurner Spitäler AG zum Gegenstand haben.

²⁾ Soweit diese Verordnung abweichende Bestimmungen enthält, gehen diese dem Verantwortlichkeitsgesetz vor.

§ 2. Verfahren

¹⁾ Das Schadenersatzbegehren ist bei der Staatskanzlei einzureichen.

²⁾ Die Staatskanzlei erlässt über das Schadenersatzbegehren eine Verfügung. Gegen diese Verfügung kann innert 10 Tagen Beschwerde an das Verwaltungsgericht geführt werden.

³⁾ Bei der Behandlung des Schadenersatzbegehrens ist die Staatskanzlei unabhängig und allein dem Recht verpflichtet.

§ 3. Übergangsbestimmung

In allen Verfahren medizinischer Staatshaftung, welche Forderungen gegen die Solothurner Spitäler AG zum Gegenstand haben und welche beim Inkrafttreten dieser Verordnung beim Verwaltungsgericht hängig sind oder vor Ablauf der Klagefrist nach dem bisherigen § 11 Absatz 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes anhängig gemacht werden, überweist das Verwaltungsgericht die Angelegenheit der Staatskanzlei zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung gemäss § 2. Das Verfahren nimmt nach § 2 seinen Fortgang.

§ 4. Aenderung bisherigen Rechts

In § 7^{bis} Absatz 1 der Verordnung über die Delegation der Unterschriftsberechtigung in den Departementen vom 25. Mai 2004³⁾ wird als Buchstabe e angefügt:

e) Verfügungen nach der Übergangsverordnung zum Verfahren bei medizinischer Staatshaftung.

¹⁾ SR 173.110.

²⁾ BGS 124.21.

³⁾ BGS 122.218.

§ 5. Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2011 in Kraft. Vorbehalten bleibt das Einspruchsrecht des Kantonsrates. Sie ist befristet bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler RRB

Bau- und Justizdepartement

Staatskanzlei (2)

Staatskanzlei, Legistik und Justiz (FF) (3)

Departement des Innern (2)

Solothurner Spitäler AG, Schöngrünstrasse 36a, 4500 Solothurn (2)

Obergericht

Verwaltungsgericht

Gerichtskonferenz

Finanzdepartement (2)

Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol) (3)

Staatskanzlei (Einleitung Einspruchsverfahren)

Kantonale Drucksachenverwaltung

Staatsarchiv

Parlamentdienste

Amtsblatt

GS

BGS

Veto Nr. 252 Ablauf der Einspruchsfrist: 16. Juni 2011.