



**Entscheid des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 7. September 2016 (820 16 31)

Staatshaftung

Instanzenzug bei Haftung für unrechtmässige Fürsorgerische Freiheitsentziehung

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus
Ruckstuhl, Markus Clausen, Christian Haidlauf, Beat Walther,
Gerichtsschreiber Stefan Suter

Beteiligte **A.**____, Klägerin

gegen

Kanton Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Beklagter, vertreten durch
Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-
Landschaft, Bahnhofstrasse 5, Postfach, 4410 Liestal

Psychiatrie Baselland, Biententalstrasse 7, 4410 Liestal, Beklagte

Betreff Haftung für unrechtmässige Zwangseinweisungen in den Jahren 1990,
1996, 2002, 2003 und 2011

A. A.____ erhob mit Eingabe vom 22. Januar 2016 beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Klage gegen den Kanton Basel-Landschaft und die Psychiatrie Baselland. Sie beantragt, die Beklagten seien zur Zahlung von Fr. 250'000.-- "Genugtuung inkl. Schadenersatz" zu verpflichten. Weiter ersucht sie um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung. Die Klägerin macht einen Haftpflichtanspruch aus einem medizinischen Behandlungsverhältnis und damit zusammenhängenden behördlichen Anordnungen geltend. Hintergrund der Forderung sind behauptete unrechtmässige fürsorgerische Unterbringungen der Klägerin in der Psychiatrie in den Jahren 1990, 1996, 2002, 2003 und 2011, jeweils verbunden mit Medikationsfehlern und unterlassener Patienteninformation. Dadurch sei sie in ihrer physischen und psychischen Integrität verletzt worden und leide bis heute an einer Posttraumatischen Belastungsstörung.

B. Mit Präsidialverfügung vom 1. Februar 2016 wurde das Verfahren von Amtes wegen 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 zur 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. Die Beklagte beantragt in ihrer Stellungnahme vom 25. August 2016, auf die Klage sei einzutreten, eventualiter sei das Verfahren bis zur Schaffung einer ersten Instanz durch den Gesetzgeber zu sistieren und die Klage anschliessend an diese zu überweisen, subeventualiter sei die Klageeingabe der Landeskanzlei oder einer kantonalen Direktion zu überweisen. Sub-subeventualiter sei die Klageeingabe einem Gericht zu überweisen. Dies habe jeweils unter o/e-Kostenfolge zu geschehen.

E. Der Beklagte beantragt mit Eingabe vom 26. August 2016, die Klage sei, soweit sie sich gegen den Kanton Basel-Landschaft richte, zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung an die Sicherheitsdirektion zu überweisen. Soweit sich die Klage gegen die Psychiatrie Baselland richte, sei die Klage an dieselbe zu überweisen. Dies habe unter o/e-Kostenfolge zu geschehen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

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 annähernd deckungsgleich 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 zum einen Teil 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.

2.2 Zum anderen Teil macht die Klägerin einen widerrechtlich herbeigeführten Schaden zufolge eines behördlich angeordneten Freiheitsentzugs (d.h. der Anstaltseinweisung als solche) geltend. Nach Art. 429a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 in der bis zum 31. Dezember 2012 gültigen Fassung (heute: Art. 454 ZGB) haftet der Kanton für den Schaden, der durch eine widerrechtliche Freiheitsentziehung entstanden ist. Die Staatshaftung war und ist für diesen Bereich im Aussenverhältnis materiell abschliessend durch das Bundesrecht geregelt (HEINZ HAUSHEER, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch, 5. Aufl., Basel 2014, Rz. 7 zu Art. 454 ZGB). Die Ausgestaltung des Verfahrens ist den Kantonen überlassen, sie können den Zivil- oder den Verwaltungsweg vorsehen (vgl. PATRICK FASSBIND, in: Kren Kostkiewicz et al. [Hrsg.], Orell Füssli Kommentar zum Zivilgesetzbuch, 2. Aufl., Zürich 2011, Rz. 1 zu Art. 454 ZGB). Der Kanton Basel-Landschaft hat sich mit dem Erlass des Haftungsgesetzes für das Modell der Verwaltungsrechtspflege entschieden (vgl. auch KGE VV vom 13. Januar 2016 [820 15 292] E. 1). Gemäss § 50 Abs. 1 lit. c VPO i.V.m. § 7 Abs. 1 Haftungsgesetz beurteilt das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, auf verwaltungsgerichtliche Klage hin als einzige Instanz Haftungsforderungen Dritter nach Massgabe des Bundesrechts.

3.1 Die auf die fehlerhafter Behandlung in einem öffentlichen Spital zurückzuführende Streitsache betrifft zwar eine vom kantonalen Recht öffentlich-rechtlich 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). Gleichermassen stehen auch Entscheide über die Haftung der ehemaligen Vormundschaftsbehörden gemäss Art. 72 Abs. 2 lit. b Ziff. 6 BGG in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Zivilrecht. In diesen Bereichen ergangene Entscheide können 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 Instanzen 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.], *Stämpfli 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 Zustän-

digkeitsordnung, 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 Verfahrensbestimmungen 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 ZGB). 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 widerspruchsfrei 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: Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch, a.a.O., 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; Botenschaft 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 indes 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 Die Beklagte erhebt gegen diese Lösung eine Reihe von Einwänden.

4.5.1 Soweit sie ihre Passivlegitimation als offensichtlich nicht gegeben erachtet, ist diese Frage im vorliegenden Zusammenhang nicht zu beantworten (vgl. aber immerhin die Ausführungen des Beklagten in seiner Stellungnahme vom 26. August 2016). Die beantragte Sistierung des Verfahrens rechtfertigt sich angesichts des verfassungsmässigen Anspruchs der Klägerin auf materielle Beurteilung ihres Begehrens innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 BV) nicht, zumal zum heutigen Zeitpunkt damit gerechnet werden muss, dass die Beklagte ohnehin auch nach Inkrafttreten des revidierten Haftungsgesetzes über den Anspruch zu befinden haben würde.

4.5.2 Die Beklagte bestreitet weiter ihre Eigenschaft als Verwaltungsstelle, da sie nicht Teil der Zentralverwaltung sei. Sie legt allerdings nicht dar und es ist auch nicht einsichtig, weshalb dieser Umstand vorliegend von Relevanz sein sollte. Die vom Gemeinwesen errichteten Träger der dezentralen Verwaltung - so etwa rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts - wirken ebenso wie das Gemeinwesen mit seiner Zentralverwaltung als Verwaltungsträger (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 5 Rz. 5). Juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die Beklagte gelten als Staat im Sinne des Haftungsgesetzes und sind diesem unterworfen (§ 1 Abs. 1 Haftungsgesetz). Als kantonale Anstalt, welche die ihr per Gesetz übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben wahrnimmt, gilt sie als Behörde und kann resp. muss verfügungsweise handeln (vgl. § 1 Abs. 3 lit. d VwVG BL). Die entsprechende Verfügungsbefugnis bezüglich Haftungsforderungen aus fehlerhafter medizinischer Behandlung ergibt sich - bis zum Erlass der

entsprechenden gesetzlichen Grundlage - direkt durch die im vorliegenden Urteil vorgenommene gerichtliche Lückenfüllung.

4.5.3 Die Beklagte bringt weiter vor, sie sei für den Erlass einer Verfügung nicht die geeignete Instanz, denn ihr fehle die Organisation, um die nötige Unabhängigkeit der entscheidenden Personen sicherzustellen. In dieser Hinsicht ist festzuhalten, dass die Klägerin gemäss Art. 29 Abs. 1 BV Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung vor den Verwaltungsinstanzen hat. 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 ab. Die Beklagte wird durch diese Parteirechte umgekehrt in die Pflicht genommen. Sie hat zur Wahrung der Parteirechte diejenigen organisatorischen und personellen Vorkehrungen zu treffen, die eine rechtskonforme Entscheidungsfindung gewährleisten. Sie steht in der (gerichtlich durchsetzbaren) Pflicht, den Prozessstoff in einem fairen Verfahren zu sammeln, unvoreingenommene Personen mit der Entscheidung zu betrauen und ihre Entscheidungsmotive in Form einer begründeten Verfügung transparent zu machen.

4.5.4 Die Beklagte argumentiert darüber hinaus, sie könne nicht als Beschwerdeinstanz und Richter in eigener Sache tätig sein. Sie hat indes entgegen ihrer Auffassung vorliegend nicht einen Beschwerdeentscheid zu fällen, sondern ein erstinstanzliches Verwaltungsverfahren durchzuführen. Die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben bringt es 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 Entscheidungsträger der Verwaltung nicht (SCHINDLER, a.a.O., S. 191). Anders könnte die Beklagte auch gar keine personalrechtlichen Verfügungen erlassen.

4.5.5 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 von der Beklagten vertretene Ansicht, eine derartige Verfahrensordnung sei rechtsstaatlich unhaltbar. Die Einwände der Beklagten gegen die vom Kantonsgericht vorgenommene richterliche Rechtsfortbildung erweisen sich als nicht stichhaltig.

5. Nach dem Gesagten kann auf die Klage vom 22. Januar 2016 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 von der Kläge-

rin in der Klage vom 22. Januar 2016 gestellten Rechtsbegehren zu entscheiden. Im Falle der Beklagten ist die Psychiatrie 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). Wie der Beklagte zutreffend erkannt hat, besteht in seinem Fall die Schwierigkeit, dass zwei Direktionen als zuständige Instanzen in Frage kommen. Nachdem die früheren Kantonalen Psychiatrischen Dienste der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft zugeordnet waren (§ 2 lit. e der Verordnung über die Zuordnung der Dienststellen vom 6. Juni 1999 in der bis zum 31. Dezember 2011 geltenden Fassung), liegt die Zuständigkeit betreffend Haftung aus fehlerhafter medizinischer Behandlung bei dieser (§ 7 Abs. 3 lit. a Haftungsgesetz). Die Haftung für die vom ehemaligen Kantonalen Vormundschaftsamt angeordneten Freiheitsentzüge wäre grundsätzlich von der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft zu beurteilen, da das Vormundschaftsamt der Bezirksschreiberei Arlesheim und diese wiederum der Sicherheitsdirektion zugeteilt waren (vgl. § 12 Abs. 4 lit. a Ziff. 3 der Dienstordnung der Sicherheitsdirektion vom 23. Oktober 1984 in der bis zum 31. Dezember 2012 geltenden Fassung). Da sich die Haftungsforderungen nicht vernünftig nach Anspruchsgrundlage auseinanderhalten lassen und die Klägerin ihre Ansprüche schwergewichtig auf behauptete ärztliche Kunstfehler stützt, erscheint es vorliegend sachgerecht, das Verfahren als Ganzes zum Erlass einer anfechtbaren Verfügung an die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion zu überweisen. In den jeweiligen Rechtsmittelbelehrungen ist die Klägerin 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). Das Gesuch der Klägerin um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ist damit gegenstandslos. Parteientschädigungen werden nur für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin zugesprochen (§ 21 Abs. 1 VPO), weshalb die Parteikosten vorliegend wettzuschlagen sind.

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 werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber

Gegen diesen Entscheid wurde am 7. Oktober 2016 Beschwerde beim Bundesgericht (Verfahrensnummer 4A_574/2016) erhoben.