Kantonsgericht
Basel-Landschaft

Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht

vom 7. September 2016 (820 15 278)

Staatshaftung

Instanzenzug bei medizinischer Staatshaftung

Besetzung	Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus Ruckstuhl, Markus Clausen, Christian Haidlauf, Beat Walther, Gerichtsschreiber Stefan Suter
Beteiligte	**A.____**, Kläger, vertreten durch Markus Schmid, Rechtsanwalt gegen **Kantonsspital Baselland**, Mühlemattstrasse 24, 4410 Liestal, Beklagter 1 **Kanton Basel-Landschaft**, 4410 Liestal, Beklagter 2, vertreten durch Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft, Bahnhofstrasse 5, Postfach, 4410 Liestal
Betreff	Haftung aus fehlerhafter medizinischer Behandlung

A. A.____, vertreten durch Markus Schmid, Rechtsanwalt, erhob mit Eingabe vom 25. September 2015 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Klage gegen das Kantonsspital Baselland (Beklagter 1) und den Kanton Basel-Landschaft (Beklagter 2). Er beantragt, die Beklagten seien in solidarischer Verbindung zu verpflichten, dem Kläger Fr. 190'000.-- zuzüglich Zins zu 5 % seit dem 1. Januar 2011 zu bezahlen. Dies habe unter o/e-Kostenfolge in solidarischer Verbindung zu Lasten der Beklagten zu geschehen. Der Kläger macht einen Haftpflichtanspruch aus einem medizinischen Behandlungsverhältnis geltend, wobei er für die wegen ärztlicher Sorgfaltspflichtverletzung sowie Verletzung der ärztlichen Aufklärungspflicht erlittene materielle und immaterielle Unbill von den Beklagten Schadenersatz und Genugtuung fordert. Hintergrund der Forderung ist eine am 21. Dezember 2009 in der Klinik B.____ am damaligen Kantonsspital C.____ durchgeführte Operation. Der Kläger behauptet, während der Operation, über deren Risiken er im Vorfeld nicht sachgerecht aufgeklärt worden sei, aufgrund sorgfaltswidriger Lagerung eine bleibende Nervenschädigung erlitten zu haben. Er führt zur Passivlegitimation der Beklagten erläuternd aus, er fasse beide ins Recht, da sich die schädigende Handlung resp. unterlassene Aufklärung vor der Auslagerung der Spitäler aus der kantonalen Verwaltung ereignet habe. Das Kantonsspital Baselland sei erst mit Inkrafttreten des Spitalgesetzes am 1. Januar 2012 als selbständiges Rechtssubjekt entstanden. Im Gesetz fehlten haftungsrechtliche Übergangsbestimmungen und es sei unklar, wer von den beiden Beklagten hafte, zumal weder der Kanton Basel-Landschaft noch das Kantonsspital Baselland ihre Passivlegitimation anerkannten. In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellt der Kläger den Antrag, die vorliegende Streitsache an einen bundesrechtskonformen Spruchkörper zu überweisen.

B. Mit Präsidialverfügung vom 1. Oktober 2015 wurde das Verfahren von Amtes wegen auf die Frage des Eintretens beschränkt und gleichzeitig sistiert. Hierzu wurde ausgeführt, das im Haftungsgesetz für Klagen aus medizinischer Staatshaftung vorgesehene Verfahren erfülle die bundesrechtliche Vorgabe des doppelten kantonalen Instanzenzugs nicht. Es erscheine deshalb angezeigt, die verfahrensrechtlichen Fragen vorab zu klären. Die identische Problematik stelle sich in einem bereits früher anhängig gemachten Verfahren, weshalb das vorliegende Verfahren bis zum Entscheid über die verfahrensrechtlichen Fragen im Parallelverfahren zu sistieren sei.

C. Am 27. Juni 2016 wurde die Verfahrenssistierung unter Hinweis auf das im Parallelverfahren in Rechtskraft erwachsene Urteil aufgehoben und den Parteien Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt.

D. Der Kläger reicht am 22. Juli 2016 Bemerkungen ein.

E. Der Beklagte 1 verzichtet auf eine Vernehmlassung.

F. Der Beklagte 2 beantragt mit Eingabe vom 26. August 2016, das Verfahren sei unter o/e-Kostenfolge zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung an den Beklagten 1 zu überweisen, eventualiter sei das Verfahren an beide Beklagten zu überweisen.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g** :

1. Bezüglich Haftung für die Tätigkeit von Spitalärzten fällte das Kantonsgericht jüngst einen Leitentscheid (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 13. Januar 2016 [820 15 44]). An diesem ist festzuhalten. Da die rechtserhebliche Ausgangslage vorliegend vergleichbar ist mit derjenigen, die dem zitierten Urteil vom 13. Januar 2016 zu Grunde lag, kann nachfolgend über weite Strecken auf die dortigen Erwägungen zurückgegriffen werden (siehe daher zu den nachfolgenden Ausführungen zit. KGE VV vom 13. Januar 2016 [820 15 44] E. 1 f.).

2.1 Die streitbetroffene Forderung resultiert aus fehlerhafter Behandlung in einem öffentlichen Spital, das kraft hoheitlichen Aktes geführt wird. Mit einer solchen Behandlung wird nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung und herrschender Lehre eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen (BGE 139 III 252 E. 1.3; BGE 133 III 462 E. 2.1; MARTIN A. KESSLER, in: Honsell/Vogt/Wiegand [Hrsg.], Basler Kommentar zum Obligationenrecht, 6. Aufl., Basel 2015, Rz. 8 zu Art. 61 OR; ROLAND BREHM, in: Hausheer/Walter [Hrsg.], Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, 3. Aufl., Bern 2006, Rz. 22 ff. zu Art. 61 OR). Somit sind die Kantone nach Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht) vom 30. März 1911 befugt, aber nicht verpflichtet, vom Bundeszivilrecht abweichende Bestimmungen zu erlassen und die Haftung für die Tätigkeit der in einem öffentlichen Spital beschäftigten Ärzte dem kantonalen öffentlichen Haftungsrecht zu unterstellen (fakultativer Vorbehalt zugunsten des kantonalen öffentlichen Rechts). Der Kanton Basel-Landschaft hat von dieser Möglichkeit mit dem Erlass des Gesetzes über die Haftung des Kantons und der Gemeinden (Haftungsgesetz) vom 24. April 2008 Gebrauch gemacht (vgl. zur dem Haftungsgesetz unterstellten Tätigkeit von Ärztinnen und Ärzten an öffentlichen Spitälern ausdrücklich die Landratsvorlage vom 17. April 2007 zur Totalrevision des Verantwortlichkeitsgesetzes [2007-082], S. 28). § 3 Abs. 1 des Haftungsgesetzes statuiert, dass der Staat nach den Bestimmungen des Haftungsgesetzes für den Schaden haftet, den seine Mitarbeitenden in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeiten Dritten rechtswidrig verursachen. Gemäss § 50 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 i.V.m. § 7 Abs. 1 Haftungsgesetz beurteilt das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, auf verwaltungsgerichtliche Klage hin als einzige Instanz Haftungsforderungen Dritter nach dem Haftungsgesetz.

3.1 Die vorliegende Streitsache betrifft zwar eine vom kantonalen Recht öffentlichrechtlich geregelte Materie, das Bundesgericht betrachtet sie aber als im Sinne von Art. 72 Abs. 2 lit. b des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG) vom 17. Juni 2005 unmittelbar mit dem Zivilrecht in Zusammenhang stehend (BGE 139 III 252 E. 1.5; BGE 133 III 462 E. 2.1). Ein in diesem Bereich ergangener Entscheid kann beim Bundesgericht nur mit der Beschwerde in Zivilsachen oder - bei ungenügendem Streitwert - der subsidiären Verfassungsbeschwerde angefochten werden (BERNARD CORBOZ, in: Corboz et al. [Hrsg.], Commentaire de la LTF, 2. Aufl., Bern 2014, Rz. 49 zu Art. 72 BGG; vgl. auch Art. 31 Abs. 1 lit. d des Reglements für das Bundesgericht vom 20. November 2006). Art. 75 Abs. 2 BGG verpflichtet die Kantone, für solche mit Beschwerde in Zivilsachen weiterziehbaren Entscheide als letzte kantonale Instan-

zen obere Gerichte einzusetzen. Diese entscheiden - mit hier nicht interessierenden Ausnahmen - als Rechtsmittelinstanzen. Mit dieser Bestimmung wollte der Bundesgesetzgeber das Prinzip des doppelten kantonalen Instanzenzugs gewährleisten. Die Regelung schliesst aus, dass Kantone ihre oberen Gerichte als erste und einzige Instanzen einsetzen (NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, in: Seiler et al. [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Bern 2015, Rz. 2 zu Art. 75 BGG; CORBOZ, a.a.O., Rz. 26 zu Art. 75 BGG; Botschaft zur Totalrevision des Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4202, S. 4310 f.). Das im kantonalen Haftungsgesetz vorgesehene Verfahren mit dem Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, als erste und einzige Instanz für die Beurteilung von Staatshaftungsklagen erfüllt die bundesrechtliche Vorgabe nicht. Als oberste rechtsprechende Behörde des Kantons (vgl. § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte [GOG] vom 22. Februar 2002) und unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts muss das Kantonsgericht als Rechtsmittelinstanz urteilen.

3.2 Das Kantonsgericht überprüft im Anwendungsfall sämtliche kantonalen Erlasse von Amtes wegen vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit (vgl. § 46 Abs. 2 VPO, inzidente bzw. akzessorische Normenkontrolle). Da nach dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts kompetenzgemäss erlassenes Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht, ist bundesrechtswidrigen kantonalen Normen im Einzelfall die Anwendung zu versagen (vgl. Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., Basel 2009, Rz. 756). Mit Art. 75 BGG hat der Bundesgesetzgeber zwei kantonale Instanzen vorgeschrieben. Diese gesetzliche Regelung entspricht den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich aus den Bestimmungen zur Justizverfassung ergeben (Art. 188 ff. BV). Gestützt auf diese verfassungsmässige Kompetenzgrundlage kann der Bundesgesetzgeber auch die Organisation der kantonalen Gerichtsbarkeit mitbestimmen (vgl. Urteil des BGer 4A_546/2013 vom 13. März 2014 E. 3.3.2). Art. 75 Abs. 2 BGG stellt kompetenzgemäss erlassenes, direkt anwendbares und zwingendes Bundesrecht dar, das der kantonalgesetzlichen Zuständigkeitsregelung im vorliegenden Fall entgegensteht, weshalb letztere unbeachtlich bleiben muss. Bei den entsprechenden Normen handelt es sich nicht um eine Rechtswirkung entfaltende Zuständigkeitsordnung, auf welche das Kantonsgericht seine Entscheidbefugnis stützen könnte. Hinzu kommt, dass eine materielle Beurteilung der Klage durch das Kantonsgericht auch den Maximen der Rechtssicherheit und der Prozessökonomie widerspricht, denn ein Urteil in der Sache hätte im Anfechtungsfall ohnehin keinen Bestand: Fehlt der doppelte kantonale Instanzenzug, so tritt das Bundesgericht in seiner Praxis auf entsprechende Beschwerden nicht ein und weist die Sache an das obere kantonale Gericht zur Gewährung des Rechtsweges mit doppeltem Instanzenzug zurück (vgl. BGE 139 III 252; Urteil des BGer 5A_927/2013 vom 11. Dezember 2013; Urteil des BGer 4A_185/2013 vom 17. Juni 2013; VON WERDT/GÜNGERICH, a.a.O., Rz. 5 zu Art. 75 BGG).

4.1 Die gesetzliche Regelung der Staatshaftung erweist sich als unvollständig, da das Gesetz in der vorliegenden Konstellation keine Antwort darauf gibt, welche Behörde als erste Instanz für die Behandlung einer Haftungsforderung zuständig ist und in welcher Form das zweistufige kantonale Verfahren ausgestaltet ist. Ohne entsprechende Zuständigkeits- und Ver-

fahrensbestimmungen ist die Durchsetzung des materiellen Rechts nicht möglich. Es liegt eine echte Gesetzeslücke vor (vgl. zum Lückenbegriff KGE VV vom 16. Dezember 2015 [810 14 171] E. 6.3.3 ff. mit weiteren Hinweisen). Das Verbot der formellen Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) verpflichtet die rechtsanwendenden Organe, derartige Lücken zu füllen (BGE 141 IV 298 E. 1.5.4; BGE 139 I 57 E. 5.2; BGE 138 II 1 E. 4.2; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 207 ff.). Die Lücke ist - mangels Gewohnheitsrecht - nach derjenigen Regel zu schliessen, die das Gericht als Gesetzgeber aufstellen würde (Art. 1 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [ZGB] vom 10. Dezember 1907). Hierbei handelt es sich nicht um eine völlig freie richterliche Rechtsfortbildung, sondern das Gericht ist an die bewährte Lehre und Überlieferung gebunden. Darüber hinaus hat es die Gesamtrechtsordnung und allgemeine Rechtsgrundsätze zu beachten. Die zu treffende Regelung soll den Charakter einer allgemein gültigen Regel tragen, sie muss sich widerspruchslos in das bestehende Gesetzesrecht einfügen und die Grundentscheidungen des betreffenden Erlasses respektieren. Eng verbunden mit dem Gedanken der Systemkonformität ist der zusätzliche Entscheidungsaspekt, dass bei der richterlichen Gesetzesergänzung laufende Gesetzesrevisionen zu berücksichtigen sind (HEINRICH HONSELL, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch, 5. Aufl., Basel 2014, Rz. 36 zu Art. 1 ZGB; SUSAN EMMENEGGER/AXEL TSCHENTSCHER, in: Hausheer/Walter [Hrsg.], Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Bern 2012, Rz. 333 und 459 zu Art. 1 ZGB; BGE 135 II 1 E. 3.5; BGE 118 II 139 E. 1a).

4.2 Die Problematik des fehlenden doppelten Instanzenzugs für Staatshaftungsverfahren, die gemäss Art. 72 ff. BGG zu einer Beschwerde in Zivilsachen an das Bundesgericht führen könnten, ist auf Seiten des Regierungsrats erkannt und eine Teilrevision des Haftungsgesetzes in die Wege geleitet worden. Die Revision sieht vor, dass die gemäss Haftungsgesetz jeweils zuständige Stelle in erster Instanz eine beim Kantonsgericht anfechtbare Verfügung erlässt. Das Kantonsgericht führte im Leitentscheid vom 13. Januar 2016 hierzu aus, es existiere erst ein Vernehmlassungsentwurf, weshalb zur Lückenfüllung nicht auf das darin vorgesehene Verfahren abgestellt werden könne. Es hielt dafür, dass sich die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung allerdings mit einer nach den Regeln der richterlichen Rechtsfortbildung vorgenommenen Gesetzesergänzung decke, so dass für das Kantonsgericht kein Grund für eine davon abweichende Lückenfüllung bestehe (KGE VV vom 13. Januar 2016 [820 15 44] E. 3.2.1). In der Zwischenzeit hat der Regierungsrat das vorgesehene Verfahren im Wesentlichen unverändert vom Vernehmlassungsentwurf in die Gesetzesvorlage übernommen und diese dem Landrat unterbreitet (Landratsvorlage vom 15. März 2016 zur Teilrevision des Gesetzes über die Haftung des Kantons und der Gemeinden [2016-072]). Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt dem Landrat einstimmig, die Gesetzesrevision im Sinne des Vorlagenentwurfs zu beschliessen (Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission vom 1. Juli 2016). Nachdem der Gesetzgebungsprozess mittlerweile weit fortgeschritten ist und sich ein breiter politischer Konsens abzeichnet, rechtfertigt sich ein Abweichen von der nachfolgend aufgezeigten früheren gerichtlichen Lückenfüllung (KGE VV vom 13. Januar 2016 [820 15 44] E. 3.2.2 f.) umso weniger, zumal damit auch übergangsrechtliche Probleme verhindert werden können.

4.3 Das Bundesrecht schreibt den Kantonen nicht vor, welche Behörde als erste Instanz für die Beurteilung von Zivilsachen eingesetzt wird. Als erste kantonale Instanz kommt nicht nur ein unteres Gericht, sondern auch eine Verwaltungsbehörde in Betracht. Die von der erstinstanzlichen Behörde erlassenen Entscheide müssen daher nicht ihrerseits Gerichtsurteile, sondern können auch Verfügungen sein (KATHRIN KLETT, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, Rz. 3 zu Art. 75 BGG; Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, a.a.O., S. 4310 f.). Im Kanton Basel-Landschaft hat sich der Gesetzgeber für ein öffentlich-rechtliches System der Staatshaftung entschieden, in dem Haftungsansprüche gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen von vorgängigen Vergleichsgesprächen von dieser selbst (vgl. § 7 Abs. 3 Haftungsgesetz) oder - auf Klage hin - von der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts (§ 7 Abs. 1 Haftungsgesetz) beurteilt werden. Dahinter steht die Überlegung, dass regelmässig die Frage der Rechtmässigkeit staatlichen Handelns im Zentrum steht und diese Problematik durch eine mit der Materie vertraute Behörde besser beurteilt werden kann (vgl. Landratsvorlage 2007-082 vom 17. April 2007, S. 33). Diese gesetzgeberische Grundsatzentscheidung zugunsten des öffentlich-rechtlichen Weges hat das Kantonsgericht zu respektieren. Es erscheint weiter sinnvoll, mit dem erstinstanzlichen Entscheid eine Stelle zu betrauen, welche sich ohnehin mit der Angelegenheit zu befassen hat. Gemäss § 7 Abs. 3 Haftungsgesetz können Forderungen gegen den Staat für Einigungsverhandlungen bei der im Gesetz aufgeführten jeweils zuständigen Instanz angemeldet werden. Diese nimmt die nötigen tatsächlichen und rechtlichen Abklärungen vor. Gestützt darauf finden mit der geschädigten Person Verhandlungen statt mit dem Ziel, den Fall wenn möglich aussergerichtlich zu erledigen (vgl. Landratsvorlage 2007-082 vom 17. April 2007, S. 33). § 52 VPO setzt für eine Klageeinreichung beim Kantonsgericht voraus, dass die klagende Partei der beklagten Person vorgängig die Begehren schriftlich mitgeteilt hat. Die beklagte Person hat dazu innert angemessener Frist Stellung zu nehmen. Wenn das bestehende Gesetz zuständige Instanzen für die Behandlung von Forderungen gegen den Staat benennt, so ist es sachgerecht, diese nicht nur mit der Durchführung eines Schriftenwechsels und einer allfälligen Vergleichsverhandlung, sondern im Falle des Scheiterns der Verhandlungen auch mit dem erstinstanzlichen Entscheid in der Sache zu betrauen. Dadurch ist zusätzlich sichergestellt, dass eine mit der Materie vertraute Behörde entscheidet.

4.4 Das im Haftungsgesetz vorgesehene Klageverfahren ist bei dieser Lösung allerdings undurchführbar. Die dem Haftungsgesetz unterstehenden Organisationen mit öffentlich-rechtlichem Charakter entscheiden nach geltendem Recht allgemein im ordentlichen Verwaltungsverfahren mittels Verfügung (vgl. § 1 f. des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Kantons Basel-Landschaft [VwVG BL] vom 13. Juni 1988). Es spricht vorliegend nichts dagegen, dass die zuständigen Instanzen den Entscheid über die Haftungsforderung in der Form einer Verfügung erlassen (vgl. soeben E. 4.3), welche wiederum mittels verwaltungsgerichtlicher Beschwerde (§§ 43 ff. VPO) an das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, weitergezogen werden kann. Es handelt sich bei ihnen durchwegs um in anderen Konstellationen gesetzlich vorgesehene direkte Vorinstanzen des Kantonsgerichts. Die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde ist auch für grundsätzlich einer Klage zugängliche Materien bereits heute in gewissen Fällen nicht ausgeschlossen (vgl. § 50 Abs. 2 VPO) und der

Rechtsschutz durch das Kantonsgericht ist im Falle einer Klage wie einer verwaltungsgerichtlichen Beschwerde gleichermassen gewährleistet. In verfahrensrechtlicher Hinsicht gilt es indessen zu beachten, dass der Gesetzgeber beim Erlass des Haftungsgesetzes einen möglichst kurzen Instanzenzug anstrebte. Diesem Anliegen ist Rechnung zu tragen, weshalb es angezeigt erscheint, unabhängig von einem allfällig bestehenden verwaltungsinternen Beschwerdeweg stets die direkte Anfechtbarkeit der entsprechenden Verfügungen beim Kantonsgericht vorzusehen.

4.5 Gegen diese Lösung wendet der Kläger in der Eingabe vom 22. Juli 2016 ein, dass damit eine nicht unabhängige Stelle über seinen Anspruch entscheide, was rechtsstaatlich nicht haltbar sei. Es könne nicht angehen, dass eine Prozesspartei über die im Raum stehenden Ansprüche gegen sie als erste Instanz gleich selber befinde. Mit dieser Argumentation verkennt der Kläger zunächst, dass das Bundesrecht (auch) in Zivilsachen gerade keinen doppelten *gerichtlichen* Instanzenzug im Kanton vorschreibt (vgl. oben E. 4.3). Soweit er eine erstinstanzliche Beurteilung seines Klagebegehrens durch ein mit einem Gericht vergleichbares, institutionell unabhängiges Gremium verlangt, das in seiner rechtsprechenden Tätigkeit weisungsungebunden und nur dem Recht verpflichtet ist, findet diese Forderung in den massgebenden Rechtsgrundlagen keine Stütze. Der kantonale Rechtsschutz mag damit qualitativ nicht mit der vom Kläger favorisierten zivilprozessualen Lösung ebenbürtig sein, daraus resultiert aber nicht die Rechtswidrigkeit der vorliegend vorgenommenen Lückenfüllung. Der Regierungsrat ist sich bei der von ihm gewählten Variante im Übrigen durchaus bewusst, dass der Instanzenzug durch Vorschalten einer Verfügungsinstanz letztlich nur eine unabhängige richterliche Instanz umfasst, was er denn auch als Nachteil der vorgeschlagenen Lösung bezeichnet. Nach Abwägung mit deren Vorteilen - insbesondere für die Rechtssuchenden (geringeres Kostenrisiko, schnellere Verfahren) - kommt er allerdings zum Schluss, dass die Vorteile der gewählten Lösung deren Nachteile überwögen (Landratsvorlage 2016-072 vom 15. März 2016, S. 6 und S. 9 f.). Der Kläger übersieht mit seiner Kritik weiter, dass er auch vor den Verwaltungsinstanzen einen grundrechtlichen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung hat (Art. 29 Abs. 1 BV). Obwohl diese Bestimmung dem Wortlaut nach nur "gleiche und gerechte Behandlung" garantiert, ist darin der Anspruch auf unvoreingenommen und unparteiisch urteilende Verwaltungsangestellte mit enthalten (vgl. BENJAMIN SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 51 ff.). Die Kantonsverfassung garantiert den Parteien in vergleichbarer Weise eine faire Behandlung (§ 9 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984). Auf Gesetzesstufe sichern insbesondere Ausstands- und Unvereinbarkeitsnormen diese Verfahrensgarantie weiter ab. Die Beklagten - insbesondere auch der Beklagte 1 als dem Verwaltungsverfahrensgesetz unterstehende öffentlich-rechtliche Anstalt (§ 2 Abs. 3 lit. d VwVG BL) - haben umgekehrt die organisatorischen und personellen Vorkehrungen zu treffen, um eine in diesem Sinne rechtskonforme Entscheidfindung gewährleisten zu können. Die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben bringt es notabene immer wieder mit sich, dass Behörden Entscheide treffen müssen, welche ihr Gemeinwesen oder die Behörde selber betreffen. Ein Tätigwerden der Behörde in eigener Sache verletzt dabei das Grundrecht auf unbefangene Entscheidträger der Verwaltung nicht (SCHINDLER, a.a.O., S. 191). Würde der Ansicht des Klägers gefolgt, wonach keine mit einer Prozesspartei verbundene Person entscheiden dürfe, so wäre im Falle des Kantons als beklagter Partei in der gesamten kantonalen Verwaltung und in

den kantonalen Gerichten niemand zu finden, dem in dieser Angelegenheit nicht die geforderte Unabhängigkeit abzusprechen wäre. Die Befürchtung des Klägers, dass die als verantwortlich ins Recht gefasste Behörde eher dazu neigen könnte, gestellte Ansprüche ohne eingehende Prüfung der sich stellenden Sachverhalts- und Rechtsfragen einfach abzuwehren, ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Unter diesem Gesichtspunkt ist jedoch das nachträgliche verwaltungsgerichtliche Anfechtungsverfahren als Korrektiv vorgesehen. Dadurch steht die zuständige Behörde in der (gerichtlich durchsetzbaren) Pflicht, den Prozessstoff und ihre Entscheidmotive in Form einer Verfügung für den geschädigten Bürger transparent zu machen (vgl. JOST GROSS, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2. Aufl., Bern 2001, S. 362). Des Weiteren ist anzumerken, dass die vorliegend getroffene Instanzen- und Verfahrensregelung in weiten Teilen derjenigen des Verantwortlichkeitsgesetzes des Bundes entspricht. So statuiert Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (VG) vom 14. März 1958, dass über streitige Ansprüche des Bundes oder gegen den Bund die zuständige Behörde eine Verfügung erlässt. Bei ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehenden und mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen erlässt die betreffende Organisation eine Verfügung (Art. 19 Abs. 3 VG). In diesem Zusammenhang teilen weder Lehre noch Rechtsprechung die vom Kläger vertretene Ansicht, eine derartige Verfahrensordnung sei rechtsstaatlich unhaltbar. Die Einwände des Klägers gegen die vom Kantonsgericht vorgenommene richterliche Rechtsfortbildung erweisen sich als nicht stichhaltig.

5. Nach dem Gesagten kann auf die Klage vom 25. September 2015 nicht eingetreten werden. Zusammenfassend ergibt sich für den vorliegenden Fall was folgt: Da ihre Passivlegitimation umstritten ist, haben beide Beklagten in Form einer Verfügung über die vom Kläger in der Klage vom 25. September 2015 gestellten Rechtsbegehren zu entscheiden. Im Falle des Beklagten 1 ist das Kantonsspital Baselland zuständig (§ 7 Abs. 3 lit. f Haftungsgesetz; § 7 Abs. 3 lit. b, welcher die Spitaldirektion für zuständig erklärt, ist seit der rechtlichen Verselbständigung der kantonalen Spitäler nicht mehr einschlägig), für den Beklagten 2 liegt die Zuständigkeit bei der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft (§ 7 Abs. 3 lit. a Haftungsgesetz). In den jeweiligen Rechtsmittelbelehrungen ist der Kläger darauf hinzuweisen, dass der Entscheid mit verwaltungsgerichtlicher Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, angefochten werden kann. Die Angelegenheit ist in diesem Sinne zur Durchführung eines Verwaltungsverfahrens an die Beklagten zu überweisen.

6. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten ist umständehalber zu verzichten (§ 4 Abs. 2 der Verordnung über die Gebühren der Gerichte [Gebührentarif] vom 15. November 2010). Im vorliegend auf die Eintretensfrage beschränkten kantonsgerichtlichen Verfahren sind den Parteien keine nach § 21 VPO entschädigungspflichtigen Kosten entstanden, weshalb die Parteikosten wettzuschlagen sind. Über die vom Kläger in der Klage vom 25. September 2015 beantragte Parteientschädigung für die Geltendmachung seines Anspruchs werden die Beklagten in den zu erlassenden Verfügungen zu befinden haben.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

://: 1. Auf die Klage wird nicht eingetreten.

2. Die Angelegenheit wird zum Erlass einer Verfügung an die Beklagten überwiesen.

3. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4. Die Parteikosten für das kantonsgerichtliche Verfahren werden wettgeschlagen.

Präsidentin Gerichtsschreiber