

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 12. April 2022**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Häusler  
Gerichtsschreiberin Flückiger

**A.** \_\_\_\_\_  
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführer

gegen

**Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern**  
Rechtsabteilung, Münsterplatz 3a, Postfach, 3000 Bern 8

betreffend Tierschutz; Kosten für Kontrolluntersuchung (Entscheid  
der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern vom  
15. Juni 2020; L2019-014YU)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Mit Schreiben vom 19. September 2018 teilte der Veterinärdienst des Kantons Bern (VeD; heute Amt für Veterinärwesen [AVET]) A.\_\_\_\_\_ mit, an der Klautier- resp. Milchviehausstellung ... vom ... seien bei der von A.\_\_\_\_\_ vorgestellten Kuh mittels Ultraschall Euterödeme festgestellt worden. Es sei daher von der Präsentation einer Kuh mit übervollem Euter und somit einem Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung auszugehen. Für diese Beanstandung erhob der VeD eine Gebühr von Fr. 120.--.

A.\_\_\_\_\_ ersuchte am 19. November 2018 den VeD, von der Beanstandung abzusehen. Andernfalls sei eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

Mit Verfügung vom 26. Februar 2019 hielt der VeD an seiner Beanstandung fest und auferlegte A.\_\_\_\_\_ eine Gebühr von Fr. 120.-- für die Kontrolle der anlässlich der Milchviehschau durch den vor Ort zuständigen Tierarzt des Veranstalters erstellten Ultraschallbilder und des tierärztlichen Schlussberichts sowie eine Gebühr von Fr. 180.-- für das Verfassen der Verfügung.

### **B.**

Gegen diese Verfügung führte A.\_\_\_\_\_ am 28. März 2019 Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL; heute Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion [WEU]). Diese wies die Beschwerde mit Entscheidung vom 15. Juni 2020 ab.

### **C.**

Dagegen hat A.\_\_\_\_\_ am 16. Juli 2020 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, der Entscheid sei aufzuheben; eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an die WEU zurückzuweisen.

Die WEU beantragt mit Vernehmlassung vom 12. August 2020 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

## **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). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Fehlende Prozessvoraussetzungen, die einem Entscheid in der Sache entgegenstehen könnten, sind nicht ersichtlich (vgl. auch E. 1.2 hiernach). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**1.2** Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist auf den Streitgegenstand beschränkt. Ausgangspunkt für dessen Bestimmung bildet der angefochtene Entscheid als Anfechtungsobjekt. Dieses gibt den Rahmen des Streitgegenstands vor, der grundsätzlich nicht über das hinausgehen kann, was die Vorinstanz geregelt hat (vgl. BVR 2020 S. 59 E. 2.2, 2017 S. 514 E. 1.2; Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 84 N. 5, Art. 72 N. 12 f.). – Anfechtungsobjekt vor der Vorinstanz bildete die Verfügung des VeD vom 26. Februar 2019, mit der dem Beschwerdeführer für eine tierschutzrechtliche Kontrolle, die zu einer Beanstandung führte, eine Gebühr von Fr. 120.-- sowie von Fr. 180.-- für den Erlass der Verfügung auferlegt wurde (vorne Bst. A). Im angefochtenen Entscheid hat die WEU unter Hinweis auf den Streitgegenstand ausgeführt, sie habe lediglich die erhobenen Gebühren zu prüfen, da der VeD mit der (reinen) Kostenverfügung keinen tierschutzrechtlichen Verstoss des Beschwerdeführers festgestellt habe (angefochtener Entscheid E. 1.2; vgl. demgegen-

über allerdings die Ausführungen des VeD in Ziff. B/10 der Verfügung vom 26.2.2019 [nachfolgend: Verfügung vom 26.2.2019], Akten VeD [act. 3A1] pag. 38 ff.). Trotzdem und richtigerweise (vgl. hinten E. 2.3) hat sich die Vorinstanz in der Folge ausführlich damit befasst, ob die der Gebührenerhebung zugrundeliegende tierschutzrechtliche Beanstandung materiell rechtmässig war (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.2 ff.). Es liegt daher keine unzulässige Erweiterung des Streitgegenstands vor, wenn der Beschwerdeführer seine Begehren vor Verwaltungsgericht damit begründet, dass ihm kein Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung vorzuwerfen sei (vgl. Beschwerde S. 4 ff.).

**1.3** Der Streitwert beträgt Fr. 300.--, weshalb der Entscheid grundsätzlich in die einzelrichterliche Zuständigkeit fällt (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Die rechtlichen Verhältnisse rechtfertigen indes eine Beurteilung in Dreierbesetzung (vgl. Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 GSOG).

**1.4** 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; Ruth Herzog, a.a.O., Art. 80 N. 20, Art. 66 N. 18).

## **2.**

Streitig ist in erster Linie die tierschutzrechtliche Beanstandung bzw. die dem Beschwerdeführer deswegen für eine (nachträgliche) Kontrolle auferlegte Gebühr von Fr. 120.--.

**2.1** Gemäss Art. 41 Abs. 2 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) 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 verursacht haben, der über die übliche Amtstätigkeit hinausgeht

(Bst. c). Die Höhe dieser Gebühren bemisst sich nach dem Zeitaufwand (Art. 41 Abs. 3 TSchG i.V.m. Art. 219 Bst. a-c der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV; SR 455.1]; im Kanton Bern: Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2B [Gebührentarif des Amtes für Landwirtschaft und Natur] Ziff. 3.1.1 der Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung [Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21]), wobei für Bewilligungen und Verfügungen ein Rahmen von Fr. 100.-- bis Fr. 5'000.-- vorgegeben ist (Art. 219 Bst. a TSchV). Die in Art. 41 Abs. 2 TSchG vorgesehenen Gebühren stellen Verwaltungsgebühren dar (vgl. Isabelle Häner, Kausalabgaben – eine Einführung, in Häner/Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, 2015, S. 1 ff. [nachfolgend: Kausalabgaben], 4 f.; Daniela Wyss, Kausalabgaben, Diss. Basel 2009, S. 11); sie sind Ausdruck des Verursacherprinzips, wonach, wer Aufwand verursacht, diesen bezahlen bzw. sich angemessen an den Kosten beteiligen soll (vgl. Ruth Herzog, a.a.O., Art. 107 N. 2).

**2.2** Der tierschutzrechtliche Vollzug ist grundsätzlich gebührenfrei (Art. 41 Abs. 1 TSchG). Gebühren zur Abgeltung des für eine tierschutzrechtliche Kontrolle erforderlichen Zeitaufwands setzen daher individuelle Zurechenbarkeit bzw. Individualäquivalenz voraus (vgl. BVR 2015 S. 3 E. 3.3, 2009 S. 252 E. 3.1; Daniela Wyss, a.a.O., S. 40; Isabelle Häner, Kausalabgaben, S. 4 f.). Sie können mit anderen Worten gestützt auf das Verursacherprinzip nur dann erhoben werden, wenn die Kontrolle zu einer Beanstandung geführt hat (vgl. Art. 41 Abs. 2 Bst. b TSchG). Dem Tierschutzrecht lässt sich nicht entnehmen, was unter einer Beanstandung zu verstehen ist; dies ist durch Auslegung zu ermitteln (vgl. allgemein statt vieler BVR 2020 S. 493 E. 3.1, 2019 S. 51 E. 6.2, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 147 III 78 E. 6.4, 142 IV 389 E. 4.3.1). Für die Auslegung des tierschutzrechtlichen Beanstandungsbegriffs kann u.a. auf das Lebensmittelrecht zurückzugriffen werden, da Art. 41 Abs. 2 Bst. b TSchG im Rahmen der Totalrevision des Tierschutzgesetzes in Analogie zum damals geltenden Art. 45 Abs. 2 Bst. c des Bundesgesetzes vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, aLMG; AS 1995 S. 1469) eingefügt worden ist (vgl. Botschaft des Bundesrats zur Revision des TSchG, in BBl 2002 S. 657 ff., 666 und 685; heute Art. 58 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände [Lebensmittelgesetz, LMG; SR 817.0]). Gemäss dem damaligen Art. 27

Abs. 1 aLMG bzw. dem heute geltenden Art. 33 LMG spricht das Kontrollorgan bzw. die Vollzugsbehörde eine Beanstandung aus, wenn es bzw. sie feststellt, dass gesetzliche Anforderungen nicht erfüllt sind. Die Beanstandung ist damit die Feststellung eines Gesetzes- bzw. Verordnungsverstosses. Als solche bildet sie die Grundlage der Anordnung verwaltungsrechtlicher Massnahmen (Art. 28 ff. aLMG bzw. Art. 34 ff. LMG; vgl. auch Art. 23 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 1 TSchG) und gibt grundsätzlich Anlass zu einer Strafanzeige durch die Verwaltungsbehörden (zur sowohl im Lebensmittel- als auch im Tierschutzrecht geltenden Anzeigepflicht vgl. Art. 31 aLMG bzw. Art. 37 LMG; Art. 24 Abs. 3 und 4 TSchG; Florian C. Roth, Strafbestimmungen und Rechtsschutz, in Donauer/Reeves/Weber [Hrsg.], Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerecht, 2020, S. 199 ff., Kapitel 7 Rz. 81 ff.).

**2.3** Die (rechtmässige) Beanstandung gemäss Art. 41 Abs. 2 Bst. b TSchG ist materielle Voraussetzung für die Auferlegung von Gebühren für tierschutzrechtliche Kontrollen. Sie ist ausreichend, um Privaten Kosten aufzuerlegen; nicht erforderlich ist hingegen, dass die Behörde (zusätzlich) Tierschutzmassnahmen im Sinn von Art. 23 f. TSchG anordnet oder androht (anders noch VGE 2016/360 vom 28.7.2017 E. 2.2, 2016/281 vom 8.3.2017 E. 4.2). Wird die Kostenerhebung für die Kontrolle bestritten, so ist auch die Rechtmässigkeit der Beanstandung zu prüfen, sofern die von der Gebühr betroffene Person wie im vorliegenden Fall keine Möglichkeit hatte, sich in einem separaten Verfahren zu den Vorwürfen zu äussern (vgl. Botschaft des Bundesrats zum aLMG, in BBI 1989 S. 893 ff., 940; VGer LU V 99 129 vom 18.10.1999, in LGVE 1999 II Nr. 49 E. 1e/bb; vgl. auch BGer 2C\_1030/2012 vom 17.10.2012 E. 2.2.2; zur Prüfung materiell-rechtlicher Gegebenheiten im Rahmen der Gebührenerhebung BVR 1997 S. 172 E. 2 ff., 1996 S. 127 E. 2 ff. [beide betreffend medizinische Leistungen], 1984 S. 219 E. 4 [betreffend Trinkwasser]). Anders als die Vorinstanz anzunehmen scheint (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.7), hat die Behörde für den Nachweis der Gesetzes- bzw. Verordnungswidrigkeit auch dann das volle Beweismass anzuwenden (sog. Regelbeweismass; vgl. dazu Michel Daum, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 19 N. 19), wenn sie lediglich eine Beanstandung ausspricht und sowohl auf die Anordnung verwaltungsrechtlicher Massnahmen als auch auf das Einreichen einer Strafanzeige verzichtet (vgl. für das Verwaltungsverfahren im Lebensmittel-

recht Isabelle Häner, Verfahrensrechtliche Aspekte der laufenden Aufsicht, in Häner/Waldmann [Hrsg.], 7. Forum für Verwaltungsrecht – Staatliche Aufsicht über die Wirtschaft und ihre Akteure, 2019, S. 77 ff., 91 ff.). Das gilt jedenfalls, soweit die Beweisanforderungen aus anerkannten Gründen nicht herabgesetzt sind (z.B. im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes). Im Folgenden ist demnach zu prüfen, ob die Beanstandung im Anschluss an die Kontrolle durch den VeD zu Recht erfolgt ist.

### 3.

**3.1** Den Akten lässt sich sachverhaltlich Folgendes entnehmen: Am ... führte das ... gestützt auf die Bewilligung des VeD vom 8. August 2018 (nachfolgend: Bewilligung VeD, Akten VeD [act. 3A1] pag. 1 ff.) eine Milchviehausstellung durch. Nach dem ersten Durchgang forderte die Kontrollkommission des Veranstalters u.a. den Beschwerdeführer auf, seine Kuh «B.\_\_\_\_\_» (Ohrmarkennummer CH...) aufgrund ihrer Rangierung zur Durchführung eines standardmässigen Euterultraschalls dem vor Ort anwesenden Tierarzt Dr. med. vet. C.\_\_\_\_\_ zu präsentieren (vgl. Schlussbericht Ultraschalluntersuchung vom ... [nachfolgend: Schlussbericht] S. 2, Akten VeD [act. 3A1] pag. 11 f.; tierärztlicher Bericht vom ... [nachfolgend: tierärztlicher Bericht] S. 1, Akten VeD [act. 3A1] pag. 21 f., je auch zum Folgenden). Anlässlich dieser ersten Kontrolle stellte Dr. C.\_\_\_\_\_ um 22.07 Uhr bei der Kuh «B.\_\_\_\_\_» ein Euterödem am Viertel vorne rechts sowie am Zentralband fest, je mit dem Schweregrad 1 (vgl. Formular zur Dokumentation der Ultraschallkontrollen vom ... S. 2, Akten VeD [act. 3A1] pag. 14). In der Folge wurden dem Tier vor der Teilnahme am nächsten Durchgang unter Aufsicht von Dr. med. vet. D.\_\_\_\_\_, der zuständigen Tierärztin der Kontrollkommission, entsprechend den in der Bewilligung des VeD enthaltenen Auflagen sowie dem Sanktionsschema der Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Rinderzüchter (ASR) ein Liter Milch pro Euterviertel abgelassen (vgl. Ziff. B/1/Auflagen Tiererschutz Bst. h/a Bewilligung VeD; Art. VIII ASR Ausstellungsreglement vom 19.12.2017 [nachfolgend ASR Ausstellungsreglement 2017], Akten VeD [act. 3A1] pag. 43 ff.; tierärztlicher Bericht S. 1). Im Anschluss an die Championwahl führte Dr. C.\_\_\_\_\_ bei der Kuh «B.\_\_\_\_\_» um 23.52 Uhr

eine zweite Ultraschalluntersuchung durch, wobei er erneut zwei Euterödeme feststellte, dieses Mal mit Schweregrad 1 am Viertel vorne rechts sowie mit Schweregrad 2 beim Zentralband (vgl. Formular zur Dokumentation der Ultraschallkontrollen vom ... S. 4, Akten VeD [act. 3A1] pag. 16; Schlussbericht S. 2, auch zum Folgenden). Daraufhin wurde das Tier unter Aufsicht von Dr. D.\_\_\_\_\_ entsprechend den Auflagen des VeD und dem Ausstellungsreglement vollständig gemolken (vgl. Ziff. B/1/Auflagen Tierschutz Bst. h/b Bewilligung VeD; Art. VIII ASR Ausstellungsreglement 2017; tierärztlicher Bericht S. 1, auch zum Folgenden). Nach dem Melken führte Dr. C.\_\_\_\_\_ auf Wunsch des Beschwerdeführers eine dritte Ultraschalluntersuchung durch, in der keine Ödeme mehr festgestellt werden konnten.

**3.2** Gestützt auf die Kontrolle der tierärztlichen Unterlagen sowie der Ultraschallbilder kam der VeD zum Schluss, dass bei der Kuh «B.\_\_\_\_\_» aufgrund des Euterödems von einem Verstoss gegen die Tierschutzgesetzgebung auszugehen sei (vgl. Beanstandung vom 19.9.2018 S. 2, Akten VeD [act. 3A1] pag. 6 f.; Verfügung vom 26.2.2019 Ziff. A/2 f. und B/1 ff.). Lange Zwischenmelkzeiten, d.h. Melkintervalle von mehr als 12 bis 14 Stunden, seien Ursache von übervollen Eutern. Sie hätten einen erhöhten Druck und Wasseransammlungen unter der Haut (sog. Stauungsödeme) zur Folge, die bei Kühen sonst nur um den Zeitpunkt der Geburt beobachtet würden; ab vier Wochen nach der Abkalbung würden Ödeme bloss noch in Zusammenhang mit einer Entzündung oder stauungsbedingt auftreten (Verfügung vom 26.2.2019 Ziff. B/4). Diese Erwägungen der kantonalen Fachstelle für Tierschutz hat die WEU im angefochtenen Entscheid ausführlich wiedergegeben und für nachvollziehbar erklärt (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.4 f.). Sie hat festgehalten, Euterödeme seien geeignet, Rückschlüsse auf lange Zwischenmelkzeiten zu ziehen. Daher würden Ultraschalluntersuchungen ein nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft anerkanntes Kontrollmittel darstellen (angefochtener Entscheid E. 2.6; vgl. auch Vernehmlassung WEU vom 12.8.2020 [act. 3] Rz. 3). – Der Beschwerdeführer macht geltend, es liege materiell-rechtlich kein Anlass für eine Beanstandung bzw. kein tierschutzrechtlich relevanter Verstoss vor. Die Zwischenmelkzeit habe bei den vorderen beiden Zitzen lediglich 11 Stunden, bei den hinteren 13 Stunden betragen und sei in keinem Fall zu lang gewesen (vgl. Beschwerde S. 4). Ohnehin seien die Ergebnisse der Untersuchungen

der Kuh «B.\_\_\_\_\_» widersprüchlich und nicht geeignet, den angeblichen Verstoss nachzuweisen (vgl. Beschwerde S. 5). Im Übrigen seien selbst Zwischenmelkzeiten von 14 Stunden und mehr üblich und könnten nicht als übermässig bezeichnet werden (Beschwerde S. 6).

#### **4.**

Der Beschwerdeführer rügt vorab in formeller Hinsicht eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör (vgl. Beschwerde S. 6 f.).

**4.1** Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 21 ff. VRPG sowie Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 26 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) garantiert namentlich das Recht, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung Betroffenen tatsächlich hört, prüft und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen (vgl. auch Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG), wobei nicht erforderlich ist, dass sich diese mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 142 I 135 E. 2.1, 140 II 262 E. 6.2; BVR 2022 S. 51 E. 2.3, 2021 S. 285 E. 3.4.2, 2018 S. 341 E. 3.4.2). Weiter beinhaltet der Gehörsanspruch das Recht der Betroffenen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden. Eine allgemeine Pflicht zur Abnahme aller angebotenen Beweise und zur Würdigung sämtlicher Argumente lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Die Behörde darf von der Beweisabnahme vielmehr absehen und Beweisanträge ablehnen, wenn sich in antizipierter Beweiswürdigung ergibt, dass ein Beweis nicht geeignet ist, das Beweisergebnis zu verändern oder den Entscheid zu beeinflussen (vgl. statt vieler BGE 144 II 427 E. 3.1.3; BVR 2021 S. 285 E. 3.3.2, 2021 S. 441 E. 5.8; Michel Daum, a.a.O., Art. 18 N. 27 f., je mit Hinweisen).

**4.2** Die Vorinstanz hat sich mit den Vorbringen des Beschwerdeführers hinreichend befasst und den angefochtenen Entscheid ausführlich begründet, was ohne weiteres eine sachgerechte Anfechtung erlaubte. Der WEU

ist entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (vgl. Beschwerde S. 7) insbesondere nicht vorzuwerfen, dass sie nicht näher auf den tierärztlichen Bericht von Dr. D. \_\_\_\_\_ eingegangen ist, ist dieser doch nicht geeignet, die Aussagekraft und Akzeptanz der hier massgebenden Studien in Frage zu stellen oder die Beweislage in Zweifel zu ziehen. Es sind – wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen – auch keine weiteren Beweismassnahmen erforderlich, um die strittige Angelegenheit zu beurteilen. Die Vorinstanz durfte daher darauf verzichten, die vom Beschwerdeführer beantragten Stellungnahmen einzuholen; die im vorliegenden Verfahren erneut gestellten Beweisanträge (Beschwerde S. 6) werden aus den dargelegten Gründen ebenfalls abgewiesen.

## 5.

**5.1** Gemäss Art. 17 Bst. h TSchV sind bei Rindern mechanische, physikalische oder elektrische Eingriffe am Euter sowie lange Zwischenmelkzeiten, welche die natürliche Form des Euters verändern oder zu einem unnatürlichen Füllungszustand führen, verboten. Die Bestimmung wurde mit der Revision der Tierschutzverordnung vom 23. Oktober 2013 eingefügt und ist am 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Ziel war es, die gemäss dem Ehrenkodex der ASR bereits geltenden Vorgaben in die Tierschutzverordnung zu integrieren, um damit den Vollzugsbehörden die Möglichkeit zu geben, die Einhaltung zu kontrollieren (vgl. die im Rahmen der Änderung der Tierschutzverordnung vom 23.4.2008 publizierten Erläuterungen des Bundesamts für Veterinärwesen [BVET; heute Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, BLV], S. 2 f.). Art. 17 Bst. h TSchV bildet Teil einer ganzen Reihe von Handlungen, die der Bundesrat gestützt auf die in Art. 4 Abs. 3 TSchG verankerte Kompetenzdelegation generell für verboten erklärt hat – und zwar unabhängig davon, ob dem betreffenden Tier tatsächlich Schmerzen, Schäden, Leiden oder Ängste entstehen (vgl. etwa anschaulich Art. 16 Abs. 2 Bst. j TSchV zum Verbot sexuell motivierter Handlungen mit Tieren oder Art. 17 Bst. n TSchV zum selbst unter Schmerzausschaltung verbotenen Enthornen von Wasserbüffeln und Yaks; Bolliger/Richner/Rüttimann/Stohner, Schweizer Tierschutzstrafrecht in Theorie und Praxis, 2. Aufl. 2019, S. 143 ff.). Entsprechend setzt auch Art. 17 Bst. h TSchV nicht voraus,

dass tatsächlich eine Beeinträchtigung des tierlichen Wohlergehens vorliegt; es genügt vielmehr bereits der Nachweis einer zu langen Zwischenmelkzeit, welche die natürliche Form des Euters verändert oder zu einem unnatürlichen Füllungszustand führt.

**5.2** Im vorliegenden Fall sind Vorinstanz und VeD von einer zu langen Zwischenmelkzeit ausgegangen, nachdem bei der Kuh «B.\_\_\_\_\_» mittels Ultraschall Euterödeme festgestellt worden waren (vorne E. 3.1). Eine vorbestehende Euterentzündung macht der Beschwerdeführer nicht geltend, weswegen Vorinstanz und VeD diese weitere Möglichkeit, wie Euterödeme entstehen können (vorne E. 3.2), zu Recht nicht untersucht haben. Sie setzten sich vielmehr intensiv mit den zu langen Zwischenmelkzeiten auseinander und verweisen in diesem Zusammenhang auf zwei wissenschaftliche Studien der Universität Bern, gemäss denen es sich bei der Ultraschalluntersuchung um ein nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft geeignetes Kontrollmittel für Rückschlüsse auf lange Zwischenmelkzeiten handelt (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.6; Vernehmlassung WEU vom 12.8.2020 [act. 3] Rz. 3; Verfügung vom 26.2.2019 Ziff. B/5; Beschwerdevernehmlassung des VeD vom 23.4.2019 [nachfolgend: Beschwerdevernehmlassung] Rz. 1, Akten WEU [act. 3A] pag. 13 ff.). Der Beschwerdeführer bestreitet diese Annahme sinngemäss bzw. stellt die in den zitierten Studien ermittelten Ergebnisse in Frage; Zwischenmelkzeiten von 14 Stunden seien auf vielen Betrieben üblich und führten zu keinen Problemen wegen überladenen Eutern (vgl. Beschwerde S. 6). Ferner würden die Studien von Dr. D.\_\_\_\_\_ in Frage gestellt (Beschwerde S. 5) und auch im Widerspruch stehen zu der anlässlich der Milchviehausstellung getätigten Aussage von Dr. C.\_\_\_\_\_, wonach Euterödeme bereits nach einer Zwischenmelkzeit von acht Stunden auftreten könnten (Beschwerde S. 6).

**5.2.1** Den von der Vorinstanz bzw. dem VeD zitierten Studien lässt sich Folgendes entnehmen: Im Jahr 2016 untersuchten die Autorinnen und Autoren der ersten Studie bei 15 Holstein-Kühen, wie eine einmalige Ausdehnung der Zwischenmelkzeit auf 24 Stunden die Gesundheit, das Verhalten und das Wohlergehen der Tiere beeinflusste. Veränderungen, die auf Beeinträchtigungen des Wohlergehens schliessen lassen, konnten dabei insbesondere in den letzten sechs Stunden festgestellt werden; am Ende der Zwi-

schenmelkzeit wiesen zudem 10 von 15 Kühen Euterödeme auf (vgl. Kohler/Alsaad/Dolf/O'Brien/Beer/Steiner, A single prolonged milking interval of 24 h compromises the well-being and health of dairy Holstein cows, in Journal of Dairy Science 2016 Nr. 11 S. 9080 ff.; Balmer/Steiner, Objektive Beurteilung des Euterfüllungsgrades bei Ausstellungskühen, in Schweizer Archiv für Tierheilkunde 2019 Nr. 7 S. 445 ff.). Gestützt auf diese Erkenntnisse gaben ASR und BLV eine Folgestudie in Auftrag, mit welcher unter anderem der Euterfüllungsgrad von Kühen an Milchviehausstellungen und die Praxistauglichkeit der dazu verwendeten Ultraschalluntersuchung analysiert werden sollten (vgl. Medienmitteilung der Universität Bern vom 23.10.2017 [nachfolgend: Medienmitteilung Universität Bern 2017], Akten VeD [act. 3A1] pag. 51 ff.; Medienmitteilung der ASR vom 23.10.2017, Akten VeD [act. 3A1] pag. 54; Medienmitteilung der ASR vom 18.10.2018, Akten VeD [act. 3A1] pag. 55). Für diese Studie untersuchten die Autorinnen und Autoren im Jahr 2017 insgesamt 321 Kühe an vier Milchviehausstellungen mittels Ultraschall am Euter. Die Ultraschallbilder teilten sie dabei anhand eines Beurteilungssystems nach dem Schweregrad der festgestellten Euterödeme in vier Stufen ein (Schweregrad 0 bis 3). Sie gelangen zum Schluss, Euterödeme, die nicht im Rahmen des Geburtsvorgangs entstünden, könnten zwar durch verschiedene Faktoren bedingt sein, an Milchviehausstellungen bilde jedoch die Zwischenmelkzeit den einzigen massgebenden Risikofaktor. Euterödeme könnten daher als indirektes Zeichen für eine Euterüberfüllung gewertet werden, womit es sich bei der Ultraschalluntersuchung um ein sinnvolles Mittel handle, um an solchen Veranstaltungen überfüllte Euter festzustellen. Ferner habe sich gezeigt, dass das für die Studie entwickelte Beurteilungssystem mittels Schweregraden deutlich weniger Abweichungen nach sich ziehe als die bislang an Ausstellungen übliche visuelle Beurteilung der Euter (vgl. Balmer/Alsaad/Boesiger/Studer/O'Brien/Schuepbach-Regula/Steiner, Short communication: Risk factors for sonographically detectable udder edema in overbagged cows at dairy shows, in Journal of Dairy Science 2019 Nr. 1 S. 660 ff.; Balmer/Steiner, a.a.O., S. 447 ff.; Balmer/Alsaad/Boesiger/O'Brien/Steiner, Technical note: Evaluation of a sonographic overbagging edema scoring system for show cows: Comparison with visual inspection, in Journal of Dairy Science 2018 Nr. 8 S. 7494 ff.).

**5.2.2** Neben dem VeD als der im Kanton Bern zuständigen Fachbehörde orientieren sich das BLV und die ASR, welche die zweite Studie in Auftrag gegeben haben (vgl. BLV-Projektnummer 2.14.03, einsehbar unter <[www.blv.admin.ch](http://www.blv.admin.ch)> Rubriken «Tiere/Forschungsprojekte/Übersicht über alle Projekte/Suchbegriff: 2.14.03»; Medienmitteilung Universität Bern 2017), an den zitierten Studien. Insbesondere hat die ASR die Ergebnisse in Zusammenarbeit und Absprache mit dem BLV und den Kantonstierärztinnen und -tierärzten in ihr Ausstellungsreglement einfliessen lassen (vgl. erstmals Art. VI Bst. d ASR Ausstellungsreglement 2017; Medienmitteilung der ASR vom 6.4.2018, einsehbar unter <<https://asr-ch.ch/de/News/Newsmeldung?newsid=9>>). Seit dem 17. Oktober 2018 führt die Feststellung eines Euterödems im Ultraschall sogar zum sofortigen Ausschluss des betreffenden Tieres (vgl. Art. 8 ASR Ausstellungsreglement vom 1.12.2021, erstmals eingefügt per 17.10.2018) und seit dem 1. Juli 2020 ist die Ultraschalluntersuchung bei nationalen Ausstellungen für alle Kühe vor jedem Betreten des Rings zwingend vorgeschrieben (vgl. Art. 6 Bst. g ASR Ausstellungsreglement vom 1.12.2021, erstmals eingefügt per 1.7.2020) – ein Vorgehen, das etwa in Italien offenbar schon länger üblich ist (vgl. Martina Balmer, Ausstellungenkühe: Muss Schönheit leiden?, in VetsuisseNews 2019 Nr. 1 S. 4 ff., 5 f.). Die Ergebnisse der zitierten Studien scheinen demnach in Fachkreisen anerkannt zu sein und von den im Ausstellungswesen verantwortlichen Personen und damit letztlich von Züchterinnen und Züchtern akzeptiert zu werden (vgl. zum Prüfungsmassstab des Gerichts vorne E. 1.4).

**5.2.3** Der Beschwerdeführer bringt nichts vor, was die ausführlichen und zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz bzw. des VeD zu den zitierten Studien in Zweifel ziehen würde. So wird im Bericht zu der von ihm angeführten Langzeitstudie des Institut de l'Élevage und des Agrocampus Ouest (vgl. Beschwerde S. 6) zwar festgehalten, es seien trotz nächtlicher Zwischenmelkzeiten von rund 16 Stunden keine gesundheitlichen Beeinträchtigungen festgestellt worden. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass Ultraschalluntersuchungen durchgeführt und (insbesondere in den ersten Tagen) Euterödeme ausgeschlossen worden wären. Vielmehr wiesen zu Beginn der Umstellung einige Kühe beim morgendlichen Melken tropfende Euter auf (vgl. Brocard/Caillé, Rapprocher les intervalles de traites, in Terra 2018 Nr. 619 S. 38 f.), was zumindest für diese Zeitspanne auf überfüllte Euter hindeutet

(vgl. Balmer/Steiner, a.a.O., S. 447; vgl. zu der Studie allgemein ausserdem Beschwerdevernehmlassung Rz. 1 ff., auch zum Folgenden). Auch die vom Beschwerdeführer angeführte Umsetzungsempfehlung der Wiederkäuerklinik der Universität Bern zum selektiven Trockenstellen (vgl. Beschwerde S. 6) steht nicht im Widerspruch zu den zitierten Studien, zumal sich die Tiere in diesem Zeitpunkt am Ende der Laktation befinden und dem Trockenstellen eine Vorbereitungszeit von sieben bis zehn Tagen vorangehen soll (vgl. Merkblatt Umsetzungsempfehlung – Selektives Trockenstellen, einsehbar unter <[www.wiederkaeuerklinik.unibe.ch](http://www.wiederkaeuerklinik.unibe.ch)> Rubriken «Dienstleistungen/Bestandesmedizin/Merkblätter»). Sodann sind die vom Beschwerdeführer behaupteten relativierenden bzw. kritischen Äusserungen von Dr. C.\_\_\_\_\_ (vgl. Beschwerde S. 6) und Dr. D.\_\_\_\_\_ (vgl. Beschwerde S. 4 f.) nicht geeignet, um die zitierten Studien in Frage zu stellen, lässt doch die Stellungnahme einzelner Tierärzte nicht darauf schliessen, dass die Ergebnisse in Fachkreisen grundsätzlich umstritten sind. Im Übrigen erscheint wenig glaubhaft, dass Dr. C.\_\_\_\_\_ undifferenziert gesagt haben soll, Euterödeme könnten bereits nach einer Zwischenmelkzeit von acht Stunden auftreten, ist doch nicht davon auszugehen, dass er als einer der Co-Autoren der zweiten Studie (vgl. Balmer/Alsaad/Boesiger/Studer/O'Brien/Schuepbach-Regula/Steiner, a.a.O., S. 660; Balmer/Alsaad/Boesiger/O'Brien/Steiner, a.a.O., S. 7494) deren Ergebnisse tatsächlich anzweifeln wollte. Schliesslich kann der Beschwerdeführer aus der Aussage von Dr. D.\_\_\_\_\_, das Überwachungssystem bedürfe weiterer Kriterien, um individuelle Besonderheiten zu erfassen bzw. auszuschliessen (vgl. tierärztlicher Bericht S. 2), nichts zu seinen Gunsten ableiten. Wenn überhaupt zeigt diese Einschätzung lediglich auf, welche grossen Unsicherheiten die rein optische Euterbeurteilung an Milchviehausstellungen mit sich bringt und dass die Entwicklung objektiver Kriterien – wie beispielsweise die Ultraschalluntersuchung – einem erheblichen Bedürfnis entspricht (vgl. Balmer/Steiner, a.a.O., S. 448 ff.; Medienmitteilung Universität Bern 2017; Vernehmlassung WEU vom 12.8.2020 [act. 3] Rz. 3; Verfügung vom 26. Februar 2019 Ziff. B/6; Beschwerdevernehmlassung Rz. 1).

**5.2.4** Nach dem Gesagten ist nicht rechtsfehlerhaft, wenn die Vorinstanz davon ausgeht, dass Euterödeme als Indikator für das Vorliegen einer zu langen Zwischenmelkzeit an Milchviehausstellungen gewertet werden kön-

nen (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.6). Ultraschalluntersuchungen scheinen demnach an derartigen Veranstaltungen grundsätzlich geeignet, um Verstösse gegen Art. 17 Bst. h TSchV festzustellen.

**5.3** Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass auf den Ultraschallbildern der ersten beiden Untersuchungen Euterödeme des Schweregrads 1 bzw. 2 zu erkennen sind. Er macht aber geltend, aufgrund der Umstände sei die Ermittlung der Untersuchungsergebnisse und damit die Beweislage in Frage zu stellen, «es hätte der Frage nachgegangen werden müssen, ob allenfalls etwas mit den Ultraschalluntersuchungen nicht korrekt war» (vgl. Beschwerde S. 5).

**5.3.1** In diesem Zusammenhang bringt der Beschwerdeführer zunächst vor, der bei der Kuh «B. \_\_\_\_\_» beobachtete Verlauf, bei dem nach dem vollständigen Melken keine Ödeme mehr vorlagen (vgl. vorne E. 3.1), sei wissenschaftlich gar nicht möglich, da sich Euterödeme nicht derart schnell zurückbilden könnten (Beschwerde S. 5). Dabei beruft er sich auf eine von ihm beigebrachte Grafik aus einem nicht näher bestimmten Vortrag der Vetsuisse Fakultät Bern (vgl. Beilage Nr. 8 zu der bei der WEU angehobenen Beschwerde vom 28.3.2019). Der Beschwerdeführer lässt allerdings ausser Acht, dass sich die vorne in E. 5.2.1 zitierten Studien nicht zur Auflösung von Euterödemen nach dem Melken äussern. Weiter lässt sich der vom Beschwerdeführer angerufenen Grafik nicht entnehmen, worauf sich die wiedergegebenen Zahlen stützen bzw. ob es sich dabei um eine wissenschaftlich anerkannte und in Fachkreisen akzeptierte Studie handelt. Selbst wenn dem so wäre, wäre aus dem Umstand, dass sich Euterödeme in der Regel erst innert einigen Stunden nach dem Melken komplett zurückbilden, umgekehrt nicht zwangsläufig zu schliessen, dass ein schnellerer Abbau in Einzelfällen wissenschaftlich ausgeschlossen ist. Entsprechend war es entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht Sache der Vorinstanz bzw. des VeD, «mit Sicherheit und objektiv nachvollziehbar» darzulegen, dass die derartige Entwicklung eines Euterödems trotz des negativen Befunds der dritten Ultraschalluntersuchung möglich ist (Beschwerde S. 5). Der bei der Kuh «B. \_\_\_\_\_» beobachtete Verlauf ist daher nicht geeignet, die sowohl von Dr. C. \_\_\_\_\_ als auch durch den VeD festgestellten Befunde in Zweifel zu ziehen.

**5.3.2** Weiter beruft sich der Beschwerdeführer auf die zur Ultraschalluntersuchung im Widerspruch stehenden Ausführungen von Dr. D.\_\_\_\_\_ (vgl. Beschwerde S. 4 f.), die in ihrem tierärztlichen Bericht festhielt, dass die Kuh «B.\_\_\_\_\_» einen «gewiss nicht durch übermässige Füllung strapazierten Euter» aufwies und der Ultraschall in «deutlichem Kontrast» gestanden habe zu der visuellen Untersuchung (vgl. tierärztlicher Bericht S. 1). Trotz dieser Feststellungen hat Dr. D.\_\_\_\_\_ (ebenso wenig wie ..., Präsident der Milchviehausstellung ...) zu keinem Zeitpunkt Zweifel an der Richtigkeit der von Dr. C.\_\_\_\_\_ ermittelten Befunde oder am Untersuchungsvorgang als solchem geäussert. Sie führt vielmehr aus, das Überwachungssystem als solches bedürfe weiterer Kriterien, um individuelle Besonderheiten zu erfassen und somit auszuschliessen, dass Kühe mit normaler Zwischenmelkzeit, normaler Eutergrösse und normaler Milchleistung sanktioniert werden (vgl. tierärztlicher Bericht S. 2). Diese Forderung steht allerdings im Widerspruch zu den vorgenannten Studien, die an Milchviehausstellungen andere Faktoren bei der Ödembildung grundsätzlich ausgeschlossen haben (vgl. vorne E. 5.2.1), und fand im Übrigen auch bei der ASR kein Gehör; die Ultraschalluntersuchungen sind an nationalen Milchviehausstellungen heute wie ausgeführt standardmässig vorgeschrieben (vgl. vorne E. 5.2.2). Die Äusserung von Dr. D.\_\_\_\_\_ verdeutlicht lediglich die in Fachkreisen festgestellte beschränkte Aussagekraft einer rein visuellen Euterbeurteilung (vgl. vorne E. 5.2.3).

**5.3.3** Soweit der Beschwerdeführer implizit den gesamten Untersuchungsprozess und insbesondere die Unvoreingenommenheit von Dr. C.\_\_\_\_\_, des VeD und der WEU in Frage stellt (vgl. Beschwerde S. 5), bedürften solche Vorwürfe substantzierter Beweise, die vorzulegen der Beschwerdeführer nicht im Stande ist. Der Umstand, dass Dr. C.\_\_\_\_\_ offenbar von der dritten Ultraschalluntersuchung keine Bilder gemacht hat, genügt hierfür nicht, war er doch weder aufgrund der Vorgaben des VeD noch des Reglements der ASR verpflichtet solche anzufertigen (vgl. Bewilligung VeD; ASR Ausstellungsreglement 2017). Im Übrigen vermag das Untersuchungsergebnis an den Befunden der vorhergehenden Untersuchungen ohnehin nichts zu ändern und auch deren Glaubwürdigkeit nicht in Frage zu stellen (vgl. vorne E. 5.3.1). Der Umstand, dass die Euterödeme nur wegen der Rangierung der Kuh «B.\_\_\_\_\_» entdeckt worden sind, spielt für die

Beanstandung entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers (vgl. Beschwerde S. 4) keine Rolle, sondern zeigt lediglich auf, dass eine rein visuelle Beurteilung kein hinreichendes Kontrollmittel darstellt (vgl. vorne E. 5.2.3 und 5.3.2). Schliesslich bringt der Beschwerdeführer für seine Behauptung, das Melkintervall habe lediglich 11 Stunden vorne bzw. 13 Stunden hinten betragen (vgl. Beschwerde S. 4) und die ungewohnte Umgebung sowie ein angeblicher Futterwechsel hätten die Ödembildung beeinflusst (vgl. Beschwerde S. 6), keinerlei Beweise vor. Im Übrigen wurden Stressfaktoren in der Studie zur Entwicklung von Euterödemen an Milchviehausstellungen bereits berücksichtigt und für nicht ausschlaggebend befunden (vgl. vorne E. 5.2.1).

**5.4** Nach dem Gesagten lassen die Vorbringen des Beschwerdeführers die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen nicht als unrichtig, unvollständig oder gar willkürlich erscheinen. Die WEU ist in überzeugender Würdigung der vorhandenen Beweismittel daher zu Recht von einer zu langen Zwischenmelkzeit bei der Kuh «B. \_\_\_\_\_» ausgegangen, was eine Verletzung von Tierschutzvorschriften darstellt.

## **6.**

Zusammenfassend ist die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen, dass im vorliegenden Fall eine gerechtfertigte Beanstandung des VeD erfolgte (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.7). Der VeD war daher gestützt auf Art. 41 Abs. 2 Bst. b TSchG berechtigt, dem Beschwerdeführer die mit der Kontrolle verbundenen Kosten aufzuerlegen (vgl. vorne E. 2). In Bezug auf die (vom Beschwerdeführer ohnehin nicht bestrittene) Höhe der erhobenen Gebühr kann auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden (vgl. angefochtener Entscheid E. 3; zu den Rechtsgrundlagen vorne E. 2.1). Nicht zu beanstanden sind somit auch die dem Beschwerdeführer für den Erlass der Verfügung auferlegten Kosten von Fr. 180.-- (vgl. Art. 41 Abs. 2 Bst. a TSchG i.V.m. Art. 219 Bst. a TSchV). Die Beschwerde erweist sich demnach als unbegründet und ist abzuweisen.

**7.**

Bei diesem Prozessausgang hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 und 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführer
  - Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion des Kantons Bern
  - Eidgenössisches 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.