

**Botschaft
über eine Kompetenzzuweisung des Kantons Freiburg
an das Bundesgericht**

vom 6. Mai 1987

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung Botschaft und Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Kompetenzzuweisung des Kantons Freiburg an das Bundesgericht.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

6. Mai 1987

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Vizepräsident: Stich
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Nach Artikel 114^{bis} Absatz 4 der Bundesverfassung sind die Kantone mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, dem Bundesgericht zur Beurteilung zuzuweisen. Der Kanton Freiburg hat in seinem neuen Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger eine solche Kompetenzzuweisung vorgesehen und ersucht die Bundesversammlung um deren Genehmigung.

Botschaft

1 Ausgangslage

Am 16. September 1986 hat der Grosse Rat des Kantons Freiburg ein Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (Haftungsgesetz) angenommen. Innert Frist wurde kein Referendumsbegehren eingereicht. Das erwähnte Gesetz sieht in seinem Artikel 17 Absatz 2 die folgende Kompetenzzuweisung vor, die von der Bundesversammlung genehmigt werden muss:

Art. 17 Zuständigkeit

¹ Zur Beurteilung von Klagen, die sich auf dieses Gesetz stützen, ist der Zivilgerichtshof des Kantonsgerichtes zuständig.

² Die Klagen Dritter gegen den Staat wegen einer Schädigung durch ein Mitglied des Grossen Rates, des Staatsrates oder des Kantonsgerichtes sowie die Klagen des Staates gegen die Mitglieder dieser Behörden fallen jedoch in die Zuständigkeit des Bundesgerichtes.

Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat am 18. November 1986 um die Genehmigung dieser Vorschrift ersucht.

2 Stellungnahme des Bundesgerichtes

Das Bundesgericht, dem der Gesetzesentwurf am 31. Oktober 1985 unterbreitet wurde, hat gegen die Kompetenzzuweisung nichts einzuwenden.

3 Würdigung

Das Bundesgericht als Verwaltungsgericht hat grundsätzlich die Aufgabe, die Anwendung des Bundesverwaltungsrechts durch eidgenössische und kantonale Instanzen zu überprüfen (Art. 114^{bis} Abs. 1 BV; Art. 104, Bst. a OG), während die Anwendung des kantonalen Verwaltungsrechts grundsätzlich Aufgabe der kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden ist. Diese Aufgabenteilung entspricht der Aufteilung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen, wie sie in der Bundesverfassung vorgesehen ist; sie ist ein Ausfluss des föderalistischen Aufbaus unseres Landes (André Grisel, *Droit administratif suisse*, 2. A. S. 1003). Eine Ausnahme bildet die Prüfung der auf kantonalem Recht beruhenden Verfügungen und Verwaltungsentscheide auf ihre Verfassungsmässigkeit durch das Bundesgericht im Rahmen der ihm nach Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 der Bundesverfassung zugewiesenen Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. Kap. IV Ziff. 8 der Botschaft vom 29. Sept. 1965 über den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit im Bunde; BBl 1965 II 1288).

Eine weitere Ausnahme sieht Artikel 114^{bis} Absatz 4 der Bundesverfassung vor, wonach die Kantone mit Genehmigung der Bundesversammlung befugt sind, Administrativstreitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, dem Eidgenössischen Verwaltungsgericht zuzuweisen. Ihrem Ausnahmecharakter entsprechend, ist

diese Bestimmung mit Zurückhaltung anzuwenden. Für die Kompetenzzuweisung muss ein genügendes Bedürfnis bestehen; deshalb bedarf sie der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Sie kann namentlich dann als gerechtfertigt erscheinen, wenn besondere Gründe gegen die Zuweisung gewisser Streitigkeiten an eine kantonale Behörde sprechen, so beispielsweise, wenn Magistratspersonen in den Streit verwickelt sind und die kantonale Behörde dann gewissermassen in eigener Sache entscheiden müsste.

Das Bedürfnis, sämtliche Haftungsstreitigkeiten, in die oberste kantonale Behörden und ihre Mitglieder verwickelt sind, vom Bundesgericht beurteilen zu lassen, ist in der bisherigen Praxis stets als ausreichend für eine Kompetenzzuweisung nach Artikel 114^{bis} Absatz 4 der Bundesverfassung betrachtet worden. Das gilt auch für streitige Regressansprüche des Staates gegen einzelne Mitglieder kantonalen Gerichte (vgl. namentlich die Botschaft vom 23. April 1986 über Kompetenzzuweisungen des Kantons Schaffhausen an das Bundesgericht [BB1 1986 II 237] oder die Botschaft vom 23. April 1980 über Kompetenzzuweisungen der Kantone Zug, Thurgau und Wallis an das Bundesgericht [BB1 1980 II 429 ff.] oder die Botschaft vom 19. Januar 1972 über Kompetenzzuweisungen durch die Kantone Luzern und Nidwalden [BB1 1972 524 ff.]). Mit dieser Kompetenzzuweisung an das Bundesgericht soll verhindert werden, dass das obere kantonale Gericht einerseits gewissermassen in eigener Sache sowie andererseits über Regress- oder Schadenersatzbegehren gegen seine Mitglieder entscheiden müsste.

4 Verfahren des Bundesgerichtes

41 Vorbemerkungen

Nach Artikel 121 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG; SR 173.110) werden kantonale verwaltungsrechtliche Streitigkeiten, die dem Bundesgericht in Anwendung von Artikel 114^{bis} Absatz 4 der Bundesverfassung zugewiesen werden, in dem für das Bundesgericht als Beschwerde- oder einzige Instanz der Verwaltungsrechtspflege vorgesehenen Verfahren beurteilt (Art. 97–121 OG), soweit die Bundesversammlung nicht anders beschliesst.

Der Kanton Freiburg hat vorgesehen, auf Fälle, die vom Bundesgericht zu beurteilen sind, die Artikel 20–26 des Haftungsgesetzes anwendbar zu erklären (Art. 18 Abs. 2 Haftungsgesetz). Diese Bestimmungen lauten folgendermassen:

Art. 18 Verfahren im allgemeinen

¹ Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, untersteht das Verfahren vor dem Zivilgerichtshof den Bestimmungen der Zivilprozessordnung.

² Das Verfahren vor dem Bundesgericht wird durch Bundesrecht geregelt. Die Artikel 20 bis 26 dieses Gesetzes finden jedoch Anwendung.

Art. 20 Klage des Dritten a) Vorverfahren

¹ Vor der Einreichung einer Klage gegen das Gemeinwesen muss der Geschädigte seine Ansprüche bei folgendem Organ schriftlich geltend machen:

- a) beim Staatsrat für Ansprüche gegen den Staat;
- b) beim Gemeinderat oder beim Vorstand des Gemeindeverbandes für Ansprüche gegen die Gemeinde oder gegen den Gemeindeverband;
- c) beim vollziehenden Organ einer andern öffentlich-rechtlichen Körperschaft für Ansprüche gegen diese;
- d) beim obersten Organ einer öffentlich-rechtlichen Anstalt für Ansprüche gegen diese.

² Das angegangene Organ hat innerhalb sechs Monaten seit dem Tag, an welchem der Geschädigte seinen Anspruch geltend gemacht hat, schriftlich zum Anspruch Stellung zu nehmen. Diese Frist kann durch ausdrückliche Vereinbarung unter den Beteiligten verlängert werden.

³ Bestreitet das Organ den Anspruch ganz oder teilweise, so muss es den Geschädigten auf die Frist zur Klageeinreichung und auf die zuständige Behörde hinweisen.

Art. 21 b) Klageeinreichung

¹ Hat das angegangene Organ den Anspruch bestritten oder innert der Frist des Artikels 20 Absatz 2 nicht dazu Stellung genommen, so kann beim Gericht Klage eingereicht werden.

² Es findet kein vorgängiger Versöhnungsversuch vor dem Friedensrichter statt.

Art. 22 c) Überprüfung der Rechtmässigkeit

Die Rechtmässigkeit einer Verfügung oder eines Urteils kann in einem Verantwortlichkeitsverfahren nicht mehr überprüft werden, wenn eine Rekursinstanz endgültig über die Verfügung oder das Urteil entschieden hat.

Art. 23 d) Benachrichtigung und Intervention des Amtsträgers

¹ Das Gemeinwesen benachrichtigt den Amtsträger schriftlich, sobald ein Geschädigter einen Anspruch geltend gemacht hat und sodann sobald gegebenenfalls eine Klage eingereicht worden ist.

² Der Amtsträger hat das Recht, im Prozess des Geschädigten gegen das Gemeinwesen als Interventient aufzutreten.

Art. 24 Verwirkung

a) Anspruch des Dritten

¹ Die Haftung des Gemeinwesens erlischt, wenn der Geschädigte seinen Anspruch ihm gegenüber nicht innerhalb folgender Fristen geltend macht:

- a) innerhalb eines Jahres seit dem Tag, an dem er Kenntnis vom Schaden und vom entschädigungspflichtigen Gemeinwesen erlangt hat;
- b) spätestens aber innerhalb zehn Jahren seit dem Tag des schädigenden Ereignisses.

² Bestreitet das Gemeinwesen den Anspruch ganz oder teilweise, so muss der Geschädigte bei Verwirkungsfolge innerhalb sechs Monaten seit der Mitteilung der Anspruchsbestreitung Klage einreichen. Solange das Gemeinwesen nicht Stellung genommen hat, beginnt kein Fristenlauf.

Art. 25 b) Anspruch des Gemeinwesens

Der Anspruch des Gemeinwesens erlischt:

- a) bei direktem Schaden (Art. 10) mit Ablauf eines Jahres seit dem Tag, an dem das gemäss den Artikeln 13 und 14 zuständige Organ vom Schaden und von dessen Verursacher Kenntnis erlangt hat, jedenfalls aber mit Ablauf von zehn Jahren seit dem Tag der schädigenden Handlung des Amtsträgers;
- b) bei indirektem Schaden (Art. 11) mit Ablauf eines Jahres seit dem Tag, an dem das Gemeinwesen seine Entschädigungspflicht anerkannt hat

oder rechtskräftig zur Entschädigungsleistung verurteilt worden ist, jedenfalls aber mit Ablauf von zehn Jahren seit dem Tag der schädigenden Handlung des Amtsträgers.

Art. 26 c) Ruhen der Fristen

Die in den Artikeln 24 und 25 vorgesehenen Fristen ruhen während der Dauer eines auf Grund desselben Sachverhalts durchgeführten Straf- oder Disziplinarverfahrens.

42 Stellungnahme des Bundesgerichtes

Das Bundesgericht, das eingeladen worden war, sich auch zu dieser Frage zu äussern, befand, dass die meisten dieser Bestimmungen sich entweder aus dem materiellen Recht ergeben (Art. 22 und 24–26 Haftungsgesetz) oder aber nicht das Verfahren vor dem Bundesgericht betreffen (Art. 20 und 21 Abs. 1 Haftungsgesetz). Überdies hat es präzisiert, dass die Vorschrift des Artikels 21 Absatz 2 des Haftungsgesetzes, wonach ein Versöhnungsversuch nicht stattfindet, den Grundsätzen der Gerichtsorganisation des Bundes entspricht. So kam das Bundesgericht zum Schluss, dass einzig Artikel 23 des Haftungsgesetzes vom Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (Art. 120 OG) abweicht. Es vertrat indessen die Ansicht, dass diese Abweichung dem Konzept des erwähnten Bundesgesetzes nicht widerspricht und sich überdies angesichts der rechtlichen Beziehungen, die das Gemeinwesen mit seinen Amtsträgern verbindet, rechtfertigt (Stellungnahme des Bundesgerichtes vom 12. Dez. 1985).

43 Würdigung

In Verwaltungsangelegenheiten sieht das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege bezüglich des Verfahrens vor dem Bundesgericht vor, dass das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz oder als einzige Instanz entscheidet. Im letzteren Falle bestimmt Artikel 120 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, dass die Artikel 3–85 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess (BZP; SR 273) analog anwendbar sind. Keines der beiden Gesetze regelt das einleitende Vorverfahren vor der Instanz, die vor dem Bundesgericht mit der Sache befasst ist. Insofern als die Artikel 20 und 21 Absatz 1 des Haftungsgesetzes die Bedingungen eines Vorverfahrens vor der zuständigen kantonalen Behörde regeln, weichen sie demnach nicht vom Bundesrecht ab. Ganz im Gegenteil kann mit der Einführung eines solchen Vorverfahrens bestimmt vermieden werden, dass gewisse Fälle unnötigerweise dem Bundesgericht unterbreitet werden; unter diesem Aspekt kann es als geeignete Massnahme zur Entlastung des Bundesgerichtes betrachtet werden, ohne dass deswegen die Rechte der Betroffenen berührt würden.

Mit dem Verzicht auf ein Versöhnungsverfahren werden auch die Grundsätze des Verfahrensrechts des Bundes respektiert (Art. 120 OG und 19 ff. BZP).

Artikel 22 des Haftungsgesetzes entspricht dem Grundsatz nach Artikel 12 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behörde-mitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.32). Die erwähnten

beiden Bestimmungen gehören nicht zum eigentlichen Verfahren gemäss Artikel 121 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, obwohl sie von der formellen Rechtskraft von Verfügungen und Urteilen von Verwaltungs- und Gerichtsbehörden handeln. Vielmehr bieten sie eine Grundlage, die Verantwortlichkeit des Gemeinwesens für sein Rechtshandeln auszuschliessen (vgl. dazu *Moritz Kuhn*, Die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, 1971, S. 283 ff.; *Peter Saladin*, Verwaltungsprozessrecht und materielles Verwaltungsrecht; ZSR NF 94 II S. 307 ff.). Jedenfalls wird diese Frage durch die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts des Bundes nicht gelöst, so dass Artikel 22 des Haftungsgesetzes nicht vom Grundsatz des Artikels 121 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege abweicht. Zu diesem Schluss kam auch das Bundesgericht in seiner Stellungnahme vom 2. Dezember 1985.

Artikel 23 des Haftungsgesetzes regelt die Benachrichtigung und die Intervention eines Amtsträgers, wenn ein Dritter einen Anspruch geltend macht. Gemäss Artikel 120 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege bestimmen sich Intervention und Streitverkündung nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess (Art. 15 und 16 BZP). Ohne wirklich von diesen Normen des Bundesrechts abzuweichen, ordnet Artikel 23 des Haftungsgesetzes in seinem ersten Absatz an, dass das Gemeinwesen *verpflichtet ist, den Amtsträger zu benachrichtigen*, der eine Handlung vorgenommen hat, die die Klage eines Geschädigten nach sich zieht. Der zweite Absatz sieht ausdrücklich vor, dass der Amtsträger *ein Recht hat*, als Intervenient aufzutreten. Er muss zur Intervention zugelassen werden, ohne dass er ein rechtliches Interesse glaubhaft machen müsste (Botschaft des Staatsrates des Kantons Freiburg vom 11. März 1986 zum Haftungsgesetz, S. 29, zu 23, Ziff. 2). Betrachtet man die Beziehung zwischen Amtsträger und Gemeinwesen, so erscheinen diese beiden Präzisierungen als gerechtfertigt. Denn gerade einem Gemeinwesen eröffnet sich unter Umständen die Möglichkeit eines Rückgriffes auf den Amtsträger, der vorsätzlich oder fahrlässig seine Amtspflichten verletzt hat (Art. 11 Haftungsgesetz). Insofern, als der Amtsträger mit einer solchen Inanspruchnahme rechnen muss, soll er in die Lage versetzt werden, seine Interessen frühzeitig geltend zu machen.

Die Artikel 24–26 des Haftungsgesetzes regeln die Fristen, an die sich Dritte und Gemeinwesen bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche zu halten haben. Dabei handelt es sich um Verwirkungs- und nicht um Verjährungsfristen. Ausser dem in Artikel 26 geregelten Fall können sie nicht stillstehen oder unterbrochen werden. Die Regelung der Verwirkung gehört nicht zum Verfahrensrecht im engeren Sinne und wird in den Verfassungsgesetzen des Bundes nicht erwähnt. In diesem Sinne weichen also die Artikel 24–26 des Haftungsgesetzes nicht vom Grundsatz des Artikels 121 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege ab.

5 **Verfassungsmässigkeit**

Der Beschluss stützt sich auf Artikel 114^{bis} Absatz 4 der Bundesverfassung. Die Genehmigung hat nicht allgemeinverbindlichen Charakter. Sie ist in der Form des einfachen, nicht dem Referendum unterstellten Bundesbeschlusses zu erteilen (Art. 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes; SR 171.11).

1925

**Bundesbeschluss
über die Genehmigung einer Kompetenzzuweisung
des Kantons Freiburg an das Bundesgericht**

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 114^{bis} Absatz 4 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Mai 1987¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Der Artikel 17 Absatz 2 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger wird genehmigt.

² Das Bundesgericht beurteilt entsprechende Streitigkeiten im Verfahren der verwaltungsrechtlichen Klage. Die Artikel 20–26 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger sind anwendbar.

Art. 2

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

1925

¹⁾ BBl 1987 II 829

Botschaft über eine Kompetenzzuweisung des Kantons Freiburg an das Bundesgericht vom 6. Mai 1987

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1987 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 2 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 23 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 87.037 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 16.06.1987 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 829-837 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 050 393 |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.