

WBE.2025.246 / sr / jb

(B.2025.3)

Art. 50

Urteil vom 9. März 2026

Besetzung Verwaltungsrichterin Schircks, Vorsitz
Verwaltungsrichterin Bärtschi
Verwaltungsrichter Gautschi
Gerichtsschreiberin Ruchti

Beschwerde- **A.**_____
führer vertreten durch MLaw Michael Ritter, Rechtsanwalt,
Gewerbepark Bata 10, Postfach, 4313 Möhlin

gegen

Departement Gesundheit und Soziales, Generalsekretariat,
Bachstrasse 15, 5001 Aarau

Gegenstand Beschwerdeverfahren betreffend Tierschutz (Mängel in der Rinderhaltung)

Entscheid des Departements Gesundheit und Soziales vom 2. Juni 2025

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

A._____ führt in Q._____ einen Landwirtschaftsbetrieb, auf dem er Rinder und Esel hält. Bei einer unangemeldeten Nachkontrolle am 29. Juni 2022 (zur Primärproduktionskontrolle per Betriebsübernahme) stellte der kantonale Veterinärdienst (VeD) fest, dass die beanstandeten Trennbügel bei fünf Liegeboxen nicht fristgerecht repariert worden waren und zwei Kälber sowie zwei Esel Zutritt zu Stallbereichen mit zu breiten Spalten hatten. A._____ reichte zum Erläuterungsschreiben des VeD vom 13. Juli 2022 keine Stellungnahme ein, bestätigte aber am 20. Juli 2022 die Mängelbehebung. Mit Verfügung vom 14. September 2022 ordnete der VeD Massnahmen an (kein Zutritt seiner Tiere zu Stallbereichen mit zu breiten Spalten; regelmässige Überprüfung der Liegeboxen auf ihre Konformität mit Tierschutzrecht).

2.

Bei einer Zwischenkontrolle vom 6. März 2024 und einer Nachkontrolle vom 22. November 2024 wurde erneut eine Reihe von Mängeln in der Rinder- und Eselhaltung rapportiert (u.a. Überbelegung der Ställe). Den Kontrollbericht zur Kontrolle vom 22. November 2024 unterzeichnete A._____ nicht und reichte am 27. November 2024 eine Stellungnahme ein.

3.

Am 6. Dezember 2024 verfügte der VeD (Hervorhebungen im Original):

I.

A._____ hat **ab sofort** die maximalen Besatzdichten gemäss Anhänge 1–3 TSchV in sämtlichen Abteilen und Buchten strikte einzuhalten.

II.

Die Liegeflächen der Tiere sind **ab sofort** stets sauber und trocken zu halten.

III.

Sämtliche Tiere der Rindergattung sind **ab sofort** sauber zu halten.

IV.

Die Kosten dieser Verfügung von Fr. 230.00 werden A._____ auferlegt. Der Betrag ist mit beiliegendem Einzahlungsschein innert 30 Tagen zu begleichen.

V.

Vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlungen gegen diese Verfügung werden gestützt auf Art. 28 Abs. 3 des eidgenössischen Tierschutzgesetzes (TSchG, SR 455, Busse bis 20'000 Franken) und Art. 47 des eidgenössischen Tierseuchengesetzes (TSG, SR 916.40) sowie auf Art. 292

des eidgenössischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) mit Busse bestraft.

B.

1.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 8. Januar 2025 Beschwerde beim Departement Gesundheit und Soziales (DGS), mit folgenden Anträgen:

1.

In Gutheissung der Beschwerde sei die Verfügung des Amts für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, vom 6. Dezember 2024 vollumfänglich und ersatzlos aufzuheben.

2.

Eventualiter sei die Verfügung des Amts für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, vom 6. Dezember 2024 in Gutheissung der Beschwerde vollumfänglich aufzuheben und im Sinne der Erwägungen an das Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, zurückzuweisen.

3.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zu Lasten des Amts für Verbraucherschutz, Veterinärdienst.

2.

Das DGS, Generalsekretariat, entschied am 2. Juni 2025:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Der Beschwerdeführer hat die Kosten des Verfahrens von Fr. 1'000.– zu bezahlen.

3.

Ersatz für Parteikosten wird nicht zugesprochen.

C.

1.

Gegen den Entscheid des DGS, Generalsekretariat, erhob A._____ am 27. Juni 2025 Beschwerde beim Verwaltungsgericht, mit den Anträgen:

1.

In Gutheissung der Beschwerde sei die Nichtigkeit der Verfügung des Departements Gesundheit und Soziales, Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, vom 6. Dezember 2024 festzustellen.

2.

Eventualiter seien in Gutheissung der Beschwerde der Entscheid des Departements Gesundheit und Soziales, Generalsekretariat, Rechtsdienst, vom 2. Juni 2025 sowie die Verfügung des Departements Gesundheit und Soziales, Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, vom 6. Dezember 2024 ersatzlos aufzuheben.

3.
Subeventualiter sei der Entscheid der Vorinstanz vom 2. Juni 2025 aufzuheben und das Verfahren mit verbindlichen Weisungen an diese zurückzuweisen.

4.
Sub-sub-eventualiter sei festzustellen, dass der Veterinärdienst anlässlich der Kontrollen auf dem Betrieb des Beschwerdeführers vom 22. Juni 2022, 6. März 2024 und dem 22. November 2024 keine Mängel festgestellt hat.

5.
Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MwSt.) zu Lasten des Staates.

2.
Das DGS, Generalsekretariat, beantragte mit Beschwerdeantwort vom 10. September 2025 die kostenfällige Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

3.
In der Replik vom 16. Oktober 2025 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Das DGS, Generalsekretariat, verzichtete mit Eingabe vom 22. Oktober 2025 auf die Erstattung einer Duplik.

4.
Mit instruktionsrichterlicher Verfügung vom 19. Dezember 2025 wurden die Parteien über die Zusammensetzung des Spruchkörpers orientiert.

5.
Das Verwaltungsgericht hat den Fall auf dem Zirkularweg entschieden (vgl. § 7 Abs. 1 und 2 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 6. Dezember 2011 [GOG; SAR 155.200]).

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.
1.
Gemäss § 3 Abs. 2 der Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung vom 7. Juni 1982 (SAR 393.111) vollzieht der kantonale Veterinärdienst die Tierschutzgesetzgebung. Beschwerden gegen dessen Entscheide beurteilt das DGS (vgl. § 50 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200] i.V.m. § 12 lit. e der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats vom 10. April 2013 [Delegationsverordnung, DelV; SAR 153.113]). Der verwaltungsintern letztinstanzliche Beschwerdeentscheid des DGS unterliegt

der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vgl. § 54 Abs. 1 VRPG). Somit ist das Verwaltungsgericht zur Beurteilung vorliegender Beschwerde zuständig.

2.

Im angefochtenen Entscheid ist die Vorinstanz auf die Beschwerde gegen die Verfügung des DGS, Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, vom 6. Dezember 2024 nicht eingetreten. Soweit der Beschwerdeführer mit der vorliegenden Beschwerde ans Verwaltungsgericht die Aufhebung dieses vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids beantragt (Anträge 2 und 3), darf das Verwaltungsgericht lediglich überprüfen, ob die Vorinstanz den Nichteintretensentscheid zu Recht gefällt hat. Eine materielle Überprüfung der Rechtmässigkeit der Anordnungen in der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 vor Verwaltungsgericht scheidet daher (einstweilen) aus und auf die vorliegende Beschwerde ist insoweit nicht einzutreten (vgl. Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2003, S. 441, Erw. I/3; Entscheide des Verwaltungsgerichts WBE.2023.29 vom 19. April 2023, Erw. I/2.3 mit weiteren Hinweisen, und WBE.2022.385 vom 13. Oktober 2022, Erw. I/2.1.2). Das betrifft vorliegend sämtliche Ausführungen des Beschwerdeführers auf S. 13 ff., Ziff. 31 ff. der Beschwerde, worin der Beschwerdeführer eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung und eine falsche Rechtsanwendung in der Verfügung des VeD sowie Verfahrensfehler bei der Tierschutzkontrolle vom 22. November 2024 rügt, wobei sich die Sachverhaltsrügen zum Teil auch nicht einmal auf den der Verfügung vom 6. Dezember 2024 zugrunde liegenden, bei der Nachkontrolle vom 22. November 2024 festgestellten Sachverhalt beziehen und insofern für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der Verfügung vom 6. Dezember 2024 von vornherein unerheblich wären.

Eine materielle Überprüfung durch das Verwaltungsgericht wäre im gegenwärtigen Prozessstadium selbst dann nicht möglich, wenn die Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 an einem schwerwiegenden (inhaltlichen oder formellen) Mangel und dadurch an einem Nichtigkeitsgrund leiden würde. Zur Beachtung einer allfälligen Nichtigkeit der Anordnungen des VeD wäre das Verwaltungsgericht nur gehalten, wenn der Beschwerdeführer entgegen den Erwägungen im vorinstanzlichen Entscheid ein schutzwürdiges Interesse an der materiellen Beurteilung der Rechtmässigkeit dieser Anordnungen hätte (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1C_561/2021 vom 15. August 2023, Erw. 2.4.1). Gegebenenfalls müsste dann aber der vorinstanzliche Entscheid aufgehoben und die Sache diesbezüglich zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen werden, samt Prüfung von allfälligen Nichtigkeitsgründen. Dementsprechend ist auf Antrag 1 der vorliegenden Beschwerde, wonach die Nichtigkeit der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 festzustellen sei, ebenfalls nicht einzutreten.

3.

Ferner ist auf das Feststellungsbegehren in Antrag 4 (Subsubeventualiter-Antrag) der vorliegenden Beschwerde nicht einzutreten. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann das Bestehen oder Nichtbestehen eines Sachverhalts als solches nicht Gegenstand einer Feststellungsverfügung bilden (BGE 135 II 60, Erw. 3.3.2). Zulässig ist eine sich auf Tatsachen beziehende Feststellungsverfügung höchstens dann, wenn an deren Vorhanden- oder Nichtvorhandensein Rechtsfolgen geknüpft sind (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1421/2015 vom 23. September 2015, Erw. 2.2.4). Im vorliegenden Fall wurden zwar an die bei der Tierschutzkontrolle vom 22. November 2024 festgestellten Mängel Rechtsfolgen geknüpft, indem der Beschwerdeführer vom VeD mit Verfügung vom 6. Dezember 2024 zu bestimmten, unter Strafandrohungen für den Widerhandlungsfall stehenden Verhaltensweisen in Bezug auf seine Tiere (der Rindergattung) verpflichtet und ihm die Kosten der Tierschutzkontrolle auferlegt wurden. Allerdings ist gegen derartige Verpflichtungen samt Kostenaufgabe und Strafandrohung grundsätzlich ein Gestaltungsbegehren (auf deren Aufhebung oder Abänderung) möglich, so dass kein Raum für ein bloss subsidiär zulässiges Feststellungsbegehren bleibt (zur Subsidiarität von Feststellungsbegehren vgl. statt vieler BGE 149 II 147, Erw. 3.3.3.3; 148 I 160, Erw. 1.6; 141 II 113, Erw. 1.7; Urteile des Bundesgerichts 9C_154/2023 vom 3. Januar 2024, Erw. 1.1, 2C_69/2021 vom 17. Dezember 2021, Erw. 1.2 [nicht publiziert in BGE 148 II 218], und 2C_500/2017 vom 6. Juni 2017, Erw. 2.1). Das allfällige Fehlen eines schutzwürdigen Interesses an der Aufhebung oder Abänderung von Verpflichtungen, die nicht über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen (vgl. dazu Erw. II/3 hinten), vermag dabei auch kein Interesse an der Feststellung zu begründen, dass Mängel, die keine konkreten Sanktionen nach sich ziehen, sondern bloss zur Appellation an gesetzliche Pflichten veranlassen, bestehen oder nicht bestehen (siehe dazu auch schon den Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2022.414 vom 24. Mai 2023, Erw. I/5.3).

4.

Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben (einstweilen) zu keinen Bemerkungen Anlass. Die vorliegende Beschwerde ist nach dem oben Ausgeführten insoweit zulässig, als damit die Fehlerhaftigkeit des vorinstanzlichen Nichteintretensentscheids mit hinreichender Begründung gerügt wird.

5.

Mit der Beschwerde ans Verwaltungsgericht können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 55 Abs. 1 VRPG). Eine Ermessenskontrolle ist hingegen ausgeschlossen (Umkehrschluss aus § 55 Abs. 3 VRPG).

II.

1.

1.1.

Die Vorinstanz begründete ihren Nichteintretensentscheid auf die vorinstanzliche Beschwerde gegen die Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 wie folgt:

1.2.

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts seien Entscheide insoweit nicht anfechtbar, als sie nur auf gesetzliche Bestimmungen hinweisen bzw. bloss zu deren Beachtung anhalten (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2022.414 vom 24. Mai 2023, Erw. 3 [recte: 5, insb. 5.3]). Das betreffe im vorliegenden Fall vorab die Anordnung in Dispositiv-Ziffer I. der angefochtenen Verfügung, die für die maximale Besatzdichten auf die Anhänge 1–3 der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 (TSchV; SR 455.1) verweist. Obwohl im übrigen Dispositiv nicht ausdrücklich auf rechtliche Bestimmungen verwiesen werde, sei dies auch mit Bezug auf die weiteren Anordnungen der Fall. Die Anweisung in Ziff. II, die Liegeflächen stets sauber und trocken zu halten, gehe nicht über Art. 34 Abs. 1 TSchV hinaus, wonach befestigte Böden gleitsicher und ausreichend sauber sowie im Liegebereich ausreichend trocken sein müssten. Mit dem VeD könne zusätzlich auf Art. 39 TSchV verwiesen werden. Mit Bezug auf Ziff. III., die den Beschwerdeführer verpflichte, sämtliche Rinder ab sofort sauber zu halten, führe der VeD in der Begründung zutreffend Art. 2 Abs. 2 der Verordnung des WBF (Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung) über die Hygiene bei der Primärproduktion vom 23. November 2005 (VHyPrP; SR 916.020.1) sowie Art. 3 lit. a der Verordnung des EDI (Eidgenössisches Departement des Innern) über die Hygiene bei der Milchproduktion vom 23. November 2005 (VHyMP) an. Somit seien die Dispositiv-Ziffern I. bis III. mangels einer über das Gesetz hinausgehenden Verpflichtung nicht anfechtbar (angefochtener Entscheid, Erw. 1d).

1.3.

Auf die Beschwerde gegen die Dispositiv-Ziffern IV. und V. der Verfügung sei hingegen mangels ausreichender Begründung im Sinne von § 43 Abs. 2 VRPG nicht einzutreten. Der blosser Hinweis auf ein diesbezügliches Rechtsschutzinteresse an der Aufhebung genüge bei einem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer nicht und sei zudem – erst in der Replik – zu spät erfolgt. Allerdings sei der VeD darauf hinzuweisen, dass amtliche Verfügungen nur dann mit einer Strafandrohung nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) verbunden werden dürften, wenn nicht – wie im vorliegenden Fall mit Art. 28 Abs. 3 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) und Art. 47 des Tierseuchengesetzes vom 1. Juli 1966 (TSG; SR 916.40) – speziellere Normen bestünden, welche die Zuwiderhandlung gegen amt-

liche Verfügungen unter Strafe stellen (angefochtener Entscheid, Erw. 1e und f).

1.4.

Vor diesem Hintergrund erübrige sich eine Überprüfung des der Verfügung des VeD zugrundeliegenden Sachverhalts und es könne daher auch auf die beantragte Zeugenbefragung verzichtet werden (angefochtener Entscheid, Erw. 1g).

2.

Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz in Bezug auf ihren Nichteintretensentscheid Widersprüchlichkeit vor (Beschwerde, S. 6 Ziff. 10). Der Kontrollbericht vom 22. November 2024 sei mit dem Hinweis versehen gewesen, dass für den Fall der Bestreitung des Kontrollergebnisses eine anfechtbare Verfügung verlangt werden könne. Nun stelle sich die Vorinstanz mit dem VeD (in dessen Beschwerdeantwort vom 26. Februar 2025) auf den Standpunkt, dass es sich bei der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 gar nicht um eine anfechtbare Verfügung handle, was nicht haltbar und krass treuwidrig sei (Beschwerde, S. 6 Ziff. 11, S. 10 Ziff. 22, S. 12 Ziff. 28 und S. 28 Ziff. 54). Diese Haltung stelle zudem eine Rechtsverweigerung dar, weil eine beschwerdefähige Verfügung vom Beschwerdeführer verlangt und vom VeD geschuldet gewesen sei (Replik, S. 10 Ziff. 17). Ebenso unhaltbar sei die Auffassung, der VeD könne eine fehlerhafte Sachverhaltsfeststellung durch die Anordnung der Befolgung von generell-abstrakten Rechtsnormen einer behördlichen bzw. gerichtlichen Überprüfung durch die Rechtsmittelinstanzen entziehen. Eine solche Vorgehensweise beraube den Beschwerdeführer seiner Verfahrensrechte und stelle einen Verstoß gegen die Rechtsweggarantie (Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]), den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 1 BV und § 22 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [Kantonsverfassung, KV; SAR 110.000]), das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV und § 2 Abs. 1 VRPG) und das Gebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV und § 4 VRPG) dar (Beschwerde, S. 7 Ziff. 13).

Er (der Beschwerdeführer) habe ein Interesse an der Überprüfung des unrichtig festgestellten Sachverhalts, weil dieser präjudizielle Folgen für die Beurteilung von künftigen Direktzahlungsansprüchen habe und für jene Behörde (Direktzahlungsbehörde) verbindlich sei (Beschwerde, S. 7 Ziff. 14 und S. 11 Ziff. 25). Zudem zögen festgestellte Mängel Nachkontrollen nach sich (Beschwerde, S. 7 Ziff. 15 f.). Gerade unangemeldete Nachkontrollen stellten eine grosse organisatorische Herausforderung und Belastung für einen Tierhalter dar, vor allem wenn er die verfassungsrechtlich gewährleisteten Teilnahmerechte wahrnehmen wolle und der VeD nicht bereit sei, die Kontrolle zu verschieben (Beschwerde, S. 7 f. Ziff. 16 und S. 11 f. Ziff. 26). Es sei sodann notorisch, dass eine negative Sachverhaltsdarstel-

lung einen gewissen Ankereffekt hervorrufen könne und eine unvoreingenommene Beurteilung der Direktzahlungen erheblich erschwere, wenngleich die Direktzahlungsbehörde formell nicht an die Sachverhaltsfeststellung des VeD gebunden sei. Wenn es um den Tierschutz gehe, sei nicht die Direktzahlungsbehörde, sondern der VeD Fachstelle. Davon weiche die Direktzahlungsbehörde nicht ohne weiteres ab (Beschwerde, S. 11 Ziff. 25). Abgesehen davon seien ihm mit der Verfügung des VeD Kosten der Tierschutzkontrolle auferlegt worden, an deren Aufhebung er ein ausgewiesenes Interesse habe. Ohne die falsch festgestellten Mängel hätten ihm keine Kosten auferlegt werden dürfen (Beschwerde, S. 13 Ziff. 29).

Von einer Verfügung könne nur gesprochen werden, wenn diese auf Rechtswirkungen ausgerichtet sei (Beschwerde, S. 8 Ziff. 17). Folgerichtig hätte die Vorinstanz – wenn überhaupt – zum Schluss kommen müssen, dass die Verfügung vom 6. Dezember 2024 nicht auf Rechtswirkungen ausgerichtet sei und es sich somit gar nicht um eine Verfügung handeln könne. Entsprechend hätte die Vorinstanz die Nichtigkeit dieser Verfügung feststellen müssen (Beschwerde, S. 8 Ziff. 18). Des Weiteren hätte die Vorinstanz die Nichtigkeit von Dispositiv-Ziffer IV von Amtes wegen feststellen müssen. Ohne Verfügung gebe es auch keine Grundlage für die Erhebung von (Kontroll-)Kosten (Beschwerde, S. 8 Ziff. 19). Dasselbe gelte für die Strafandrohung in Dispositiv-Ziffer V, da keine Verfügung vorliege, welcher der Beschwerdeführer hätte zuwiderhandeln können (Beschwerde, S. 8 f. Ziff. 20).

Die Vorinstanz hätte somit entweder die Nichtigkeit der streitgegenständlichen Verfügung mangels individuell-konkreter Anordnungen feststellen oder, falls diese dennoch Verfügungscharakter hätten, auf die Beschwerde eintreten müssen. Enthalte aber die Verfügung keine anfechtbaren Anordnungen, so seien gemäss Hinweis im Kontrollbericht vom 22. November 2024 auch keine Mängel (verbindlich) festgestellt worden (Beschwerde, S. 9 Ziff. 21, S. 10 Ziff. 22 und S. 28 Ziff. 54).

3.

3.1.

Dem Beschwerdeführer ist vorab darin beizupflichten, dass den Dispositiv-Ziffern I bis III der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 kein Verfügungscharakter im Sinne des VRPG zukommen würde, falls damit lediglich auf gesetzliche Verpflichtungen hingewiesen würde, was nachfolgend noch zu prüfen sein wird (siehe dazu Erw. 3.3 hinten).

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung ist die Verfügung ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (BGE 141 II 233, Erw. 3.1; 139 V 72, Erw. 2.2.1; 135 II 38, Erw. 4.3; 131 II 13, Erw. 2.2; Ur-

teile des Bundesgerichts 2C_121/2023 vom 21. Januar 2025, Erw. 2.2.1, und 9C_575/2022 vom 5. Juli 2023, Erw. 4.2.1; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5666/2024 vom 11. Juli 2025, Erw. 1.3.2, A-1972/2021 vom 18. Januar 2023, Erw. 6.2.1, B-198/2014 vom 5. November 2014, Erw. 2.3.1, A-6037/2011 vom 15. Mai 2012, Erw. 5.3.2.1, und A-5646/2009 vom 18. Mai 2010, Erw. 3.1; AGVE 2010, S. 235; 2006, S. 85; 1981, S. 209 f.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage 2020, Rz. 855 ff.; PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2022, Rz. 653 ff.; MARTIN BERTSCHI/KASPAR PLÜSS, in: ALAIN GRIFFEL [HRSG.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Auflage 2014, Vorbemerkungen zu den §§ 4–31 N 19 ff.; MARKUS MÜLLER, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Auflage 2019, N. 28 ff. zu Art. 5; MICHAEL MERKER, Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [vom 9. Juli 1968], Kommentar zu den §§ 38–72 [a]VRPG, Diss. Zürich 1998, N. 4 zu § 38). Diese Umschreibung entspricht der Legaldefinition in Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021), die nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts mit dem kantonalrechtlichen Verfügungsbegriff übereinstimmt (AGVE 2010, S. 235; 1978, S. 300; 1972, S. 339; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2014.143 vom 19. März 2015, Erw. II/2.2; MERKER, a.a.O., N. 3 zu § 39).

Ein zentrales Begriffselement der Verfügung bildet demnach, dass sie auf die Erzeugung von Rechtswirkungen (im Einzelfall) ausgerichtet ist. Mit der Verfügung werden in einem konkreten Fall Rechte und Pflichten eines bestimmten Privaten begründet, geändert oder aufgehoben, oder es werden bestehende Rechte und Pflichten autoritativ festgestellt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 866; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 666 ff.). Damit eine zwingend Rechtswirkungen erzeugende Verfügung vorliegt, ist entscheidend, dass das Handlungsziel der Behörden die Regelung, das heisst die bewusste, ausdrückliche und verbindliche Gestaltung der Rechtsstellung des Betroffenen sein muss (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5666/2024 vom 11. Juli 2025, Erw. 1.3.2; FELIX UHLMANN/MATTHIAS KRADOLFER, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Auflage 2023, N. 100 zu Art. 5), und dass es zur Erreichung dieses Handlungsziels tatsächlich eines Rechtsaktes bedarf (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1972/2021 vom 18. Januar 2023, Erw. 6.2.1, und A-3146/2018 vom 24. Januar 2019, Erw. 2.1.3 mit weiteren Hinweisen). Daran fehlt es regelmässig, wenn der Adressat eines behördlichen Schreibens lediglich über die Sach- und Rechtslage orientiert wird (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5666/2024 vom 11. Juli 2025, Erw. 1.3.3). Blossen staatlichen Informationsaktivitäten geht der Verfügungscharakter ab (MÜLLER, a.a.O., N. 94 zu Art. 5). Werden Rechte und Pflichten bereits ex

lege geregelt, besteht für eine individuell-konkrete Regelung bzw. eine Verfügung (im Sinne von Art. 5 VwVG) kein Raum mehr (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-6133/2024 vom 10. Juni 2025, Erw. 3.1). Hingegen ist eine Verwarnung oder die Androhung einer Rechtsfolge als Verfügung zu erfassen, wenn damit die Vorstufe zu einer möglichen schärferen Massnahme erreicht ist und sich die aktuelle Rechtsstellung des Betroffenen dadurch verschlechtert (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 668).

Dass rein informativen Hinweisen auf die gesetzliche Lage mangels Rechtswirkungen kein Verfügungscharakter innewohnt, bedeutet allerdings nicht, dass sie deswegen nichtig wären, wie der Beschwerdeführer fälschlicherweise annimmt. Vielmehr handelt es sich dabei um "Nicht-Verfügungen", wohingegen nichtige Verfügungen sehr wohl Verfügungscharakter haben, aber an einem schwerwiegenden (formellen oder inhaltlichen) Mangel leiden. Ein fehlender Verfügungscharakter hat aber auch zur Folge, dass die Nichtbefolgung von entsprechenden Hinweisen, Belehrungen, Ankündigungen etc. nicht unter die Strafandrohung von Art. 292 StGB oder Art. 28 Abs. 3 TSchG gestellt werden darf, weil gemäss diesen Strafnormen nur der Verstoss gegen amtliche Verfügungen strafbar ist. Auch wenn der Verfügungsbegriff gemäss Art. 292 StGB nicht vollkommen identisch ist mit demjenigen nach Art. 5 VwVG, erfasst er jedenfalls nur individuell-konkrete, hoheitliche, einseitige und verbindliche Verhaltensanweisungen (vgl. CHRISTOF RIEDO/BARBARA BONER, in: Basler Kommentar Strafrecht, 4. Auflage 2019, N. 61 ff. zu Art. 292). Bloss informative Hinweise auf die gesetzliche Lage, die darüber hinaus keine Rechtswirkungen im Einzelfall erzeugen, fallen deshalb auch nicht unter den Verfügungsbegriff von Art. 292 StGB. Analoges muss erst recht für Nebenstrafbestimmungen in verwaltungsrechtlichen Erlassen wie diejenige in Art. 28 Abs. 3 TSchG gelten, die Art. 292 StGB als speziellere Normen vorgehen und die Strafandrohung nach Art. 292 StGB insofern rechtswidrig und unwirksam machen (vgl. RIEDO/BONER, a.a.O., N. 21 zu Art. 292). Unzulässig und daher unwirksam ist aber dem Gesagten zufolge auch die Strafandrohung als solche, sofern damit der Verstoss gegen rein informative Hinweise auf gesetzliche Pflichten ohne Verfügungscharakter unter Strafe gestellt werden.

3.2.

Daraus ergibt sich wiederum, dass Anordnungen, die einzig gesetzliche Verpflichtungen wiederholen, die Rechtsstellung der betroffenen Person nicht zu beeinflussen vermögen, selbst wenn sie fälschlicherweise und dadurch unwirksam unter Strafandrohung gestellt werden und an einen fehlerhaft festgestellten Sachverhalt anknüpfen. Der fehlerhaft festgestellte Sachverhalt stellt in einer solchen Konstellation keine (zusätzliche) Belastung für die betroffene Person dar, die sich ohnehin an die gesetzlichen Verpflichtungen halten muss.

Gegen zu Unrecht auferlegte Kosten (der Tierschutzkontrolle) kann sich die betroffene Person mit einer Kostenbeschwerde zur Wehr setzen und dabei geltend machen, es seien bei einer Tierschutzkontrolle zu Unrecht Mängel in der Tierhaltung festgestellt worden (wohingegen der fehlende Verfügungscharakter der übrigen Anordnungen bzw. der Verhaltensanweisungen nicht gegen die Erhebung von Kontrollkosten spricht, weil die Berechtigung dazu an die bei einer Kontrolle festgestellten Mängel anknüpft; vgl. Art. 41 Abs. 2 lit. b TSchG). Durch eine Richtigstellung des Sachverhalts im Rahmen einer Kostenbeschwerde liessen sich auch allfällige ungerechtfertigte, an fehlerhaft festgestellte Mängel anknüpfende (vermehrte) Nachkontrollen oder sonstige nachteilige Auswirkungen einer negativen Sachverhaltsdarstellung (vgl. Beschwerde, Ziff. 29) ausschliessen.

Im Rahmen eines allfälligen Verwaltungsverfahrens betreffend Kürzung von Direktzahlungen nach der Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft vom 23. Oktober 2013 (Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13) würde der Sachverhalt frei überprüft, ohne Bindung an die Feststellungen des VeD im Tierschutzkontrollverfahren, wenn auch unter Berücksichtigung der dortigen Rapporte und Beweismittel. Mit einer Rüge der falschen Sachverhaltsfeststellung wäre der Beschwerdeführer im betreffenden Verfahren nicht abgeschnitten, sondern zu hören. Anders wäre die Rechtslage nur dann, wenn die vom VeD festgestellten Mängel in einem Rechtsmittelverfahren (sei es auch nur im Rahmen einer Kostenbeschwerde) vollständig überprüft und von einer Rechtsmittelinstanz bestätigt worden wären. Der vom Beschwerdeführer beschriebene Ankereffekt mit freiwilliger Einschränkung der Überprüfungsdichte durch die Direktzahlungsbehörde ist nicht ersichtlich, geschweige denn notorisch. Daran ändert auch die in der Replik, S. 8 Ziff. 15, zitierte Passage aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2016.518 vom 25. April 2017 nichts. Spätestens im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht würde eine angeblich praktizierte und sachlich unbegründete Zurückhaltung der Direktzahlungsbehörde (Abteilung Landwirtschaft Aargau) durch unbeschene Übernahme von umstrittenen Sachverhaltsfeststellungen des VeD nicht mehr geschützt.

Einer Korrektur von bloss das Gesetz wiederholenden Verhaltensanweisungen bedarf es daher von vornherein nicht, um ungerechtfertigte Eingriffe in die Rechtsstellung abzuwehren. Unter diesen Vorzeichen ist auch nicht ersichtlich, dass ein Nichteintreten auf eine Beschwerde gegen bloss das Gesetz wiederholende Verhaltensanweisungen die vom Beschwerdeführer als verletzt gerügten Verfahrensgarantien (Art. 29 Abs. 1 und 2, 29a BV; § 22 Abs. 1 KV), das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV; § 2 Abs. 1 VRPG) oder das Gebot von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; § 4 VRPG) tangieren könnte. Auch eine Rechtsverweigerung seitens des VeD liegt nicht vor, weil kein Anspruch auf Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung (seitens des VeD) über die von diesem bei einer Tierschutzkontrolle

festgestellten Mängel der Tierhaltung besteht, soweit und solange die (umstrittenen) Feststellungen des VeD (für sich genommen) keine konkreten, über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehenden direkten Rechtsfolgen (z.B. Kostenfolgen oder in die Tierhaltung eingreifende Massnahmen wie etwa Beschlagnahmungen oder Halteverbote) zeitigen.

3.3.

Mit der für das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren zentralen Frage, ob die Dispositiv-Ziffern I bis III der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 bloss gesetzliche Verpflichtungen wiederholen, insofern keinen Verfügungscharakter aufweisen und deshalb nicht mit Beschwerde anfechtbar sind, setzt sich der Beschwerdeführer weder in der Beschwerde noch in der Replik ans Verwaltungsgericht auseinander.

Effektiv ist der Vorinstanz darin beizupflichten, dass die Dispositiv-Ziffern I bis III der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 keine Verpflichtungen beinhalten, die sich als solche nicht schon ohne weiteres aus den vom VeD und der Vorinstanz angeführten gesetzlichen Bestimmungen (Art. 34 Abs. 1, 39 und Anhänge 1–3 TSchV; Art. 2 Abs. 2 VHyPrP; Art. 3 Abs. 1 lit. a VHyMP) ergäben.

Die Vorinstanz hat somit Recht daran getan, auf die Beschwerde gegen die Dispositiv-Ziffern I bis III der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 nicht einzutreten und die Rechtmässigkeit der darin enthaltenen, lediglich gesetzliche Verpflichtungen wiederholenden Verhaltensanweisungen nicht materiell zu überprüfen.

3.4.

Hingegen verfängt die Begründung nicht, mit welcher die Vorinstanz auf die Beschwerde gegen die Kostenaufgabe in Dispositiv-Ziffer IV der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 nicht eingetreten ist. Es lässt sich dem Beschwerdeführer nicht vorwerfen, er habe seine Beschwerde diesbezüglich nicht, unzureichend im Sinne von § 43 Abs. 2 VRPG oder zu spät begründet. Wird eine Verfügung integral angefochten und werden sämtliche der betroffenen Person vorgeworfenen Mängel in der Tierhaltung bestritten, erhellt daraus ohne weiteres, dass sie im Falle des Durchdringens mit ihrem Standpunkt nicht mit den Kosten der Tierschutzkontrolle und einer daran anschliessenden Verfügung belegt werden dürfte, weil nach Art. 41 Abs. 2 lit. b TSchG nur für solche Tierschutzkontrollen eine Gebühr verlangt werden darf, die zu einer Beanstandung führen. Der Beschwerdeführer weist auch zu Recht darauf hin, dass der VeD seinen Kostenentscheid ebenso wenig begründet habe (Replik, S. 11 Ziff. 18). Es fehlte dem angefochtenen Entscheid insoweit an Erwägungen, mit denen sich der Beschwerdeführer spezifisch hätte auseinandersetzen können. Letztlich ist aber aufgrund der Eindeutigkeit der oben aufgezeigten Rechtslage auch so ohne weiteres klar, dass sich eine Kostenaufgabe nur rechtfertigt, wenn eine

Tierhaltung Mängel aufweist, weshalb die Bestreitung dieser Mängel ohne weiteres eine Begründung für die beantragte Aufhebung der Kostenaufgabe inkludiert. In diesem Punkt ist der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid demnach als rechtsfehlerhaft aufzuheben und zur materiellen Beurteilung (als Kostenbeschwerde) an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Im Rahmen von deren materiellen Beurteilung wird die Vorinstanz nicht darum herkommen, die Richtigkeit der Sachverhaltsfeststellung und Rechtsanwendung bezüglich der in der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 beanstandeten Mängel in der Tierhaltung des Beschwerdeführers wenigstens teilweise zu überprüfen. Allerdings würde dabei bereits ein einziger bei der Tierschutzkontrolle vom 22. November 2024 festgestellter und von der Vorinstanz bestätigter Mangel ausreichen, um dem Beschwerdeführer in Anwendung von Art. 41 Abs. 2 lit. b TSchG die (gesamten) Kontrollkosten aufzuerlegen, vorausgesetzt, die Kontrolle als solche war rechtmässig und verletzte keine Verfahrens- bzw. Teilnahmerechte des Beschwerdeführers, derentwegen das Kontrollergebnis als unverwertbar eingestuft werden müsste. Mit den diesbezüglichen Rügen des Beschwerdeführers wird sich also die Vorinstanz im zweiten Rechtsgang ebenfalls befassen müssen.

3.5.

Ebenso hätte die Vorinstanz auf die Beschwerde gegen die Strafandrohung in Dispositiv-Ziffer V der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 eintreten und diese Androhung aufheben müssen. Dies wird im zweiten Rechtsgang nachzuholen sein; denn es erhellt ohne weiteres, dass Zuwiderhandlungen gegen rein informative Verhaltensanweisungen ohne Verfügungscharakter, mit denen bloss gesetzliche Verpflichtungen wiederholt werden, nicht mit der Androhung einer Strafe gemäss Art. 28 Abs. 3 TSchG, Art. 47 TSG oder Art. 292 StGB (wobei eine Strafandrohung nach letzterer Bestimmung schon nach dem Dafürhalten der Vorinstanz ausscheidet) bewehrt werden dürfen (siehe dazu schon Erw. 3.1 S. 12 vorne). Die von der Vorinstanz gegebene Begründung zu ihrem Nichteintretensentscheid in diesem Punkt überzeugt im Übrigen schon deshalb nicht, weil im Falle der vom Beschwerdeführer beantragten integralen Aufhebung der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 mit allen darin getroffenen Anordnungen davon selbstredend auch die Strafandrohung in Dispositiv-Ziffer V erfasst gewesen wäre. Entsprechend brauchte die Aufhebung dieser Dispositiv-Ziffer vom Beschwerdeführer nicht eigens begründet zu werden. Ohne bestätigte Verhaltensanweisung, gegen die zuwidergehandelt werden könnte, macht eine Strafandrohung schlicht keinen Sinn. Diese hat folglich keine eigenständige Bedeutung.

4.

Zusammenfassend ist der angefochtene Entscheid in teilweiser Gutheissung der vorliegenden Beschwerde aufzuheben und die Sache zur mate-

riellen Beurteilung der Beschwerde gegen die Dispositiv-Ziffern VI und V der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 im Sinne der vorstehenden Erw. 3.4 und 3.5 an die Vorinstanz zurückzuweisen. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

III.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (sog. Unterliegerprinzip; §§ 31 Abs. 2 Satz 1 und 32 Abs. 2 VRPG).

Gegen das Nichteintreten auf seine Beschwerde durch die Vorinstanz hat sich der Beschwerdeführer zu einem erheblichen Teil erfolglos gewehrt. Keine der Anordnungen bzw. Verhaltensanweisungen des VeD (ohne Verfügungscharakter) müssen von der Vorinstanz materiell beurteilt werden, dafür aber die Kostenaufgabe in Dispositiv-Ziffer IV der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024, was zumindest eine Teilüberprüfung der vom VeD festgestellten Mängel in der Tierhaltung des Beschwerdeführers bedingt, mit derzeit noch offenem Verfahrensausgang. Ausserdem muss die Strafandrohung in Dispositiv-Ziffer V der Verfügung des VeD vom 6. Dezember 2024 aufgehoben werden. Alles in allem ist der Beschwerdeführer als zur Hälfte unterliegend/obsiegend zu betrachten.

Demzufolge hat er die Hälfte der verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten zu tragen, während die andere Hälfte zu Lasten des Kantons geht, weil die Vorinstanz weder willkürlich entschieden noch einen (schwerwiegenden) Verfahrensfehler begangen hat (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG). Anspruch auf den Ersatz seiner Parteikosten für die anwaltliche Vertretung vor Verwaltungsgericht hat der Beschwerdeführer aufgrund der verwaltungsgerichtlichen Verrechnungspraxis (AGVE 2012, S. 223 ff.; 2011, S. 247 ff.; 2009, S. 278 ff.) bei diesem Prozessausgang nicht.

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

1.1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird der Entscheid des Departements Gesundheit und Soziales, Generalsekretariat, vom 2. Juni 2025 aufgehoben und die Sache zur materiellen Beurteilung der Beschwerde gegen Dispositiv-Ziffer IV und V der Verfügung des Veterinärdienstes vom 6. Dezember 2024 im Sinne der Erw. II/3.4 und 3.5 an die Vorinstanz zurückgewiesen.

1.2.

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 1'600.00, sind zur Hälfte mit Fr. 800.00 vom Beschwerdeführer zu bezahlen. Die restlichen Kosten gehen zu Lasten des Kantons.

3.

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:
den Beschwerdeführer (Vertreter)
das DGS, Generalsekretariat

Mitteilung an:
das Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst
den Regierungsrat

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Zwischenentscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantona-lem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden, wenn er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken könnte (Art. 93 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]) oder wenn sie bei Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Die Beschwerdefrist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar.

Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 42 BGG).

Aarau, 9. März 2026

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

1. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin:

Schircks

Ruchti