

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2018 124

Entscheid vom 28. November 2018

Besetzung

Dr.iur. Vital Zehnder, Vizepräsident
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin
Monica Huber-Landolt, Richterin
lic.iur. Josef Mathis, Gerichtsschreiber

Parteien

A. _____,
Klägerin,
vertreten durch B. _____,

gegen

Gemeinde Feusisberg, handelnd durch den Gemeinderat
Feusisberg,
Beklagte,

Gegenstand

Staatshaftung (Vormundchaftswesen)

Sachverhalt:

A. A._____ reichte am 30. April 2018 bei der Gemeindeverwaltung Wollerau eine Verantwortlichkeitsklage ein. Diese gründet darauf, dass ihr damaliger Vormund im Jahre 2011 die Einwilligung zum Bau einer Stützmauer auf ihrem Grundstück gegeben habe, damit auf der Nachbarparzelle Bauten erstellt werden können. Die Einwilligung sei an die Forderung geknüpft gewesen, dass sie resp. ihre Liegenschaft im Gegenzug einen Parkplatz auf dem erwähnten Bau-Areal erhalte, was vom Bauherrn mündlich zugesichert worden sei. Nun zeige sich, dass diese Dienstbarkeit nie errichtet worden sei und dass der Vormund für dieses Geschäft auch nicht die gesetzlich vorgeschriebene Zustimmung der Vormundschaftsbehörde eingeholt habe. Das zwischenzeitlich verkaufte Grundstück verfüge noch heute nicht über den zugesicherten Parkplatz, der Bauherr weigere sich heute, diesen zu errichten, womit ihr durch die fehlerhafte Tätigkeit des Vormundes ein Schaden erwachsen sei.

Die Eingabe wurde von der Gemeinde Wollerau am 7. Mai 2018 an die Gemeindeverwaltung Feusisberg überwiesen, da sich aus dem Sachverhalt ergebe, dass die betroffene Liegenschaft auf dem Gebiet der Gemeinde Feusisberg liege. Mit Schreiben vom 18. Juli 2018 stellt die Gemeinde Feusisberg die Eingabe vom 30. April 2018 dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz zu. A._____ mache Ansprüche aus Staatshaftung geltend; entsprechende Klagen seien vom Verwaltungsgericht zu beurteilen.

B. Am 20. Juli 2018 bestätigte das Verwaltungsgericht A._____ und der Gemeinde Feusisberg den Eingang der Klage. Allerdings gehe aus dieser nicht hervor, dass ein Vorverfahren gemäss § 68 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRP; SRSZ 234.110) vom 6. Juni 1974 durchgeführt worden sei. Andererseits sei die Eingabe an die Gemeinde gerichtet gewesen und sie enthalte noch keine eigentliche Klage, weshalb die Eingabe als Einleitung des Vorverfahrens qualifiziert werden könne. Entsprechend wurde das Verfahren einstweilen bis 30. November 2018 sistiert, damit das mit Schreiben vom 30. April 2018 eingeleitete Klagevorverfahren durchgeführt werden könne.

C. Am 10. August 2018 ersuchte die Gemeinde Feusisberg A._____ um Auskunft hinsichtlich verschiedener verfahrensrelevanter Punkte. In der Folge reichte A._____ der Gemeinde am 20. September 2018 eine auf ihren Sohn ausgestellte Vollmacht ein. Dieser substantiierte am 8. Oktober 2018 gegenüber der Gemeinde die Art und den Umfang des Schadens.

D. Mit Schreiben vom 12. Oktober 2018 erklärte die Gemeinde Feusisberg gegenüber dem Verwaltungsgericht ihre Unmöglichkeit, das Klagevorverfahren rechtens durchzuführen. Bezüglich der von A._____ anhängig gemachten Haftungsklage fehle ihr die Passivlegitimation. Gemäss Art. 454 Abs. 3 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210) vom 10. Dezember 1907 hafte der Kanton demjenigen, der im Rahmen der behördlichen Massnahmen des Erwachsenenschutzes durch widerrechtliches Handeln oder Unterlassen geschädigt worden sei.

E. Am 22. Oktober 2018 führte der instruierende Verwaltungsrichter einen Meinungsaustausch mit dem Kantonsgericht des Kantons Schwyz, dem Rechts- und Beschwerdedienst sowie dem Departement des Innern durch betreffend anwendbares materielles und prozessuales Recht bei Haftungsklagen im Erwachsenenschutzrecht. Das Kantonsgericht reichte seine Stellungnahme am 5. November 2018 ein, der Rechts- und Beschwerdedienst am 12. November 2018. Dieser schloss sich auch das Departement des Innern an.

F. Mit Verfügung vom 13. November 2018 hob der instruierende Verwaltungsrichter die Sistierung auf. Es sei davon auszugehen, dass das Verwaltungsgericht infolge sachlicher Unzuständigkeit auf die Klage nicht eintreten und sie an das zuständige Zivilgericht überweisen werde. Den Parteien wurde die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Vor Erlass eines Entscheides prüft das Verwaltungsgericht von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Es prüft u.a. die Zuständigkeit, die Rechtsmittelbefugnis, die Zulässigkeit des Rechtsmittels, die frist- und formgerechte Geltendmachung des Rechtsanspruches sowie die Rechtshängigkeit oder das Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides in der gleichen Sache. Dies gilt für das Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren wie auch das verwaltungsgerichtliche Klageverfahren (vgl. § 70 i.V.m. § 27 Abs. 1 lit. a, d, e, f, g VRP. Ist eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, trifft das Gericht einen Nichteintretensentscheid (§ 27 Abs. 2 VRP).

2.1 Die Klägerin macht gegenüber der Beklagten einen Schaden geltend infolge widerrechtlicher Handlung und Untätigkeit ihres damaligen Vormundes und sie fordert Ersatz (vgl. Ingress Bst. A). Mithin macht die Klägerin Schadenersatz aus behördlicher Massnahme des Erwachsenenschutzrechtes geltend.

2.2 Mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht vom 19. Dezember 2008 wurde die Verantwortlichkeit in Art. 454 ZGB neu geregelt. Diese Bestimmung gilt ab Inkrafttreten des neuen Erwachsenenschutzrechtes (Art. 14 Abs. 1 SchIT ZGB), d.h. ab dem 1. Januar 2013 (AS 2011 767). Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Nicht-Rückwirkung (Art. 1 SchIT ZGB) bedeutet dies, dass für Haftungsfragen, die sich vor Inkrafttreten des neuen Erwachsenenschutzrechtes verwirklicht haben, das damals geltende Recht zur Anwendung gelangt. Ist ein schädigendes Ereignis vor dem 1. Januar 2013 eingetreten und abgeschlossen, so bestimmt sich die Haftung - unabhängig des Zeitpunktes der Geltendmachung des Anspruches - nach bisherigem Recht (aArt. 426 ff. ZGB). Wenn das schädigende Verhalten zwar unter altem Recht begonnen hat, sich aber unter dem neuen Recht fortsetzt, dann kommt das neue Recht zur Anwendung (vgl. BSK Erw.Schutz-Reusser, Art. 14 SchIT N 37 ff.).

2.3 Gemäss neuem Recht Art. 454 Abs. 1 ZGB hat Anspruch auf Schadenersatz und, sofern die Schwere der Verletzung es rechtfertigt, auf Genugtuung, wer im Rahmen der behördlichen Massnahmen des Erwachsenenschutzes durch widerrechtliches Handeln oder Unterlassen verletzt wird. Haftbar ist der Kanton; gegen die Person, die den Schaden verursacht hat, steht der geschädigten Person kein Ersatzanspruch zu (Art. 454 Abs. 3 ZGB).

Nach aArt. 426 ZGB hatten der Vormund und die Mitglieder der vormundschaftlichen Behörden bei der Ausübung ihres Amtes die Regeln einer sorgfältigen Verwaltung zu beobachten und sie hafteten für den Schaden, den sie absichtlich oder fahrlässig verschuldet haben. Wurde der Schaden durch den Vormund oder die Mitglieder der vormundschaftlichen Behörden nicht gedeckt, so haftete für den Ausfall der Kanton (aArt. 427 Abs. 1 ZGB). Gestützt auf die Kompetenzdelegation aArt. 427 Abs. 2 ZGB hatte der Kanton in a§ 36 EGZZGB festgelegt, dass für einen Ausfall zunächst die beteiligte Gemeinde und erst nach dieser der Kanton haftet.

2.4 Das Verwaltungsgericht beurteilt als einzige Instanz unter anderem Streitigkeiten über öffentlich-rechtliche Entschädigungsansprüche gegenüber Gemeinwesen, andern Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, sofern eine Entschädigungspflicht durch Rechtssatz vorgeschrieben ist (§ 67 Abs. 1 lit. c VRP), sowie andere Streitigkeiten, für welche eine besondere Vorschrift die verwaltungsgerichtliche Klage vorsieht (§ 67 Abs. 1 lit. g VRP).

Besondere Vorschriften, welche eine andere Behörde als zuständig bezeichnen, bleiben vorbehalten (§ 67 Abs. 2 Satz 1 VRP). Die bis Ende Januar 2018 gültige Fassung von § 67 Abs. 2 Satz 2 VRP normierte dabei explizit, dass Haftungs-

klagen gegen den Kanton im Sinne von Art. 46 ZGB, aArt. 429a ZGB (FFE), Art. 955 ZGB sowie Art. 5 SchKG nicht im Klageverfahren durch das Verwaltungsgericht, sondern durch Zivilgerichte zu beurteilen waren. Nicht von der Ausnahme ergriffen waren somit Haftungsklagen nach aArt. 426ff. ZGB (ausser aArt. 429a ZGB). Gestützt auf a§ 36 EGzZGB i.V.m. § 67 Abs. 1 lit. c VRP war ein Haftungsanspruch aufgrund eines durch den Vormund rechtswidrig verursachten (und nicht vollständig gedeckten) Schadens gegen die Gemeinde im Klageverfahren vor Verwaltungsgericht geltend zu machen (vgl. aber auch EGV-SZ 1997 33 Erw. 2.4, wo auf die Problematik der Aufspaltung der Zuständigkeit hingewiesen wurde; vgl. auch VGE III 2012 173 vom 25.9.2013 Erw. 1.1).

2.5.1 Aufgrund des neuen Erwachsenenschutzrechtes, wonach neu (für Schädigungen seit dem 1.1.2013; vgl. oben Ziff. 2.1) gemäss Art. 454 ZGB generell der Kanton haftet, wurde § 67 Abs. 2 VRP dahingehend geändert, dass sämtliche Haftungsklagen aus dem Erwachsenenschutzrecht durch Zivilgerichte zu beurteilen sind. Diese Neuerung drängte sich auf, weil die Haftung des Kantons dem nominellen Zivilrecht zuzurechnen ist und der Kanton als letzte kantonale Instanz ein oberes kantonales Gericht einzusetzen hatte, das als Rechtsmittelinstanz entscheidet (vgl. Art. 75 Abs. 2 Bundesgesetz über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005; RRB Nr. 473 vom 20.6.2017 S. 32; August Mächler, in EGV-SZ 2010 S. 224; vgl. RRB 351/2009 vom 31.3.2009; Justizverordnung, Bericht und Vorlage an den KR, S. 35). Dies war mit einer verwaltungsgerichtlichen Klage vor Verwaltungsgericht nicht gewährleistet.

2.5.2 § 67 Abs. 2 VRP in der neuen Fassung ist als neue verfahrensrechtliche Vorschrift zu lesen. Gemäss dem intertemporalrechtlichen Grundsatz, wonach neue Verfahrensvorschriften grundsätzlich sofort und uneingeschränkt anzuwenden sind, wenn die Kontinuität des materiellen Rechts dadurch nicht gefährdet wird und Übergangsbestimmungen nicht ausdrücklich etwas anderes vorsehen (Urteil BGer 8C_649/2017 vom 4.1.2018 Erw. 4.4; BGE 129 V 113 Erw. 2.2), gilt sie insbesondere auch für Haftungsklagen nach aArt. 426 ff. ZGB. Dabei kann es keine Rolle spielen, dass diese Klagen nicht gegen den Kanton, sondern - zumindest was eine Ausfallhaftung anbelangt (vgl. Erw. 2.3) - gegen die Gemeinde zu richten sind (vgl. a§ 36 EGzZGB). Denn unabhängig davon, ob die Haftungsklage nach aArt. 426 ZGB gegen die Gemeinde oder nach Art. 454 ZGB gegen den Kanton gerichtet wird, handelt es sich immer um eine Zivilrechtsstreitigkeit, auf die das Zivilprozessrecht Anwendung findet, namentlich der doppelte Instanzenzug gewährleistet sein muss (vgl. diesbezüglich schon die altrechtliche Bestimmung, wonach die Klage aus der Verantwortlichkeit nach aArt. 426 ff. ZGB

nicht von der vorgängigen Prüfung durch eine Verwaltungsbehörde abhängig gemacht werden durfte [aArt. 430 Abs. 2 ZGB], was insbesondere auch ein Vorverfahren nach § 68 VRP ausschloss; Mattmann, Die Verantwortlichkeit bei der fürsorglichen Freiheitsentziehung, Freiburg 1988, S. 215).

2.5.3 Art. 75 Abs. 2 BGG lässt Ausnahmen vom doppelten Instanzenzug ausdrücklich zu, u.a. da, wo das Bundesrecht eine einzige kantonale Instanz vorsieht. So ist etwa das Verwaltungsgericht einzige kantonale Instanz für (zivilrechtliche) Streitigkeiten aus Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung nach KVG (vgl. Art. 7 Schweizerische Zivilprozessordnung [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272] vom 19.12.2008 i.V.m. § 24 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung [EGzKVG; SRSZ 361.100] vom 19.9.2007). Im Bereich der Verantwortlichkeit aus Erwachsenenschutzrecht besteht keine Ausnahmeregelung, weshalb der bundesrechtlich verlangte doppelte Instanzenzug beachtlich ist (vgl. Art. 5 ff. ZPO; Art. 454 ff. ZGB).

2.5.4 Dass für Haftungsklagen aus Erwachsenenschutzrecht die Zivilgerichte zuständig sind, selbst wenn sich im Einzelfall die Haftung nach aArt. 426 ff. ZGB richtet, hat im Grundsatz der durchgeführte Meinungsaustausch bestätigt (Ingress Bst. E).

3.1 Bei der durch die Klägerin anhängig gemachten Verantwortlichkeitsklage handelt es sich um eine Haftungsklage aus Erwachsenenschutzrecht (resp. Vormundschaftsrecht). Mithin handelt es sich um eine Zivilrechtsstreitigkeit, die in Anwendung des Zivilprozessrechts vor den Zivilgerichten auszutragen ist. Die Kantone haben dabei einen doppelten Instanzenzug zu gewährleisten.

3.2 Soweit es sich um eine Haftungsklage gegen den Kanton im Sinne von Art. 454 ZGB handelt, ergibt sich die Zuständigkeit der Zivilgerichte unmittelbar aus § 67 Abs. 2 VRP. Sollte sich weisen, dass sich der geltend gemachte Schaden nicht vor 2013 verwirklicht hat, sondern das schädigende Verhalten zwar unter altem Recht begonnen hat, sich aber unter dem neuen Recht fortsetzt(e), dann kommt das neue Recht zur Anwendung (Art. 454 ZGB) und die Zuständigkeit der Zivilgerichte stünde ohne Weiteres fest.

3.3 Auch wenn das schädigende Ereignis vor dem 1. Januar 2013 eingetreten ist sowie abgeschlossen wurde und sich die Haftung damit nach altem Recht (aArt. 426 ff. ZGB) bestimmt, handelt es sich gleichwohl um eine Zivilrechtsstreitigkeit in der Zuständigkeit der Zivilgerichte. Die neue Verfahrensvorschrift für Haftungsklagen aus dem Erwachsenenschutzrecht (§ 67 Abs. 2 VRP) gilt auf-

grund der intertemporalrechtlichen Grundsätze ebenso für Haftungsklagen, die noch nach altrechtlichem materiellen Vormundschaftsrecht zu beurteilen sind.

3.4 Damit steht fest, dass das Verwaltungsgericht für die von der Klägerin eingereichte Haftungsklage nicht zuständig ist. Die Klage ist gestützt auf § 10 Abs. 2 VRP an die zuständige Instanz weiterzuleiten. Nachdem sich die Klage gegen die Gemeinde Feusisberg richtet, ist das Bezirksgericht Höfe als erstinstanzliches Zivilgericht zuständig.

3.5 Mit der Klärung der Zuständigkeitsfrage sind keine weiteren strittigen Punkte beantwortet. Namentlich ist weiterhin offen, ob der Sohn der Klägerin diese vertreten kann (die verbeiständete Mutter dem Sohn eine entsprechende Vollmacht erteilen konnte), sich die Klage zu Recht gegen die Gemeinde richtet und ob die Forderung verjährt ist. Diese - und die weiteren - Rechtsfragen sind durch das zuständige Zivilgericht zu beurteilen.

3.6 Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird verzichtet; Anspruch auf eine Parteientschädigung besteht nicht.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Auf die Klage wird wegen sachlicher Unzuständigkeit nicht eingetreten. Sie wird nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides an das Bezirksgericht Höfe weitergeleitet.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).
Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).
4. Zustellung an:
 - den Vertreter der Klägerin (R)
 - die Gemeinde Feusisberg (R)
 - das Bezirksgericht Höfe (A; unter Nachreichung der Akten nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides).

Schwyz, 28. November 2018

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vizepräsident:

Der Gerichtsschreiber:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 10. Dezember 2018