



Personalgesetz (PG)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	1
2.1 Geltende Verfahrensordnung im Kanton Bern	1
2.1.1 Grundsatz: Beschwerdeverfahren	1
2.1.2 Ausnahme: Zivilverfahren	2
2.1.3 Spitalhaftung im Besonderen	3
2.2 Neuerungen im Bundesrecht	3
2.3 Vereinheitlichung des Verfahrens	3
3. Grundzüge der Neuregelung	4
4. Erlassform	4
5. Rechtsvergleich	4
6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	5
7. Erläuterungen zu den Artikeln	5
8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	6
9. Finanzielle Auswirkungen	6
10. Personelle und organisatorische Auswirkungen	7
11. Auswirkungen auf die Gemeinden	7
12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	7
13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	7
14. Antrag	8

**Vortrag
des Regierungsrates an den Grossen Rat
zum Personalgesetz (PG)
(Änderung)**

1. Zusammenfassung

Die vorgeschlagenen Änderungen des Personalgesetzes (PG) und des Spitalversorgungsgesetzes vom 13. Juni 2013 (SpVG; BSG 812.11) bezwecken eine Vereinheitlichung des Verfahrens in Streitigkeiten mit Spitälern, Rettungsdiensten und Geburtshäusern. Insbesondere der Übergang vom Klage- zum Beschwerdeverfahren bei der Staatshaftung im Bereich der Spitalhaftungsfälle hat in der Praxis zu Problemen geführt. Ausserdem gelten in Spitalhaftungsfällen verschiedene Verfahrensvorschriften je nachdem, ob Staatshaftungsrecht, spezialgesetzliches öffentliches Recht oder Zivilrecht anzuwenden ist, was zu einer unübersichtlichen Situation führt. Listenspitäler, Listengeburtshäuser und Rettungsdienste, die im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung öffentliche Aufgaben wahrnehmen, begründen ihre Rechtsverhältnisse mit den Patientinnen und Patienten mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag. Streitigkeiten aus diesem Vertrag werden heute vom Verwaltungsgericht beurteilt, Streitigkeiten aus anderen Verträgen dagegen von den Zivilgerichten. Der Gesetzesentwurf enthält inhaltlich zwei Schwerpunkte: Einerseits wird im PG bei der Staatshaftung im Bereich der Spitalhaftungsfälle für die Geltendmachung von Ansprüchen auf Schadenersatz oder Genugtuung das Zivilverfahren eingeführt. Andererseits werden die Vorschriften des SpVG für Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen Leistungserbringern und Patientinnen und Patienten indirekt angepasst und ebenfalls der Zivilgerichtsbarkeit unterstellt.

2. Ausgangslage

2.1 Geltende Verfahrensordnung im Kanton Bern

Staatshaftungsansprüche sind seit der Revision des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) vom 10. April 2008 (BAG 08-109) grundsätzlich im Verfahren der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege geltend zu machen, d.h. durch den Erlass einer anfechtbaren Verfügung der zuständigen Verwaltungsbehörde (Art. 104 f. PG)¹. Es handelt sich dabei um ausservertragliche Ansprüche. Bei Schadenersatzansprüchen auf vertraglicher Grundlage handelt es sich nicht um Staatshaftungsansprüche im eigentlichen Sinn². Im Klageverfahren zu beurteilen sind hingegen Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen, an denen der Kanton bzw. die Gemeinde beteiligt ist, soweit die zuständige Behörde die Streitigkeit nach dem Gesetz nicht durch Verfügung zu regeln hat (Art. 87 Bst. b bzw. 88 Bst. d VRPG).

Der Systemwechsel für die Staatshaftungsverfahren nach Art. 104 f. PG wurde damit begründet, dass «Klagen häufig mehr Arbeit als Beschwerden» verursachen würden, weil bei Klagen das Gericht den Prozessstoff selber sammeln müsse, während es sich bei Beschwerden auf die Vorarbeiten der Vorinstanzen stützen könne³.

2.1.1 Grundsatz: Beschwerdeverfahren

Wer gegen den Kanton Schadenersatz- oder Genugtuungsleistungen geltend machen will, hat ein Begehren an die Direktion zu richten, in deren Aufgabenbereich sich der anspruchsbegründende Sachverhalt ereignet hat. Die Direktion erlässt über den streitigen Anspruch eine

¹ Vgl. auch Art. 84 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11); Art. 87 und 88 VRPG (in der seit 1. Januar 2009 geltenden Fassung; Umkehrschluss).

² JÜRGEN WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, in Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 2013, S. 138

³ Vortrag vom 12. Dezember 2007 zur VRPG-Änderung, Beilage Nr. 11 zum Tagblatt des Grossen Rates 2008

Verfügung (Art. 104 Abs. 1 PG). Gegen diese Verfügung kann anschliessend nach den Bestimmungen des VRPG Beschwerde an das Verwaltungsgericht geführt werden (Art. 74 Abs. 1 VRPG i.V.m. Art. 104 Abs. 3 PG).

Hat sich der anspruchsbegründende Sachverhalt im Rahmen der Aufgabenerfüllung einer mit kantonalen öffentlichen Aufgaben betrauten Organisation oder Person ausserhalb der Kantonsverwaltung (z.B. der Insel Gruppe AG) ereignet, so ist das Begehren um Schadenersatz oder Genugtuung an die jeweilige Organisation oder Person zu richten (Art. 104a Abs. 1 PG). Gegen deren Verfügung steht wiederum die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (Art. 104a Abs. 2 PG).

Richtet sich ein Schadenersatz- oder Genugtuungsanspruch gegen eine Gemeinde, so erlässt grundsätzlich der Gemeinderat auf entsprechendes Begehren hin eine Verfügung (Art. 84 Abs. 2 GG). Diese kann mit Beschwerde zuerst beim Regierungsstatthalter und anschliessend beim Verwaltungsgericht angefochten werden (Art. 63 Abs. 1 Bst. a und Art. 74 Abs. 1 VRPG).

Einzige Ansprüche gegen den Kanton aus der Amtstätigkeit von hauptamtlichen Behördenmitgliedern (z.B. Regierungsmitglieder, Richter, Regierungsstatthalter) sind gemäss Art. 104b PG noch auf dem Klageweg nach Art. 87 ff. VRPG geltend zu machen.

Die skizzierte Verfahrensordnung findet primär im Bereich der allgemeinen Staatshaftung nach Art. 100 ff. PG Anwendung. Das Verfahren richtet sich aber auch dann nach den erwähnten Vorschriften, wenn sich die Haftung auf eine spezialgesetzliche, öffentlich-rechtliche Grundlage stützt und das Spezialgesetz das Verfahren nicht abweichend von Art. 100 ff. PG regelt.

2.1.2 Ausnahme: Zivilverfahren

Stützt sich die Haftung des Kantons, einer Gemeinde oder einer mit kantonalen oder kommunalen Aufgaben betrauten Organisation oder Person unmittelbar auf das materielle Zivilrecht, so richtet sich das Verfahren zur Geltendmachung von Schadenersatz- oder Genugtuungsansprüchen nicht nach Art. 104 ff. PG, sondern nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272).

Die Haftung beurteilt sich zunächst dann ausschliesslich nach Bundesprivatrecht (und damit im Zivilverfahren), wenn die Schädigung in Ausübung einer sogenannten gewerblichen Tätigkeit verursacht worden ist (Art. 61 Abs. 2 des Schweizerischen Obligationenrechts [OR; SR 220]).

Nach allgemeiner Auffassung gehen zudem die privatrechtlichen Kausal- und Gefährdungshaftungen der allgemeinen Staatshaftung als spezialgesetzliche Haftungstatbestände vor, und zwar unabhängig davon, ob das Gemeinwesen öffentlich- oder privatrechtlich tätig ist. Im Vordergrund stehen dabei die Tierhalterhaftung gemäss Art. 56 OR, die Werkeigentümerhaftung nach Art. 58 OR, die Grundeigentümerhaftung gemäss Art. 679 und 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) und die Motorfahrzeughalterhaftung nach Art. 58 i.V.m. Art. 73 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01). Auch hier stützt sich die Haftung des Gemeinwesens direkt auf Bundesprivatrecht und sind allfällige Haftungsansprüche daher im Zivilverfahren geltend zu machen.

Das Verfahren zur Geltendmachung von Staatshaftungsansprüchen richtet sich überdies dann nach der ZPO, wenn das kantonale Recht für die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Haftungsansprüchen auf den Zivilweg verweist⁴. Da öffentlich-rechtliche Haftungsansprüche keine Zivilsachen im Sinne von Art. 1 ZPO sind, gelangt die ZPO diesfalls nur aufgrund des Verweises im kantonalen Recht zur Anwendung.

⁴ Vgl. Art. 73 Abs. 1 des Gesetzes vom 1. Februar 2012 über den Kindes- und Erwachsenenschutz (KESG; BSG 213.316).

2.1.3 Spitalhaftung im Besonderen

Mit der Revision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) vom 21. Dezember 2007, in Kraft seit Anfang des Jahres 2009, ist die Spitalplanung und die Spitalfinanzierung auf Bundesebene neu geregelt worden. Auch ein Privatspital kann seither öffentliche Aufgaben wahrnehmen (vgl. Art. 39 Abs. 1 Bst. e KVG). Die im Kanton Bern gelegenen Listenspitäler, Listengeburtshäuser und Rettungsdienste nehmen seit dem 1. Januar 2014 im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung öffentliche Aufgaben wahr. Dazu werden kantonale Leistungsaufträge erteilt (Art. 8 ff. SpVG). Die Leistungserbringer begründen ihre Rechtsverhältnisse mit den Patientinnen und Patienten im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag (Art. 117 SpVG). Alle Streitigkeiten aus diesen Verträgen beurteilt das Verwaltungsgericht auf Klage hin als einzige kantonale Instanz (Art. 137 Abs. 2 SpVG). Zur Geltendmachung von ausservertraglichen Staatshaftungsansprüchen hat der Geschädigte ein Begehren an die Spitalträgerschaft (z.B. an die Insel Gruppe AG) zu richten, die in der Folge mittels Verfügung darüber befindet (Art. 104a Abs. 1 PG). Anschliessend steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (Art. 104a Abs. 2 PG).

2.2 Neuerungen im Bundesrecht

Seit dem 1. Januar 2011 müssen die Kantone einen doppelten kantonalen Instanzenzug vorsehen für Streitigkeiten, in denen gestützt auf Art. 72 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) gegen das letztinstanzliche kantonale Urteil die Beschwerde in Zivilsachen offensteht (Art. 75 Abs. 2 BGG). Die Beschwerde in Zivilsachen steht auch offen gegen bestimmte Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 72 Abs. 2 BGG). Dazu gehören nach der Praxis des Bundesgerichts unter anderem Entscheide im Bereich der medizinischen Staatshaftung⁵. Das Bundesrecht gebietet in diesen Fällen, zwei kantonale Instanzen vorzusehen – ungeachtet des kantonalen Rechtswegs (Verwaltungsrechtspflege, Zivilrechtspflege).

2.3 Vereinheitlichung des Verfahrens

Für die Spitalhaftung bestehen unterschiedliche Zuständigkeiten und Verfahrensvorschriften. Erfolgt die medizinische Behandlung im Rahmen eines privatrechtlichen Vertragsverhältnisses, kann der Geschädigte seine Ansprüche gestützt auf die Vertragshaftung nach Art. 97 Abs. 1 OR beim Zivilgericht geltend machen. Alternativ dazu kann der behandelnde Arzt auch nach Deliktsrecht gemäss Art. 41 ff. OR vor dem Zivilgericht zur Verantwortung gezogen werden. Forderungen aus öffentlich-rechtlichem Vertrag im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung sind demgegenüber mit Klage beim Verwaltungsgericht einzufordern, während der Ersatz des Schadens aus allgemeiner Staatshaftung im Verfahren der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege mit Gesuch beim externen Aufgabenträger geltend zu machen ist. Die Verfügung kann mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Die wenig transparente Rechtslage wird noch dadurch verkompliziert, dass möglicherweise nach einer Listenbehandlung weitere Behandlungen, für die kein Leistungsauftrag besteht, erforderlich sind und im Einzelfall unklar bleibt, bei welcher Behandlung der Schaden verursacht wurde.

Der gesetzliche Auftrag an die externen Aufgabenträger, gleich wie Einheiten der Zentralverwaltung über Schadenersatzbegehren, die sich gegen die eigene Organisation richten, verfügen zu müssen, hat sich nach den Praxiserfahrungen des Verwaltungsgerichts im Bereich der Spitalhaftung nicht bewährt und nicht zur angestrebten Entlastung geführt⁶. Die Situation ist zudem für die Rechtssuchenden nachteilig, weil sie den oftmals noch nicht vollständig erhobenen, sehr umfangreichen und komplexen Prozessstoff nicht mehr wie früher unter Beachtung der Verjährungsfristen in Ruhe zusammentragen und das Verfahren vor Verwaltungsgericht sorgfältig vorbereiten können, sondern innerhalb von 30 Tagen seit Eröffnung der Verfügung Beschwerde führen müssen.

⁵ BGE 133 III 462, E. 2.1 = Pra 2008 Nr. 27

⁶ BVR 2012 S. 252 ff.

Die genannten Unzulänglichkeiten des heutigen Verfahrens sind systembedingt und können nur auf dem Weg einer Änderung der Verfahrensordnung behoben werden. Der Regierungsrat hat deshalb der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion den Auftrag erteilt, eine Teilrevision des PG auszuarbeiten und für die Geltendmachung von Ansprüchen aus Spitalhaftung einheitlich das Zivilverfahren einzuführen. Im Laufe der Abklärungen stellte sich heraus, dass zusätzlich eine Änderung des SpVG erforderlich ist.

3. Grundzüge der Neuregelung

Mit der Vorlage wird für die Dienstleistungen im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung der im Kanton Bern gelegenen Listenspitäler und -geburtshäuser sowie der im Kanton Bern zugelassenen Rettungsdienste sowohl das Verfahren der Haftung nach Art. 104 f. PG wie auch das Verfahren zur Durchsetzung von Ansprüchen aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag nach Art. 117 SpVG neu geregelt. Kernstück der Vorlage bildet die Unterstellung aller öffentlich-rechtlichen Spitalhaftungsfälle unter Einbezug der Ansprüche aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Leistungserbringern und Patientinnen und Patienten unter die Zivilgerichtsbarkeit. Sie sollen – gleich etwa wie die Ansprüche aus einer medizinischen Behandlung im Rahmen eines privatrechtlichen Vertragsverhältnisses zwischen Spitälern und Geburtshäusern, die nicht als Listenspitäler bzw. -geburtshäuser geführt werden oder zwischen ausserkantonalen Rettungsdiensten und Patientinnen und Patienten – mittels Klage beim Regionalgericht geltend gemacht werden. Das Verfahren richtet sich nach der ZPO. Damit entfällt bezüglich des Verfahrens die im Einzelfall schwierige Abgrenzung zwischen Dienstleistungen öffentlich-rechtlicher Natur und solchen privatrechtlicher Natur.

Gleichzeitig wird das Erfordernis des zweistufigen Instanzenzuges umgesetzt. Ansprüche wegen fehlerhafter Behandlung in einem öffentlichen Spital nach kantonalem Haftungsrecht (sogenannte medizinische Staatshaftung) stehen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Zivilrecht, weshalb dagegen nach Art. 72 Abs. 2 Bst. b BGG Beschwerde in Zivilsachen erhoben werden kann⁷. Art. 75 Abs. 2 BGG verlangt, dass die Kantone für Streitigkeiten in «Zivilsachen» als letzte kantonale Instanzen obere Gerichte einsetzen, die als Rechtsmittelinstanzen entscheiden. Die Voraussetzung der Rechtsmittelinstanz erfüllt das Verwaltungsgericht nicht, wenn es gemäss heutigem Artikel 117 SpVG Klagen aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag als erste Instanz beurteilt. Mit dem Wechsel zum zivilrechtlichen Verfahren sind entsprechende Ansprüche erstinstanzlich mit Klage beim Regionalgericht geltend zu machen und zweitinstanzlich durch die Zivilabteilung des Obergerichts zu beurteilen.

4. Erlassform

Die vorliegende Rechtsänderung beinhaltet wichtige und grundlegende Bestimmungen, die nach Artikel 69 Absatz 4 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) einer formell-gesetzlichen Verankerung bedürfen.

5. Rechtsvergleich

Soweit ersichtlich, richtet sich die Haftung der Spitäler für die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben in den meisten Kantonen nach den allgemeinen Staatshaftungsvorschriften. Im Bund⁸ und im Kanton Glarus sind Staatshaftungsansprüche wie im Kanton Bern grundsätzlich im Verfahren der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege geltend zu machen. Alle anderen Kantone schreiben das Klageverfahren vor, wobei die zivilrechtliche Klage und die verwaltungsrechtliche Klage in etwa gleich verbreitet sind: Auf den Zivilweg verweisen namentlich die Kantone Zürich, Luzern, Zug, Basel Stadt und Waadt. Das Verfahren der verwaltungsrechtlichen Klage sehen insbesondere die Kantone Fribourg, Solothurn, St. Gallen, Graubünden und Aargau vor.

⁷ Vgl. BGer 4A_232/2010 vom 19. Juli 2010, E. 1

⁸ Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32).

6. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Eine generelle Neukonzeption der kantonalen Bestimmungen zum Staatshaftungsrecht nach Art. 100 ff. PG soll in den nächsten Jahren überprüft werden (RRB Nr. 1530/2014).

7. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 104a Abs. 3 PG

Die Neuregelung des Verfahrens ist auf Listenspitäler, Listengeburtshäuser sowie im Kanton Bern zugelassene Rettungsdienste beschränkt, und soweit es sich um Ansprüche aus ausservertraglicher Haftung und Ansprüche aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag handelt. Die Haftung aus anderen Bereichen des staatlichen Handelns bleibt davon unberührt, weil sich der Wechsel vom Klage- zum Beschwerdeverfahren nach den Praxiserfahrungen des Verwaltungsgerichts nur im Gesundheitsbereich nicht bewährt hat. Zudem bestehen heute Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den öffentlich-rechtlichen Verfahren und den zivilrechtlichen Verfahren im Gesundheitsbereich.

Für die Zivilgerichtsbarkeit spricht die sachliche Nähe zu den zivilrechtlichen Haftungsfällen: Die Staatshaftungsvoraussetzungen des Schadens bzw. der immateriellen Unbill, der Kausalität und der Widerrechtlichkeit beurteilen sich nach der Rechtsprechung und der Lehre nach den gleichen Grundsätzen wie im Privatrecht. Dazu kommt, dass auch für die Schadensbemessung auf die zivilrechtlichen Grundsätze (namentlich Art. 44 OR) abzustellen ist. Entsprechend stellen sich im Staatshaftungsverfahren weitgehend gleiche Beweis- und Rechtsfragen wie in zivilrechtlichen Haftungsfällen.

Die Unterstellung der Staatshaftungsfälle unter die Zivilgerichtsbarkeit hat den weiteren Vorteil, dass damit auf kantonaler Ebene ein zweistufiges gerichtliches Verfahren gewährleistet ist: Entsprechende Ansprüche sind erstinstanzlich mit Klage beim Regionalgericht geltend zu machen und werden zweitinstanzlich – auf Berufung oder Beschwerde hin – durch die Zivilabteilung des Obergerichts beurteilt.

Für den Verweis der Spitalhaftungsfälle auf den zivilrechtlichen Weg spricht schliesslich, dass auf diese Weise jedenfalls für die Beurteilung des Rechtswegs resp. der Zuständigkeit die im Einzelfall schwierige Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Spitalhaftung entfällt. Die Verfahrensgleichheit bedeutet, dass die geschädigte Person im gleichen zivilprozessualen Verfahren vor dem Regionalgericht verschiedene Haftungsbestimmungen geltend machen kann. Die Rechtslage wird dadurch in prozessualer Hinsicht vereinfacht. Zudem unterscheiden sich die materiellen Haftungsvoraussetzungen bei den verschiedenen Haftungsarten nicht. Massgebendes Kriterium, ob ein Arzt oder ein Spital haftet, ist die Verletzung der ärztlichen Sorgfaltspflicht.

Der Wechsel vom Verfahren der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege bzw. von der verwaltungsrechtlichen Klage zum Zivilverfahren hat für die Rechtssuchenden jedoch auch verfahrensrechtliche Nachteile und damit einhergehend eine Erhöhung des Prozessrisikos zur Folge. Das Zivilgericht ermittelt den Sachverhalt nicht von Amtes wegen, d.h. es ist an die Beweisangebote der Parteien gebunden. In Kombination mit den höheren Verfahrenskosten im Zivilverfahren sowie der Pflicht zur Zahlung eines Kostenvorschusses wird die Durchsetzung von Ansprüchen allenfalls aufwändiger.

Artikel T2-1 PG

Die Übergangsregelung sieht vor, dass für alle Ansprüche auf Schadenersatz oder Genugtuung aus Spitalhaftung, über die im Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht verfügt worden ist, das neue Recht gilt.

Änderungen anderer Gesetze

Artikel 117 Abs. 1 SpVG

Die Formulierung wird angepasst. Es wird präzisierend von den im Kanton Bern zugelassenen Rettungsdiensten gesprochen. Inner- und ausser- und interkantonale Rettungsdienste, die im Rahmen ihrer Leistungsaufträge öffentliche Aufgaben wahrnehmen, unterstehen dem SpVG und damit einer Rettungspflicht nach den Weisungen der Sanitätsnotrufzentrale (Art. 90 ff. SpVG).

Artikel 117 Abs. 2 SpVG

Bei den Listenspitälern, die im Kanton Bern liegen, gibt es keine Unterscheidung mehr zwischen Privatspitälern und öffentlichen Spitälern, soweit ein Leistungsauftrag des Kantons besteht. Die Leistungserbringer (Listenspitäler, Listengeburtshäuser sowie im Kanton Bern zugelassene Rettungsdienste) begründen ihre Rechtsverhältnisse mit den Patientinnen und Patienten im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag. Ansprüche aus diesem sind neu beim Regionalgericht geltend zu machen. Das Verfahren richtet sich nach der ZPO. Dies entspricht der Regelung im neuen Artikel 104a Abs. 3 PG und führt zu einer Verfahrensvereinfachung. Soweit der Vertrag keine besonderen Bestimmungen vorsieht, kommen ohnehin die einschlägigen Bestimmungen des ZGB und des OR zur Anwendung, weil das öffentliche Recht kaum über eigene Regelungen hinsichtlich vertraglicher Leistungsstörungen verfügt.

Artikel 137 Abs. 2 SpVG

Ansprüche aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Leistungserbringern und Patientinnen und Patienten sind neu beim Regionalgericht geltend zu machen. Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen Leistungserbringern und dem Kanton werden aber weiterhin vom Verwaltungsgericht beurteilt. Bei der Rechtspflege wird daher (nur) ein Vorbehalt mit dem Hinweis auf Art. 117 Abs. 2 SpVG angebracht.

Für Begehren auf ausservertraglichen Schadenersatz oder Genugtuung gegen die Leistungserbringer (Listenspitäler, Listengeburtshäuser sowie im Kanton Bern zugelassene Rettungsdienste) im Rahmen der obligatorischen Krankenversicherung gilt das Personalgesetz.

Hinzuweisen ist auch auf die Zuständigkeitsbereiche des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten des Kanton Bern im Bereich des Gesetzes betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV; BSG 842.11; Art. 36 und 40 ff.). Diese Vorschriften bleiben vorbehalten.

8. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik ist die Vorlage nicht ausdrücklich vorgesehen. Sie dient aber der Vereinfachung des Verfahrens und setzt die bundesgerichtliche Rechtsprechung um. Der Regierungsrat erachtet die sorgfältige, effiziente und bürgernahe Aufgabenerfüllung in sämtlichen Bereichen seiner Zuständigkeit als Dauerauftrag und Verpflichtung.

9. Finanzielle Auswirkungen

Einerseits kann bei den Zivilgerichten personeller Mehraufwand entstehen, wenn sie neu auch über die (Haftungs-) Ansprüche nach Art. 101 PG bzw. aus öffentlich-rechtlichem Vertrag von Listenspitälern, Listengeburtshäusern und Rettungsdiensten entscheiden müssen. Die Komplexität und der dafür nötige Aufwand sind jedoch nicht bekannt. Andererseits müsste die Verwaltungsgerichtsbarkeit etwas entlastet werden, weil die Verfahren bei den Zivilgerichten geführt werden. In der Entscheidsammlung des Verwaltungsgerichts im Internet sind zwischen Dezember 2013 und Oktober 2017 im Zusammenhang mit der Spitalhaftung allerdings nur fünf Entscheide zu finden. Sollte es bei den wenigen Fällen bleiben, dürften weder die Mehr- noch die Minderkosten wesentlich ins Gewicht fallen.

Die Einführung des doppelten kantonalen Instanzenzugs führt insgesamt zu einer gewissen Erhöhung der gerichtlichen Verfahren.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen. Nötigenfalls muss der bisherige Personalbestand der Regionalgerichte geringfügig angepasst werden.

11. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine speziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

12. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vereinheitlichung des Rechtsmittelweges in Spitalhaftungsfällen führt zu einer Vereinfachung der Verfahrensordnung, von der Privatpersonen, die Verwaltung sowie die Wirtschaft ganz allgemein profitieren können. Der damit verbundene volkswirtschaftliche Nutzen kann allerdings nicht quantifiziert werden.

13. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Im Rahmen der Vernehmlassung, die vom 15. März 2017 bis am 16. Juni 2017 dauerte, gingen insgesamt 37 Stellungnahmen ein. Die Vorlage stiess mehrheitlich auf Zustimmung.

Der Wechsel vom verwaltungsrechtlichen Verfahren zum Zivilverfahren kann für die Rechtssuchenden verfahrensrechtliche Nachteile zur Folge haben und zu einer Erhöhung des Prozesskostenrisikos führen. Der Vernehmlassungsentwurf sah deshalb die Beibehaltung des Untersuchungsgrundsatzes und eine Anpassung des Gebührenrahmens im Verfahrenskostendekret (VKD; BSG 161.12) vor, was Anlass zu Kritik gab. Neben dem Verwaltungsgericht, der Justizleitung und der SVP, plädierte auch der Bernische Anwaltsverband für den Verhandlungsgrundsatz, dagegen votierten die Demokratischen Juristinnen und Juristen Bern. Argumentiert wurde seitens der Kritiker insbesondere, die Sachverhaltsabklärung von Amtes wegen laufe dem Ziel der Vereinfachung des Verfahrens zuwider, weil es aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes bei Ansprüchen öffentlich-rechtlicher Natur bzw. des Verhandlungsgrundsatzes bei Ansprüchen privatrechtlicher Natur weiterhin nötig sei, im Rahmen des Verfahrens zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Spitalhaftung zu differenzieren. Haftpflichtprozesse könnten eine Vielzahl von Sachbereichen beschlagen und seien immer komplex. In Anbetracht dessen sei der Beizug von Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälten die Regel, weshalb keine systemfremde Ausnahme zu schaffen sei. Der Untersuchungsgrundsatz sei auch unnötig, weil sich die geschädigte Person gegenüber einem Listenspital in der gleichen Lage befinde, wie gegenüber einem Privatspital. Zudem bestehe kein Machtgefälle, Spital und geschädigte Person begegneten sich in der gleichen prozessualen Stellung. Ein einheitliches Zivilverfahren würde juristische Diskussionen vereinfachen. Bezüglich der Verfahrensgebühren stelle sich die Frage, ob bei gemischten Sachverhalten je eine spezifische Gebühr nach anwendbarem Recht ausgefällt werden könne. Gegebenenfalls müsste die Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Spitalhaftung weitergeführt werden, um zu entscheiden, welcher Tarif anwendbar sei. Ein solcher Zusatzaufwand sei nicht gerechtfertigt. Mit Blick auf das erklärte Ziel der Verfahrensvereinfachung verzichtet der Regierungsrat auf die Beibehaltung des Untersuchungsgrundsatzes und die Änderungen im Verfahrenskostendekret. Die Verfahrensordnung wird derjenigen von privatrechtlichen Streitigkeiten angeglichen. Ergänzt wird die Vorlage zudem mit einer vom Verwaltungsgericht vorgeschlagenen Übergangsbestimmung, wonach auf alle Ansprüche aus öffentlich-rechtlicher Spitalhaftung, über die im Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht verfügt worden ist, das neue Recht Anwendung findet. Ebenfalls übernommen wurden die redaktionellen Hinweise.

Keine Berücksichtigung fand der Vorschlag des Verwaltungsgerichts, die Neuregelung auf Schadenersatz oder Genugtuung aus «medizinischer Staatshaftung» zu beschränken und es bei den übrigen «amtlichen Tätigkeiten» der Listenspitäler im Bereich Grundversorgung bei der heutigen Regelung zu belassen. Inskünftig wäre sonst zu unterscheiden zwischen Haf-

tungsforderungen bei Dienstleistungen der Listenspitäler, Listengeburthäuser und kantonalen Rettungsdienste medizinischer Art und der Haftung aufgrund anderer Dienstleistungen. Die Abgrenzung zwischen den einen und den anderen Dienstleistungen wäre der Beurteilung durch die Praxis überlassen. Für die Rechtsuchenden führt dies aus Sicht des Regierungsrates zu unnötigen Rechtsunsicherheiten. Diese müssten bereits vor der Einleitung eines Verfahrens abklären, ob der Schaden die Folge einer medizinischen Dienstleistung oder einer nicht medizinischen Dienstleistung ist.

Nicht entsprochen wurde auch dem Anliegen der Reformierten Kirchen Bern-Jura-Solothurn, wonach für Haftungsansprüche gegen Spitalpfarrpersonen die nachträgliche Verwaltungsrechtspflege anwendbar bleiben soll. Spitalpfarrpersonen werden – wie die übrigen Angestellten – vom Spital angestellt, sie sollten deshalb nach den gleichen Grundsätzen haften.

14. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat die Annahme der Vorlage. Aus politischer Sicht ist die Vorlage von untergeordneter Bedeutung, sie sollte aber so rasch wie möglich in Kraft treten. Es rechtfertigt sich daher, im Grossen Rat nur eine Lesung durchzuführen.

Bern, 7. Februar 2018

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Pulver*

Der Staatsschreiber: *Auer*

Anträge des Regierungsrates und der Kommission

RRB Nr. 355

2016_03_JGK_Personalgesetz_PG

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I	Antrag Regierungsrat II
	Personalgesetz (PG)		
	<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:</i>		
	I.		
	Der Erlass 153.01 Personalgesetz vom 16.09.2004 (PG) (Stand 01.01.2017) wird wie folgt geändert:		
Art. 104a 2. bei Ansprüchen gegen Organisations- oder Personen ausserhalb der Kantonsverwaltung	Art. 104a Abs. 3 (neu) ³ Ansprüche auf Schadenersatz oder Genugtuung gegen die im Kanton gelegenen Listenspitäler und Listengeburtshäuser sowie gegen die im Kanton zugelassenen Rettungsdienste sind durch Klage beim Regionalgericht geltend zu machen. Das Verfahren richtet sich nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO) ¹⁾ .		
	Titel nach Art. T1-1 (neu) <i>T2 Übergangsbestimmungen der Änderung vom ■■■■</i>		

¹⁾ SR 272

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I	Antrag Regierungsrat II
	Art. T2-1 (neu) ¹ Das neue Recht findet Anwendung auf alle Ansprüche auf Schadenersatz oder Genugtuung gegen die im Kanton gelegenen Listenspitäler und Listengeburthäuser sowie gegen die im Kanton zugelassenen Rettungsdienste, über die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung noch nicht verfügt worden ist.		
	II.		
	Der Erlass 812.11 Spitalversorgungsgesetz vom 13.06.2013 (SpVG) (Stand 01.01.2017) wird wie folgt geändert:		
Art. 117 ¹ Die im Kanton Bern gelegenen Listenspitäler, Listengeburthäuser und Rettungsdienste begründen ihre Rechtsverhältnisse mit den Patientinnen und Patienten im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag.	Art. 117 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu) ¹ Die im Kanton Bern gelegenen Listenspitäler, <u>und</u> Listengeburthäuser <u>und</u> <u>sowie die im Kanton Bern zugelassenen</u> Rettungsdienste begründen ihre Rechtsverhältnisse mit den Patientinnen und Patienten im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag.		

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I	Antrag Regierungsrat II
	² Ansprüche aus diesem öffentlich-rechtlichen Vertrag sind durch Klage beim Regionalgericht geltend zu machen. Das Verfahren richtet sich nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO) ¹⁾ .		
Art. 137 ² Das Verwaltungsgericht beurteilt auf Klage hin als einzige kantonale Instanz Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen aufgrund dieses Gesetzes.	Art. 137 Abs. 2 (geändert) ² Das Verwaltungsgericht beurteilt <u>unter Vorbehalt von Artikel 117</u> auf Klage hin als einzige kantonale Instanz Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen aufgrund dieses Gesetzes.		
	III.		
	<i>Keine Aufhebungen.</i>		
	IV.		
	Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Dem Grossen Rat wird beantragt, nur eine Lesung durchzuführen.		
	Bern, 7. Februar 2018 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Pulver Der Staatsschreiber: Auer	Bern, 28. Februar 2018 Im Namen der Kommission Die Präsidentin: Gygax-Böninger	Bern, 4. April 2018 Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Pulver Der Staatsschreiber: Auer

¹⁾ SR 272