

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00066 vom 11. Mai 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-05-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00066

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00066 du 11 mai 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00066 del 11 maggio 2000

Regeste

Bewilligung zur Verteilung von Unterlagen | Verteilung von Patienteninformationen in der Psychiatrischen Universitätsklinik Die Rekurschrift enthielt einen Antrag und eine genügende Begründung. Die Gesundheitsdirektion ist somit zu Unrecht nicht auf den Rekurs eingetreten (E. 2). Das Verwaltungsgericht entscheidet vorliegend in der Sache selbst. Auf die Beschwerde ist aber nicht einzutreten, soweit der Beschwerdeführer mehr verlangt als die Verteilung des strittigen Briefs mit Beilagen, datums- und personalienmässig aktualisiert (E. 3). Gesetzliche Grundlage der fraglichen Grundrechtseinschränkung ist § 4 Abs. 1 lit. b AHO. Die Kriterien für den Bewilligungsentscheid sind der Verfassung und der EMRK zu entnehmen (E. 4b). Der Beschwerdeführer kann sich auf die Meinungsäusserungsfreiheit berufen. Da Brief und Unterlagen unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Patienten nicht mehr zu beanstanden sind, hat die Vorinstanz das Gesuch zu Unrecht abgewiesen (E. 4c). Dem Begehren des Beschwerdeführers steht auch der Grundsatz nicht entgegen, dass die Freiheitsrechte in der Regel keinen Anspruch auf staatliche Leistungen umfassen (E. 4d). Das Verwaltungsgericht hat nicht anzuordnen, wie die durch den Staat zu tragenden Kosten intern zu verbuchen sind (E. 6).

Erwägungen

E. 3

Hebt das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid auf, so entscheidet es in der Regel selbst (§ 63 Abs. 1 VRG). Es kann die Angelegenheit aber auch zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückweisen, insbesondere wenn mit der angefochtenen Anordnung nicht auf die Sache eingetreten oder der Tatbestand ungenügend festgestellt wurde (§ 64 Abs. 1 VRG). Obwohl im aufzuhebenden Entscheid noch keine materielle Beurteilung vorgenommen wurde, rechtfertigt es sich, von einer Rückweisung der Sache an die Gesundheitsdirektion abzusehen, zumal die materielle Beurteilung weder mit Ermessensausübung verbunden ist noch weitere Sachverhaltsabklärungen voraussetzt (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 63 N. 11; § 64 N. 3 und 5). Der Hauptantrag des Beschwerdeführers zielt denn auch auf eine materielle Überprüfung der undatierten Verfügung der PUK ab. Mit dem Hauptantrag kann sich das Verwaltungsgericht allerdings nur insoweit befassen, als dadurch der Streitgegenstand des Rekursverfahrens nicht verändert wird (Kölz/Bosshart/Röhl, § 54 N. 4): Der Beschwerdeführer begründet den Inhalt seines Hauptantrags so, dass PUK und GD ihm künftig das Recht einräumen müssten, Post der hier kontroversen Art den Patientinnen und Patienten ungehindert zuzusenden, bzw. die nachgesuchte Verteilung dieser Post vorzunehmen hätten. Er wolle einen dem Brief vom 11. November 1998 analogen aktuellen Brief an die Insassinnen und Insassen der Klinik unterbreiten, der dann zusammen mit den

analogen Beilagen wie damals abzugeben sein werde. Bis und mit Rekurs ging es indessen um einen konkreten Brief mit konkreten Beilagen. Gegen deren Aktualisierung gibt es, da der Beschwerdeführer für die inzwischen abgelaufene Zeit nichts vermag, keinen Einwand, soweit das bloss auf das Datum des Briefs sowie allfällige Anpassungen von Personalien auch in den Beilagen zielen will. Aber bereits etwa eine Änderung des Vereinszwecks oder der Umschreibung, wie X. Hilfe leiste, könnte die ursprünglich anstandslosen Formulierungen dahin verändern, dass der vom Beschwerdeführer geltend gemachte Anspruch, entsprechende Sendungen verteilen zu dürfen, materiell anders zu beurteilen wäre. Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten, sofern sie mehr anstrebt als die datums- und personalienmässige Aktualisierung des Briefs vom 11. November 1998 und dessen Beilagen.

E. 4

Der Beschwerdeführer erachtet seine Ansprüche auf Achtung des Briefverkehrs gemäss Art. 13 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und Art. 8 EMRK sowie der freien Meinungsäusserung gemäss Art. 16 BV und Art. 10 EMRK als verletzt. a) Im Urteil vom 22. Februar 1995 hielt das Bundesgericht fest, die beiden genannten Ansprüche gehörten dem (damals noch ungeschriebenen) Verfassungsrecht des Bundes an, und Art. 8 sowie 10 EMRK räumten keinen weiter gehenden Schutz ein als die Verfassung (E. 2b Abs. 1; vgl. ■ auch zum Folgenden ■ Jörg Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. A., Bern 1999, S. 131 ff. und 181 ff.; Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. A., Zürich 1999, Rz. 541 ff., 554, 588 ff. und 603 ff.; Arthur Haefliger/Frank Schürmann, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, 2. A., Bern 1999, S. 41 ff., 270 ff. und 284 ff.; BGE 125 I 417 E. 3 ff.). Laut Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 Abs. 1 EMRK hat jede Person Anspruch auf Achtung ihrer Korrespondenz. Sodann gewährleistet Art. 16 BV die Meinungs- und Informationsfreiheit, so dass jede Person das Recht hat, ihre Meinung ungehindert zu äussern und ■ wie auch Informationen ■ zu verbreiten; nach Art. 10 Abs. 1 EMRK hat jede Person Anspruch auf freie Meinungsäusserung, was die Freiheit zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe der Behörden einschliesst. Endlich verlangt Art. 36 BV für die Einschränkung von Grundrechten eine gesetzliche Grundlage und bei schwer wiegenden Einschränkungen ein Gesetz im formellen Sinn, ausser es handle sich um eine ernste, unmittelbare und nicht anders abwendbare Gefahr (Abs. 1); die Einschränkungen bedürfen der Rechtfertigung durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter und müssen verhältnismässig sein, wobei der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar bleibt (Abs. 2 ■4). Und Art. 8 Abs. 2 EMRK gestattet den Eingriff einer Behörde in die Brieffreiheit, soweit er gesetzlich vorgesehen ist und eine Massnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft unter anderem zum Schutz der Gesundheit und der Moral als notwendig erscheint; Gleiches gilt nach Art. 10 Abs. 2 EMRK für die Meinungsfreiheit. b) Die PUK ist ein kantonales Krankenhaus (vgl. § 1 lit. b der Verordnung über die kantonalen Krankenhäuser vom 28. Januar 1981, LS 813.11; § 7 Abs. 1 lit. c der Taxordnung der kantonalen Krankenhäuser vom 1. April 1992, LS 813.111), weshalb sie der Allgemeinen Hausordnung für solche untersteht. § 4 Abs. 1 AHO unterstellt in den kantonalen Krankenhäusern verschiedene Tätigkeiten einer Bewilligungspflicht, beispielsweise den Verkauf von Waren und andere gewerbliche Aktivitäten (lit. a), politische Veranstaltungen und Propaganda (lit. c) und Veranstaltungen von Vereinigungen (lit. d). Der Bewilligungspflicht unterstehen nach lit. b insbesondere auch Werbungen, Sammlungen und Rundfragen für politische, gewerbliche und ideelle Zwecke, z.B. durch Flugblätter und Anschläge. Der

Beschwerdeführer macht geltend, § 4 Abs. 1 lit. b AHO biete keine gesetzliche Handhabe, die Bewilligung zur Verteilung des streitbetroffenen Briefs samt Beilagen zu versagen, weil es sich nicht um (gewerbliche oder ideelle) Werbung handle. ■ Die Beschwerdegegnerin hat in ihrer Verfügung von Werbung für die anwaltschaftliche Tätigkeit von X.-Mitgliedern gesprochen. Dem vermag der Beschwerdeführer nicht mit dem ergänzten Eigenbildnis zu begegnen, wonach Vereinsorgane keine Mandate anträten. Denn das schliesst, wie in der vorinstanzlichen Vernehmlassung zutreffend betont wird, nicht aus, dass blosser Mitglieder ohne Organfunktion für die anzugehenden Patientinnen und Patienten der PUK advozierten. Im Übrigen schweigt sich der Beschwerdeführer darüber aus, wie er die Erwartung erfüllen will, insbesondere bei den zuständigen Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen die Entlassung seiner KlientInnen zu verlangen, ohne dass irgendwelche Vereinsorgane aktiv würden. Namentlich jedoch wirbt der ■ wenngleich nur idealistische ■ Beschwerdeführer mit dem hier interessierenden Brief samt Beilagen abweichend von seiner Beteuerung auch für sich selbst, indem er sich vorstellt und seine Hilfe anbietet. Die Vorinstanzen sind demnach zutreffend davon ausgegangen, dass das Vorhaben des Beschwerdeführers unter die Bewilligungspflicht gemäss § 4 Abs. 1 lit. b AHO fällt. § 4 AHO enthält ein Werbeverbot mit Bewilligungsvorbehalt. Da in Sonderstatusverhältnissen ■ wie der Aufenthalt in einer psychiatrischen Anstalt eines darstellt ■ nur die wichtigsten Einschränkungen von Freiheitsrechten einer Grundlage im formellen Gesetz bedürfen (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 390 ff.), stellt die Verordnung eine genügende Basis für die Bewilligungspflicht dar. Allerdings enthält § 4 AHO selbst keine Kriterien für den Entscheid über die Erteilung oder Verweigerung der Bewilligung. Dies bedeutet aber nicht, dass sie ohne Angabe von Gründen verweigert werden könnte. Mangels einer gesetzlichen Normierung sind die massgebenden Gesichtspunkte der Verfassung und der EMRK zu entnehmen. Von erheblicher Bedeutung sind namentlich die in Art. 8 und 10 EMRK genannten öffentlichen Interessen, die eine Einschränkung des Rechts auf Achtung der Korrespondenz bzw. der Meinungsäusserungsfreiheit zu rechtfertigen vermögen. c) Das Bundesgericht erwog im Urteil vom 22. Februar 1995, auf die Meinungsäusserungsfreiheit dürfe sich berufen, wer ideelle so gut wie wirtschaftliche Interessen verfolge, so dass Werbung selbst für Rechtsanwälte den Schutz von Art. 10 EMRK geniessen könne. Der Anspruch auf Achtung des Briefverkehrs und auf freie Meinungsäusserung nach Art. 8 und 10 EMRK stehe auch (natürlichen wie juristischen) Personen zu, welche in psychiatrischen Kliniken Festgehaltenen schreiben wollten. Jene müssten deshalb für diese bestimmte Briefe weitergeben, unter Vorbehalt zulässiger Einschränkungen (E. 2b Abs. 2; Villiger, Rz. 588 f., 591 und 613 f.; Haefliger/Schürmann, S. 271 f. und 285 f.). ■ Keinen grundsätzlichen Unterschied macht es dabei, ob kommerzielle Verlautbarungen gemäss der Bundesverfassung in den Anwendungsbereich der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 BV) oder den der Wirtschaftsfreiheit im Sinn von Art. 27 BV (früher Handels- und Gewerbe-freiheit, Art. 31 aBV) fallen (Müller, S. 135, 185 und 203 ff.). Ebenso wenig schadet es dem Beschwerdeführer, dass er seine Post nicht individuell adressiert, denn das vereinfacht der Beschwerdegegnerin, die aus Geheimnisgründen ja zwar die Anzahl, nicht aber die Namen der Patientinnen und Patienten bekannt geben darf, bloss die Verteilung; und die Herstellung der nötigen Exemplare übernimmt richtiger Weise der Beschwerdeführer (vgl. auch nachfolgend E. 4d). Die Menschenrechtskommission gelangte in ihrem Bericht vom 2. Dezember 1997 in Ziff. 44 im Wesentlichen zum selben Schluss wie das Bundesgericht. In ihrer Vernehmlassung macht die Gesundheitsdirektion erstmals geltend, dass der

Beschwerdegegnerin zur Verteilung übergebene Rundschreiben des Beschwerdeführers sei ■ wie das früher der Menschenrechtskommission vorgelegte ■ geeignet, bei den Patientinnen und Patienten unrealistische Hoffnungen auf eine frühzeitige Entlassung wach zu rufen. Der Hinweis auf Art. 5 Abs. 4 EMRK könne den Eindruck erwecken, den Klinikinsassinnen und ■insassen sei die Freiheit unrechtmässig entzogen worden. Die weite Streuung könnte Unsicherheit und Unruhe stiften und das wiederum die psychiatrische Unterbringung in Frage stellen, das Anschlagen der oft komplexen Therapie beeinträchtigen sowie allenfalls die Verfahren verlängern. Die Bewilligungsverweigerung hinsichtlich Weiterleitung der strittigen Dokumente erscheine daher als geeignet, erforderlich und angemessen, um die betrieblichen Voraussetzungen für eine wirksame Behandlung aller Patienten und Patientinnen zu gewährleisten und diese vor denkbaren Gesundheitsschäden zu schützen. Der Beschwerdeführer hat sich vorwegnehmend und zu Recht gegen eine solche Argumentation gewehrt: Die Vorinstanz verkennt, dass der die Beschwerdegegnerin betreffende gegenwärtige Fall entscheidend vom früheren der Klinik Rheinau abweicht. Damals wollte der Beschwerdeführer vor allem zusätzlich eine Broschüre mit dem Titel "X. gegen Zwangspsychiatrie" verteilen lassen, die neben Kritik an der Psychiatrie aus medizinischer und rechtlicher Sicht insbesondere im dritten Abschnitt die angeblich katastrophale Situation in den psychiatrischen Anstalten geisselte und behauptete, darin würden die Patienten widerrechtlich festgehalten und gefoltert (vgl. auch I. A. unten). Die Vernehmlassung zur Beschwerde greift auf, was die Menschenrechtskommission in Ziff. 45 ihres Berichts zur Broschüre ■ und nur hierzu ■ gesagt hat. Ohne diese Beilage hätte der Beschwerdeführer seinerzeit obsiegt, und zwar zu Recht. Denn im Übrigen beschränkte er sich damals ■ wie jetzt ausschliesslich ■ darauf, die Klinikinsassinnen und ■insassen auf den Anspruch aufmerksam zu machen, den Freiheitsentzug einer gerichtlichen Prüfung zu unterwerfen, wie es schon kraft Art. 397e Ziff. 2 ZGB geschehen muss, und diesbezüglich Hilfe anzubieten. Eine Entlassung wird nicht in Aussicht, sondern dem Entscheid der Justiz anheim gestellt. Wenn der Beschwerdeführer immerhin erklärt, gegen Missbräuche in der Zwangspsychiatrie zu kämpfen, so beinhaltet das nicht die Behauptung, die Adressatinnen und Adressaten des Briefs seien solchen Missbräuchen ausgesetzt. Vielmehr hat sich vor Gericht zu ergeben, ob eine unrechtmässige Zurückbehaltung in der Klinik und damit eine missbräuchliche Zwangspsychiatisierung vorliegt. d) Es fragt sich, ob dem Begehren des Beschwerdeführers nicht der Grundsatz entgegensteht, dass die Freiheitsrechte keinen Anspruch auf staatliche Leistungen gewähren. Dieser Grundsatz gilt indessen nicht ausnahmslos (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. A., Zürich 1998, Rz. 1090 ff.; Jörg Paul Müller, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982, S. 59 ff.). Im vorliegenden Fall bietet gerade die Tatsache, dass die persönliche Freiheit der Patienten intensiven Beschränkungen unterworfen ist, Anlass, davon abzuweichen: Die Mitwirkung der Klinik ist eine Voraussetzung dafür, mit den Patienten in Kontakt zu treten und damit die betroffenen Freiheitsrechte auszuüben.

E. 5

Demnach ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist (vgl. vorn E. 3), gutzuheissen. Die undatierte Verfügung der Beschwerdegegnerin sowie jene der Gesundheitsdirektion vom 21. Januar 2000 sind aufzuheben. Die Beschwerdegegnerin ist zu verpflichten, den im Sinn der Erwägungen aktualisierten Brief des Beschwerdeführers vom 11. November 1998 in der ergänzten Fassung vom 1. März 1999 nebst Beilagen an sämtliche Patientinnen und Patienten zu verteilen, deren Anzahl sie vorgängig dem Beschwerdeführer bekannt geben muss zwecks Lieferung der erforderlichen Anzahl Exemplare. ...

E. 6

Der Beschwerdeführer regt aus aufsichtsrechtlichen Gründen an, den Entscheid des Verwaltungsgerichts dem Regierungsrat zuzustellen sowie für Kosten und Entschädigung des Beschwerdeverfahrens anzuordnen, dass diese aus dem Budgetposten der gesundheitsdirektorialen Personalkosten beglichen werden müssten. Dem ersten Anliegen entspricht bereits die Mitteilungspflicht laut § 65 Abs. 1 VRG. Was die Zahlungen von Kosten und Entschädigung anlangt, so sind diese dem Staat aufzuerlegen, ohne dass das Gericht vorschreiben könnte, wie das intern zu verbuchen sei (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 27). Im Übrigen bemerkt die Gesundheitsdirektion in ihrer Vernehmlassung zutreffend, der Beschwerdeführer könne sich auch jederzeit selbst an den Regierungsrat wenden. Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten wird, gutgeheissen. Die undatierte Verfügung der Beschwerdegegnerin und jene der Gesundheitsdirektion vom 21. Januar 2000 werden aufgehoben. Die Beschwerdegegnerin wird eingeladen, dem Gesuch des Beschwerdeführers im Sinn der Erwägungen zu entsprechen. 2. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.