

100.2016.281U  
STE/SES/RAP

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil der Einzelrichterin vom 8. März 2017**

Verwaltungsrichterin Steinmann  
Gerichtsschreiberin Seiler

**A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführer

gegen

**Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern**  
Münsterplatz 3a, 3011 Bern

betreffend Rinderhaltung, Kosten für die Anordnung von Tierschutzmassnahmen (Entscheid der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern vom 30. August 2016; L2015-025BU)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Mit Verfügung vom 6. Juli 2015 stellte der Veterinärdienst des Kantons Bern (VeD) fest, dass A. \_\_\_\_\_ seinen Rindern auf der Alp B. \_\_\_\_\_ keinen Schutz vor der grossen Hitze und vor der starken Insektenplage gewährleiste (Ziff. 1a). Er ordnete an, die Tiere seien tagsüber sofort einzustallen (Ziff. 2a). Sofern weiterhin Rinder auf der Alp B. \_\_\_\_\_ gesömmert würden, müsse sichergestellt werden, dass den Tieren ein genügender Witterungsschutz zur Verfügung stehe (Ziff. 2b). Bis dieser vorhanden sei, müssten die Tiere bei extremer Witterung und bei starkem Insektendruck tagsüber in einen Stall gebracht werden (Ziff. 2c). Einer allfälligen Beschwerde gegen die Anordnungen gemäss Ziff. 2a und 2c entzog der VeD die aufschiebende Wirkung (Ziff. 5). Für die im Zusammenhang mit dieser Verfügung entstandenen Kosten (namentlich Kontrollen und Ausfertigen der Verfügung) erhob er sodann eine Gebühr von Fr. 720.-- (Ziff. 4 und 5).

### **B.**

Gegen diese Verfügung erhob A. \_\_\_\_\_ am 12. Juli 2015 bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL) Beschwerde. Obwohl er die Notwendigkeit der angeordneten Massnahmen bestritt, kündigte er u.a. an, Sonnensegel aufzustellen. Anstatt eine Beschwerdevernehmlassung einzureichen, erliess der VeD hierauf am 31. Juli 2015 eine neue Verfügung. Er hob die angefochtene Verfügung vom 6. Juli 2015 auf (Ziff. 1) und auferlegte A. \_\_\_\_\_ namentlich für die Kontrollen und das Erstellen der Verfügungen eine Gebühr von Fr. 720.-- (Ziff. 2). Mit Entscheid vom 30. August 2016 wies die VOL die Beschwerde betreffend die erstinstanzlichen Verfahrenskosten ab. Soweit weitergehend schrieb sie das Verfahren als gegenstandslos geworden ab.

**C.**

Dagegen hat A. \_\_\_\_\_ am 30. September 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und sinngemäss beantragt, ihm seien keine Kosten für die Verfügungen des VeD aufzuerlegen. Zudem hat er um unentgeltliche Rechtspflege unter Beiordnung eines Anwalts ersucht.

Mit Vernehmlassung vom 15. November 2016 beantragt die VOL, die Beschwerde sei abzuweisen.

**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 einzutreten.

**1.2** Da der Streitwert Fr. 20'000.-- nicht erreicht, fällt die Beurteilung der Beschwerde in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

**1.3** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

## **2.**

**2.1** Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist auf den Streitgegenstand beschränkt. Ausgangspunkt für dessen Bestimmung bildet die angefochtene Verfügung bzw. der angefochtene Entscheid, das sog. Anfechtungsobjekt. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor, d.h. der Streitgegenstand kann nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz geregelt hat (zum Begriff des Streitgegenstands vgl. BVR 2011 S. 391 E. 2.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 6 f.).

**2.2** Der VeD hat mit seiner Verfügung vom 31. Juli 2015 die ursprüngliche Verfügung vom 6. Juli 2015 vollständig aufgehoben (vgl. vorne Bst. B). Die neue Verfügung enthielt keine Tierschutzmassnahmen mehr, sondern bloss noch die umstrittene Gebühr. Bereits im vorinstanzlichen Verfahren war der Streitgegenstand somit auf die Überprüfung dieser Gebühr beschränkt. Nichts anderes gilt für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, kann der Streitgegenstand im Instanzenzug doch grundsätzlich nicht erweitert werden (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 72 N. 8).

## **3.**

**3.1** Die VOL hat die ursprünglichen Anordnungen des VeD in der Sache nicht überprüft. Sie kam zum Schluss, dass das Anfechtungsobjekt weggefallen sei, nachdem der Beschwerdeführer sich den Anordnungen des VeD weitgehend unterzogen und dieser die angefochtene Verfügung aufgehoben habe. Das Verfahren sei damit in der Hauptsache gegenstandslos geworden und es könne daher nicht mehr auf die diesbezüglichen Rügen des Beschwerdeführers eingegangen werden. Nicht gegenstandslos geworden sei das Verfahren im Kostenpunkt. Zwar habe der VeD die Verfügung vom 6. Juli 2015 mit der Verfügung vom 31. Juli 2015 vollumfänglich aufgehoben, gleichzeitig aber die Verfahrenskosten in gleicher Höhe neu festgelegt. Das Beschwerdeverfahren sei daher insoweit weiterzuführen. Der VeD habe die Verfahrenskosten detailliert und nachvollziehbar aufgeschlüsselt. Mit Blick auf die für die Anordnung der Massnahmen nötig ge-

wordenen Abklärungen und Vorkehren sowie den in der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV; SR 455.1) vorgegebenen Gebührenrahmen sei eine moderate Gebühr angesetzt worden, die nicht zu beanstanden sei. Der Beschwerdeführer habe diese Aufwendungen mit seiner anfänglichen Weigerung, die festgestellten Mängel zu beheben, verursacht, weshalb ihm die Gebühr in dieser Höhe zu Recht auferlegt worden sei.

**3.2** Die Beschwerde hat devolutive Wirkung. Demnach geht die Zuständigkeit über den Streitgegenstand mit Einreichen des Rechtsmittels grundsätzlich auf die Beschwerdeinstanz über; zugleich verliert die Vorinstanz die Befugnis, sich mit der Sache zu befassen (BVR 2004 S. 1 E. 1.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 60 N. 7, Art. 71 N. 2; vgl. auch BGE 141 II 14 E. 1.3; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 189). Abweichend von diesem Grundsatz kann die verfügende Behörde, anstatt eine Beschwerdevernehmlassung einzureichen, zugunsten der beschwerdeführenden Partei ganz oder teilweise neu verfügen oder die angefochtene Verfügung aufheben (Art. 71 Abs. 1 VRPG). Analoges gilt für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (Art. 71 Abs. 1 i.V.m. Art. 83 VRPG). Der Behörde wird damit die Möglichkeit gegeben, aufgrund der Beschwerde erkannte Fehlleistungen zu korrigieren und insofern, ähnlich wie die beschwerdeführende Partei, über den Streitgegenstand zu disponieren (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 71 N. 1 f.). Mit Erlass einer neuen Verfügung, welche die angefochtene ganz oder teilweise ersetzt, fällt letztere und damit das Anfechtungsobjekt weg. Das Beschwerdeverfahren wird in diesem Umfang gegenstandslos und ist von der Beschwerdebehörde abzuschreiben. Soweit das Objekt des Rechtsstreits nicht weggefallen ist, ist das Rechtsmittelverfahren fortzusetzen und über die Beschwerde zu befinden. Wenn die neue Verfügung auf einem erheblich veränderten Sachverhalt beruht, eine wesentlich veränderte Rechtslage geschaffen hat oder wenn Unsicherheit über die Tragweite bzw. über die Gegenstandslosigkeit des Beschwerdeverfahrens besteht, ist den Beteiligten das rechtliche Gehör zu gewähren (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 71 N. 8 mit Hinweisen).

**3.3** Der Beschwerdeführer hat in seiner Beschwerde an die VOL erklärt, er sei überzeugt, dass seine Rinderhaltung rechtskonform sei. Dennoch

habe er gewisse Massnahmen ergriffen (Trockenlegen Erdreich bei Baumunterstand, Umzäunen Quellflur) und werde er auf Vorschlag seines Tierarztes ein Sonnensegel aufspannen. Nach Beschwerdeeinreichung hat er gegenüber der VOL erklärt, er habe ein Sonnensegel aufgespannt und werde je nach Reaktion des VeD einen Beschwerderückzug in Erwägung ziehen (Telefonnotiz vom 21.7.2015; Vorakten VOL pag. 18). Nachdem der VeD gestützt auf Art. 71 VRPG neu verfügt hatte, hat die VOL den Beschwerdeführer zur Verfahrenserledigung angehört (Verfügung vom 10.8.2015; Vorakten VOL pag. 22 f.). Dieser beantragte, das Beschwerdeverfahren sei fortzusetzen. Er sei nicht bereit, die Gebühr für unrechtmässige Anordnungen zu bezahlen. Der verlangte Witterungsschutz sei zum einen unnötig, weil genügend Bäume und Sträucher natürlichen Schutz böten. Zum andern sei mit der sofortigen Einstellungspflicht Unmögliches verlangt worden, weil er auf der Alp über keinen Stall verfüge, was dem VeD bekannt sei. Der Beschwerdeführer hat somit seine Beschwerde nicht zurückgezogen, sondern ausdrücklich daran festgehalten. Indem er vorübergehend ein Sonnensegel aufspannte, hat er zwar für zusätzlichen Schatten gesorgt. Es handelte sich dabei aber um eine andere als die angeordnete Sofortmassnahme und der Beschwerdeführer blieb bei seiner Überzeugung, dass überhaupt kein zusätzlicher Witterungsschutz erforderlich ist. Entgegen der Auffassung des VeD hat er sich somit nicht unterzogen, sondern die Überprüfung der Anordnungen und der dafür erhobenen Gebühr durch die VOL verlangt.

**3.4** Hingegen hat der VeD seinerseits über den Streitgegenstand verfügt, indem er die Anordnungen in der Sache allesamt aufhob (vgl. vorne Bst. B und E. 3.2). Er hat sich insofern in der Sache unterzogen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 110 N. 4). Die VOL konnte in der Folge nur noch die Gegenstandslosigkeit des Verfahrens feststellen; die Frage, ob die mit der neuen Verfügung aufgehobenen Massnahmen rechtmässig waren, lag nach Erlass der neuen Verfügung ausserhalb des Streitgegenstands (vgl. vorne E. 2). Zu prüfen war nur noch, ob der VeD unter diesen Umständen zu Recht an der Gebühr von Fr. 720.-- festhielt.

#### 4.

**4.1** Für das Verwaltungsverfahren enthält das VRPG keine eigene Regelung über die Verfahrenskosten. Ob Verfahrenskosten erhoben werden und wer sie zu tragen hat, bestimmen somit die verschiedenen Sacherlasse. Die entsprechenden Vorschriften fassen im Allgemeinen auf dem Verursacherprinzip. Demnach soll, wer Aufwand verursacht, diesen bezahlen bzw. sich angemessen an den Kosten beteiligen müssen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 107 N. 1).

**4.2** Sofern das Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) nichts anderes bestimmt, ist sein Vollzug gebührenfrei (Art. 41 Abs. 1 TSchG). Nach Art. 41 Abs. 2 TSchG sind die Kantone ermächtigt, Gebühren zu erheben für Bewilligungen und Verfügungen (Bst. a), Kontrollen, die zu Beanstandungen geführt haben (Bst. b), und besondere Dienstleistungen, die einen Aufwand verursachen, der über die übliche Amtstätigkeit hinausgeht (Bst. c). Gemäss Art. 219 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV; SR 455.1) kann die kantonale Fachstelle für Bewilligungen und Verfügungen je nach Zeitaufwand eine Gebühr von Fr. 100.-- bis Fr. 5'000.-- erheben (Bst. a). Für Kontrollen, die zu Beanstandungen geführt haben, sowie besondere Dienstleistungen richtet sich die Gebühr nach dem Zeitaufwand (Bst. b und c). Nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21) sind die in dieser Verordnung und in ihren Anhängen aufgeführten Dienstleistungen gebührenpflichtig. Für Bewilligungen, Verfügungen, Kontrollen und besondere Dienstleistungen im Geltungsbereich des Tierschutzgesetzes werden Gebühren im bundesrechtlich zugelassenen Rahmen erhoben (Ziff. 3.1.1 des Anhangs 2B der GebV [Gebührentarif des Amtes für Landwirtschaft und Natur]). Der Zeitaufwand für Kontrollen kann somit nur verrechnet werden, wenn diese zu Beanstandungen geführt haben. Anders als das Lebensmittelrecht, dem die Gebührenregelung im TSchG nachgebildet wurde (Botschaft des Bundesrats betreffend die Revision des Tierschutzgesetzes, in Bundesblatt 2002 S. 666 und 685), kennt das TSchG aber keine förmliche Beanstandung (vgl. Art. 27 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände [Lebens-

mittelgesetz, LMG; SR 817.0]). Werden Tierschutzvorschriften nicht eingehalten, sind vielmehr konkrete Massnahmen im Sinn von Art. 23 f. TSchG anzuordnen oder zumindest anzudrohen; eine reine Feststellung ist spezialgesetzlich nicht vorgesehen (BGer 2C\_737/2010 vom 18.6.2011 E. 4.1 f. und 4.6 f.). Damit Privaten die Kosten für Kontrollaufwand auferlegt werden können, ist somit vorausgesetzt, dass berechtigterweise Tierschutzmassnahmen angeordnet oder zumindest angedroht wurden.

**4.3** Ob die ursprünglichen Anordnungen des VeD zu Recht erfolgten, war nach deren Aufhebung nicht mehr zu prüfen. Die Verpflichtung, die Rinder umgehend sowie an künftigen Hitzetagen einzustallen, sofern kein anderer zusätzlicher Witterungsschutz zur Verfügung steht, ist ersatzlos aufgehoben worden. Damit ist die Grundlage für eine Gebührenerhebung weggefallen. Die Beschwerde erweist sich somit als begründet und ist gutzuheissen.

## **5.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 2 VRPG). Mangels anwaltlicher Vertretung des Beschwerdeführers sind auch keine ersatzfähigen Parteikosten entstanden (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege für das verwaltungsgerichtliche Verfahren ist als gegenstandslos geworden abzuschreiben (Art. 39 Abs. 1 VRPG).

### **Demnach entscheidet die Einzelrichterin:**

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern vom 30. August 2016 aufgehoben.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.

3. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird als gegenstandslos geworden vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.

4. Zu eröffnen:

- dem Beschwerdeführer
- der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern
- dem Eidgenössischen Departement des Innern

Die Einzelrichterin:

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.