



Entscheidinstanz: Gesundheitsdirektion

Geschäftsnummer: GD_606/2012

Datum des Entscheids: 15. November 2013

Rechtsgebiet: Veterinärwesen

Stichwort(e): Tierschutz
vorläufige Beschlagnahme eines Hundes
Vollstreckungskosten/Verfahrenskosten
Kostenauflage, unentgeltliche Rechtspflege

verwendete Erlasse: Art. 24 Tierschutzgesetz
§ 13 Verwaltungsrechtspflegegesetz
§ 16 VRG

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Erfolgt die (vorläufige) Beschlagnahme eines Heimtieres zu Recht, hat die Halterin oder der Halter die Unterbringungskosten zu tragen. Dabei handelt es sich um Vollstreckungs- oder Vollzugskosten, die nicht vom Institut der unentgeltlichen Rechtspflege erfasst werden. Dieses Institut betrifft die *Verfahrenskosten* und gewährleistet den kostenlosen Zugang zum Recht, wenn die Mittellosigkeit und Nicht-Aussichtslosigkeit erstellt sind.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

X. [Rekurrent] ist Halter und Eigentümer des Hundes H. . Infolge gesundheitlicher Probleme, die ihn vorübergehend in der Mobilität einschränkten, engagierte er Drittpersonen mit dem Auftrag, den Hund gegen Entgelt spazieren zu führen. Am **. November 2011 ging beim Veterinäramt (VETA [Rekursgegner]) eine Tierschutzmeldung ein, wonach H. viel zu wenig Auslauf habe und X. sich mit sämtlichen Hundesittern zerstritten habe, sodass der Hund gegenwärtig kaum mehr aus der Wohnung heraus komme. Nach einer Kontrolle des VETA stellte sich heraus, dass X. eine Verzichtserklärung für H. unterzeichnet hatte, und zwar gemäss eigenen Angaben in der Meinung, der an epileptischen Anfällen leidende Hund würde eingeschlafert. Tatsächlich aber wurde der Hund fremdplatziert, da die Tierärzte es ablehnten, das Tier zu euthanasieren. Als X. dies erfuhr, verlangte er den Hund zurück, worauf er ihm noch vor Weihnachten 2011 zurückgebracht wurde.

Nach einer erneuten Kontrolle in der Wohnung von X. beschlagnahmte das VETA H. vorsorglich und verfügte am **.März die Rückgabe mit einer Vielzahl von Auflagen, die X. zum Wohle des Tieres fortan einzuhalten habe. Zudem auferlegte es X. Kosten von Fr. 270. Diese Verfügung blieb unangefochten.

Das VETA stellte X. eine weitere Kostenabrechnung im Zusammenhang mit H.s Beschlagnahme zur freigestellten Äusserung zu. X. nahm dazu Stellung, wobei er es sinngemäss ablehnte, Kosten zu übernehmen, einerseits weil er die Beschlagnahme für ungerechtfertigt hielt, andererseits weil er als IV- und Ergänzungsleistungsbezüger nicht in der Lage sei, die Kosten zu tragen. Am 23. Mai 2012 erliess das VETA eine Verfügung, in der es X. Gesamtkosten von Fr. 1847.95 auferlegte. Gegen diese Verfügung erhob X. Rekurs.

Erwägungen:

1. [...]
- 2.a) Der Rekurrent beantragt in erster Linie die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, weil er findet, die Beschlagnahme seines Hundes H. sei unrechtmässig erfolgt. Deshalb müsse er auch die daraus entstandenen Kosten nicht übernehmen. Im Folgenden ist daher vorab zu entscheiden, ob die Beschlagnahme rechtmässig war oder nicht.
- b) Zweck des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) ist gemäss seinem Art. 1 der Schutz der Würde und des Wohlergehens des Tieres. Gemäss Art. 4 TSchG 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 ungerechtfertigt 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). Tiere sind ferner so zu halten, dass ihre Körperfunktionen und ihr Verhalten nicht gestört werden und ihr Anpassungsverhalten nicht überfordert wird (Art. 3 Abs. 1 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV; SR 455.1]).

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. So bestimmt es Art. 24 Abs. 1 TSchG.

Gemäss § 9 Abs. 1 des kantonalen Tierschutzgesetzes vom 2. Juni 1991 (KTSchG; LS 554.1) schliesslich haben Verwaltungsbehörden, Gerichte und Beamte ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht der zuständigen Direktion Mitteilung zu machen, wenn sie in ihrer amtlichen Tätigkeit Verstösse gegen die Tierschutzgesetzgebung feststellen.

- c) Der Rekursgegner wurde aufgrund von verschiedenen Meldungen aus der Bevölkerung tätig. Gemäss diesen Meldungen gewährte der Rekurrent seinem Hund nicht genug Bewegungsfreiheit, denn er sei aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage, das Tier in genügender Weise auszuführen. Aufgrund dieser Meldungen durfte

und musste der Rekursgegner davon ausgehen, dass allenfalls Mängel in der Tierhaltung bestehen, die einer vertieften Abklärung bedürfen. Anlässlich der ersten Kontrolle vom 30. November 2011 berichtete der Rekurrent zudem von mehrfachen epileptischen Anfällen, unter denen der Hund sehr leide, weshalb er ihn einschläfern lassen wolle. Der Rekursgegner stützte sich beim Entscheid über die vorsorgliche Beschlagnahme des Hundes aber nicht nur auf die Kontrolle vom 30. November 2011 und die Angaben der Drittpersonen, sondern auch auf die Meldung einer Tierarztpraxis vom 17. Januar 2012, wonach der Rekurrent es ablehne, die Behandlungskosten für eine Notfallbehandlung zu bezahlen. Nach der Beschlagnehmung erkundigte sich der Rekursgegner dann einerseits beim Arzt des Rekurrenten nach dessen Gesundheit – die im Zusammenhang mit der Tierhaltung durchaus von Interesse ist – und andererseits bei seiner Tierärztin nach der Zuverlässigkeit des Rekurrenten hinsichtlich der Pflege des Hundes. Letztere Erkundigung ergab eine gewisse Unzuverlässigkeit dahingehend, dass der Rekurrent die Dosierung der Epilepsie-Medikamente immer wieder von sich aus änderte, also ohne Rücksprache mit der Tierärztin.

- d) Aufgrund dieser Aktenlage ist der Entscheid des Rekursgegners, den Hund vorsorglich zu beschlagnehmen, damit sein gesundheitlicher Zustand untersucht und allfällige Mängel in der Tierhaltung festgestellt werden können, nicht zu beanstanden, denn die mit der Rückgabe des Hundes verfügten (und vom Rekurrenten nicht angefochtenen) Auflagen zeigen, dass Massnahmen zum Schutz des Tierwohls angezeigt waren.
- e) Damit ergibt sich, dass sich die vorsorgliche Beschlagnehmung des Hundes H. auf Art. 24 TSchG stützen lässt und rechtmässig war. Folge davon ist, dass der Rekurrent als Halter des Tieres die Kosten der Beschlagnehmung grundsätzlich zu tragen hat. Zu diesen Kosten gehören die Aufwendungen für die Unterbringung im Tierheim, das Futter, die tierärztliche Untersuchung und Versorgung sowie den Transport.
- f) Im Kanton Zürich gilt im Weiteren der Grundsatz der Entgeltlichkeit des Verwaltungshandelns, wie er in § 13 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) verankert und in der Gebührenordnung vom 30. Juni 1966 für die Verwaltungsbehörden (GebO: LS 682) konkretisiert ist. So fallen auch für verschiedene Dienstleistungen im Bereich Veterinärwesen Gebühren an, unter anderem im Bereich Tierschutz: Gemäss Ziffer 315 der Gebührenordnung des Veterinäramts vom 1. Dezember 2010 (die im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung in Kraft war) erhebt der Rekursgegner für Dienstleistungen im Rahmen der Tierschutzgesetzgebung eine Gebühr von Fr. 147 pro Stunde (Staatsgebühr). Zusätzlich sind die tatsächlich entstandenen Auslagen für die Ausfertigung der Verfügung und den Versand zu ersetzen (Schreibgebühr). Der Rekursgegner beziffert die Staatsgebühr auf Fr. 100, was rund 40 Minuten Aufwand bedeutet. Dies erscheint angesichts der Aktenlage als angemessen. Die Schreibgebühren von Fr. 62 stützen sich auf § 7 Abs. 1 GebO und entsprechen dem ausgewiesenen Aufwand. Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass der Rekurrent die Höhe der in Rechnung gestellten Gebühren nicht im Einzelnen bestritten hat, sondern bloss deren Verrechnung dem Grundsatz nach. Da die vorsorgliche Beschlagnehmung zu Recht erfolgte, ist die Kostenaufgabe an den Rekurrenten nicht zu beanstanden.

- 3.a) Der Rekurrent hatte vor Vorinstanz nicht nur vorgebracht, dass er die Kosten der vorsorglichen Beschlagnahme nicht bezahlen müsse, sondern auch, dass er sie nicht bezahlen könne. Mehrmals hat er erklärt, er sei IV-Rentner und beziehe Ergänzungsleistungen, so namentlich auch im rechtlichen Gehör vom 8. Mai 2012 im Zusammenhang mit der angefochtenen Verfügung. Er hat damit bereits vor Vorinstanz ein sinngemässes Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt. Der Rekursgegner hat über dieses Gesuch nicht formell entschieden, sondern beantwortet es in den Erwägungen der Verfügung mit dem Standard-Satz: «Dazu verweist das Veterinäramt auf die Möglichkeit, nach vorgängiger Besprechung mit der Rechnungsstelle des Veterinäramtes innert der ersten Zahlungsfrist, die Kosten in Raten zu begleichen.»
- b) Gemäss § 7 Abs. 1 und 4 VRG stellt die Verwaltungsbehörde den Sachverhalt von Amtes wegen fest, und sie wendet das Recht von Amtes wegen an. Zudem gebietet der durch Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) geschützte Grundsatz des Anspruchs auf rechtliches Gehör, dass die Behörde alle Parteivorbringen prüft und dazu Stellung nimmt, ja ganz grundsätzlich über ein eingebrachtes Gesuch oder einen gestellten Antrag überhaupt einen Entscheid fällt (ALFRED KÖLZ/JÜRIG BOSSHART/MARTIN RÖHL, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2.A., Zürich 1999, § 8 N. 42 und 55). Dadurch, dass der Rekursgegner das Gesuch des Rekurrenten um unentgeltliche Rechtspflege inhaltlich gar nicht geprüft, sondern bloss auf die Möglichkeit von Ratenzahlungen verwiesen hat, hat er den Anspruch des Rekurrenten auf rechtliches Gehör verletzt. Die Verletzung des Gehörsanspruchs ist formeller Natur, das heisst, sie zieht die Aufhebung der angefochtenen Verfügung nach sich, unabhängig von den Erfolgsaussichten des Rekurses in der Sache selbst. Zudem sind eindeutige und erhebliche Gehörsverletzungen im Rekursverfahren auch ohne entsprechende Rüge von Amtes wegen aufzugreifen (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., § 8 N. 5 f.).
- Allerdings kann die Verletzung des Gehörsanspruchs im Rechtsmittelverfahren geheilt werden, wenn die Rekursinstanz wie vorliegend über volle Kognition verfügt, das heisst den vorinstanzlichen Entscheid uneingeschränkt überprüfen kann. Die Heilung drängt sich insbesondere aus prozessökonomischen Gründen auf, umso mehr als sie im Interesse des Rekurrenten erfolgt (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., § 8 N. 48, 51). Die Rekursinstanz betrachtet es vorliegend als wenig sinnvoll, die Sache zum neuen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Das Gesuch des Rekurrenten um unentgeltliche Rechtspflege ist daher im Folgenden zu prüfen.
- 4.a) Gemäss § 16 Abs. 1 VRG ist Privaten, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint, auf entsprechendes Ersuchen hin die Bezahlung von Verfahrenskosten und Kostenvorschüssen zu erlassen. Das kantonale Recht geht damit nicht weiter, aber auch nicht weniger weit als Art. 29 Abs. 3 BV.
- aa) Bewilligt die Behörde einer bedürftigen Person die unentgeltliche Rechtspflege, hat dies zur Folge, dass diese Person von der Pflicht befreit ist, Verfahrenskosten zu bezahlen. Unter diesen sind die Verfahrenskosten im Sinne von § 13 Abs. 1 VRG zu verstehen, das heisst einerseits das Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste Amtshandlung, das den dem Gemeinwesen entstandenen Aufwand decken

soll («Gebühren») und andererseits die Aufwendungen, die dem Gemeinwesen bei der Vornahme einer Amtshandlung tatsächlich entstanden sind («Kosten»); letztere setzen sich vor allem aus Kosten Dritter zusammen und werden dem Pflichtigen meist in vollem Umfang verrechnet (vgl. zum Ganzen KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., § 16 N. 36 und § 13 N. 6). Verfahrenskosten sind vorliegend die vom Rekursgegner als «administrative Kosten» bezeichneten Kosten im Betrag von Fr. 162.

- bb) Von den Verfahrenskosten abzugrenzen sind die Vollzugs- oder Vollstreckungskosten, die nicht unter das Institut der unentgeltlichen Rechtspflege fallen können. Dieses Institut schützt nämlich nur den Zugang zum Recht (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., § 16 N. 36). Wird ein Entscheid vollzogen und zieht dies Kosten nach sich, so sind diese – entsprechende gesetzliche Grundlage vorausgesetzt – vom Verfügungsadressaten zu tragen (in der Regel entspricht dies dem Verursacher). Im Falle der Beschlagnahme von Tieren besteht die gesetzliche Grundlage in Art. 24 Abs. 1 TSchG, wonach beschlagnahmte Tiere auf Kosten des Halters oder der Halterin an einem geeigneten Ort untergebracht werden können. Dabei kann es entgegen dem Gesetzeswortlaut keine Rolle spielen, ob die Beschlagnahme vorsorglich oder definitiv angeordnet wird. Denn die vorsorgliche Beschlagnahme ist nichts anderes als der antizipierte Vollzug der definitiven Beschlagnahme. Mit anderen Worten wird die Behörde bei einem Verdacht auf Mängel in der Tierhaltung ermächtigt, Tiere vor der einlässlichen Sachverhaltsabklärung zu beschlagnahmen, mithin eine Vollzugsmassnahme zu treffen, bevor feststeht, ob sie tatsächlich gerechtfertigt ist. Sachverfügung, Vollstreckungsverfügung und Vollstreckung fallen zusammen. Zu ersetzen sind der Behörde die notwendigen und angemessenen Kosten (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., § 30 N. 21, 23; § 31 N. 3). Durfte die Behörde in guten Treuen davon ausgehen, dass die Massnahme gerechtfertigt ist, hat die Halterin oder der Halter für die Kosten aufzukommen, selbst wenn ihr oder ihm das Tier später zurückgegeben werden kann. Zeigt sich hingegen nachträglich, dass die Beschlagnahme von vornherein nicht gerechtfertigt war, wäre die Kostenaufgabe unstatthaft.

Vollstreckungskosten sind im vorliegenden Fall die vom Rekursgegner als «Kosten der vorsorglichen Beschlagnahme» bezeichneten Kosten von Fr. 1685.95. Sie setzen sich im Einzelnen zusammen aus den Kosten für den Transport (Fr. 255), zwei tierärztliche Untersuchungen (Fr. 307.70) und Pensionskosten des Tierheims (Fr. 1123.25). Alle diese Kosten erscheinen notwendig und angemessen im vorstehend genannten Sinne. Die Rechtmässigkeit der Beschlagnahme an sich ergibt sich aus den Umständen, die es unklar erscheinen liessen, ob der Rekurrent aus gesundheitlichen Gründen noch in der Lage war, dem Tier die notwendige Pflege angedeihen zu lassen (vgl. Erwägungen vorstehend unter Ziff. 2c-e). Die relativ lange Dauer der Beschlagnahme und damit die Höhe der Pensionskosten ergeben sich unter anderem aus dem Verhalten des Rekurrenten selbst, denn er wurde in Untersuchungshaft gesetzt, und anschliessend musste – als Ersatzmassnahme für die Haft – von der Staatsanwaltschaft ein Rayon- und Kontaktverbot erlassen werden, was die Organisation der Rückgabe des Hundes für den Rekursgegner erschwerte. Es ist in diesem Zusammenhang insbesondere zu berücksichtigen, dass sämtliche Kontakte des Rekursgegners zum Rekurrenten aufgrund der strafprozessualen Ersatzmassnahme über dessen Rechtsvertreter laufen mussten. Durch die Untersuchungshaft,

durch das Rayon- und Kontaktverbot, durch die Krankheit des Hundes (Epilepsie mit entsprechender sorgfältiger Einstellung der Medikation) und durch die Notwendigkeit, vor der Rückgabe des Hundes eine Therapeutin oder einen Therapeuten für die Verhaltenstherapie zu finden erklärt sich die über acht Wochen dauernde Beschlagnahme. Angesichts dieser Umstände waren die Kosten für die Beschlagnahme notwendig.

- cc) Für den Betrag von Fr. 1685.95 kann dem Rekurrenten also die unentgeltliche Rechtspflege nicht gewährt werden, denn es handelt sich nicht um Verfahrenskosten, sondern um Vollstreckungskosten. Es bleibt zu prüfen, ob der Rekurrent die unentgeltliche Rechtspflege immerhin für die Verfahrenskosten beanspruchen kann.
 - b) Die Bedürftigkeit als wesentliche Voraussetzung der unentgeltlichen Rechtspflege ist gegeben, wenn der Gesuchsteller die Verfahrenskosten lediglich bezahlen kann, wenn er dafür die für die Deckung des Grundbedarfs notwendigen Mittel heranzieht. Massgebend ist, ob er in der Lage ist, die Kosten aus seinem realisierbaren Einkommen und Vermögen nach Abzug der Lebenshaltungskosten innert angemessener Frist zu bezahlen (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., § 16 N. 24). Unbestritten ist, dass der Rekurrent früher IV-Rentner war und heute AHV-Rentner ist und Ergänzungsleistungen zur AHV bezieht; dies wurde von der Gemeinde Y. bestätigt. Damit ist die Mittellosigkeit im Sinne von § 16 Abs. 1 VRG dargetan. Denn Ergänzungsleistungen in der Sozialversicherung werden nur dort ausgerichtet, wo die Renten nicht die minimalen Lebenshaltungskosten decken (Art. 2 ff. des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG; SR 831.30]).
 - c) Im Weiteren kann das Begehren des Rekurrenten, das auf die Rückgabe des Hundes H. zielte, nicht als offensichtlich aussichtslos bezeichnet werden. Denn dafür müssten die Erfolgsaussichten des Begehrens als sehr klein beurteilt werden (KÖLZ/BOSSHART/RÖHL, a.a.O., § 16 N. 31 ff.). Wie sich aber gezeigt hat, war der Rekurrent mit dem Begehren erfolgreich, wurde ihm sein Hund doch wieder zurückgegeben, wenn auch unter Auflagen. An der fehlenden Aussichtslosigkeit ändern diese allerdings nichts.
 - d) Damit ergibt sich, dass die Voraussetzungen für die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für das nichtstreitige Verfahren vor der Vorinstanz erfüllt sind. Demzufolge ist dem Rekurrenten für dieses Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren. Diese führt allerdings nicht zur Änderung der Verfügung, denn die Kostentragungspflicht bleibt im Grundsatz bestehen. Die unentgeltliche Rechtspflege wird gemäss § 16 Abs. 4 VRG nämlich nur unter dem Vorbehalt der späteren Nachforderung gewährt, sollte der Zahlungspflichtige später wieder zu Einkommen und/oder Vermögen kommen. Die Verjährungsfrist für eine allfällige Nachforderung beträgt zehn Jahre.
5. Zusammenfassend hat der Rekursgegner dem Rekurrenten damit die unentgeltliche Rechtspflege zu Unrecht verweigert. Die Kosten für die das vorinstanzliche Verfahren (Fr. 162) sind auf die Staatskasse zu nehmen, und der Rekurrent ist insoweit von der Bezahlung der Rechnung befreit, unter dem Vorbehalt der Nachforderung inner-

halb von zehn Jahren ab Abschluss des Verfahrens. Die Kosten der vorsorglichen Beschlagnahme selber im Betrag von Fr. 1685.95 muss der Rekurrent hingegen bezahlen, da sie der unentgeltlichen Rechtspflege nicht zugänglich sind.

6. Zufolge seines Unterliegens in der Hauptsache hat der Rekurrent grundsätzlich auch einen Teil der Kosten des Rekursverfahrens zu tragen (§ 13 Abs. 2 VRG). Die Rekursgebühr wird auf pauschal Fr. 600 festgesetzt, wovon der Rekurrent zwei Drittel zu tragen hätte, mithin Fr. 400. Auch für das Rekursverfahren ist dem Rekurrenten allerdings die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren, sodass auch diese Kosten vorläufig auf die Staatskasse zu nehmen sind. Eine Parteientschädigung ist nicht beantragt und würde auch nicht zugesprochen, da die Voraussetzungen von § 17 Abs. 2 VRG nicht erfüllt sind.

Die Gesundheitsdirektion verfügt:

- I. Der Rekurs von X. gegen die Verfügung des Veterinäramts betreffend Kostenaufgabe für die vorsorgliche Beschlagnahme des Hundes H. wird insofern gutgeheissen, als ihm für das vorinstanzliche Verfahren die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wird.

Die Verfahrenskosten der Vorinstanz im Betrag von Fr. 162 werden einstweilen auf die Staatskasse genommen. Die Nachzahlungspflicht gemäss § 16 Abs. 4 VRG bleibt vorbehalten.

- II. Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.

[...]