Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

10. März 2020 **B 31**

Anpassung der Verjährungs- und Verwirkungsfristen im Haftungsgesetz

Entwurf Änderung des Haftungsgesetzes

Kanton Luzern | www.lu.ch

Zusammenfassung

Das Bundesparlament hat eine Änderung des Obligationenrechts betreffend die Verlängerung der Verjährung von Forderungen verabschiedet. Die Änderung ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Da sich das kantonale Haftungsgesetz bei der Länge der Verjährungs- und Verwirkungsfristen an den privatrechtlichen Verjährungsfristen orientiert, ist eine Revision des Haftungsgesetzes erforderlich.

Mit Beschluss vom 15. Juni 2018 hat das Bundesparlament das schweizerische Verjährungsrecht grundlegend revidiert. Die beiden zentralen Elemente der Revision sind zum einen die Verlängerung der relativen Verjährungsfrist von bisher einem Jahr auf neu drei Jahre im Delikts- und Bereicherungsrecht und zum andern die Schaffung einer zwanzigjährigen absoluten Verjährungsfrist bei Personenschäden. Damit sollen von Spätschäden Betroffene – insbesondere wegen Asbest – bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche nicht mehr wie bisher an der Verjährung scheitern.

Das kantonale Haftungsgesetz regelt die Haftung für Schäden, die in Ausübung amtlicher Verrichtungen verursacht werden. Es definiert verschiedene Verjährungs- und Verwirkungsfristen. Die Verjährungsfristen sollen neu gleich lang dauern wie die bundesrechtlichen Verjährungsfristen für unerlaubte Handlungen. Auch die Verwirkungsfristen sollen leicht angepasst werden. Die Änderung soll am 1. Januar 2021 in Kraft treten.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Haftungsgesetzes betreffend die Verjährungs- und Verwirkungsfristen.

1 Ausgangslage

Das Bundesparlament hat am 15. Juni 2018 in Bezug auf Regeln über die Verjährung von Forderungen Änderungen des Obligationenrechts verabschiedet (Bundesblatt 2018, S. 3537). Nach dem unbenutzten Ablauf der Referendumsfrist hat der Bundesrat das revidierte Verjährungsrecht am 7. November 2018 auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzt (Amtliche Sammlung 2018, S. 5347). Damit wurde das schweizerische Verjährungsrecht grundlegend revidiert. Die beiden zentralen Elemente der Revision sind zum einen die Verlängerung der relativen Verjährungsfrist von bisher einem Jahr auf neu drei Jahre im Delikts- und Bereicherungsrecht und zum andern die Schaffung einer zwanzigjährigen absoluten Verjährungsfrist bei Personenschäden. Damit sollen von Spätschäden Betroffene bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche nicht mehr wie bisher an der Verjährung scheitern. Hintergrund dieser Revision war die im Zusammenhang mit Spätschäden – insbesondere wegen Asbest – gemachte und als unbillig erachtete Feststellung, dass nach geltendem Recht Schadenersatzansprüche verjähren können, bevor die geschädigte Person den erlittenen Schaden bemerkt.

Das Haftpflichtrecht ist im Wesentlichen in den Artikeln 41–60 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR) vom 30. März 1911 (SR 220) geregelt. Über die Pflicht von öffentlichen Beamten oder Angestellten, den Schaden, den sie in Ausübung ihrer amtlichen Verrichtungen verursachen, zu ersetzen oder Genugtuung zu leisten, können die Kantone gestützt auf Artikel 61 Absatz 1 OR auf dem Wege der Gesetzgebung abweichende Bestimmungen aufstellen. Der Kanton Luzern hat von dieser Gesetzgebungskompetenz mit dem Erlass des Haftungsgesetzes (HG) vom 13. September 1988 (SRL Nr. 23) Gebrauch gemacht. Das Gesetz regelt die Haftung für Schäden, die Angestellte des Gemeinwesens im öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Arbeitsverhältnis in Ausübung amtlicher Verrichtungen verursachen (§ 1 Abs. 1 HG). Soweit das Haftungsgesetz keine eigenen Regelungen enthält, gelten die Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts, insbesondere die Artikel 41 ff. OR, als ergänzendes kantonales Recht (§ 3 HG).

Da sich das Haftungsgesetz bei den Verjährungs- und Verwirkungsfristen schon bisher an den privatrechtlichen Verjährungsfristen im Deliktsrecht orientiert hat (vgl. § 3 HG), sollen diese Fristen an das neue eidgenössische Recht angepasst werden.

2 Das Haftungsgesetz des Kantons Luzern

2.1 Anwendungsbereich

Das Haftungsgesetz regelt die Haftung für Schäden, die Angestellte des Gemeinwesens in Ausübung amtlicher Verrichtungen verursachen. Die Haftung von Privaten wird grundsätzlich nicht im Haftungsgesetz geregelt (§ 1 Abs.1 und 3 HG). Eine Ausnahme besteht dann, wenn Private mit amtlichen Verrichtungen betraut werden. In einem solchen Fall haftet das Gemeinwesen nach den Bestimmungen des Zivilrechts für den Schaden, der bei Ausübung dieser Verrichtung durch rechtswidriges Handeln entsteht, soweit die Privaten nicht belangt werden können oder die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermögen (§ 5a HG).

Damit die Haftung für Schäden, die Angestellte des Gemeinwesens verursachen, umfassend geregelt ist, enthält das Haftungsgesetz erstens Regeln zu Schadenersatzforderungen von Dritten gegen das Gemeinwesen. Das Gemeinwesen haftet für den vollen Schaden, den Angestellte einem Dritten in Ausübung amtlicher Verrichtungen widerrechtlich zufügen, sofern es nicht nachweist, dass dem Angestellten kein Verschulden zur Last fällt (§ 4 HG). Zweitens enthält das Haftungsgesetz Regeln zu Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte und Private. Angestellte haften dem Gemeinwesen für den Schaden, den sie ihm widerrechtlich und vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht haben (§ 10 HG). Drittens nimmt das Gemeinwesen auf Angestellte Rückgriff, wenn es in Erfüllung seiner Haftpflicht Dritten Schadenersatz geleistet hat und wenn Angestellte den Schaden widerrechtlich und vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht haben (§ 11 HG). Auch auf andere Gemeinwesen kann ein Gemeinwesen Rückgriff nehmen. Dann nämlich, wenn ein Gemeinwesen in Erfüllung seiner Haftpflicht Schadenersatz geleistet hat und ein anderes Gemeinwesen ebenfalls haftpflichtig ist oder wenn der Angestellte in dessen Interessen gehandelt hat (§ 9 HG).

2.2 Forderungen gegen das Gemeinwesen

Schadenersatzforderungen von Dritten gegen das Gemeinwesen verjähren nach § 8 des Haftungsgesetzes innert zwei Jahren seit Kenntnis des Schadens und des haftpflichtigen Gemeinwesens (relative Verjährungsfrist), spätestens aber zehn Jahre nach der schädigenden Handlung (absolute Verjährungsfrist). Stellt die schädigende Handlung ein Verhalten dar, für welches das Strafrecht eine längere Verjährungsfrist vorsieht, gilt diese auch für die Verjährung der Schadenersatzforderung gegen das Gemeinwesen.

Haftungsgesetz heute	*relative Verjährungsfrist*	*absolute Verjährungsfrist*	*strafrechtliche Verjährungsfrist*
Schadenersatzforderung von Dritten gegen das Gemeinwesen	2 Jahre	10 Jahre	anwendbar, wenn länger

Tab. 1: Verjährung von Schadenersatzforderungen von Dritten gegen das Gemeinwesen

Die Verjährung von Schadenersatzforderungen hat zur Folge, dass diese entkräftet, das heisst nicht mehr gerichtlich durchgesetzt werden können. Der Schuldner kann die Leistung von Schadenersatz wegen Ablauf der Verjährungsfrist verweigern. Die Forderung erlischt jedoch nicht, sondern wird zu einer sogenannten Naturalobligation, die gegen den Willen des Schuldners zwar nicht durchsetzbar ist, vom Schuldner aber weiterhin rechtswirksam erfüllt werden kann.

2.3 Forderungen des Gemeinwesens

§ 16 des Haftungsgesetzes regelt die Verwirkung von Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens. Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte verwirken, wenn die Klage nicht innert zwei Jahren seit Kenntnis des Schadens und des Haftpflichtigen (relative Verwirkungsfrist), spätestens aber fünf Jahre nach dem Eintritt des Schadens (absolute Verwirkungsfrist), eingereicht wird. Rückgriffsforderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte und gegen andere Gemeinwesen verwirken, wenn die Klage nicht innert Jahresfrist seit der Anerkennung des Schadenersatzanspruches des Dritten durch das Gemeinwesen oder seit der rechtskräftigen Feststellung des Schadenersatzanspruchs eingereicht wird (absolute Verwirkungsfrist).

Haftungsgesetz heute	*relative Verwirkungsfrist*	*absolute Verwirkungsfrist*
Schadenersatzforderung des Gemeinwesens gegen Angestellte	2 Jahre	5 Jahre
Rückgriffsforderung des Gemeinwesens gegen Angestellte und andere Gemeinwesen		1 Jahr

Tab. 2: Verwirkungsfristen von Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens

Nach Ablauf von Verwirkungsfristen erlöschen die Rechte des Gemeinwesens auf Schadenersatz und auf Rückgriff auf Angestellte oder auf andere Gemeinwesen. Mit dem Ablauf der Verwirkungsfristen gehen diese beiden Rechte unter. Nach dem Ablauf der Verwirkungsfristen steht dem Gemeinwesen somit gegenüber Angestellten weder ein Recht auf Schadenersatz zu, noch kann das Gemeinwesen auf Angestellte beziehungsweise andere Gemeinwesen Rückgriff nehmen.

3 Revisionsbedarf

3.1 Dauer der Verjährungsfristen

Bis zum Inkrafttreten des neuen Verjährungsrechts am 1. Januar 2020 verjährten alle Forderungen, für die das Bundeszivilrecht nicht etwas anderes vorschrieb, nach zehn Jahren (vgl. Art. 127 OR). Der Anspruch auf Schadenersatz oder Genugtuung infolge einer unerlaubten Handlung verjährte in einem Jahr ab dem Tag, an dem der Geschädigte Kenntnis vom Schaden und von der Person des Ersatzpflichtigen erlangt hat, jedenfalls aber mit Ablauf von zehn Jahren, vom Tag der schädigenden Handlung an gerechnet (Art. 60 Abs. 1 und 2 OR).

Obligationenrecht vor Revision	*relative Verjährungsfrist*	*absolute Verjährungsfrist*
Schadenersatzforderung aus unerlaubter Handlung	1 Jahr	10 Jahre

Tab. 3: Privatrechtliche Verjährungsfristen aus unerlaubter Handlung bis 31. Dezember 2019

Ein Mangel des alten Verjährungsrechts war die Länge der Verjährungsfristen, insbesondere für Forderungen aus Deliktsrecht, die im Vergleich mit ausländischen Rechtsordnungen kurz waren. Dies betraf zum einen die relative Frist von einem Jahr (Art. 60 Abs. 1 OR), zum anderen die (absolute) Verjährungsfrist von zehn Jahren (Art. 60 Abs. 1 und 127 OR). Im letzteren Fall läuft die Frist bereits ab dem Zeit-

punkt des schädigenden Verhaltens beziehungsweise dessen Beendigung. Für deliktsrechtliche Schadenersatzforderungen ergibt sich dies bereits aus dem Wortlaut von Artikel 60 Absatz 1 OR.

Besonders stossend erschien diese Rechtslage in Fällen gesundheitlicher Beeinträchtigungen, in denen der Schaden infolge langer Latenzzeiten erst stark verzögert eintritt. Allgemein spricht man in diesen Fällen von sogenannten Spätschäden oder auch Langzeitschäden. Ein bekanntes Beispiel sind durch Asbest verursachte Personenschäden. Weiter sind Fälle von Schädigungen durch ionisierende Strahlung und Schädigungen durch medizinische Behandlungen oder Eingriffe zu nennen. Weil die betroffenen Rechtsgüter Leben, Gesundheit und körperliche Unversehrtheit als besonders wertvoll und gegenüber reinen Vermögensschäden besonders schützenswert gelten, erscheint es stossend, Ersatzansprüche geschädigter Personen in den genannten Fällen unabhängig von allen weiteren Haftungsvoraussetzungen an der Verjährung scheitern zu lassen.

Am 11. März 2014 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) festgestellt, dass das damals geltende schweizerische Verjährungsrecht in einem konkreten Fall das Recht der Beschwerdeführerinnen auf ein faires Verfahren gemäss Artikel 6 Ziffer 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 (SR Nr. 0.101) verletzt (vgl. Howald Moor et autres c. Suisse, Nr. 52067/10 und 41072/11). Ein Maschinenschlosser war im Rahmen seiner Arbeitstätigkeit über mehrere Jahre bis mindestens 1978 Asbeststaub ausgesetzt. Im Mai 2004 wurde bei ihm Krebs festgestellt. Im Jahr 2005 verstarb der Mann. Die Schweizer Gerichte wiesen seine beziehungsweise die Klagen seiner Frau und seiner Töchter mit der Begründung ab, ihre Forderungen seien bereits verjährt. Das Bundesgericht hielt namentlich fest, dass aufgrund von absoluten Fristen ein Schadenersatzanspruch vor Eintritt des Schadens verwirkt sein könne (vgl. BGE 137 II 16, BGE 136 II 187).

Gemäss dem EGMR gilt das in Artikel 6 Ziffer 1 EMRK verankerte Recht auf einen Zugang zum Gericht nicht absolut, sondern unterliegt gewissen Beschränkungen, welche die Staaten vorsehen dürften. Um vor Artikel 6 Ziffer 1 EMRK standzuhalten, müssen diese Beschränkungen aber einen rechtmässigen Zweck verfolgen, und sie dürfen im Hinblick auf den zu erreichenden Zweck nicht unverhältnismässig sein. Zudem dürfen sie nicht so weit gehen, dass sie das Recht auf Zugang zum Gericht seiner Substanz entleeren. Verwirkungs- und Verjährungsfristen gelten als rechtmässige Beschränkungen, denn sie verfolgen mehrere legitime Ziele. Sie dienen der Rechtssicherheit und schützen den Schuldner vor unerwartet später Inanspruchnahme. Sie wollen auch verhindern, dass sich Gerichte mit Verhältnissen befassen müssen, die weit in der Vergangenheit liegen und bei denen die Gefahr besteht, dass wegen der unvollständigen Beweislage ungerechte Urteile gesprochen werden. Soweit es aber wissenschaftlich erwiesen ist, dass es einer Person nicht möglich ist zu wissen, dass sie erkrankt ist, muss diesem Umstand bei der Festlegung von Verwirkungs- und Verjährungsfristen für Schadenersatzansprüche, die sich wegen dieser Erkrankung ergeben, Rechnung getragen werden.

Mit der Motion 07.3763 vom 11. Oktober 2007 wurde der Bundesrat beauftragt, mit einer Revision des Haftpflichtrechts die Verjährungsfristen derart zu verlängern, dass auch bei Spätschäden Schadenersatzansprüche gegeben sind. Das Bundesparlament hat am 15. Juni 2018 in Bezug auf Regeln über die Verjährung von

Forderungen Änderungen des Obligationenrechts verabschiedet. Die beiden zentralen Elemente der Revision sind zum einen die Verlängerung der relativen Verjährungsfrist von bisher einem Jahr auf neu drei Jahre im Delikts- und Bereicherungsrecht. Geschädigte Personen haben also künftig ab dem Zeitpunkt der Kenntnis des Schadens und des Ersatzpflichtigen drei Jahre Zeit, um ihren Anspruch geltend zu machen. Zum andern wird eine neue zwanzigjährige absolute Verjährungsfrist bei Personenschäden eingeführt. Damit sollen von Spätschäden Betroffene bei der Geltendmachung ihrer Ansprüche nicht mehr wie bisher an der Verjährung scheitern. Hat die ersatzpflichtige Person durch ihr schädigendes Verhalten eine strafrechtlich strafbare Handlung begangen, so verjährt der Anspruch auf Schadenersatz oder Genugtuung frühestens mit Eintritt der strafrechtlichen Verfolgungsverjährung, und wenn diese nicht eintritt, drei Jahre nach Eröffnung des Urteils. Diese Änderung ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten.

Obligationenrecht revidiert	*relative Verjährungsfrist*	*absolute Verjährungsfrist*	*Tötung, Körperverletzung absolute Verjährungsfrist*	*strafrechtliche Verjährungsfrist*
Schadenersatzforderung aus unerlaubter Handlung	3 Jahre	10 Jahre	20 Jahre	Verfolgungsverjährung oder 3 Jahre nach Urteil

Tab. 4: Privatrechtliche Verjährungsfristen aus unerlaubter Handlung ab 1. Januar 2020

Um Ungleichbehandlungen im Zusammenhang mit der Geltendmachung von Spätschäden sowie Gerichtsverfahren infolge unterschiedlicher Verjährungsfristen im Haftungsgesetz und im privatrechtlichen Deliktsrecht zu vermeiden, erachtet unser Rat eine Revision des Haftungsgesetzes als erforderlich. Ansonsten könnten geschädigte Dritte Schadenersatzforderungen gegen das Gemeinwesen weniger lang durchsetzen als Schadenersatzforderungen gegen Privatpersonen. Das würde bei der Geltendmachung von Schadenersatzforderungen gegen das Gemeinwesen zu mehr Zeitdruck führen. Zudem kann die ungleiche Dauer der Verjährungsfristen gemäss Haftungsgesetz und gemäss Deliktsrecht zu Rechtsunsicherheit führen. Mit der Revision sollen daher die Verjährungsfristen des Haftungsgesetzes, wie in den folgenden Tabellen dargestellt, an die privatrechtlichen Verjährungsfristen im Deliktsrecht angepasst werden.

Haftungsgesetz revidiert	*relative Verjährungsfrist*	*absolute Verjährungsfrist*	*Tötung, Körperverletzung absolute Verjährungsfrist*	*strafrechtliche Verjährungsfrist*
Schadenersatzforderung von Dritten gegen das Gemeinwesen	3 Jahre	10 Jahre	20 Jahre	Verfolgungsverjährung oder 3 Jahre nach Urteil

Tab. 5: Revidierte Verjährung von Schadenersatzforderungen gegen das Gemeinwesen

3.2 Dauer der Verwirkungsfristen

Die relative Verwirkungsfrist für Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte gemäss § 16 Haftungsgesetz ist heute mit zwei Jahren gleich lang wie die relative Verjährungsfrist für Schadenersatzforderungen von Dritten gegen das Gemeinwesen (vgl. § 8 Abs. 1 HG). Die absolute Verwirkungsfrist für Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens endet fünf Jahre nach dem Eintritt des Schadens. Die absolute Verwirkungsfrist für Rückgriffsforderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte und andere Gemeinwesen (§§ 9 und 11 HG) endet bereits nach einem Jahr seit der Anerkennung des Schadenersatzanspruchs des Dritten durch das Gemeinwesen oder seit der rechtskräftigen Feststellung des Schadenersatzanspruchs (vgl. § 16 Abs. 2 HG). Die absoluten Verwirkungsfristen für Forderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte und andere Gemeinwesen sind damit kürzer als die absolute zehnjährige Verjährungsfrist für Schadenersatzforderungen von Dritten gegen das Gemeinwesen.

Die zweijährige relative Verjährungsfrist bei den Schadenersatzforderungen von Dritten gegen das Gemeinwesen und die zweijährige relative Verwirkungsfrist bei Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte wurden bei Erlass des Haftungsgesetzes auf Antrag der Kommission eingeführt (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 1988 S. 745 ff.). In der Botschaft des Regierungsrates war für diese Fristen noch je ein Jahr vorgesehen (vgl. Botschaft B 116 zum Entwurf des Haftungsgesetzes vom 11. Juli 1986 in: GR 1986 S. 694 und 696). Die absoluten Verwirkungsfristen für Schadenersatz- und Rückgriffsforderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte wurden hingegen bewusst kurz gewählt, um in kurzer Zeit für Klarheit darüber zu sorgen, ob das Gemeinwesen seine Schadenersatzforderungen geltend macht (vgl. Botschaft B 116 vom 11. Juli 1986, in: GR 1986 S. 690).

Wird die Dauer der Verjährungsfristen für Schadenersatzforderungen von Dritten gegen das Gemeinwesen verlängert, erscheint auch eine angemessene Verlängerung der relativen Verwirkungsfrist für Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte als angebracht. Ab Kenntnis des Schadens und des Haftpflichtigen würde dem Gemeinwesen sonst im Vergleich zu Privaten eine um ein Jahr kürzere Frist für die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen zustehen (relative Verwirkungsfrist Gemeinwesen 2 Jahre, relative Verjährungsfrist Private 3 Jahre). Auch dem Gemeinwesen soll jedoch genügend Zeit gewährt werden, um sich innerhalb der relativen Verwirkungsfrist bewusst für oder gegen die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen entscheiden zu können. Da die absolute Verwirkungsfrist bei Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte bewusst kurz gehalten wurde, soll diese weiterhin bei fünf Jahren bleiben.

Die Frist von einem Jahr, während der sich das Gemeinwesen für oder gegen einen Rückgriff gegen fehlbare Angestellte oder andere Gemeinwesen entscheiden muss, soll ebenfalls so kurz bleiben wie bisher. So bleiben Angestellte und andere Gemeinwesen weiterhin nicht lange im Ungewissen darüber, ob das Gemeinwesen gegen sie vorgehen will. Dem Gemeinwesen ist es zumutbar, sich innerhalb eines Jahres nach Anerkennung eines Schadenersatzanspruches eines Dritten oder innerhalb eines Jahres nach rechtskräftiger Feststellung des Schadenersatzanspruches für oder gegen die Geltendmachung einer Rückgriffsforderung zu entscheiden. Immerhin stehen bei Beginn der Verwirkungsfrist für Rückgriffsforderungen der Schaden und dessen Ursache eindeutig fest.

Haftungsgesetz revidiert	*relative Verwirkungsfrist*	*absolute Verwirkungsfrist (keine Änderung)*
Schadenersatzforderung des Gemeinwesens gegen Angestellte	3 Jahre	5 Jahre
Rückgriffsforderung des Gemeinwesens gegen Angestellte und andere Gemeinwesen		1 Jahr

Tab. 6: Revidierte Verwirkungsfristen von Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens

4 Ergebnis der Vernehmlassung

4.1 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 5. Juni bis zum 27. September 2019. Zur Vernehmlassung eingeladen waren die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, der Verband Luzerner Gemeinden, alle Einwohnergemeinden des Kantons Luzern, die römisch-katholische Landeskirche, die evangelisch-reformierte Landeskirche, die christkatholische Kirchgemeinde Luzern, das Kantonsgericht, der Luzerner Staatspersonalverband, der Verband des Personals öffentlicher Dienste Luzern, der Luzerner Lehrerinnen- und Lehrerverband, der Verband Luzerner Polizei, die Arbeitsgemeinschaft Luzerner Personalorganisationen, die Departemente und die Staatskanzlei. Total gingen 46 Vernehmlassungsantworten ein. 10 Vernehmlassungsteilnehmer verzichteten auf eine inhaltliche Stellungnahme.

4.2 Vernehmlassungsergebnis

Die Änderung des Haftungsgesetzes wird von der grossen Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten unterstützt. Begrüsst wird von der Mehrheit namentlich die Angleichung an das Bundesrecht und die Förderung der Rechtssicherheit. Einzig die SVP und die Stadt Luzern äusserten Kritik zu einzelnen Punkten, zu denen wir im Folgenden Stellung nehmen.

4.3 Stellungnahme zu einzelnen Einwänden

Die SVP steht der Verlängerung der Frist für Schadenersatzforderungen von Dritten gegen das Gemeinwesen von zwei auf drei Jahre kritisch gegenüber. Sie ist der Meinung, dass eine potenzielle finanzielle Schädigung des Gemeinwesens möglichst gering zu halten sei. Deshalb erachtet sie eine Verlängerung dieser Frist als unnötig. Die Verlängerung der Verjährungsfrist dient jedoch dem Schutz des Geschädigten und führt zudem zu mehr Rechtssicherheit. Das Gemeinwesen soll nicht durch kurze Fristen bessergestellt werden als geschädigte Private. Die Verlängerung der relativen Verwirkungsfrist für Forderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte von zwei auf drei Jahre führt ebenfalls dazu, dass das Gemeinwesen seine Forderungen gleich lang wie Private durchsetzen kann.

Die Stadt Luzern wirft die Frage auf, ob es angemessen sei, die Verwirkungsfrist für Rückgriffsforderungen des Gemeinwesens so kurz zu belassen wie bisher. Ziel der Revision sei – vorrangig dank Einheitlichkeit und Widerspruchsfreiheit der Verjährungsfristen im Haftungsgesetz und im Obligationenrecht – das Beseitigen von Ungleichbehandlungen und die Besserstellung der Geschädigten. Daher erachte der Stadtrat eine Anpassung der Verwirkungsfrist für Rückgriffsforderungen des Ge-

meinwesens gegen Angestellte von einem Jahr auf ebenfalls drei Jahre als angezeigt. Immerhin habe der oder die fehlbare Angestellte das Gemeinwesen widerrechtlich und absichtlich oder grobfahrlässig geschädigt.

Soweit es um die Besserstellung der Geschädigten geht, ist der Ansicht des Stadtrates entgegenzuhalten, dass der oder die geschädigte Dritte primär durch die Haftung des Gemeinwesens geschützt wird. Wenn das Gemeinwesen durch eine einjährige Verwirkungsfrist bei Rückgriffsforderungen gegen Angestellte in geringem Masse bei der Geltendmachung von Rückgriffsforderungen eingeschränkt wird, ist dies dem Gemeinwesen zumutbar, da die einjährige Verwirkungsfrist mit der Anerkennung des Schadensersatzanspruchs des Dritten durch das Gemeinwesen oder mit der rechtskräftigen Feststellung des Schadenersatzanspruchs zu laufen beginnt. Dem Gemeinwesen bleibt mit dem Beginn des Fristenlaufs für Rückgriffsforderungen gegen Angestellte genügend Zeit, sich seiner Ansprüche bewusst zu werden und entsprechend zu handeln. Wie in der Botschaft zum Entwurf des Haftungsgesetzes festgehalten, sollen Angestellte nicht lange im Ungewissen bleiben, wie das Gemeinwesen handelt (vgl. Botschaft B 116 vom 11. Juli 1986 in: GR 1986 S. 690). Handlungen des Gemeinwesens sollen einschätzbar sein und Sicherheit erzeugen.

4.4 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft

Gemäss der in der Vernehmlassung vorgeschlagen Änderung von § 16 Absatz 1 Haftungsgesetz sollen Schadenersatzforderungen des Gemeinwesens gegenüber seinen Angestellten erlöschen, wenn die Klage nicht innert drei Jahren seit Kenntnis des Schadens und des Haftpflichtigen, spätestens aber fünf Jahre, bei Tötung eines Menschen oder bei Körperverletzung mit Ablauf von zwanzig Jahren, nach dem Eintritt des Schadens, eingereicht wird. Die Frist von zwanzig Jahren bei Tötung eines Menschen oder bei Körperverletzung wird im vorgeschlagenen Änderungsentwurf von § 16 Absatz 1 Haftungsgesetz nicht mehr aufgeführt. Diese Frist ist nicht nötig, da das Gemeinwesen an sich keine Personenschäden erleiden kann.

Schliesslich wurde der in der Vernehmlassung vorgeschlagene § 17a Absatz 4 gestrichen, da diese Bestimmung unnötig ist. Die seit dem 1. Januar 2020 in Kraft stehenden revidierten Bestimmungen des Obligationenrechts gelten automatisch als ergänzendes Recht, soweit das Haftungsgesetz keine eigenen Regelungen enthält (§ 3 HG).

5 Der Änderungsentwurf im Einzelnen

§ 8 Verjährung

Mit dem Verweis auf die Bestimmungen des Obligationenrechts werden die Verjährungsfristen entsprechend dem neuen schweizerischen Standard verlängert. Die relative Verjährungsfrist wird von zwei auf drei Jahre erhöht. Die absolute Verjährungsfrist bleibt bei zehn Jahren, wobei diese dann zu laufen beginnt, wenn das schädigende Verhalten erfolgte oder aufhörte. Für Personenschäden (Tötung oder Körperverletzung) wird neu eine zwanzigjährige Verjährungsfrist eingeführt. Bei strafbaren Handlungen verjährt der Anspruch auf Schadenersatz oder Genugtuung frühestens mit Eintritt der strafrechtlichen Verfolgungsverjährung. Tritt diese infolge eines erstinstanzlichen Strafurteils nicht ein, so verjährt der Anspruch frühestens mit

Ablauf von drei Jahren seit Eröffnung des Urteils. Die neue Regelung der Verjährungsfristen bei strafbaren Handlungen ist differenzierter und klarer als die heutige Regelung nach § 8 Absatz 2, weshalb diese aufzuheben ist.

Die Einheitlichkeit und Widerspruchsfreiheit der Verjährungsfristen im Haftungsgesetz und im Obligationenrecht erhöhen die Rechtssicherheit. Durch den Verweis auf das Obligationenrecht wird der Grundgedanke von § 3 des Haftungsgesetzes verstärkt, nach dem das Schweizerische Obligationenrecht als ergänzendes kantonales Recht gilt, soweit das kantonale Haftungsgesetz keine eigenen Regelungen enthält. In Bezug auf die Verjährung enthält das Haftungsgesetz namentlich keine Regeln zur Hinderung, zum Stillstand und zur Unterbrechung von Verjährungsfristen. Wie in der Botschaft B 116 vom 11. Juli 1986 zum Entwurf des Haftungsgesetzes durch den Verweis auf die leichte Möglichkeit der Unterbrechung der Verjährungsfristen ausgeführt, sollen hier die privatrechtlichen Regeln nach den Artikeln 134 ff. OR Anwendung finden.

§ 16 Verwirkung
Wie bereits bei Erlass des Haftungsgesetzes bezweckt, sollen Angestellte nicht lange im Ungewissen darüber bleiben, ob das Gemeinwesen von ihnen den Ersatz des verursachten Schadens verlangt. Die absolute Frist für die Geltendmachung von Schäden, die nicht durch Tötung oder Körperverletzung entstehen, soll wie bisher bei fünf Jahren bleiben. Die Verlängerung der relativen Frist von zwei auf drei Jahre ermöglicht dem Gemeinwesen aber, seine Schadenersatzforderungen gleich lang durchzusetzen, wie auch Private dies tun können. Eine separate Frist für die Geltendmachung von Schäden infolge Tötung oder Körperverletzung ist nicht nötig, da das Gemeinwesen keine Personenschäden erleiden kann.

Die Rückgriffsforderungen des Gemeinwesens gegen Angestellte sollen wie bisher innert Jahresfrist seit der Anerkennung des Schadenersatzanspruches des Dritten durch das Gemeinwesen oder seit der rechtskräftigen Feststellung des Schadenersatzanspruches verwirken. Dem Gemeinwesen bleibt mit dem Beginn des Fristenlaufs für Rückgriffsforderungen gegen Angestellte genügend Zeit, sich seiner Ansprüche bewusst zu werden und entsprechend zu handeln. Handlungen des Gemeinwesens innert dieser Frist sind einschätzbar und erzeugen Sicherheit. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die einjährige Verwirkungsfrist auch für Rückgriffsforderungen auf andere Gemeinwesen gilt, wenn ein Gemeinwesen in Erfüllung seiner Haftpflicht Schadenersatz geleistet hat und andere Gemeinwesen ebenfalls haftpflichtig sind oder wenn ein Angestellter in deren Interessen gehandelt hat (§ 9 HG).

§ 17a Übergangsbestimmung
Die neuen, längeren Verjährungs- und Verwirkungsfristen sollen anwendbar sein, wenn die Verjährungs- oder Verwirkungsfrist im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts – das heisst am 1. Januar 2021 – noch läuft. Da der Beginn von im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts laufenden Verjährungs- und Verwirkungsfristen unverändert bleibt, bleiben Rechtssicherheit und Vertrauensschutz gewährleistet. Andere verjährungsrechtliche Fragen wie Stillstands- und Unterbrechungsgründe oder Vorschriften zum Verjährungsverzicht werden nach wie vor durch einen Verweis auf das Obligationenrecht geregelt (§ 3 HG).

6 Finanzielle Auswirkungen der Änderungen

Allein durch die Verlängerung der Fristen, während denen eine Staatshaftung geltend gemacht werden kann, ist keine wesentliche Zunahme an Fällen der Staatshaftung zu erwarten. Für den Kanton und die anderen dem Haftungsgesetz unterstehenden Gemeinwesen entstehen aus der Umsetzung der Gesetzesänderungen keine Mehrkosten.

7 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Haftungsgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 10. März 2020

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Paul Winiker
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 10. März 2020

Haftungsgesetz

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:
Neu: –
Geändert: 23
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 10. März 2020,

beschliesst:

I.

Haftungsgesetz (HG) vom 13. September 1988[1] (Stand 1. Juni 2013) wird wie folgt geändert:

§ 8 Abs. 1 *(geändert)*, **Abs. 2** *(aufgehoben)*

[1] Die Schadenersatzforderung gegen das Gemeinwesen verjährt nach den Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts[2] über die unerlaubten Handlungen.

[2] *aufgehoben*

§ 16 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Die Schadenersatzforderung erlischt, wenn die Klage nicht innert drei Jahren seit Kenntnis des Schadens und des Haftpflichtigen, spätestens aber fünf Jahre nach dem Eintritt des Schadens, eingereicht wird.

§ 17a *(neu)*

Übergangsbestimmung zur Änderung vom

[1] Sind die Verjährung oder Verwirkung nach bisherigem Recht noch nicht eingetreten, so gilt das neue Recht.

[2] Das Inkrafttreten des neuen Rechts lässt den Beginn einer laufenden Verjährungs- oder Verwirkungsfrist unberührt.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

---

1 SRL Nr. 23
2 SR 220

IV.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2021 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, ...

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:

KANTON
LUZERN

Staatskanzlei
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch