

100.2016.360U  
KEP/WEB/RAP

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil des Einzelrichters vom 28. Juli 2017**

Verwaltungsrichter Keller  
Gerichtsschreiberin Werren

A. \_\_\_\_\_

Beschwerdeführerin

gegen

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

betreffend Tierschutz; vorsorgliche Beschlagnahme von Kleintieren; Ver-  
fahrenskosten (Entscheid der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern  
vom 9. November 2016; L2016-027)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Der Veterinärdienst des Kantons Bern (VeD) erhielt am 17. Mai 2016 eine anonyme Meldung, wonach die Tierhaltung von A. \_\_\_\_\_ tierschutzrelevant sei. Am 15. Juni 2016 führte der VeD einen angemeldeten Hausbesuch durch. Dabei stellte er fest, dass die Haltebedingungen nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprachen. Daher räumte er A. \_\_\_\_\_ bis zum 21. Juni 2016 Zeit ein, diesen Zustand zu beheben. Gleichzeitig stellte er ihr eine Nachkontrolle in Aussicht, welche am 22. Juni 2016 durchgeführt werden konnte. Dabei wurde festgestellt, dass sich die Situation seit der ersten Kontrolle nur unwesentlich verbessert hatte. Daher entschied sich der VeD, die über 100 Kleintiere vorsorglich zu beschlagnahmen. Mit Verfügung vom 28. Juni 2016 bestätigte er die bereits vollzogene vorsorgliche Massnahme formell. Er verfügte unter anderem ein vorsorgliches Tierhalteverbot und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Betreffend die Kosten verfügte er Folgendes:

- «6. Alle im Zusammenhang mit dieser Verfügung entstehenden Kosten sowie allenfalls aufgelaufene Kosten gehen zulasten der Verfügungsadressatin.
7. Für die Vorkehrungen im Zusammenhang mit dieser Verfügung (namentlich Kontrollen vom 15.06 und 21.06.2016 und Erstellung der Verfügung) wird eine Gebühr von Fr 1220.00 zu Lasten von Frau A. \_\_\_\_\_ erhoben.»

### **B.**

Gegen diese Verfügung reichte A. \_\_\_\_\_ am 25. Juli 2016 Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL) ein. Nachdem der VeD mitgeteilt hatte, in der Zwischenzeit seien definitive Massnahmen erlassen worden, welchen die aufschiebende Wirkung entzogen worden sei, wies die VOL die Beschwerde mit Entscheid vom 9. November 2016 in Bezug auf die Kosten gemäss Ziff. 6 und 7 der Verfügung vom 28. Juni 2016 ab und schrieb soweit weitergehend das Beschwerdeverfahren als gegenstandslos geworden vom Geschäftsverzeichnis ab.

**C.**

Dagegen hat A. \_\_\_\_\_ am 12. Dezember 2016 beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben mit den folgenden Rechtsbegehren:

- «1. Alle im Zusammenhang mit der Verfügung vom 28. Juni 2016 entstandenen Kosten seien dem VeD aufzuerlegen,
2. Evtl. seien die Kosten teilweise dem Behörde aufzuerlegen,
3. Die Gebühr in der Höhe von Fr. 1200.00 für die Vorkehrungen im Zusammenhang mit der Verfügung vom 28. Juni 2016 sei durch die Behörde zu beseitigen,
4. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor der Volkswirtschafts-direktion des Kantons Bern seien dem Behörde ganz oder teilweise aufzuerlegen.»

Mit Eingabe vom 4. Januar 2016 (richtig: 2017) hat A. \_\_\_\_\_ ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt. Nachdem dieses zur Verbesserung zurückgewiesen worden ist, hat sie den geforderten Kostenvorschuss geleistet.

Die VOL beantragt mit Vernehmlassung vom 17. Januar 2017 die Abweisung der Beschwerde.

Mit Stellungnahme vom 13. Februar 2017 hat die VOL Fragen des Instruktionsrichters beantwortet. A. \_\_\_\_\_ hat sich nicht mehr vernehmen lassen.

**Erwägungen:**

**1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht beurteilt als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen (Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege [VRPG; BSG 155.21]).

**1.2** Anfechtungsobjekt ist eine Abschreibungsverfügung betreffend vorsorgliche Massnahmen. Letztere unterliegen dem gleichen Rechtsmittel wie die Hauptsache (Art. 29 VRPG). Das Verwaltungsgericht ist daher zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 75 Bst. a VRPG im Umkehrschluss). Da die ursprünglich angefochtene Verfügung des VeD als vorsorgliche Massnahme das Hauptverfahren weder ganz noch teilweise abgeschlossen hat, ist sie als Zwischenverfügung zu qualifizieren (Art. 61 Abs. 1 Bst. g VRPG). Der Rechtsmittelentscheid über eine Zwischenverfügung gilt als Zwischenentscheid. Dieser ist im Zeitpunkt seines Ergehens nur anfechtbar, sofern die Voraussetzungen von Art. 61 Abs. 3 VRPG erfüllt sind. Demnach ist eine selbständige Anfechtung unter anderem zulässig, wenn ein nicht wieder gutzumachender Nachteil droht (Art. 61 Abs. 3 Bst. a VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 29 N. 1 f. und Art. 81 N. 8). Bei der Anfechtung von Kostensprüchen ist ein nicht wieder gutzumachender Nachteil insbesondere anzunehmen, wenn die zu den Kosten verpflichtete Partei die Kostenregelung im Zusammenhang mit der Verfügung bzw. dem Entscheid in der Hauptsache nicht mehr anfechten kann (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 103 N. 6). Möglich ist eine Anfechtung mit dem Endentscheid, wenn sich der Zwischenentscheid noch auf dessen Inhalt auswirkt (Art. 74 Abs. 3 i.V.m. Art. 61 Abs. 4 VRPG). Dies ist bei Entscheiden über vorsorgliche Massnahmen in der Regel aber nicht der Fall. In dieser Situation ist es ausgeschlossen, dass der Zwischenentscheid nachträglich noch abgeändert wird und die Kostenverteilung zu einem späteren Zeitpunkt neu beurteilt werden müsste (zum Ganzen BVR 2017 S. 221 E. 2.2 und 2.5). Wie es sich damit im vorliegenden Fall verhält, kann angesichts des Verfahrensausgangs aber letztlich offenbleiben.

**1.3** Soweit auf die Beschwerde einzutreten ist, überprüft das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

**1.4** Der Entscheid fällt in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

## 2.

**2.1** 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; zum Ganzen VGE 2016/281 vom 8.3.2017 E. 4.1).

**2.2** 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 Be-

anstandung (vgl. Art. 27 des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände [Lebensmittelgesetz, 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 (zum Ganzen VGE 2016/281 vom 8.3.2017 E. 4.2).

### **3.**

**3.1** Da die vorsorglichen durch definitive Massnahmen ersetzt worden sind, hat die VOL das Verfahren in der Sache als gegenstandslos geworden vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben. Wie bereits aufgezeigt wurde (E. 2.2 hiervor), ist für die Frage, ob der VeD der Beschwerdeführerin die Kosten berechtigterweise auferlegt hat, trotzdem summarisch zu prüfen, ob die vorsorgliche Beschlagnahme zu Recht angeordnet worden ist.

**3.2** Die Beschwerdeführerin wurde seit September 2013 vom VeD begleitet (Vorakten VeD pag. 35). Während dieser Zeit fanden verschiedene Kontrollen statt (Vorakten VeD pag. 109 ff., 217 ff., 257 f., 280 ff. und 314), welche aus Rücksicht auf den psychischen Zustand der Beschwerdeführerin stets im Voraus angemeldet waren (Vorakten VeD pag. 212 f., 226 ff. und 233 f.). Da ihr die Tiere gemäss der behandelnden Psychiaterin Halt gäben und für sie wie eine Familie seien (Vorakten VeD pag. 137 f. und 385), hatte der VeD bisher auf eine klare Reduktion des Tierbestands verzichtet. Im Gegenzug sollte die Tierhaltung regelmässig kontrolliert werden dürfen. Da die Beschwerdeführerin die angemeldeten Kontrollen immer wieder absagte oder verschob, war dies jedoch nicht möglich (Vorakten VeD pag. 103). Auch zeigte die am 1. November 2013 verfügte Bestandesreduktion (Vorakten VeD pag. 74 ff.) keine Wirkung, da die Beschwerdeführerin gar zusätzliche Tiere erwarb (Vorakten VeD pag. 226 ff., 243 f. und

386). Während der am 15. Juni 2016 durchgeführten Kontrolle stellte die Amtstierärztin fest, dass sich die Haltebedingungen der Tiere im Vergleich zu den bisherigen Kontrollen verschlechtert hatten. Die Räumlichkeiten und Einrichtungen waren schmutzig sowie mit Kot und Urin der Tiere verunreinigt. Mehrere Tiere waren krank und in der Fellpflege vernachlässigt. Ein an den Hinterbeinen gelähmtes Kaninchen wurde in einem Einzelkäfig in der Küche gehalten. Wegen der Lähmung und der Beschaffenheit des Käfiginnenraums konnte es sich weder zurückziehen noch zu Wasser und Futter gelangen (Vorakten VeD pag. 359 ff.). Aufgrund der tierschutzrelevanten Verhältnisse wurde der Beschwerdeführerin eine Frist bis zum 21. Juni 2016 gesetzt, um zu putzen, eine artgerechte Haltung herzustellen sowie mit den kranken Tieren und dem gelähmten Kaninchen einen Tierarzt aufzusuchen. Die am 22. Juni 2016 durchgeführte Nachkontrolle wurde von der Tierärztin des VeD wie folgt beschrieben: Die Beschwerdeführerin hatte nur den Boden im Wohnzimmer gereinigt. Die übrigen Zimmer waren immer noch stark verschmutzt. Im Vogel- und Kaninchenzimmer im Erdgeschoss fehlten zudem Wasser, Futter und Sand. Die Luft stand förmlich, so dass den Kontrollpersonen das Atmen schwer fiel und ihnen trotz gekipptem Fenster die Augen tränten. Ähnlich prekäre Verhältnisse herrschten auch im Vogelzimmer im Obergeschoss (OG). Das gelähmte Kaninchen befand sich zudem nicht mehr in seinem Käfig. Zu seinem Verbleib wollte die Beschwerdeführerin keine Auskunft geben, sondern sagte nur, es sei an einem Ort untergebracht, wo es ihm gut gehe (zum Ganzen Verfügung vom 28.6.2016 S. 1 f.). Die Beschwerdeführerin bestreitet einen Teil der Feststellungen des VeD; sie räumt jedoch unter anderem ein, dass das Vogelzimmer im OG nicht gereinigt war und sie Tiere versteckt hielt (Vorakten VOL pag. 1, 3 und 5). Die Situation ist zudem fotografisch dokumentiert (Vorakten VeD pag. 388 ff.). Es ist daher davon auszugehen, dass die angetroffenen Verhältnisse immer noch hochgradig tierschutzrelevant waren.

**3.3** Die Beschwerdeführerin macht geltend, hätte die Behörde von Anfang an einen angemessenen Tierbestand durchgesetzt und nicht über Jahre hinweg zugewartet, wäre die Situation am 22. Juni 2016 nicht eskaliert (Beschwerde Rz. 9, 15 f. und 43). Das Vorgehen der Behörde habe das Gebot von Treu und Glauben sowie den Verhältnismässigkeitsgrund-

satz verletzt (Beschwerde Rz. 4, 24 und 33 ff.). Daher habe der VeD als Verursacherin die Kosten zu tragen (Beschwerde Rz. 39, 44 und 48).

**3.4** Bei der Nachkontrolle zeigte sich folgendes Bild: Mehrere Tiere waren krank, über den Verbleib des gelähmten Kaninchens herrschte Ungewissheit und die Räumlichkeiten waren verschmutzt. Die Beschwerdeführerin war demnach nicht in der Lage, in den sechs Tagen zwischen den beiden Kontrollen eine artgerechte und tierschutzkonforme Tierhaltung zu gewährleisten. Zudem hatten die während der vergangenen Kontrollen angeordneten Massnahmen zur Reduktion des Tierbestands keine Wirkung gezeigt. Diese Umstände machten ein sofortiges Einschreiten des VeD unabdinglich. Ein weiteres Zuwarten wäre mit dem Tierwohl nicht vereinbar gewesen. Dass der VeD nicht bereits früher eingeschritten ist, kann ihm nicht zur Last gelegt werden. Es steht in seinem Ermessen zu entscheiden, wann die Voraussetzungen für eine vorsorgliche Beschlagnahme erfüllt sind. Das Vorgehen des VeD war deshalb weder treuwidrig noch unverhältnismässig. Da berechtigterweise Tierschutzmassnahmen angeordnet worden sind, können die damit zusammenhängenden Kosten (Ziff. 6 der Verfügung vom 28.6.2016) der Beschwerdeführerin auferlegt werden.

**3.5** Mit Eingabe vom 13. Februar 2017 (act. 13) hat die VOL die Bemessung der Gebühr von Fr. 1'220.-- (Ziff. 7 der Verfügung vom 28.6.2016) wie folgt verdeutlicht: Die mit dem Fall befassten Mitarbeitenden des VeD seien in den Gehaltsklassen 18 bis 23 eingeteilt, so dass der Gebührenansatz gemäss Art. 8 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 4 Abs. 2 GebV Fr. 120.-- pro Stunde betrage. Der Betrag setze sich sodann zusammen aus Fr. 100.-- (Anfahrtspauschale für die Kontrolle vom 15.6.2016), Fr. 100.-- (Dauer der Kontrolle vom 15.6.2016: 50 Minuten), Fr. 100.-- (Anfahrtspauschale für die Kontrolle vom 22.6.2016), Fr. 720.-- (Dauer der Kontrolle vom 22.6.2016: 6 Stunden) und Fr. 200.-- (Erstellen der Verfügung: 1 Stunde 40 Minuten). Der VeD sei der Beschwerdeführerin entgegengekommen, da er nur den Zeitaufwand für eine Person verrechnet habe, obwohl die Kontrollen von zwei Mitarbeitenden durchgeführt worden seien. – Es sind keine Gründe ersichtlich und werden von der Beschwerdeführerin auch nicht vorgebracht, weshalb diese Berechnung fehlerhaft sein sollte. Die Höhe der Gebühr von Fr. 1'220.-- erweist sich damit als rechtmässig.

#### 4.

**4.1** Die Beschwerdeführerin rügt zudem die vorinstanzliche Kostenauf-  
lage von Fr. 500.-- (Beschwerde Rechtsbegehren 4). – Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Als unterliegende Partei gilt, wer ein Rechtsmittel zurückzieht, den Abstand erklärt oder auf andere Weise dafür sorgt, dass das Verfahren gegenstandslos wird (Art. 110 Abs. 1 VRPG). Wird ein Verfahren ohne Zutun einer Partei gegenstandslos, so sind die Verfahrens- und Parteikosten nach den abgeschätzten Prozessaussichten zu verlegen (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 VRPG). Als ohne Zutun einer Partei gegenstandslos geworden ist in der Regel ein Rechtsmittelverfahren zu betrachten, wenn es zu den Obliegenheiten der Vorinstanz gehört, den Verwaltungsakt zu erlassen, der zur Gegenstandslosigkeit geführt hat. Eine solche Situation liegt im Allgemeinen vor, wenn die Vorinstanz in der Hauptsache entscheidet, bevor die Rechtsmittelinstanz über eine angefochtene vorsorgliche Massnahme befunden hat (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 71 N. 10 und Art. 110 N. 8). – Ein solcher Fall liegt hier vor. Es gehörte zu den Obliegenheiten des VeD, die vorsorglichen durch definitive Massnahmen zu ersetzen. Demnach sind die Verfahrenskosten gemäss den mutmasslichen Prozessaussichten zu verlegen. Wie die summarische Prüfung ergeben hat (E. 3.4 vorne), erfolgte die vorsorgliche Beschlagnahme rechtmässig. Daher hat die Beschwerdeführerin die vorinstanzlichen Verfahrenskosten zu tragen.

**4.2** Die Bemessung der Gebühr richtet sich nach der GebV. 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). Die VOL ist von einem eher unterdurchschnittlich aufwändigen Fall ausgegangen und hat die Verfahrenskosten deshalb am unteren Rand des Rahmentarifs festgelegt. Die Höhe der Gebühr wurde nach pflichtgemässem Ermessen bestimmt und die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwiefern die VOL Recht verletzt

haben könnte. Die Höhe der vorinstanzlichen Kostenaufgabe ist demnach nicht zu beanstanden.

## 5.

Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Die Beschwerdeführerin hat ihr Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege zurückgezogen (Art. 33 Abs. 2 VRPG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 33 N. 11; Bst. C vorne); sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

### **Demnach entscheidet der Einzelrichter:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 800.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - der Beschwerdeführerin
  - der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern
  - dem Eidgenössischen Departement des Innern

Der Einzelrichter:

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.