

Gesundheitswesen Santé publique

KGE (öffentlichrechtliche Abteilung) – A1 20 38 vom 1. September 2020

Verfahren

- Auf eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nicht einzutreten, wenn diese nach Art. 75 lit. g VVRG die Gesundheitsplanung betrifft und damit unzulässig ist.

Procédure

- Le recours de droit administratif est irrecevable contre les décisions en matière de planification sanitaire (art. 75 let. g LPJA).

Gekürzter Sachverhalt

Ein Altersheim reichte beim Departement für Gesundheit, Soziales und Kultur ein Gesuch für eine Betriebsbewilligung für ambulante Pflegeleistungen ein. Es wollte mit einer eigenen Spitex-Organisation Senioren eine umfassende Pflegeleistung im angestammten Haushalt anbieten. Das Departement wies das Gesuch ab, da das Altersheim als gemeinnützige Gesundheitseinrichtung anerkannt sei, welche die Verfolgung eines gewinnbringenden Zweckes ausschliesse und von staatlichen Subventionen profitiere. Die dagegen eingereichte Beschwerde wies der Staatsrat ebenfalls ab, weshalb das Altersheim ans Kantonsgericht gelangte.

Erwägungen

1. Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes vom 14. Februar 2008 (GG; SGS/VS 800.1) bestimmt der Staatsrat mittels der Gesundheitsplanung die kantonale Gesundheitspolitik und übt die Aufsicht über die Organisation des kantonalen Gesundheitswesens aus. Er kann Gesundheitsregionen nach Versorgungsart festlegen. Das vom Staatsrat bezeichnete Departement koordiniert und verwirklicht die kantonale Gesundheitspolitik (Art. 6 Abs. 1 GG). Vorliegend ist der Entscheid des

Staatsrats vom 29. Januar 2020 angefochten, welcher die Verfügung vom 1. März 2019 des Departementes für Gesundheit, Soziales und Kultur (DGSK) bestätigte, wonach der Antrag der Stiftung abgelehnt wurde, eine private Organisation der Pflege und Hilfe zu Hause zu betreiben. Es stellt sich vorab die Frage, ob gegen den strittigen Staatsratsentscheid Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht geführt werden kann.

1.1 Damit eine Beschwerde zulässig ist und folglich zu einem Urteil der Sache selber führen kann, müssen die Prozess- und Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sein. Als Prozessvoraussetzungen gelten beispielsweise die Zulässigkeit des Rechtsweges, die Legitimation sowie die formrichtige und rechtzeitige Rechtsvorkehr. Die Frage, ob die Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist als Rechtsfrage von Amtes wegen zu prüfen und es bedarf diesbezüglich keiner Rügen seitens der Gegenpartei (Art. 80 Abs. 1 lit. a bis c i.V.m. Art. 44 ff. des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 [VVRG; SGS/VS 172.6]; Alfred Kölz/Isabelle Häner/ Martin Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. A., 2013, N. 693 ff.; Urteil des Kantonsgerichts A1 19 176 vom 7. Februar 2020 E. 3). Wenn die Prozessvoraussetzungen nicht erfüllt sind, hat die angerufene Instanz auf die Beschwerde mangels prozessualer Zulässigkeit nicht einzutreten (Urteile des Kantonsgerichts A1 16 275 vom 11. August 2017 E. 4; A1 15 183 vom 1. April 2016 E. 3.2).

1.2 Gemäss Art. 72 VVRG beurteilt das Kantonsgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Verwaltungsbehörden in Verwaltungssachen, jedoch nur unter Vorbehalt anders lautender gesetzlicher Bestimmungen. Als Verfügungen gelten die Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten sowie die Abweisung von oder das Nichteintreten auf darauf gerichtete Begehren (vgl. Art. 5 VVRG). Gegenstand der Beschwerde ans Kantonsgericht sind Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes, des Kantons oder der Gemeinden stützen (vgl. Art. 4 VVRG), da sie eine Rechtsbeziehung regeln, die ihrer Natur nach dem öffentlichen Recht untersteht. Anfechtungsobjekt sind grundsätzlich Verfügungen. Die Zulässigkeit der Beschwerde richtet sich dabei nicht nach der formellen Natur, sondern nach dem Gegenstand des angefochtenen Aktes. Die Unterscheidung zwischen der Verfügung und dem Rechtssatz ist dabei schwierig. Die Zuordnung der Grenzfälle

zum Verwaltungsverfahren oder Rechtssetzungsverfahren ist jeweils nach dem Zweck dieser Verfahren vorzunehmen (Alfred Kölz/Isabelle Häner, a.a.O., N 493 f.). Fest steht, dass der Entscheid des Staatsrats bloss dann vor Kantonsgericht angefochten werden kann, wenn er als anfechtbare Verfügung qualifiziert wird, was zwar vorliegend nicht umstritten ist. Die Verfügung betrifft aber ein Pflegeheim und insbesondere die Organisation der Krankenpflege und Hilfe zu Hause, was einen Teil der kantonalen Gesundheitsplanung bildet (vgl. Art. 1 und 4 des Gesetzes über die Langzeitpflege vom 14. September 2011 [GLP; SGS/VS 805.1]). Art. 75 lit. g VVRG bestimmt nun, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide in Sachen Gesundheitsplanung unzulässig ist. Hierzu ist Folgendes auszuführen:

1.3 Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) bestimmt, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat, wobei Bund und Kantone durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen können. Diese Garantie bezieht sich auch auf das öffentliche Recht. Ausgestaltet wird sie von Bund und Kantonen in der Verfassung und der entsprechenden Gesetzgebung. Nach Art. 86 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) müssen die Kantone in Fällen, in welchen die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten das zulässige Rechtsmittel an das Bundesgericht ist, ein oberes Gericht als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen. Im öffentlichen Recht können nach der Rechtsordnung im BGG alle kantonalen Entscheide an das Bundesgericht weitergezogen werden, sei es mit der Einheitsbeschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) oder auf jeden Fall mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde (Art. 113 ff. BGG). Wegen der Bestimmungen des BGG über die Vorinstanzen sind die Kantone nur noch dort berechtigt, Ausnahmen vom Gerichtszugang vorzusehen, wo sie das BGG dazu ermächtigt. Das ist nach Art. 86 Abs. 3 BGG der Fall für Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter (Andreas Kley in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.): St. Galler Kommentar, 2008, N 20 f. zu Art. 29a BV; Urteil des Bundesgerichts 1C_295/2019, 1C_357/2019 vom 16. Juli 2020 E. 3.3). Dort können die Kantone anstelle eines Gerichts eine andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts einsetzen. Art. 75 lit. g VVRG, wonach ein Entscheid in Sachen Gesundheitsplanung nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden kann, ist daher nur bundesrechtskonform,

wenn es sich bei diesem um einen Entscheid gemäss Art. 86 Abs. 3 BGG mit politischem Charakter handelt.

1.4 Der unbestimmte Rechtsbegriff «Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter» ist durch die Lehre und Rechtsprechung ausgelegt worden (Urteil des Bundesgerichts 1C_295/2019, 1C_357/2019 vom 16. Juli 2020 E. 3.3.2). Aus den Materialien ergibt sich nicht näher, was darunter zu verstehen ist. Genannt wurden als Beispiele etwa der Richtplan oder die Begnadigung, aber auch gewisse gesundheitspolitische Standort- und Versorgungsentscheide sowie bildungspolitische Grundsatzentscheide (Esther Tophinke in: Marcel Wiggli et al. [Hrsg.]: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, N. 22 zu Art. 86 BGG, mit Hinweisen auf die Botschaft in BBl 2001, S. 4327). Zu denken ist etwa an Akte des Parlaments oder der Regierung (Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2008, S. 245). Nach Thomas Pfisterer (Justizreform des Bundes auf die Kantone, in: AJP 2007, S. 796 f.) können «als vorwiegend politisch motivierte Ausnahmen etwa folgende Streitigkeiten letztinstanzlich bei der kantonalen Regierung oder dem kantonalen Parlament bleiben: Genehmigungen von kantonalen Verordnungen oder kommunalen Erlassen, Akte der Aufsicht über die Gemeinden, insbesondere Anordnungen zu den Gemeindefinanzen und zum Finanzausgleich, Akte der Aufsicht über die Kantonsverwaltung, Entscheidungen in der Spital- und Gesundheitsplanung, Richt- und Entwicklungspläne des Kantons (ausser wenn sie Einzelobjekte betreffen), Begnadigungen oder Entscheidungen über die Besetzungen von Chefbeamtenstellen oder von politischen Kommissionen (wie einem Erziehungsrat)». Das Bundesgericht konnte im Entscheid 1C.415/2008 vom 24. August 2009 die Frage offen lassen, ob die durch gesetzgebenden Beschluss des Grossen Rates des Kantons Tessin beschlossene Vereinigung von mehreren Gemeinden zu einer Grossgemeinde überwiegend politischen Charakter im Sinne von Art. 86 Abs. 3 BGG aufweise und daher nicht der gerichtlichen Kontrolle zu unterstellen war. In BGE 135 II 94 ist festgehalten, dass es sich bei der Administrativhaft im Ausländerrecht nicht um einen Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter handelt. Und in BGE 135 I 113 hat das Bundesgericht festgestellt, dass ein Ermächtigungsentscheid betreffend die Strafverfolgung eines Richters im Kanton Zürich überwiegend politischen Charakter habe, weshalb der kantonale Gesetzgeber befugt sei, diesen von der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle auszunehmen. Der politische Charakter der Angelegenheit muss offensichtlich sein. Dass die Sache eine

politische Bedeutung hat, genügt nicht; diese muss vielmehr unzweifelhaft im Vordergrund stehen und mögliche auf dem Spiel stehende private Interessen in den Hintergrund treten lassen (BGE 141 I 172 E. 4.4.1; 136 I 42 E. 1.5.4; Urteil 8C_353/2013 vom 28. August 2013 E. 6.2). Der Ausschluss der gerichtlichen Überprüfung kann wegen des politischen Inhalts eines Entscheids oder seines politischen Umfelds in Frage kommen, etwa weil er von den obersten politischen Behörden (Parlament oder Regierung) getroffen wird, allenfalls unter Mitwirkung des Volks (BGE 141 I 172 E. 4.4.2; Esther Tophinke, a.a.O., N. 20 zu Art. 86 BGG; Ruth Herzog, Auswirkungen auf die Staats- und Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen, in: Neue Bundesrechtspflege, BTJP 2006, Bern 2007, S. 87 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C_295/2019, 1C_357/2019 vom 16. Juli 2020 E. 3.3.2).

1.5 Bei der Revision von Art. 75 VVRG hat der Gesetzgeber der Gesundheitsplanung überwiegend politischen Charakter (*caractère politique prépondérant*) zugesprochen (vgl. Bulletin des séances du Grand Conseil, Session ordinaire de mai 2006, S. 269, 297 und 316). Dass der Gesundheitsplanung überwiegend politischer Charakter zukommt, zeigt sich u. a. auch darin, dass der Grosse Rat diesbezüglich über Postulate und Interpellationen beim Staatsrat intervenieren kann (Urteil des Kantonsgerichts A1 15 68 vom 4. Dezember 2015 S. 4 mit Hinweisen). In diesem Urteil A1 15 68 hielt das Kantonsgericht im Rahmen einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Entscheid des Staatsrats über die Neuplanung des Rettungswesens fest, dass der Gegenstand dieses Verfahrens überwiegend politischer Natur sei, und dass solche Entscheide deshalb kraft Gesetzes von der Überprüfung durch das Verwaltungsgericht ausgenommen seien. Diesen Standpunkt hat das Kantonsgericht im Urteil A1 18 262 vom 11. Juni 2019 E. 1.3.2 mit dem Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts bestätigt (BGE 136 II 436 E. 1.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_825/2011 vom 25. April 2012 E. 1.1 und 1.2.1).

1.6 Der angefochtene Entscheid des Staatsrats ist nach diesen Überlegungen als Entscheid von vorwiegend politischem Charakter im Sinne von Art. 86 Abs. 3 BGG zu betrachten. Er erging von der kantonalen Exekutive in einem Prozess, in welchem die heutige Beschwerdeführerin in einem Verfahren Gelegenheit hatte, ihre Standpunkte einzubringen. Er stellt einen Grundsatzentscheid dar für eine vom Kanton subventionierte Institution. Der Entscheid kann unter anderem Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen und die Subventionierung haben; dies

spricht auch dafür, dass er eben als vorwiegend politischer Entscheid zu betrachten ist. Der kantonale Gesetzgeber hat denn auch bewusst nicht nur Entscheide über die Gesundheitsplanung, sondern auch Genehmigungsentscheide über die Bewilligung oder Verweigerung von Beiträgen, Krediten, Garantien, Entschädigungen und anderen öffentlichrechtlichen Zuwendungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht, von der gerichtlichen Überprüfung ausgenommen (Art. 75 lit. e VVRG), weil bei solchen Entscheiden auch politische Erwägungen im Vordergrund stehen. Folglich wird auf die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Staatsrats vom 29. Januar 2020 ans Kantonsgericht nicht eingetreten, weil diese nach Art. 75 lit. g VVRG (Gesundheitsplanung) unzulässig ist.