Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
4P.188/2002/rnd

Urteil vom 5. November 2002
I. Zivilabteilung

Bundesrichterin und Bundesrichter Corboz, präsidierendes Mitglied, Klett, Nyffeler,
Gerichtsschreiber Huguenin.

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Universität Bern, handelnd durch die Veterinärmedizinische Fakultät, Dekanat, Länggasstrasse 120, 3012 Bern,
Beschwerdegegnerin,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung,

Art. 8 und 9 BV (Zivilprozess),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 28. Juni 2002.

Sachverhalt:
A.
A._____ (Beschwerdeführer) ist Eigentümer des Hundes Baron. Dieser wurde wegen einer Verletzung des linken Hinterbeines in der Klinik für kleine Haustiere (KKH) der Universität Bern behandelt. Nachdem eine erste Operation nicht den gewünschten Erfolg erbracht hatte, wurde eine zweite Operation erfolgreich durchgeführt. Die KKH stellte darauf für die Behandlung drei Rechnungen in Höhe von insgesamt Fr. 1'807.25, wovon der Beschwerdeführer Fr. 35.35 bezahlte, während er den Rest bestritt. Am 28. September 2000 erliess die KKH, Veterinärmedizinische Fakultät, eine Verfügung über den verbleibenden Betrag von Fr. 1'772.–.

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2000 vertrat der Beschwerdeführer unter anderem den Standpunkt, das Rechtsverhältnis zwischen der Klinik und ihm sei privatrechtlich und allfällige Streitigkeiten seien von den Zivilgerichten zu beurteilen. Die KKH leitete dieses Schreiben an die Rekurskommission der Universität weiter, die dem Beschwerdeführer in der Folge zwei ihrer früheren Entscheide zur Kenntnis brachte. Der Beschwerdeführer hielt an seiner Rechtsauffassung fest und bestritt die Zuständigkeit der Rekurskommission zur Beurteilung der Streitigkeit. Der Präsident der Kommission schrieb darauf das Beschwerdeverfahren am 22. Dezember 2000 als erledigt bzw. gegenstandslos ab, da der Beschwerdeführer jedes Tätigwerden der Kommission ablehne.

Gegen diese Abschreibungsverfügung gelangte der Beschwerdeführer an die Erziehungsdirektion des Kantons Bern mit dem Antrag, die Verfügungen der Veterinärmedizinischen Fakultät und der Rekurskommission seien nichtig zu erklären, eventuell aufzuheben. Die Erziehungsdirektion des Kantons Bern wies die Beschwerde am 21. Juni 2001 ab. Der Beschwerdeführer hielt sich von Mitte Juni bis anfangs August 2001 im Ausland auf und hatte die Post angewiesen, eingeschriebene Sendungen zurückzubehalten.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 24. August 2001 gelangte der Beschwerdeführer an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern und beantragte, es seien die Verfügungen der Veterinärmedizinischen Fakultät vom 28. September 2000 und der Rekurskommission vom 22. Dezember 2000 sowie der Entscheid der Erziehungsdirektion vom 21. Juni 2001 als nichtig, eventuell als ungültig zu erklären und aufzuheben. Das Verwaltungs-

gericht des Kantons Bern trat mit Entscheid vom 28. Juni 2002 auf die Beschwerde nicht ein (Ziffer 1). Den Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit der Verfügung der Veterinärmedizinischen Fakultät vom 28. September 2000 bzw. der Abschreibungsverfügung der Rekurskommission der Universität vom 22. Dezember 2000 bzw. des Entscheids der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 21. Juni 2001 wies das Gericht ab (Ziffer 2).
C.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 31. August 2002 stellt der Beschwerdeführer die Anträge, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 28. Juni 2002 sei als nichtig, eventuell als ungültig aufzuheben (Ziffer 1) und die Verfügungen der Veterinärmedizinischen Fakultät der Universität Bern vom 28. September 2000 und der Rekurskommission der Universität Bern vom 22. Dezember 2000 sowie der Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 21. Juni 2001 seien als nichtig, eventuell als ungültig zu erklären und aufzuheben (Ziffer 2).

Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern schliesst in der Vernehmlassung unter Verweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde ist von hier nicht vorliegenden Ausnahmen abgesehen nur gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide zulässig (Art. 86 Abs. 1 OG). Es kann daher grundsätzlich nur der letztinstanzliche kantonale Entscheid angefochten und im Falle der Gutheissung der Beschwerde aufgehoben werden. Eine Ausnahme macht das Bundesgericht dann, wenn die Möglichkeit der Aufhebung des unterinstanzlichen kantonalen Entscheides zur Wahrung des vollen Rechtsschutzes erforderlich ist. Dies trifft zu, falls entweder der letzten kantonalen Instanz nicht sämtliche vor Bundesgericht erhobenen Rügen unterbreitet werden konnten, oder falls solche Rügen zwar von der letzten kantonalen Instanz zu beurteilen waren, jedoch mit einer engeren Prüfungsbefugnis, als sie dem Bundesgericht zusteht (BGE 125 I 492 E. 1a/aa mit Verweisen). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt, weshalb auf Antrag Ziffer 2 nicht eingetreten werden kann. Es ist allein zu prüfen, ob das Verwaltungsgericht des Kantons Bern die vom Beschwerdeführer angerufenen verfassungsmässigen Rechte verletzt hat, indem es auf dessen Beschwerde wegen Verspätung nicht eintrat und das Feststellungsbegehren abwies, dass die Verfügung der Klinik an Nichtigkeit leide.
2.
Als Verstoss gegen Art. 9 BV rügt der Beschwerdeführer, dass auf seine Eingabe an das Verwaltungsgericht vom 24. August 2001 wegen Ablaufs der Beschwerdefrist nicht eingetreten wurde. Da das bernische Recht die Frage nicht regle, wann eine eingeschriebene Sendung als zugestellt gelte, und die fiktive Zustellung nach dem alten öffentlichen Postrecht ihre gesetzliche Grundlage verloren habe, sei ihm der Entscheid der Erziehungsdirektion erst am 2. August 2001 zugestellt worden, als er nach seiner Rückkehr die zurückbehaltene Post abgeholt habe. Die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Post vermöchten jedenfalls die frühere öffentlichrechtliche Fiktion nicht zu ersetzen und die Postordnung müsste wieder neu erlassen werden, ansonsten Art. 122 Abs. 1 BV verletzt werde.
2.1 Der Beschwerdeführer bemerkt zutreffend, dass gemäss der Praxis des Bundesgerichtes die Grundsätze, nach denen eine eingeschriebene Sendung als zugestellt gilt, unbesehen der Änderung der Rechtsgrundlagen wie bis anhin gültig sind (BGE 127 I 31 E. 2a/aa). Danach gilt die Sendung, wenn der Adressat anlässlich einer versuchten Zustellung nicht angetroffen und daher eine Abholungseinladung in seinen Briefkasten oder sein Postfach gelegt wird, in jenem Zeitpunkt als zugestellt, in welchem sie auf der Post abgeholt wird, jedoch spätestens am letzten Tag der siebentägigen Abholungsfrist (BGE 123 III 492 E. 1 S. 493; 119 V 89 E. 4b/aa mit Hinweisen). Die Zustellfiktion betrifft in diesem Fall nicht die Frage, wie lange eine Sendung abgeholt werden kann, sondern orientiert sich an der diesbezüglichen Regel, um eine andere Frage zu beantworten: Es geht darum, den Zeitpunkt der Zustellung behördlicher Entscheide allgemein und verbindlich zu regeln. Für die verfügenden Behörden, allfällige Gegenparteien und die Rechtsmittelbehörden bedarf es einer klaren, einfachen und vor allem einheitlichen Regelung, die sich zwar an den allgemeinen Bedingungen der Zustellung orientiert, welche früher in der Postverordnung festgesetzt waren und heute
in den allgemeinen Geschäftsbedingungen enthalten sind, die jedoch angesichts ihrer Funktion nicht durch private Absprache wie etwa einen Zurückbehaltungsauftrag abgeändert werden kann (BGE 127 I 31 E.2b S. 35; 123 III 492 E. 1 S. 493; vgl. auch Leuenberger, ZBJV 2002 S. 563f).

2.2 Der Beschwerdeführer verkennt den allgemeinen Grundsatz zur Bestimmung des Zeitpunkts der Zustellung einer eingeschriebenen behördlichen Sendung, wenn er entgegen dieser konstanten bundesgerichtlichen Praxis aus der Privatisierung der Post eine Änderung der Rechtslage ableiten will. Die konstante und allgemein bekannte Praxis, die materiell keinerlei Änderung erfahren hat, verstösst entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers weder gegen das Willkürverbot noch verletzt sie den Grundsatz von Treu und Glauben. Vielmehr ist sie jedem Rechtssuchenden bekannt, der sich um deren Kenntnis bemüht. Das Verwaltungsgericht hat somit ohne Verletzung verfassungsmässiger Rechte des Beschwerdeführers erkannt, dass diesem der Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern vom 21. Juni 2001 am 28. Juni 2001, spätestens jedenfalls am 29. Juni 2001, zugestellt wurde und die 30-tägige Beschwerdefrist nach dem massgebenden kantonalen Recht daher in jedem Fall am 30. Juli 2001 ablief. Der Beschwerdeführer behauptet nicht, die kantonale Rechtsmittelfrist wäre unter der Voraussetzung gewahrt gewesen, dass ihm der angefochtene Entscheid der Erziehungsdirektion des Kantons Bern am 28. oder 29. Juni 2001 zugestellt wurde. Er rügt auch keine
Verletzung verfassungsmässiger Rechte dadurch, dass das Verwaltungsgericht unter diesen Umständen seine Beschwerde nicht materiell behandelt hat. Das Verwaltungsgericht ist ohne Verletzung der vom Beschwerdeführer angerufenen verfassungsmässigen Rechte nach Ablauf der Rechtsmittelfrist auf die Beschwerde nicht eingetreten und hat daher nicht materiell geprüft, ob die Universitätsklinik zum Erlass der Verfügung über die Behandlungskosten für das Tier des Beschwerdeführers zuständig war.
3.
Das Verwaltungsgericht hat aufgrund der kantonalrechtlichen Zuständigkeitsordnung ausserhalb eines Rechtsmittelverfahrens geprüft, ob die vom Beschwerdeführer beanstandete Verfügung über die Behandlungskosten geradezu nichtig sei und hat diese Frage verneint. Der Beschwerdeführer rügt in dieser Hinsicht, die Behörden der veterinärmedizinischen Klinik der Universität Bern und die Rechtsmittelbehörden hätten sich mit der verfügungsmässigen Festsetzung der Behandlungsgebühr richterliche Kompetenzen angemasst und damit das Gebot der Gewaltenteilung im Sinne von Art. 66 der Kantonsverfassung sowie seinen Anspruch auf gesetzmässige, unparteiische und unabhängige Richter im Sinne der Art. 26 und 98 der Kantonsverfassung und von Art. 30 BV verletzt. Ausserdem bringt er vor, die Verfügung der Veterinärmedizinischen Fakultät der Universität Bern vom 28. September 2000 sei offensichtlich nichtig, weil es sich bei der strittigen Forderung um einen privatrechtlichen Anspruch handle.
3.1 Wenn der Beschwerdeführer zunächst die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden zur Festlegung der Behandlungsgebühr als Verstoss gegen die Unabhängigkeit der Justiz (Art. 30 BV sowie Art. 66, 26 und 98 KV BE) erachtet, so verkennt er, dass ihm der Zugang zur Justiz durchaus offen gestanden hätte, wenn er die formellen Voraussetzungen der ihm zur Verfügung stehenden Rechtsmittel eingehalten hätte. Dass nämlich das kantonale Verwaltungsgericht die Anforderungen an ein Gericht im Sinne der vom Beschwerdeführer angerufenen Verfassungsbestimmungen nicht erfüllen würde, behauptet er zu Recht nicht. Wenn die umstrittene Behandlungsgebühr zunächst von den zuständigen Verwaltungsbehörden verfügungsweise festgelegt wird, bedeutet dies jedenfalls nicht, dass dem Beschwerdeführer der Zugang zu einem den Anforderungen von Art. 30 BV genügenden Gericht verweigert wurde. Vielmehr ist der Rechtsweg Folge der Qualifikation des in Frage stehenden Rechtsverhältnisses als öffentlichrechtlich, wogegen sich der Beschwerdeführer denn auch eigentlich wendet, wenn er rügt, das Verwaltungsgericht habe in Verletzung verfassungsmässiger Rechte die Nichtigkeit der Verfügung über die Gebühr für die Behandlung seines Hundes verneint.
3.2 Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Urteil dargelegt, dass Nichtigkeit die absolute Unwirksamkeit einer Verfügung bedeutet und ein staatlicher Hoheitsakt dann als nichtig zu betrachten ist, wenn er einen besonders schweren Mangel aufweist, der offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist, und dass Nichtigkeit nur dann angenommen werden kann, wenn die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährdet wird. Diese Voraussetzungen hat das Gericht im vorliegenden Fall verneint. Zunächst wird im angefochtenen Entscheid dargelegt, dass die KKH einer öffentlichrechtlichen Anstalt angehöre, welche im Zusammenhang mit ihrer Bildungs- und Forschungsaufgabe Dienstleistungen erbringe, für die sie Gebühren erhebe und die hauptsächlich in Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags erfolgten. Veterinärmedizinische Behandlungen an der Universitätsklinik gelten nach den Erwägungen im angefochtenen Entscheid gleich wie Behandlungen an öffentlichen Spitälern im Humanbereich als Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, wobei mit Hilfe der ständigen Dienstleistungen insbesondere die Studierenden ausgebildet, Forschung ermöglicht oder andere im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten gewährleistet werden sollen. Da insofern die Tierkliniken
öffentliche Interessen verfolgen und namentlich auch die Behandlungskosten durch Tarif vorgegeben und daher

durch die Beteiligten nicht frei bestimmbar sind, hat das Verwaltungsgericht geschlossen, dass die Rechtsbeziehung zwischen der KKH und dem Beschwerdeführer als öffentlichrechtlich zu qualifizieren sei und jedenfalls keine Rede davon sein könne, dass die Veterinärmedizinische Fakultät offensichtlich in Verkennung ihrer sachlichen Zuständigkeit zu Unrecht verfügt habe. Die Nichtigkeit der Verfügungen der Fakultät würde zudem nach den Erwägungen im angefochtenen Entscheid die Rechtssicherheit erheblich gefährden.
3.3 Die Abgrenzung zwischen öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Rechtsverhältnissen ist im hier in Frage stehenden Bereich der medizinischen Behandlung in öffentlichen Kliniken entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers keineswegs eindeutig. Sie hängt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bereich der Humanmedizin von der Ausgestaltung des kantonalen Rechts ab (BGE 122 III 101 E. 2 mit Verweisen, vgl. auch Brehm, Berner Kommentar, 2. Aufl., Bern 1998, N. 32 zu Art. 61 OR). Diese Regel kann auch im Bereich der Veterinärmedizin angewendet werden. Wenn das Verwaltungsgericht des Kantons Bern erkannte, nach dem massgebenden kantonalen Recht sei das Verhältnis zwischen dem universitären Tierspital und den Privatpersonen, welche die von der öffentlichen Klinik angebotenen Dienstleistungen für die Behandlung ihrer Kleintiere in Anspruch nehmen, angesichts der gesetzlichen Aufgaben dieser Klinik dem öffentlichen Recht zuzuordnen, so liegt darin jedenfalls kein Verstoss gegen Art. 49 BV, dessen Verletzung der Beschwerdeführer mit der behaupteten Verletzung von Art. 122 BV sinngemäss rügt. Die Kantone sind im Bereich universitärer Bildung und der in diesem Rahmen angebotenen tiermedizinischen Dienstleistungen nach wie vor
zuständig, die Beziehungen ihrer Institutionen zu den Benützern öffentlichrechtlich zu regeln. Damit legiferieren sie nicht in einem vom Bundesgesetzgeber abschliessend geregelten Gebiet, es besteht - wie das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid zutreffend darlegt - ein hinreichendes öffentliches Interesse am entsprechenden Angebot im Rahmen universitärer Bildung und Forschung und es ist nicht ersichtlich, inwiefern die hier umstrittene Regelung dem Sinn und Geist des Bundeszivilrechts widerstreiten sollte (vgl. dazu BGE 124 I 107 E. 2a S. 109; 122 I 18 E. 2b/aa S. 21). Aus den Theorien der Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht, auf die sich der Beschwerdeführer beruft, lässt sich jedenfalls nicht entnehmen, inwiefern das Verwaltungsgericht mit der Bejahung der kantonalen Zuständigkeit für den Erlass einer öffentlichrechtlichen Regelung Art. 49 BV verletzt haben sollte. Die sinngemäss erhobene Rüge der Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes erweist sich damit als unbegründet.
3.4 Der Beschwerdeführer stellt im Übrigen nicht grundsätzlich in Frage, dass das Verwaltungsgericht die Nichtigkeit behördlicher Entscheide zutreffend umschrieben hat; jedenfalls rügt er nicht in einer den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise, inwiefern welche verfassungsmässigen Rechte verletzt worden sein sollten, wenn das Verwaltungsgericht mit Hinweis auf die Praxis und die herrschende Lehre einen besonders schweren und offensichtlichen Mangel des behördlichen Entscheides zur Voraussetzung macht und zusätzlich verlangt, dass durch Annahme der Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernstlich gefährdet würde. Diese beiden Voraussetzungen konnte das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall ohne Verletzung der vom Beschwerdeführer angerufenen Verfassungsbestimmungen verneinen. Dass das Verwaltungsgericht bei der Auslegung der massgebenden Bestimmungen des kantonalen Rechts in Willkür verfallen sein sollte, wenn es die Zuständigkeit der verfügenden Behörde bejahte bzw. nicht als offensichtlich fehlend erachtet, wird im Übrigen in der Beschwerde nicht behauptet.
4.
Aus diesen Gründen ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer zu auferlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Parteikosten sind dagegen keine zuzusprechen (Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, N. 37 zu Art. 159 OG, S. 162).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 5. November 2002
Im Namen der I. Zivilabteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: