

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.8/2002/dxc

Urteil vom 27. Juni 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Gerichtsschreiber Moser.

D. _____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Viktor Estermann, Postfach 2070, 6002 Luzern,

gegen

Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Luzern, 6000 Luzern 6, Beschwerdegegnerin,
handelnd durch den Synodalrat, vertreten durch Rechtsanwältin Marianne Imbach-Arnold, Feldacher
8, 6244 Nebikon,
Obergericht des Kantons Luzern, I. Kammer,
Hirschengraben 16, Postfach, 6002 Luzern.

Art. 9 BV (Staatshaftung)

(Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Obergerichts des Kantons Luzern, I. Kammer als
Appellationsinstanz, vom 12. November 2001)

Sachverhalt:

A.

D. _____ ist Inhaber eines Malergeschäfts in E. _____. Die Römisch-katholische Landeskirche
des Kantons Luzern schrieb aufgrund des damals geltenden kantonalen Submissionsgesetzes vom
10. April 1973 die Bauarbeiten für den Umbau des Hauses S. _____ am 18. November 1995
öffentlich aus. Für die Position "Innere Malerarbeiten" gingen 26 Offerten ein, worunter jene von
D. _____ die günstigste war. Die Ausschreiberin teilte ihm am 11. Januar 1996 mit, sein Angebot
sei nicht berücksichtigt worden. Am 5. März 1996 wies der Regierungsrat des Kantons Luzern eine
von D. _____ eingereichte Aufsichtsbeschwerde ab. Diesen Entscheid hob das Bundesgericht,
welches die submissionsrechtliche Aufsichtsbeschwerde als eigentliches Rechtsmittel qualifizierte,
am 4. Dezember 1996 wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs auf (Urteil 2P.155/1996, publiziert
in: ZBI 99/1998 S. 374 ff.). Der Regierungsrat wies in der Folge mit Entscheid vom 16. Dezember
1997 die Aufsichtsbeschwerde erneut ab, soweit er darauf eintrat, im Wesentlichen mit der
Begründung, das Unternehmen von D. _____ habe nicht Gewähr für die Einhaltung der
gesamtarbeitsvertraglichen Vorschriften geboten.

B.

Gestützt auf das kantonale Haftungsgesetz vom 13. September 1988 erhob D. _____ am 24. April
1998 beim Amtsgericht Luzern-Stadt Klage gegen die Römisch-katholische Landeskirche des
Kantons Luzern auf Bezahlung von Fr. 25'000.-- zuzüglich Zins. In dieser Höhe sei ihm Schaden
entstanden, weil seine Offerte im Submissionsverfahren widerrechtlich nicht berücksichtigt worden
sei.

Das Amtsgericht Luzern-Stadt wies die Klage mit Urteil vom 12. Januar 1999 ab. Das Obergericht
des Kantons bestätigte dieses Urteil am 7. September 1999 auf Appellation von D. _____ hin. Am
30. März 2000 hiess das Bundesgericht eine hiegegen eingereichte staatsrechtliche Beschwerde gut
und hob den angefochtenen Entscheid auf mit der Begründung, das Vorgehen des Obergerichts halte
vor Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK; SR 0.101) nicht stand, wenn
es für die Frage der Widerrechtlichkeit im Staatshaftungsprozess ungeprüft darauf abstelle, dass der
Regierungsrat des Kantons Luzern die Verweigerung des Zuschlags an D. _____ als rechtmässig
erachtet habe (BGE 126 I 144).

C.

Das Amtsgericht Luzern-Stadt, an welches das Obergericht die Streitsache zu neuer Entscheidung

zurückgewiesen hatte, wies die Klage mit Urteil vom 4. Dezember 2000 erneut ab, da es die Widerrechtlichkeit der Vergabe - nach Prüfung der klägerischen Vorbringen - verneinte.

Gegen dieses Urteil appellierte D. _____ an das Obergericht des Kantons Luzern (I. Kammer), welches seine Klage am 12. November 2001 abwies.

D.

Mit Eingabe vom 11. Januar 2002 hat D. _____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht, mit der er die Aufhebung des Urteils des Obergerichts des Kantons Luzern vom 12. November 2001 beantragt.

Die Römisch-katholische Landeskirche des Kantons Luzern (Beschwerdegegnerin) sowie das Obergericht des Kantons Luzern schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Urteil, gegen den auch im Bund kein anderes Rechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 und 87 OG). Ausgeschlossen ist insbesondere - entgegen der Rechtsmittelbelehrung des Obergerichts - die Berufung (Art. 43 ff. OG). Der angefochtene Entscheid stützt sich auf das Haftungsgesetz vom 13. September 1988 des Kantons Luzern (HG/LU) und damit auf kantonales (das Zivilrecht gemäss Art. 61 Abs. 1 OR derogierendes) öffentliches Recht, weshalb die Berufung ausgeschlossen ist (im Ergebnis ebenso: BGE 126 I 144). Der Beschwerdeführer ist durch die Abweisung seiner Staatshaftungsklage durch das Obergericht in eigenen rechtlich geschützten Interessen berührt und damit zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher zulässig (vgl. auch Urteil 2P.218/2001 vom 31. Januar 2002, E. 1).

1.2 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf ungenügend begründete Vorbringen und appellatorische Kritik tritt es nicht ein (BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3 f.; 125 I 492 E. 1b S. 495, mit Hinweisen). Macht der Beschwerdeführer eine Verletzung des Willkürverbots geltend, muss er anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen darlegen, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten Mangel leidet (BGE 117 Ia 10 E. 4b S. 11 f.; 125 I 492 E. 1b S. 495, mit Hinweisen). Die vorliegende Eingabe genügt diesen formellen Anforderungen nur zum Teil.

2.

2.1 Gemäss § 4 Abs. 1 HG/LU - dessen Anwendbarkeit als Haftungsnorm vorliegend unbestritten ist (vgl. betreffend die Landeskirchen § 2 HG/LU) - haftet das Gemeinwesen für den vollen Schaden, den ein Beamter einem Dritten in Ausübung amtlicher Verrichtungen widerrechtlich zufügt, sofern es nicht nachweist, dass dem Beamten kein Verschulden zur Last fällt. Im angefochtenen Urteil hat das Obergericht - wie zuvor schon das Amtsgericht Luzern-Stadt - die Haftungsvoraussetzung der Widerrechtlichkeit verneint und die Staatshaftungsklage aus diesem Grund abgewiesen.

2.2 Der Beschwerdeführer rügt, indem das Obergericht das Verhalten der Beschwerdegegnerin als nicht widerrechtlich erachte, ver falle es in Willkür (Art. 9 BV): Offensichtlich unhaltbar sei die im angefochtenen Entscheid vertretene Auffassung, wonach die Beschwerdegegnerin nicht verpflichtet gewesen sei, den Beschwerdeführer über die bei der paritätischen Kontrollinstanz eingeholten Auskünfte betreffend die Einhaltung der gesamtarbeitsvertraglichen Bestimmungen durch die einzelnen Bewerber ins Bild zu setzen, um ihm Gelegenheit zu geben, sich zu den dabei gegen ihn erhobenen Einwänden zu äussern. Ein solches Recht ergebe sich einerseits aus dem Kreisschreiben des kantonalen Baudepartements zum Submissionswesen vom 22. Januar 1992, welches auch für die Beschwerdegegnerin verbindlich gewesen sei bzw. dem sich diese durch entsprechendes Verhalten unterzogen habe, und andererseits aus dem auch im Submissionsverfahren zur Anwendung kommenden Anspruch auf rechtliches Gehör, wie er als Minimalgarantie in Art. 4 aBV gewährleistet (gewesen) sei. Schliesslich erweise sich das Vorgehen der Beschwerdegegnerin auch als unvereinbar mit dem Gebot des Handelns nach Treu und Glauben (culpa in contrahendo, Art. 2 ZGB). Mit Blick auf die Verstösse

gegen die genannten Garantien und Bestimmungen habe das Obergericht die Widerrechtlichkeit des Verhaltens der Beschwerdegegnerin und damit die Haftungsvoraussetzungen nach § 4 HG/LU zu Unrecht verneint.

2.3 Soweit sich die erhobene Willkür rüge gegen das - unter der Herrschaft der Bundesverfassung vom

18. April 1999 (BV) ergangene - angefochtene Urteil des Obergerichts vom 12. November 2001 richtet, ist Art. 9 BV massgebend. Die Rechtmässigkeit des Submissionsverfahrens, das Anlass zur Staatshaftungsklage gegeben hat, beurteilt sich dagegen nach dem damals in Kraft stehenden Recht, so dem kantonalen Submissionsgesetz vom 10. April 1973 (SubmG/LU) und der regierungsrätlichen Verordnung hierzu vom 9. Juli 1973 (SubmV/LU) bzw. den (geschriebenen und ungeschriebenen) verfassungsmässigen Rechten der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (insbesondere Art. 4 aBV betreffend den Anspruch auf rechtliches Gehör).

2.4 Willkür im Sinne von Art. 9 BV liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht hebt einen kantonalen Entscheid nur auf, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 127 I 60 E. 5a S. 70; 126 I 168 E. 3a S. 170).

2.5 Ob die behauptete Gehörsverletzung im Submissionsverfahren schon für sich allein den streitigen Zuschlagsentscheid als widerrechtlich im Sinne von § 4 Abs. 1 HG/LU erscheinen lassen könnte - wie das Obergericht offenbar annahm - oder ob nicht primär auf die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit des Verfahrensergebnisses abgestellt werden müsste, kann dahin gestellt bleiben.

Gemäss § 20 lit. f SubmV/LU sind Angebote nicht zu berücksichtigen, wenn mangelnde Gewähr für die Einhaltung der Vorschriften über den Arbeitnehmerschutz und der Gesamtarbeitsverträge besteht. Die vergebende Instanz ist gemäss § 26 SubmV/LU berechtigt, Kontrollen über die Einhaltung der Bestimmungen über den Arbeitnehmerschutz und über das Vorliegen der vorgeschriebenen Versicherungen vorzunehmen, und kann zu diesem Zweck die in den Gesamtarbeitsverträgen verankerten paritätischen Berufskommissionen zuziehen, was vorliegend seitens der Beschwerdegegnerin auch veranlasst wurde. Der eingeholte Bericht liess die Beschwerdegegnerin zum Schluss kommen, dass der Beschwerdeführer nicht bzw. nicht in allen Punkten Gewähr für die Einhaltung der Vorschriften über den Arbeitnehmerschutz und der Gesamtarbeitsverträge biete, was in der Folge zur Nichtberücksichtigung seines Angebots führte. Unbestrittenermassen hat die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer vor ihrem Entscheid keine Gelegenheit gegeben, zu den sich aus dem Bericht der paritätischen Kontrollinstanz gegen ihn ergebenden Einwänden Stellung zu nehmen. Im angefochtenen Entscheid wird dieses Vorgehen im Wesentlichen damit gerechtfertigt, dass nach Massgabe des damals geltenden

Submissionsrechts die üblichen Parteirechte (Anspruch auf Teilnahme an Beweiserhebungen, auf Stellungnahme zum Beweisergebnis, auf Akteneinsicht, auf Begründung des Entscheids, etc.) grundsätzlich nicht zum Zuge kämen und dem Submittenten keine diesbezüglichen Parteirechte eingeräumt würden. Keine Anwendung finde im Übrigen das Kreisschreiben des Baudepartements vom 22. Januar 1992, welches die ausschreibende Behörde verpflichtet, Einwände der paritätischen Kontrollinstanz dem betroffenen Bewerber zur Stellungnahme zu unterbreiten, gelte doch dieses als Verwaltungsverordnung nur verwaltungsintern. Als - nicht in die Hierarchie der Kantonsverwaltung eingegliederte - Landeskirche sei die Beschwerdegegnerin nicht der Dienstaufsicht des Baudepartements unterstellt, weshalb dessen Kreisschreiben (mangels Weisungskompetenz) für sie nicht rechtsverbindlich gewesen sei; die Kompetenz zum Erlass allgemeinverbindlicher ausführender Verfahrensnormen zum Submissionsgesetz habe (gemäss § 8 Abs. 1 SubmG/LU) beim Regierungsrat gelegen. Der Beschwerdeführer bringt nichts vor, was diese Argumentation als unhaltbar erscheinen lassen würde. Soweit er sich für den fraglichen Gehörsanspruch unmittelbar auf Art. 4 aBV beruft, ist dem entgegenzuhalten,

dass - jedenfalls nach damals massgebender Anschauung - die üblichen minimalen verfassungsmässigen Parteirechte im - erstinstanzlichen - Submissionsverfahren wegen dessen besonderen Natur grundsätzlich nicht zum Zuge kommen (BGE 119 Ia 424 E. 4b/cc S. 431). Die Submissionsbehörde war nicht unmittelbar von Verfassungs wegen verpflichtet, ihre allfälligen Beweiserhebungen zur Prüfung und Evaluation der Offerten den Submittenten zur Stellungnahme zu unterbreiten. Dies im Unterschied zum damals vom Beschwerdeführer gegen den Vergabeakt eingeleiteten (vom kantonalen Recht vorgesehenen) submissionsrechtlichen Aufsichtsbeschwerdeverfahren, in welchem ihm - aufgrund der Ausgestaltung als eigentliches Rechtsmittel (vgl. § 6 SubmG/LU in Verbindung mit § 186 des luzernischen Gesetzes vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege, VRG) - Parteistellung zukam, womit ihm auch das sich aus Art. 4 aBV ergebende Recht zugebilligt werden musste, zu den ihn belastenden, entscheidrelevanten Vorbringen Stellung zu nehmen (Urteil des Bundesgerichts 2P.155/1996 vom 4. Dezember 1996, in: ZBI 99/1998 S. 374 ff., E. 3 Ingress sowie E. 3c). Eine ebensolche Stellung garantierte das kantonale (Gesetzes- bzw. Verordnungs-) Recht dem Submittenten dagegen im Submissionsverfahren selber nicht, weshalb es jedenfalls nicht unhaltbar ist, wenn das Obergericht

die Widerrechtlichkeit der streitigen Vorgehensweise der Beschwerdegegnerin verneint. Das Obergericht durfte ohne Willkür auch den Einwand ablehnen, die Beschwerdegegnerin habe sich durch die Anfrage bei der paritätischen Berufskommission den Weisungen des Baudepartements generell unterzogen, sieht doch bereits § 26 SubmV/LU die von der Beschwerdegegnerin unternommenen Schritte zur Abklärung der Einhaltung der Bestimmung über den Arbeitnehmerschutz bzw. das Vorliegen der vorgeschriebenen Versicherungen im Grundsatz vor; vom Vorgehen der Beschwerdegegnerin auf die verbindliche Anerkennung des Kreisschreibens insgesamt zu schliessen, drängt sich somit nicht auf. Soweit nach damaliger Rechtslage und allgemeiner, auch im Kanton Luzern geltender Anschauung kein Rechtsanspruch auf den Zuschlag bestand (Urteile des Bundesgerichts 2P.284/1996 vom 12. November 1996, in: ZBI 99/1998 S. 369 ff., E. 1c, sowie 2P.155/1996 vom 4. Dezember 1996, in: ZBI 99/1998 S. 374 ff., E. 2b), konnte für die Beschwerdegegnerin - wie das Obergericht ohne Willkür annehmen durfte - aufgrund der eingereichten Offerte auch noch keine Verpflichtung bestehen, mit dem

Beschwerdeführer Vertragsverhandlungen aufzunehmen und ihn in diesem Rahmen über die Auskunft der paritätischen Berufskommission zu informieren. Damit geht auch der Einwand ins Leere, die Widerrechtlichkeit ergebe sich aus einer Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 2 ZGB, culpa in contrahendo).

2.6 Das Obergericht ging im Weiteren davon aus, ein Zuschlag, der gegen die Regel der Berücksichtigung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes verstosse, verletze Bestimmungen des Submissionsrechts (§§ 18 und 19 SubmV/LU), welche (auch) den finanziellen Interessen des günstigsten Bewerbers und damit dem Schutz von dessen Vermögen dienen. Ein solcher Zuschlagsentscheid sei daher widerrechtlich. Dem übergangenen Bewerber stehe zwar kein Anspruch auf Zuschlag, wohl aber ein Anspruch auf Schadenersatz nach kantonalem Staatshaftungsgesetz zu. Vorliegend lasse sich aber die Verweigerung des Zuschlags nicht beanstanden, da die Voraussetzungen von § 20 lit. f SubmV/LU betreffend Gewähr für die Einhaltung der Vorschriften über den Arbeitnehmerschutz und der Gesamtarbeitsverträge nicht erfüllt gewesen seien. Zwar sei der Beschwerdeführer dem allgemeinverbindlich erklärten Rahmenvertrag unterstanden, ohne aber auch den diesen ergänzenden Gesamtarbeitsvertrag unterzeichnet zu haben, womit erst der Arbeitnehmerschutz umfassend gewährleistet gewesen wäre. Der Beschwerdeführer bestreitet, dass die fragliche Zusatzvereinbarung einen weitergehenden Arbeitnehmerschutz enthalte. Der angefochtene Entscheid äussert sich zu dieser Frage in der Tat

nicht näher. Die Beschwerdeschrift enthält andererseits aber auch keine Ausführungen, welche die Darstellung des Obergerichts als offensichtlich falsch erscheinen lassen würden. Das Vorliegen von Willkür ist damit nicht in einer Art. 90 OG genügenden Weise dargetan (oben E. 1.2). Wieweit allenfalls auch die Nichtbezahlung von Berufsbeiträgen an den Verband in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen könnte, kann dahin gestellt bleiben, da sich das angefochtene Urteil nicht entscheidend auf diesen Punkt stützt.

3.

Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, abzuweisen.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG), welcher zudem die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen hat (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.-- wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Der Beschwerdeführer hat die Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Obergericht des Kantons Luzern (I. Kammer) schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 27. Juni 2002

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: