



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

vom 29. Januar 2020 (810 19 280)

Rechtspflege

Rechtsverweigerung

_____ Besetzung Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Hans Furer, Jgnaz
Jermann, Niklaus Ruckstuhl, Kantonsrichterin Helena Hess,
Gerichtsschreiber Martin Michel

_____ Beteiligte **Verein A.**_____, c/o B._____, Beschwerdeführer

gegen

Psychiatrie Baselland, Beschwerdegegnerin

_____ Betreff Verteilung eines Briefs

A. Der Verein A.____ (Verein) setzt sich gemäss seinen Statuten "für die Freilassung von Zwangspsychiatrisierten und für die Verteidigung ihrer sämtlichen Menschenrechte ein". Mit Schreiben vom 15. Januar 2019 verlangte der Verein von der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie in Liestal (Klinik) die Verteilung von diversen Unterlagen an sämtliche Patienten der Klinik und forderte die Klinik auf, innert drei Tagen die Anzahl der verteilten Exemplare bekannt zu geben, ansonsten werde eine Beschwerde erhoben. Zugleich wies der Verein darauf hin,

dass er nicht damit einverstanden sei, wenn die Unterlagen lediglich auf den Stationen aufgelegt würden. Vielmehr werde gestützt auf Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 verlangt, dass die Unterlagen als Brief jedem einzelnen "Insassen" übergeben werden.

B. Nachdem die Klinik auf das Schreiben vom 15. Januar 2019 nicht reagiert hatte, wandte sich der Verein mit Schreiben vom 12. August 2019 erneut an die Klinik und forderte sie auf, innert zehn Tagen das Versäumte nachzuholen, ansonsten werde der Beschwerdeweg beschritten.

C. Mit E-Mail-Eingabe vom 11. September 2019 erhob der Verein bei der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft (VGD) eine Rechtsverzögerungs- bzw. Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Klinik mit den Anträgen, diese sei zu verpflichten, den Informationsbrief an sämtliche Insassen der Klinik zu verteilen, und es sei gestützt auf Art. 13 EMRK festzustellen, dass die Art. 8, 10, 11 und 14 EMRK verletzt worden seien.

D. Mit Schreiben vom 22. Oktober 2019 überwies die VGD die Beschwerde vom 11. September 2019 zuständigkeitshalber zur weiteren Bearbeitung an das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht).

E. Mit Schreiben vom 24. Oktober 2019 wies das Kantonsgericht den Beschwerdeführer auf die Unzulässigkeit einer E-Mail-Eingabe und die Formvorschriften für die Beschwerdeerhebung hin und gewährte ihm eine Nachfrist zur Einreichung einer verbesserten Beschwerdeeingabe.

F. Am 28. Oktober 2019 (Posteingang 4. November 2019) reichte der Verein eine verbesserte Beschwerde ein.

G. Mit Vernehmlassung vom 19. November 2019 nahm die Beschwerdegegnerin zur Sache Stellung, ohne einen Antrag zu stellen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 32 Abs. 4 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (Verwaltungsprozessordnung, VPO) vom 16. Dezember 1993 ist eine Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, ohne dass der Instanzenzug ausgeschöpft werden muss, zulässig gegen die Verweigerung oder Verzögerung von Verfügungen, Entscheiden oder Beschlüssen, die in die Kompetenz der Behörden und Gerichte im Sinne der Absätze 1 und 2 der Bestimmung fallen. Absatz 1 bezeichnet die Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte als zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates, letztinstanzliche Entscheide der Direktionen sowie Beschlüsse des Landrates, sofern dem Verfassungsgericht die Zuständigkeit nicht durch dieses Gesetz, durch andere Gesetze oder durch die

Verfassung entzogen ist. Absatz 2 erklärt die Beschwerde auch für zulässig gegen Verfügungen und Entscheide von anderen Behörden und Gerichten, welche die kantonale Gesetzgebung und die Verfassung der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterstellt. § 25 des Spitalgesetzes (Spitalgesetz) vom 17. November 2011 unterstellt letztinstanzliche Verfügungen und Entscheide der Organe der Psychiatrie Baselland der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Bei der Psychiatrie Baselland handelt es sich somit um eine von § 32 VPO erfasste Behörde und daher um eine Vorinstanz des Kantonsgerichts. Das Kantonsgericht ist daher zuständig für die Beurteilung der Rechtsverweigerungsbeschwerde gegen die Psychiatrie Baselland. Eine Verfügung als Anfechtungsobjekt ist bei einer Rechtsverweigerungsbeschwerde nicht vorausgesetzt. Die Rechtsverweigerungsbeschwerde richtet sich vielmehr direkt gegen das unrechtmässige Verweigern eines Entscheids.

1.2.1 Zu prüfen ist, ob der Beschwerdeführer zur Beschwerde beim Kantonsgericht befugt ist.

1.2.2 Zur Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte ist gemäss § 33 lit. a VPO befugt, wer durch die angefochtene Verfügung – bzw. im Falle der Rechtsverweigerung aufgrund des Ausbleibens einer solchen Verfügung – berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung resp. bei einer Rechtsverweigerung an der Beurteilung der Zulässigkeit einer allfälligen behördlichen Untätigkeit hat. Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass der Rechtsuchende zuvor bei der zuständigen Behörde ein Begehren um Erlass einer anfechtbaren Verfügung gestellt hat. Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt. Eine Rechtsverweigerungsbeschwerde soll im Weiteren nur dann zur Anwendung kommen, wenn die verweigerte Verfügung grundsätzlich selbst anfechtbar wäre. Der Beschwerdeführende hat im Sinne einer Eintretensvoraussetzung zumindest glaubhaft zu machen, dass ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung besteht. Ein solcher Anspruch liegt dann vor, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person Parteistellung beanspruchen kann (vgl. BGE 135 II 60 E. 3.1.2; Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 10. Juni 2015 [810 14 141] E. 1.4.1). Verbände oder andere juristische Personen des Privatrechts sind nach den allgemeinen Regeln zur Beschwerde legitimiert. Der Beschwerdeführer ist ein nach den Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB) vom 10. Dezember 1907 privatrechtlich organisierter Verein. Er setzt sich gemäss Art. 2 seiner Statuten "für die Freilassung von Zwangspsychiatrisierten und für die Verteidigung ihrer sämtlichen Menschenrechte ein". Ein Verein kann insbesondere zur Wahrung der eigenen Interessen Beschwerde führen. Er kann aber auch die Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn es sich um solche handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre (sogenannte "egoistische Verbandsbeschwerde"). Der Verein hat vorliegend ein eigenes schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Verfügung über die Möglichkeit der Verteilung von Unterlagen. Eine Prüfung, ob die Voraussetzungen der "egoistischen Verbandsbeschwerde" vorliegen, erübrigt sich somit (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_168/2019 vom 15. April 2019 E. 1.2, mit Hinweisen).

1.2.3 Im Rahmen einer Rechtsverweigerungsbeschwerde kann das Kantonsgericht lediglich überprüfen, ob die betreffende Verwaltungsbehörde die erwartete Verfügung zu Unrecht verweigert hat. Materielle Aspekte der verweigerten Verfügung bilden nicht Streitgegenstand, weshalb auf die materiellen Begehren des Beschwerdeführers nicht eingetreten werden kann. Heisst das Kantonsgericht eine Rechtsverweigerungsbeschwerde gut, so weist es die Sache in der Regel an die betreffende Behörde zurück.

1.2.4 Mit Ausnahme des zuvor erwähnten Punktes (E. 1.2.3) sind die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt, sodass insoweit auf die Beschwerde eingetreten werden kann.

2. Streitig und nachfolgend zu prüfen ist, ob der Beschwerdegegnerin eine Rechtsverweigerung vorzuwerfen ist.

3.1 Gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Eine Rechtsverweigerung und damit eine Verletzung von Art. 29 BV liegt vor, wenn eine Instanz keine Verfügung bzw. keinen Entscheid erlässt, obwohl sie dazu verpflichtet wäre.

3.2 § 25 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 bestimmt, dass eine Behörde ein Verfahren auf Erlass einer Verfügung von Amtes wegen oder auf Begehren durchführt. Dem Begehren auf Erlass einer Verfügung ist zu entsprechen, wenn ein schutzwürdiges Interesse nachgewiesen wird (§ 25 Abs. 2 VwVG BL). Fehlt ein schutzwürdiges Interesse, so tritt die Behörde gemäss § 25 Abs. 3 VwVG BL auf das Begehren nicht ein. Das Kantonsgericht hat die sich aus dieser Gesetzeslage ergebenden Rechtsfolgen in einem publizierten Leitentscheid dargelegt (KGE VV vom 3. Februar 2010, in: BLKGE 2010 S. 262 ff.): Beantragt ein Gesuchsteller den Erlass einer Verfügung, so hat die ersuchte Behörde zunächst zu prüfen, ob die gesuchstellende Person ein hinreichend schutzwürdiges Interesse aufweist. Ist dies nicht der Fall, so hat sie auf das Gesuch mangels Parteieigenschaft nicht einzutreten. Ist die Parteieigenschaft zu bejahen, hat die Behörde auf das Gesuch einzutreten und dieses materiell zu behandeln. In beiden Konstellationen ist eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, sei es eine Nichteintretensverfügung oder eine Verfügung, mit welcher auf das Gesuch eingetreten und dieses materiell behandelt wird (BLKGE 2010 S. 262 E. 3.2; vgl. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, 2013, Rz. 1306).

4.1 Der Beschwerdeführer hat mit Schreiben vom 15. Januar 2019 von der Beschwerdegegnerin die Verteilung von Unterlagen an sämtliche Patienten der Klinik und die Bekanntgabe der Anzahl verteilten Briefe verlangt. Nachdem die Klinik auf dieses Schreiben nicht reagiert hatte, wandte sich der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 12. August 2019 erneut an die Beschwerdegegnerin und forderte sie auf, innert 10 Tagen das Versäumte nachzuholen, ansonsten werde der Beschwerdeweg beschritten. Darauf hat die Beschwerdegegnerin unbestrittenmassen erneut nicht reagiert. Der Beschwerdeführer hat in seinen Eingaben an die Be-

schwerdegegnerin Anträge gestellt und zumindest sinngemäss den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangt.

4.2 Die Beschwerdegegnerin führte im Rahmen der Vernehmlassung vom 19. November 2019 aus, dass sie entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung ihre Patienten konsequent mündlich und schriftlich über deren Rechte informiere. Zu diesem Zweck würden eigene schriftliche Dokumente verwendet, die einen vergleichbaren Inhalt hätten wie die vom Verein vorgeschlagenen Unterlagen. Zudem würden die Patienten vom Klinikpersonal bei der Einreichung von Entlassungsbegehren bzw. Rekursen unterstützt. Die Beschwerdegegnerin bestreitet allerdings nicht, dass sie auf die Anträge des Beschwerdeführers nicht reagiert hat und insbesondere keine Verfügung erlassen hat.

4.3 Nachdem der Beschwerdeführer die Beschwerdegegnerin zweimal darum ersucht hatte, zu handeln bzw. eine Verfügung zu erlassen, hätte die Beschwerdegegnerin zwingend eine Verfügung erlassen müssen. Weil sie dies nicht getan hat, hat sie den Anspruch des Beschwerdeführers auf Erlass einer Verfügung verletzt. Dabei ist unerheblich, ob die Beschwerdegegnerin im Rahmen ihrer Verfügung auf die Anträge materiell hätte eintreten müssen oder nicht. Es wird Sache der Beschwerdegegnerin sein, die sich stellenden prozessualen und, soweit auf die Begehren einzutreten ist, materiellrechtlichen Fragen zu prüfen. Diesem Entscheid ist im vorliegenden Verfahren nicht vorzugreifen. Das Kantonsgericht stellt somit lediglich das Vorliegen einer Rechtsverweigerung fest und weist die Beschwerdegegnerin an, eine Verfügung zu erlassen (siehe vorne E. 1.2.3). Nach dem Gesagten ist die vorliegende Rechtsverweigerungsbeschwerde gutzuheissen, soweit darauf eingetreten werden kann, und die Beschwerdegegnerin anzuweisen, eine Verfügung zu erlassen.

5. Es bleibt über die Kosten zu entscheiden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt. Aufgrund des Ausgangs des Verfahrens (Gutheissung der Beschwerde und Nichteintreten auf die materiellen Begehren) sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- je zur Hälfte dem Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Der Verfahrenskostenanteil des Beschwerdeführers wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet und der Restbetrag in der Höhe von Fr. 700.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **erkannt** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten werden kann, gutgeheissen. Die Beschwerdegegnerin wird angewiesen, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden je zur Hälfte, d.h. im Umfang von je Fr. 700.--, dem Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin auferlegt.
Der Verfahrenskostenanteil des Beschwerdeführers wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet und der Restbetrag in der Höhe von Fr. 700.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber