Urteilskopf

89 I 233

38. Urteil vom 10. Juli 1963 i.S. Zürrer gegen Glaus und Regierungsrat des Kantons St. Gallen.
Regeste (de):
Art. 88 OG, Art. 4 BV.

1. Der Private, dem eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung zur entgeltlichen Besorgung übertragen worden ist, kann sich gegen den Entzug dieser Funktion mit der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung des Art. 4 BV zur Wehr setzen (Erw. 2).

2. Rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren: Der Dritte, dessen rechtlich geschützte Interessen durch die im Verfahren zu treffende Verfügung unmittelbar berührt werden, hat Anspruch darauf, im Verfahren gehört zu werden (Erw. 3).

3. Willkürliche Umteilung von Tierbeständen, die einem Tierarzt im Tuberkulose- und Bangbekämpfungsverfahren zur Kontrolle zugewiesen worden sind? (Erw. 4).

Regeste (fr):
Art. 88 OJ, art. 4 Cst.

1. Le particulier, auquel une tâche de l'administration publique est confiée pour qu'il s'en occupe contre rémunération, a qualité pour s'opposer par la voie du recours de droit public à ce que cette fonction lui soit retirée (consid. 2).

2. Droit d'être entendu dans la procédure administrative: le tiers dont les intérêts juridiquement protégés sont directement atteints par la décision qui doit être prise dans la procédure a le droit d'être entendu au cours de cette dernière (consid. 3).

3. Répartition arbitraire des effectifs de bétail dont le contrôle est attribué à un vétérinaire dans la lutte contre la tuberculose et la fièvre de Bang (consid. 4)?

Regesto (it):
Art. 88 OG, art. 4 CF.

1. Il privato, al quale è stata affidata una funzione di pubblica amministrazione da svolgere verso rimunerazione, ha qualità per opporsi, mediante ricorso di diritto pubblico (per violazione dell'art. 4 CF), contro la revoca di questa funzione (consid. 2).

2. Diritto di essere sentito nella procedura amministrativa: il terzo, i cui interessi giuridicamente protetti sono direttamente compromessi dalla decisione da prendere nella procedura, ha il diritto di essere sentito nel corso di quest'ultima (consid. 3).

3. Ripartizione arbitraria dei capi di bestiame il cui controllo è stato assegnato a un veterinario nella lotta contro la tubercolosi e la febbre di Bang (consid. 4)?

Sachverhalt ab Seite 234

BGE 89 I 233 S. 234

A.- Zur Durchführung der Massnahmen, die im Bundesgesetz über die Bekämpfung der Rindertuberkulose vom 29. März 1950 und im Bundesratsbeschluss über die Bekämpfung des Rinderabortus Bang vom 9. November 1956 vorgesehen sind, hat der Regierungsrat des Kantons St. Gallen die frei praktizierenden Tierärzte herangezogen und sie als Kontrolltierärzte eingesetzt (Art. 3 Abs. 1 der kantonalen Verordnung über die Bekämpfung der Rindertuberkulose vom 22. Januar 1952 und Art. 19 der kantonalen Verordnung über die Bekämpfung des Rinderabortus Bang vom 6. Januar 1959, welch letztere Bestimmung inzwischen durch Art. 7 der entsprechenden Verordnung vom 5. März 1962 ersetzt worden ist). Das kantonale Volkswirtschaftsdepartement weist zu diesem Behufe im Einvernehmen mit der kantonalen Veterinärkommission den praktizierenden Tierärzten Viehbestände aus ihrer Gegend zur kontrolltierärztlichen Betreuung zu. Das Kantonsgebiet ist dergestalt in einzelne (verhältnismässig geschlossene) Kontrollkreise aufgeteilt, deren Grenzen sich im Laufe der Jahre verschieben können. Im Herbst 1959 hat die Veterinärkommission die Verwaltungsübung, die sich bis dahin mit Bezug auf die Zuteilungen entwickelt hatte, in den "Richtlinien für die Zuteilung von Kontrollbeständen im Tuberkulose- und Bangbekämpfungsverfahren" zusammengefasst. Die Richtlinien teilen die Kontrollkreise nach der Zahl der Tiere, die einem Tierarzt zur Kontrolle zugewiesen werden, in drei Klassen oder "Zonen" ein, von denen die erste Zone 1000-3000 Tiere, die zweite Zone 2000-4000 Tiere und die dritte Zone 3000-5000 Tiere umfasst. Nach den Richtlinien hat "ein Tierarzt, der eine bestehende Praxis übernimmt, mindestens

BGE 89 I 233 S. 235

auf das Zonen-Minimum seines Vorgängers Anrecht und zwar sofort, während ein Tierarzt, der eine neue Praxis eröffnet, anfänglich nur ein Anrecht auf das Minimum der untersten Zone hat, also auf 1000 Tiere, und das erst, nachdem er bewiesen hat, dass er ortsansässig bleibt, also in der Regel nach minimal zweijähriger Praxisausübung."

B.- Am 1. April 1959 eröffnete Dr. med. vet. Anton Glaus, Sohn des Kreistierarztes Dr. med. vet. A. Glaus in Tübach, eine eigene tierärztliche Praxis in St. Gallen-Ost. Am 1. Juli 1959 ging die Praxis des zum Kantonstierarzt gewählten Dr. Krapf in St. Gallen-Zentrum auf Grund eines Kaufvertrages an Dr. med. vet. Oskar Zürrer über. Dr. Krapf hatte im Tuberkulose- und Bangbekämpfungsverfahren 4359 Tiere in St. Gallen und Umgebung betreut. Nach Verwaltungsübung ging die Betreuung dieser Tiere vorläufig auf Dr. Zürrer über. Am 28. Dezember 1959 ordnete das kantonale Volkswirtschaftsdepartement jedoch an, dass Dr. Zürrer 248 Tiere aus den Gemeindegebieten St. Gallen-West und Gaiserwald (Abtwil) an Tierarzt Dr. Künzle in Gossau abzugeben habe. Am 18. Januar 1960 verfügte das Departement sodann, dass Dr. Zürrer aus dem Gemeindegebiet St. Gallen-Ost und allenfalls Kronbühl rund 600 Tiere und aus dem Gemeindegebiet Eggersriet rund 75 Tiere an Dr. Glaus abzutreten habe. Das Departement bot Dr. Glaus aus den Beständen von Dr. Zürrer und zweier weiterer Kontrolltierärzte ausserdem etwa 350 Tiere aus dem Gemeindegebiet Eggersriet an; Dr. Glaus lehnte dieses Angebot jedoch ab, weil die fraglichen Bestände von Heiden aus besser betreut werden könnten, weshalb ein in St. Gallen wohnhafter Tierarzt in Eggersriet keine Privatkunden finden werde. Am 19. Dezember 1960 verfügte das Departement, dass Dr. Glaus die von Dr. Zürrer bereits übernommenen rund 700 Tiere zugeteilt erhalte und dass er sich bis zum 31. Dezember 1960 zu entscheiden habe, ob er rund 75 Tiere aus sieben Beständen von Dr. Zürrer in Eggersriet übernehmen wolle oder nicht; sollte Dr. Glaus auf der

ursprünglich vorgesehenen Mindestzahl von 1000 Tieren beharren, so sei er durch interne Regelung aus dem Kontrollbestand seines Vaters schadlos zu halten. Dr. Glaus zog diese Verfügung an den Regierungsrat weiter mit dem Antrag, es seien ihm insgesamt 1400 Tiere zur Kontrolle zuzuweisen, nämlich alle Tierbestände in St. Gallen-Ost und jene Tierbestände in Wittenbach, die früher Dr. Krapf zugeteilt waren.

C.- Der Regierungsrat hat den Rekurs am 29. Dezember 1962 dahin teilweise gutgeheissen, dass er Dr. Glaus insgesamt annähernd 1200 Tiere zur Kontrolle zugewiesen hat, und zwar durch eine Neuzuteilung von je 300 Tieren aus der Praxis von Dr. Glaus Vater in Tübach, der 3100 Tiere zu kontrollieren hatte, und aus der Praxis von Dr. Zürrer in St. Gallen-Ost, der 3780 Tiere betreute. Zur Begründung wird ausgeführt, der Kanton St. Gallen setze die frei praktizierenden Tierärzte als Kontrolltierärzte ein. Er übertrage damit den Tierärzten Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Der einzelne Tierarzt habe aber keinen Rechtsanspruch auf Übernahme einer derartigen Funktion. Nach dem in den "Richtlinien" der kantonalen Veterinärkommission umschriebenen Kontingentssystem sei grundzätzlich jeder Tierarzt berufen, als Kontrolltierarzt zu wirken. Bei der Zuteilung der Kontingente seien die Tierärzte rechtsgleich zu behandeln; Unterschiede seien nur aus tierseuchenpolizeilichen Gründen statthaft. Das jetzige System biete Gewähr dafür, dass die einzelnen Bestände in der Regel vom selben Kontrolltierarzt überwacht würden, auch erleichtere es die Bildung annähernd geschlossener Kontrollgebiete. Andererseits hafte dem System der Nachteil an, dass es schematisch von der bisherigen Zuteilung ausgehe und dadurch namentlich die jüngeren Tierärzte hintansetze; unbefriedigend sei vor allem, dass es den Tierarzt, der eine bestehende Praxis übernehme, vor demjenigen, der eine neue Praxis gründe, bevorzuge. Das Kontingentssystem sei insofern nicht wettbewerbsneutral, als es die Inhaber bestehender Praxen

gegenüber neuer Konkurrenz schütze und durch seine Besitzstandsgarantie für bestehende Praxen die Voraussetzungen für einen allfälligen Kontingentshandel schaffe. Ein weiterer Nachteil des Systems liege darin, dass es dem Tierbesitzer verunmögliche, seinen Vertrauenstierarzt als Kontrolltierarzt beizuziehen. Dessen ungeachtet habe die Anwendung der "Richtlinien" den früheren Auseinandersetzungen ein Ende gesetzt und zu einer Befriedung geführt; die vorliegende Rekursangelegenheit sei denn auch derzeit der einzige noch unbereinigte Fall im ganzen Kantonsgebiet. Ein Systemwechsel hätte unvermeidlicherweise neue Reibungen und Auseinandersetzungen zur Folge; zudem sei zu berücksichtigen, dass die Tuberkulosebekämpfung im wesentlichen abgeschlossen sei und nur noch beschränkte Vorkehrungen zur Verhinderung von Neuansteckungen zu treffen seien. Es bestehe daher ein öffentliches Interesse daran, das bisherige Zuteilungssystem beizubehalten und daran nicht mehr zu ändern, als unbedingt erforderlich sei. Nach den "Richtlinien", von denen grundsätzlich auszugehen sei, werde einem Tierarzt, der eine neue Praxis eröffne, anfänglich nur ein Kontrollbestand zugeteilt, der dem Minimum der untersten "Zone" (1000 Tiere) entspreche, und zwar erst nach mindestens ein- bis zweijähriger Tätigkeit. Zu Gunsten von Dr. Glaus jun. sei insofern eine Ausnahme gemacht worden, als ihm schon vor Ablauf eines Jahres seit der Praxiseröffnung einige hundert Tiere zugewiesen worden seien. Da nunmehr seit der Praxiseröffnung mehr als 3 3/4 Jahre verflossen seien, sei ein weiteres Entgegenkommen angebracht. Wohl habe Dr. Glaus seinerzeit die Übernahme der Kontrolle von 350 Tieren in Eggersriet abgelehnt. Werde der Grund dieser Stellungnahme (die geographische Lage der Gemeinde) gewürdigt und in Betracht gezogen, dass eine Annahme des betreffenden Angebotes heute wegen anderweitiger Zuteilung nicht mehr möglich sei, so solle dem Rekurrenten aus seiner früheren Ablehnung kein Nachteil erwachsen.

D.- Dr. Zürrer führt gegen den Beschluss vom 29. Dezember 1962 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung des Art. 4 BV mit dem Antrag, der Entscheid sei aufzuheben.

E.- Dr. Glaus schliesst, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, allenfalls sei sie abzuweisen. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen beantragt Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 2 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Bekämpfung der Rindertuberkulose vom 22. Dezember 1950 ist der Vollzug der Massnahmen, die das Gesetz als "Verfahren" bezeichnet (d.h. die Untersuchung der Bestände, die Ausmerzung oder Absonderung tuberkulöser Tiere sowie der Schutz und die Erhaltung tuberkulosefreier Bestände) Sache der Kantone. Der Vollzug des Bundesratsbeschlusses über die Bekämpfung des Rinderabortus Bang obliegt gemäss dessen Art. 9 gleichfalls den Kantonen. Die vorliegende Streitsache betrifft die Auslegung und Anwendung des zum Vollzuge der genannten Erlasse aufgestellten kantonalen Rechts. Eine Beschwerde an den Bundesrat im Sinne von Art. 125 Abs. 1 lit. b OG fällt demzufolge ausser Betracht. Die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht erweist sich damit grundsätzlich als zulässig.

2. Die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde richtet sich nicht danach, ob der Beschwerdeführer im kantonalen Verfahren Parteistellung hatte, sondern ausschliesslich nach dem OG (BGE 86 I 102 Erw. 3 mit Verweisungen). Art. 88 OG gewährt das Recht der Beschwerdeführung Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen, die sie durch allgemein verbindliche Erlasse oder sie persönlich treffende Verfügungen erlitten haben. Dem Bürger und der Korporation steht die staatsrechtliche Beschwerde somit lediglich zur Wahrung ihrer eigenen Belange zu und zwar nur, wenn ein rechtlich

erhebliches Interesse verletzt worden ist, das ihnen auf dem Gebiet zukommt, welches die von ihnen angerufrufene Verfassungsbestimmung beschlägt (BGE 86 I 102 Erw. 3); zur Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen wie auch zur Verfolgung bloss tatsächlicher Interessen ist die staatsrechtliche Beschwerde hingegen nicht gegeben (BGE 86 I 284 mit Verweisungen, BGE 88 I 179). Der Beschwerdegegner macht geltend, dem Beschwerdeführer fehle die Legitimation zur Beschwerde, weil ihm kein Rechtsanspruch auf Übernahme der amtlichen Funktion eines Kontrolltierarztes zustehe, so dass ihm aus dem angefochtenen Entscheid kein Rechtsnachteil erwachse. Dieser Betrachtungsweise kann nicht gefolgt werden. Richtig ist zwar, dass ein im Kanton St. Gallen niedergelassener praktizierender Tierarzt keinen Anspruch darauf hat, als Kontrolltierarzt bezeichnet zu werden. Wird er aber als solcher eingesetzt, so werden damit zwischen dem Kanton und ihm Rechtsbeziehungen geschaffen, die beiderseitige Rechte und Verpflichtungen in sich schliessen. Diese Rechtsbeziehungen sind sowohl im tierseuchenpolizeilichen Interesse als auch im Interesse des einzelnen Kontrolltierarztes auf eine gewisse Dauer angelegt; der Regierungsrat spricht im angefochtenen Beschluss sogar von einer Besitzstandsgarantie zu Gunsten der Kontrolltierärzte. Ob diese Wendung nicht zu weit gehe, kann offen bleiben; entscheidend ist, dass dem bestallten Tierarzt jedenfalls ein Rechtsanspruch darauf zuzubilligen ist, dass der Kanton die durch die Ernennung zum Kontrolltierarzt begründeten Rechtsbeziehungen nicht in gesetzwidriger Weise oder unter Missbrauch des behördlichen Ermessens einseitig auflöse. Kommt es, wie hier behauptet wird,

zu einem solchen Eingriff, so stehen deshalb nicht nur tatsächliche, sondern auch rechtlich erhebliche Interessen des Kontrolltierarztes auf dem Spiel. Der Beschwerdeführer ist mithin zur Beschwerde wegen Verletzung des Art. 4 BV legitimiert.

3. Der Beschwerdeführer rügt in erster Linie eine

BGE 89 I 233 S. 240

Verweigerung des rechtlichen Gehörs, die er darin erblickt, dass der Regierungsrat ihm die Rekursschrift des Beschwerdegegners nicht zur Vernehmlassung zugestellt habe. Art. 188 des st. gallischen Organisationsgesetzes (OrgG) vom 29. Dezember 1947 schreibt in seinem ersten Satze vor: "Sind der Behörde am Verfahren nicht beteiligte Personen bekannt, deren rechtlich geschützte Interessen durch die zu treffende Verfügung unmittelbar berührt werden, so hat sie ihnen von Amtes wegen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben". Diese Bestimmung gilt nach Art. 185 OrgG vorbehältlich abweichender Vorschriften anderer Gesetze (die hier fehlen) für alle Verfahren vor den Verwaltungsbehörden des Kantons, also auch für das in Art. 202 OrgG vorgesehene Rekursverfahren vor dem Regierungsrat als der obersten Verwaltungsbehörde des Kantons (Art. 60 KV). Im vorliegenden Fall hatte der Beschwerdegegner im Rekursverfahren eine Zuteilung von Kontrollbeständen zu Lasten des Beschwerdeführers verlangt. Die Behörde konnte es sich daher nicht verhehlen, dass der Beschwerdeführer durch die zu treffende Verfügung unmittelbar in seinen rechtlich geschützten Interessen berührt werde. Sie war darum nach Art. 188 OrgG (wie auch unmittelbar auf Grund von Art. 4 BV) gehalten, ihn im Rekursverfahren anzuhören. Der Regierungsrat bestreitet das nicht; er macht indessen geltend, der Beschwerdeführer habe Gelegenheit erhalten, seinen Standpunkt in dieser Sache bekannt zu geben, indem er auf den 9. Mai 1962 zu einer Besprechung in das Finanzdepartement eingeladen worden sei, das gemäss Art. 32 Abs. 4 des Geschäftsreglementes des Regierungsrates und der Staatskanzlei vom 7. Dezember 1951 den Rekurs zu prüfen und darüber Antrag zu stellen gehabt habe; spätestens anlässlich dieser Besprechung habe der zuständige Sachbearbeiter Dr. Brühwiler den Beschwerdeführer über den wesentlichen Inhalt der Rekurseingabe aufgeklärt. Auf eine Anfrage des Instruktionsrichters hin

BGE 89 I 233 S. 241

bestätigte Dr. Brühwiler, dass der Beschwerdeführer vom Rekursantrag Kenntnis gehabt habe und dass er anlässlich der erwähnten Besprechung seinen Standpunkt dargelegt habe; auch habe er wiederholt mit ihm, Dr. Brühwiler, telephonisch über die Rekursangelegenheit gesprochen. Auf Grund dieser Darstellungen ist anzunehmen, dass der Beschwerdeführer Gelegenheit erhalten hatte, zum Rekursantrag Stellung zu nehmen. Erweckt auch die formlose Art der Anhörung Bedenken, so liegt darin doch weder eine offensichtliche Gesetzesverletzung noch eine Missachtung des Art. 4 BV, da weder das Organisationsgesetz noch die Verfassung festlegen, in welcher Weise einem Drittbeteiligten das rechtliche Gehör zu gewähren ist.

4. Der Beschwerdeführer wirft dem Regierungsrat in materieller Beziehung Willkür vor. Soweit diese Rüge in einer den Anforderungen des Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise begründet worden ist, bringt der Beschwerdeführer sinngemäss vor, der Regierungsrat habe sich in völlig unhaltbarer Art über den Umstand hinweggesetzt, dass der Beschwerdegegner seinerzeit das Angebot auf Übernahme der Betreuung von 350 Tieren in Eggersriet abgelehnt habe; der Genannte habe demnach keinen Anspruch auf das ihm bezeigte Entgegenkommen gehabt. Dieser Einwand geht fehl. Nach den Erwägungen des angefochtenen Entscheides lehnte

der Beschwerdegegner das betreffende Angebot "im Hinblick auf die geographische Lage" der Gemeinde Eggersriet ab. Der Regierungsrat war sich dabei offensichtlich über den Sinn dieses Hinweises im Klaren: Der Beschwerdegegner befürchtete, dass die Viehbesitzer von Eggersriet nicht den im verhältnismässig weit entfernten St. Gallen praktizierenden Kontrolltierarzt als privaten Tierarzt zuziehen würden, sondern dass sie sich weiterhin an die Tierärzte des benachbarten Heiden halten würden. Dieses Motiv lässt indessen die Ablehnung des erwähnten Angebotes nicht notwendigerweise als ungerechtfertigt erscheinen. Wohl hatte der Beschwerdegegner in erster Linie sein privates Interesse im Auge. Das

liegt aber im Wesen der Sache. Wenn der Kanton St. Gallen die Kontrolltätigkeit gegen ein billiges Entgelt den privaten Tierärzten überträgt, so sucht er damit deren privates Interesse an der Ausdehung oder Sicherung ihres Kundenkreises in den Dienst der öffentlichen Aufgabe der Krankheitsbekämpfung zu stellen. Wenn der Beschwerdeführer sich gegen eine Schmälerung seines Kontrollbestandes wehrt, so lässt er sich denn auch seinerseits vor allem von seinem privaten Interesse leiten. Aus dem Verhalten des Beschwerdegegners lässt sich daher nichts gegen eine weitere Zuteilung ableiten. Wenn der Beschwerdegegner, der seine Praxis einige Monate vorher eröffnet hat, auch nach der Neuzuteilung lediglich 1200 Tiere zu kontrollieren hat, während der Kontrollbestand des Beschwerdeführers immer noch 3480 Tiere umfasst, dann ist es jedenfalls nicht an diesem, sich über eine ihm widerfahrene Unbilligkeit zu beklagen. Dass der eine seine Praxis neu eröffnet, der andere dagegen eine solche übernommen hat, stellt, wie der Regierungsrat mit Recht betont, ein fragwürdiges Kriterium für die Verschiedenheit der Zuteilungen dar. Der Regierungsrat handelte durchaus im Rahmen seines pflichtgemässen Ermessens, wenn er diese Ungleichheit, die durch die für ihn nicht verbindlichen "Richtlinien" der kantonalen Veterinärkommission bedingt ist, mit der vorgenommenen Neuzuteilung etwas zu vermindern suchte.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.