

V. Verwaltungsrechtspflege

§ 20 VG: Rechtsnatur des Vorentscheides. Beim Bescheid der angegangenen Behörde handelt es sich nicht um einen Entscheid gemäss § 4 VRG, sondern lediglich um eine Parteierklärung. Eine Verwaltungsbeschwerde gegen den Bescheid der angegangenen Behörde ist demnach nicht zulässig.

Aus dem Sachverhalt:

XY erlitt an einem Mittelhandknochen der rechten Hand einen Bruch. Die in der Folge aufgetretenen Komplikationen führte XY auf eine unsachgemässe Behandlung im Kantonsspital Zug zurück und machte deshalb im Sinne des der zivilrechtlichen Forderungsklage vorausgehenden Vorverfahrens gemäss Verantwortlichkeitsgesetz bei der Justiz- und Polizeidirektion Schadenersatz und Genugtuungsansprüche gegen den Kanton geltend. Die Justiz- und Polizeidirektion bestritt das Vorliegen einer Verletzung der Sorgfaltspflicht durch das behandelnde Personal des Kantonsspital und damit einer Widerrechtlichkeit als primäre Haftungsvoraussetzung. Sie wies darauf hin, dass zum Entscheid über Ansprüche Geschädigter gegen den Staat die Zivilgerichte zuständig sind, und die Ansprüche verwirken, wenn sie nicht innert sechs Monaten seit ihrer Bestreitung mit Klage beim Kantonsgericht geltend gemacht werden. Ungeachtet dieses ausdrücklichen Hinweises focht XY diesen Bescheid der Justiz- und Polizeidirektion beim Regierungsrat mit Verwaltungsbeschwerde an und beantragte die Anerkennung der Schadenersatz- und Genugtuungsforderung.

Aus den Erwägungen:

1. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wird geltend gemacht, dass gemäss § 40 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) alle Entscheide mit Verwaltungsbeschwerde angefochten werden können, sofern die Weiterzugsmöglichkeit nicht durch besondere Vorschrift ausdrücklich ausgeschlossen sei. Das ist zutreffend. Geltend gemacht wird ferner, dass eine ausdrückliche Vorschrift über den Ausschluss der Verwaltungsbeschwerde gegen die Bestreitung von Ansprüchen aus Staatshaftung nicht bestehe. Auch das ist zutreffend. Unzutreffend ist aber die Behauptung, bei der Bestreitung von Schadenersatz- und Genugtuungsansprüchen gegen den Kanton durch die Justiz- und Polizeidirektion im Vorverfahren gemäss § 20 des Verantwortlichkeitsgesetzes handle es sich um einen Entscheid im Sinne des VRG. § 4 VRG definiert Entscheide als Anordnungen mit hoheitlicher Wirkung. Eine solche Anordnung stellt die Bestreitung einer Forderung nicht dar. Es liegt in der Natur der Sache, dass über Ansprüche gegen den Staat aus vermögensrechtlicher Verantwortlichkeit, d.h. (in Analogie zur Haftung des Geschäftsherrn gemäss Art. 55 OR und zur Haftung für Hilfspersonen gemäss

Art. 101 OR) aus Kausalhaftung für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung amtlicher Verrichtung durch Rechtsverletzung jemandem zugefügt hat, nicht die Verwaltung selber befinden darf. Die Verwaltung kann hier nicht Richter in eigener Sache sein und mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit entscheiden, dass sie dem Ansprecher nichts schuldet. Vielmehr stehen sich bei Forderungen aus unerlaubter Handlung Staat und Private als gleichgeordnete Parteien gegenüber, wobei die Justiz- und Polizeidirektion den Kanton zu vertreten hat und die geltend gemachten Ansprüche je nach ihrer Einschätzung der Rechtslage ganz oder teilweise anerkennen oder bestreiten kann. Die Bestreitung von Ansprüchen aus Staatshaftung durch die Justiz- und Polizeidirektion im Vorverfahren gemäss § 20 des Verantwortlichkeitsgesetzes hat also nicht den Charakter einer Verfügung im Sinne einer behördlichen Anordnung, sondern lediglich die Bedeutung eines negativen Bescheids, einer ablehnenden Stellungnahme oder Parteierklärung. Im Gegensatz zu der in der Beschwerde vertretenen Auffassung ist dieses Vorverfahren nicht an die Verfahrensvorschriften der §§ 12 ff VRG gebunden, wie sie für das ordentliche, in einen eigentlichen Verwaltungsentscheid ausmündende Verwaltungsverfahren gelten (Untersuchungsprinzip, förmliche Partei- und Zeugenbefragung, Beweiserhebung, rechtliches Gehör). Ja die Justiz- und Polizeidirektion ist zur Durchführung eines Vorverfahrens nicht einmal verpflichtet. Ein ablehnender Bescheid ist nicht Prozessvoraussetzung. Und die Nichtabgabe einer Stellungnahme würde keine Rechtsverweigerung darstellen. Das ergibt sich klar aus § 21 Verantwortlichkeitsgesetz, wonach Forderungsklage beim Kantonsgericht nicht nur erhoben werden kann, wenn die Justiz- und Polizeidirektion den Anspruch bestreitet, sondern auch dann, wenn die Justiz- und Polizeidirektion innert sechs Monaten seit Geltendmachung des Anspruchs dazu nicht Stellung genommen hat.

2. Da der Bescheid der Justiz- und Polizeidirektion vom 11. Januar 1995 (seine Bezeichnung als «Verfügung» ist unzutreffend) keinen Entscheid im Sinne des VRG darstellt, ist seine Anfechtung mittels Verwaltungsbeschwerde nicht möglich. Auf die Beschwerde kann deshalb nicht eingetreten werden. Zwar ist die Staatshaftung materiell öffentlichrechtlicher Natur. Formell handelt es sich bei Ansprüchen aus Staatshaftung aber nicht um Verwaltungssachen, die von den Verwaltungsbehörden und vom Verwaltungsgericht nach den Vorschriften des VRG zu beurteilen wären, sondern um Streitsachen, die der Gesetzgeber – das hat historische Gründe – nun einmal klar in den Zuständigkeitsbereich des Zivilrichters und ins Verfahren gemäss Zivilprozessrecht verwiesen hat (§ 18 Abs. 1 Verantwortlichkeitsgesetz). Zum Entscheid über die Ansprüche von XY sind deshalb auf dessen Klage hin die Zivilgerichte (Kantonsgericht und Obergericht) zuständig. Darauf hat denn auch – wie eingangs erwähnt – die Justiz- und Polizeidirektion ausdrücklich hingewiesen; desgleichen – entsprechend der Vorschrift von § 20 Abs. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes – auf die Tatsache, dass gemäss § 11 Abs. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes die Verwirkung des Anspruchs eintritt, wenn er

nicht innert sechs Monaten seit seiner Bestreitung beim Kantonsgericht eingeklagt wird. (Der ergänzende Hinweis, dass der Anspruch spätestens verwerke, wenn nicht innert Jahresfrist seit seiner Geltendmachung Klage erhoben werde, ist mangels gesetzlicher Grundlage unzutreffend.) Nachdem der Bescheid der Justiz- und Polizeidirektion am 12. Januar 1995 der Anwältin von XY zugegangen ist, begann die 6monatige Verwirkungsfrist am 13. Januar 1995 zu laufen.

3. Gemäss § 7 VRG sind die an eine unzuständige Instanz gerichteten Eingaben von Amtes wegen an die zuständige Behörde weiterzuleiten. Damit soll dem Versehen eines Rechtsuchenden möglichst unbürokratisch Rechnung getragen werden. Vorliegend handelt es sich jedoch nicht um ein Versehen. Denn die Anwältin des Beschwerdeführers vertritt entgegen dem im angefochtenen Bescheid aufgezeigten weiteren Vorgehen zur Geltendmachung der Forderung ausdrücklich den Rechtsstandpunkt, zum Entscheid über die Ansprüche des Beschwerdeführers sei im Verfahren der Verwaltungsbeschwerde der Regierungsrat zuständig. Bei dieser Sachlage kann die Beschwerde nicht einfach zur Behandlung als zivilrechtlicher Forderungsklage ans Kantonsgericht weitergeleitet werden. Vielmehr bedarf es eines förmlichen Nichteintretensbeschlusses.

(...)

(RRB, 21. Februar 1995)

§ 27 Verwaltungsrechtspflegegesetz

Unentgeltlicher Rechtsbeistand bei fristloser Auflösung des Arbeitsverhältnisses

I. Am ... Januar 199... stellte der Anwalt von X. ... das Gesuch, ihn für dieses Verfahren als unentgeltlichen Rechtsbeistand zu bestellen. Aufgrund der erheblichen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten, vor denen X. ... stehe und denen er offensichtlich nicht gewachsen sei, erscheine dies notwendig. Zudem sei X. ... nicht in der Lage, einen Kostenvorschuss zu bezahlen.

Gemäss § 27 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (BGS 162.1) kann einer Partei die unentgeltliche Rechtspflege gewährt werden, sofern ihr Begehren nicht aussichtslos erscheint und ihr die nötigen Mittel fehlen. Im Verfahren vor Verwaltungsgericht kann auf begründetes Gesuch mit der Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege die Bestellung eines Rechtsbeistandes verbunden werden (§ 27 Abs. 2 VRG).

Nach dem Wortlaut von § 27 Abs. 2 VRG kann ein unentgeltlicher Rechtsbeistand nur im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht bestellt werden. Gemäss der Rechtssprechung des Bundesgerichtes (BGE 117 Ia 277 ff.)