

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.73/2005 /dxc

Urteil vom 17. Juni 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler,
Gerichtsschreiber Uebersax.

Parteien
X. _____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Joseph Hofstetter,

gegen

Einwohnergemeinde Pratteln, 4133 Pratteln,
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Regierungsgebäude, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal,
Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Postfach 635, 4410
Liestal.

Gegenstand
Art. 9, 12, 29 Abs. 2, 41 BV (Spitex),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung
Verfassungs- und Verwaltungsrecht, vom 5. Januar 2005.

Sachverhalt:

A.
Seit 1980 bestand zwischen dem Tetraplegiker X. _____ und der Spitex Pratteln-Augst-
Giebenach (nachfolgend: Spitex Pratteln) ein Dienstleistungsverhältnis über die Pflege von
X. _____ bei ihm zuhause. Im Verlauf der Jahre ergaben sich zwischen X. _____ und der
Spitex Pratteln zunehmend Probleme. Mit Verfügung vom 20. Januar 2003 hob der Gemeinderat
Pratteln (für die Einwohnergemeinde Pratteln) die Betreuungspflicht der Spitex Pratteln für
X. _____ mit Wirkung ab dem 31. Januar 2003 auf. Eine dagegen erhobene Beschwerde wies der
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft am 10. Juni 2003 ab. Mit Urteil vom 22. Oktober 2003
hiess das Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, eine
gegen den Regierungsratsentscheid eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verletzung
des Anspruchs auf rechtliches Gehör gut und wies die Sache zu neuem Entscheid an den
Gemeinderat Pratteln zurück. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs bestätigte der Gemeinderat
Pratteln am 3. Mai 2004 seine ursprüngliche Verfügung vom 20. Januar 2003. Auch dagegen führte
X. _____ Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, der die Beschwerde
am 10. August 2004 abwies. Mit Urteil vom 5. Januar 2005 wies das Kantonsgericht Basel-
Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, eine dagegen erhobene Beschwerde
ebenfalls ab.

B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 23. Februar 2005 an das Bundesgericht beantragt
X. _____, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 5. Januar 2005 sei aufzuheben und die Sache
sei an das Kantonsgericht zurückzuweisen zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen.

Der Gemeinderat Pratteln sowie der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und das
Kantonsgericht Basel-Landschaft haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
 - 1.1 Angefochten ist ein kantonale letztinstanzlicher Endentscheid, gegen den kein anderes
bundesrechtliches Rechtsmittel als die staatsrechtliche Beschwerde offen steht. Die vorliegende
staatsrechtliche Beschwerde erweist sich daher grundsätzlich als zulässig (vgl. Art. 84 ff. OG).
 - 1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde ist in der Regel rein kassatorischer Natur (**BGE 127 II 1 E. 2 S. 5** mit Hinweisen; grundlegend **BGE 124 I 327 E. 4 S. 332 ff.**). Anträge auf Erlass positiver
Anordnungen sind daher grundsätzlich ausgeschlossen. Eine Ausnahme gilt nur, wenn der
verfassungsmässige Zustand mit der Aufhebung des angefochtenen Entscheides nicht hergestellt
werden kann (**BGE 125 I 189 E. 1.5 S. 189; 124 I 327 E. 4b/aa S. 332** mit Hinweisen). Mit Blick auf
den Rückweisungsantrag des Beschwerdeführers fragt es sich, ob im vorliegenden Fall eine solche
Ausnahme vorliegt. Die Frage kann aber offen bleiben.
2.
 - 2.1 Zur Erhebung der staatsrechtlichen Beschwerde ist legitimiert, wer ein rechtlich geschütztes
Interesse an der Behebung einer behaupteten Rechtsverletzung hat (Art. 88 OG). Solche Interessen
können entweder durch kantonales oder eidgenössisches Gesetzesrecht oder aber unmittelbar durch
ein angerufenes spezielles Grundrecht geschützt sein (**BGE 129 I 113 E. 1.2 S. 117, 217 E. 1 S. 219**
mit Hinweisen).
 - 2.2 Soweit der Beschwerdeführer einen Verstoß gegen das Recht auf Hilfe in Notlagen gemäss Art.

12 BV geltend macht, ist er spezifisch in eigenen Interessen geschützt und damit zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert. Nicht beschwerdebefugt ist der Beschwerdeführer im Hinblick auf Art. 41 BV, insbesondere auf das von ihm ausdrücklich angerufene Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. b BV, wonach Bund und Kantone sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative (unter anderem) dafür einsetzen, dass jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält. Nach der ausdrücklichen Bestimmung von Art. 41 Abs. 4 BV können aus den Sozialzielen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden, womit es dem Beschwerdeführer insofern am rechtlich geschützten Interesse fehlt. Fraglich erscheint die Beschwerdeberechtigung hinsichtlich des ebenfalls angerufenen Willkürverbots (Art. 9 BV). Dieses verschafft für sich allein kein rechtlich geschütztes Interesse (**BGE 129 I 217 E.** 1.3 S. 221 f.; **126 I 81**); die Beschwerdelegitimation für die Willkürüge hängt damit davon ab, ob das kantonale Gesetzesrecht dem Beschwerdeführer ein rechtlich geschütztes Interesse vermittelt. Dasselbe gilt für die behauptete Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (insbesondere nach Art. 29 Abs. 2 BV) wegen angeblich ungenügender Begründung eines behördlichen Entscheides; diese Rüge kann nicht unabhängig von der Legitimation in der Sache erhoben werden, weil sie sich nicht von der materiellen Prüfung der Sache trennen lässt (vgl. **BGE 129 I 217 E.** 1.4 S. 222 mit Hinweisen).

2.3 Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, er könne aus der kantonalen Spitexgesetzgebung bzw. aus der entsprechenden Leistungsvereinbarung zwischen der Einwohnergemeinde und der Spitex Pratteln einen Anspruch auf spitalexterne Leistungen ableiten.

2.3.1 Gemäss § 1 des basel-landschaftlichen Gesetzes vom 19. September 1996 über die spitalexterne Haus- und Krankenpflege (Spitexgesetz) bezweckt dieses Gesetz die Förderung der spitalexternen Haus- und Krankenpflege unter Berücksichtigung der gewachsenen kommunalen und kantonalen Strukturen (Abs. 1). Spitex soll jenen Personen, die wegen Alter, Behinderung oder Krankheit auf besondere Dienstleistungen angewiesen sind, ermöglichen, selbstbestimmt in ihrem Wohnbereich zu verbleiben, sofern nicht medizinische oder andere Umstände - wie ein unverhältnismässiger Aufwand - einen Heim- oder Spitaleintritt erfordern (Abs. 2). § 6 des Spitexgesetzes hält fest, dass die Gemeinden das örtliche Spitexangebot nach den Vorschriften des Gesetzes sicherzustellen haben (Abs. 1). Sie können diese Verpflichtung unter gleichzeitiger Gewährung von Beiträgen an geeignete, gemeinnützige Institutionen übertragen.

Mit der seit dem 1. Januar 2002 geltenden Leistungsvereinbarung zwischen den Einwohnergemeinden Pratteln, Augst und Giebenach und der Spitex Pratteln-Augst-Giebenach hat unter anderem die Gemeinde Pratteln die Hilfe und Pflege zuhause an die Spitex Pratteln übertragen. Die Leistungsvereinbarung regelt die Beziehungen zwischen den Gemeinden und der Spitex, definiert die Ziele, Aufgaben und Leistungen der Spitex und legt die gegenseitigen Pflichten und die finanziellen Beiträge der Gemeinden fest. Unter anderem ist festgehalten, dass alle Einwohner und Einwohnerinnen der Gemeinden, bei welchen ein nachweisbarer Bedarf festgestellt wurde, Anspruch auf Spitex-Dienstleistungen haben (Ziff. 4 der Leistungsvereinbarung).

2.3.2 Der angefochtene Entscheid hält fest, das Spitexgesetz sehe keinen absoluten (unbedingten) Anspruch auf Pflege durch die Spitex zuhause vor. Für die Berechtigung zur Erhebung der staatsrechtlichen Beschwerde kommt es indes nicht darauf an, ob ein allfälliger Anspruch absolut oder bedingt ist; vielmehr genügt, dass ein grundsätzlicher Anspruch auf spitalexterne Pflege besteht. Das Gesetz ist insofern eher vage und richtet sich vor allem an die Gemeinden, die verpflichtet werden, die spitalexterne Pflege sicherzustellen. Ein Rechtsanspruch der pflegebedürftigen Personen ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut nicht; er liesse sich jedoch allenfalls aus dem Gesetzeszweck ableiten, wofür auch die Formulierung in der Leistungsvereinbarung spricht, wonach die pflegebedürftigen Personen einen Anspruch auf Spitexleistungen haben. Wie es sich damit verhält, kann aber dahingestellt bleiben, da die staatsrechtliche Beschwerde auch unter dem Gesichtspunkt der Willkürüge und derjenigen der angeblichen Gehörsverweigerung ohnehin abzuweisen ist.

3.

Im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde überprüft das Bundesgericht die tatsächlichen Feststellungen im angefochtenen Entscheid einzig auf Willkür hin. Das Bundesgericht greift im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde nur ein, wenn die Beweiswürdigung offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht oder auf einem offenkundigen Versehen beruht (**BGE 124 I 208 E.** 4a; **117 Ia 13 E.** 2c, je mit Hinweisen). Soweit der Beschwerdeführer die Sachverhaltsfeststellungen des Kantonsgerichts, insbesondere hinsichtlich der tatsächlichen Entwicklung seines Verhältnisses zur Spitex Pratteln, in Frage stellt, belegt er nicht, dass diese Feststellungen an einem qualifizierten Mangel leiden. Damit hat das Bundesgericht von den gleichen tatsächlichen Umständen auszugehen wie das Kantonsgericht.

4.

4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, der Regierungsrat habe seinen Entscheid ungenügend begründet, womit der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV sowie Art. 6 Ziff. 3 lit. d EMRK verletzt worden sei; das Kantonsgericht hätte den Entscheid des Regierungsrats aufheben und die Sache zur Verbesserung der Begründung an diesen zurückweisen müssen.

4.2 Der Beschwerdeführer legt nicht dar, inwiefern er sich im vorliegenden Zusammenhang auf Art. 6 Ziff. 3 lit. d EMRK - eine Bestimmung, die einem Angeklagten im Strafverfahren besondere Verfahrensrechte einräumt - berufen können sollte. Darauf ist daher mit Blick auf die Begründungspflicht des Beschwerdeführers nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG (dazu grundlegend **BGE 110 Ia 1 E.** 2a S. 3 f.) nicht einzutreten. Hingegen kann der Beschwerdeführer aus Art. 29 Abs. 2 BV grundsätzlich einen Anspruch auf genügende Begründung behördlicher Entscheide ableiten. Es kann aber offen bleiben, ob die Begründung des Regierungsratsentscheids den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt oder nicht, wobei immerhin nicht zu übersehen ist, dass der Beschwerdeführer den Regierungsratsentscheid durchaus sachgerecht beim Kantonsgericht anzufechten vermochte. So oder so können allfällige Verletzungen des rechtlichen Gehörs unter bestimmten, hier gegebenen Voraussetzungen durch die Rechtsmittelinstanz geheilt werden (vgl. **BGE 126 I 68 E.** 2 S. 72 mit Hinweisen; Urteil des Bundesgerichts 1A.254/2004 vom 7. Februar 2005, E. 3). Das mit voller Kognition urteilende Kantonsgericht hat seinen Entscheid umfassend und jedenfalls in rechtsgenügender Art begründet, nachdem der Beschwerdeführer seinen Standpunkt

uneingeschränkt hatte vortragen können. Damit erweist sich ein allfälliger Verstoss gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör durch den Regierungsrat als durch das verwaltungsgerichtliche Urteil geheilt.

5.

Nach 12 BV hat, wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Der Beschwerdeführer befindet sich nicht in einer massgeblichen Notlage. Es ist auch nicht ersichtlich, dass er nicht in der Lage wäre, für sich zu sorgen, bzw. dass er die erforderliche Betreuung nicht auch anders als durch die verlangte spitalexterne Pflege erhalten könnte. Dem Beschwerdeführer steht grundsätzlich die Möglichkeit offen, eine private Konkurrenzorganisation beizuziehen. Überdies vermittelt ihm Art. 12 BV keinen Anspruch darauf, zuhause betreut zu werden; die Pflege in einem Heim oder in einem Spital würde den Anforderungen der Verfassung ebenfalls gerecht. Dass ihm eine solche Betreuung verweigert wird und der Beizug einer Konkurrenzorganisation ausgeschlossen ist, behauptet der Beschwerdeführer nicht und ist auch nicht belegt. Damit kann der Beschwerdeführer aus Art. 12 BV nichts zu seinen Gunsten ableiten.

6.

6.1 Es bleibt einzig noch zu prüfen, ob der angefochtene Entscheid willkürlich ist. Willkürlich ist ein Entscheid nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt nur vor, wenn nicht bloss die Begründung des Entscheids, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (**BGE 129 I 8** E. 2.1 S. 9; **127 I 54** E. 2b S. 56, je mit Hinweisen).

6.2 Aus dem Wortlaut des Spitexgesetzes ergibt sich, dass selbst dann, wenn von einem Anspruch auf Spitexleistungen ausgegangen wird, ein solcher nicht in jedem Fall bzw. bedingungslos besteht. Namentlich rechtfertigen besondere Umstände wie ein unverhältnismässiger Aufwand den Verzicht auf die Erbringung der spitalexternen Betreuung (vgl. § 1 Abs. 2 des Spitexgesetzes). Damit enthält bereits das Gesetz den Vorbehalt der Verhältnismässigkeit. Wie das Kantonsgericht überdies festgehalten hat, handelt es sich bei der Leistungsvereinbarung zwischen dem Beschwerdeführer und der Spitex Pratteln um einen öffentlichrechtlichen Vertrag. Ein solcher Vertrag kann bei veränderten Verhältnissen bzw. dann aufgehoben werden, wenn die Weiterführung einer Partei nach Treu und Glauben nicht mehr zugemutet werden kann (vgl. **BGE 122 I 328** E. 7b S. 341; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich/ Basel/Genf 2002, Rz. 1124; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 35 Rz. 12, S. 320). Das Kantonsgericht hat in diesem Sinne eine Interessenabwägung vorgenommen und das öffentliche Interesse am Funktionieren der Spitex aufgrund des Verhaltens des Beschwerdeführers als gewichtiger beurteilt als dessen privates Interesse an der Weiterführung der spitalexternen Betreuung und Pflege. Diese Einschätzung der Rechtslage erscheint nicht unhaltbar.

Der Beschwerdeführer verhielt sich gegenüber der Spitex Pratteln wiederholt unkooperativ und in einer Weise, die geeignet war, das Vertrauensverhältnis zu zerstören. So drohte er mehrmals mit Klagen, beschwerte sich immer wieder über die Behandlungsweise, äusserte heftige Kritik an der pflegerischen Qualität, verweigerte mitunter das Gespräch und sagte häufig und teilweise sehr kurzfristig Termine ab. Grundsätzlich muss die Erhebung von (konstruktiver) Kritik im Hinblick auf eine eventuelle Verbesserung der Leistungen auch bei der spitalexternen Pflege möglich sein. Eine solche setzt aber auch ein besonderes Vertrauensverhältnis auf Gegenseitigkeit voraus, was bedingt, dass sich allfällige Beanstandungen in einem vernünftigen Rahmen zu halten haben und in zumutbarer Weise vorgetragen werden. Insofern steht der Leistungsbezüger auch in der Pflicht. Der Beschwerdeführer hat sich weder auf sachliche Kritik beschränkt noch dabei ein vernünftiges Mass gewahrt. Diese Einschätzung ist auch zulässig, wenn die mit dem Gesundheitszustand verbundene mentale Stresslage entlastend mitberücksichtigt wird. Aufgrund des Verhaltens des Beschwerdeführers und den damit verbundenen organisatorischen Schwierigkeiten für die Spitex Pratteln erscheint es daher nicht unsachlich, von der Unzumutbarkeit der weiteren Vertragserfüllung durch die Spitex Pratteln auszugehen, die sich im Übrigen vergeblich bemühte, die Probleme mit dem Beschwerdeführer zu lösen. Wie von unabhängiger medizinischer Seite festgestellt wurde, entwickelte sich der Beschwerdeführer zu einer derart grossen Belastung für die Spitex Pratteln, dass ohne Aussicht auf Besserung ihr reibungsloses Funktionieren und die Zusammenarbeit des Teams gefährdet war. Überdies unterbreitete die Einwohnergemeinde Pratteln dem Beschwerdeführer verschiedene alternative Pflegeangebote und trug somit ebenfalls zur Suche nach einer geeigneten Lösung der bestehenden Probleme bei. Insgesamt durfte damit das Kantonsgericht willkürfrei folgern, die Vertragsauflösung durch die Einwohnergemeinde Pratteln sei rechtlich nicht zu beanstanden.

7.

Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1, Art. 153 und 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 1'500.-- wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Einwohnergemeinde Pratteln, dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und dem Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. Juni 2005

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: