

WBE.2025.202 / JL / jb

Art. 61

Urteil vom 24. März 2026

Besetzung Verwaltungsrichterin Schircks, Vorsitz
Verwaltungsrichterin Bärtschi
Verwaltungsrichter Dommann
Gerichtsschreiberin Lang

Beschwerde- **A. _____**
führerin vertreten durch lic. iur. Stephanie Trüb, Advokatin, Haus zum
Thurgauerhof, Lindenstrasse 2, Postfach, 4410 Liestal

gegen

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

Gegenstand Beschwerdeverfahren betreffend Tierschutz

Entscheid des Departements Gesundheit und Soziales
vom 31. März 2025

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

Anlässlich eines Vorfalls vom 28. Februar 2024 wurde der Spanische Mastiff "B._____" im Garten von A._____ von anderen Hunden ihres Rudels angegriffen und erlitt dabei tödliche Bissverletzungen. Gemäss der zentralen Hundedatenbank AMICUS waren zu jenem Zeitpunkt 15 Hunde auf A._____ registriert (act. 109). Zudem hielt sie seit 2021 einen weiteren, nicht in AMICUS registrierten und nicht bewilligten Listenhund (Rottweiler "C._____"; act. 93). Zwei der Hunde, die in den tödlichen Bissvorfall involviert waren (Rottweiler "C._____" und Husky "D._____"), wurden auf Veranlassung von A._____ direkt nach dem erwähnten Vorfall euthanasiert (act. 65, 92 f.).

Auch in der Vergangenheit kam es laut Angaben des Kantonalen Veterinärdienstes (VeD) zu diversen Vorkommnissen im Zusammenhang mit der Hundehaltung von A._____ (Bissvorfälle im Zusammenhang mit gleichzeitigem Ausführen mehrerer unangeleiteter Hunde, Meldungen betreffend Lärmbelästigungen, Entweichen von Hunden aus dem Garten).

2.

Der VeD erliess am 18. März 2024, nachdem er am 29. Februar 2024 entsprechende vorsorgliche Massnahmen getroffen hatte (act. 96 ff.), die folgende Verfügung (act. 52 ff.):

I.

A._____ darf ab sofort nur noch maximal zwei Hunde halten oder betreuen, wobei es sich bei diesen Hunden nicht um Listenhunde, oder um am Vorfall vom 28. Februar 2024 beteiligte Hunde handeln darf.

II.

A._____ wird die Halteberechtigung [...] für den Rottweiler "H._____" (Chip [...]) sofort entzogen.

III.

Alle Hunde, welche Ziffer I. ausschliesst, sind innert Frist von 28 Tagen ab Erhalt dieser Verfügung unter Angabe der Personalien des neuen Halters oder der neuen Halterin abzugeben. Der Hund "H._____" darf nur an eine geeignete Person oder an ein Tierheim mit kantonaler Bewilligung zur Aufnahme von Verzichtstieren abgegeben werden.

IV.

A._____ wird verpflichtet, sicherzustellen, dass die Hunde – solange sie noch vor Ort sind – permanent beaufsichtigt werden oder einzeln separiert bzw. jedem Hund einen Maulkorb angezogen wird.

V.
[Kosten]

VI.
Einer Beschwerde gegen die Massnahmen gemäss Ziffer I. bis IV. wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

VII.
[Strafbestimmungen]

VIII.
[Zustellung]

B.

1.

Gegen die Verfügung des VeD liess A. _____ mit Eingabe vom 10. April 2024 Beschwerde beim Departement Gesundheit und Soziales (DGS), Generalsekretariat, erheben und folgende Anträge stellen (act. 15 ff.):

1.
Es sei die Verfügung vom 18. März 2024 ersatzlos aufzuheben.
2.
Eventualiter sei die Verfügung vom 18. März 2024 aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3.
Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners, eventualiter zulasten des Staates.

Zudem liess sie die folgenden Verfahrensanhträge stellen:

1.
Es sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederherzustellen.
2.
Es seien die vorinstanzlichen Akten beizuziehen.

2.

Mit Zwischenentscheid vom 7. Mai 2024 wies das DGS, Generalsekretariat, den Antrag um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab, legte fest, dass die Frist gemäss Dispositivziffer III. der angefochtenen Verfügung vom 18. März 2024 14 Tage nach Erhalt des Zwischenentscheids ablaufe, und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung (act. 386 ff.).

Die gegen diesen Zwischenentscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 6. Juni 2024 wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid WBE.2024.207 vom 30. Oktober 2024 ab. Gleichzeitig änderte es Ziffer 2 des Zwischenentscheids des DGS, Generalsekretariat, vom 7. Mai 2024 von Amtes wegen dahingehend ab, dass die in Dispositivziffer III. der an-

gefochtenen Verfügung vom 18. März 2024 festgelegte Frist am 25. November 2024 ablaufe (act. 446 ff.). Dieser Entscheid des Verwaltungsgerichts erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

3.

Am 31. März 2025 entschied das DGS, Generalsekretariat, in der Sache wie folgt:

1.

1.1

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde vom 10. April 2024 gegen die Verfügung des Amtes für Verbraucherschutz, Veterinärdienst, vom 18. März 2024 wird Dispositivziffer I. der angefochtenen Verfügung wie folgt geändert:

"A._____ darf ab sofort nur noch maximal zwei Hunde halten und betreuen, wobei es sich dabei nicht um am Vorfall vom 28. Februar 2024 beteiligte Hunde handeln darf."

1.2

Dispositivziffer II. wird aufgehoben.

1.3

Der 2. Satz der Dispositivziffer III. wird aufgehoben.

1.4

Dispositivziffer IV. [richtig: V.] wird wie folgt geändert:
[Kosten]

1.5

Im Übrigen wird die Beschwerde vom 10. April 2024 abgewiesen.

2.

Die Beschwerdeführerin hat die Kosten des Verfahrens, bestehend aus den Verfahrenskosten von Fr. 1'500.00, der Kanzleigebühr von Fr. 150.00, zusammen Fr. 1'650.00 im Umfang von 2/3, d.h. mit Fr. 1'100.00 zu tragen. Die übrigen Kosten im Umfang von 1/3 gehen zulasten der Staatskasse.

3.

Ersatz für Parteikosten wird nicht zugesprochen.

C.

1.

Mit Eingabe vom 16. Mai 2025 liess A._____ gegen den ihr am 1. April 2025 zugestellten Entscheid des DGS, Generalsekretariat, vom 31. März 2025 Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und folgende Anträge stellen:

1.

In Abänderung von Dispositiv-Ziff. 1.1 und 1.4 sowie in Aufhebung von Dispositiv-Ziff. 1.5, 2 und 3 des Entscheids der Vorinstanz vom 31. März 2025 sei die Beschwerde vom 10. April 2024 vollumfänglich gutzuheissen.

2.
Entsprechend sei die Verfügung des Veterinärdienstes des Amtes für Verbraucherschutz vom 18. März 2024 ersatzlos aufzuheben.

3.
Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.
Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Staatskasse.

2.
Am 15. August 2025 überwies das DGS, Generalsekretariat, aufforderungsgemäss die Akten, erstattete die Beschwerdeantwort und beantragte die kostenfällige Abweisung der Beschwerde.

3.
Mit Replik vom 20. November 2025 liess die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen festhalten, wobei das DGS, Generalsekretariat, am 25. November 2025 auf die Erstattung einer Duplik verzichtete.

4.
Am 23. Januar 2026 gingen die bei der Staatsanwaltschaft R._____ mit Instruktionsverfügung vom 21. Januar 2026 angeforderten Strafakten zum Vorfall vom 28. Februar 2024 beim Verwaltungsgericht ein.

5.
Mit Instruktionsverfügung vom 23. Januar 2026 wurde der Beschwerdeführerin der Strafbefehl der Staatsanwaltschaft R._____ vom 27. August 2024 zur allfälligen Stellungnahme übermittelt. Zudem wurde sie aufgefordert, ihre aktuelle Wohnadresse mitzuteilen.

6.
Am 26. Februar 2026 liess die Beschwerdeführerin eine Stellungnahme einreichen.

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

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.
1.
Gemäss § 3 der Verordnung über den Vollzug der eidgenössischen Tierschutzgesetzgebung vom 7. Juni 1982 (SAR 393.111) vollzieht der VeD die

Tierschutzgesetzgebung und gemäss § 1 Abs. 1 der Verordnung zum Hundegesetz vom 7. März 2012 (Hundeverordnung, HuV; SAR 393.411) die dem Kanton durch das Hundegesetz vom 15. März 2011 (HuG; SAR 393.400) übertragenen Aufgaben. Beschwerden gegen Entscheide des VeD 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 Abs. 1 lit. e der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats vom 10. April 2013 [Delegationsverordnung, DeIV; SAR 153.113]). Der Beschwerdeentscheid des DGS unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vgl. § 54 Abs. 1 VRPG). Folglich ist das Verwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

2.

Soweit die Beschwerdeführerin beantragt, ihre Beschwerde vom 10. April 2024 sei vollumfänglich gutzuheissen (siehe Antrag Ziff. 1) und die Verfügung des VeD vom 18. März 2024 sei ersatzlos aufzuheben (siehe Antrag Ziff. 2), übersieht sie, dass das Verwaltungsgericht aufgrund des Devolutiveffekts nicht über ihre vor dem DGS, Generalsekretariat, erhobene Beschwerde und den damit verbundenen Antrag auf Aufhebung der Verfügung des VeD vom 18. März 2024 befinden kann (vgl. BGE 136 II 539, Erw. 1.2 m.w.H.). Dementsprechend ist auf diese Anträge nicht einzutreten.

3.

3.1.

Gemäss § 43 Abs. 2 VRPG muss eine Beschwerdeschrift einen Antrag sowie eine Begründung enthalten. Auf Beschwerden, die diesen Anforderungen nicht entsprechen, ist nicht einzutreten. Die Beschwerdeführerin muss darlegen, in welchen Punkten der vorinstanzliche Entscheid abgeändert werden soll. Aus dem Beschwerdeantrag oder im Zusammenhang mit der Begründung muss hinreichend erkennbar sein, was die Beschwerdeführerin will. Dazu muss sie in der Begründung ausführen, in welchen Punkten ihrer Auffassung nach der angefochtene Entscheid Mängel aufweist (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.423 vom 6. Mai 2025, Erw. I/3.1 m.w.H.).

3.2.

Die Beschwerdeführerin beantragt, die Dispositivziffern 1.1 und 1.4 des angefochtenen Entscheids seien abzuändern. Sie legt in den betreffenden Anträgen jedoch weder dar, wie die Abänderung konkret zu erfolgen hätte, noch lässt sich ihrer Beschwerde entnehmen, aus welchen Gründen eine Änderung gefordert wird. In Bezug auf die Änderungsanträge vermag die Rechtschrift somit den formellen Anforderungen von § 43 Abs. 2 VRPG offensichtlich nicht zu genügen, weshalb darauf nicht eingetreten werden kann.

Soweit die Beschwerdeführerin den Antrag stellt, es sei Dispositivziffer 1.5 des angefochtenen Entscheids aufzuheben, ergibt sich mit Blick auf die Beschwerdebeurteilung, dass sie damit die Aufhebung des – von der Vorinstanz geschützten – partiellen Tierhalteverbots und der damit verbundenen Verpflichtung zur Abgabe der betreffenden Hunde bezweckt. Insofern ist die Beschwerdeschrift als im Sinne von § 43 Abs. 2 VRPG genügend zu beurteilen. Entsprechend kann in dieser Hinsicht auf die Beschwerde eingetreten werden.

4.

In den Akten finden sich Hinweise dafür, dass die Beschwerdeführerin von ihrem aus den Akten ersichtlichen Wohnort wegziehen wollte (act. 89; Strafakten, polizeiliche Einvernahme als beschuldigte Person vom 10. Juni 2024 [nachfolgend: Einvernahme], S. 8). Zudem wurde im vorliegenden Beschwerdeverfahren als Zustelladresse der Beschwerdeführerin eine c/o-Adresse im "Haus zum Thurgauerhof" angegeben; dort befindet sich auch die Rechtsanwaltskanzlei, bei welcher ihre Rechtsvertreterin tätig ist. Nachdem die Beschwerdeführerin aufgefordert worden war, dem Verwaltungsgericht ihre aktuelle Wohnadresse bekannt zu geben, liess sie ohne weitere Erklärungen mitteilen, die c/o-Adresse sei weiterhin gültig. Selbst wenn die Beschwerdeführerin von ihrem zuletzt bekannten Wohnort weggezogen sein sollte, besteht nach wie vor ein Rechtsschutzinteresse an der Prüfung des partiellen Hundehalteverbots, zumal ein Tierhalteverbot gestützt auf Art. 23 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) in der ganzen Schweiz gültig wäre (siehe nachfolgend Erw. II/3.3).

5.

Die übrigen Eintretensvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die form- und fristgerecht erhobene Beschwerde ist – abgesehen von den vorerwähnten Ausnahmen – einzutreten.

6.

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 55 Abs. 1 VRPG). Die Rüge der Unangemessenheit ist demgegenüber unzulässig (Umkehrschluss aus § 55 Abs. 3 VRPG).

7.

Nachdem auf die tatsächlichen Verhältnisse im Entscheidzeitpunkt abzustellen ist (vgl. BGE 136 II 165, Erw. 5.2; 135 II 369, Erw. 3.3; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2020.193 vom 29. September 2020, Erw. I/7 m.w.H.), sind grundsätzlich auch die erst nach dem angefochtenen Entscheid beigezogenen Strafakten, namentlich der rechtskräftige Strafbefehl vom 27. August 2024, zu berücksichtigen, sofern sie sich als relevant erweisen sollten.

II.

1.

Im vorinstanzlichen Verfahren erhob die Beschwerdeführerin unter anderem im Zusammenhang mit dem Entzug der Halteberechtigung für den Rottweiler "H._____" noch die Rüge, die Begründungspflicht und damit ihr rechtliches Gehör sei verletzt worden. Die Vorinstanz erachtete diese Rüge als unbegründet (angefochtener Entscheid, Erw. 2.2.2). Im vorliegenden Verfahren übt die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Kostenverlegung lediglich pauschale, bereits im vorinstanzlichen Verfahren vorgetragene Kritik am Vorgehen des VeD, ohne sich jedoch mit den Erwägungen der Vorinstanz auseinanderzusetzen. Insofern ist hier auf die Prüfung einer allenfalls vorliegenden Gehörsverletzung zu verzichten, zumal die Vorinstanz den Entzug der Halteberechtigung des Rottweilers "H._____" ohnehin aufgehoben und dies bei der Kostenverlegung entsprechend berücksichtigt hat. Der Verfahrensgegenstand beschränkt sich hier daher auf die Frage, ob das partielle Hundehalteverbot mit der damit verbundenen Verpflichtung zur Abgabe der vom Halteverbot erfassten Hunde rechtmässig ist.

2.

2.1.

Die Beschwerdeführerin führt aus, es könne entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht einfach davon ausgegangen werden, es sei aufgrund von Angaben aus der Nachbarschaft zu erheblichen Lärmbelästigungen durch Hundegebell gekommen. Dies könnten zwei ihrer damaligen Nachbarn bestätigen. Die Beschwerdeführerin habe sich mit einigen Nachbarn nicht mehr verstanden, wobei andere auf diesen Zug aufgesprungen seien, um sie loszuwerden. Zudem habe sie sich in Bezug auf den Vorfall vom 28. Februar 2024 zeitlich, örtlich und auch sonst organisiert, um die Aufsicht der Hunde zu gewährleisten. Die Hunde seien an diesem Tag getrennt gewesen und es habe keine Anzeichen von Aggression oder Dominanz gegeben. Dass die Hunde für eine kurze Zeit allein gewesen seien, sei auf die etwas verspätete Rückkehr ihres Partners zurückzuführen. Vor dem Vorfall vom 28. Februar 2024 habe es keine Bissvorfälle innerhalb des Rudels gegeben. Schliesslich seien auch die Unterstellungen, dass die Beschwerdeführerin einen Hundehandel und einen bewilligungspflichtigen Tierbetreuungsdienst betreiben würde, unhaltbar. Damit macht die Beschwerdeführerin sinngemäss eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz geltend.

2.2.

2.2.1.

In Bezug auf die durch Hundegebell verursachte Lärmbelästigung ergibt sich aus den Akten, dass am 25. April 2023 seitens zweier Familien aus der Nachbarschaft der Beschwerdeführerin und "in Vertretung der meisten

Nachbarn" eine "Tierschutzmeldung" an den VeD erfolgte. Darin äusserten die Nachbarn unter anderem, dass die Hunde der Beschwerdeführerin immer wieder über Stunden allein gelassen respektive sich selbst überlassen sowie tagsüber und auch nachts ununterbrochen während Stunden bellen würden. Je nach Wechsel innerhalb des Rudels steigere sich die Lärmbelastung zusätzlich. Dieser Zustand, der schon über ein Jahr andauere, sei bereits öfter bei der Gemeinde und Polizei gemeldet worden, was jeweils nur eine kurzzeitige Verbesserung bewirkt habe (act. 173 f.). Die betreffenden Nachbarn setzten gleichzeitig auch den Gemeinderat Q._____ über das aus ihrer Sicht störende Hundegebell in Kenntnis (act. 172). Mit Schreiben vom 23. Mai 2023 forderte der VeD die Beschwerdeführerin auf, dafür zu sorgen, dass ihre Hundehaltung nicht zu einer übermässigen Lärmbelästigung führe (act. 167 f.). Dass dennoch weiterhin Emissionen entstanden sind, ergibt sich aus einer – kurz nach der tödlichen Bissattacke erfolgten – Meldung aus der Nachbarschaft vom 13. März 2024, die im Protokoll des Gemeinderats vom 25. März 2024 behandelt wurde (act. 45).

Den Akten lässt sich somit ohne Weiteres entnehmen, dass sich ein Teil der Nachbarschaft bereits seit längerem am Hundegebell sehr störte und sich die Situation offenbar trotz Ermahnung durch den VeD nicht massgeblich verbesserte. Angesichts der Rudelgrösse von – soweit aus den teilweise unübersichtlichen Akten erkennbar – mindestens 12–16 Hunden im Zeitraum Mai 2023 und Februar 2024 (act. 109, 159–162, 169–171, 370 [zu den Erstellungsdaten der betreffenden AMICUS-Auszüge]; siehe auch vorne lit. A), der unbestrittenermassen häufig stattfindenden Wechsel innerhalb des Rudels und der damit naturgemäss einhergehenden Unruhe ist nachvollziehbar, dass störende Lärmemissionen entstanden sind, zumal die Hunde teilweise auch unbeaufsichtigt im Garten gehalten wurden (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.207 vom 30. Oktober 2024, Erw. II/2.3.2). Das sinngemässe Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Nachbarn hätten sie in Bezug auf die Lärmbelästigung zu Unrecht bei den Behörden angeschwärzt, ist mit Blick auf die mehrfachen Meldungen mehrerer Nachbarn abwegig. Es erhellt denn auch nicht, weshalb sich die Nachbarn ohne Anlass an den VeD und den Gemeinderat gewandt haben sollten. Dass andere Nachbarn gemäss Beschwerdeführerin bestätigen könnten, es sei nicht zu erheblichen Lärmbelästigungen gekommen, vermag daran nichts zu ändern. Vorliegend besteht kein Anlass für entsprechende Weiterungen, da die Akten ein ausreichend klares Bild ergeben, wonach die Hundehaltung der Beschwerdeführerin – zumindest zeitweise – erhebliche Lärmbelästigungen hervorgerufen hat.

2.2.2.

Was die Betreuungssituation der Hunde vor dem Vorfall vom 28. Februar 2024 angeht, ergibt sich aus den Akten, dass diese in der Vergangenheit teilweise während mehreren Stunden unbeaufsichtigt und in grösseren Gruppen gehalten wurden (vgl. act. 38, 45, 76, 78, 89, 94, 165, 174). Eben-

falls ist erstellt, dass Hunde bereits mehrfach entlaufen sind, wobei einer der (fremdbetreuten) Hunde sogar von einem Zug angefahren und dabei verletzt wurde (vgl. act. 38, 45, 73–75, 77, 79, 164 f., 322), und dass die Beschwerdeführerin beim Ausführen von mehreren Hunden diese teilweise nicht angeleint hat, was am 23. Dezember 2017 sowie am 23. März 2023 dazu führte, dass jeweils mindestens einer ihrer Hunde einen fremden Hund biss respektive verletzte (act. 178–199, 352 ff.). Auch dass im Vorfeld und während der Bissattacke vom 28. Februar 2024 weder die Beschwerdeführerin noch ihr damaliger Lebenspartner, der sich teilweise um die Hunde kümmerte, anwesend war, ist erstellt. Zweifellos hielt sich auch damals eine grössere Hundegruppe ("B.____", "C.____", "D.____", "E.____", "F.____" sowie einer der beiden Holländischen Schäferhunde [vermutlich "G.____", vgl. act. 66]) unbeaufsichtigt im Garten auf (siehe Videoaufnahmen, act. 110). Es trifft somit entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht zu, dass die Aufsicht über die Hunde im damaligen Zeitpunkt gewährleistet war. Als ebenfalls unzutreffend erweist sich ihre Behauptung, wonach die Hunde am besagten Tag getrennt gewesen seien, ergibt sich das Gegenteil doch gerade aus den aktenkundigen Videoaufnahmen. Daran vermag auch nichts zu ändern, dass sie im Rahmen des Strafverfahrens ein Foto eines im Haus befindlichen Trenngitters einreichte (Strafakten, Vollzugsbericht vom 21. Juli 2024, S. 1 unten; Fotomappe). Das abgebildete Trenngitter ist mangels fester Verankerung im Türrahmen insbesondere zur Abtrennung grosser Hunde offensichtlich untauglich. Ob es im Vorfeld des Ereignisses Anzeichen von Aggression oder Dominanz in der Hundegruppe gab, lässt sich nicht mehr eindeutig feststellen; dies kann an dieser Stelle jedoch mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen offengelassen werden (siehe hinten Erw. 5 ff.). In den Akten bestehen zudem Hinweise dafür, dass die Beschwerdeführerin im Jahr 2023 neben ihren eigenen (damals) 12 Hunden auch fremde Hunde betreut hat (Betreuung eines fremden Hundes gegen Entgelt, act. 164–166; Spaziergehen mit ihren eigenen Hunden und "Spazierhunden" [insgesamt 6–7 Hunde], act. 115; vgl. zur Anzahl Hunde im damaligen Zeitpunkt auch act. 93, 159–162, 169–171, 198). Gegenüber dem VeD gab sie selbst an, Spazierdienst anzubieten (act. 89), und wiederholte dies auch gegenüber der Strafverfolgungsbehörde (Strafakten, Einvernahme, S. 10 f.). Diese aktenkundigen Tatsachen werden von der Beschwerdeführerin nicht substantiiert in Frage gestellt.

2.2.3.

Dass es bereits vor dem tödlichen Bissvorfall vom 28. Februar 2024 zu weiteren Bissvorfällen gekommen ist, in welche die Hunde der Beschwerdeführerin involviert waren, wurde bereits dargelegt und ist in sachverhaltlicher Hinsicht unbestritten (siehe vorne Erw. 2.2.2). Ob auch innerhalb des Rudels weitere Bissvorfälle stattgefunden haben, lässt sich nicht mit Sicherheit feststellen, da sich in den Akten keine diesbezüglichen Berichte finden lassen. Zumindest ist aber erstellt, dass der Hund "B.____" am

24. Januar 2024, also rund einen Monat vor dem tödlichen Bissvorfall, von einem unbekanntem Hund gebissen und so schwer verletzt wurde, dass er operiert werden musste (act. 55, 59; Strafakten, Einvernahme, S. 4 und 6). Gemäss den Schilderungen der Beschwerdeführerin soll der Täterhund einer unbekanntem Joggerin gehört haben (act. 89), die den Vorfall nicht bemerkt habe. Es ist nicht auszuschliessen, dass es sich dabei um eine Schutzbehauptung der Beschwerdeführerin handelte, um sich als Hundehalterin nicht verantworten zu müssen, und Hund "B._____" im Januar 2024 tatsächlich von einem Hund aus dem eigenen Rudel angegriffen und verletzt wurde. Immerhin dürfte von einer Hundebesitzerin wohl zu erwarten sein, dass sie Strafanzeige gegen unbekannt einreicht, wenn der eigene Hund von einem fremden Hund derart schwer verletzt wird, dass er eine Operation benötigt (vgl. act. 114–148). Soweit ersichtlich hat die Beschwerdeführerin jedoch keine entsprechende Strafanzeige eingereicht. Letztlich kann aber auch diese Frage angesichts der nachfolgenden Erwägungen offengelassen werden (siehe hinten Erw. 5 ff.).

2.2.4.

Schliesslich lässt sich den Akten in Bezug auf den im Raum stehenden Vorwurf des Hundehandels respektive der Hundevermittlung in tatsächlicher Hinsicht entnehmen, dass sich bereits im Jahr 2016 gestützt auf mehrere Meldungen aus der Bevölkerung und Fotos in den sozialen Medien Hinweise dafür ergaben, dass die Beschwerdeführerin Hunde vom Ausland in die Schweiz vermittelt (act. 356–365, 367 f.). Bei einer diesbezüglichen Tierschutzkontrolle konnten mehrere Hunde angetroffen werden, wobei es sich bei einem der Hunde um einen Vermittlungshund handelte; die Beschwerdeführerin wurde mündlich auf die Bewilligungspflicht betreffend Handel mit Hunden hingewiesen (act. 355). Im Jahr 2020 stellte der VeD fest, dass in den Jahren 2019/2020 mittels TRACES (Trade Control and Expert System; Online-Zertifizierungs-Plattform der EU-Kommission zur Dokumentierung der Ein- und Ausfuhr u.a. lebender Tiere) mindestens 12 Hunde aus dem Ausland in die Schweiz importiert worden waren. Als Empfängerin war in den "Bescheinigungen für den innergemeinschaftlichen Handel" jeweils die Beschwerdeführerin vermerkt, wobei bei rund der Hälfte dieser Hunde per 8. Januar 2020 andere Personen als Halterinnen in AMICUS eingetragen waren und nur einer der Hunde auf die Beschwerdeführerin registriert war (act. 338 f., 343–351). Des Weiteren deuteten auch Einträge auf dem Facebook-Profil der Beschwerdeführerin darauf hin, dass sie Hunde aus dem Ausland in die Schweiz vermittelt (act. 336 f. [Einträge von Januar 2020, aktuellere Einträge sind nicht aktenkundig]). Am 15. Januar 2020 wurde die Beschwerdeführerin vom VeD erneut darauf aufmerksam gemacht, dass der Import von Tieren zu Vermittlungszwecken in der Schweiz als Handel gelte und dieser bewilligungspflichtig sei (act. 332). Mit E-Mail vom 29. Januar 2020 nahm die Beschwerdeführerin dazu Stellung, wobei sie geltend machte, die betreffenden TRACES-Dokumente seien fälschlicherweise auf ihren Namen ausgestellt worden (act. 324). Der Auf-

forderung des VeD, nähere Angaben zum Verein zu liefern, der stattdessen für die Importe zuständig gewesen sein soll (vgl. act. 325), kam sie in der Folge nicht nach. Ihr Einwand, wonach ihre TRACES-Nummer fälschlicherweise von einem Verein verwendet worden sein soll, blieb somit unbelegt. Die klaren Hinweise, wonach die Beschwerdeführerin zumindest an der Vermittlung von Hunden beteiligt war, bestanden entsprechend fort. Diese sich aus den Akten ergebenden Tatsachen werden von der Beschwerdeführerin im Übrigen auch nicht substantiiert bestritten.

2.2.5.

Zusammenfassend ist nicht ersichtlich, inwiefern die Vorinstanz den Sachverhalt in den von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Punkten unrichtig festgestellt haben soll. Ihre diesbezüglichen Einwände erweisen sich damit als unbegründet.

3.

3.1.

Bezüglich des partiellen Hundehalteverbots macht die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, die Voraussetzungen für ein Tierhalteverbot im Sinne von Art. 23 Abs. 1 lit. b TSchG seien nicht erfüllt. Ein Tierrudelhalteverbot sei gesetzlich nicht vorgesehen, womit für die von der Vorinstanz geforderte Fähigkeit/Eignung zur Hunderudelhaltung keine Rechtsgrundlage bestehe. Die Behauptung der Vorinstanz, wonach die Hundehaltung der Beschwerdeführerin seit jeher problematisch sei, sei nicht haltbar. Die Beschwerdeführerin sei bis zum Vorfall vom 28. Februar 2024 nie Adressatin von Verwaltungs- oder Strafmassnahmen im Bereich der Tierschutzgesetzgebung gewesen. In Bezug auf die Bissvorfälle vom Dezember 2017 und März 2023 sei nicht erstellt, dass sie ein Verschulden getroffen hätte. Die schematische und letztlich willkürliche Beschränkung auf zwei Hunde sei weder erforderlich noch zumutbar und damit – auch mit Blick auf das einschlägige Urteil des Bundesgerichts 2C_367/2019 – unverhältnismässig. So sei etwa nicht ersichtlich, weshalb die Beschwerdeführerin nicht fähig sein solle, geeignete Sicherheitsvorkehrungen für mehr als zwei Hunde zu treffen, zumal die Täterhunde eingeschläfert worden seien und von den anderen Hunden keine Gefahr ausgehe. Dieser Eingriff wiege nicht nur für die Beschwerdeführerin sehr schwer, sondern die Abgabe der Hunde sei auch mit dem Tierwohl nicht vereinbar. Unverhältnismässig sei auch, dass das Verbot nicht befristet worden sei, zumal unklar sei, ob, wann und unter welchen Voraussetzungen es aufgehoben oder gelockert werden könnte. Diese Rechtsunsicherheit sei der Beschwerdeführerin nicht zumutbar.

3.2.

Die Vorinstanz erwog im Wesentlichen, aufgrund verschiedener Umstände sei die Rudelhaltung der Beschwerdeführerin problematisch (Alleinlassen der Hunde; mehrfaches Entlaufen von Hunden in ihrer Obhut; über längere Zeit bestehende, durch Wechsel im Rudel zunehmende Lärmbelästigung).

gen durch Gebell der Hunde; Involvierung ihrer Hunde in Bissvorfälle; ständige Änderung der Rudelzusammensetzung und stetiges Anwachsen der Rudelgrösse mit entsprechender Steigerung des Gefahrenpotenzials). Das durch die Rudelhaltung entstandene Gefahrenpotenzial habe sich schliesslich im Vorfall vom 28. Februar 2024 verwirklicht. Der Beschwerdeführerin sei es nicht gelungen, die Verwirklichung dieses Risikos zum Voraus zu erkennen bzw. entsprechend dem erkannten Risiko zu handeln. Sie habe das Rudel unbeaufsichtigt gelassen und es dabei unterlassen, während ihrer Abwesenheit andere Sicherungsvorkehrungen zu treffen, um die Verwirklichung des Gefahrenpotenzials zu verhindern (Beaufsichtigung durch eine andere Person, bei fehlender Aufsicht gruppenweise getrennte Haltung der Hunde und Separierung von Hunden mit erkennbaren Schwierigkeiten bezüglich der Rudelhaltung). Die Beschwerdeführerin sei folglich nicht in der Lage, bei fehlender Beaufsichtigung des Rudels für eine angemessene Trennung der Hunde zu sorgen. Ihr müsse insgesamt die Fähigkeit zur Hunderudelhaltung abgesprochen werden. Sie sei jedoch nicht generell unfähig, Hunde zu halten; es gebe keine Hinweise, dass sie beispielsweise die artgerechte Pflege der Hunde vernachlässigen würde. Da bei der Haltung von zwei Hunden noch kein Rudel vorliege, erscheine es verhältnismässig, die Hundehaltung anzahlmässig auf zwei Hunde zu beschränken.

3.3.

Zweck des Tierschutzgesetzes ist der Schutz der Würde und des Wohlergehens der Tiere (Art. 1 TSchG). Wer mit Tieren umgeht, hat ihren Bedürfnissen in bestmöglicher Weise Rechnung zu tragen und, soweit es der Verwendungszweck zulässt, für ihr Wohlergehen zu sorgen (Art. 4 Abs. 1 TSchG). 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 (Art. 4 Abs. 2 TSchG). Wer Tiere hält oder betreut, muss sie angemessen nähren, pflegen, ihnen die für ihr Wohlergehen notwendige Beschäftigung und Bewegungsfreiheit sowie soweit nötig Unterkunft gewähren (Art. 6 Abs. 1 TSchG). Diese Vorschriften werden in Bezug auf Haushunde auf Verordnungsstufe konkretisiert (vgl. Art. 69 ff. der Tierschutzverordnung vom 23. April 2008 [TSchV; SR 455.1]).

Gemäss Art. 23 Abs. 1 TSchG kann die zuständige Behörde Tierhalteverbote aussprechen oder die Zucht von Tieren, den Handel oder die berufsmässige Beschäftigung mit Tieren auf bestimmte oder unbestimmte Zeit verbieten. Eine entsprechende Massnahme kann gegenüber Personen erfolgen, die wegen wiederholter oder schwerer Zuwiderhandlung gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes und seiner Ausführungserlasse oder gegen Verfügungen bestraft worden sind (lit. a) oder aus anderen Gründen unfähig sind, Tiere zu halten oder zu züchten (lit. b). Ein solches von einem

Kanton ausgesprochenes Verbot ist in der ganzen Schweiz gültig (Art. 23 Abs. 2 TSchG). Das Verbot der Tierhaltung als solches hat die Wahrung oder Wiederherstellung des Tierwohls zum Ziel. Anders als bei der Bestrafung kommt es nicht auf ein Verschulden des Pflichtigen an, sondern lediglich auf das Bestehen eines rechtswidrigen Zustands. Die Massnahme bezweckt nicht die Bestrafung der Tierhalterin oder des Tierhalters, sondern ist auf den Schutz und die Wiederherstellung der tierschutzrechtlich korrekten Haltebedingungen ausgerichtet (Urteil des Bundesgerichts 2C_7/2019 vom 14. Oktober 2019, Erw. 3.1.1 m.w.H.; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2021.97 vom 27. Januar 2022, Erw. II/3.3). Einem Halteverbot gehen in der Regel grobe und für die Tiere leidvolle Verstösse gegen das Tierschutzrecht voraus (Urteil des Bundesgerichts 2C_482/2024 vom 5. Dezember 2024, Erw. 3.2 m.w.H.; siehe zum Ganzen auch Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.13 vom 30. August 2024, Erw. II/7.5.1 m.w.H.).

Die Anwendung von Art. 23 Abs. 1 lit. a TSchG setzt unter anderem eine Bestrafung wegen schwerer Widerhandlung gegen die Tierschutzvorschriften voraus. Wann eine "schwere Zuwiderhandlung" vorliegt, ist im Einzelfall zu prüfen, wobei Bestrafungen aufgrund von Art. 26 TSchG (Tierquälerei) schwerer zu gewichten sind als Bestrafungen aufgrund von übrigen Widerhandlungen nach Art. 28 TSchG (vgl. NIKLAUS/KÄSER/LOTZ, Tierschutzrecht in a nutshell, 2022, S. 92). Bei der Beurteilung der Schwere des Verstosses ist auf den Grad der von den Tieren erlittenen Schmerzen oder Schäden abzustellen (RITA JEDELHAUSER, Das Tier unter dem Schutz des Rechts, 2011, S. 217; vgl. auch NIKLAUS/KÄSER/LOTZ, a.a.O., S. 92). Die subjektive Seite (Vorsatz/Fahrlässigkeit) ist dagegen nicht ausschlaggebend, sondern im Sinne der Trennung von Strafrecht und Verwaltungsrecht klar der Fokus auf dem Tier zu belassen (JEDELHAUSER, a.a.O., S. 217). Aus der Formulierung von Art. 23 Abs. 1 lit. b TSchG, der von "anderen Gründen" spricht, folgt, dass ein Tierhalter bei Erfüllen der Voraussetzungen nach lit. a als zur Tierhaltung unfähig gilt (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2020.00154 vom 22. Oktober 2020, Erw. 5.4; vgl. auch Botschaft vom 9. Dezember 2002 zur Revision des Tierschutzgesetzes, BBl 2003 680).

Unfähigkeit im Sinne von Art. 23 Abs. 1 lit. b TSchG liegt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vor, wenn die betreffende Person nicht die grundsätzlichen Verhaltensgebote und -verbote des Tierschutzgesetzes zu befolgen vermag. Ein Halteverbot kommt rechtsprechungsgemäss namentlich in Betracht, wenn aus mangelnder charakterlicher Eignung oder wegen Unzuverlässigkeit der Tierhalter die Gefahr besteht, dass die gehaltenen Tiere erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden erfahren. Auch die blossе Gefahr von Schmerzen, Leiden oder Schäden an Tieren kann bei zahlreichen oder schweren tierschutzrechtlichen Verstössen ausreichend

sein, um ein Tierhalteverbot auszusprechen (Urteil des Bundesgerichts 2C_482/2024 vom 5. Dezember 2024, Erw. 3.2 m.w.H.).

4.

Soweit die Beschwerdeführerin das Bestehen einer gesetzlichen Grundlage für die seitens des VeD getroffene Massnahme in Frage stellt, kann ihr nicht gefolgt werden, auch wenn die Vorinstanzen unzutreffenderweise den gesetzlich nicht vorgesehenen Begriff der "Rudelhaltung" verwenden. Art. 23 Abs. 1 TSchG stellt unbestrittenermassen die gesetzliche Grundlage dafür dar, einer zur Tierhaltung unfähigen Person ein *umfassendes* Tierhalteverbot aufzuerlegen (Urteil des Bundesgerichts 2C_378/2012 vom 1. November 2012, Erw. 3.5; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts 2C_440/2024 vom 20. März 2025, Erw. 5.3; JEDELHAUSER, a.a.O., S. 200 f.; GOETSCHEL/FERRARI, GAL Tierleitfaden 1.1, 2018, S. 32 f.). Von Art. 23 Abs. 1 TSchG werden zweifellos auch jene Fälle erfasst, in denen die Tierhaltung an sich nicht gänzlich verboten, sondern auf eine maximal zulässige Anzahl Tiere beschränkt bzw. reduziert wird (vgl. Urteile des Bundesgerichts 2C_122/2019 vom 6. Juni 2019, Erw. 5.3; 2C_79/2007 vom 12. Oktober 2007, Erw. 4.3, 4.5; GOETSCHEL/FERRARI, a.a.O., S. 33; JEDELHAUSER, a.a.O., S. 202). Mit Blick auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz würde denn auch nicht einleuchten, weshalb ein allgemeines und uneingeschränktes Tierhalteverbot gestützt auf Art. 23 Abs. 1 TSchG zulässig sein soll, ein auf eine bestimmte Tierart und eine bestimmte Anzahl Tiere beschränktes Tierhalteverbot hingegen nicht. Bei der Verpflichtung, nicht mehr als zwei Hunde zu halten, handelt es sich von der Sache her um nichts anderes als um eine Beschränkung bzw. Reduktion des Tierbestands auf eine bestimmte Anzahl Tiere, was sich ohne Weiteres auf Art. 23 Abs. 1 TSchG stützen lässt. Ob die Voraussetzungen für die Anordnung eines partiellen Hundehalteverbots gemäss dieser Bestimmung erfüllt sind, ist nachfolgend zu prüfen.

5.

5.1.

Das partielle Tierhalteverbot wurde seitens der Vorinstanzen auf Art. 23 Abs. 1 *lit. b* TSchG abgestützt. Art. 23 Abs. 1 *lit. a* TSchG wäre dagegen im Falle der Bestrafung der Beschwerdeführerin wegen schwerer Zuwiderhandlung gegen die Tierschutzvorschriften anwendbar. Diesfalls gälte die Beschwerdeführerin von Gesetzes wegen als zur Tierhaltung unfähig. Soweit die Beschwerdeführerin diesbezüglich in ihrer Eingabe vom 26. Februar 2026 sinngemäss vorbringt, auf Art. 23 Abs. 1 *lit. a* TSchG dürfe von vornherein nicht abgestellt werden, weil der Rechtsweg ansonsten massiv beschnitten würde, übersieht sie, dass es dem Verwaltungsgericht unbenommen ist, ein Rechtsmittel aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutzuheissen oder den Entscheid mit einer Begründung zu bestätigen oder abzuweisen, die von jener der Vorinstanz abweicht (sog. Motivsubstitution; vgl. BGE 140 II 353, Erw. 3.1 m.w.H.; Urteil des Bundesge-

richts 2C_128/2018 vom 14. März 2019, Erw. 2.1 m.w.H.; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.301 vom 14. März 2025, Erw. II/2.6.1). Wesentlich ist, dass die Behörde ihren Entscheid nicht auf ein rechtliches Argument abstützt, das für die Parteien überraschend kommt und mit dem sie objektiv gesehen nicht rechnen mussten; diesfalls wäre die Entscheidungsbegründung zunächst den Parteien zur Stellungnahme zu unterbreiten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_106/2023 vom 6. Dezember 2024, Erw. 3.2 m.w.H.). Diese Bedingungen einer zulässigen Motivsubstitution sind vorliegend erfüllt, nachdem der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur entsprechenden Stellungnahme eingeräumt worden ist.

Tierquälerei wird in Art. 26 TSchG unter Strafe gestellt. Als Tierquälerei gilt u.a. die Tötung von Tieren auf qualvolle Art (Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG). Qualvoll ist eine Tötung im Gesetzessinne, wenn dem Tier dabei Schmerzen, Leiden, Schäden oder Ängste zugefügt werden, die von einer gewissen Erheblichkeit sind. Tierquälerei im Sinne von Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG kann auch vorliegen, wenn nicht der Täter selbst, sondern sein Hund ein Tier getötet hat (BOLLIGER/RICHNER/RÜTTIMANN/STOHNER, Schweizer Tierschutzstrafrecht in Theorie und Praxis, 2. Aufl. 2019, S. 160, 165). Vorliegend wurde die Beschwerdeführerin aufgrund des Vorfalls vom 28. Februar 2024 mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft R. _____ vom 27. August 2024 unter anderem wegen (fahrlässiger) Tierquälerei durch qualvolle Tötung (Art. 26 Abs. 1 lit. b TSchG) schuldig gesprochen und zu einer unbedingten Geldstrafe von 20 Tagessätzen zu je Fr. 30.00 sowie einer Busse von Fr. 1'000.00 verurteilt. Der dem Strafbefehl zugrunde liegende Sachverhalt wurde wie folgt umschrieben:

Am 28. Februar 2024 ging die Beschuldigte mit ein paar Hunden spazieren und liess ca. sieben weitere Hunde, u.a. auch "B. _____" (Spanischer Mastiff), "C. _____" (Rottweiler), "D. _____" (Siberian Husky) und "H. _____" (Rottweiler), allein bzw. unbeaufsichtigt zu Hause. Aus unbekanntem Gründen kam es im Garten zwischen mindestens fünf Hunden zu einer Auseinandersetzung, in deren Verlauf vier Hunde, u.a. "C. _____" und "D. _____", "B. _____" attackierten und derart verbissen, dass er aufgrund der ihm zugefügten Bissverletzungen verblutete.

Dieser Sachverhalt ist unbestritten und zudem teilweise in zwei Videoaufnahmen dokumentiert (act. 110; vgl. auch act. 32 ff.). Auf den aktenkundigen Videosequenzen ist zu sehen, dass vier Hunde den völlig wehrlosen, auf dem Rücken liegenden und sich den attackierenden Hunden unterwerfenden Hund "B. _____", der vor Schmerzen jämmerlich jault, abwechselnd verbeissen. Neben Rottweiler "C. _____" und Husky "D. _____" waren auch zwei weitere Hunde direkt in die Bissattacken involviert (Terrier "E. _____" und Terrier-Mix "F. _____"; vgl. dazu auch act. 89, 93). Nach den Beobachtungen der Nachbarn dauerte der Kampf zwischen 15-20 Minuten, wobei die Schlussphase teilweise dokumentiert ist (act. 110; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.207 vom 30. Oktober 2024, Erw. II/2.3.2).

5.2.

Es steht ausser Frage, dass der Hund "B._____" auf qualvolle Art gestorben ist. Durch die Bissattacken von vier Hunden aus dem eigenen Rudel wurden ihm erhebliche Schmerzen zugefügt, wobei aus seiner im Video ersichtlichen Körperhaltung zu schliessen ist, dass er auch grosse Angst verspürt haben muss. Beim letztendlich durch Verbluten eingetretenen Tod (vgl. act. 93 sowie Fotodokumentation in den Strafakten) handelt es sich um den schwerstmöglichen Eingriff in die körperliche Unversehrtheit eines Tieres (vgl. NORA FLÜCKIGER, Tierschutzrechtliche Schranken der Tierzucht, in: Schriften zum Tier im Recht [SZTIR] 2021, S. 155). Die Würde und das Wohlergehen des Hundes "B._____" wurde dadurch in schwerster Weise missachtet (vgl. Art. 3 lit. a und b TSchG). Der Vorfall muss daher als schwerwiegend eingestuft werden, zumal es sich beim Tatbestand der Tierquälerei grundsätzlich ohne Weiteres um eine schwere Zuwiderhandlung im Sinne von Art. 23 Abs. 1 lit. a TSchG handelt (vgl. ANTOINE F. GOETSCHEL, Kommentar zum Eidgenössischen Tierschutzgesetz, 1986, N. 7 zu Art. 24 aTschG).

Daran ändert auch der Umstand nichts, wonach der Beschwerdeführerin im Strafverfahren nicht (Eventual-)Vorsatz, sondern lediglich Fahrlässigkeit vorgeworfen wurde. Als verantwortliche Hundehalterin hat sie am Tag des Ereignisses für die Dauer ihrer Abwesenheit keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen, um das Tierwohl sowie eine adäquate Aufsicht und Kontrolle sicherzustellen (vgl. Art. 5 Abs. 1 TSchV, § 5 Abs. 1 lit. a und b HuG), und damit die ihr obliegende Sorgfaltspflicht verletzt. Sie liess eine Gruppe von ca. sieben Hunden (u.a. "B._____", "C._____", "D._____", "E._____", "F._____", "G._____"; vgl. act. 66) unbeaufsichtigt im Haus respektive im Garten zurück, um mit anderen Hunden spazieren zu gehen; ihr Partner war bekanntlich abwesend. Das von ihr im Haus verwendete Gitter, welches bestimmte Hunde voneinander hätte fernhalten sollen, war nicht fest im Türrahmen verankert und lediglich einen Meter hoch (Strafakten, Einvernahme, S. 6, sowie Fotoaufnahme des Trenngitters). Es ist offensichtlich, dass dieses vor allem für die teilweise grossen Hunde der Beschwerdeführerin (u.a. Rottweiler und Husky) kein unüberwindbares Hindernis darstellte. Daher erstaunt es nicht, dass sich die im Haus respektive Garten zurückgelassene Gruppe von ca. sieben Hunden zumindest im Zeitpunkt des Vorfalls auf dem Areal frei und ungetrennt voneinander bewegen konnte. In Übereinstimmung mit der Beurteilung der Staatsanwaltschaft R._____ war es für die Beschwerdeführerin als erfahrene Hundehalterin voraussehbar, dass es in dieser Hundegruppe zu Auseinandersetzungen kommen kann. So war Hund "B._____" bereits am 24. Januar 2024 und damit rund einen Monat vor dem fatalen Ereignis von einem – unbekanntem – Hund verbissen worden. Es ist anzunehmen, dass er dadurch nicht nur körperlich angeschlagen war, sondern dass ihn die bereits erfolgte Bissattacke auch in seinem seelischen Wohlergehen geprägt hat. Aufgrund dieser vergangenen Attacke gegen Hund "B._____"

war der Beschwerdeführerin bewusst, dass er sich gegen Angriffe nicht zur Wehr setzen konnte (vgl. act. 89) und anderen Hunden bei allfälligen Übergriffen ausgeliefert war. Hund "D._____", einer der Täterhunde, hatte ebenfalls diverse gesundheitliche Probleme. Die Beschwerdeführerin wusste, dass "D._____" viel Platz benötigte und im Rudel schwierig zu halten war, weshalb sie "D._____" nach eigenen Angaben immer separiert und auch schon überlegt habe, sie abzugeben (act. 89). Gemäss Strafakten war "D._____" in der Vergangenheit zudem schon in einen Bissvorfall involviert (Strafakten, Einvernahme, S. 6). Offenbar bestand für die Beschwerdeführerin auch Anlass, Hund "E._____" von der Gruppe zu separieren (act. 89), was darauf schliessen lässt, dass dieser Hund bei fehlender Aufsicht ebenfalls nicht gruppentauglich war. Schliesslich bezeichnete die Beschwerdeführerin ihren – nicht direkt in die Bissattacke involvierten – Hund "G._____" als "anspruchsvoll" (act. 64), was ebenfalls vermuten lässt, dass dessen Verhalten nicht ganz unproblematisch war.

Es ist zwar nur schwer vorstellbar, dass sich eine Eskalation, wie sie am 28. Februar 2024 stattgefunden hat, nicht bereits vorher durch entsprechende Vorzeichen angekündigt hat. Was letztlich der Auslöser für die tödliche Bissattacke war, lässt sich jedoch nicht mehr feststellen. Die Beschwerdeführerin wusste aber um die bereits bestehenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen und die kritischen Eigenheiten ihrer Hunde. Auch war ihr bekannt, dass sich je nach Situation, beispielsweise bei Auftreten äusserer Reize in Form von Vorgängen ausserhalb der Liegenschaft (z.B. Geräusche von Fahrzeugen des Postboten oder von Schülern), die bei den Hunden zu Stress führen, eine ungünstige Gruppendynamik entwickeln konnte (Strafakten, Einvernahme, S. 5 f.). Gerade gesundheitlich geschwächte Hunde werden nicht nur eher Opfer einer Attacke durch andere Hunde, sondern sie können auch empfindlicher auf äussere Reize reagieren und ihrerseits eher zu Attacken auf andere Hunde neigen. Die Beschwerdeführerin hätte diesen Umständen Rechnung tragen und dafür sorgen müssen, dass für die gesundheitlich angeschlagenen Hunde adäquate Ausweich- und Rückzugsmöglichkeiten bestehen respektive die für die Gruppe unverträglichen Hunde in unbeaufsichtigten Phasen separiert werden (vgl. Art. 9 Abs. 2 TSchV). Hätte sie die ihr zumutbaren Massnahmen getroffen (Sicherstellen einer Aufsicht während ihrer Abwesenheit, konsequente räumliche Trennung der gesundheitlich angeschlagenen oder anderweitig auffälligen Hunde mittels tauglichen Trenngittern oder -wänden bei fehlender Aufsicht), wäre der Vorfall vermeidbar gewesen, was die Beschwerdeführerin anlässlich der polizeilichen Einvernahme denn auch bestätigte (Strafakten, Einvernahme, S. 6).

5.3.

Zusammenfassend wurde die Beschwerdeführerin wegen einer schweren Zuwiderhandlung gegen das TSchG rechtskräftig verurteilt und bestraft. Die Voraussetzungen für ein Tierhalteverbot gemäss Art. 23 Abs. 1 lit. a

TSchG sind damit erfüllt. Vor diesem Hintergrund kann offenbleiben, ob auch der Tatbestand von Art. 23 Abs. 1 lit. b TSchG zur Anwendung gelangt.

6.

6.1.

Zu prüfen ist nachfolgend, ob das Halteverbot von mehr als zwei Hunden verhältnismässig ist. Das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) verlangt, dass Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Die Massnahme hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die dem Privaten auferlegt werden; es muss mit anderen Worten eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation bestehen (vgl. BGE 148 II 392, Erw. 8.2.1; 130 II 425, Erw. 5.2 = Pra 2005 Nr. 71 S. 550; Urteil des Bundesgerichts 2C_360/2025 vom 3. Oktober 2025, Erw. 4.3 m.w.H.; Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.13 vom 30. August 2024, Erw. II/7.6.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 522 ff.).

Bei der Anordnung von Massnahmen steht der Vollzugsbehörde ein Ermessen zu, welches sie pflichtgemäss auszuüben hat (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 409). Von einem Tierhalteverbot kann Gebrauch gemacht werden, wenn fehlbare Tierhaltende nachweislich nicht willens, nicht in der Lage oder nicht einsichtig sind, die festgestellten schwerwiegenden Mängel dauerhaft zu beseitigen und keine mildere Massnahme zu einer Verbesserung in der Tierhaltung führt (vgl. NIKLAUS/KÄSER/LOTZ, a.a.O., S. 98). Als mildere Massnahmen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit kommen etwa die Verfügung einer Reduktion des Tierbestandes oder einer tierärztlichen Behandlung, Vorschriften betreffend die Pflege der Tiere oder die Anordnung von notwendigen Instandstellungsarbeiten am Gehege oder im Stall in Frage (Urteil des Bundesgerichts 2C_122/2019 vom 6. Juni 2019, Erw. 5.3). Aus Gründen der Verhältnismässigkeit kann sich auch eine Verwarnung, Mahnung oder die Androhung einer künftigen Massnahme aufdrängen (Urteil des Bundesgerichts 2C_378/2012 vom 1. November 2012, Erw. 3.4.1). Ein Tierhalteverbot muss abgesehen von schwerwiegenden Fällen zunächst angedroht und in der Regel befristet werden (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.13 vom 30. August 2024, Erw. II/7.6.1 m.w.H.). Wo sich dies aufdrängt, kann ein Halteverbot auch ohne vorherige Androhung ergehen (Urteil des Bundesgerichts 2C_79/2007 vom 12. Oktober 2007, Erw. 4.3).

6.2.

6.2.1.

Die Beschränkung auf die Haltung von höchstens zwei Hunden ist unbestrittenermassen geeignet, die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Vorschriften sicherzustellen. Darf die Beschwerdeführerin nur maximal zwei Hunde halten, kann es offensichtlich auch nicht mehr zu einer tierschutzwidrigen Situation kommen, wie sie am 28. Februar 2024 entstanden ist. Insbesondere wird die Beschwerdeführerin beide Hunde gleichzeitig ausführen können, womit eine zusätzliche Beaufsichtigung zu Hause entfällt. Selbst wenn sich beide Hunde für kurze Zeit unbeaufsichtigt in der Liegenschaft aufhalten sollten, liesse sich eine räumliche Trennung falls notwendig mit wenig Aufwand sicherstellen.

Streitig ist, ob das verhängte partielle Hundehalteverbot erforderlich ist, d.h. ob der verfolgte Zweck nicht mit gleich geeigneten, aber weniger einschneidenden Mitteln erreicht werden könnte. Wie die Vorinstanz zu Recht festhielt, mussten gegenüber der Beschwerdeführerin vor dem Vorfall vom 28. Februar 2024 zwar keine Straf- oder Verwaltungsmassnahmen angeordnet werden, dennoch war ihre Hundehaltung nicht durchwegs unproblematisch. So ergibt sich aus den Akten, dass sie ihre Hunde zuweilen während mehreren Stunden unbeaufsichtigt in grösseren Gruppen hielt. Dabei kam es während eines längeren Zeitraums zu wiederholten Lärmbelästigungen durch Hundegebell, die zumindest teilweise durch die fehlende Aufsicht bedingt waren und zudem durch häufige Wechsel im Rudel verstärkt wurden. Trotz Aufforderung des VeD am 23. Mai 2023, wonach die Beschwerdeführerin sicherzustellen habe, dass ihre Hundehaltung nicht zu einer übermässigen Lärmbelästigung führe (act. 168), setzten sich die in der Nachbarschaft als störend empfundenen Emissionen fort (vgl. act. 45). Dass die Beschwerdeführerin ihren Aufsichts- und Kontrollpflichten nicht zuverlässig nachkam, zeigt sich ausserdem nicht nur darin, dass Hunde in ihrer Obhut mehrfach entliefen, sondern auch in der Tatsache, dass es ihr mindestens zweimal nicht gelang, ihre in der Gruppe freilaufenden Hunde abzurufen und davon abzuhalten, andere Hunde zu beißen. Auch diesbezüglich musste sie seitens des VeD auf ihre Aufsichtspflichten als Hundehalterin hingewiesen werden (act. 183). Schliesslich waren es auch die nicht tierschutzkonformen Haltebedingungen der Hunde respektive die fehlende Aufsicht und Kontrolle durch die Beschwerdeführerin, die zum Vorfall vom 28. Februar 2024 führten (vgl. zum Ganzen Art. 3 lit. a und b, Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 6 Abs. 1 TSchG, Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1, Art. 9 Abs. 2 TSchV, § 5 Abs. 1 lit. a und b HuG, §§ 6 und 8 Abs. 1 HuV).

Hinzu kommt, dass es der Beschwerdeführerin auch in anderer Hinsicht nicht gelang, sich an die gesetzlichen Vorgaben der Tierschutz- und Hundegesetzgebung zu halten. Obwohl sie vom VeD am 4. Oktober 2023 über die Anforderungen für die Betreuung fremder Heimtiere und namentlich über die bestehende Bewilligungspflicht bei der gewerbsmässigen Betreu-

ung von mehr als fünf Tieren pro Tag (Art. 101 lit. a TSchV; eigene Tiere mitgerechnet bei nicht klar getrennter Haltung) aufgeklärt worden war (act. 150–157), bot sie ohne entsprechende Bewilligung offenbar weiterhin Spazierdienste für fremde Hunde an (act. 115; Strafakten, Einvernahme, S. 10 f.). Dasselbe gilt in Bezug auf den begründeten Verdacht, wonach die Beschwerdeführerin ohne Bewilligung Hunde aus dem Ausland in die Schweiz vermittelt und damit illegalen Hundehandel betrieben haben dürfte (Art. 13 Abs. 1 TSchG, Art. 103 ff. TSchV; vgl. act. 324–327, 332). Erstellt und unbestritten ist ausserdem, dass sie für den Rottweiler "C._____", den sie seit dem Jahr 2021 hielt, über keine Halteberechtigung verfügte, obwohl sie aufgrund der Haltung des Rottweilers "H._____" Kenntnis von den gesetzlichen Vorgaben hatte und wusste, dass sie vor der Anschaffung des Hundes um eine Halteberechtigung hätte ersuchen müssen (§ 10 Abs. 1 HuG, § 11 Abs. 1 lit. e HuV; act. 269–271, 318).

In der Gesamtbetrachtung fällt auf, dass die bezüglich der Hundehaltung festgestellten problematischen Vorkommnisse auf die Grösse der Hundegruppe zurückzuführen sind. Es zeigt sich, dass die Beschwerdeführerin mit der Anzahl von 16 Hunden trotz Unterstützung durch ihren damaligen Lebenspartner offensichtlich überfordert und damit unfähig war, eine so grosse Anzahl an Hunden zu halten. Insbesondere ist mit Blick auf den schweren Vorfall vom 28. Februar 2024 davon auszugehen, dass für die Hunde in dieser Gruppe, die in Bezug auf Grösse, Rasse, Alter und Gesundheitszustand sehr heterogen zusammengesetzt ist, eine erhebliche Gefahr bestand, lebensgefährlich verletzt zu werden. Die Beschwerdeführerin unterschätzte jedoch das – im Vergleich zur Haltung einer geringeren Anzahl Hunde – exponentiell grössere Gefahrenpotenzial, welches durch die Haltung einer derart grossen Hundegruppe vorhanden ist (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau, TVR 2017 Nr. 12, Erw. 3.3.2 m.w.H.; vgl. auch act. 183, 188; Strafakten, Einvernahme, S. 4, 8, 12), bei Weitem und war bei gegebener Aktenlage nicht imstande, den Bedürfnissen und dem Wohlergehen dieser heterogenen Hundegruppe gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund wäre es nicht zielführend gewesen, ein partielles Hundehalteverbot lediglich anzudrohen, sondern es war angezeigt, die Grösse der Hundegruppe direkt zu reduzieren und ein partielles Hundehalteverbot auszusprechen.

6.2.2.

Fraglich ist, ob es mit Blick auf das Tierwohl erforderlich war, den Hundbestand auf zwei Hunde zu beschränken, nachdem vier Hunde der Beschwerdeführerin mittlerweile nicht mehr leben ("B._____", "C._____", "D._____" und "I._____" [siehe dazu Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 4]). Der VeD begründete diese Begrenzung auf maximal zwei Hunde im Wesentlichen damit, dass der Beschwerdeführerin die Eignung zur Mehrhundehaltung abgesprochen werden müsse und mildere Massnahmen nicht zielführend seien. Die Vorinstanz folgte dieser Ansicht

und führte präzisierend an, die Beschwerdeführerin sei nicht in der Lage, für eine permanente Aufsicht oder andere Massnahmen wie die getrennte Haltung der Hunde zuverlässig zu sorgen. Daher erscheine es erforderlich, die Hundehaltung insoweit einzuschränken, als keine Rudelhaltung mehr vorliege, sprich die Haltung auf maximal zwei Hunde zu beschränken, da die Beschwerdeführerin unfähig sei, ein Hunderudel zu halten.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass aus dem Urteil des Bundesgerichts 2C_367/2019 vom 31. Juli 2019 entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nichts abgeleitet werden kann, was vorliegend von Relevanz wäre, zumal sich dieses gerade nicht zur Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahmen (Berechtigung zur Haltung von maximal fünf Hunden) äusserte (vgl. Erw. 3.2 des genannten Urteils). Der diesem Urteil zugrunde liegende Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich VB.2018.00630 vom 8. März 2019 befasste sich zwar ebenfalls nicht mit der Frage, inwiefern es sich bei der Beschränkung der Hundehaltung auf maximal fünf Hunde um die mildeste Massnahme handelte, doch lässt sich dem Entscheid zumindest entnehmen, dass die tierschutzrelevante Situation – wie hier – eine Folge der Überforderung der Beschwerdeführerin war und sich das teilweise Hundehalteverbot daher als notwendig erwies (vgl. Erw. 5.2 und 5.4 des Entscheids).

Vorliegend ist allerdings nicht ersichtlich, dass die Vorinstanzen mildere Massnahmen als das Halteverbot von mehr als zwei Hunden überhaupt in Betracht gezogen und geprüft hätten. Dem Entscheid des VeD lassen sich dazu keine Ausführungen entnehmen. Die Vorinstanz fokussiert ihrerseits stark auf den Begriff des "Rudels", ohne jedoch darzulegen, weshalb die Beschwerdeführerin zur "Rudelhaltung" – also offenbar zur Haltung von mehr als zwei Hunden – unfähig sein soll. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht einwendet, erscheint diese Begründung als sehr schematisch und es erschliesst sich nicht, weshalb die Grenze gerade bei zwei Hunden gezogen wurde. Weder im angefochtenen Entscheid noch in der entsprechenden Verfügung des VeD wird dargelegt, inwiefern mildere Massnahmen geprüft, aber infolge Ungeeignetheit verworfen worden wären. Es finden sich namentlich keine Feststellungen dazu, weshalb organisatorische, bauliche, verhaltensbezogene oder anderweitige überprüfbare Vorkehrungen (wie etwa konkrete Vorgaben zur Betreuung, zur Gewährleistung der Aufsicht, zur räumlichen Trennung bei fehlender Aufsicht oder zur jeweils [maximal] zulässigen Gruppenzusammensetzung) nicht ausreichen würden, um eine tierschutzkonforme Haltung von mehr als zwei Hunden sicherzustellen. Ungeklärt blieb in diesem Zusammenhang zudem, über welche zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten die Beschwerdeführerin verfügen müsste, um eine ausreichende Betreuung und Bewegung eines allenfalls grösseren Hundebestands sicherzustellen (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2C_442/2017 vom 1. Februar 2018, Erw. 3). Die Aussagen der Beschwer-

deführerin anlässlich der polizeilichen Einvernahme blieben bezüglich ihrer finanziellen Situation vage (Strafakten, Einvernahme, S. 10).

Gemäss Akten war der VeD nach dem fatalen Bissvorfall nicht vor Ort, um sich ein Bild der noch bestehenden Hundegruppe und der Haltebedingungen (Zustand der Hunde, Grösse, Ausstattung und Beschaffenheit der Liegenschaft) zu machen; jedenfalls ist keine derartige Abklärung aktenkundig. Ferner wurde die Beschwerdeführerin nicht zu ihren bezüglich der Hundehaltung interessierenden Lebensverhältnissen befragt. Die entscheidewesentlichen tatsächlichen Verhältnisse wurden somit insgesamt nicht ausreichend abgeklärt, um eine fundierte Prüfung in Betracht fallender weniger einschneidender Massnahmen zu erlauben. Vor diesem Hintergrund ist in sachverhaltlicher Hinsicht nicht erstellt, dass es sich beim konkret angeordneten partiellen Hundehalteverbot (Reduktion des Bestandes auf zwei Hunde) um die mildeste Massnahme handelt und die Behörden das ihnen zustehende Ermessen überhaupt ausgeschöpft haben.

Was die Erforderlichkeit in zeitlicher Hinsicht betrifft, ist zwar mit Blick auf den Schweregrad des tierschutzrechtlichen Verstosses und mit der damit einhergehenden Annahme der Unfähigkeit zur Tierhaltung grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass das partielle Tierhalteverbot nicht explizit befristet ausgesprochen wurde (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2021.97 vom 27. Januar 2022, Erw. II/5.2.2). Eine Dauerverfügung kann bei Änderung der tatsächlichen Verhältnisse zudem angepasst werden, was sich auch der Verfügung des VeD vom 18. März 2024 sinngemäss entnehmen lässt (siehe dort S. 8; vgl. auch GOETSCHEL/FERRARI, a.a.O., S. 36). Die Frage, ob das partielle Hundehalteverbot explizit zu befristen gewesen wäre, kann angesichts des Verfahrensausgangs jedoch offenbleiben.

6.3.

Nach dem Gesagten ist zum einen mangels entsprechender Auseinandersetzung im angefochtenen Entscheid nicht erkennbar, dass die Frage der Erforderlichkeit überhaupt ernsthaft geprüft wurde. Zum anderen wurden die konkreten tatsächlichen Verhältnisse und damit der Sachverhalt ungenügend abgeklärt, so dass die Verhältnismässigkeit der getroffenen Massnahme nicht sachgerecht beurteilt werden konnte bzw. kann.

Folglich ist der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur weiteren Sachverhaltsabklärung und anschliessenden Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an den VeD zurückzuweisen. Im Rahmen dieser Neuurteilung wird der VeD auch zu prüfen haben, ob gegebenenfalls eine befristete oder unbefristete Massnahme anzuordnen ist.

7.

Zusammenfassend ist die Beschwerde – soweit darauf einzutreten ist – teilweise gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur Vervollständigung des Sachverhalts und Neubeurteilung an den VeD zurückzuweisen. Nachdem nach wie vor Zweifel bestehen, inwiefern die Beschwerdeführerin zu einer über den Bestand von zwei Hunden hinausgehenden Tierhaltung fähig ist (vgl. dazu auch den in gleicher Sache ergangenen [Zwischen-]Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2024.207 vom 30. Oktober 2024, Erw. II/2.3 f.), ist der VeD zudem anzuweisen, bis zum Entscheid in der Sache gegebenenfalls geeignete vorsorgliche Massnahmen zu treffen. Bis dahin bleibt die Anordnung gegenüber der Beschwerdeführerin, nicht mehr als zwei Hunde zu halten und zu betreuen, im Sinne einer vorsorglichen Massnahme (vgl. Art. 24 Abs. 1 TSchG) vorläufig bestehen.

III.

1.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrenskosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt; den Behörden werden Verfahrenskosten nur auferlegt, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§ 31 Abs. 2 VRPG). Eine Rückweisung der Sache an eine Vorinstanz mit offenem Verfahrensausgang gilt dabei nach konstanter Praxis des Verwaltungsgerichts als vollständiges Obsiegen der Beschwerdeführenden (Entscheid des Verwaltungsgerichts WBE.2025.149 vom 5. Juni 2025, Erw. III/1 m.w.H.). Nachdem vorliegend aber festgestellt wurde, dass gegenüber der Beschwerdeführerin ein partielles Hundeverbot angezeigt und lediglich offen ist, in welchem Ausmass es aufrechtzuerhalten ist, ist die Beschwerdeführerin – auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass in gewissen Punkten ein Nichteintreten zu erfolgen hat – lediglich als zur Hälfte obsiegend zu betrachten. Demzufolge trägt sie die Hälfte der verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten. Das DGS scheidet als Kostenträger aus, weil es weder einen schwerwiegenden Verfahrensfehler begangen noch willkürlich entschieden hat (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 2 VRPG).

2.

2.1.

Gemäss § 32 Abs. 2 VRPG werden im Beschwerdeverfahren auch die Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt. Die Behörden werden in dieser Hinsicht nicht privilegiert, sondern den übrigen Parteien gleichgestellt. Nachdem die Beschwerdeführerin als hälftig obsiegend gilt, hat sie aufgrund der verwaltungsgerichtlichen Verrechnungspraxis (siehe dazu Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2012, S. 223, Erw. 4.2.2.1 m.w.H.) keinen Anspruch auf Ersatz ihrer Parteikosten für die anwaltliche Vertretung vor Verwaltungsgericht. Was das vorinstanzliche Verfahren betrifft, ob-

siegte sie gemäss angefochtenem Entscheid bereits zu einem Drittel. Unter Berücksichtigung des nun hälftigen Obsiegens ist sie für das Verfahren vor der Vorinstanz insgesamt als zu zwei Dritteln obsiegend zu betrachten. Demnach steht ihr für das vorinstanzliche Verfahren – aufgrund der verwaltungsgerichtlichen Verrechnungspraxis – eine Parteientschädigung im Umfang von einem Drittel einer vollen Parteientschädigung zu, wobei der VeD als am vorinstanzlichen Verfahren beteiligte Partei zu verpflichten ist, ihr diese Kosten zu ersetzen.

2.2.

In Verwaltungsverfahren, die – wie hier – das Vermögen der Parteien weder direkt noch indirekt beeinflussen, gelten für die Bemessung der Parteientschädigung nach § 8a Abs. 3 des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif; SAR 291.150) die §§ 3 Abs. 1 lit. b (Grundentschädigung) und 6 ff. (ordentliche und ausserordentliche Zu- und Abschläge) Anwaltstarif sinngemäss. Innerhalb des Rahmens von Fr. 1'210.00 bis Fr. 14'740.00 richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand der Anwältin oder des Anwalts sowie der Bedeutung und Schwierigkeit des Falles (§ 3 Abs. 1 lit. b Anwaltstarif). Erfordert ein Verfahren nur geringe Aufwendungen, vermindert sich die Entschädigung um bis zu 50 % (§ 7 Abs. 2 Anwaltstarif). Durch die Grundentschädigung sind abgegolten: Instruktion, Aktenstudium, rechtliche Abklärungen, Korrespondenz und Telefongespräche sowie eine Rechtsschrift und die Teilnahme an einer behördlichen Verhandlung (§ 6 Abs. 1 Anwaltstarif). Die Entschädigung wird als Gesamtbetrag festgesetzt, wobei Auslagen und Mehrwertsteuer darin enthalten sind (§ 8c Abs. 1 Anwaltstarif).

2.3.

Im vorinstanzlichen Verfahren fand keine Verhandlung statt. Der mutmassliche Aufwand der Rechtsvertreterin und die Komplexität der Materie sind als durchschnittlich zu bezeichnen. Höher zu gewichten ist die Bedeutung des Falles für die Beschwerdeführerin. Es rechtfertigt sich gesamthaft betrachtet, die Parteientschädigung im unteren Bereich des Rahmens von § 3 Abs. 1 lit. b Anwaltstarif anzusetzen. Unter Berücksichtigung sämtlicher Faktoren erscheint eine Parteientschädigung für die Vertretung der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren in Höhe von Fr. 3'500.00 (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen. Der VeD hat ihr einen Drittel davon zu ersetzen.

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

1.1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der Entscheid des Departements Gesundheit und Soziales, General-

sekretariat, vom 31. März 2025 und damit auch der Entscheid des Veterinärdienstes vom 18. März 2024 wird aufgehoben und die Angelegenheit zur weiteren Sachverhaltsabklärung und anschliessenden Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an den Veterinärdienst zurückgewiesen.

1.2.

Der Veterinärdienst wird angewiesen, bis zum Entscheid in der Sache geeignete vorsorgliche Massnahmen im Sinne der Erwägungen zu treffen. Bis dahin bleibt die Anordnung gegenüber der Beschwerdeführerin, nicht mehr als zwei Hunde zu halten und zu betreuen, im Sinne einer vorsorglichen Massnahme vorläufig bestehen.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Gerichtsgebühr von Fr. 1'600.00, sind von der Beschwerdeführerin zur Hälfte mit Fr. 800.00 zu bezahlen. Die restlichen Verfahrenskosten trägt der Kanton.

3.

3.1.

Der Veterinärdienst wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin die im Verfahren vor dem Departement Gesundheit und Soziales, Generalsekretariat, entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 3'500.00 zu einem Drittel mit Fr. 1'166.65 zu ersetzen.

3.2.

Für das verwaltungsgerichtliche Verfahren werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:
die Beschwerdeführerin (Vertreterin)
das DGS, Generalsekretariat

Mitteilung an:
das DGS, Amt für Verbraucherschutz, Veterinärdienst

Strafakten (nach Rechtskraft) an:
die Staatsanwaltschaft R. _____

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 über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [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.

Soweit dieser Zwischenentscheid vorsorgliche Massnahmen betrifft, kann wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten 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 BGG) oder wenn die 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 Bestimmungen über den Stillstand der Fristen (Art. 46 BGG) gelten nicht.

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, 24. März 2026

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

1. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin:

Schircks

Lang