

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00280 vom 28. Mai 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-05-28, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2019.00280](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00280)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00280 du 28 mai 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00280 del 28 maggio 2020

## Regeste

Tierschutz (Kostenverrechnung) | Kostenrechnung Streitgegenstand (E. 1.3). Nichteintreten auf Feststellungsbegehren (E. 1.4). Die definitive Beschlagnahmung, als der angefochtenen Kostenverfügung zugrundeliegende Sach- und Vollstreckungsverfügung, ist in Rechtskraft erwachsen. Auch die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV gebietet keine Überprüfung der Rechtmässigkeit und Grundrechtskonformität einer nicht bzw. nicht rechtzeitig angefochtenen Sach- und Vollstreckungsverfügung im Rechtsmittelverfahren gegen eine Kostenverfügung. Dies gilt jedenfalls in Fällen wie dem vorliegenden, wo die Sach- und Vollstreckungsverfügung weder nichtig ist noch ein Eingriff in ein unverjährbares und unverzichtbares verfassungsmässiges Recht zu Gebot steht (E. 2.1). Für die Kostenüberwälzung liegt eine hinreichende gesetzliche Grundlage vor (E. 2.2). Es liegen keine Hinweise vor, dass die Höhe der Kosten nicht gerechtfertigt wäre (E. 2.4).  
Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2019.00280 Urteil der 3. Kammer vom 28. Mai 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Gerichtsschreiberin Nicole Bürgin. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Veterinäramt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Tierschutz (Kostenverrechnung), hat sich ergeben: I. A. A war Halterin der Hunde B (Mikrochipnummer 01), C (Mikrochipnummer 02) und D (Mikrochipnummer 03). Diese drei weiblichen Hunde der Rasse X liess sie aus Land E in die Schweiz einführen. Mit Verfügung des Veterinäramts des Kantons Zürich vom 6. Januar 2015 wurden die besagten Hunde vorsorglich beschlagnahmt und für die weiteren Abklärungen an einem geeigneten Ort untergebracht. Mit Verfügung vom 19. Februar 2015 beschlagnahmte das Veterinäramt die drei Hunde der Rasse X definitiv und beschied im Weiteren, die im Rahmen der Beschlagnahme entstehenden Kosten würden vollumfänglich zulasten von A gehen und "mit separatem Schreiben verfügt"; die Kosten der Verfügung vom 6. Januar 2015 von Fr. 183.- sowie jene der Verfügung vom 19. Februar 2015 von Fr. 280.- würden A "mit separatem Schreiben" auferlegt. Auf einen gegen die Verfügung vom 19. Februar 2015 gerichteten Rekurs von A trat die Gesundheitsdirektion mangels fristgerechter rechtsgenügender Einreichung und nach abgewiesenem Fristwiederherstellungsgesuch nicht ein, wogegen sich A erfolglos wehrte (VGr, 22. Oktober 2015, VB.2015.00387; BGr, 18. Januar 2016, 2C\_1066/2015). B. Mit Verfügung vom 9. August 2016 auferlegte das Veterinäramt A die auf insgesamt Fr. 24'735.- veranschlagten Kosten für die Haltung und Betreuung der Hunde B, C und D. Des Weiteren überbürdete es ihr die Kosten der

Verfügung vom 6. Januar 2015 von Fr. 183.-, der Verfügung vom 19. Februar 2015 von Fr. 280.- sowie die Kosten der gegenwärtigen Verfügung von Fr. 183.-. II. Dagegen erhob A am 9. September 2016 Rekurs bei der Gesundheitsdirektion, beantragte sinngemäss die Aufhebung der Verfügung vom 9. August 2016 und stellte ein Ausstandsbegehren gegen F, G und H. Auf entsprechende Aufforderung der Gesundheitsdirektion hin präziserte A mit Eingabe vom 23. September 2016 ihre Rekursanträge und erweiterte dabei ihr Ausstandsbegehren auf die gesamte Rechtsabteilung der Gesundheitsdirektion. Mit Verfügung vom 5. Mai 2017 wies die Gesundheitsdirektion die Ausstandsbegehren ab, wogegen sich A erfolglos beim Regierungsrat wehrte (RRB 946/2017 vom 25. Oktober 2017). Mit Verfügung vom 12. März 2019 wies die Gesundheitsdirektion sodann den Rekurs von A ab, soweit sie darauf eintrat. III. Daraufhin gelangte A am 26. April 2019 an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der Verfügung der Gesundheitsdirektion vom 12. März 2019 sowie der Verfügung des Veterinäramts vom 9. August 2016; das Veterinäramt sei zu verpflichten, ihr Fr. 6'000.- zuzüglich 5 % Zins seit dem 3. Januar 2015 zu bezahlen. Weiter sei festzustellen, dass das eidgenössische Tierschutzgesetz und die Tierschutzverordnung Mängel aufwiesen, die eine systematische Verletzung der Grundrechte begünstigten, und es sei an den Gesetzgeber zu appellieren, diese Mängel zu beseitigen; die Gerichtskosten seien dem Veterinäramt aufzuerlegen. In prozessualer Hinsicht beantragte sie sinngemäss die unentgeltliche Prozessführung. Die Gesundheitsdirektion beantragte am 16. Mai 2019 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei; ebenso sei das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung abzuweisen. Das Veterinäramt verzichtete am 21. Mai 2019 auf eine Beschwerdeantwort. A äusserte sich nicht mehr. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gestützt auf § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Da der Streitwert Fr. 20'000.- übersteigt, fällt die Sache in die Zuständigkeit der Kammer (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c VRG). 1.2 Insofern die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, ihr Fr. 6'000.- zuzüglich Zins zu bezahlen, über eine blosser Parteientschädigung gemäss § 17 Abs. 2 VRG für ihre Umtriebe im Rechtsmittelverfahren hinaus Schadenersatz oder Genugtuung beantragen wollte, ist Folgendes festzuhalten: Gemäss § 2 Abs. 1 VRG und § 19 Abs. 1 lit. a des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 (LS 170.1) entscheiden über Ansprüche Privater gegen den Kanton die Zivilgerichte (so auch im Zusammenhang mit der Beschlagnahme von Hunden VGr, 8. März 2019, VB.2018.00630, E. 1.4). Das Verwaltungsgericht ist für die Beurteilung dieses Antrags nicht zuständig. Auf das entsprechende Begehren ist daher nicht einzutreten. Auch die Vorinstanz hätte auf ein solches Begehren nicht eintreten müssen. 1.3 Gegenstand des vorliegenden gegen eine Kostenverfügung im Zusammenhang mit bereits angeordneten exekutorischen Zwangsmassnahmen gerichteten Verfahrens bildet sodann einzig die Auferlegung der Kosten der Beschlagnahme und Unterbringung der drei Welpen und deren allfällige Höhe (vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 32 Rz. 80). Rügen, welche insbesondere die Rechtmässigkeit der (provisorischen oder definitiven) Beschlagnahme selbst oder des damit einhergehenden Verfahrens betreffen, wären gegen die Verfügung des Beschwerdegegners vom 19. Februar 2015 vorzubringen gewesen und sind daher vorliegend nicht zu hören. Inwieweit dies auch für die der Beschwerdeführerin mit jener Verfügung bereits in betragsmässig festgesetzter Höhe auferlegten Verfahrenskosten

(nämlich die Kosten der Verfügungen vom 19. Februar 2015 und vom 6. Januar 2015) gilt, welche mit der streitgegenständlichen Verfügung des Beschwerdegegners vom 9. August 2016 bloss noch miteingefordert wurden, kann offenbleiben. 1.4 Soweit die Beschwerdeführerin um selbständige Feststellung einer allfälligen der Tierschutzgesetzgebung inhärenten Grundrechtswidrigkeit ersucht, ist Folgendes festzuhalten: Feststellungsbegehren setzen ein spezifisches schutzwürdiges Interesse voraus. Ein solches ist gegeben, wenn der Bestand, Nichtbestand oder Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten unklar ist. Kein schutzwürdiges Feststellungsinteresse besteht jedoch, wenn der Gesuchsteller das mit dem Feststellungsbegehren bezweckte Ziel auch mit einem Leistungs- oder Gestaltungsbegehren erreichen könnte; insofern sind Feststellungsbegehren subsidiär (vgl. zum Ganzen VGr, 18. Dezember 2013, VB.2013.00731, E. 1.2 mit Hinweisen). Der Entscheid über den Antrag, wonach der vorinstanzliche Entscheid und die Verfügung des Beschwerdegegners aufzuheben seien, bedingt bereits die Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Auferlegung der Kosten der Beschlagnahmung und Unterbringung der drei Welpen sowie die Überbürdung der Verfahrenskosten auf die Beschwerdeführerin im Einklang mit übergeordnetem Recht war und namentlich auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruht. Der mit der Beschwerdeerhebung verfolgten Absicht ist damit Genüge getan. Auf das Feststellungsbegehren ist daher mangels eines schutzwürdigen Feststellungsinteresses nicht einzutreten. Soweit die Beschwerdeführerin im Übrigen auch um Feststellungen darüber ersuchte, wie es sich um die Grundrechtskonformität der Beschlagnahmung an sich verhielte, läge dies nach dem oben Gesagten (E. 1.3) ausserhalb des Streitgegenstands und wäre darauf auch deswegen nicht einzutreten. 2. 2.1 Die Beschlagnahmung der Hunde erfolgte gemäss Verfügung vom 19. Februar 2015 sowohl in Anwendung von Art. 48 [recte: 46] der damaligen Verordnung vom 18. April 2007 über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten (EDAV; AS 2007 S. 1847 ff.; Fassung von Art. 46 gemäss AS 2008 S. 4157) als auch gestützt auf Art. 24 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455). Während Art. 24 Abs. 1 TSchG die Beschlagnahmung und Unterbringung von vernachlässigten und unter völlig ungeeigneten Bedingungen gehaltenen Tieren regelt, sieht Art. 46 Abs. 3 EDAV Entsprechendes für widerrechtlich eingeführte Tiere vor. Vorliegend erfolgte die Beschlagnahmung hauptsächlich wegen gewerbsmässigen Handels mit Hunden ohne Bewilligung (Missachtung des Bewilligungserfordernisses gemäss Art. 13 Abs. 1 TSchG), in welchem Fall die Vorinstanz praxisgemäss von einer Gefährdung des Tierwohls ausgeht und die Voraussetzungen für eine Beschlagnahmung gestützt auf Art. 24 Abs. 1 TSchG als erfüllt ansieht. Wie es sich damit verhält, braucht, nachdem die definitive Beschlagnahmungsverfügung als der angefochtenen Kostenverfügung zugrundeliegende Sach- und Vollstreckungsverfügung in Rechtskraft erwachsen ist, nicht näher ergründet zu werden. Daran ändert auch nichts, dass die Rechtmässigkeit der Beschlagnahmung in der Sache nie gerichtlich überprüft wurde, zumal entsprechender Rechtsschutz möglich gewesen wäre, jedoch an von der Beschwerdeführerin zu vertretenden Gründen scheiterte (oben I.A. am Ende). Auch die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV gebietet keine Überprüfung der Rechtmässigkeit und Grundrechtskonformität einer nicht bzw. nicht rechtzeitig angefochtenen Sach- und Vollstreckungsverfügung im Rechtsmittelverfahren gegen eine Kostenverfügung. Dies gilt jedenfalls in Fällen wie dem vorliegenden, wo die Sach- und Vollstreckungsverfügung weder nichtig ist noch ein Eingriff in ein unverjährbares und unverzichtbares verfassungsmässiges Recht zu Gebot steht (vgl.

Tschannen/Zimmerli/Müller, § 32 Rz. 77). 2.2 Der Beschlagnehmung und Fremdplatzierung von Tieren gemäss Art. 24 Abs. 1 TSchG kommt unmittelbare Vollstreckungsfunktion zu (Thomas Gächter/Philipp Egli in: Christoph Auer et al., Kommentar VwVG, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 41 N. 7). Es geht um eine exekutorische Massnahme in Form von unmittelbarem Zwang gegen Personen oder Sachen (Tschannen/Zimmerli/Müller, § 32 Rz. 35 f.), wobei die einschlägige Grundlage im Sachgesetz (Art. 24 Abs. 1 TSchG, ebenso Art. 46 Abs. 6 EDAV) nicht allein die Massnahme an sich, sondern zugleich auch die Kostenüberwälzung vorsieht. Damit muss der in der Lehre strittigen Frage, ob es für die Kostentragung des unmittelbaren Zwangs durch den Verfügungsadressaten (im Gegensatz zur Ersatzvornahme) einer gesetzlichen Grundlage bedürfe, nicht auf den Grund gegangen werden (Gächter/Egli, Art. 41 N. 29 mit Hinweisen in Fn. 74; vgl. zur verwaltungsrechtlichen Einordnung auch Antoine F. Goetschel/Alexander Ferrari, Gal Tierleitfaden 1.1 für Schweizer Vollzugsbehörden, Zürich 2018, S. 25, wonach es sich bei der Beschlagnehmung je nach Konstellation auch um eine Ersatzvornahme handeln könne). Es liegt damit eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Kostenüberwälzung vor. 2.3 Sodann ist nicht ersichtlich, inwiefern die Kostenüberwälzung den von der Beschwerdeführerin als verletzt angerufenen verfassungs- und völkerrechtlichen Garantien widersprechen soll. Der von der Beschwerdeführerin vorgebrachte Art. 7 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) ist bereits aufgrund des fehlenden pönalen Charakters von Art. 24 Abs. 1 TSchG nicht einschlägig. 2.4 Eine Überwälzung der Kosten darf nicht unlimitiert erfolgen, sondern hat sich – analog dem Äquivalenzprinzip im Abgaberecht – in vernünftigen, dem Massnahmenzweck angemessenen Rahmen zu halten (vgl. auch Gächter/Egli, Art. 41 N. 29 bei Fn. 75). In Zusammenhang mit Art. 24 Abs. 1 TSchG sind die Kosten für die Unterbringung an einem geeigneten Ort zu tragen. Dazu gehören die Aufwendungen für die Unterbringung, das Futter, die tierärztlichen Untersuchungs-, Behandlungs- und Prophylaxemassnahmen, die Versorgung und Betreuung, den Transport sowie auch ein allfälliges zur Weiterveräusserung notwendiges Wertgutachten (Goetschel/Ferrari, S. 27). Es liegen keine Anhaltspunkte vor, dass die Beschlagnehmung vorliegend zu lange gedauert hätte, bis eine definitive Lösung für die Hunde gefunden wurde. Ebenfalls erscheinen die Unterbringungslösung und die dafür berechneten Kosten als angemessen. Sachfremde Kostenpositionen sind nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführerin unterlässt es im Übrigen, sich mit den einlässlichen Darlegungen der Vorinstanz zur Kostenhöhe auseinanderzusetzen, weshalb sich weitere Erwägungen dazu erübrigen und diesbezüglich ergänzend auf den Rekursentscheid verwiesen werden kann (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG).

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Vorinstanz habe übersehen, dass das Bezirksgericht sie in einem Punkt freigesprochen habe und ihr lediglich die minimalmögliche Busse auferlegt habe. Inwieweit sich dieser Umstand überhaupt auf die Zulässigkeit der Kostenüberwälzung auswirken könnte und nicht vielmehr die (nach dem bereits Gesagten) hier nicht zu überprüfende Rechtmässigkeit der Beschlagnehmung an sich beträfe, kann dahingestellt bleiben.

### **E. 3.2**

Mit Urteil vom 12. Januar 2017 wurde die Beschwerdeführerin vom Vorwurf der fahrlässigen Widerhandlung gegen das Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG;

SR 916.40) im Sinn von Art. 48 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 des TSG in Verbindung mit Art. 17b Abs. 1 der Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV; SR 916.401) freigesprochen. Allerdings wurde die Beschwerdeführerin der vorsätzlichen Widerhandlung gegen das Tierschutzgesetz im Sinn von Art. 13 Abs. 1 TSchG (Bewilligungspflicht für gewerbsmässigen Handel mit Tieren) in Verbindung mit Art. 2 Abs. 3 lit. a der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV; SR 455.1) und Art. 28 Abs. 1 lit. h TSchG (vorschriftswidriger Handel mit Tieren) schuldig gesprochen und mit einer Busse von Fr. 400.- bestraft. Dass die Beschwerdeführerin vom Vorwurf der Widerhandlung gegen das Tierseuchengesetz freigesprochen wurde, vermag nichts daran zu ändern, dass sie wegen vorschriftswidrigen Handels mit Tieren verurteilt wurde, dies auch wenn die Busse gering war. Da sich die Vorinstanz lediglich auf die Verurteilung wegen gewerbsmässigen Handels bezog, durfte sie den Freispruch betreffend Widerhandlung gegen das Tierseuchengesetz ausser Acht lassen.

#### **E. 4**

Nach dem Gesagten wurden die Kosten der Beschlagnahmung und Unterbringung der Welpen zu Recht der Beschwerdeführerin auferlegt. Auch die Höhe der Kosten für die Unterbringung ist nicht zu beanstanden. Inwieweit schliesslich die Einforderung der Verfahrenskosten (Kosten der Verfügungen) im Grundsatz oder der Höhe nach rechtsverletzend sein soll, ist nicht ersichtlich.

#### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführerin macht geltend, bei einer Durchsetzung der Forderung würde sie ihr Haus verlieren und ihre Familie in den finanziellen Ruin getrieben, was zu diversen Grundrechtsverletzungen führen würde.

#### **E. 5.2**

Da der Beschwerdegegner auf Seite drei seiner Verfügung vom 9. August 2016 die Möglichkeit eröffnete, die Kosten mittels Ratenzahlung zu tilgen, und auch die Beschwerdeführerin bei ihrer Einvernahme im Strafverfahren vor dem Statthalter einräumte, dass sie als "... " im Verhältnis zu ihrem Bedarf mehr als genug Geld verdiene und ihr jeden Monat noch etwas übrigbleibe, erscheint zumindest fraglich, ob sich eine Durchsetzung der Forderung derart drastisch auswirken würde. Entsprechende Einwände wären aber gegebenenfalls im Rahmen eines betreibungsrechtlichen Verfahrens vorzubringen.

#### **E. 6.1**

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

#### **E. 6.2**

Zu prüfen bleibt ihr Gesuch um Erlass der Verfahrenskosten wegen Mittellosigkeit, in welchem sinngemäss ein solches um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung zu erblicken ist.

#### **E. 6.3**

Gemäss § 16 Abs. 1 VRG ist Privaten, denen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf Ersuchen die Bezahlung von Verfahrenskosten und Kostenvorschüssen zu erlassen. Mittellos im Sinn von § 16 VRG ist,

wer die erforderlichen Vertretungskosten lediglich bezahlen kann, wenn er jene Mittel heranzieht, die er für die Deckung des Grundbedarfs für sich und seine Familie benötigt (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 16 N. 18). Als aussichtslos sind Begehren anzusehen, bei denen die Aussichten auf Gutheissung um derart viel kleiner als jene auf Abweisung erscheinen, dass sie deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können (Plüss, § 16 N. 46). Aufgrund des vorgängig Ausgeführten erscheint die Beschwerde aussichtslos. Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung ist abzuweisen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.