

100.2015.288U
KEP/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil des Einzelrichters vom 16. Dezember 2015

Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiber Bischof

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern
Münsterplatz 3a, 3011 Bern

betreffend Haltung von Katzen; Entzug der aufschiebenden Wirkung (Entscheidung der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern vom 28. September 2015; L2015-032N1)



Sachverhalt:

A.

Am 3. November 2014 ordnete der Veterinärdienst (VeD) des Amtes für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern gegenüber A._____ die definitive Beschlagnahmung von 40 Katzen und deren Freigabe zur Neuplatzierung an und verfügte ein unbefristetes Katzenhalteverbot. Zudem ordnete es an, die Katzen, welche sich noch am Wohnort und in der Obhut von A._____ befinden würden, müssten bis Eintritt der Rechtskraft dieser Verfügung neu platziert werden. Dagegen führte A._____ erfolglos Beschwerde vor der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL). Auf die Beschwerde von A._____ gegen deren Entscheid vom 6. März 2015 trat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 24. November 2015 nicht ein (Verfahren 100.2015.88).

B.

Mit Verfügung vom 22. September 2015 traf der VeD gegenüber A._____ die folgenden Massnahmen:

- «II. Die 8 weiblichen, adulten Tiere (namentlich ...) [...] werden definitiv beschlagnahmt und zur Neuplatzierung freigegeben.
- III. Das mit [...] Verfügung vom 3. November 2014 auferlegte Katzenhalteverbot für A._____ wird aufgehoben und durch ein teilweises Katzenhalteverbot ersetzt, so dass A._____ die 4 kastrierten männlichen Katzen ... bis zu deren Ableben und unter folgenden Auflagen halten darf:
 - a. Die Katzen müssen permanent freien Zugang nach draussen haben.
 - b. Die Grösse, Einrichtung und Hygiene der Haltungsräumlichkeiten und Einrichtungen muss jederzeit den Bedürfnissen der Tiere entsprechen.
 - c. Das Klima der Haltungsräumlichkeiten muss durch ausreichende Lüftung den Bedürfnissen der Katzen angepasst sein.
 - d. Die Tiere müssen jährlich tierärztlich untersucht und der entsprechende Tierarztbericht beim VeD eingereicht werden. Erste Frist: 1. Februar 2016.
- IV. Im Übrigen gilt die Verfügung vom 3. November 2014.»

Einer allfälligen Beschwerde gegen die Anordnungen unter Ziffern II und IIIa bis III d entzog der VeD die aufschiebende Wirkung.

C.

Gegen die Verfügung des VeD erhob A. _____ am 24. September 2015 (betreffend Entzug der aufschiebenden Wirkung) und am 12. Oktober 2015 (in der Hauptsache) Beschwerden bei der VOL. Mit Zwischenentscheid vom 28. September 2015 wies die VOL die Beschwerde vom 24. September 2015 ab.

D.

Dagegen hat A. _____ am 29. September 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt insbesondere die Aufhebung des Zwischenentscheids vom 28. September 2015 und die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Beschwerde. Zudem stellt er ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege.

Die VOL schliesst mit Vernehmlassung vom 9. November 2015 auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde gegen den angefochtenen Zwischenentscheid als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 und Art. 75 Bst. a (Umkehrschluss) i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig.

1.2 Zwischenentscheide betreffend die aufschiebende Wirkung sind nach Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 1 Bst. g und Abs. 3 VRPG unter anderem dann selbständig anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können.

1.2.1 Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil liegt vor, wenn die beschwerdeführende Person ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Änderung der Zwischenverfügung hat. Dabei ist nicht ein irreparabler Schaden gemeint. Ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse ist bereits gegeben, wenn ein günstiger Endentscheid für die betroffene Person nicht jeden Nachteil zu beseitigen vermag. Ausreichend ist auch ein tatsächliches, etwa bloss wirtschaftliches Interesse, soweit es der beschwerdeführenden Person nicht nur darum geht, eine Verteuerung oder eine aus wirtschaftlicher Sicht ungünstige Verlängerung des Verfahrens zu verhindern. Der nicht wieder gutzumachende Nachteil muss stets dargetan sein, wobei das Glaubhaftmachen genügt (vgl. zum Ganzen BVR 2011 S. 508 E. 1.3, 2009 S. 189 E. 1.2.1).

1.2.2 Die Beschwerde richtet sich in erster Linie gegen die Abweisung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bezüglich der definitiven Beschlagnahme von acht weiblichen Katzen und deren Freigabe zur Neuplatzierung (Beschwerde S. 3). Der sofortige Vollzug dieser Anordnungen kann dazu führen, dass die Katzen dem Beschwerdeführer auch bei einem Obsiegen in der Hauptsache nicht mehr zurückgegeben werden können. Darin liegt ein nicht wieder gutzumachender Nachteil. Auf die Beschwerde ist deshalb insoweit einzutreten.

1.2.3 Gemäss den gestellten Anträgen richtet sich die Beschwerde auch gegen die Abweisung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in Bezug auf die Auflagen für die Haltung von vier männlichen Katzen durch den Beschwerdeführer. Dazu findet sich in der Beschwerde jedoch keine Begründung. Es kann deshalb auf die Beschwerde insoweit nicht eingetreten werden (Art. 32 Abs. 2 VRPG; BVR 2006 S. 470 E. 2.4; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 32 N. 15).

1.3 Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist auf den Streitgegenstand beschränkt. Dieser wird durch die angefochtene Verfügung bzw. den angefochtenen Entscheid, das sog. Anfechtungsobjekt, einerseits und die Vorbringen der beschwerdeführenden Person andererseits bestimmt (BVR 2011 S. 391 E. 2.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 25 N. 14 und Art. 72 N. 6 f.). – Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist einzig der Zwischenentscheid der VOL vom 28. September 2015, mit dem die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung verweigert wurde. Auf die Beschwerde ist auch nicht einzutreten, soweit mit ihr «vorsorgliche Massnahmen gegen die wesentliche Veränderung der Streitsache und zum Schutz der Gefährdung der am 30. Juni 2015 kantonspolizeilich sichergestellten Beweismittel (Hauskatzen)» verlangt werden. Gleiches gilt für jene Anträge, mit denen der Beschwerdeführer Gegenstände aufgreifen will, die in anderen hängigen Verfahren vor Verwaltungsgericht strittig sind (Verfahren 100.2015.188 und 100.2015.200), vom Verwaltungsgericht bereits beurteilt worden sind (VGE 2015/88 vom 24.11.2015) oder Strafverfahren betreffen.

1.4 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die angefochtene Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist somit unter Vorbehalt der E. 1.2.3 und 1.3 hievoreinzutreten.

1.5 Das Verwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

1.6 Der Entscheid fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

Vorab ist zu prüfen, ob die VOL den vom VeD angeordneten Entzug der aufschiebenden Wirkung wegen Missachtung von Ausstandspflichten hätte aufheben müssen.

2.1 Die VOL stellte sich auf den Standpunkt, es sei keine Verletzung der Ausstandspflichten nach Art. 9 Abs. 1 VRPG ersichtlich, die von der Schwere her geeignet wäre, die Nichtigkeit der aufschiebenden Wirkung herbeizuführen und die Frage des Ausstands der beiden Kontrollpersonen des VeD sei Gegenstand eines separaten Verfahrens.

2.2 Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, dass die Verfügung des VeD von der zum Ausstand verpflichteten Amtstierärztin und nicht vom Kantonstierarzt als ihrem Vorgesetzten unterzeichnet worden sei, weshalb es ihr an einer rechtsgültigen Unterzeichnung mangle (Beschwerde S. 8).

2.3 Der Argumentation der VOL ist zunächst entgegenzuhalten, dass die Frage des Ausstands nicht Gegenstand eines separaten Verfahrens ist. Im inzwischen von Verwaltungsgericht mit Urteil vom 16. Dezember 2015 erledigten Verfahren 100.2015.291 standen Ausstandspflichten im Zusammenhang mit dem Erlass der Verfügung des VeD vom 7. Mai 2015 in Frage, hier jedoch solche im Zusammenhang mit der Verfügung des VeD vom 22. September 2015. In seiner Stellungnahme vom 28. August 2015 bemängelte der Beschwerdeführer, die Verfügung des VeD vom 18. August 2015, mit der ihm Gelegenheit zur Äusserung gegeben werde, sei von der zum Ausstand verpflichteten Amtstierärztin unterzeichnet (Vorakten VeD, act. A2-39, S. 3).

2.4 Die Amtstierärztin hätte nicht selber mit Verfügung vom 22. September 2015 über das Ablehnungsbegehren des Beschwerdeführers entscheiden dürfen; vielmehr hätte sie es *vorgängig* ihrem Vorgesetzten zum Entscheid unterbreiten müssen (Art. 9 Abs. 2 Satz 2 VRPG; vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 9 N. 20 und 25). Dieser Mangel macht die Verfügung anfechtbar, aber nicht nichtig. Es ist deshalb zu prüfen, ob mit Bezug auf die Person der Amtstierärztin Ablehnungsgründe vorlagen.

2.5 In seiner Stellungnahme vom 28. August 2015 legt der Beschwerdeführer nicht dar, welche Ablehnungsgründe vorliegen sollten. Sinngemäss macht der Beschwerdeführer eine Vorbefassung geltend, aus welcher auf die Befangenheit der Mitarbeiterin des VeD zu schliessen sei (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. f VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 9 N. 15). In-

dessen ergibt sich der Anschein der Befangenheit nicht bereits aus dem blossen Umstand, dass sich ein Behördenmitglied bereits in einem früheren Entscheid mit Aspekten derselben Angelegenheit befasst hat (BGer 1C_205/2009 vom 2.7.2009, E. 2.3). Ausstandspflichtig wird die Amtstierärztin somit nicht bereits deshalb, weil sie pflichtgemäss Verfügungen zum Nachteil des Beschwerdeführers erlassen oder gegen diesen allenfalls auch Strafanzeige erhoben hat (vgl. Art. 24 Abs. 1 und 3 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 [TSchG; SR 455]). Dafür müssten zusätzlich besondere Umstände vorliegen, die bei objektiver Betrachtung auf eine mangelnde Unparteilichkeit schliessen liessen (BGE 131 I 113 E. 3; BVR 2007 S. 187 E. 4). Aus den Akten in den verschiedenen tierschutzrechtlichen Verfahren gegen den Beschwerdeführer, die dem Verwaltungsgericht vorliegen, ergeben sich keine entsprechenden Hinweise. Es bestand somit für die VOL kein Grund, den vom VeD angeordneten Entzug der aufschiebenden Wirkung wegen Missachtung von Ausstandspflichten aufzuheben.

3.

Materiell zu prüfen bleibt, ob die VOL den Antrag des Beschwerdeführers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bezüglich der definitiven Beschlagnahmung von acht weiblichen Katzen und deren Neuplatzierung zu Recht abgewiesen hat.

3.1 Gemäss Art. 68 Abs. 4 VRPG kann die instruierende Behörde während der Rechtshängigkeit eines Beschwerdeverfahrens von Amtes wegen oder auf Antrag die aufschiebende Wirkung aus wichtigen Gründen entziehen oder wiederherstellen. Als wichtiger Grund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung gilt insbesondere ein öffentliches Interesse, das den sofortigen Vollzug einer belastenden Verfügung erfordert (Art. 68 Abs. 5 Bst. a VRPG). Der Entscheid über die aufschiebende Wirkung bedingt eine einzelfallbezogene Interessenabwägung (Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 185). Über einstweiligen Rechtsschutz muss in der Regel ohne weitere Beweiserhebungen, aufgrund der Akten, entschieden werden. Es genügt, wenn eine Gefährdung aufgrund summarischer

scher Prüfung als wahrscheinlich erscheint, auch wenn die Möglichkeit einer Fehlannahme nicht ausgeschlossen werden kann (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 27 N. 3 und Art. 68 N. 17).

3.2 Die VOL stellte bei ihrem Entscheid darauf ab, dass gegen den Beschwerdeführer bereits ein Katzenhalteverbot ausgesprochen wurde und sich die Situation gemäss den Feststellungen des VeD vom 30. Juni 2015 nicht wesentlich verbessert habe.

3.3 Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, das Katzenhalteverbot sei noch nicht in Rechtskraft (Beschwerde S. 5). Zu den Feststellungen des VeD vom 30. Juni 2015 äussert er sich in seiner Beschwerde nicht.

3.4 Art. 24 Abs. 1 TSchG verpflichtet die zuständige Behörde zum unverzüglichen Einschreiten, wenn festgestellt wird, dass Tiere vernachlässigt oder unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten werden. Die Behörde kann die Tiere vorsorglich beschlagnahmen und auf Kosten der Halterin oder des Halters an einem geeigneten Ort unterbringen; wenn nötig lässt sie die Tiere verkaufen oder töten. Sie kann dafür Polizeihilfe in Anspruch nehmen. Dabei ist behördliches Einschreiten nicht erst im Zeitpunkt gesicherten Feststehens von Missständen am Platz, zumal Tiere sich gegen schlechte Haltungsbedingungen nicht selber zur Wehr setzen können und auf menschliche Mitwirkung angewiesen sind. Die Behörde ist deshalb gehalten, bereits beim Vorliegen begründeter Verdachtsmomente tätig zu werden (BVR 1993 S. 122 E. 2a mit Hinweisen). An der Beschlagnehmung stark vernachlässigter Tiere besteht somit ein öffentliches Interesse, das im Sinn von Art. 68 Abs. 5 Bst. a VRPG den sofortigen Vollzug erfordert (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 68 N. 30).

3.5 Gemäss Kontrollprotokoll hat der VeD am 30. Juni 2015 (Vorakten VeD, act. A2-25) vor Ort zur Katzenhaltung des Beschwerdeführers Folgendes festgestellt:

- «– Klima der Haltungsräumlichkeiten ist noch ungenügend. Reinigung der Katzenkistchen teilweise ungenügend. Ein Karton voller Katzenkot im Schlaf-/Arbeitszimmer.
- [...]
- 8 weibliche Tiere [...] + 3 Jungtiere (April 15) & 2 Jungtiere (1 Woche) in zwei Zimmern eingesperrt. Keine tierärztliche Betreuung und keine Kastration.

- Feststellung von zwei Würfen seit der Kontrolle vom 7. April 2015, keine Kontrolle der Vermehrung. Um zu verhindern, dass es erneut zu einer explosiven Populationsvermehrung kommt, werden die 8 unkastrierten weiblichen Tiere sowie die 5 Jungtiere vorsorglich beschlagnahmt.
- [...]»

3.6 Aufgrund des durch das Verwaltungsgericht bestätigten Katzenhalteverbots (vorne Bst. A) und des neuen Berichts erscheint wahrscheinlich, dass die Tiere vernachlässigt und unter ungeeigneten Bedingungen gehalten wurden (vgl. BVR 1993 S. 122 E. 3a und 4). Weitere Abklärungen sind nach dem in E. 3.1 Gesagten im vorliegenden Verfahren nicht vorzunehmen, zumal durch dieses das Ergebnis in der Hauptsache nicht vorweggenommen wird (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 27 N. 3). Dem privaten Interesse des Beschwerdeführers, die acht weiblichen Katzen zurückzuerhalten (vorne E. 1.2.2), kommt demgegenüber nur geringes Gewicht zu.

3.7 Insgesamt ergibt sich, dass die wenig bedeutenden privaten Interessen hinter den gewichtigen öffentlichen Interessen des Tierschutzes deutlich zurückzutreten haben. Der angefochtene Entscheid hält damit der Rechtskontrolle stand. Aufgrund des Erwogenen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.

4.

4.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Er hat indessen für das verwaltungsgerichtliche Verfahren um unentgeltliche Rechtspflege er sucht. Parteikosten sind keine entstanden (vgl. Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

4.2 Auf Gesuch hin befreit die Verwaltungsjustizbehörde eine Partei von den Verfahrenskosten, wenn sie ihre Prozessbedürftigkeit nachweist und das Verfahren nicht von vornherein aussichtslos ist (Art. 111 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 117 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]). Ein Prozess ist nicht aussichtslos, wenn berechtigte Hoffnung besteht, ihn zu gewinnen, das

heisst wenn Gewinnaussichten und Verlustgefahren sich ungefähr die Waage halten oder jene nur wenig geringer sind als diese. Als aussichtslos sind nach der bundesgerichtlichen Praxis demgegenüber Prozessbegehren anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Massgebend ist dabei, ob eine Partei, die über die nötigen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung zu einem Prozess entschliessen oder aber davon absehen würde; eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb austragen, weil er sie nichts kostet (BVR 2008 S. 97 E. 5.2; BGE 139 III 475 E. 2.2).

4.3 Auf die Beschwerde kann zum Teil nicht eingetreten werden; soweit sie materiell zur Beurteilung steht, ist sie abzuweisen, da die gewichtigen Interessen des Tierschutzes die wenig bedeutenden Interessen des Beschwerdeführers deutlich überwiegen. Das Verfahren erweist sich unter diesen Umständen als zum vornherein aussichtslos und das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist abzuweisen, ohne dass die Prozessarmut noch zu prüfen wäre.

4.4 Da über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege erst im Rahmen des Sachentscheids befunden wird und der Beschwerdeführer keine Gelegenheit hatte, die Beschwerde nach Abweisung des Gesuchs zurückzuziehen und damit Kosten zu sparen, sind diese praxisgemäss bloss in der Höhe der üblichen Abschreibungsgebühr zu erheben.

Demnach entscheidet der Einzelrichter:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
2. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird abgewiesen.

3. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
5. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Volkswirtschaftsdirektion des Kanton Bern
 - dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Der Einzelrichter:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.