



Fall-Nr.: B 2023/242
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.05.2024
Entscheiddatum: 12.03.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 12.03.2024

Tierschutz. Die Anforderungen an die Durchgangsgestaltung eines als Einraumgruppenbox konzipierten Stalls für Pferde und Ponys gemäss Fussnote 6 zur Ziffer 13 Tabelle 7 des Anhangs 1 zur Tierschutzverordnung finden keine Anwendung auf einen nicht frei von den Tieren passierbaren Durchgang. (Verwaltungsgericht B 2023/242)

Entscheid vom 12. März 2024

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Geertsen

Verfahrensbeteiligte

A.____,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Regula Walker, Dorfstrasse 7, 8722 Kaltbrunn,

gegen

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Oberer Graben 32, 9001 St.
Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand



Tierschutz / Mängel in der Tierhaltung

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Auf anonymen Hinweis hin (act. 7.2.8.7) führte der Veterinärdienst des Amts für Verbraucherschutz und Veterinärwesen (AVSV) des Gesundheitsdepartements des Kantons St. Gallen in dem an B.__-strasse 001_, Z.__, gelegenen Tierhaltungsbetrieb von A.__ am 18. August 2022 eine Inspektion durch (act. 7.2.8.9 f.). In dem hierüber angefertigten Inspektionsbericht vom 12. September 2022 stellte der Veterinärdienst bei der Haltung von Equiden u.a. als Mangel fest, in einem Einraum-Gruppenlaufstall von 28.67 m² mit anschliessender Weide würden eine Noriker Stute sowie zwei Ponys gehalten. Würde dieser Stall als Gruppenlaufstall genutzt, müsse ein Raumteiler vorhanden sein. Weiter müsse der Liegebereich und Auslauf ständig über einen breiten oder über zwei schmalere Durchgänge erreichbar sein. Der tatsächliche Durchgang zwischen Liegebereich und Auslauf sei zu schmal (act. 7.2.8.11).

Da A.__ mit dem Inhalt des Inspektionsberichts und den dort geforderten Anpassungen nicht einverstanden war (siehe die Eingaben vom 19. September 2022, act. 7.2.8.12, und vom 8. Oktober 2022, act. 7.2.8.14), ordnete der Veterinärdienst mit Verfügung vom 28. November 2022 verschiedene Massnahmen an, um die im Inspektionsbericht dargestellten Mängel zu beheben. Betreffend den zu schmalen Durchgang im Einraum-Gruppenlaufstall zwischen Liegebereich und Auslauf wurde A.__ in Dispositivziffer 7 der Verfügung verpflichtet, sofort sicherzustellen, dass bei Gruppenhaltung der Liegebereich und der Auslauf ständig über einen breiten oder über zwei schmalere Durchgänge erreichbar sei (act. 7.2.1).

B.

Gegen diese Verfügung erhob A.__ am 7. Dezember 2022 Rekurs beim Gesundheitsdepartement und beantragte sinngemäss deren Aufhebung (act. 7.2.2; zur ergänzenden Eingabe vom 27. Dezember 2022 samt Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege siehe act. 7.2.4).

Das Sicherheits- und Justizdepartement hiess das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für das Rekursverfahren am 2. März 2023 gut (act. 7.2.9).

Mit Entscheid vom 3. November 2023, R-22-2013, wies das Gesundheitsdepartement



den Rekurs von A.__ ab, befreie sie zufolge gewährter unentgeltlicher Rechtspflege von der Bezahlung der Entscheidgebühr von CHF 1'000 und wies ihr Gesuch um Ersatz ausseramtlicher Kosten (Umtriebsentschädigung) ab. Bezüglich des umstrittenen Durchgangs führte es aus, die Vorschrift, dass bei Equiden der Liegebereich und Auslauf ständig über einen breiten Durchgang oder über zwei schmalere Durchgänge erreichbar sein müssten, gelte, wenn es sich beim Stall um einen Gruppenlaufstall für mehrere Equiden handle. Kriterium für die höheren Anforderungen an die Durchgangsbreite sei damit nicht die Beschaffenheit des Stalls (permanente oder nicht permanente Zugänglichkeit), sondern die Haltung einer Gruppe von Equiden. A.__ habe selbst nicht behauptet, der fragliche Stall diene nur der Einzelhaltung (act. 2, insbesondere E. 3.2.3).

C.

In der am 20. November 2023 erhobenen Beschwerde an das Verwaltungsgericht beantragte A.__ (fortan Beschwerdeführerin) sinngemäss, der Rekursentscheid vom 3. November 2023, R-22-2013, sei insoweit ersatzlos aufzuheben, als darin Dispositivziffer 7 der Verfügung vom 28. November 2022 betreffend die angeordnete Massnahme zur Veränderung der Durchgangssituation bestätigt worden sei (die übrigen im Rekursentscheid bestätigten Massnahmen der Verfügung vom 28. November 2022 wurden explizit nicht angefochten); die Kosten für das Verfahren vor der Vorinstanz seien dem Staat aufzuerlegen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Des Weiteren ersuchte sie um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege (Befreiung von den amtlichen Kosten und Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung, act. 4 f.).

Zur Begründung stellte sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, der im Streit liegende Stall verfüge über eine ausreichend breite Türe, sodass jedes der Tiere problemlos am Halfter dort hindurch auf die Weide oder zum Ausritt geführt werden könne. Die Weiden lägen etwas entfernt vom Stall, an dem ein Kiesweg vorbeiführe, der auch der Bewirtschaftung diene. Die Pferde und Ponys würden jeweils einzeln durch die Türe und entlang des Kieswegs auf eine der Weiden geführt. Es bestehe weder für Mensch noch Tier ein direkter Durchgang zwischen Stall und Weide. Unmittelbar vor dem Stall bestehe keine Auslaufläche für die Tiere. Die Tiere hätten keine Möglichkeit, sich selbstständig zwischen der Weide und dem Stall hin- und her zu bewegen, wie das in einem Offenstall mit unmittelbar an den Stall angrenzendem Auslauf der Fall sei. In damit zu vereinbarenden Weise führe sie (die Beschwerdeführerin) ein Auslaufjournal, das im Fall eines Offenstalls nicht geführt werden müsse. Folglich finde die der umstrittenen Massnahme zugrunde gelegte Vorschrift betreffend Durchgangsbeschaffenheit keine Anwendung auf ihren nicht unter einen «Mehrraumgruppenlaufstall» zu subsumierenden Stall. Ausserdem rügte die



Beschwerdeführerin, die angefochtene Massnahme betreffend den Durchgang sei zu wenig konkret formuliert. Es bleibe unklar, welches Mass gefordert werde. Es sei auch weder nachvollziehbar abgeklärt noch begründet worden, dass der bestehende Durchgang tatsächlich zu schmal sei. Fakt sei, dass der bestehende Durchgang ausreichend breit sei (act. 1).

Die Vorinstanz verzichtete stillschweigend auf eine Vernehmlassung (act. 8).

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids der Vorinstanz vom 3. November 2023, R-22-2013, zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die am 20. November 2023 erhobene Beschwerde (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Darauf ist einzutreten.

2.

Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren bildet einzig noch die von der Vorinstanz im Rekursentscheid bestätigte, sofort umzusetzende Verpflichtung der Beschwerdeführerin, «sicherzustellen, dass bei Gruppenhaltung [des Pferds C.__ und der Ponys D.__ und E.__] der Liegebereich und der Auslauf ständig über einen breiten oder über zwei schmalere Durchgänge erreichbar sind» (Sachverhalt lit. J und E. 3.2.2 des angefochtenen Entscheids, act. 2). Die übrigen von der Vorinstanz im Rekursentscheid bestätigten Anordnungen der Verfügung vom 28. November 2022 blieben ausdrücklich unangefochten (act. 1, Rechtsbegehren Ziffer 2 und Rz 8) und sind damit in Rechtskraft erwachsen.

3.

Zwischen den Beteiligten umstritten und nachfolgend zu prüfen ist die Rechtmässigkeit der die Haltung des Pferds («C.__») und der Ponys («D.__» und «E.__») betreffenden Anordnung zum Durchgang zwischen Liegebereich des «Einraum-Gruppenlaufstalls» und Auslauf (siehe zum Ganzen den Inspektionsbericht vom 12. September 2022, act. 7.2.8.11, S. 1 f.).



3.1.

Der Zweck der Tierschutzgesetzgebung liegt im Schutz der Würde und des Wohlergehens der Tiere (Art. 1 des Tierschutzgesetzes, SR 455, TSchG). Wer mit Tieren umgeht, hat ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen (Art. 4 Abs. 1 TSchG). 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).

3.2.

Gemäss Art. 7 Abs. 1 der Tierschutzverordnung (SR 455.1, TSchV) müssen Unterkünfte – wie etwa Ställe (Art. 2 Abs. 3 lit. g TSchV) – und Gehege so gebaut und eingerichtet sein, dass die Verletzungsgefahr für die Tiere gering ist (lit. a), die Gesundheit der Tiere nicht beeinträchtigt wird (lit. b) und die Tiere nicht entweichen können (lit. c). Bei der Gruppenhaltung, d.h. bei Haltung von mehreren Tieren einer oder mehrerer Arten in einer Unterkunft oder in einem Gehege (Art. 9 Abs. 1 TSchV), sind zusätzliche Anforderungen zu beachten. So muss etwa dem Verhalten der einzelnen Arten und der Gruppe Rechnung getragen werden (Art. 9 Abs. 2 lit. a TSchV). Die Mindestanforderungen für Unterkünfte werden in den Anhängen 1 bis 3 der TSchV konkretisiert (Art. 10 Abs. 1 TSchV). Für die domestizierten Tiere der Pferdegattung («Equiden»), zu denen insbesondere Pferde und Ponys gehören (siehe zur Definition Art. 2 Abs. 3 lit. p TSchV), regelt Ziffer 13 Tabelle 7 des Anhangs 1 zur TSchV das Ausmass der Liegefläche im «Mehrraumgruppenlaufstall». In der hierzu ergangenen Fussnote 6 wird ergänzt, dass Liegebereich und Auslauf ständig über einen breiten Durchgang oder über zwei schmalere Durchgänge erreichbar sein müssen.

3.3.

In tatsächlicher Hinsicht hat die Beschwerdeführerin bereits in der Rekuserklärung vom 7. Dezember 2022 geltend gemacht, dass der von der Anordnung betroffene Stall nicht über einen permanent zugänglichen Auslauf verfüge bzw. kein Offenstall sei (act. 7.2.2, S. 2; siehe auch die Rekusergänzung vom 27. Dezember 2022, act. 7.2.4, zu «Antrag 12»). Zudem nahm sie in der Beschwerde damit zu vereinbarende Erläuterungen vor und zeigte anhand der örtlichen Verhältnisse (siehe hierzu die mit den Daten auf geoportal.ch übereinstimmende Skizze sowie Fotos in act. 3.6 f.) konkret und überzeugend auf, dass die Weiden nicht direkt an den Stall angrenzen, sie die Equiden jeweils einzeln durch die Stalltüre und entlang eines Kieswegs zu den Weiden führe, die ihrerseits eingezäunt seien. Damit legte sie überzeugend dar, dass die Equiden keine Möglichkeit haben, sich selbstständig zwischen den Weiden/ Auslauflächen und dem Stall zu bewegen (act. 1, Rz 15). Diese Darstellung wird ausserdem dadurch bekräftigt, dass die Beschwerdeführerin ein Auslaufjournal führt



(act. 7.2.8.10, Fotos 20, 24 und 27), was nicht erforderlich wäre bei Equiden, die einen dauernden Zugang zu einer Auslaufläche haben, welche die Mindestabmessung nach Anhang 1 Tabelle 7 Ziffer 31 TSchV aufweist (Art. 8 Abs. 4 der Verordnung des BLV über die Haltung von Nutztieren und Haustieren, SR 455.110.1; siehe auch die unbestritten gebliebenen, plausiblen Ausführungen in act. 1, Rz 15).

Was die Vorinstanz dagegen vorbringt, überzeugt nicht. Ihr Standpunkt erschöpft sich in der nicht weiter dokumentierten Behauptung, die Beschwerdeführerin habe anlässlich der Kontrolle vom 18. August 2022 angegeben, dass das Pferd C.__ und die beiden Ponys D.__ und E.__ zusammen in einem «Gruppenlaufstall mit Auslauf» gehalten würden (act. 2, E. 3.2.3; siehe bereits act. 7.2.13, II.5). Aus der anlässlich der Kontrolle vom 18. August 2022 von der zuständigen Mitarbeiterin des Veterinärdienstes ausgefüllten Checkliste (act. 7.2.8.9) ergibt sich keine Aussage der Beschwerdeführerin, dass an den Stall eine von den Tieren selbstständig nutzbare Auslaufläche angrenzen würde. Erst im Inspektionsbericht vom 12. September 2022 (act. 7.2.8.11, S. 1 unten) ist von einem «Einraum-Gruppenlaufstall von 28.67 m², mit anschliessender Weide» die Rede. Allerdings geht aus dieser Feststellung nicht hervor, ob sie lediglich einer Würdigung der zuständigen Mitarbeiterin des Veterinärdienstes entspringt oder auf einer entsprechenden Erklärung der Beschwerdeführerin beruht. Eine solche Erklärung wurde von der Beschwerdeführerin bereits im Rekursverfahren bestritten, und es liegt insbesondere kein von ihr (mit-)unterzeichnetes Protokoll über die von ihr anlässlich der Kontrolle getätigten Aussagen in den Akten. Deshalb und weil die örtlichen Verhältnisse gegen die Sichtweise der Vorinstanz sprechen, ist davon auszugehen, dass der umstrittene Stall(raum) nicht an eine Auslaufläche angrenzt. Dies hat umso mehr zu gelten, als die Vorinstanz im vorliegenden Verfahren nichts vorbrachte, was die Darstellungen der Beschwerdeführerin zu den örtlichen Verhältnissen in Frage stellt. Ohnehin vertritt sie die Auffassung, dass die permanente Zugänglichkeit zur Weide bzw. Auslaufläche für die zu beurteilende Rechtsfrage gar nicht relevant sei (act. 2, E. 3.2.3). Im Übrigen verfügt ein zweiter auf dem Hof der Beschwerdeführerin (im gleichen Stallgebäude) liegender Pferdestall(raum), in dem sich anlässlich der Kontrolle die Pferde F.__ und G.__ befanden, unbestrittenermassen (ebenfalls) nicht über einen permanenten Auslauf (act. 7.2.8.11, S. 1). Auf den in der Beschwerde beantragten Augenschein (act. 1, Rz 15) kann unter diesen Umständen in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden.

3.4.

Zu beantworten bleibt die Rechtsfrage, ob auf die Unterkunft des Pferds C.__ sowie der Ponys D.__ und E.__ die für einen Mehrfachgruppenlaufstall geltenden Anforderungen an die Durchgangsmöglichkeiten gemäss Fussnote 6 zur Ziffer 13 Tabelle 7 des Anhangs 1 zur TSchV Anwendung finden.



3.4.1.

Der Begriff «Mehrfachgruppenlaufstall» wird in der TSchV nicht definiert (vgl. Art. 2 TSchV). Immerhin lässt sich der Tabelle 7 Ziffer 1 des Anhangs 1 zur TSchV entnehmen, dass ein «Mehrraumgruppenlaufstall» keine in derselben Tabelle unter Ziffer 11 geregelten «Einzelbox oder Einraumgruppenbox» darstellt. Eine «Box» bzw. «Boxe» ist ein Gehege in einem Raum (Art. 2 Abs. 3 lit. d TSchV). Als «Gehege» gilt gemäss Art. 2 Abs. 3 lit. e TSchV ein umgrenzter Bereich, in dem Tiere gehalten werden. Die vom Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) herausgegebene Fachinformation Tierschutz Nr. 11.3, Mindestanforderungen an Boxen für Pferde und Equiden, definiert die Box(e) als eine Haltungseinheit in einem Raum, in der sich ein Equide oder eine Gruppe von Equiden innerhalb der vier Wände frei bewegen kann. Die Box dient als Bereich zum Fressen und Trinken, als Liegebereich und als Ort, wo Kot und Harn abgesetzt wird. Im Gegensatz zu Mehrraumgruppenboxen fehlt in der Einraumgruppenbox die räumliche Trennung des Liegebereichs zum Fressbereich (siehe zum Ganzen S. 1 der Fachinformation Nr. 11.3).

Bei einem Mehrraumlaufstall bewegen sich die Equiden demgegenüber frei zwischen den verschiedenen Funktionsbereichen Fütterungsbereich, Liege- und Auslauffläche. Bei dieser Haltungsform muss die Liegefläche, z.B. durch eine Wand oder andere Raumteiler, vom Fress- und Bewegungsbereich getrennt sein (Fachinformation Tierschutz Nr. 11.4, Mindestanforderungen an Mehrraumlaufställe zur Gruppenhaltung von Pferden und anderen Equiden, S. 1). Die Auslauffläche muss dabei permanent zugänglich sein (Fachinformation Tierschutz Nr. 11.4, S. 2 unten).

3.4.2.

Der vorliegend zu beurteilende Stall ist als Einraumgruppenbox konzipiert, in dem sich der Fütterungs- und Liegebereich befinden. Die Auslauffläche ist davon abgetrennt. Das Pferd C.__ sowie die Ponys D.__ und E.__ können sich nicht permanent bzw. frei zwischen der Auslauffläche einerseits und dem Fütterungs- und Liegebereich andererseits bewegen (siehe zu den massgebenden tatsächlichen Verhältnissen E. 3.3 hiavor). Vielmehr werden diese Tiere jeweils einzeln von einer Person vom Stall auf die in der Nähe liegenden Weiden geführt (siehe zu der überzeugenden, mit den örtlichen Verhältnissen übereinstimmenden Darstellung act. 1, Rz 15), was von der Vorinstanz nicht – jedenfalls nicht substantiiert – bestritten wurde. Mangels ständig frei zugänglicher Auslauffläche findet Fussnote 6 zur Ziffer 13 Tabelle 7 des Anhangs 1 zur TSchV folglich auf den vom Streit betroffenen Stall keine Anwendung. Diese Betrachtungsweise deckt sich nicht nur mit der Fachinformation Tierschutz Nr. 11.4 (S. 1, Ausführungen unter dem Titel «Mehrraumlaufstall»), sondern im Übrigen auch mit der Fachinformation Tierschutz Nr. 11.9, Aufzucht von Jungpferden und anderen



jungen Equiden (S. 2, Ausführungen unter dem Titel «Ausweichmöglichkeiten»), sowie den Richtlinien Pferdelabel des Schweizer Tierschutzes STS, Kapitel 4, insbesondere Art. 4.8 und Art. 4.10 (Download unter <https://kontrolldienst-sts.ch/de/sts-pferdelabel>, Stand: 28. Februar 2024).

3.4.3.

Die teleologische Auslegung führt zum selben Ergebnis: Sinn und Zweck der Regelung von Fussnote 6 zur Ziffer 13 Tabelle 7 des Anhangs 1 zur TSchV bestehen im Schutz der Tiere vor Verletzungen. Pferde und Ponys sind wegen ihrer zarten Haut und weil sie (Herden- und) Fluchttiere sind, besonders verletzungsanfällig (Fachinformation Tierschutz Nr. 11.3, S. 1, Ausführungen unter «Allgemeine Anforderungen an Boxen»; zu den Equiden als Herdentiere siehe Fachinformation Nr. 11.4, S. 2, Ausführungen unter «Fütterungsbereich»). Deshalb besteht bei engen Durchgängen zwischen räumlich getrennten, für die Equiden frei und permanent zugänglichen Funktionsbereichen augenscheinlich eine erheblich erhöhte Verletzungsgefahr: So erfolgt das allein den Triebregungen der Tiere überlassene Durchqueren einerseits ohne menschliche Aufsicht und andererseits aufgrund des permanent möglichen Wechsels häufiger. Dieser erhöhten Verletzungsgefahr ist mit einem breiteren oder mehreren Durchgängen zu begegnen. Bei einem nicht frei von Equiden passierbaren Durchgang, wie er vorliegend in Frage steht, werden die Tiere einzeln und von einer Person aus dem bzw. in den Liege- und Fressbereich geführt. Folglich besteht hierbei die erwähnte erhöhte Verletzungsgefahr nicht, weshalb zwangsläufig auch kein erhöhter Schutzbedarf vorliegt.

3.4.4.

Entgegen der nicht näher begründeten Auffassung der Vorinstanz (act. 2, E. 3.2.3) ist gemäss vorstehenden Ausführungen (E. 3.4.2 f. hiervor) die Beschaffenheit des Stalls das entscheidende Kriterium für die Anwendung der Regelung von Fussnote 6 zur Ziffer 13 Tabelle 7 des Anhangs 1 zur TSchV. Demgegenüber ist es für deren Anwendung – anders als die Vorinstanz erwägt – nicht allein und ungeachtet der Beschaffenheit entscheidend, dass im betreffenden Stall mehrere Tiere gemeinsam gehalten werden, wie sich aus der separaten Regelung für als Einraumgruppenbox konzipierten Ställen ergibt (siehe hierzu Ziffer 11 Tabelle 7 des Anhangs 1 zur TSchV und E. 3.4.1 hiervor), die von der Fussnote 6 nicht erfasst wird.

3.5.

Zusammengefasst beruht die umstrittene Anordnung betreffend die Durchgangsbreite bzw. -anzahl auf einer unzutreffenden Rechtsanwendung. Vor diesem Hintergrund erübrigt sich eine eingehende Prüfung der von der Beschwerdeführerin zusätzlich erhobenen Rüge, die angefochtene Anordnung sei zu wenig bestimmt, so dass unklar bleibe, zu welchem Verhalten bzw. welcher baulichen Massnahme sie konkret



verpflichtet worden sei (act. 1, Rz 25). Anzufügen ist aber immerhin, dass sich die angefochtene Anordnung tatsächlich in einer blossen Wiedergabe von Fussnote 6 zur Ziffer 13 Tabelle 7 des Anhangs 1 zur TSchV erschöpft und keinerlei konkrete Masse zur Breite – sei es nun mit Blick auf die Vergrösserung des bestehenden Durchgangs oder hinsichtlich der Anbringung eines zweiten Durchgangs – festgelegt wurden. Aufgrund dieser Unbestimmtheit liegt zumindest eine Verletzung der auch von der Vorinstanz zu beachtenden Begründungspflicht (Art. 58 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 Satz 1 VRP) vor, zumal auch nicht konkret erläutert wurde, wie breit der bestehende Durchgang bzw. weshalb dessen Ausmass ungenügend ist. Ferner erscheint aufgrund der Unbestimmtheit des Rechtsspruchs fraglich, ob er überhaupt einer Vollstreckung zugänglich wäre; wie es sich damit im Einzelnen verhält, braucht aufgrund des Verfahrensausgangs nicht entschieden zu werden.

4.

4.1.

Gemäss vorstehenden Erwägungen ist die Beschwerde gutzuheissen und die von der Vorinstanz bestätigte Anordnung zur Durchgangsbreite bzw. -anzahl (Dispositiv Ziffer 7 der Verfügung vom 28. November 2022, act. 7.2.1) ersatzlos aufzuheben.

4.2.

Von der im Beschwerdeverfahren unterliegenden Vorinstanz sind keine amtlichen Kosten zu erheben, zumal sie keine überwiegend finanziellen Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP).

4.3.

Bei Gutheissung eines Rechtsmittels ist gleichzeitig von Amtes wegen über die amtlichen Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens zu entscheiden. In der Regel erfolgt die entsprechende Kostenverlegung analog dem Rechtsmittelentscheid (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 103). Vorliegend fällt allerdings ins Gewicht, dass im Beschwerdeverfahren nur noch eine einzige der im Rekursverfahren noch umstrittenen, von der Vorinstanz allesamt bestätigten acht Anordnungen angefochten wurde (vgl. act. 2, insbesondere Sachverhalt lit. J) und die übrigen Rechtssprüche in Rechtskraft erwachsen sind. Vor diesem Hintergrund ändert das Obsiegen im Beschwerdeverfahren nichts daran, dass die – damals noch nicht anwaltlich vertretene – Beschwerdeführerin im Rekursverfahren grösstenteils unterlag und die dort entstandenen amtlichen Kosten von CHF 1'000 grundsätzlich von ihr zu tragen sind (Art. 95 Abs. 1 VRP), wobei sie von deren Bezahlung zufolge gewährter unentgeltlicher Prozessführung ohnehin befreit wurde (act. 2, Dispositivziffer 2). Der Beschwerdeantrag Ziffer 3 ist daher abzuweisen.



4.4.

Ausgangsgemäss hat die Beschwerdeführerin Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung für die anwaltlichen Kosten im Beschwerdeverfahren. Das Verwaltungsgericht spricht grundsätzlich Pauschalentschädigungen im Rahmen von CHF 1'500 bis CHF 15'000 gemäss Art. 19 und Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung zu (sGS 963.75, HonO). Mit Blick auf den einfachen Schriftenwechsel, namentlich auf den Verzicht der Vor-Instanz auf eine Vernehmlassung (act. 7.1 und act. 8), erscheint insgesamt eine pauschale Entschädigung von CHF 2'500 zuzüglich CHF 100 Barauslagen (4 %; Art. 28^{bis} HonO) angemessen. Mangels begründeten Antrags ist ein Mehrwertsteuerzuschlag nicht zu entschädigen (Art. 29 HonO). Für das Rekursverfahren ist keine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen, da die Beschwerdeführerin in jenem Verfahren noch nicht anwaltlich vertreten war.

4.5.

Aufgrund der zu Gunsten der Beschwerdeführerin zu verlegenden Kosten- und Entschädigungsfolgen ist ihr für das Beschwerdeverfahren gestellte Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege (Befreiung von den amtlichen Kosten und Bewilligung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung, act. 4 f.) gegenstandslos geworden.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der angefochtene Rekursentscheid vom 3. November 2023, R-22-2013, insoweit aufgehoben, als die Vorinstanz die Anordnung zur Durchgangsbreite bzw. -anzahl bestätigt hat.

2.

Der Antrag der Beschwerdeführerin um Neuverlegung der amtlichen Kosten des Rekursverfahrens wird abgewiesen.

3.

Es werden keine amtlichen Kosten für das Beschwerdeverfahren erhoben.

4.

Die Vorinstanz entschädigt die Beschwerdeführerin für das Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 2'600 (einschliesslich Barauslagen, ohne Mehrwertsteuer).