



Entscheidung des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht

vom 3. Februar 2021 (810 19 304)

Übriges Verwaltungsrecht

Beschlagnahme eines Hundes / Anspruch auf Akteneinsicht

Besetzung	Vizepräsident Daniel Ivanov, Kantonsrichter Hans Furer, Markus Clausen, Daniel Häring, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiberin i.V. Daphne Karaman
-----------	---

Beteiligte	A. ____, Beschwerdeführer, vertreten durch Dr. Yves Waldmann, Advokat,
------------	---

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff	Beschlagnahme eines Hundes (RRB Nr. 1444 vom 29. Oktober 2019)
---------	--

A. A.____ ist der Halter von B.____ (Mikrochipnummer X.____), einem 2016 geborenen Rüden, dessen Rassetyp einem American Bulldog ähnelt. Am 17. Mai 2018 erliess das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen des Kantons Basel-Landschaft (ALV) eine superprovisorische Verfügung, auf deren Grundlage B.____ am 21. Mai 2018 vorsorglich beschlagnahmt wurde. Das ALV stützte seine Verfügung auf Meldungen von Dorfbewohnern, denen der Hund in bedrohlicher Weise begegnet sei. Nach einem Aufenthalt im Tierheim und gleichzeitiger

Überprüfung seines Verhaltens wurde B.____ an seinen Halter zurückgegeben. Da das ALV zum Schluss gelangt war, dass von B.____ eine Gefahr ausgehe, geschah dies unter sichernden Auflagen, welche am 2. Juli 2018 schriftlich verfügt wurden.

B. Nachdem beim ALV Meldungen eingegangen waren, denen zufolge A.____ die verfügbaren Auflagen nicht einhalte, ermahnte ihn das ALV mit Schreiben vom 25. Juli 2018 und stellte ihm in Aussicht, dass B.____ unverzüglich beschlagnahmt werde, wenn die Auflagen nicht eingehalten würden. Nach Eingang weiterer Meldungen verfügte das ALV am 12. September 2018 erneut die Beschlagnahmung von B.____ im Rahmen einer superprovisorischen Verfügung. Da diese jedoch nicht vollzogen werden konnte, verblieb der Hund bei A.____.

C. Am 21. März 2019 wurde B.____ schliesslich durch die Polizei beschlagnahmt. Dem entsprechenden Polizeibericht zufolge sei B.____ unangeleint mit einer "unkontrolliert sich auf-führenden und schreienden (weiblichen) Person" in C.____ unterwegs gewesen. Die Frau habe B.____ laut angeschrien, wobei dieser ihr immer wieder ins Gesicht gesprungen sei. Um Mund und Nase habe die Frau zudem mehrere blutende Wunden aufgewiesen und sei stark alkoholi-siert gewesen. Der Zustand von B.____ selbst sei geprägt gewesen durch Angstaggressionen.

D. Nachdem A.____ am 29. März 2019 schriftlich Stellung genommen hatte, verfügte das ALV am 7. April 2019 die definitive Beschlagnahmung von B.____. Diesen Entscheid stützte das ALV im Wesentlichen auf die bereits verfügten Massnahmen bzw. den Sachverhalt, welcher diesen Massnahmen zu Grunde lag. Das Verhalten von A.____ zeige, dass er zu keinem Zeit-punkt willens gewesen sei, die vom ALV verhängten Auflagen einzuhalten. Er habe damit die öffentliche Sicherheit gefährdet und das Wohlergehen seines Hundes sei ihm gleichgültig ge-wesen.

E. Mit Eingabe vom 23. April 2019 erhob A.____, vertreten durch Dr. Yves Waldmann, Advokat in Basel, gegen die Verfügung des ALV vom 7. April 2019 Beschwerde beim Regie-rungsrat des Kantons Basel-Landschaft und beantragte deren Aufhebung. Zur Begründung führte er zusammengefasst aus, dass B.____ zu Unrecht beschlagnahmt worden sei. Die Mel-dungen der Nachbarn und der kantonstierärztliche Auftrag, gestützt auf welche die Verfügung ergangen sei, hätten sich auf einen anderen Hund bezogen. Weder die in der Verfügung ange-gebene Rasse noch die Beschreibung des Hundes seien zutreffend. Die definitive Beschlagnahmung entbehre zudem einer gesetzlichen Grundlage und es bestehe weder ein öffentliches Interesse an der verfügten Massnahme noch sei diese verhältnismässig.

F. Mit Entscheid vom 29. Oktober 2019 wies der Regierungsrat die Beschwerde vom 23. April 2019 ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass es sich bei der falschen Beschreibung des Hundes in der Verfügung vom 17. Mai 2019 lediglich um einen Kanzleifehler handle. Demgegenüber ergebe sich aus den Mitteilungen der Nachbarn klar, dass es sich beim gesichteten Hund tatsächlich um B.____ gehandelt habe. Die Einschränkung der Eigentumsgarantie sei aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und des Schutzes der Bevölke-

rung gerechtfertigt und genüge dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Als gesetzliche Grundlage diene § 9 Abs. 3 des Gesetzes über das Halten von Hunden (Hundegesetz) vom 22. Juni 1995, da die darin vorgesehene Massnahme der "Weiterplatzierung" gleichzusetzen sei mit einer Beschlagnahme.

G. Mit Eingabe vom 11. November 2019 erhob A.____, nach wie vor vertreten durch Dr. Yves Waldmann, Advokat, gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 29. Oktober 2019 Beschwerde beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Er beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie der Verfügung des ALV vom 7. April 2019 unter o/e-Kostenfolge, wobei ihm die unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung zu gewähren sei. Am 13. Januar 2020 reichte der Beschwerdeführer die Beschwerdebegründung ein.

H. Mit Vernehmlassung vom 10. März 2020 beantragt der Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde.

I. Am 16. Juni 2020 reichte der Beschwerdeführer eine Replik ein.

J. Der Regierungsrat reichte am 10. Juli 2020 eine weitere Eingabe ein.

K. Mit Verfügung vom 15. Juli 2020 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen. Dem Beschwerdeführer wurde für das vorliegende Verfahren die unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung bewilligt.

L. Mit Eingabe vom 2. November 2020 übermittelte das ALV dem Kantonsgericht auf dessen Nachfrage hin zusätzliche Akten.

M. Mit Eingabe vom 16. Dezember 2020 reichte der Beschwerdeführer eine weitere Stellungnahme ein.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Der Beschwerdeführer ist als Adressat vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Da auch die übrigen formellen Voraussetzungen erfüllt und sowohl die örtliche als auch die sachliche Zuständigkeit des Kantonsgerichts gegeben sind, ist auf die vorliegende Beschwerde einzutreten.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt wer-

den. Die Beurteilung der Angemessenheit des angefochtenen Rechtsaktes ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3.1 Der Beschwerdeführer rügt in formeller Hinsicht die Verletzung des rechtlichen Gehörs. Er macht geltend, dass das ALV die Aktenführungspflicht resp. das Akteneinsichtsrecht verletzt habe, indem es ihm im vorinstanzlichen Verfahren fälschlicherweise zugesichert habe, dass sämtliche Akten Eingang in das Verfahren gefunden hätten. Damit sei er der Möglichkeit beraubt worden, zu sämtlichen Akten Stellung zu nehmen bzw. seinen Anspruch auf rechtliches Gehör gestützt auf die vollständigen Akten wahrzunehmen.

3.2.1 Das rechtliche Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Das Recht, angehört zu werden, ist formeller Natur. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht all jene Befugnisse, welche einer Partei einzuräumen sind, damit diese ihren Standpunkt wirksam und sachbezogen zur Geltung bringen kann. Das kantonale Recht enthält keine weitergehenden Garantien (vgl. § 9 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [KV] vom 17. Mai 1984 und § 13 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft [VwVG BL] vom 13. Juni 1988).

3.2.2 Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst insbesondere auch das grundsätzlich uneingeschränkte Recht der Parteien, in die verfahrensbezogenen Akten Einsicht zu nehmen (vgl. BGE 144 II 427 E. 3.1.1 mit Hinweisen; BGE 132 V 387 E. 3.2; BGE 129 I 85 E. 4.2; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, N 332). Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich auf sämtliche Akten eines Verfahrens, die für dieses erstellt oder beigezogen wurden, ohne dass ein besonderes Interesse geltend gemacht werden müsste und unabhängig davon, ob die fraglichen Akten aus Sicht der Behörde für den Ausgang des Verfahrens bedeutsam sind oder nicht (vgl. BGE 144 II 427 E. 3.1.1; BGE 132 V 387 E. 3.2; BGE 129 I 249 E. 3). Die Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts setzt die Vollständigkeit der Akten voraus. Dessen Korrelat bildet daher die Aktenführungspflicht, nach welcher die Behörden verpflichtet sind, alles aktenkundig zu machen, was zur Sache gehört (vgl. BGE 142 I 86 E. 2.2; BGE 130 II 473 E. 4.1; BGE 129 I 85 E. 4.1; BERNARD WALDMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, N 54 zu Art. 29 BV; Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 25. September 2019 [VD.2019.10] E. 5.2.1 mit Hinweisen).

3.3 Die Verletzung des rechtlichen Gehörs führt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Es kommt mit anderen Worten nicht darauf an, ob die Gewährung des rechtlichen Gehörs im konkreten Fall für den Ausgang der materiellen Streitentscheidung von Bedeutung ist bzw. ob die Behörde zu einer Änderung ihres Entscheides veranlasst wird oder nicht (vgl. BGE 126 V 130 E. 2b mit Hinweisen). Eine nicht besonders schwer-

wiegende Verletzung des rechtlichen Gehörs kann ausnahmsweise als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Rechtsmittelinstanz zu äussern, die sowohl den Sachverhalt als auch die Rechtslage frei überprüfen kann. Unter dieser Voraussetzung ist darüber hinaus – im Sinne einer Heilung des Mangels – selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör von einer Rückweisung der Sache an die Vorinstanz abzusehen, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 142 II 218 E. 2.8.1; BGE 137 I 195 E. 2.3.2; BGE 133 I 201 E. 2.2 jeweils mit Hinweisen; vgl. zum Ganzen Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 19. Februar 2020 [810 19 237] E. 3.3.1). Demgegenüber besteht der Sinn einer Heilung allfälliger Gehörsverletzungen nicht darin, die Aufgaben der erstinstanzlichen Behörde auf die Beschwerdeinstanz zu verlagern und die Vorinstanz gleichsam von einer sorgfältigen Verfahrensführung zu entbinden. Eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz kann zudem unter dem Aspekt der Verfahrensökonomie auch dann angezeigt sein, wenn die Beschwerdeinstanz für die Herstellung der Entscheidungsreife umfassende Abklärungen vornehmen müsste (vgl. BVGE 2012/24 E. 3.4 mit Hinweisen; BVGE 2009/53 E. 7.3; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-5684/2007 vom 26. Oktober 2007 E. 4.4).

3.4.1 Nachdem das ALV am 7. April 2019 die definitive Beschlagnahmung von B._____ verfügt hatte, ersuchte der Beschwerdeführer dieses mit Schreiben vom 15. April 2019 um Zustellung resp. Einsichtnahme in die vollständigen Akten des Verfahrens. Das ALV stellte dem Beschwerdeführer daraufhin am 17. April 2019 sieben Aktenstücke zu, bestehend aus einer Korrespondenz mit dem Beschwerdeführer sowie einem undatierten und nichtunterzeichneten Sicherstellungsprotokoll. Mit Schreiben vom 23. April 2019 ersuchte der Beschwerdeführer das ALV erneut um Zustellung sämtlicher Akten, da er davon auszugehen habe, dass ihm nach wie vor nicht Einsicht in sämtliche Akten gewährt worden sei. Hierauf bestätigte das ALV dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 13. Mai 2019, dass nun sämtliche Akten Eingang in das Verfahren gefunden hätten, stellte ihm gleichzeitig jedoch weitere 14 Aktenstücke zu, bestehend aus E-Mail-Korrespondenzen betreffend die Meldungen der Nachbarn über B._____, verschiedene diesbezügliche Aktennotizen sowie von den Nachbarn aufgenommene Fotos des Hundes beim Spazieren. Nachdem der Beschwerdeführer in seiner Beschwerdebegründung an den Regierungsrat vom 25. Juni 2019 auf seine Schwierigkeiten hinsichtlich der Akteneinsicht hingewiesen hatte, reichte das ALV mit seiner Stellungnahme vom 30. Juli 2019 diverse weitere Unterlagen (Aktennotizen, Polizeimeldungen, Erklärung betreffend Entbindung von der Schweigepflicht etc.) ein. In seiner Eingabe an den Regierungsrat vom 19. August 2019 wies der Beschwerdeführer erneut auf die aus seiner Sicht mangelhafte Gewährung der Akteneinsicht durch das ALV hin.

3.4.2 Im Verfahren vor Kantonsgericht ersuchte der Beschwerdeführer im Rahmen seiner Beschwerdebegründung vom 13. Januar 2020 erneut darum, dass sämtliche Vorakten zum Verfahren beizuziehen seien, damit er zu allenfalls noch nicht bekannten Akten im Rahmen der Replik Stellung nehmen könne. Der Beschwerdeführer verwies dabei auf die lediglich punktuelle Zustellung der Aktenstücke durch das ALV. In seiner Replik vom 16. Juni 2020 wies der Be-

schwerdeführer explizit darauf hin, dass der Wesenstest von B.____, insbesondere dessen Protokoll sowie die Angaben des Experten, welcher den Test durchgeführt hatte, in den Vorakten fehlten bzw. ihm durch das ALV vorenthalten würden. Hintergrund dieser Bemerkung war der Umstand, dass das ALV sich auf den Standpunkt gestellt hatte, der Wesenstest sei negativ ausgefallen, während der Beschwerdeführer, welcher anlässlich des Wesenstests vor Ort war, darauf beharrte, dass der Wesenstest damals positiv ausgefallen sei.

3.4.3 Am 2. November 2020 stellte das ALV dem Kantonsgericht auf dessen Rückfrage hin das vollständige Dossier betreffend den Beschwerdeführer zu. Bei Durchsicht des Dossiers wurde festgestellt, dass im Rahmen der Vernehmlassung vom 10. März 2020 bzw. der Übermittlung der Vorakten zahlreiche das vorliegende Verfahren betreffende Unterlagen nicht eingereicht worden waren. In den neu eingereichten Akten finden sich namentlich der Wesenstest von B.____ und die entsprechenden Unterlagen einschliesslich einer Korrespondenz der zuständigen Sachbearbeiterin mit dem Experten. Des Weiteren geben die eingereichten Akten Aufschluss über die bereits vor der Vorinstanz umstrittene Beschreibung des zu beschlagnahmenden Hundes in der Verfügung des ALV vom 17. Mai 2018.

3.4.4 Zusammenfassend ist festzustellen, dass dem Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren umfangreiche Akten vorenthalten wurden, welche – wie nachfolgend aufzuzeigen sein wird – als entscheidungsrelevant zu qualifizieren sind. Dem Beschwerdeführer wurde dadurch die Möglichkeit genommen, sich zu sämtlichen Akten zu äussern und seine Mitwirkungsrechte wirksam und sachgerecht wahrzunehmen. Der Beschwerdeführer machte während des vorinstanzlichen Verfahrens mehrfach geltend, dass er aufgrund fehlender Akten seine Verfahrensrechte nicht wahrnehmen könne. Auch während des Verfahrens vor Kantonsgericht reichte die Vorinstanz zunächst nicht sämtliche Akten ein. Erst nach Rückfrage durch das Kantonsgericht fanden schliesslich mit Eingabe des ALV vom 2. November 2020 sämtliche Akten Eingang in das Verfahren. Aufgrund der dargelegten Umstände ist hinsichtlich der Verweigerung der vollständigen Akteneinsicht von einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs auszugehen.

3.5 Eine Heilung dieser Gehörsverletzung fällt im vorliegenden Fall aus den folgenden Gründen ausser Betracht: Die am 2. November 2020 durch das ALV eingereichten Akten geben unter anderem Aufschluss über den vom ALV veranlassten Wesenstest von B.____. Der fragliche Wesenstest bzw. die Beurteilung durch den Experten war, wie vom Beschwerdeführer während des Verfahrens mehrfach geltend gemacht wurde, zunächst tatsächlich positiver ausgefallen. Gemäss den Akten wurde der Experte indes seitens der Behörde gebeten, seine Beurteilung im Rahmen des Wesenstests umzuformulieren (vgl. E-Mail vom 31. Mai 2018). Daraufhin verfasste der Experte einen neuen Bericht, in welchem sowohl das Verhalten des Hundes als auch dasjenige des Halters entsprechend dem Wunsch des ALV deutlich negativer formuliert wurden. Gestützt auf diesen angepassten Bericht verfügte das ALV in der Folge diverse Auflagen (vgl. Verfügung vom 2. Juli 2018) und stützte sich im Laufe des Verfahrens verschiedentlich auf die Aussagen des nachträglich umformulierten Berichts (vgl. Vernehmlassung des ALV vom 10. März 2020, S. 2). Die dargelegten Umstände, unter welchen der fragliche Bericht zustande gekommen ist – namentlich die behördliche Einflussnahme auf den Experten, ohne dass der

Beschwerdeführer darüber in Kenntnis gesetzt worden wäre –, lassen sich mit der in Art. 29 Abs. 1 BV statuierten Garantie eines fairen Verfahrens nicht vereinbaren (vgl. GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017, N 11 ff. zu Art. 29 BV mit Hinweisen). Das ALV wird demnach im vorliegenden Fall einen neuen Wesenstest durchzuführen und nach vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs des Beschwerdeführers neu über die zu treffenden Massnahmen zu befinden haben. Die in die bisherigen Abklärungen involvierten Personen werden dabei in den Ausstand zu treten haben. Die Beschlagnahmung des Hundes bleibt vorderhand – für die Dauer der zu treffenden Abklärungen des ALV – bestehen.

3.6 Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen und die Angelegenheit im Sinne der Erwägungen an das ALV zurückzuweisen.

4.1 Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu entscheiden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren sowie die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Vorliegend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- dem Regierungsrat aufzuerlegen.

4.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gestützt auf § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug einer Anwältin bzw. eines Anwalts eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens ist dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung zulasten des Regierungsrats zuzusprechen. Ausgehend vom Aufwand gemäss Honorarnote vom 14. August 2020 von 12.3 Stunden zuzüglich des zwischenzeitlich entstandenen Aufwands erscheint für das vorliegende Verfahren ein Aufwand von insgesamt 14 Stunden à Fr. 250.-- als angemessen. Hieraus resultiert eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'906.80 (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST). Demzufolge hat der Regierungsrat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'906.80 (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) zu bezahlen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. In Gutheissung der Beschwerde wird der Regierungsratsbeschluss Nr. 1444 vom 29. Oktober 2019 aufgehoben und die Angelegenheit zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an das Amt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen zurückgewiesen.
 2. Die Angelegenheit wird zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.
 3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft auferlegt.
 4. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'906.80 (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) zu bezahlen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiberin i.V.