

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. Mai 2016

480. Staatshaftung (Zuständigkeit für die Erledigung von Staatshaftungsfällen)

1. Gesetzliche Ausgangslage

Haftungsbegehren gegenüber dem Kanton Zürich sind beim Regierungsrat einzureichen (§ 22 Abs. 1 lit. a Haftungsgesetz vom 14. September 1969; LS 170.1). Ihre Bearbeitung obliegt der Finanzdirektion als der für das Versicherungswesen und die Staatshaftung zuständigen Direktion (§ 58 in Verbindung mit Anhang 1 lit. C Ziff. 5 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007, VOG RR; LS 172.11). Es handelt sich dabei um ein Vorverfahren, das Voraussetzung für die Erhebung einer Klage beim zuständigen Gericht ist. Die Klage kann erst erhoben werden, wenn der Regierungsrat («die zuständige Behörde») zum Anspruch innert dreier Monate seit der schriftlichen Geltendmachung nicht oder ablehnend Stellung genommen hat (§ 23 Haftungsgesetz). Im Vorverfahren kann das Begehren abgelehnt oder anerkannt oder es kann ein Vergleich darüber abgeschlossen werden. Bestreitet der Regierungsrat («die zuständige Behörde») den Anspruch, so hat der Geschädigte innert der Verjährungsfrist von einem Jahr, von der Mitteilung an gerechnet, Klage beim zuständigen Gericht einzureichen (§ 24 Abs. 2 Haftungsgesetz).

2. Erforderliche Klarstellungen

Verschiedene Entwicklungen in Gesetzgebung und Praxis haben zu Unsicherheiten in der Anwendung des Haftungsgesetzes geführt. Diese sollen mit dem vorliegenden Beschluss beseitigt werden.

a) Ablehnung von Staatshaftungsbegehren

Bei der Bearbeitung eines Staatshaftungsbegehrens gelangt die Finanzdirektion unter Umständen zum Schluss, dass dieses abzulehnen ist. Nach ständiger, seit Langem bewährter Praxis teilt sie dies in der Regel der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller in einem Schreiben mit. Einen Beschluss des Regierungsrates erwirkt sie nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen. Dadurch wird der Regierungsrat von vielen verhältnismässig unbedeutenden Fällen entlastet. Diese Praxis soll deshalb beibehalten werden.

Zur Bestätigung dieser Praxis soll die Finanzdirektion im Sinne einer besonderen Delegation des Regierungsrates gemäss § 58 Abs. 2 VOG RR ausdrücklich zur Ablehnung von Staatshaftungsbegehren ermächtigt werden (Dispositiv II, erster Teil). Eine solche formelle Delegation der Ablehnungsbefugnis hat den Vorteil, dass die Finanzdirektion damit neben dem Regierungsrat zur «zuständigen Behörde» im Sinne von § 23 und § 24 Abs. 2 des Haftungsgesetzes wird. Dies wiederum hat zur Folge, dass nicht nur eine ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates, die nur selten ergeht, sondern auch eine solche der Finanzdirektion die Klagemöglichkeit eröffnet und den Lauf der Verjährungsfrist auslöst. Dies trägt entscheidend zur Rechtssicherheit bei.

b) Anerkennung von Staatshaftungsbegehren und Abschluss von Vergleichen

Bei der Bearbeitung eines Staatshaftungsbegehrens kann die Finanzdirektion auch zum Schluss gelangen, dass dieses anerkannt oder durch Vergleich erledigt werden sollte. In diesen Fällen ist die Finanzdirektion bisher nach RRB Nr. 3317/1984 vorgegangen. Mit diesem Beschluss vom 5. September 1984 ermächtigte der Regierungsrat die Finanzdirektion, «im Einvernehmen mit der betroffenen Direktion bzw. dem betroffenen Gericht Schadenersatzbegehren gegenüber dem Staat bis zum Betrag von Fr. 20 000 anzuerkennen oder in dieser Höhe einen Vergleich abzuschliessen».

Diese Kompetenzregelung wurde unter anderem damit begründet, dass sie sich mit jener für die Führung von Prozessen und zum Abschluss von Vergleichen gemäss Dispositiv VI des Beschlusses des Kantonsrates über die Zuständigkeit zur Verwendung rechtskräftig bewilligter Kredite decke. Die Kompetenzgrenze von Fr. 20 000 gemäss diesem Kantonsratsbeschluss wurde jedoch auf den 1. Januar 1987 auf Fr. 40 000 und auf den 1. Juli 1996 auf Fr. 400 000 angehoben. Die Grenze von Fr. 400 000 wurde später in § 47 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (FCV; LS 611.2) übernommen. Nach dieser heute geltenden Regelung entscheidet der Regierungsrat über die Führung eines Prozesses, wenn der Streitwert über Fr. 400 000 liegt, und über den Abschluss eines Vergleichs, wenn die Verpflichtung des Kantons über Fr. 400 000 liegt; in den übrigen Fällen entscheiden die Direktionen oder die Staatskanzlei.

Ungeachtet dieser Rechtsentwicklung hat die Finanzdirektion die Kompetenzgrenze von Fr. 20 000 gemäss RRB Nr. 3317/1984 bis heute weiter angewandt und Staatshaftungsbegehren jeweils dem Regierungsrat zur Beschlussfassung unterbreitet, wenn der Anerkennungs- oder Vergleichsbetrag Fr. 20 000 überstieg.

Richtigerweise sollte der Regierungsrat heute nur noch dann über den Abschluss von Vergleichen und die Anerkennung von Staatshaftungsbegehren entscheiden, wenn die Kompetenzgrenzen gemäss Finanzcontrollingverordnung überschritten sind. Diese sind gegenwärtig nicht einheitlich geregelt: Für Vergleiche, bei denen dem Begehren der Gegenseite nur teilweise entsprochen wird, legt die Sonderbestimmung von § 47 Abs. 1 lit. b FCV eine Grenze von Fr. 400 000 fest. Für die Anerkennung, bei der dem Begehren vollständig entsprochen wird, besteht hingegen keine solche Sonderbestimmung; es gelten dafür die allgemeinen Kompetenzgrenzen gemäss § 39 lit. a und b FCV, d. h. die Grenze von 1 Mio. Franken für einmalige Ausgaben und diejenige von Fr. 200 000 für jährlich wiederkehrende Ausgaben. Die künftige Praxis soll sich nach diesen bzw. nach künftig geltenden Grenzen der Finanzcontrollingverordnung richten.

Angesichts der langjährigen abweichenden Praxis drängt es sich aus Gründen der Rechtssicherheit auf, den inhaltlich überholten RRB Nr. 3317/1984 auch formell aufzuheben (Dispositiv I) und die Finanzdirektion ausdrücklich zu ermächtigen, im Rahmen ihrer Kompetenzen gemäss §§ 39 und 47 FCV Staatshaftungsbegehren anzuerkennen oder einen Vergleich darüber abzuschliessen (Dispositiv II, zweiter Teil).

Die Finanzdirektion ist entsprechend der bisherigen Praxis zu verpflichten, vor der Anerkennung eines Staatshaftungsbegehrens oder dem Abschluss eines Vergleichs Rücksprache mit der betroffenen Direktion oder dem betroffenen Gericht zu nehmen (Dispositiv III). Sie wird jeweils das Einvernehmen suchen. Bei Uneinigkeit ist das Begehren dem Regierungsrat zu unterbreiten.

c) Besondere Regelungen für einzelne Organisationseinheiten

Bei einzelnen Organisationseinheiten des Kantons kommt es wegen der Natur ihrer Tätigkeit (z. B. Massengeschäft) oder besonderen Haftungsregeln (z. B. Billigkeitshaftung nach §§ 56 f. Polizeigesetz vom 23. April 2007, PolG; LS 550.1) laufend zu einer grossen Zahl von Staatshaftungsfällen. Dabei handelt es sich meist um Bagatellfälle, die kaum rechtliche Fragen aufwerfen. Aus Gründen der Verfahrensökonomie sollen solche Fälle sinnvollerweise nicht von der Finanzdirektion bearbeitet werden, sondern direkt von der betreffenden Organisationseinheit, die dafür eher über die nötigen Mittel und das nötige Fachwissen verfügt.

Mit Verfügung der Finanzdirektion und der Sicherheitsdirektion vom 29. September 2011 wurde deshalb die Kantonspolizei ermächtigt, Haftpflichtfälle mit Sachschadenfolgen, bei denen die Schadenersatzpflicht des Staates klar ausgewiesen ist und deren Quantitativ Fr. 5000 (pro Fall) nicht übersteigt, ohne Rücksprache mit der Finanzdirektion zu erledigen.

gen. Ferner bestimmen die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren (Ziff. 17.5.3 WOSTA in der Fassung vom 1. Januar 2016), dass mittelbare Schäden Dritter bei Verfahrenshandlungen der Staatsanwaltschaft und der Polizei durch die Oberstaatsanwaltschaft beglichen werden, wenn das Schadenersatzbegehren auf höchstens Fr. 1000 lautet und es ausgewiesen ist. Diese Regelung, die im Grundsatz seit dem 1. September 2012 gilt, wurde in Absprache mit der Finanzdirektion getroffen.

Die Regelungen für die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft haben sich bewährt. Ähnliche Regelungen könnten daher (im Einvernehmen der Finanzdirektion mit der zuständigen Fachdirektion oder dem zuständigen Gericht) auch für andere Organisationseinheiten des Kantons getroffen werden. Die Finanzdirektion ist deshalb ausdrücklich zu ermächtigen, mit anderen Direktionen und mit Gerichten Vereinbarungen zu treffen, nach denen bestimmte Organisationseinheiten Staatshaftungsfälle bis zu einem Betrag von höchstens Fr. 5000 pro Fall selbstständig erledigen können (Dispositiv IV).

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Beschluss des Regierungsrates Nr. 3317/1984 wird aufgehoben.

II. Die Finanzdirektion wird ermächtigt, Staatshaftungsbegehren abzulehnen und im Rahmen ihrer Kompetenzen gemäss §§ 39 und 47 der Finanzcontrollingverordnung Staatshaftungsbegehren anzuerkennen oder einen Vergleich darüber abzuschliessen.

III. Die Finanzdirektion wird verpflichtet, vor der Anerkennung oder Ablehnung eines Staatshaftungsbegehrens oder dem Abschluss eines Vergleichs Rücksprache mit der betroffenen Direktion oder dem betroffenen Gericht zu nehmen.

IV. Können sich die Finanzdirektion und die betroffene Direktion nicht einigen, entscheidet der Regierungsrat.

V. Die Finanzdirektion wird ermächtigt, mit anderen Direktionen und Gerichten Vereinbarungen zu treffen, nach denen bestimmte Organisationseinheiten Staatshaftungsfälle bis zu einem Betrag von höchstens Fr. 5000 pro Fall selbstständig erledigen können.

VI. Mitteilung an die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli