

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00311 vom 8. Dezember 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-12-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00311

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00311 du 8 décembre 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00311 del 8 dicembre 2000

Regeste

Rechnungstellung | Rechtsnatur der Forderung des Tierspitals gegenüber dem Tierhalter
Eine Bestätigung der ursprünglichen Verfügung der Beschwerdegegnerin kommt wegen des Verbots der *reformatio in peius* nicht in Betracht (E. 1b). Da die strittige Forderung vor Inkrafttreten des UniversitätsG entstand, hat der Kanton als Beschwerdegegner zu gelten (E. 2). Es fragt sich, ob das Rechtsverhältnis zwischen Tierspital und Tierhalter gleich wie das zwischen Kantonsspital und Patienten öffentlichrechtlicher Natur ist (E. 3a). Die Behandlung von Tieren ist nicht Inhalt der öffentlichen Aufgabe des Tierspitals, sondern wird anlässlich dessen Forschungs- und Lehrtätigkeit geleistet. Es drängt sich ein Vergleich mit den Dienstleistungen der Universität zugunsten Dritter auf (E. 3b). Zwischen Tierspital und Tierhalter entsteht kein besonderes Rechtsverhältnis ähnlicher Intensität wie jenes zwischen Humanspital und Patient (E. 3c). Betreffend den Abschluss des Vertrags sind die Parteien frei. Die inhaltliche Regelung durch die Gebührenordnung spricht nicht gegen ein privatrechtliches Verhältnis (E. 3d). Es ist weder für die Tierhalter noch für das Tierspital unbefriedigend, ihr Verhältnis dem Privatrecht zu unterstellen (E. 3e). Insgesamt rechtfertigt es sich, das Verhältnis dem Privatrecht zu unterstellen. Der angefochtene Entscheid ist deshalb aufzuheben (E. 3f).

Erwägungen

E. 3

Vorliegend gehen beide Parteien übereinstimmend davon aus, das Verhältnis zwischen den Tierhaltern und dem Tierspital Zürich unterstehe öffentlichem Recht. Das Verwaltungsgericht hatte bisher noch keine Gelegenheit, sich mit dieser Frage auseinanderzusetzen. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist die Beziehung zwischen einer öffentlichrechtlichen Anstalt und ihren Benützern dann öffentlichrechtlicher Natur, wenn durch sie ein besonderes Rechtsverhältnis begründet wird, kraft dessen die Anstalt dem Benutzer gegenüber mit obrigkeitlicher Gewalt ausgestattet ist, was in jedem Einzelfall anhand der konkreten Ausgestaltung der Benützungsordnung zu entscheiden ist. Als Gesichtspunkte gelten dabei insbesondere die unmittelbare Verfolgung öffentlicher Zwecke, im Vergleich zu denen die Absicht auf Erzielung eines Gewinns von untergeordneter Bedeutung erscheint, sowie die einseitige, unabänderliche Regelung der Anstaltsbenützung durch Gesetz oder Verordnung, im Gegensatz zur freien Bestimmbarkeit der gegenseitigen Beziehungen der Beteiligten auf dem Boden der Gleichberechtigung (vgl. BGE 105 II 234 E. 2). Diese Formel enthält Elemente verschiedener Theorien zur Abgrenzung des öffentlichen vom privaten Recht, welche das Bundesgericht im Sinne eines Methodenpluralismus kombiniert auf den Einzelfall anwendet (vgl. ZBl 98/1997, S. 410). Das Verhältnis zwischen den Zürcher Kantonsspitalern und den Patienten untersteht nach

Lehre und Rechtsprechung dem öffentlichen Recht und zwar selbst dann, wenn es sich um die Behandlung von Privatpatienten handelt (vgl. Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Rz. 3127 ff.; Moritz Kuhn in Heinrich Honsell (Hrsg.), Handbuch des Arztrechts, Zürich 1994, S. 54 ff.; BGE 122 I 153 E. 2e, 115 Ib 175 E2, 111 II 149 E. 3, 98 Ia 508 E 8a; ZR 79/1980 Nr. 23 = ZBl 81/1980, S. 181). Die Begründung für diese Qualifikation liegt im Wesentlichen darin, dass der Betrieb von Krankenhäusern eine öffentliche Aufgabe darstelle, das zürcherische Gesundheitswesen öffentlichrechtlich ausgerichtet sei und die kantonalen Vorschriften über die Spitäler keinen Raum für eine privatrechtliche Gestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen Krankenanstalt und Patient lassen (vgl. BGE 98 Ia 508 E. 8a). Es fragt sich, ob das Verhältnis zwischen dem Tierspital Zürich und den die Tierbehandlung beauftragenden Tierhaltern gleichermassen zu qualifizieren ist. b) Das Tierspital nimmt nur in einem sehr beschränkten Umfang eine den Kantonsspitalern vergleichbare öffentliche Aufgabe wahr. Es hat gemäss § 1 Abs. 2 der Tierspitalverordnung insbesondere für die wissenschaftliche und praktische Ausbildung der Tierärzte und für die klinische Forschung auf dem Gebiet der Veterinärmedizin zu sorgen und dient naturgemäss nicht der medizinischen Versorgung der Bevölkerung. Im Vordergrund steht auch nicht etwa das Wohl und die Gesundheit der behandelten Tiere als vielmehr deren Eignung für Ausbildung und Forschung. Während dementsprechend in den kantonalen Krankenhäusern grundsätzlich alle Personen aufgenommen werden müssen, die dringend eine Spitalbehandlung benötigen (§ 41 des Gesundheitsgesetzes vom 4. November 1962), fehlt eine solche Verpflichtung für das Tierspital. Dort haben lediglich diejenigen kranken Tiere den Vorrang, die der wissenschaftlichen und praktischen Ausbildung sowie der klinischen Forschung dienen (§ 4 Abs. 1 TierspitalV); unruhige oder bösartige Tiere können generell abgewiesen werden (§ 4 Abs. 3 Satz 2 TierspitalV). Dagegen können die Kantonsspitäler nur Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz abweisen (§ 16 der Verordnung über die kantonalen Krankenhäuser vom 28. Januar 1981). Die vom Tierspital angebotene Leistung dient daher nicht primär dem Ziel, kranke Tiere medizinisch zu versorgen, sondern angehende Tierärzte anhand praktischer Fälle zur Versorgung kranker Tiere zu befähigen. Bezeichnenderweise enthält denn auch die Tierspitalverordnung im Gegensatz zu § 2 der Patientenrechtverordnung vom 28. August 1991 keine Bestimmung, wonach sich die Behandlung nach den anerkannten Regeln der medizinischen Wissenschaften richtet. Andererseits steht für den Tierhalter allein diese optimale medizinische Behandlung seines Tiers im Vordergrund, ohne dass er sich näher für Ausbildung und Forschung interessieren dürfte. Wenn das Tierspital aus Anlass seiner Aufgabenerfüllung zwar auch eine kunstgerechte veterinärmedizinische Behandlung des Tiers vornimmt, so ist dies nicht der eigentliche Inhalt der öffentlichen Aufgabe, sondern eher ein nebenbei entstehendes Produkt. Während sich demgemäss in der Humanmedizin der öffentliche Auftrag der Krankenversorgung mit dem privaten Interesse einer individuellen medizinischen Betreuung vollumfänglich deckt, liegen Auftrag und Privatinteresse im Bereiche der Veterinärmedizin auseinander. Bei dieser Interessenlage lässt sich die veterinärmedizinische Behandlung im Tierspital am ehesten mit anderen Dienstleistungen der Universität zugunsten Dritter vergleichen (vgl. neu § 2 Abs. 1 und § 40 Abs. 1 UniversitätsG bzw. § 3 der Universitätsordnung der Universität Zürich vom 4. Dezember 1998), insbesondere mit Forschungsaufträgen von privater Seite. Auch dort deckt sich das private Interesse an einer nach wissenschaftlichen Methoden durchgeführten Untersuchung nur insoweit mit dem Bildungsauftrag der Universität, als der Auftrag dieser willkommenen Anlass bietet, den Auszubildenden anhand einer praktischen Anwendung

wissenschaftliche Methoden zu vermitteln. Da solche Dienstleistungen grundsätzlich im freien Wettbewerb abgewickelt werden, wo sich zwei Rechtssubjekte auf gleicher Ebene begegnen (vgl. auch Art. 10 Abs. 2 des ETH-Gesetzes vom 4. Oktober 1991), sind derartige Forschungsaufträge als privatrechtliche Verträge - Auftrag oder Werkvertrag - zu qualifizieren. Da sie eine gewerbliche Tätigkeit des Staates im Sinn von Art. 61 Abs. 2 OR auslösen, ist das Bundeszivilrecht auf sie anwendbar. c) Weiter kann aus der Tierspitalverordnung nicht geschlossen werden, der Tierhalter werde mit der Inanspruchnahme des Tierspitals einem besonderen Rechtsverhältnis diesem gegenüber unterworfen. Dies ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass der Tierhalter sich nicht selber einer Behandlung unterzieht und damit einer Ordnung unterwirft, die eine gewisse Beschränkung wesentlicher Freiheitsrechte beinhaltet. Er überlässt lediglich eine ihm gehörige Sache der Obhut und Pflege durch das Spital. Mit Bezug auf die Rechte und Pflichten der Anstaltsbenützer wird in der Tierspitalverordnung denn auch bei weitem nicht die Regelungsdichte wie etwa in der Patientenrechtverordnung erreicht. Die in § 9 TierspitalV aufgeführten Einsichtsrechte sowie das implizite in § 4 der Gebührenordnung des Tierspitals der Universität vom 3. Juni 1992 enthaltene Retentionsrecht begründen jedenfalls keine weitergehenden Rechte als das privatrechtliche Auftragsrecht (Art. 400 OR und Art. 895 ZGB). Die Tierspitalverordnung sowie die Gebührenordnung des Tierspitals bezeichnen denn auch im Gegensatz etwa zu den §§ 19 und 20 der für die Humanspitäler geltenden Taxordnung der kantonalen Krankenhäuser vom 1. April 1992 nicht einmal den Gebührenschnuldner, sondern regeln nur die Gebührenhöhe, wobei die Kosten gemäss § 4 der Gebührenordnung bei der Rückgabe des Tiers bar zu bezahlen sind. d) Beim Abschluss des Vertrags selber sind die Parteien im Wesentlichen frei, insbesondere unterliegt das Spital wie oben ausgeführt (E. 3. b) keinem Kontrahierungszwang. Im Einzelnen dann überlässt jedoch die Gebührenordnung des Tierspitals den Parteien nur einen geringfügigen Regelungsspielraum zur Gestaltung ihrer gegenseitigen Beziehungen. Jedoch spricht dieser Umstand nicht gegen die Annahme eines privatrechtlichen Verhältnisses, stellt der Staat doch auch für solche privatrechtlichen Verträge, an denen er selber (z.B. gemäss Postgesetz) oder an denen ausschliesslich Private (z.B. für den Arztvertrag) beteiligt sind, verbindliche Tarife auf. e) Mit Bezug auf die Haftung wäre es keineswegs unbefriedigend, die Ansprüche der Tierhalter ausschliesslich dem Privatrecht zu unterstellen. Der von einem Behandlungsfehler betroffene Tierhalter kommt für eine allfällige Schadenersatzforderung in den Genuss einer längeren Verjährungsfrist und hat mit der Verschuldenspräsomtion nach Art. 97 ff. OR im Ergebnis eine dem öffentlichen Haftungsrecht durchaus vergleichbare rechtliche Ausgangslage (vgl. Moritz Kuhn, S. 59 f.), zumal letztlich auch im Verfahren nach Haftungsgesetz analog auf die Regeln des privaten Auftragsrechts zurückgegriffen werden muss. Dem betroffenen Tierhalter ist sogar in der Regel mehr damit gedient, wenn keine Aufspaltung des Rechtswegs stattfindet und er die behaupteten Sorgfaltswidrigkeiten nicht zweifach im Rahmen der Gebührenstreitigkeit vor den Verwaltungsbehörden und hernach im Haftungsprozess vor den Zivilgerichten darzutun und zu beweisen hat. Die Schwierigkeiten, die sich bei der Anwendung des Privatrechts für das Verhältnis zwischen Chefarzt und Privatpatient ergeben (vgl. etwa BGE 112 Ib 334 E. 2c), bestehen jedenfalls im Bereich der Tiermedizin nicht, da hier für alle Tierhalter der gleiche Tarif zur Anwendung gelangt und es in diesem Sinn keine Privatpatienten gibt. Auch für das Tierspital selber ist die Verweisung auf das Bundeszivilrecht zur Eintreibung von Taxforderungen kaum mit grösseren Schwierigkeiten verbunden. Es hat damit zwar keine eigene Verfügungskompetenz, hält jedoch mit dem Retentionsrecht nach Art. 895

ZGB zumindest bei verwertbaren Tieren (vgl. Art. 896 ZGB) ein wirksames Durchsetzungsmittel zur Sicherstellung der offenen Rechnung in der Hand. f) In Anbetracht dieser verschiedenen Elemente rechtfertigt es sich, das Verhältnis zwischen Tierhalter und Tierspital ausschliesslich dem Privatrecht zu unterstellen. Demgemäss handelt es sich bei der strittigen Gebührenforderung des Tierspitals um einen privatrechtlichen Anspruch, der nicht im Verwaltungsverfahren, sondern vor den Zivilgerichten geltend zu machen ist (§ 1 VRG). Eine Zuständigkeit des Tierspitals zur verbindlichen Festsetzung der Gebühr und zur Aufhebung des erhobenen Rechtsvorschlags bestand demnach nicht. Die angefochtene Verfügung, bzw. der Rekursentscheid, soweit er diese bestätigte, sind daher in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben.

E. 4

... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Demgemäss wird die Verfügung des Tierspitals Zürich vom 21. April 1998 vollumfänglich und der Rekursentscheid der Bildungsdirektion vom 17. Juli 2000 insoweit aufgehoben, als er den Rekurs abgewiesen hat. ...

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