

100.2016.274U
KEP/WEB/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 29. Mai 2017

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Häberli, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiberin Werren

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern
Münsterplatz 3a, 3011 Bern

betreffend Tierschutz; Beschlagnahme von Schafen (Entscheid der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern vom 24. August 2016; L2016-011)



Sachverhalt:

A.

Am 22. Dezember 2015 ging bei der Kantonspolizei Bern eine Meldung ein, wonach auf einer Weide in ... zwei tote Schafe liegen würden. Die übrigen Schafe auf der Weide hätten weder Futter, Wasser noch Unterstand. Noch am selben Tag kontrollierte die Kantonspolizei zusammen mit einem durch den Veterinärdienst des Kantons Bern (VeD) aufgebotenen Amtstierarzt die Schafhaltung von A._____ und kontaktierte diesen telefonisch. Er gab an, sich in Italien in den Ferien zu befinden und gegen 17.00 Uhr wieder zu Hause zu sein. Daraufhin beschlagnahmte der VeD die Schafherde vorsorglich.

Mit Verfügung vom 22. Dezember 2015 bestätigte der VeD formell die bereits vollzogene vorsorgliche Beschlagnahme und verbot A._____ zudem vorsorglich die Haltung kleiner Wiederkäuer. Für den angefallenen Verwaltungsaufwand, namentlich Kontrolle und Erstellen der Verfügung, wurde A._____ eine Gebühr von Fr. 1'250.-- auferlegt. Zudem entzog der VeD einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

Am 11. Februar 2016 verfügte der VeD Folgendes:

- «20. Die Schafe von A._____ werden definitiv beschlagnahmt.
- 21. Alle im Zusammenhang mit dieser Verfügung stehenden Kosten gehen zulasten des Verfügungsadressaten.
- 22. Die Kosten für die Vorkehrungen im Zusammenhang mit dieser Verfügung von Fr 1250.00 zu Lasten von A._____ wurden bereits mit Verfügung vom 22. Dezember 2015 erhoben.»

B.

Mit undatierter Eingabe (Posteingang am 10.3.2016) reichte A._____ bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL) Beschwerde ein und beantragte die Aufhebung der Verfügung des VeD vom 11. Februar 2016. Mit Entscheid vom 24. August 2016 wies die VOL das Rechtsmittel ab, soweit sie darauf eintrat.

C.

Am 23. September 2016 hat A. _____ beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Er beantragt sinngemäss, der Entscheid der VOL vom 24. August 2016 sei aufzuheben und die Akten seien zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Mit Eingabe vom 9. Oktober 2016 hat A. _____ zudem um unentgeltliche Rechtspflege ersucht.

Die VOL beantragt mit Vernehmlassung vom 8. November 2016 die Abweisung der Beschwerde.

Mit Stellungnahme vom 13. Januar 2017 hat die VOL Fragen des Instruktionsrichters beantwortet. A. _____ hat sich mit Eingabe vom 6. Februar 2017 geäussert.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten, unter Vorbehalt von E. 3.2 f.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG). Es auferlegt sich dabei insoweit Zurückhaltung, als für die Beurteilung besondere Sach- oder Fachkenntnisse erforderlich sind, über die es nicht gleichermassen verfügt wie die

Verwaltungsbehörden mit ihren Fachleuten und -stellen (BVR 2014 S. 451 E. 1.3, 2010 S. 411 E. 1.5; VGE 2016/175 vom 1.3.2017 E. 1.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 80 N. 3).

2.

Streitig ist, ob die Schafe des Beschwerdeführers rechtmässig beschlagnahmt worden sind.

2.1 Vorweg ist auf die Beanstandung einzugehen, dass trotz rechtskräftigem Abschluss des Strafverfahrens ein Verwaltungsverfahren weitergeführt wird. – Das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) beinhaltet sowohl Verwaltungsmassnahmen (4. Kapitel, Art. 23 ff.) als auch Strafbestimmungen (5. Kapitel, Art. 26 ff.). Die Beschlagnahmung, die Unterbringung an einem geeigneten Ort und der Verkauf der Schafe stützen sich auf Art. 24 Abs. 1 TSchG und stellen daher Verwaltungsmassnahmen dar. Sie dienen der Durchsetzung des Verwaltungsrechts, namentlich der Tierhaltungsvorschriften (Art. 6 TSchG), und letztlich dem Wohlergehen der Tiere (Art. 1 TSchG; Rita Jedelhauser, Das Tier unter dem Schutz des Rechts, Diss. Basel 2011, S. 228 oben). Das Regionalgericht Bern-Mittelland hat den Beschwerdeführer unter anderen gestützt auf Art. 28 Abs. 1 Bst. a TSchG zu 28 Stunden gemeinnütziger Arbeit verurteilt. Bei der genannten Norm handelt es sich um eine Bestimmung des Verwaltungsstrafrechts. Die Verurteilung dient der Bestrafung des Beschwerdeführers wegen vorsätzlicher Missachtung von Vorschriften über die Tierhaltung (vgl. BGer 2C_958/2014 vom 31.3.2015 E. 2.2, 2C_378/2012 vom 1.11.2012 E. 3.1, 2C_737/2010 vom 18.6.2011 E. 4.1; vgl. dazu auch Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 18 N. 13). Strafverfahren und Verwaltungsverfahren verfolgen somit unterschiedliche Zielsetzungen. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers bedeutet seine strafrechtliche Verurteilung nicht, dass sich die Anordnung von Verwaltungsmassnahmen von vornherein erübrigt.

2.2 Gemäss Art. 4 Abs. 1 TSchG hat, wer mit Tieren umgeht, ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen (Bst. a) und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen (Bst. b). Wer Tiere hält oder betreut, muss sie u.a. angemessen nähren und pflegen sowie ihnen die nötige Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 TSchG). Diese allgemeinen Grundsätze des Tierschutzgesetzes werden durch Verordnungsvorschriften konkretisiert: Tiere sind regelmässig und ausreichend mit geeignetem Futter und mit Wasser zu versorgen (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV; SR 455.1]). Werden Tiere dauernd im Freien gehalten, muss das Futterangebot der Weide der Gruppengrösse angepasst sein oder es muss geeignetes zusätzliches Futter zur Verfügung gestellt werden (Art. 36 Abs. 3 TSchV). Sind sie über längere Zeit extremer Witterung schutzlos ausgesetzt, muss ein geeigneter natürlicher oder künstlicher Schutz zur Verfügung stehen, der allen Tieren gleichzeitig Platz und Schutz vor Nässe, Wind und starker Sonneneinstrahlung bietet. Zudem muss ein ausreichend trockener Liegeplatz vorhanden sein (Art. 36 Abs. 1 TSchV). Der Gesundheitszustand und das Wohlergehen der Tiere sind täglich zu kontrollieren. Stehen Geburten an oder sind Neugeborene vorhanden, so sind die Tiere mindestens zweimal täglich zu kontrollieren. Schafe müssen in der Winterfütterungsperiode vor der Geburt eingestallt werden und in den ersten beiden Wochen nach der Geburt jederzeit Zugang zu einer Unterkunft haben (Art. 7 Abs. 1, 2 und 4 der Verordnung des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen [BLV] vom 27. August 2008 über die Haltung von Nutztieren [SR 455.110.1]).

2.3 Kantonspolizei und Amtstierarzt haben bei der am 22. Dezember 2015 gemeinsam durchgeführten Kontrolle der Schafhaltung des Beschwerdeführers festgestellt, dass sieben Schafe und zwei Lämmer auf einer bis auf die Grasnarbe abgegrasten und vermoosten Weide ohne zusätzliches Futter gehalten wurden und sich in einem ungenügenden Nährzustand befanden. Gemäss eigenen Angaben hatte der Beschwerdeführer den Schafen am 20. Dezember 2015 letztmals Heu und Ergänzungsfutter gebracht. Anschliessend verreiste er in die Ferien (Verfügung des VeD vom 22.12.2015 [act. 5A B10 f.]; E-Mail Amtstierarzt vom 30.12.2015 [act. 5A B7]). Zunächst gab der Beschwerdeführer an, niemanden mit der

Betreuung der Schafe beauftragt zu haben. Später sagte er aus, er habe einen Nachbarn gebeten, den Schafen täglich frisches Wasser zu bringen (Verfügung des VeD vom 22.12.2015 [act. 5A B10 f.]; Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 7.1.2016 [act. 5A B5 f.]). Der Beschwerdeführer bringt nicht vor, dass der Nachbar den Tieren nebst Wasser zusätzlich auch Futter gebracht habe. Bei der Kontrolle wurde auch kein solches vorgefunden. Da die Weide abgegrast und vermoost war und im Dezember zudem nicht ausreichend Gras nachwuchs, hatten die Schafe während mindestens zwei Tagen nicht genügend Futter. Die Vorinstanz hat demnach richtig erwogen, dass der Feststellung des Amtstierarztes zu folgen und von einem ungenügenden Nährzustand der Tiere auszugehen ist (angefochtener Entscheid E. 5a).

2.4 Auf der Weide befanden sich im Kontrollzeitpunkt zwei ca. zwei Tage alte lebende sowie zwei tote Lämmer. Da Letztere nicht pathologisch untersucht worden sind, kann nicht mehr festgestellt werden, ob es sich – wie vom Beschwerdeführer vorgebracht – um Totgeburten handelte oder ob die Lämmer erst nach der Geburt gestorben sind. Ebenso lässt sich die Todesursache der nach der vorsorglichen Beschlagnahme umgestandenen Aue nicht mehr feststellen. Diese Unsicherheiten sind jedoch nicht von Bedeutung: Gemäss den zitierten gesetzlichen Bestimmungen ist das Wohlergehen der Tiere täglich zu kontrollieren. Stehen Geburten an oder sind Neugeborene vorhanden, hat dies sogar zweimal täglich zu geschehen. Da sich der Beschwerdeführer in den Ferien befand, ist er seinen Pflichten nicht nachgekommen. Es genügt nicht, dass er mit einem Nachbarn vereinbart hat, dass dieser täglich Wasser vorbeibringe und sich am 23. Dezember 2015 um die neugeborenen Lämmer kümmern werde. Zudem wurde während der Kontrolle festgestellt, dass der Boden im auf der Weide vorhandenen Unterstand verkotet und nass war. Es stand den Tieren, insbesondere den Auen und den neugeborenen Lämmern, somit kein den gesetzlichen Anforderungen genügender Unterstand zur Verfügung. Es ist der Vorinstanz beizupflichten, dass der Beschwerdeführer auch in dieser Hinsicht die Tierhaltungsvorschriften verletzt hat (angefochtener Entscheid E. 5b und 5c).

2.5 Wird festgestellt, dass Tiere vernachlässigt oder unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten werden, so hat die zuständige Behörde unverzüglich einzuschreiten und kann insbesondere die Tiere vorsorglich beschlagnahmen (Art. 24 Abs. 1 TSchG). Eine sofortige Fortnahme von Tieren durch die Behörden ist angezeigt bei gravierenden Mängeln oder wenn ein weiteres Zuwarten mit dem Wohl der Tiere nicht mehr vereinbar ist. Der Schutz des Tieres tritt hierbei regelmässig in einen Konflikt mit den Interessen des Tierhalters. Die Behörde hat dabei das geeignete und erforderliche Mittel zur Wahrung oder Herstellung des Tierwohls zu wählen und die Interessen des Tierhalters nur insoweit zu berücksichtigen, als sie äusserst gewichtig sind (Rita Jedelhauser, a.a.O., S. 227 f.).

2.6 Die Schafe wurden über mehrere Tage unter nicht tierschutzkonformen Bedingungen gehalten. Sie hatten nicht genügend Futter und es stand insbesondere den Auen und den neugeborenen Lämmern kein hinreichender Unterstand zur Verfügung. Zudem wurde das Wohlergehen der Tiere nicht gemäss den gesetzlichen Bestimmungen kontrolliert. Es ist der Vorinstanz somit beizupflichten, dass der Beschwerdeführer die Tiere sich selbst überlassen hat. Kommt hinzu, dass auf der Weide bereits zwei tote Lämmer lagen. Diese Umstände erforderten ein Einschreiten des VeD. Unter den genannten Umständen war das Wohl der Tiere höher zu gewichten als das Interesse des Beschwerdeführers an einem Zuwarten. Die Vorinstanz hat somit zutreffend erwogen, dass das Einschreiten des VeD sowohl erforderlich als auch verhältnismässig war. Der Umstand, dass in den Verfügungen vom 22. Dezember 2015 und 11. Februar 2016 fälschlicherweise beanstandet worden ist, den Tieren habe kein Wasser zur Verfügung gestanden, ändert an diesem Ergebnis nichts. Die Beschlagnahme war – wie ausgeführt – bereits aus anderen Gründen angezeigt.

3.

3.1 Der Beschwerdeführer rügt, die VOL habe ihm Kosten auferlegt, für die er kein Verständnis habe (Beschwerde S. 2). Nach dem auch vor Verwaltungsjustizbehörden geltenden Unterliegerprinzip hat die unterliegende Partei grundsätzlich die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1

VRPG). Die Bemessung der Gebühr richtet sich nach der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21). Für Entscheide in Verwaltungsjustizsachen wird eine Pauschalgebühr von 200 bis 4000 Taxpunkten erhoben, wobei der Wert eines Taxpunkts einen Franken beträgt (Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV). Das Verwaltungsgericht auferlegt sich in Bezug auf die Bestimmung und Verlegung von Verfahrens- und Parteikosten praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung und billigt den vorinstanzlichen Behörden in dieser Hinsicht einen grossen Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu. Es greift nur ein, wenn die Behörde ihr Ermessen rechtsfehlerhaft ausgeübt hat (vgl. BVR 2004 S. 133 E. 1.3). – Als vollständig unterliegende Partei hat der Beschwerdeführer die gesamten Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu tragen. Die VOL ist von einem durchschnittlichen Fall ausgegangen und hat die Verfahrenskosten in der unteren Hälfte des Rahmentarifs festgelegt. Die Höhe der Gebühr wurde nach pflichtgemässigem Ermessen bestimmt und der Beschwerdeführer legt nicht dar, inwiefern die VOL Recht verletzt haben könnte. Ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege hat er erst im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht gestellt. Die rückwirkende Gewährung auf den Beginn des vorinstanzlichen Verfahrens fällt mit Blick auf Art. 111 Abs. 3 VRPG zum vornherein ausser Betracht (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 111 N. 28; BVR 2016 S. 65 E. 3.1). Die Beschwerde erweist sich daher im Kostenpunkt als unbegründet und ist abzuweisen.

3.2 Es ist nicht klar, ob der Beschwerdeführer auch die Verfahrenskosten gemäss Verfügung des VeD vom 11. Februar 2016 beanstanden will. Die Erhebung von Gebühren für Verfügungen und Kontrollen, die zu Beanstandungen geführt haben (Ziff. 21 der Verfügung), ist gestützt auf Art. 41 Abs. 2 TSchG und Art. 219 TSchV zulässig (vgl. VGE 2016/281 vom 8.3.2017 E. 4.2). Die Bemessung der Gebühr (Ziff. 22 der Verfügung) hat die VOL nicht überprüft, da sie insoweit auf die Beschwerde nicht eingetreten ist. Nach Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG ist in der Begründung einer Beschwerde darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Der Beschwerdeführer legt mit keinem Wort dar, warum die VOL im Kostenpunkt zu Unrecht auf seine Beschwerde nicht eingetreten ist. Soweit er überhaupt die ihm mit Verfügung des VeD auferlegten Ge-

bühren beanstanden will, genügt die Beschwerde den gesetzlichen Formerfordernissen (sachbezogene Begründung) offensichtlich nicht und auf die Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten (vgl. statt vieler VGE 2016/145 vom 18.5.2016).

3.3 Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, der VeD habe die beschlagnahmten Schafe am 11. Februar 2016 zu einem viel zu niedrigen Preis verkauft (Beschwerde S. 2; Eingabe des Beschwerdeführers vom 6.2.2017 [act. 10]). Gemäss Art. 24 Abs. 1 und 2 TSchG kann die Behörde nach einer Beschlagnahme die Tiere auf Kosten der Halterin oder des Halters an einem geeigneten Ort unterbringen und wenn nötig verkaufen oder töten lassen. Ein Verwertungserlös fällt nach Abzug der Verfahrenskosten der Halterin oder dem Halter zu. – Der VeD hat sich zum Verwertungserlös in der Verfügung vom 11. Februar 2016 nicht geäussert. Der Erlös bildet daher nicht Gegenstand des Beschwerdeverfahrens. Auch insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Die VOL hat in der Stellungnahme vom 13. Januar 2017 die Verrechnung mit den Verfahrenskosten in Aussicht gestellt.

4.

Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Er hat indes vor dem Verwaltungsgericht ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt. Dieses kann bewilligt werden, wenn eine Partei nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 111 Abs. 1 VRPG). 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 (BVR 2015 S. 487 E. 7.1). – Mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen und angesichts der klaren Rechtslage, die zudem im angefochtenen Entscheid ausführlich und korrekt dargestellt wurde, erweist sich die Beschwerde als von vornherein aussichtslos. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das Verfahren vor dem Ver-

waltungsgericht ist folglich abzuweisen. Da über das Gesuch erst im Rahmen des Sachentscheids befunden wird und der Beschwerdeführer keine Gelegenheit hatte, die Beschwerde nach Abweisung seines Gesuchs zurückzuziehen und damit Kosten zu sparen, sind solche praxisgemäss bloss in der Höhe der üblichen Abschreibungsgebühr zu erheben (BVR 2014 S. 437 E. 7.9). Parteikosten sind keine entstanden (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

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 reduzierte Pauschalgebühr von Fr. 500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
5. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern
 - dem Veterinärdienst des Kantons Bern
 - dem Eidgenössischen Departement des Innern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

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.