



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

vom 9. Juni 2021 (810 19 360)

Gesundheit

**Entzug der Betriebsbewilligung für eine Einrichtung der spitalexternen Krankenpflege /
Massgebender Zeitpunkt für die Sachverhaltsfeststellung / Ausstand**

Besetzung	Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Claude Jeanneret, Markus Clausen, Hans Furer, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiber Stefan Suter
Beteiligte	A._____ AG , Beschwerdeführerin, vertreten durch Olivier Huber, Advokat gegen Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft , 4410 Liestal, Beschwerdegegner
Betreff	Entzug der Betriebsbewilligung für eine Einrichtung der spitalexternen Krankenpflege (RRB Nr. 1751 vom 17. Dezember 2019)

A. Die A.____ AG bezweckt gemäss Handelsregistereintrag das Anbieten von betreutem Wohnen für Menschen mit psychischen und physischen Beeinträchtigungen. Sie betreibt in B.____ den "C.____", wo sie in 18 Einzelzimmern mit Gemeinschaftsräumen betreutes Wohnen und in zwei 3.5-Zimmer-Wohnungen Wohnen mit Servicedienstleistungen anbietet. Das Betreuungsangebot umfasst Hilfestellungen bei der Alltagsbewältigung sowie die pflegerische Betreuung und Überwachung rund um die Uhr. Die A.____ AG verfügt hierzu über eine Betriebsbewilligung für die Organisation der Krankenpflege zu Hause (Spitex).

B. Am 19. März 2018 führte das Amt für Gesundheit im C.____ eine gesundheitspolizeiliche Inspektion durch. Der Abschlussbericht vom 5. Juni 2018 listet zahlreiche organisatorische Mängel auf. Der Bericht schliesst mit dem Fazit, die gesichteten Dokumente, die durchgeführte Pflege in ausgesprochen komplexen Situationen und über 24 Stunden sowie die Aussagen der Verwaltungsrätin und Leiterin Inhouse-Spitem bezüglich der Kontrolle der Essenseinnahme liessen keinen anderen Schluss zu, als dass die A.____ AG eine Pflegewohnung im Sinne einer bewilligungspflichtigen Institution betreibe. Bei einer Mehrzahl der betreuten Patienten im fraglichen Zeitraum sei ersichtlich, dass ein eigenständiges Wohnen nicht vorstellbar sei und gleichzeitig auch keine anderen Strukturen der Pflege im Alltag, wie pflegende Angehörige, vorhanden seien. Die A.____ AG betreibe eine Pflegewohnung im Sinne einer bewilligungspflichtigen Institution. Eine Bewilligung dazu liege jedoch nicht vor. Die nachfolgenden Auflagen seien per sofort umzusetzen, soweit kein anderes Datum genannt werde: Die fachliche Abdeckung mit Personal mit einer Ausbildung auf mindestens der Stufe des eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ) in Pflege oder Betreuung sei über die gesamte Betriebszeit sicherzustellen. Der Betrieb der Pflegewohnungen sei per 30. Juni 2018 einzustellen. Kundinnen und Kunden, die auf Pflege rund um die Uhr angewiesen sind, seien in eine Einrichtung der stationären Pflege zu verlegen. In Notfallsituationen sei sofort zu handeln, im Zweifelsfall sei immer ärztliche Hilfe beizuziehen. Für namentlich genannte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seien die eidgenössischen Diplome, Fähigkeitszeugnisse oder Berufsatteste per sofort einzureichen. Personen ohne anerkannten Abschluss in Pflege und Betreuung dürften weder pflegerische noch medizinische Verrichtungen durchführen. Beratungen zu bariatrischen Behandlungen sowie die Ernährungsberatung seien per sofort einzustellen. Bei Schmerzen über WHO Stufe 3 sei ein fachlich korrektes Schmerzprotokoll zu führen. Bei Wunden sei ein fachlich korrektes Wundprotokoll zu führen. Blasenspülungen dürften nur auf ausdrückliche und schriftliche Anordnung des behandelnden Arztes durchgeführt werden. Diese Auflagen würden zeitnah kontrolliert. Bei Zuwiderhandlungen könnten weitere aufsichtsrechtliche Massnahmen bis zum Entzug der Betriebsbewilligung eingeleitet werden.

C. Am 11. Juli 2018 unterzog das Amt für Gesundheit den C.____ einer gesundheitspolizeilichen Nachkontrolle, anlässlich derer die umgehende Hospitalisierung eines Patienten veranlasst wurde. Der Bericht zur Inspektion gelangt zum Fazit, dass die A.____ AG auch nach den Auflagen der ersten Inspektion weiterhin schwer pflegebedürftige Patienten und Patientinnen gepflegt und in mindestens einem Fall neu aufgenommen habe. Für diverse Patienten seien keine Arztberichte vorhanden. Die Ablage der Patientendokumentation auf dem Computer sei teilweise stark unordentlich. Es seien weiterhin keine Schmerz- und Wundprotokolle auffindbar, obwohl es Patienten mit Schmerzproblematik und Wunden gebe. Die Dienstplanung und die

Pflegeplanung seien zudem mangelhaft bzw. teilweise widersprüchlich. Nicht alle ausländischen Berufsabschlüsse von Mitarbeitern seien eidgenössisch anerkannt. Eine Pflegekraft habe die Abschlussprüfung zur Fachfrau Gesundheit EFZ nicht bestanden, werde aber laut Dienstplan trotzdem ab Juli 2018 als solche eingesetzt und habe - so zumindest der Verdacht - auf entsprechende Weisung unerlaubt alleine Medikamente abgegeben. Die A.____ AG betreibe eine Institution, die als stationäres Angebot einzustufen sei. Hierfür liege keine Bewilligung vor. Aufgrund der seit der ersten Inspektion nachweislich nicht behobenen Missstände und der im Bericht zusätzlich beschriebenen Beobachtungen müsse der Schluss gezogen werden, dass die für die Spitex verantwortliche Fachperson der A.____ AG ihrer Verantwortung nicht im erforderlichen Mass nachkomme und daher keine Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung biete. Sie sei nicht willens und nicht in der Lage, eine Spitex so zu führen, dass die Patientinnen und Patienten nicht gefährdet seien und die Grenzen der Betriebsbewilligung eingehalten würden.

D. Die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft (VGD) leitete in der Folge ein Verfahren betreffend Entzug oder Einschränkung der Betriebsbewilligung für eine Einrichtung der spitalexternen Krankenpflege (Spitex) ein. Mit Verfügung vom 23. Juli 2018 untersagte sie der A.____ AG unter Androhung der Ungehorsamsstrafe im Sinne einer vorsorglichen Massnahme, ab sofort für die Dauer des Verfahrens Personen in den C.____ aufzunehmen, welche Pflegeleistungen irgendwelcher Art im Sinne von Art. 7 der Verordnung vom 29. September 1995 des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV) benötigen.

E. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs entzog die VGD der A.____ AG mit Verfügung vom 7. Februar 2019 die Betriebsbewilligung für eine Einrichtung der spitalexternen Krankenpflege (Spitex) mit sofortiger Wirkung. Weiter verpflichtete die VGD die A.____ AG dazu, die pflegerische Betreuung von pflegebedürftigen Personen, welche sich im C.____ aufhalten, innert 7 Tagen ab Empfang der Verfügung durch eine andere Einrichtung der spitalexternen Krankenpflege sicherzustellen oder diese Personen in ein Pflegeheim zu verlegen. Begründet wurde die Verfügung im Wesentlichen damit, dass die A.____ AG über eine Bewilligung als Spitex-Organisation verfüge, welche ihr lediglich die Erbringung ambulanter Pflegeleistungen erlaube. Im C.____ würden jedoch mehrere Personen leben, die schwer pflegebedürftig seien und stationäre Pflege benötigen und unzulässigerweise auch erhalten würden. Die Inspektionsberichte hätten gezeigt, dass die A.____ AG die Voraussetzungen für die Bewilligung nicht mehr erfülle und Auflagen nicht einhalte. Sie verfüge nicht über das erforderliche Fachpersonal, sei unzureichend organisiert und die Patienten seien nicht fachgerecht gepflegt und in ihrer Gesundheit gefährdet worden. Die verantwortlichen Personen hätten sich uneinsichtig gezeigt und die anlässlich der ersten Inspektion festgestellten Mängel trotz schriftlicher Aufforderung nicht behoben. Die mehrfache und vorsätzliche Überschreitung des durch die Betriebsbewilligung der A.____ AG abgedeckten Bereichs stelle eine schwere Beeinträchtigung der Vertrauenswürdigkeit der für die Pflege verantwortlichen Fachperson dar. Die sichere und qualitativ zumindest ausreichende Pflege der Patientinnen und Patienten sei sowohl wegen der Zahl der Unzulänglichkeiten wie auch wegen der Schwere einiger Mängel nicht gewährleistet. Die ernsthafte und unmittelbare Gefährdung der Patienten sowie die Unmöglichkeit, die festgestellten Mängel in-

nert nützlicher Frist zu beheben, würden dazu führen, dass die Betriebsbewilligung sofort, d.h. ohne weitere Androhung und Fristansetzung zur Behebung der Mängel, entzogen werden könne.

F. Gegen die Verfügungen der VGD vom 7. Februar 2019 und vom 23. Juli 2018 erhob die A.____ AG am 21. Februar 2019 Beschwerde beim Regierungsrat Basel-Landschaft (Regierungsrat). Mit Regierungsratsbeschluss vom 17. Dezember 2019 wurde die Beschwerde kostenpflichtig abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde. Die A.____ AG wurde weiter verpflichtet, die pflegerische Betreuung von pflegebedürftigen Personen, welche sich im C.____ aufhalten, innert 7 Tagen seit Rechtskraft des Entscheids durch eine andere Einrichtung der spitalexternen Krankenpflege oder durch eine stationäre Einrichtung sicherzustellen. In der Begründung wird zusammengefasst erwogen, auf die Beschwerde gegen die vorsorgliche Massnahme könne nicht eingetreten werden. Die Beschwerde gegen den Bewilligungsentzug könne sodann ohne weitere Beweismassnahmen gestützt auf den umfassend dokumentierten Sachverhalt beurteilt werden. Die gegen die Mitarbeiterinnen des Amtes für Gesundheit vorgebrachten Befangenheitsgründe seien nicht stichhaltig und die Verfügung sei auch ausreichend begründet worden. Die A.____ AG rüge zwar zu Recht, dass ihr der Bewilligungsentzug nicht formgerecht mittels Verfügung angedroht worden sei. Allerdings habe sie diesen Mangel früh im Verfahren selbst erkannt und darauf verzichtet, die Auflagen vom 5. Juni 2018 anzufechten, obwohl es ihr nach Treu und Glauben zumutbar gewesen wäre, die notwendigen Verfahrensschritte einzuleiten und die Auflagen nachträglich anzufechten. Da sie vorab schon am 13. April 2018 über die Hauptmängel unterrichtet worden sei, sei ihr auch genügend Zeit für deren Behebung zur Verfügung gestanden. Der Regierungsrat kommt in der Folge nach eingehender Würdigung der Akten zum Schluss, dass die Beschwerde materiell unbegründet sei. Die A.____ AG habe dauerhaft und systematisch Mitarbeitende für Pflegehandlungen eingesetzt, zu denen diese nicht ausgebildet und nicht qualifiziert gewesen seien. Sie verfüge nicht über das erforderliche Fachpersonal. Die Leitung Inhouse-Spitex habe die Rolle der für die Pflege verantwortlichen Fachperson inne und sei somit verpflichtet, die Patientendokumentation entsprechend den Vorgaben des Gesundheitsgesetzes zu führen. Die Pflegedokumentation bzw. die Schmerz- und Wunddokumentation müsse als mangelhaft bezeichnet werden und sei überdies nachträglich manipuliert worden, mutmasslich um den Einsatz von unqualifiziertem Personal zu vertuschen. Durch die mangelhafte Dokumentation würden die Patientenrechte der Bewohner des C.____ verletzt. In einem Spitex-Betrieb dürften sodann keine Personen aufgenommen werden, welche über ein ungenügendes Eigenversorgungspotenzial verfügen und der stationären Pflege in einer Institution mit einer entsprechenden Bewilligung bedürfen würden. Mit der Aufnahme von mindestens drei schwer pflegebedürftigen Patienten habe die A.____ AG bewusst ausserhalb ihrer Betriebsbewilligung operiert. Die Missstände lägen im Verantwortungsbereich der Leitung Inhouse-Spitex, weshalb die für die Betriebsbewilligung vorausgesetzte Vertrauenswürdigkeit der verantwortlichen Fachperson erheblich beeinträchtigt sei. Der Betrieb verfüge nicht über das erforderliche Fachpersonal, er sei keiner Ombudsstelle angeschlossen und die Vertrauenswürdigkeit der für die Pflege verantwortlichen Fachperson sei nicht gegeben. Damit erfülle die A.____ AG drei gesetzliche Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebsbewilligung nicht, weshalb die Betriebsbewilligung zu entziehen sei. Die damit verbundene Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit sei zum Schutze der öffentlichen Gesundheit verhältnismäs-

sig und müsse hingenommen werden, zumal auch ohne Betriebsbewilligung die Möglichkeit weiterbestehe, die Räumlichkeiten des C._____ zu vermieten und nicht krankenkassenpflichtige Leistungen im Bereich der hauswirtschaftlichen Betreuung anzubieten.

G. Mit Eingabe vom 27. Dezember 2019 hat die A._____ AG, vertreten durch Olivier Huber, Advokat, beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), Beschwerde erhoben mit dem Rechtsbegehren, der Entscheid des Regierungsrats vom 17. Dezember 2019 sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen vollumfänglich aufzuheben. In der Beschwerdebegründung vom 4. März 2020 rügt sie im Wesentlichen, dass der Beschwerdegegner den rechtserheblichen Sachverhalt nicht korrekt und unvollständig ermittelt habe, was zu einer Verletzung ihres rechtlichen Gehörs geführt habe. Es bestehe weiter der Eindruck, dass die harte Vorgehensweise des Amts für Gesundheit gegenüber der Beschwerdeführerin nicht unmassgeblich auf die sehr enge Verbindung einzelner Mitarbeiterinnen des Amts für Gesundheit mit Exponenten einer Konkurrentin zurückzuführen sei, weshalb die Inspektionsberichte unter Verletzung der Ausstandsbestimmungen verfasst worden seien. Ferner lägen die Voraussetzungen für einen Bewilligungsentzug nicht vor. Dieser verstosse zudem gegen das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit. Die Beschwerdeführerin bestreitet den Vorwurf, dass sie eine Pflegeinstitution betreibe. Vielmehr betreue sie ausschliesslich Personen mit ausreichendem Eigenversorgungspotential. Sie führe lediglich ambulante Pflege durch und biete keine stationäre Pflege an. Insbesondere würden zum heutigen Zeitpunkt keine Patienten im C._____ wohnen, welche schwer pflegebedürftig seien. Entgegen der Behauptung im angefochtenen Entscheid sei sie zudem nachweislich einer Ombudsstelle angeschlossen. Was den Vorwurf anbelange, dass in vielen Fällen pflegerische Handlungen durch Personen ohne genügende Ausbildung durchgeführt worden seien, sei darauf hinzuweisen, dass dieses Manko seitens der Beschwerdeführerin zwischenzeitlich vollumfänglich behoben worden sei. Auch die beanstandeten Dokumentationsfehler seien korrigiert worden und es würden nunmehr aussagekräftige Wund- und Schmerzprotokolle geführt. Die Beschwerdeführerin halte heute sämtliche Auflagen des Amtes für Gesundheit minutiös ein und es sei somit gewährleistet, dass die Patienten im C._____ fachlich korrekte und gesetzeskonforme Pflege erhielten. Da der Bewilligungsentzug nicht rechtmässig vorgängig angedroht worden sei und zu keinem Zeitpunkt eine ernsthafte Gefahr für die betreuten Personen bestanden habe, sei der unmittelbare Bewilligungsentzug - ohne vorgängige Androhung mit Ansetzung einer angemessenen Frist zur Behebung der festgestellten Mängel - unzulässig und verstosse gegen das Gesetz.

H. In der Vernehmlassung vom 5. Juni 2020 beantragt der Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge. Er verweist unter Bestreitung der Ausführungen der Beschwerdeführerin hauptsächlich auf den angefochtenen Entscheid und unterstreicht insbesondere, dass diese aus den heutigen Verhältnissen nichts zu ihren Gunsten ableiten könne.

I. Die Beschwerdeführerin repliziert mit Eingabe vom 2. Oktober 2020, wobei sie vollumfänglich an ihren Anträgen festhält. Die Sicht der Vorinstanz, dass das vorliegende Verfahren lediglich auf der Grundlage des Sachverhalts durchzuführen sei, wie er sich anlässlich der durchgeführten Inspektionen gezeigt habe, greife zu kurz. Gerade weil ihr keine angemessene Frist zur Behebung von Mängeln eingeräumt worden sei, sei eine Inspektion des jetzigen Ist-

Zustands bei der Beschwerdeführerin durch eine unabhängige Fachperson in Auftrag zu geben, da die Beschwerdeführerin heute sämtliche Bewilligungsvoraussetzungen erfülle.

J. Der Beschwerdegegner verzichtet mit Eingabe vom 23. Dezember 2020 auf die Einreichung einer Duplik.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin vom angefochtenen Beschluss berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Sie stellt den Antrag, der Entscheid des Regierungsrats vom 17. Dezember 2019 sei vollumfänglich aufzuheben. Im angefochtenen Entscheid trat der Regierungsrat nicht auf die bei ihm erhobene Beschwerde ein, soweit sich diese gegen die vorsorgliche Verfügung der VGD vom 23. Juli 2018 richtete. In dieser Hinsicht enthält die vor Kantonsgericht erhobene Beschwerde keine Begründung, weshalb insoweit auf die Beschwerde nicht eingetreten werden kann. Da die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt und sowohl die örtliche als auch die sachliche Zuständigkeit des Kantonsgerichts gegeben sind, ist auf die vorliegende Beschwerde - mit Ausnahme des zuvor erwähnten Punkts - einzutreten.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Überprüfung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen vorliegend verwehrt (vgl. § 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob die VGD der Beschwerdeführerin die Betriebsbewilligung für den Spitex-Betrieb zu Recht entzogen hat.

4.1 Eröffnung und Betrieb von Institutionen, welche Pflegeleistungen im Rahmen einer Organisation anbieten, wie Pflegeheime, Pflegewohnungen, Tages- und Nachtstätten oder Organisationen der spitalexternen Krankenpflege (Spitex), einschliesslich Erweiterung und Änderung des Angebots, benötigen gemäss § 5 Abs. 1 des Altersbetreuungs- und Pflegegesetzes (APG) vom 16. November 2017 eine Betriebsbewilligung der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion. Pflegefachpersonen, die ihren Beruf in eigener fachlicher Verantwortung ausüben, benötigen eine Berufsausübungsbewilligung nach dem Gesundheitsgesetz (§ 5 Abs. 2 APG). Nach § 6 Abs. 1 APG wird die Betriebsbewilligung auf Gesuch hin erteilt, wenn die Institution über das erforderliche Fachpersonal verfügt (lit. a); mindestens eine für die Pflege verantwortliche Fachperson bezeichnet hat, welche die Voraussetzungen gemäss Absatz 2 erfüllt (lit. b); über geeignete Räumlichkeiten und Einrichtungen verfügt (lit. c); eine zweckentsprechende pharmazeutische Versorgung gewährleistet (lit. d); ein Qualitätssicherungssystem gemäss § 11 APG nachweist (lit. e); sich der Ombudsstelle gemäss § 18 APG angeschlossen hat (lit. f) und über

eine Haftpflichtversicherung verfügt, welche die mit der Tätigkeit der Institution verbundenen Risiken abdeckt (lit. g). Die für die Pflege verantwortliche Fachperson muss die fachlichen Voraussetzungen für eine selbständige Berufsausübung als Pflegefachfrau oder Pflegefachmann erfüllen und vertrauenswürdig sein sowie physisch und psychisch Gewähr für eine einwandfreie Berufsausübung bieten (§ 6 Abs. 2 APG).

4.2 Die Direktion kann die Betriebsbewilligung einschränken oder mit Auflagen versehen sowie die zur Behebung von Mängeln erforderlichen Massnahmen anordnen (§ 7 Abs. 1 APG). Gemäss § 7 Abs. 2 APG wird die Betriebsbewilligung entzogen, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder nachträglich Tatsachen festgestellt werden, aufgrund derer sie hätte verweigert werden müssen (lit. a); oder wenn Auflagen nicht eingehalten werden oder angeordnete Massnahmen erfolglos geblieben sind (lit. b). Der Entzug der Betriebsbewilligung gemäss § 7 Abs. 2 lit. b APG wird vorgängig unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Behebung der festgestellten Mängel angedroht (§ 7 Abs. 3 APG). Die vorgängige Androhung entfällt, wenn für betreute Personen eine ernsthafte Gefahr besteht oder unmittelbar droht (§ 7 Abs. 4 APG).

5. Die VGD entzog der Beschwerdeführerin mit Verfügung vom 7. Februar 2019 die Betriebsbewilligung, weil der Betrieb der Beschwerdeführerin die Voraussetzungen für die Bewilligung nicht mehr erfülle und Auflagen nicht einhalte. Sie stützte sich dabei ausschliesslich auf die Berichte zu den Inspektionen vom 19. März 2018 und vom 11. Juli 2018.

5.1 Das Verwaltungsverfahren wird von der Untersuchungsmaxime beherrscht. Die Behörde ermittelt gemäss § 9 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL) vom 13. Juni 1988 den Sachverhalt von Amtes wegen. Sie hat dementsprechend von sich aus für die richtige und vollständige Abklärung des entscheidungswesentlichen Sachverhalts besorgt zu sein (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 28. Oktober 2020 [810 20 110] E. 4.2.1; KGE VV vom 7. Februar 2018 [810 17 176] E. 4.1). Massgebender Zeitpunkt für den dem erstinstanzlichen Entscheid zugrunde liegenden Sachverhalt ist derjenige der Fällung des Entscheids (PATRICK KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER/FABIO BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016, Art. 11 Rz. 57). Entgegen der in der Vernehmlassung der Vorinstanz vertretenen Auffassung war im erstinstanzlichen Verfahren demnach nicht auf der Grundlage des Sachverhalts zu entscheiden, wie er sich anlässlich der durchgeführten Inspektionen gezeigt hat, sondern wie er sich anlässlich des Verfügungszeitpunkts präsentierte. In dieser Hinsicht sind keine nach dem zweiten Inspektionsbesuch vom 11. Juli 2018 getätigten Sachverhaltsabklärungen aktenkundig. Das Amt für Gesundheit scheint seine aktive Aufsichtstätigkeit nach dem zweiten Aufsichtsbesuch eingestellt zu haben und die verfügende VGD unternahm ihrerseits keine sichtbaren Anstrengungen, den Sachverhalt weiter zu ermitteln. Die für die Rechtsanwendung vorzunehmende Tatsachenfeststellung setzt jedoch voraus, dass die Sachlage korrekt und vollständig ermittelt wurde. Die entscheidende Frage, ob die Beschwerdeführerin am 7. Februar 2019 - oder wenigstens kurz zuvor - die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllte, konnte die VGD mangels aktueller Sachverhaltskenntnisse gar nicht beantworten. Auch in Anbetracht der mit einem Bewilligungsentzug verbundenen wirtschaftlichen Konsequenzen

für die Betroffene hätte die VGD die Sachlage kurz vor dem Erlass der Verfügung nochmals sorgfältig prüfen müssen.

5.2 Zusätzliche Sachverhaltserhebungen hätten sich umso mehr aufgedrängt, als dass die Beschwerdeführerin im Rahmen des rechtlichen Gehörs ausführlich vorgebracht hatte, dass die in den Inspektionsberichten monierten Mängel - soweit anerkannt - zwischenzeitlich behoben worden seien und dass sie die Bewilligungsvoraussetzungen nunmehr (wieder) erfülle (vgl. Stellungnahme vom 13. September 2018). Diese Angaben wurden von der Behörde vor Erlass der Verfügung nicht verifiziert. Mit der Nichtberücksichtigung der Parteivorbringen unterliess sie nicht nur die gebotene Sachverhaltsermittlung, sondern verletzte dadurch auch gleichzeitig den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör, wie diese zu Recht rügt. Der in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör gewährleistet als Mitwirkungsrecht alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 144 II 427 E. 3.1; BGE 135 II 286 E. 5.1). Mit dem Anspruch auf effektive Mitwirkung korrespondiert, dass die Behörde die Vorbringen der Beteiligten tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt sowie ihren Entscheid vor diesem Hintergrund begründet. Das Kernelement des rechtlichen Gehörs ist das Recht auf vorgängige Äusserung und Anhörung, welches den Betroffenen einen Einfluss auf die Ermittlung des wesentlichen Sachverhalts sichert. Die Behörde muss diese Äusserungen zur Kenntnis nehmen und sich damit in der Entscheidungsfindung und -begründung sachgerecht auseinandersetzen (KGE VV vom 2. September 2020 [810 19 283] E. 4.3.2; KGE VV vom 11. Dezember 2019 [810 18 169] E. 5.3; KGE VV vom 27. Juli 2016 [810 15 223] E. 3.3). Dies ist vorliegend nicht geschehen.

5.3 Das für das erstinstanzliche Verfahren Gesagte lässt sich auf das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat übertragen. Dessen Entscheid vom 17. Dezember 2019 basiert in sachverhaltlicher Hinsicht ebenfalls auf dem behördlichen Wissensstand vom 11. Juli 2018, ohne dass die tatsächlichen Verhältnisse im Betrieb der Beschwerdeführerin nochmals vor Ort überprüft worden wären.

5.4 Das Kantonsgericht ist als bundesgerichtliche Vorinstanz entsprechend Art. 110 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG) vom 17. Juni 2005 gehalten, den Sachverhalt so festzustellen, wie er sich zum Zeitpunkt seines Urteils tatsächlich präsentiert (Urteil des BGer 2C_556/2020 vom 22. Januar 2021 E. 4.1; Urteil des BGer 2C_580/2019 vom 9. März 2020 E. 2.3.2 mit weiteren Hinweisen). Der Untersuchungsgrundsatz gilt zwar auch im Verfahren vor dem Kantonsgericht (§ 12 Abs. 1 VPO), kann jedoch nicht dazu dienen, Versäumnisse der Vorinstanzen bei der Sachverhaltsfeststellung zu beheben. Sind wichtige, entscheidungsrelevante Elemente des Sachverhalts von den Vorinstanzen nicht bzw. nicht hinreichend abgeklärt worden, kann das Kantonsgericht eine Rückweisung vornehmen (KGE VV vom 6. Mai 2020 [810 19 312] E. 7.3.6; KGE VV vom 22. April 2015 [810 14 286] E. 5.3.6). Im vorliegenden Fall rechtfertigt es sich - auch zur Wahrung des Instanzenzugs und mit Blick auf die eingeschränkte Kognition des Kantonsgerichts -, in Gutheissung der Beschwerde den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit an die VGD zurückzuweisen, damit diese den Sachverhalt vollständig ermittelt und anschliessend neu entscheidet.

6. Aus prozessökonomischen Gründen rechtfertigen sich einige nicht abschliessende Bemerkungen zur Sache.

6.1 Die VGD stützte sich bei ihrem Entscheid auf § 7 Abs. 4 APG, wonach die vorgängige Androhung des Bewilligungsentzugs entfällt, wenn für betreute Personen eine ernsthafte Gefahr besteht oder unmittelbar droht. Zwischen der Nachinspektion vom 11. Juli 2018 mit dem entsprechenden Bericht, welcher als Grundlage für den Entzug diente, und dem Entzug selber am 7. Februar 2019 vergingen rund sieben Monate. Nach dem Eingang der Stellungnahme der Beschwerdeführerin verstrichen rund fünf Monate, bis die VGD die lediglich sechs Seiten umfassende Verfügung erliess. Indem sich die Behörde derart lange für den Entscheid Zeit liess, stellte sie durch ihr Verhalten gleich selber unter Beweis, dass sie offenkundig nicht von einer ernsthaften und unmittelbaren Gefährdung der betreuten Personen ausging. Dafür spricht auch der Umstand, dass sie keine Sofortmassnahmen ergriff und einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung nicht entzog. Wären die Patienten tatsächlich in akuter Gefahr gewesen, wäre ein sofortiges Handeln der Behörde zu erwarten gewesen, wie dies im Falle eines Bewohners denn auch geschah, der noch am 11. Juli 2018 umgehend hospitalisiert wurde. Angesichts dieser Gegebenheiten bemerkt die Beschwerdeführerin zu Recht, dass der auf § 7 Abs. 4 APG gestützte Bewilligungsentzug unzulässig war.

6.2 Der Regierungsrat lässt in seinem Entscheid letztlich offen, ob aufgrund der Dringlichkeit des behördlichen Handelns eine vorgängige Androhung des Entzugs entbehrlich war. Er weist darauf hin, dass es sich bei den von der Erstinstanz bemängelten Punkten um Bewilligungsvoraussetzungen handle. Gemäss § 7 Abs. 2 lit. a APG i.V.m. § 7 Abs. 3 APG müsse bei einem ursprünglichen Fehlen oder nachträglichen Entfallen der Bewilligungsvoraussetzungen - anders als wenn Auflagen nicht eingehalten wurden oder angeordnete Massnahmen erfolglos geblieben sind - keine angemessene Frist zur Behebung der festgestellten Mängel angesetzt und der Bewilligungsentzug nicht vorgängig förmlich angedroht werden. Damit gibt der Beschwerdegegner die Rechtslage zutreffend wieder.

6.3 In einem gewissen Widerspruch dazu stehen allerdings die Ausführungen im angefochtenen Entscheid, in denen der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin wiederholt die Nichteinhaltung der im Inspektionsbericht vom 5. Juni 2018 erteilten Auflagen zur Last legt. Er anerkennt zwar, dass diese Auflagen mit der Androhung des Bewilligungsentzugs nicht als Verfügung bezeichnet waren und keine Rechtsmittelbelehrung enthielten, weshalb die Auflagen nicht in der korrekten Form eröffnet worden seien. Es sei der Beschwerdeführerin aber zumutbar gewesen, nach dem Beizug der anwaltlichen Vertretung ein Gesuch um Wiederherstellung der Beschwerdefrist zu stellen oder alternativ die VGD aufzufordern, die Auflagen in Form einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen. Damit übergeht die Vorinstanz, dass die Einhaltung der Auflagen am 11. Juli 2018 kontrolliert wurde. Zum damaligen Zeitpunkt war die Beschwerdeführerin noch nicht anwaltlich vertreten. Aus mangelhafter Eröffnung, insbesondere wegen unrichtiger oder unvollständiger Rechtsmittelbelehrung oder wegen Fehlens einer vorgeschriebenen Rechtsmittelbelehrung, dürfen den Parteien keine Nachteile erwachsen. Dabei handelt es sich um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz, der den verfassungsmässigen Vertrauensschutz sowie Art. 29 Abs. 1 und 2 BV konkretisiert (vgl. BGE 144 II 401 E. 3.1 mit Hinweisen; KGE VV vom

11. September 2019 [810 18 332] E. 5.2; KGE VV vom 6. Juni 2012 [810 12 89] E. 3.4; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 639 ff.). Da vorliegend die Auflagen nicht rechtsgültig eröffnet und der Bewilligungsentzug nicht formgerecht angedroht worden waren, wobei die im fraglichen Zeitraum nicht rechtskundig vertretene Beschwerdeführerin diesen Mangel nicht erkennen musste, darf sich dieser Umstand nicht zum Nachteil der Beschwerdeführerin auswirken.

6.4 Die Berufung auf Formmängel findet allerdings im für Private wie Behörden geltenden Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) ihre Grenze (BGE 144 II 401 E. 3.1; BGE 132 I 249 E. 6). Trotz Fehlens einer Rechtsmittelbelehrung kann mit der Ergreifung eines Rechtsmittels nicht beliebig lange zugewartet werden. Vielmehr wird allgemein als bekannt vorausgesetzt, dass Verfügungen angefochten werden können. Sobald die Partei den materiellen Entscheidcharakter des Dokuments erkennt, wird von ihr erwartet, dass sie innert zumutbarer Frist trotz fehlender Rechtsmittelbelehrung eine Verfügung anfecht (vgl. FELIX UHLMANN/ALEXANDRA SCHILLING-SCHWANK, in: *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, a.a.O., Art. 38 Rz. 18; BGE 106 V 93 E. 2a; KGE VV vom 27. November 2019 [810 18 336] E. 4.6). Vor diesem Hintergrund hätte die Beschwerdeführerin die verfükten Auflagen trotz des Formmangels rechtzeitig anfechten müssen, was sie gemäss den diesbezüglich im kantonsgerichtlichen Verfahren nicht zu überprüfenden Erwägungen des angefochtenen Entscheids (vgl. oben E. 1) unterliess. Die Auflagen und die angedrohten Folgen der Nichteinhaltung sind heute als rechtswirksam verfügt zu betrachten. Die Beschwerdeführerin bringt aber zu Recht vor, dass ihr nicht vorgeworfen werden kann, am 11. Juli 2018 die Auflagen nicht eingehalten zu haben. Darauf wird im weiteren Verfahren zu achten sein.

7.1 Die Beschwerdeführerin stellt sich weiter auf den Standpunkt, auf die Inspektionsberichte dürfe nicht abgestellt worden, weil sie unter Verletzung der gesetzlichen Ausstandsbestimmungen erstellt worden seien. Die Mitarbeiterinnen des Amts für Gesundheit D.____, Abteilungsleiterin Alter, sowie die amtsintern für Bewilligungen der Spitex zuständige E.____ stünden in einem freundschaftlichen Verhältnis zur Präsidentin des Stiftungsrats einer Konkurrentin, wie der vertraute Umgangston der aktenkundigen E-Mail-Korrespondenz offenbare. Vor diesem Hintergrund entstehe der Eindruck, dass die harte Vorgehensweise der VGD gegenüber der Beschwerdeführerin nicht unmassgeblich auf die sehr enge persönliche Verbindung mit Exponenten einer Mitkonkurrentin zurückzuführen sei. E.____ habe an den Inspektionen teilgenommen und die Berichte massgeblich mitverfasst, obwohl sie aufgrund ihrer Befangenheit in den Ausstand hätte treten müssen.

7.2 Wer eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten hat, tritt gemäss § 8 Abs. 1 VwVG BL in den Ausstand, wenn er in der Sache ein persönliches Interesse hat (lit. a), mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum 3. Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung, eingetragene Partnerschaft oder faktische Lebensgemeinschaft verbunden ist, wobei die Auflösung der Gemeinschaft den Ausstandsgrund nicht aufhebt (lit. b), Vertreter einer Partei ist oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig war (lit. c) oder wenn er aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte (lit. d). § 8 VwVG BL und besonders

die zuletzt genannte Generalklausel (§ 8 Abs. 1 lit. d VwVG BL) stellen eine Konkretisierung des Anspruchs auf einen Entscheid durch eine unbefangene Verwaltungsbehörde nach Art. 29 Abs. 1 BV dar (vgl. KGE VV vom 15. November 2020 [810 20 177] E. 3.1; KGE VV vom 16. März 2020 [810 18 313] E. 4.1; BGE 132 II 485 E. 4.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCH, a.a.O., Rz. 425).

7.3 Aus dem vorinstanzlichen Entscheid und den Akten ergibt sich, dass die angesprochene Exponentin der Konkurrenz, F.____, im fraglichen Zeitraum Gemeinderätin von G.____ war und im Bereich der Altenpflege zahlreiche weitere Ämter innehatte. So war sie unter anderem Stiftungsratspräsidentin des Seniorenzentrums H.____ sowie Vorstandsmitglied von CURAVIVA Baselland und des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden, wo sie das Ressort "Soziales, Asylwesen, Spitex, Familie" führte. In den Jahren 2017 und 2018 setzte sie D.____ per E-Mail darüber in Kenntnis, dass die Beschwerdeführerin in ihren Werbematerialien für den C.____ verschiedentlich unwahre Informationen verbreitet habe. So sei entgegen den Angaben in einem an die Gemeinden gerichteten Informationsschreiben kein Gesuch der Beschwerdeführerin um kantonale Heimanerkennung beim Gemeindeverbund I.____ hängig, was sie als Vorsitzende der Fachkommission J.____ wisse. Sodann werbe die Beschwerdeführerin damit, dass sie vom Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn anerkannt sei, was gemäss Auskunft des Amtes irreführend formuliert sei. Die E-Mail-Korrespondenz zwischen ihr und dem Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn leitete F.____ an D.____ mit den folgenden Worten weiter: "Liebe D.____, Zu deiner Info untenstehenden Mailverkehr mit Frau K.____ Kt. SO, dass noch immer mit schrägen Aussagen geworben wird. Es hat auch auf dem Flyer und im Konzept Hinweise auf EL und HE. Beste Grüsse F.____". D.____ leitete diese E-Mail-Nachricht mit einem "Smiley" versehen am 16. März 2018 an E.____ weiter.

7.4 Zwar können Freundschaften und wirtschaftliche Konkurrenzverhältnisse je nach Intensität geeignete Umstände sein, die objektiv den Anschein der Befangenheit eines Entscheidträgers erwecken (vgl. BENJAMIN SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 112 ff.). Die Ausstandsvorschriften beziehen sich aber auf das Verhältnis zwischen der Amtsperson und den Verfahrensbeteiligten. Die behauptete Freundschaft zwischen den beiden Mitarbeiterinnen des Amtes für Gesundheit ist ohne ausstandsrechtliche Relevanz. Im zu beurteilenden Fall konstruiert die Beschwerdeführerin einen Befangenheitsgrund aus einer angeblichen Freundschaft zwischen der am Verfahren der Erstinstanz mitwirkenden D.____ und der daran unbeteiligten F.____, welche die wirtschaftlichen Interessen der Konkurrenz verfolge. Solche mittelbaren Beziehungen begründen im Prinzip generell keine Befangenheit (vgl. KGE VV vom 11. Januar 2017 [810 16 302] E. 6.1). Vorliegend kommt noch hinzu, dass ohnehin nicht von einer die Befangenheit begründenden tieferen Beziehung der beiden Frauen ausgegangen werden könnte. Wie sich der Vernehmlassung der VGD im vorinstanzlichen Verfahren entnehmen lässt, arbeitet F.____ in ihrer Funktion als langjähriges Vorstandsmitglied des Verbands Basellandschaftlicher Gemeinden oft in Projekten mit verschiedenen Mitarbeitenden des Kantons zusammen und trifft diese an Sitzungen, namentlich im Bereich Alter und Pflege. Aufgrund dieser langjährigen Zusammenarbeit rede sie verschiedene Mitarbeitende des Kantons mit Du an. So auch D.____. Diese Ausführungen erscheinen ohne Weiteres nachvollziehbar. Die persönliche Unbefangenheit der Amtsperson wird im Grundsatz vermutet (KGE VV vom 16. März

2020 [810 18 313] E. 4.2; BGE 114 Ia 50 E. 3b). Es liegen im vorliegenden Fall keine Hinweise vor, dass die zwischenmenschliche Beziehung der beiden Frauen über eine Alltagsbekanntschaft im beruflichen Bereich hinausgeht. In einem solchen Fall können sich die Betroffenen "duzen" und einen informellen Umgangston pflegen, ohne dass deswegen von einer tieferen Beziehung ausgegangen werden muss und die Sachlichkeit eines Entscheides in Frage steht (SCHINDLER, a.a.O., S. 112). Die von der Beschwerdeführerin beklagte "harte Vorgehensweise" des Amtes für Gesundheit lässt sich im Übrigen zwanglos mit der Anzahl und Schwere der im Betrieb aufgedeckten Missstände erklären und ist kein Indiz für eine Voreingenommenheit der Mitarbeiterinnen. Dem Beschwerdegegner ist darin beizupflichten, dass kein objektiver Anschein einer Befangenheit besteht.

7.5 Nachdem eine Verletzung der Ausstandspflicht zu verneinen ist, darf im weiteren Verfahren beweismässig auf die beiden Inspektionsberichte des Amtes für Gesundheit abgestellt werden und können dessen Mitarbeiterinnen weiterhin am Verfahren mitwirken.

8. Nach dem Ausgeführten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit zu neuem Entscheid an die VGD als erste Instanz zurückzuweisen. Diese hat den Sachverhalt ergänzend abzuklären und einen auf die dannzumal aktuelle Sachlage abgestützten neuen Entscheid zu fällen. In diesem Zusammenhang wird sie auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin eingehen müssen und die von ihr beantragten sachdienlichen Beweise - unter Vorbehalt der allenfalls zulässigen antizipierten Beweiswürdigung - abzunehmen haben. Trotz der förmlichen Aufhebung des angefochtenen Entscheids hat dieser insoweit inhaltlich Bestand, als dass darin auf die Beschwerde gegen die vorsorgliche Verfügung der VGD vom 23. Juli 2018 nicht eingetreten wurde. Die vorsorgliche Massnahme bleibt für die weitere Dauer des Verfahrens in Kraft.

9.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Beim vorliegenden Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten in der Höhe von insgesamt Fr. 3'000.-- im Umfang von Fr. 2'400.-- dem Beschwerdegegner und im Umfang von Fr. 600.-- der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Der Verfahrenskostenanteil der Beschwerdeführerin wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- verrechnet und der Restbetrag in der Höhe von Fr. 1'200.-- wird ihr zurückerstattet.

9.2 Gemäss § 21 Abs. 1 VPO kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei für den Beizug eines Anwalts eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Vom in der Honorarnote vom 19. Februar 2021 aufgeführten Aufwand von 29.17 Stunden à Fr. 230.-- sind vorweg 3 Stunden abzuziehen, weil die Teilnahme an der Urteilsberatung nicht entschädigungspflichtig ist. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend hat der Beschwerdegegner der Beschwerdeführerin eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 5'300.-- (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) zu bezahlen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der Regierungsratsbeschluss Nr. 1751 vom 17. Dezember 2019 wird aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.
 2. Die Angelegenheit wird zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.
 3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 3'000.-- werden im Umfang von Fr. 2'400.-- dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft und im Umfang von Fr. 600.-- der Beschwerdeführerin auferlegt.

Die der Beschwerdeführerin auferlegten Verfahrenskosten werden mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- verrechnet. Der zu viel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'200.-- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.
 4. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat der Beschwerdeführerin eine reduzierte Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 5'300.-- (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) auszurichten. Die übrigen Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber