

**100.2018.417U**  
KEP/WEB/ROS

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 10. Oktober 2019**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Keller  
Gerichtsschreiberin Ringgenberg

**A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführer

gegen

**Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern**  
Rechtsabteilung, Münsterplatz 3a, Postfach, 3000 Bern 8

betreffend Aufhebung des teilweisen Katzenhalteverbots (Entscheid der  
Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern vom 29. Oktober 2018; L2018-  
014)



## Sachverhalt:

### A.

Am 3. November 2014 verfügte der Veterinärdienst (VeD) des Amtes für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) gegenüber A. \_\_\_\_\_ die definitive Beschlagnahmung von 40 Katzen und deren Freigabe zur Neuplatzierung sowie ein unbefristetes Katzenhalteverbot. Im Lauf des Jahres 2015 wurden bei A. \_\_\_\_\_ weitere Tiere beschlagnahmt. Am 22. September 2015 hob der VeD das Katzenhalteverbot insoweit auf, als er A. \_\_\_\_\_ fortan erlaubte, unter bestimmten Auflagen vier kastrierte Kater bis zu deren Ableben zu halten. Nachdem A. \_\_\_\_\_ am 15. November 2017 um Aufhebung des teilweisen Katzenhalteverbots ersucht hatte, verfügte der VeD am 5. April 2018 Folgendes:

- «1. Das Gesuch des A. \_\_\_\_\_ wird insofern teilweise gutgeheissen, als er in Abänderung von Ziffer III. der Verfügung vom 22. September 2015 zusätzlich zu den bereits erlaubten vier Katern zwei kastrierte Katzen halten darf. Soweit weitergehend wird das Gesuch abgewiesen.
2. Die zwei zusätzlichen Katzen dürfen unter den folgenden Auflagen gehalten werden:
  - 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. Frist: 1. Februar 2019.
3. Die Anordnungen unter Ziffer 1 erfolgen unter Androhung der Ersatzvornahme oder der Beschlagnahmung der Tiere (Art. 24 TSchG).
4. Für die Verrichtungen im Zusammenhang mit dieser Verfügung wird eine Gebühr von Fr. 180.00 zu Lasten von A. \_\_\_\_\_ erhoben. Die Rechnungsstellung erfolgt mit separater Post.
5. Widerhandlungen gegen diese Verfügung können gestützt auf Art. 28 TSchG mit Busse bestraft werden.»

**B.**

Gegen die Verfügung vom 5. April 2018 führte A. \_\_\_\_\_ am 23. April 2018 Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL). Diese wies das Rechtsmittel mit Entscheid vom 29. Oktober 2018 ab, soweit sie darauf eintrat.

**C.**

Dagegen hat A. \_\_\_\_\_ am 27. November 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit den folgenden Rechtsbegehren:

- «1. Der am 29. Oktober 2018 von der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern erlassene Beschwerdeentscheid sei wegen seiner unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und wegen seiner Rechtsverletzung von Bundesrecht und kantonalen verfassungsmässigen Rechten aufzuheben.
2. Das am 15. November 2017 gestellte Wiedererwägungsgesuch, welches den einzigen Parteiantrag auf die vollständige Aufhebung des dem Tierhalter wegen Unfähigkeit auferlegten teilweisen Katzenhalteverbots beinhaltet, dessen Aufrechterhaltung eine unbillige Härte darstellt, sei gutzuheissen.
3. Als Beweis für das Vorhandensein der behaupteten Tatsachen seien sämtliche rechtserhebliche Urkunden, Amtsberichte und Auskünfte der Parteien oder Dritter der Verfahrensakten abzunehmen (Art. 19 Abs. 1 Bst. a, b und c VRPG).
4. Dem Beschwerdeführer sei Einsicht in die Verfahrensakten, namentlich in die Fotodokumentationen und die Protokolle über die tatsächlichen Lebensumstände des Beschwerdeführers (E. II/2b/bb, pag. 13), zu gewähren (Art. 23 Abs. 1 VRPG und Art. 26 Abs. 2 KV).
5. Als taugliches Beweismittel dafür, dass der Beschwerdeführer zur Gewährleistung der Verantwortung für eine nachhaltig tierschutzkonforme Katzenhaltung, wie sie in den Bestimmungen Art. 6 Abs. 1-3 TSchG i.V.m. Art. 3 ff. TSchV und Anhang Tabelle 11 vom Tierhalter verlangt wird, in der Lage ist, sei das Kontrollprotokoll des Augenscheins vom 15. November 2016 und vom 17. Oktober 2017 abzunehmen (Art. 19 Abs. 1 Bst. f VRPG i.V.m. Art. 152 Abs. 1 und Art. 181 Abs. 1 und Art. 182 ZPO).»

Mit Eingabe vom 5. Dezember 2018 hat A. \_\_\_\_\_ zudem um unentgeltliche Rechtspflege ersucht.

Die VOL beantragt mit Vernehmlassung vom 20. Dezember 2018 die Abweisung der Beschwerde.

Am 28. Dezember 2018 und 7. Januar 2019 hat A.\_\_\_\_\_ weitere Unterlagen zu den Akten gereicht. Die VOL hat sich dazu nicht vernehmen lassen.

Mit Verfügung vom 16. August 2019 hat der Instruktionsrichter A.\_\_\_\_\_ angeboten, am Verwaltungsgericht Akten und Vorakten des Verfahrens einzusehen.

## **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).

**1.2** Der Streitgegenstand bezeichnet im Beschwerdeverfahren den Umfang, in dem das mit der angefochtenen Verfügung geregelte Rechtsverhältnis umstritten ist. Grundlage für die Bestimmung des Streitgegenstands bilden einerseits der angefochtene Entscheid (Anfechtungsobjekt) und andererseits die Anträge der beschwerdeführenden Partei (BVR 2017 S. 514 E. 1.2, 2016 S. 5 [VGE 2014/37 vom 3.9.2015] nicht publ. E. 1.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 25 N. 14 und Art. 72 N. 6 f.). – Der Beschwerdeführer fordert vor Verwaltungsgericht, der angefochtene Entscheid und das teilweise Katzenhalteverbot seien aufzuheben (vorne Bst. C). Aus der Begründung der Beschwerde geht hervor, dass er indes nicht gegen den teilweisen Nichteintretensentscheid der Vorinstanz opponiert. Diese ist auf seine Beschwerde nur eingetreten, soweit sich diese auf Ziff. 1 und 2 der Verfügung des VeD vom 5. April 2018 bezog (angefochtener Entscheid E. 1c/bb). Der Be-

schwerdeführer verlangt somit die teilweise Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids; der darin enthaltene Nichteintretensentscheid bildet nicht Streitgegenstand. Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**1.3** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b 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 2016 S. 507 E. 1.4, 2014 S. 451 E. 1.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 80 N. 3 und 9).

## **2.**

**2.1** Gemäss Art. 4 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) hat, wer mit Tieren umgeht, ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen (Abs. 1). Niemand darf unge rechtfertigt einem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen, es in Angst versetzen oder in anderer Weise seine Würde missachten. Das Misshandeln, Vernachlässigen oder unnötige Überanstrengen von Tieren ist verboten (Abs. 2). Wer Tiere hält oder betreut, muss sie angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 TSchG). Wird festgestellt, dass Tiere vernachlässigt oder unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehalten werden, so schreitet die zuständige Behörde unverzüglich ein. Sie 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 die Hilfe der Polizeiorgane in Anspruch nehmen (Art. 24 Abs. 1 TSchG). Gemäss Art. 23 Abs. 1 TSchG kann die zuständige Behörde das Halten oder die Zucht von Tieren, den Handel oder die berufsmässige Beschäftigung mit Tieren auf bestimmte oder unbestimmte Zeit

den Personen verbieten, die wegen wiederholter oder schwerer Zuwiderhandlung gegen Vorschriften dieses Gesetzes und seiner Ausführungs-erlasse oder gegen Verfügungen bestraft worden sind (Bst. a) oder die aus anderen Gründen unfähig sind, Tiere zu halten oder zu züchten (Bst. b).

**2.2** Am 22. September 2015 verfügte der VeD gegenüber dem Beschwerdeführer unter anderem ein teilweises Katzenhalteverbot. Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, vor Erlass dieser Verfügung mit der Katzenhaltung überfordert gewesen zu sein. Er macht aber geltend, seitdem halte er die Katzen tierschutzkonform. Dies würden die Kontrollprotokolle des VeD vom 15. November 2016 und 17. Oktober 2017 sowie tierärztliche Bescheinigungen bestätigen. Da er sich bewährt habe, bestehe kein öffentliches Interesse mehr an der Aufrechterhaltung des teilweisen Katzenhalteverbots. Dieses sei nicht mehr verhältnismässig und verstosse gegen das Recht auf persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre (Beschwerde S. 4 ff.; Eingabe vom 7.1.2019, act. 9).

**2.3** Das am 22. September 2015 angeordnete teilweise Katzenhalteverbot bezieht sich nicht auf einen abgeschlossenen Sachverhalt, sondern regelt das Rechtsverhältnis mit Wirkung in die Zukunft. Es liegt somit eine Dauerverfügung vor. Anders als der Beschwerdeführer meint, muss diese nicht befristet sein (Beschwerde S. 4; vgl. BVR 2017 S. 540 E. 7.2.2). Die Abänderung bzw. das Ersetzen einer Dauerverfügung wird als «Anpassung» bezeichnet (BVR 2017 S. 540 E. 4.2, 2015 S. 504 E. 4.2, 2014 S. 360 E. 2.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 26 und Art. 56 N. 3). Unter welchen Voraussetzungen eine solche möglich ist, bestimmt sich nach den einschlägigen Spezialerlassen; fehlen besondere Vorschriften, ist nach den von Lehre und Rechtsprechung in diesem Zusammenhang entwickelten Grundsätzen auszugehen. Danach ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob Rückkommensgründe bestehen. Dies ist zu bejahen, wenn seit dem Verfügungszeitpunkt eine wesentliche Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse eingetreten ist, sodass die Verfügung der aktuellen Rechts- und Sachlage nicht mehr entspricht und damit nachträglich fehlerhaft geworden ist. Die Beweislast für das Vorliegen ausreichender Rückkommensgründe trägt grundsätzlich die Person, welche um Anpassung ersucht, hier also der Beschwerdeführer. Sofern aus-

reichende Rückkommensgründe vorliegen, hat in einem zweiten Schritt eine Interessenabwägung zu erfolgen. Je nach Ausgang der Interessenabwägung erweist sich die Anpassung als zulässig (BVR 2017 S. 540 E. 4.3, 2015 S. 504 E. 4.2, 2014 S. 360 E. 4.3, 2002 S. 464 E. 2c; VGE 2018/7 vom 19.7.2018 E. 3.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 56 N. 20).

**2.4** Die VOL hat erwogen, der Beschwerdeführer stelle spätestens seit 2016 eine tierschutzkonforme Haltung von vier adulten kastrierten Katzen sicher. Die Tiere könnten sich jederzeit ins Freie begeben. Zudem wohne der Beschwerdeführer nun in einer 4,5-Zimmer-Wohnung und biete den Katzen ausreichend Futter-, Rückzugs-, Versäuberungs- und Pflegemöglichkeiten. Wie bereits der VeD erachte sie die Veränderung der Umstände als genügend erheblich, um eine Anpassung des teilweisen Katzenhalteverbots zu prüfen. Wegen der schwerwiegenden Mängel in der Vergangenheit sei jedoch nicht davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer ohne weiteres dazu fähig wäre, unbeschränkt viele Katzen gesetzeskonform zu halten. Das teilweise Katzenhalteverbot sei deshalb gestützt auf die Tierschutzgesetzgebung weiterhin gerechtfertigt. Das Verbot sei denn auch geeignet und erforderlich, um eine tierschutzkonforme Katzenhaltung durch den Beschwerdeführer zu gewährleisten. Allerdings teile sie die Beurteilung des VeD, wonach der Beschwerdeführer auch bei einer geringfügigen Erhöhung des Katzenbestands von vier auf sechs Tiere diese voraussichtlich tierschutzkonform halten könne. Die angeordnete Massnahme wahre zudem eine angemessene Zweck-Mittel-Relation und sei daher insgesamt verhältnismässig (angefochtener Entscheid E. 2c/bb ff.).

### **3.**

**3.1** Mangels spezialgesetzlicher Regelung ist zunächst zu prüfen, ob sich die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse seit Erlass des teilweisen Katzenhalteverbots vom 22. September 2015 wesentlich geändert haben. Der Beschwerdeführer muss dazu nachweisen, dass sich die Umstände, die zum Verbot geführt haben, nachhaltig verbessert haben und er

nun fähig ist, mehr als vier kastrierte Kater zu halten (vgl. Goetschel/Ferrari, GAL Tierleitfaden 1.1 für Schweizer Vollzugsbehörden, 2018, S. 36).

**3.2** Aus den Akten ergibt sich folgender Sachverhalt:

**3.2.1** Am 25. September 2014 kontrollierte der VeD die Katzenhaltung des Beschwerdeführers und stellte dabei schwerwiegende tierschutzrelevante Mängel fest. Er beanstandete eine massive Verunreinigung der Haltungsbereiche mit Exkrementen, die mit Ammoniak geschwängerte Luft, den mangelhaften Nährzustand eines Teils der Tiere und deren unkontrollierte Vermehrung (über 40 Tiere). Zudem zeigte der Beschwerdeführer keine Einsicht. Aus diesen Gründen entschied sich der VeD, die Tiere provisorisch zu beschlagnahmen. Da die Katzen schlecht sozialisiert waren, konnten lediglich 40 Tiere eingefangen werden. Am 3. November 2014 verfügte der VeD die definitive Beschlagnahmung der Katzen und deren Freigabe zur Neuplatzierung. Zudem belegte er den Beschwerdeführer mit einem unbefristeten Katzenhalteverbot. Weiter ordnete der VeD an, dass die Katzen, die sich noch am Wohnort und in der Obhut des Beschwerdeführers befanden, bis Eintritt der Rechtskraft der Verfügung neu platziert werden müssten (Verfügung vom 22.9.2015, act. 6A2 Beilage 1, S. 1; VGE 2014/341 vom 20.1.2015 Bst. A und E. 2.5).

**3.2.2** Aufgrund von Meldungen, wonach der Beschwerdeführer wieder zahlreiche Katzen unter ungeeigneten Bedingungen halte, erfolgte am 7. April 2015 eine Nachkontrolle. Dabei stellte der VeD fest, dass die Hygiene verbessert worden war, aber noch nicht den Tierschutzvorschriften entsprach. Es roch weiterhin nach Ammoniak, wenn auch weniger penetrant als bei der letzten Kontrolle. Am Boden der Laube und des Eingangsbereichs fanden sich einzelne Kotkegel. Im Schlaf- und Wohnbereich war der Boden ebenfalls stellenweise mit Kot verunreinigt, insbesondere in den Ecken und hinter Möbeln. Die Kotkisten waren mit ausreichend Katzenstreu versehen, jedoch mit Urin und Kot verschmutzt. Der Beschwerdeführer hielt neben zwölf adulten Katzen (vier männlichen und acht weiblichen Tieren) zudem acht Jungtiere. Letztere beschlagnahmte der VeD umgehend. Da die Verfügung vom 3. November 2014 noch nicht in Rechtskraft erwachsen war und der Beschwerdeführer die Haltungsbedingungen verbessert hatte

(neue Kotkisten bereitgestellt und mit mehr sauberer Einstreu gefüllt, Haltungsräume teilweise gereinigt), belies der VeD die zwölf adulten Katzen in der Obhut des Beschwerdeführers. Am 16. April 2015 ordnete der VeD die vorsorgliche Beschlagnahmung der acht Jungtiere an (Verfügung vom 22.9.2015, act. 6A2 Beilage 1, S. 1 f.; VGE 2015/291 vom 16.12.2015 Bst. B).

**3.2.3** Eine tierärztliche Untersuchung der acht Jungtiere ergab, dass alle unter Bandwurmbefall litten und zudem drei einen leichtgradigen Augenausfluss aufwiesen, was auf eine Augenentzündung hindeutete. Daher verfügte der VeD am 7. Mai 2015 die definitive Beschlagnahmung und Neuplatzierung der acht Jungtiere. Weiter ordnete er eine tierärztliche Untersuchung der zwölf adulten Katzen sowie deren Kastration bzw. hormonelle Stilllegung an. Zudem verpflichtete er den Beschwerdeführer, dem VeD eine Bestätigung der getroffenen Massnahmen zuzustellen. Da der Beschwerdeführer dies unterlassen hatte, führte der VeD am 30. Juni 2015 eine weitere Nachkontrolle durch. Dabei stellte er fest, dass sich der Katzenbestand erneut erhöht hatte. Nebst den zwölf adulten Katzen hielt der Beschwerdeführer wieder fünf Jungtiere. Die Kotkisten waren mit Kot und Urin verschmutzt und zum Teil fehlte die Einstreu. Es roch nach den Exkrementen der Tiere, insbesondere im Haltungsbereich der Kater war die Luft durch Ammoniak belastet. Der Boden in den Haltungsbereichen war stellenweise mit Urin verschmutzt. Die acht weiblichen Tiere hatten keinen Auslauf, gemäss Angaben des Beschwerdeführers durften die vier männlichen Tiere bei schönem Wetter ins Freie. Um zu verhindern, dass sich die Katzen weiter vermehrten, und um ihnen umgehend eine geeignete Betreuung zu bieten, beschlagnahmte der VeD die acht adulten weiblichen Katzen vorsorglich und die fünf Jungtiere vorsorglich und später definitiv. Da die vier Kater Zugang ins Freie hatten, wurden sie dem Beschwerdeführer belassen. Wie vereinbart liess er sie kastrieren (Verfügung vom 22.9.2015, act. 6A2 Beilage 1, S. 2 ff.; VGE 2015/280 vom 11.1.2016 Bst. A, 2015/188 vom 22.3.2016 Bst. A).

**3.2.4** Am 22. September 2015 ordnete der VeD die definitive Beschlagnahmung der acht adulten weiblichen Katzen und deren Freigabe zur Neuplatzierung an. Zudem hob er das gegenüber dem Beschwerdeführer am

3. November 2014 verfügte Katzenhalteverbot insoweit auf, als er ihm fortan erlaubte, vier kastrierte Kater bis zu deren Ableben zu halten. Als Auflage verfügte der VeD, dass die Katzen permanent freien Zugang nach draussen haben müssen, dass die Grösse, Einrichtung und Hygiene der Haltungsräumlichkeiten und Einrichtungen jederzeit den Bedürfnissen der Tiere zu entsprechen haben, dass das Klima der Haltungsräumlichkeiten durch ausreichende Lüftung den Bedürfnissen der Katzen angepasst sein soll sowie dass die Tiere jährlich tierärztlich untersucht werden müssen und der entsprechende Bericht beim VeD einzureichen sei (Verfügung vom 22.9.2015, act. 6A2 Beilage 1, S. 11 f.).

**3.2.5** Am 18. Dezember 2015 führte der VeD eine Nachkontrolle der Katzenhaltung des Beschwerdeführers durch. Dabei bemängelte er die Sauberkeit einer Kotkiste, stellte aber fest, dass keine weiblichen Katzen oder Jungtiere zugegen waren. Die gesichteten Tiere seien sehr scheu, wiesen aber soweit überhaupt feststellbar einen guten Nähr- und Pflegezustand auf. Zum geplanten weiteren Vorgehen hielt der VeD fest, dass ab März 2016 eine weitere Nachkontrolle erfolge (Kontrollprotokoll und Fotos vom 18.12.2015, act. 6A2 Beilage 2). Diese Kontrolle fand am 15. November 2016 statt und führte zu keinen Beanstandungen. Vielmehr hielt der VeD fest, die Wohnung sei sauber und artgerecht eingerichtet. Es seien diverse Kratzbäume und Rückzugsmöglichkeiten sowie saubere Futter- und Wassergeschirre vorhanden. Die zwei anwesenden Katzen seien scheu, wiesen soweit ersichtlich aber einen guten Nähr- und Pflegezustand auf. Die Tiere könnten ins Freie gehen, vor allem nachts. Der VeD erachtete daher keine weiteren Schritte als notwendig (Kontrollprotokoll und Fotos vom 15.11.2016, act. 6A2 Beilage 4). Am 22. August 2017 wurde dem VeD gemeldet, dass der Beschwerdeführer zwar umgezogen sei, sich in den Nebenräumen und der Garage der alten Wohnung aber noch viel Material befinde. Beim Aufräumen seien zwei Kisten mit je einer toten Katze gefunden worden. In der neuen Wohnung des Beschwerdeführers stinke es zudem widerlich nach Katzenurin (E-Mail vom 22.8.2017 mit Fotos, act. 6A2 Beilage 5). Daraufhin führte der VeD am 17. Oktober 2017 eine weitere Nachkontrolle durch. Dabei hielt er fest, dass drei von vier Katern gesichtet worden seien. Diese wiesen einen guten Nähr- und Pflegezustand auf. Die Einrichtung sei sauber und artgerecht. Drei Katzen

gingen ins Freie, eine sei sehr scheu und gehe nur auf den Balkon (Kontrollprotokoll und Fotos vom 17.10.2017, act. 6A2 Beilage 7). Nach je einem Hausbesuch am 7. November 2017 und 21. Dezember 2018 bescheinigte ein Tierarzt dem Beschwerdeführer, dass sich die vier Katzen in einem guten Allgemeinzustand befänden, gut genährt und klinisch gesund seien (act. 6A2 Beilage 8; act. 9A).

**3.3** Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, dass der Beschwerdeführer spätestens seit November 2016 eine tierschutzkonforme Haltung von vier kastrierten Katern sicherstellt. Aus den Akten erhellt indes nicht, was es mit den im August 2017 aufgefundenen toten Katzen und dem gemeldeten kritischen hygienischen Zustand der Wohnung des Beschwerdeführers auf sich hatte. Der VeD stellte bei einer Nachkontrolle jedenfalls fest, dass der Haltungsbereich sauber und artgerecht eingerichtet war, die Tiere gut genährt und gepflegt waren und ins Freie konnten (E. 3.2.5 hiavor). Dieser Zustand ist allerdings im Wesentlichen auf die geringere Anzahl Tiere und die Zusammensetzung der Gruppe (kastrierte Kater) zurückzuführen und demnach eine direkte Folge der Verfügung vom 22. September 2015. Mit anderen Worten wurde die Tierhaltung den Möglichkeiten des Beschwerdeführers angepasst, was sich offensichtlich bewährt hat (ähnlich VGer ZH VB.2002.00233 vom 5.12.2002 E. 3c). Zwar bringt der Beschwerdeführer vor, keinen Antrag zur Erhöhung des Katzenbestands gestellt zu haben und erst später entscheiden zu wollen, ob er zusätzliche Katzen aufnehme (Beschwerde S. 7 und 14). Gemäss eigenen Angaben betreibt er aber weiterhin das «seit Januar 2013 aufgebaute und für die Zeit bis 2019 konzipierte Projekt zur Katzenpsychologie «Die Kunst des Katzenflüsterns»», zu dem adulte männliche und weibliche Katzen gehören. Gegenüber dem VeD äusserte er sich dahingehend, dass es deshalb wünschenswert wäre, den Katzenbestand um zwei weibliche Tiere zu erweitern (Beschwerde S. 8; Schreiben vom 9.12.2017, act. 6A2 Beilage 10, S. 2). Bei einer Gutheissung der Beschwerde wäre es ihm fortan wieder erlaubt, eine unbeschränkte Anzahl unkastrierter weiblicher und männlicher Tiere zu halten. Bis zum Einschreiten des VeD kam es zu hochgradig tierschutzrelevanten Mängeln: Der Haltungsbereich war massiv mit Exkrementen verunreinigt, es roch stark nach Ammoniak, die Tiere waren teilweise krank und/oder in einem mangelhaften Nährzustand und vermehrten sich unkontrolliert; teil-

weise hielt der Beschwerdeführer über 40 Tiere (vorne E. 3.2.1 ff.). Der Beschwerdeführer wurde vom Obergericht des Kantons Bern denn auch schuldig erklärt der Tierquälerei, mehrfach vorsätzlich begangen in der Zeit vom 18. Juli 2014 bis 25. September 2014 (Urteil SK 15 335 vom 5.8.2016), und der Widerhandlungen gegen das Tierschutzgesetz, mehrfach begangen bzw. festgestellt am 7. April 2015 und am 30. Juni 2015 (Urteil SK 17 38 vom 27.9.2017). Es ist weder ersichtlich noch dargetan, dass sich der Beschwerdeführer in der Zwischenzeit zusätzliches Wissen über die Pflege und Betreuung einer grösseren Katzengruppe angeeignet hätte (ähnlich VGer ZH VB.2002.00233 vom 5.12.2002 E. 3d). Anders als er meint, befähigt ein Hochschulstudium nicht ohne weiteres zur Tierhaltung, unabhängig davon, ob es sich um gewöhnliche Haustiere oder um Versuchstiere handelt (Beschwerde S. 8 f.). Es ist nach dem Gesagten davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer bei einer Aufhebung der einschränkenden Verfügung mit der Pflege und Betreuung einer grösseren Anzahl Tiere wieder überfordert wäre, selbst wenn er heute in einer grösseren Wohnung lebt als 2014/2015 (Beschwerde S. 9). Zudem konnten die Kater schon in der alten Wohnung ins Freie gelangen, was einer der Gründe war, weshalb der Beschwerdeführer die Tiere behalten durfte (vorne E. 3.2.3). Entgegen der Ansicht der VOL haben sich die tatsächlichen Verhältnisse demnach nicht wesentlich geändert und ist nicht zu prüfen, ob das teilweise Katzenhalteverbot aufzuheben ist. Aus diesem Grund erübrigen sich Ausführungen zu dessen Verhältnismässigkeit (Beschwerde S. 5 ff.). Soweit der Beschwerdeführer zudem rügt, die Aufrechterhaltung des Verbots verstosse gegen das Recht auf persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre (Beschwerde S. 10 und 13 ff.), kann auf die zutreffenden Ausführungen im angefochtenen Entscheid verwiesen werden (E. 2c/dd).

**3.4** Die VOL hat demnach – wenn auch mit anderer Begründung – die Abweisung des Gesuchs um vollständige Aufhebung des teilweisen Katzenhalteverbots zu Recht bestätigt. Dabei hat sie weder auf einen unvollständigen Sachverhalt abgestellt, noch willkürlich entschieden oder sich widersprüchlich verhalten (Beschwerde S. 6 und 9 ff.). Da sich auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren der entscheidwesentliche Sachverhalt mit genügender Klarheit aus den Akten ergibt, werden die Beweisanträge des

Beschwerdeführers abgewiesen, zusätzliche Unterlagen beizuziehen sowie Befragungen durchzuführen (Rechtsbegehren 3; vgl. zur antizipierten Beweiswürdigung etwa BVR 2017 S. 255 E. 5.1 mit Hinweisen). Die Protokolle der Nachkontrollen vom 15. November 2016 und vom 17. Oktober 2017 bilden hingegen bereits Teil der amtlichen Akten (Rechtsbegehren 5). Dem Beschwerdeführer stand es während des Verfahrens frei, im Sekretariat des Verwaltungsgerichts in diese und die Vorakten Einsicht zu nehmen (Rechtsbegehren 4; Verfügung vom 16.8.2019; vorne Bst. C).

**3.5** Nach dem Gesagten bestand kein Grund für eine Anpassung der Verfügung vom 22. September 2015 (vgl. vorne E. 2.3) und eine Erhöhung der erlaubten Anzahl Tiere um zwei kastrierte Katzen (vorne Bst. A). Da dem Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht nicht weniger zugesprochen werden darf als vor der Vorinstanz, bleibt es insoweit beim angefochtenen Entscheid (BVR 2016 S. 261 E. 4.8; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 84 N. 8). Die VOL hat ferner zutreffend ausgeführt, dass der VeD mit der nur teilweisen Gutheissung des Gesuchs des Beschwerdeführers um vollständige Aufhebung des teilweisen Katzenhalteverbots die Dispositionsmaxime nicht verletzt hat (Beschwerde S. 10; angefochtener Entscheid E. 1g/cc). Obwohl die ansprechende Partei über den Verfahrens- bzw. Streitgegenstand verfügen und daher bestimmen kann, ob und in welchem Umfang ein Begehren zu behandeln ist, kann die Behörde der Partei weniger zusprechen als anbegehrt wird (vgl. Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, S. 118 und 187). Es liegt demnach auch keine Ermessensüberschreitung vor, wie die VOL zu Recht erkannt hat (Beschwerde S. 3, 11 und 14; angefochtener Entscheid E. 2d). Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die Bewilligung zur Haltung von zwei weiteren Tieren wirke sich nicht zu seinen Gunsten aus, zumal sich diese Tiere nicht ohne weiteres in die bestehende Tiergruppe integrieren liessen (Beschwerde S. 9), ist er darauf hinzuweisen, dass es ihm selbstverständlich freisteht, von der Möglichkeit der Erhöhung des Tierbestands keinen Gebrauch zu machen.

#### 4.

**4.1** Die Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang wird der unterliegende Beschwerdeführer an sich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VPRG). Er hat aber um unentgeltliche Rechtspflege ersucht.

**4.2** Auf Gesuch hin befreit die Verwaltungsjustizbehörde eine Partei von den Verfahrenskosten, wenn die Partei nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 111 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 117 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272]). – Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde muss nach dem Gesagten als von vornherein aussichtslos bezeichnet werden (vgl. zu den Anforderungen statt vieler BVR 2016 S. 369 E. 3.1; BGE 142 III 138 E. 5.1). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege ist somit abzuweisen, ohne dass die Prozessarmut zu prüfen wäre.

**4.3** Da über das Gesuch erst im Endentscheid befunden wird und der Beschwerdeführer deshalb keine Gelegenheit hatte, sein Rechtsmittel nach Abweisung des Begehrens zurückzuziehen und damit Kosten zu sparen, sind diese praxisgemäss bloss im Rahmen der üblichen Abschreibungsgebühren zu erheben (BVR 2014 S. 437 E. 7.9). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

#### **Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
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 Eidgenössischen Departement des Innern

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.