

**Geschäftsnummer: VB.2016.00042**

Entscheidart und Endentscheid vom 05.04.2017  
 -datum:  
 Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer  
 Weiterzug: Dieser Entscheid ist noch nicht rechtskräftig.  
 Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht  
**Betreff: Tierversuche (Kostenübernahme)**

Stichworte:

[ANWALTSKOSTEN](#)  
[AUSGABENKOMPETENZ](#)  
[BEFANGENHEIT](#)  
[ERWEITERUNG DES STREITGEGENSTANDS](#)  
[KOSTENGUTSPRACHE](#)  
[KOSTENÜBERNAHME](#)  
[NOTWENDIGE AUFWENDUNG](#)  
[ÖFFENTLICHE AUFGABEN](#)  
[RECHTLICHES GEHÖR](#)  
[RECHTSVERTRETUNG](#)  
[RÜCKWEISUNG](#)  
[SCHUTZWÜRDIGES INTERESSE](#)  
[TIERSCHUTZ](#)  
[TIERVERSUCH](#)  
[UNENTGELTLICHER RECHTSBEISTAND \(URB\)](#)  
[VERFÜGUNGSSCHARAKTER](#)  
[WAFFENGLEICHHEIT](#)

**Tierversuche (Kostenübernahme).**

[Gesuch der gegen einen bewilligten Tierversuch beschwerdeführenden Minderheit der Tierversuchskommission gemäss § 12 Abs. 2 KTSchG um Erweiterung des Kostendachs für externe Aufwendungen im Rekurs- und Beschwerdeverfahren.]

Der erstinstanzliche Akt hat Verfügungsqualität und stellt ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar (E. 1.2). Ob mit dem Rekursantrag der Streitgegenstand erweitert wurde und ob dies gegebenenfalls zulässig war, kann offenbleiben, weil jedenfalls die Voraussetzungen für eine Änderung und Ausdehnung des Streitgegenstands vom aufgrund der erstinstanzlichen Verfügung streitig gebliebenen Kostenrahmen auf den vor Verwaltungsgericht geltend gemachten Betrag gegeben sind. So beruht die Änderung und Ausdehnung des Streitgegenstands auf einer Konkretisierung des beantragten Betrags, der vor den Vorinstanzen nur geschätzt werden konnte, und besteht ein enger Sachzusammenhang mit den bereits erstinstanzlich gestellten Anträgen (E. 2.1 f.). Die externen Aufwendungen für die Rechtsmittelverfahren sind nicht von den Tierschutzorganisationen zu tragen, denen die Beschwerdeführenden angehören. Zumindest grundsätzlich haben die Beschwerdeführenden die Aufwendungen auch nicht persönlich zu tragen: Sie nehmen ihre Rechtsmittelbefugnis, mit der sie eine wichtige öffentliche Aufgabe erfüllen, als Behördenmitglieder und nicht als Privatpersonen wahr. Entsprechend sind sie in der Sache nicht persönlich besonders berührt (E. 4.4). Der unabhängigen Kommission oder Kommissionsminderheit gemäss § 12 Abs. 2 KTSchG wird erst auf der Stufe des Reglements eine sehr beschränkte Ausgabenkompetenz gewährt. Die Verwaltungsbehörde, welche die zur Aufgabenerfüllung beantragten finanziellen Mittel zu genehmigen hat, wird bei der Kontrolle zweckmässigerweise die Regelungen anderer Rechtsbereiche und die entsprechende Praxis hilfsweise heranziehen, namentlich das Aufsichts- und das Personalrecht und die Praxis zur Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbeistands (E. 5.5). Angesichts des Aufwands des Verfahrens und der Komplexität der sich stellenden Sach- und Rechtsfragen sowie unter Berücksichtigung der Waffengleichheit haben die Beschwerdeführenden Anspruch auf den Beizug einer externen anwaltlichen Vertretung (E. 6.2). Die Vorinstanz hätte über den geltend gemachten Anspruch auf Kostenübernahme entscheiden und im (gebotenen) Fall der Bejahung die Honorarrechnung für den externen Aufwand konkret prüfen müssen. Stattdessen hat sie die Frage des Anspruchs offengelassen, die angemessene Gesamtsumme für den internen und den externen Aufwand grob geschätzt und hierauf die Anteile der internen und der externen Kosten pauschal so bestimmt, dass sie mehr oder weniger den bereits genehmigten Beträgen entsprechen. Damit hat sie ihrem Entscheid eine sachfremde Begründung zugrunde gelegt, womit sie in Willkür verfallen ist (E. 6.3). Weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz sind im Einzelnen auf die Honorarforderung der Rechtsvertretung eingegangen. Da es nicht Sache des Verwaltungsgerichts sein kann, als erste Instanz diese Prüfung vorzunehmen, ist die Sache zum Entscheid an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen (E. 6.5.1). Eckpunkte der vorzunehmenden Prüfung (E. 6.5.2 ff.). Im Zusammenhang mit dem Gesuch der Beschwerdeführenden um Erweiterung des Kostendachs für externe Beratungen und Gutachten für ein allfälliges Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht hätte die Beschwerdegegnerin zumindest eine materielle Feststellungsverfügung treffen müssen. Demnach sind der Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin und seine Bestätigung durch die Vorinstanz aufzuheben. Die Sache ist auch insofern an die Beschwerdegegnerin zum materiellen Entscheid zurückzuweisen (E. 7). Teilweise Gutheissung. Rückweisung der Sache zur neuen Entscheidung im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin.

Rechtsnormen:  
[Art. 8 Abs. 1 BV](#)  
[Art. 29 Abs. 1 BV](#)  
[§ 4 KTSchG](#)  
[§ 12 Abs. II KTSchG](#)  
[Art. 34 TSchG](#)

- keine -

Publikationen:

Verwaltungsgericht  
des Kantons Zürich  
3. Abteilung



---

VB.2016.00042

## Urteil

der 3. Kammer

vom 5. April 2017

Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Ersatzrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz.

In Sachen

1. Dr. A,
2. Dr. B,
3. lic. iur. C,

alle vertreten durch RA D und/oder RA E,

**Beschwerdeführende,**

gegen

Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich,

**Beschwerdegegnerin,**

**betreffend Tierversuche (Kostenübernahme),**

hat sich ergeben:

## I.

**A.** Am 2. April 2014 reichten Prof. F (als Bereichsleiter) und Prof. G (als Versuchsleiter; heute Prof. Dr.) ein Gesuch (datiert vom 15. März 2014) um Bewilligung eines Tierversuchs mit dem Titel "Neural population dynamics underlying higher brain function in non-human primates" bzw. dem Kurztitel "Higher brain function in monkeys" ein. Die zur Begutachtung des Gesuchs beigezogene Tierversuchskommission entschied am 17. Juni 2014 mit 7 gegen 4 Stimmen, das Gesuch sei bewilligungsfähig. Mit Verfügung vom 22. Juli 2014 erteilte das Veterinäramt die Bewilligung unter Auflagen. Die drei auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen gewählten Mitglieder der Tierversuchskommission (Dr. A, Dr. B und lic. iur. C) erhoben Rekurs bei der Gesundheitsdirektion gegen diese Verfügung und verlangten deren Aufhebung. Die Gesundheitsdirektion überwies die Akten der Staatskanzlei, welche sinngemäss die Zuständigkeit des Regierungsrats bejahte. Mit Entscheid vom 2. Dezember 2015 wies der Regierungsrat den Rekurs ab. Hiergegen erhoben Dr. A, Dr. B und lic. iur. C am 25. Januar 2016 Beschwerde an das Verwaltungsgericht (von diesem unter der Geschäftsnummer VB.2016.00048 rubriziert), mit der sie beantragten, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Tierversuchsbewilligung zu verweigern.

**B.** Mit Schreiben vom 29. Juli 2014 wandten sich Dr. A, Dr. B und lic. iur. C an die Gesundheitsdirektion und ersuchten darum, das der Tierversuchskommission bzw. deren rechtsmittellegitimierter Minderheit pro Fall gewährte Budget von Fr. 10'000.- in diesem Gesuchsverfahren auf Fr. 30'000.- zu erhöhen, um externe Kosten des geplanten Rekurses gegen die Tierversuchsbewilligung abzudecken. Sodann beantragten sie die Zusicherung eines Betrags von Fr. 20'000.- als Kostenrahmen für ein allfälliges Verfahren vor dem Verwaltungsgericht. Die Gesundheitsdirektion bezeichnete in einem Schreiben vom 22. September 2014 die geschätzten Kosten als deutlich zu hoch, worauf Dr. A, Dr. B und lic. iur. C mit Schreiben vom 10. Oktober 2014 um Erlass einer anfechtbaren Verfügung ersuchten. Mit Verfügung vom 3. Dezember 2014 bewilligte die Gesundheitsdirektion das Gesuch um Erweiterung des Kostendachs für externe Beratungen und Gutachten im Umfang von Fr. 320.- und wies es im Übrigen ab. Auf das Gesuch um Erweiterung des Kostendachs für externe Beratungen und Gutachten um weitere Fr. 20'000.- für ein allfälliges Beschwerdeverfahren trat sie nicht ein.

## II.

Am 5. Januar 2015 erhoben Dr. A, Dr. B und lic. iur. C, anwaltlich vertreten, Rekurs an den Regierungsrat gegen diese Verfügung. Sie beantragten Aufhebung der angefochtenen Verfügung, soweit das Gesuch um Kostengutsprache nicht gutgeheissen worden war, sowie Kostengutsprachen für externe Beratungen in der Höhe von Fr. 30'000.- für das Rekursverfahren und Fr. 20'000.- für ein allfälliges Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht. Mit Entscheid vom 8. Dezember 2015 wies der Regierungsrat den Rekurs ab.

## III.

Gegen diesen Entscheid wandten sich Dr. A, Dr. B und lic. iur. C, anwaltlich vertreten, mit Beschwerde vom 25. Januar 2016 an das Verwaltungsgericht. Die materiellen Beschwerdeanträge lauten:

- "1. Ziff. I und Ziff. III des angefochtenen Entscheides der Vorinstanz vom 8. Dezember 2015 seien aufzuheben.
2. Es seien der Minderheit der Kantonalen Tierversuchskommission (Beschwerdeführende) die entstandenen Kosten für externe Beratungen *im abgeschlossenen Rekursverfahren vor dem Regierungsrat des Kantons Zürich* [...] in der Höhe von CHF 23'414.40 (inkl. MWST) zu ersetzen.
3. Zudem sei der in Antrag 2 genannten Minderheit der Kantonalen Tierversuchskommission (Beschwerdeführende) zur Deckung der geschätzten Kosten für externe Beratungen und der Rechtsvertretung durch die Unterzeichnenden *im mit heutiger Beschwerde eingeleiteten Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht des Kantons Zürich betreffend Tierversuchsbewilligung* eine Kostengutsprache in der Höhe von CHF 20'000.00 zu erteilen. Eventualiter sei die Vorinstanz, sub-eventualiter die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, eine entsprechende Kostengutsprache zu erteilen.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Staates."

In der Beschwerdeantwort beantragte die Gesundheitsdirektion Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde. Ebenso beantragte der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung, die Beschwerde sei abzuweisen. In Replik und Duplik hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Mit Schreiben vom 17. Mai 2016 teilten Dr. A, Dr. B und lic. iur. C den Verzicht auf eine weitere Stellungnahme mit. Am 20. Dezember 2016 reichten sie unaufgefordert eine weitere Eingabe ein. Diese wurde der Gesundheitsdirektion zur Kenntnisnahme gestellt.

Die Kammer erwägt:

### 1.

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig. Der Fall ist von der Kammer zu behandeln (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 f. VRG).

**1.2** Der streitige erstinstanzliche Akt ist eine Anordnung im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. a VRG. Zwar stellt sich die Frage, ob es sich nicht um

einen verwaltungsinternen Organisationsakt ohne Verfügungscharakter handelt, weil er sich an die Beschwerdeführenden in ihrer Funktion als Behördenmitglieder richtet und einen Kostenrahmen für die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe betrifft (vgl. zu Letzterem E. 4.4; zur Abgrenzung zwischen Anordnung bzw. Verfügung einerseits und verwaltungsinternen organisatorischen und dienstrechtlichen Anordnungen andererseits vgl. etwa Jürg Bosshart/Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19 N. 7 S. 469 f. und N. 12 ff.; Bernhard Waldmann, Vom Umgang mit organisatorischen, innerdienstlichen und anderen Anordnungen ohne Verfügungscharakter, ZSR 133/2014 I S. 489 ff., 496 ff.). Weil die Verweigerung der beantragten Kostenübernahme zur Folge hätte, dass die Beschwerdeführenden diese Kosten persönlich zu tragen hätten, betrifft die Anordnung jedoch direkt die Rechtsstellung der Beschwerdeführenden als Private. Dies gilt nicht nur in Bezug auf Kosten für externe Arbeiten, die im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Verfügung bereits getätigt oder in Auftrag gegeben worden waren, sondern auch in Bezug auf später angefallene Kosten, weil der Entscheid über die Wahrnehmung der besonderen, gesetzlich vorgesehenen öffentlichen Aufgabe bei den Beschwerdeführenden selber liegt. Der streitige erstinstanzliche Akt ist daher nicht mit der Zuweisung finanzieller Mittel an eine weisungsgebundene untergeordnete Verwaltungseinheit gleichzusetzen, deren Angehörige sich in der Folge darauf beschränken müssen und dürfen, ihre amtliche Tätigkeit im Rahmen der bewilligten Ressourcen zu erfüllen. Er führt vielmehr dazu, dass die Kosten für Amtshandlungen, die in der Kompetenz und Verantwortung der Beschwerdeführenden liegen, bei diesen persönlich anfallen. Die Beschwerdeführenden könnten sich dieser Konsequenz nur entziehen, indem sie auf die Wahrnehmung der von ihnen zu vertretenden öffentlichen Aufgabe verzichteten. Der erstinstanzliche Akt hat demnach Verfügungsqualität und stellt ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar.

**1.3** Die Beschwerdeführenden sind einerseits nach § 49 in Verbindung mit § 21 lit. a VRG zur Beschwerde berechtigt: Sie werden durch den angefochtenen Entscheid in ihren schutzwürdigen Interessen berührt, indem die Verweigerung der beantragten Kostengutsprache in ihre persönliche vermögensrechtliche Stellung eingreift. Andererseits ergibt sich ihre Beschwerdelegitimation auch aus § 12 Abs. 2 des Kantonalen Tierschutzgesetzes vom 2. Juni 1991 (KTSchG; LS 554.1), weil sie geltend machen, der angefochtene Entscheid vereitele die dort verankerte Rekurs- und Beschwerdeberechtigung mindestens dreier gemeinsam handelnder Mitglieder der Tierversuchskommission.

**1.4** Die Beschwerdefrist ist unter Berücksichtigung des Fristenstillstands gemäss § 71 VRG in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272) gewahrt. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten. Zu prüfen bleibt, ob unzulässige Erweiterungen des Streitgegenstands beantragt werden (dazu E. 2).

**1.5** Am 20. Dezember 2016 liessen die Beschwerdeführenden dem Verwaltungsgericht die Antwort des Regierungsrats vom 30. November 2016 auf die Anfrage von Kantonsrat Michael Zeugin und Kantonsrätin Sonja Gehrig betreffend "Gerichtsverfahren zu Zürcher Tierversuchen" (KR-Nr. 284/2016; im Folgenden: Anfrage Zeugin/Gehrig) zukommen. Die Einreichung dieses neuen Beweismittels nach dem Abschluss der Schriftenwechsel ist im vorliegenden Verfahren ohne weiteres zulässig (Marco Donatsch in: Kommentar VRG, § 52 N. 27 ff.).

## 2.

**2.1** Der Streitgegenstand wurde im Lauf des Rechtsmittelverfahrens erweitert, wie im Folgenden auszuführen ist.

**2.1.1** Gemäss § 29 Abs. 1 und 2 des Reglements der Kantonalen Tierversuchskommission vom 18. Juni 2013 (R-KTVK; www.veta.zh.ch) können drei Mitglieder externe Beratungen und Gutachten (sowie Stellungnahmen der Eidgenössischen Kommission für Tierversuche) im Zusammenhang mit Rechtsmittelverfahren bis zum Betrag von Fr. 10'000.- pro Fall in Auftrag geben. Im Gesuch vom 29. Juli 2014 beantragten die Beschwerdeführenden "eine Erweiterung des zur Verfügung stehenden Budgets" für externe Kosten des Rekursverfahrens "auf 30'000 Franken", ferner einen zusätzlichen Kostenrahmen von Fr. 20'000.- für ein allfälliges Verfahren vor dem Verwaltungsgericht. Die Beschwerdegegnerin übernahm gemäss der Verfügung vom 3. Dezember 2014 Fr. 4'800.- (inkl. MWST) für naturwissenschaftliche und veterinärmedizinische Beratung sowie Fr. 5'520.- (exkl. MWST) für Anwaltshonorare. Sie bewilligte das Gesuch, soweit die beiden genannten Beträge die in der Ausgabenkompetenz der Kommissionsminderheit liegenden Fr. 10'000.- überstiegen, also gemäss Dispositiv-Ziffer I ihrer Verfügung im Umfang von Fr. 320.-. Im Übrigen wies sie das Gesuch "um Erweiterung des Kostendachs für externe Beratungen und Gutachten von Fr. 10'000 auf Fr. 30'000" ab; auf das Gesuch um Erweiterung des Kostendachs um weitere Fr. 20'000.- für ein allfälliges Beschwerdeverfahren trat sie nicht ein.

**2.1.2** Gemäss Beschwerdeschrift und Gutschriftsanzeige wurden der Rechtsvertretung der Beschwerdeführenden Fr. 5'961.60 vergütet, was dem Betrag von Fr. 5'520.- inkl. 8 % MWST entspricht. Die Beschwerdegegnerin anerkannte demnach externe Kosten von insgesamt Fr. 10'761.60 (inkl. MWST), wovon Fr. 761.60 nicht in die Ausgabenkompetenz der Beschwerdeführenden fielen. Streitig blieben demnach Fr. 19'238.40 (Fr. 20'000.- abzüglich Fr. 761.60). Hinzu kam die beantragte Kostengutsprache über weitere Fr. 20'000.- für ein allfälliges Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht. (Gemäss der Antwort des Regierungsrats auf die Anfrage Zeugin/Gehrig [S. 3] gewährte die Beschwerdegegnerin den Beschwerdeführenden ein Kostendach von Fr. 30'000.- für externe Beratungen und Gutachten, wovon bisher Fr. 27'772.- ausbezahlt wurden. Diese Angaben können mit den Akten, die dem Verwaltungsgericht vorliegen, nicht in Einklang gebracht werden.)

**2.1.3** In der Rekurschrift beantragten die Beschwerdeführenden für externe Beratungen im Rekursverfahren "eine Kostengutsprache in der

Höhe von CHF 30'000". Laut der Begründung ging es ihnen um eine über die "Beschränkung von CHF 10'000 pro Fall hinausgehende Erweiterung des Kostendachs [...] im Umfang von CHF 30'000". Zusätzlich wurde wiederum eine Kostengutsprache von Fr. 20'000.- für ein allfälliges Beschwerdeverfahren beantragt. Folgt man der Rekursbegründung, erhöhten die Beschwerdeführenden den für das Rekursverfahren verlangten, über ihre eigene Ausgabenkompetenz hinausgehenden Betrag um Fr. 10'000.-, indem sie neu eine Erweiterung des Kostendachs für das Rekursverfahren nicht mehr "auf", sondern "im Umfang von" Fr. 30'000.- beantragten. Dies geschah womöglich aus blosser Unachtsamkeit, und es fragt sich, ob die Rekursbegründung oder der Antrag an die Gesundheitsdirektion für die Interpretation des Rekursantrags massgeblich sein soll. Die Vorinstanz ging in ihrem Entscheid nicht auf dieses Problem ein und trat vollumfänglich auf den Rekurs ein.

**2.1.4** Gemäss Beschwerdeschrift steht das Honorar der Rechtsvertretung für das Rekursverfahren nun fest; es beträgt Fr. 29'376.- (inkl. MWST). Abzüglich der Fr. 5'961.60, die von der Beschwerdegegnerin vergütet wurden, beläuft sich der Betrag auf Fr. 23'414.40 (inkl. MWST), die vor Verwaltungsgericht geltend gemacht werden. Damit wird zum einen das Beschwerdebegehren abgeändert, indem nicht mehr eine Kostengutsprache, sondern ein Kostenersatz beantragt wird. Zum andern beantragen die Beschwerdeführenden damit vor Verwaltungsgericht zwar allenfalls weniger als vor der Vorinstanz, aber jedenfalls mehr als vor der Beschwerdegegnerin. Letzteres gälte im Übrigen auch, wenn man davon ausgehen wollte, die Beschwerdeführenden hätten damals zusätzliche Fr. 20'000.- exkl. MWST (also Fr. 21'600.- inkl. MWST) beantragt.

**2.2** Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Änderung und die Erweiterung des Streitgegenstands zulässig sind.

**2.2.1** Nach § 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 1 VRG können im Rekurs- und im Beschwerdeverfahren keine neuen Sachbegehren gestellt werden. Es darf nicht mehr verlangt werden, als ursprünglich beantragt wurde (Donatsch, § 20a N. 10). Allerdings behält sich die Praxis in besonderen Fällen Ausdehnungen des Streitgegenstands vor, soweit ein enger Sachzusammenhang besteht (Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbem. zu §§ 19–28a N. 48; vgl. auch VGr, 11. Mai 2016, VB.2016.00062, E. 1.2.2; VGr, 6. August 2012, VB.2012.00275, E. 1.4). Dabei ist der Spielraum des Verwaltungsgerichts geringer als derjenige der Rekursbehörden, vor allem der verwaltungsinternen (Donatsch, § 20a N. 14).

**2.2.2** Die obere Rechtsmittelinstanz prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen bei der unteren Rechtsmittelinstanz gegeben waren (VGr, 9. Juni 2016, VB.2015.00631, E. 1.2; Bertschi, Vorbem. zu §§ 19–28a N. 57). Im vorliegenden Fall kann allerdings offenbleiben, ob mit dem Rekursantrag der Streitgegenstand erweitert wurde und ob dies gegebenenfalls zulässig war. Denn jedenfalls sind die Voraussetzungen für eine Änderung und Ausdehnung des Streitgegenstands vom aufgrund der erstinstanzlichen Verfügung streitig gebliebenen Kostenrahmen auf den vor Verwaltungsgericht geltend gemachten Betrag gegeben, was im Folgenden auszuführen ist.

**2.2.3** Das Gesuch um Erweiterung des Budgets für das Rekursverfahren um Fr. 20'000.- musste auf einer Schätzung der Anwaltskosten beruhen, was die Beschwerdeführenden in ihrem Gesuch vom 29. Juli 2014 und im Schreiben vom 25. August 2014, in dem dieses substantiiert wurde, auch festhielten – wobei sie allerdings geltend machten, dass der beantragte Betrag nicht erreicht werde. Nach dem Abschluss des Rekursverfahrens können nun die Kosten, deren Deckung beantragt wird, genau beziffert werden. Dass jetzt ein Kostenersatz und nicht mehr eine Kostengutsprache beantragt wird, ergibt sich aus dieser neuen Tatsache, die als solche zu berücksichtigen ist (§ 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 2 VRG; Donatsch, § 20a N. 16). Zudem hat sich herausgestellt, dass der nicht gedeckte Teil der Anwaltskosten (Fr. 23'414.40) den aufgrund der erstinstanzlichen Verfügung streitig gebliebenen Betrag (Fr. 19'238.40) um Fr. 4'176.- bzw. etwas mehr als 20 % überschreitet. Der Sachverhalt und der Rechtsgrund, aus dem die Forderung abgeleitet wird, bleiben sich gleich. Die Änderung und Ausdehnung des Streitgegenstands beruht somit auf einer Konkretisierung des beantragten Betrags, der vor den Vorinstanzen nur geschätzt werden konnte. Der verlangte enge Sachzusammenhang mit den bereits erstinstanzlich gestellten Anträgen ist daher gegeben. Unter diesen Umständen ist der Streitgegenstand aus prozessökonomischen Gründen im erwähnten Sinn anzupassen bzw. auszuweiten.

**2.3** Soweit ein Kostenrahmen von Fr. 20'000.- für ein allfälliges Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht beantragt wurde, trat die Beschwerdegegnerin auf das Gesuch nicht ein, was sie mit dem Fehlen eines aktuellen Interesses begründete. Im Rekurs wurde der entsprechende materielle Antrag erneut gestellt. Die Vorinstanz trat vorbehaltlos auf den Rekurs ein und wies ihn vollumfänglich ab; sie schützte den Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin, ohne das Begehren um eine Kostengutsprache für ein allfälliges Beschwerdeverfahren eventualiter materiell zu prüfen. Vor Verwaltungsgericht bringen die Beschwerdeführenden wiederum den materiellen Antrag vor. Dieses Begehren ist zulässig, weil das Verwaltungsgericht die Befugnis in Anspruch nimmt, aus prozessökonomischen Gründen selber einen Sachentscheid zu fällen, wenn es einen vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid aufhebt, und dies selbst dann, wenn dieser keinen materiellen Eventualstandpunkt enthält (VGr, 23. März 2016, VB.2015.00339, E. 3.3; Donatsch, § 63 N. 18 mit zahlreichen Hinweisen).

**2.4** Als Fazit ist festzuhalten, dass auf die Beschwerde vollumfänglich einzutreten ist.

### 3.

**3.1** In der Replik werfen die Beschwerdeführenden der Vorinstanz eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (§ 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]) durch ungenügende Prüfung ihrer Vorbringen vor, ohne allerdings deswegen einen Rückweisungsantrag zu stellen. Aufgrund des Verfahrensausgangs kann die Frage offengelassen werden.

**3.2** Ebenfalls in der Replik machen die Beschwerdeführenden Befangenheit des Regierungsrats geltend, weil dieser am 15. März 2015 (RRB Nr. 217/2015 Ziff. 13 und Dispositiv-Ziff. 13) einen Projektantrag über Fr. 60'000.- für die Anpassung eines Aussengeheges im Hinblick auf den im Verfahren VB.2016.00048 zu beurteilenden Tierversuch genehmigt hat. Sie verbinden keinen Verfahrensantrag mit dieser Rüge. Das Vorbringen ist verspätet, weil ein Ablehnungsgrund unverzüglich nach der Kenntnisnahme geltend gemacht werden muss (BGE 136 I 207 E. 3.4); die auf Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) gestützten Ausnahmen zu dieser Regel greifen im vorliegenden Fall nicht (vgl. VGr, 28. Mai 2015, VB.2014.00722, E. 3.2). Die Voraussetzungen der Vorbefassung im Sinn von § 5a Abs. 1 VRG sind zudem auch materiell nicht erfüllt: Eine Vorbefassung läge nur vor, wenn die beiden Verfahren die gleiche Angelegenheit und eine ähnliche oder gleiche Fragestellung beträfen (vgl. VGr, 28. Mai 2015, VB.2014.00722, E. 2.2; Regina Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 25; Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich etc. 2002, S. 149 f.). Das ist hier nicht der Fall; die Genehmigung des Bauprojekts für die Anpassung des Aussengeheges und die vorliegend zu beurteilende Kostentragung für die Rechtsmittelerhebung und Prozessführung im Sinn von § 12 Abs. 2 KTSchG beschlagen zwei unterschiedliche Materien.

#### **4.**

**4.1** Streitig ist zunächst die Grundsatzfrage, ob die Beschwerdegegnerin verpflichtet ist, der Tierversuchskommission bzw. deren Mitgliedern die externen Kosten im Fall einer Rechtsmittelerhebung über den Betrag von Fr. 10'000.- hinaus zu vergüten. Die Vorinstanz hat die Frage offengelassen.

**4.2** Art. 34 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 (TSchG; SR 455) sieht vor, dass die Kantone je eine aus Fachleuten zusammengesetzte Kommission für Tierversuche bestellen, die von der Bewilligungsbehörde unabhängig ist und in der die Tierschutzorganisationen angemessen vertreten sind (Abs. 1). Die Kommission prüft unter anderem die Gesuche und stellt Antrag an die Bewilligungsbehörde; die Kantone können ihr weitere Aufgaben übertragen (Abs. 2). Gemäss § 4 KTSchG wählt der Regierungsrat in die kantonale Tierversuchskommission Fachleute für Versuchstierkunde, für Tierversuche sowie für Fragen der Ethik und des Tierschutzes (Abs. 1). Von den höchstens elf Mitgliedern werden drei auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen gewählt; Universität und ETH müssen angemessen vertreten sein (Abs. 2). Der Tierversuchskommission sowie mindestens drei gemeinsam handelnden Mitgliedern stehen im Bewilligungsverfahren für Tierversuche das Rekurs- und das Beschwerderecht auf kantonaler Ebene zu (§ 12 Abs. 2 KTSchG). Es handelt sich bei der Tierversuchskommission um ein unabhängiges Fachorgan (BGE 135 II 384 E. 3.3 und 3.4.1).

**4.3** Das heutige kantonale Tierschutzgesetz und insbesondere die Rechtsmittellegitimation der Tierversuchskommission und dreier gemeinsam handelnder Mitglieder gehen auf einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative zurück, die unter anderem ein ideelles Verbandsbeschwerderecht für Tierschutzorganisationen vorsah (Antrag und Weisung des Regierungsrates vom 30. August 1989 zur Volksinitiative "für ein Klage- und Kontrollrecht im Tierschutz" und zum Erlass eines Kantonalen Tierschutzgesetzes, ABI 1989 II 1617 ff., 1622, 1633 f. [Weisung KTSchG]; Gieri Bolliger/Antoine F. Goetschel, Die Wahrnehmung tierlicher Interessen im Straf- und Verwaltungsverfahren, Zürich etc. 2011, S. 45 ff.). § 12 Abs. 2 KTSchG gewährleistet, dass die drei auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen gewählten Kommissionsmitglieder miteinander die Rechtsmittel des kantonalen Rechts ergreifen können. In der Literatur ist deshalb von einem "indirekten Verbandsbeschwerderecht" der Tierschutzorganisationen die Rede (Bolliger/Goetschel, S. 70 mit Hinweisen). Diese Bezeichnung ist allerdings missverständlich, handelt es sich doch um eine Behördenbeschwerde, unabhängig davon, ob sie von der Kommission oder einer Kommissionsminderheit von mindestens drei Mitgliedern erhoben wird (so auch Bolliger/Goetschel, S. 60, 70 f.; vgl. Bertschi, § 21 N. 149). Diejenigen Mitglieder, welche von der Rechtsmittelbefugnis Gebrauch machen, handeln als Behördenmitglieder. Selbst wenn – wie im Verfahren VB.2016.00048 – nur die drei auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen gewählten Mitglieder gemeinsam Beschwerde erheben, handeln sie nicht im Auftrag oder im Namen der Organisationen, denen sie angehören und die an den Verfahren nicht beteiligt sind (Weisung KTSchG, ABI 1989 II 1638; Bolliger/Goetschel, S. 71). Dies entspricht der gesetzlichen Regelung, wonach die Tierversuchskommission als Fachgremium und nicht als Forum der Interessenwahrnehmung konzipiert ist. Es zeigt sich im Übrigen auch darin, dass die Rechtsmittelbefugnis der Kommissionsminderheit nicht nur den auf Vorschlag der Tierschutzorganisationen gewählten, sondern allen Kommissionsmitgliedern zusteht (§ 12 Abs. 2 KTSchG), ungeachtet dessen, dass sie grundsätzlich auf Erstere zugeschnitten ist (vgl. Prot. KR 1987–1991, S. 11521 f., 11549 ff., 12470).

**4.4** Demnach sind die externen Aufwendungen für die Rechtsmittelverfahren nicht von den Tierschutzorganisationen zu tragen, denen die Beschwerdeführenden angehören. Die Ausführungen der Beschwerdegegnerin zu den finanziellen Mitteln von Tierschutzorganisationen sind irrelevant. Zumindest grundsätzlich haben die Beschwerdeführenden die Aufwendungen auch nicht persönlich zu tragen (vgl. auch Bolliger/Goetschel, S. 60, zu den Verfahrenskosten): Sie nehmen ihre Rechtsmittelbefugnis, mit der sie eine wichtige öffentliche Aufgabe erfüllen (BGE 135 II 384 E. 1.2), als Behördenmitglieder und nicht als Privatpersonen wahr. Entsprechend hat das Bundesgericht verneint, dass sie in der Sache persönlich besonders berührt sind (BGE 135 II 384 E. 1.2; der anderslautenden Ansicht von Peter Krepper, Tierwürde im Recht – am Beispiel von Tierversuchen, AJP 2010, S. 303 ff., 306, ist nicht zu folgen). Eine persönliche Haftung der Mitglieder der Tierversuchskommission würde das Rekurs- und Beschwerderecht faktisch vereiteln. Für die Kosten der Behördenbeschwerde hat somit der Kanton aufzukommen; es bleibt zu prüfen, wem die entsprechende Ausgabenkompetenz zusteht.

**4.5** Die Tierversuchskommission ist eine der Gesundheitsdirektion angegliederte administrative Einheit, die vom Veterinäramt administriert wird (Anhang 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Ziff. 1 und Abs. 2 der Organisationsverordnung der Gesundheitsdirektion vom 27. Oktober 2011 [OV GD; LS 172.110.5]). Gestützt auf § 2 Abs. 1 der Kantonalen Tierschutzverordnung vom 11. März 1992 (LS 554.11) hat die

Gesundheitsdirektion das Reglement der Kantonalen Tierversuchskommission erlassen, dessen § 29 die Ausgabenkompetenz der gemeinsam handelnden Mitglieder im Zusammenhang mit Rechtsmittelverfahren – ebenso wie jene der Gesamtkommission – auf Fr. 10'000.- pro Fall beschränkt. Ob die Administration durch das Veterinäramt auch die Ausgabenkompetenz umfasst, sodass die Zuständigkeit für weitere Ausgaben bis zum Betrag von Fr. 250'000.- aufgrund von Anhang 5 in Verbindung mit § 16 OV GD beim Veterinäramt läge, kann hier offenbleiben. Die Beschwerdegegnerin kann die Zuständigkeit im Rahmen ihres Selbsteintrittsrechts nach § 40 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (OG RR; LS 172.1) an sich ziehen, sodass sie auf jeden Fall zur erstinstanzlichen Entscheidung zuständig war.

**4.6** Die Gesetzmässigkeit der getrennten Zuständigkeiten für die Wahrnehmung der Rechtsmittelbefugnis nach § 12 Abs. 2 KTSchG und für den Entscheid über die damit verbundenen Ausgaben könnte allgemein infrage gestellt werden, weil sie faktisch zur Vereitelung oder zumindest zur Gefährdung der Behördenbeschwerde führen könnte. Dies gilt umso mehr, als nicht zu vermeiden ist, dass gerade jene Behörde über die Finanzierung der Rechtsmittel befinden muss, deren Entscheid angefochten wird, sei dies nun das Veterinäramt oder die Beschwerdegegnerin im Fall einer Beschwerde gegen ihren Rekursentscheid (zur Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin für die Behandlung von Rekursen betreffend Tierversuchsbewilligungen vgl. VGr, 5. April 2017, VB.2017.00048, E. 2). Immerhin kann die Beschwerdegegnerin sicherstellen, dass zwei verschiedene, personell und organisatorisch nicht miteinander verbundene Einheiten über den Rekurs in der Hauptsache einerseits und über die Ausgaben für die Behördenbeschwerde andererseits entscheiden. Damit erscheint eine gesetzeskonforme Handhabung der Ausgabenkompetenzen durch die Beschwerdegegnerin möglich, weshalb die entsprechende Regelung aufrechterhalten werden kann. Beim Veterinäramt lässt sich eine solche organisatorische Trennung nicht verwirklichen. Aus diesem Grund war es angebracht, dass die Beschwerdegegnerin die Ausgabenkompetenz an sich gezogen hat, falls sie nicht ohnehin bei ihr lag.

## 5.

**5.1** Im Folgenden ist zunächst kurz auszuführen, welche Grundsätze für die Wahrnehmung der Ausgabenkompetenz massgeblich sind (E. 5.2–5.5), worauf sie auf den vorliegenden Fall anzuwenden sind (E. 6).

**5.2** Die Wahrnehmung der Behördenbeschwerde nach § 12 Abs. 2 KTSchG stellt eine öffentliche Aufgabe dar, die einer von der Bewilligungsbehörde unabhängigen Kommission bzw. einer Kommissionsminderheit anvertraut ist. Richtschnur muss der Grundsatz sein, dass sie nicht durch finanzielle (oder anderweitige) Restriktionen gefährdet oder sogar vereitelt werden darf.

**5.3** Die Beschwerdeführenden berufen sich auf den Grundsatz der Waffengleichheit bzw. der Gleichbehandlung der Parteien, der sich aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 29 Abs. 1 BV sowie aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention ergibt. Waffengleichheit ist allerdings nur insoweit herzustellen, als alle Parteien die gleichen Chancen haben sollen, mit ihren materiellen Standpunkten durchzudringen; zur Herstellung einer umfassenden Gleichstellung besteht keine Verpflichtung (Bertschi, Vorbem. zu §§ 19–28a N. 38; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 16 N. 86 mit Hinweis). Herstellung von Waffengleichheit zugunsten der Tiere war auch ein Ziel des Gesetzgebers beim Erlass des Kantonalen Tierschutzgesetzes (vgl. Weisung KTSchG, ABI 1989 II 1634, 1637 f.).

**5.4** Im Zürcher Recht werden verschiedentlich die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben angerufen (vgl. Art. 70 Abs. 2, Art. 95 Abs. 2 und Art. 122 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005; vgl. auch § 33 Abs. 1 OG RR; § 2 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (LS 611)). Sie können die Aufgabenerfüllung als solche allerdings nicht infrage stellen.

**5.5** Die Rechtsmittelbefugnis nach § 12 Abs. 2 KTSchG steht einer von der Bewilligungsbehörde unabhängigen Kommission oder einer Kommissionsminderheit zu. Diesen Einheiten wird allerdings erst auf der Stufe des Reglements (in § 29 R-KTVK) eine sehr beschränkte Ausgabenkompetenz gewährt. Die Verwaltungsbehörde, welche die zur Aufgabenerfüllung beantragten finanziellen Mittel zu genehmigen hat, wird bei der Kontrolle zweckmässigerweise die Regelungen anderer Rechtsbereiche und die entsprechende Praxis hilfsweise heranziehen. Infrage kommen namentlich das Aufsichts- und das Personalrecht. Auch die Praxis zur Entschädigung des unentgeltlichen Rechtsbestands (§ 16 Abs. 2 VRG), auf die sich die Vorinstanz stützt, kann als Anhaltspunkt herangezogen werden. Der Vorinstanz ist jedoch vorzuhalten, dass diese Praxis nicht unesehen auf die vorliegende Konstellation anzuwenden ist, die nicht mit der Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverbeiständung gleichgesetzt werden darf.

## 6.

**6.1** Die Vorinstanz verneint ebenso wie die Beschwerdegegnerin die Angemessenheit der geltend gemachten Kosten für das Rekursverfahren. Sie verweist im Wesentlichen auf den in Rechnung gestellten Arbeitsaufwand der Beschwerdeführerin. Die gewährte Entschädigung für den internen und den externen Aufwand betrage insgesamt rund Fr. 25'000.-, womit die Kosten für das Rekursverfahren angemessen abgegolten seien.

**6.2** Zu prüfen ist zunächst, inwieweit der Beizug einer externen Rechtsvertretung angemessen erscheint. Die Beschwerdegegnerin ging in ihrer Verfügung vom 3. Dezember 2014 davon aus, dass eine Fachkommission grundsätzlich über die erforderlichen Kenntnisse verfügen müsse, um im Rechtsmittelverfahren zumindest vor erster Instanz die erforderlichen Eingaben selbst zu verfassen, was auch im vorliegenden Fall gelte. Die Vorinstanz zog die Mandatierung der externen Rechtsvertretung dagegen nicht grundsätzlich in Zweifel.

**6.2.1** Die Rechtsprechung zur unentgeltlichen Rechtsverteidigung kann hier sinngemäss herangezogen werden, sofern dem nicht relevante Unterschiede entgegenstehen. Ihr zufolge sind die Umstände des jeweiligen Einzelfalls massgeblich (Plüss, § 16 N. 77; BGr, 23. Februar 2016, 8C\_931/2015, E. 3; BGE 128 I 225 E. 2.5.2). Von den zu berücksichtigenden Kriterien (dazu Plüss, § 16 N. 80 f.) können die Komplexität des anzuwendenden Rechts und des Verfahrens sowie die Fähigkeit der betreffenden Partei zur selbständigen Vertretung ihrer Anträge auch im vorliegenden Fall sinngemäss verwendet werden. Dagegen kann die Tragweite des Falles für die gesuchstellende Partei vorliegend nicht beachtlich sein, weil es um die Wahrnehmung eines öffentlichen Interesses geht. Auch ist zu beachten, dass es hier nicht darum geht, ob eine Prozesspartei einer Rechtsvertretung bedarf, um vor den Rechtsmittelbehörden ihren Standpunkt zu vertreten, sondern darum, ob eine öffentliche Aufgabe in gebührender Weise wahrgenommen werden kann. Die Verantwortung dafür liegt bei der Tierschutzkommission oder deren rekurs- bzw. beschwerdeführender Minderheit. Zu beachten ist sodann der von den Beschwerdeführenden angerufene Grundsatz der Waffengleichheit (vgl. E. 5.2), weil die privaten Beschwerdegegner des Verfahrens VB.2016.00048 in den Rechtsmittelverfahren anwaltlich vertreten wurden. Für die unentgeltliche Rechtsverteidigung wird aus dem Grundsatz der Waffengleichheit abgeleitet, dass die rechtskundige oder anwaltliche Vertretung der Gegenpartei als eines der Abwägungselemente zu berücksichtigen ist (Plüss, § 16 N. 86; BGr, 19. Juli 2012, 8C\_292/2012, E. 8.3 f.). Angesichts des Aufwands des Verfahrens und der Komplexität der sich stellenden Sach- und Rechtsfragen sowie unter Berücksichtigung der Waffengleichheit bedarf die anwaltliche Vertretung im vorliegenden Verfahren keiner besonderen Begründung. Zu prüfen bleiben allfällige Gegenargumente.

**6.2.2** Die Vorinstanz geht anlässlich der Prüfung der konkreten Kosten davon aus, der notwendige Verfahrensaufwand werde dadurch gemindert, dass die von den Beschwerdeführenden geltend gemachten komplexen Rechtsfragen in den Leitentscheiden des Bundesgerichts (BGE 135 II 384; 135 II 405) behandelt worden seien. Sie leitet daraus jedoch zu Recht nicht ab, eine anwaltliche Vertretung sei nicht notwendig. Auf das Argument ist im Zusammenhang mit der Prüfung des konkret geltend gemachten Aufwands zurückzukommen (vgl. E. 6.5.4).

**6.2.3** Die Argumentation der Beschwerdegegnerin, wonach eine Fachkommission imstande sein müsse, ein Rechtsmittelverfahren zumindest vor der ersten Rechtsmittelinstanz selber zu führen, geht fehl. Zum einen besteht die Tierversuchskommission gemäss § 4 Abs. 1 KTSchG aus Fachleuten für Versuchstierkunde, Tierversuche sowie Fragen der Ethik und des Tierschutzes. Juristischer Sachverstand wird nicht vorausgesetzt; es darf nicht damit gerechnet werden, dass rechtskundige Personen der Kommission und sogar einer Kommissionsminderheit, die ihre Rechtsmittelbefugnis wahrnimmt, angehören. Dass die Beschwerdeführerin 3 Juristin ist, kann zumindest nicht allein ausschlaggebend sein, zumal sie anscheinend nicht über das Rechtsanwaltspatent verfügt (vgl. auch Plüss, § 16 N. 81, zur unentgeltlichen Rechtsverteidigung). Zum andern machen die Beschwerdeführenden zu Recht geltend, dass es sich bei der Kommissionstätigkeit um ein Nebenamt handelt; dass Kommissionsmitglieder über ausreichende Zeit verfügen, den Aufwand für die Rechtsmittelerhebung auf sich zu nehmen, kann – namentlich angesichts der Notwendigkeit zur Wahrung der Rechtsmittelfristen – nicht erwartet werden.

**6.2.4** Im vorliegenden Fall könnte der Aufwand, den die Beschwerdeführerin 3 getätigt hat, dafürsprechen, dass ein zusätzlicher Beizug einer externen Rechtsvertretung überflüssig war. Die Beschwerdeführerin 3 hat für den Zeitraum vom 11. Juni bis zum 22. August 2014 im Zusammenhang mit der Rekuserstellung 220 Arbeitsstunden (rund 26 Arbeitstage) und für den Zeitraum vom 11. November 2014 bis zum 11. Februar 2015 im Zusammenhang mit der Erstellung der Replik im Rekursverfahren 429 Arbeitsstunden (rund 51 Arbeitstage) abgerechnet. Demnach hat sie insgesamt 649 Arbeitsstunden (rund 77 Arbeitstage) für das Rekursverfahren aufgewendet und während dreier Monate einen Grossteil ihrer Arbeitskraft für die Erarbeitung der Replik verwendet. Dieser Aufwand belegt allerdings nicht, dass der Beizug einer externen Rechtsvertretung im konkreten Fall nicht notwendig war. Gewiss darf der Aufwand für die einzelnen Arbeiten im Rahmen der Prozessführung nicht doppelt – sowohl der Beschwerdeführerin 3 als auch der externen Rechtsvertretung – vergütet werden. Wie sich aus der Kostenschätzung und der Honorarnote der Rechtsvertretung ergibt, war diese jedoch begleitend, korrigierend und ergänzend tätig. Diese Form des Beistands war ungeachtet des konkreten Arbeitsaufwands der Beschwerdeführerin 3 angebracht.

**6.2.5** Demnach ist im vorliegenden Fall ein Anspruch auf Beizug einer externen Rechtsvertretung gegeben. Auch aus der Waffengleichheit lässt sich allerdings nicht ableiten, dass den Beschwerdeführenden finanzielle Mittel in derselben Höhe zu gewähren sind, wie sie den privaten Beschwerdegegnern des Verfahrens VB.2016.00048 zur Verfügung stehen; die Waffengleichheit verlangt nur, dass die betreffende Partei in die Lage versetzt wird, ihren Fall unter Voraussetzungen zu führen, die sie gegenüber ihrer Prozessgegnerschaft nicht wesentlich benachteiligen (vgl. zur unentgeltlichen Rechtsverteidigung: Plüss, § 16 N. 86; BGr, 19. Juli 2012, 8C\_292/2012, E. 8.4). Daher ist grundsätzlich nicht entscheidend, über welche finanziellen Mittel die privaten Beschwerdegegner des Verfahrens VB.2016.00048 – die das fragliche Gesuch als Angehörige eines von der Universität Zürich und der ETH Zürich betriebenen Instituts eingereicht haben – für die Rechtsmittelverfahren verfügen und wer diese Kosten trägt. Es kann aber immerhin als Anhaltspunkt berücksichtigt werden, dass bei ihnen gemäss der Antwort des Regierungsrats auf die Anfrage Zeugin/Gehrig (S. 3) im damaligen Zeitpunkt Anwaltskosten von Fr. 393'603.- für das Rekurs- und das hängige Beschwerdeverfahren angefallen waren und dass die Kosten von den beiden Hochschulen getragen werden. Wenn die Vorinstanz angesichts dieser Zahl Fr. 25'000.- für den internen und externen Aufwand der Beschwerdeführenden im Rekursverfahren als "angemessen bzw. bereits als an der oberen Grenze liegend" bezeichnet, nimmt sie ein stossendes Missverhältnis in Kauf. Dies gilt ungeachtet dessen, dass die Zahlen nicht direkt verglichen werden können, weil sie sich nicht auf die gleichen Verfahrensstadien beziehen und ihnen unterschiedliche Stundenansätze zugrunde liegen.

**6.3** Die Beschwerdeführenden werfen der Vorinstanz vor, dass sie zu Unrecht von der Gesamtsumme des Aufwands der

Beschwerdeführerin 3 und der externen Kosten ausgegangen sei.

**6.3.1** Es ist zu Recht unbestritten, dass die hohen Aufwendungen der Beschwerdeführerin 3 (gegebenenfalls) als besondere Arbeiten im Auftrag der Tierversuchskommission nach § 31 R-KTVK in Verbindung mit § 55 Abs. 3 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVPG; LS 177.111) zu vergüten und nicht zu den externen Beratungen und Gutachten im Sinn von § 29 R-KTVK zu zählen sind. Sie bilden nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

**6.3.2** Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführenden ist es sachgerecht, bei der Beurteilung der Notwendigkeit externer Beratungen und Gutachten im Einzelnen den internen Arbeitsaufwand der rekurrierenden bzw. beschwerdeführenden Kommissionsmitglieder mitzubersichtigen. Das konkrete Vorgehen der Vorinstanz geht jedoch nicht an: Sie hätte über den geltend gemachten Anspruch auf Kostenübernahme entscheiden und im (gebotenen) Fall der Bejahung die Honorarrechnung für den externen Aufwand konkret prüfen müssen (vgl. E. 6.5.2). Stattdessen hat sie die Frage des Anspruchs offengelassen, die angemessene Gesamtsumme für den internen und den externen Aufwand grob geschätzt und hierauf die Anteile der internen und der externen Kosten pauschal so bestimmt, dass sie mehr oder weniger den bereits genehmigten Beträgen entsprechen. Damit hat sie ihrem Entscheid eine sachfremde Begründung zugrunde gelegt, womit sie in Willkür (Art. 9 BV) verfallen ist, wie die Beschwerdeführenden zutreffend rügen.

**6.4** Nicht gefolgt werden kann der Vorinstanz insbesondere in Bezug auf den hier streitigen Aufwand für externe Beratung. In der von ihr als angemessenen bezeichneten Gesamtsumme von Fr. 25'000.- für interne und externe Kosten sind die Fr. 5'520.- (exkl. MWST) enthalten, deren Übernahme die Beschwerdegegnerin "entgegenkommenderweise", also ohne Anerkennung einer Rechtspflicht, beschlossen hat, soweit sie nicht ohnehin noch unter die Ausgabenkompetenz der Kommissionsminderheit nach § 29 Abs. 1 und 2 R-KTVK fielen. Die Vorinstanz lässt ihrerseits offen, ob ein Kostenübernahmeanspruch besteht. Soweit mit den erwähnten Fr. 5'520.- ein Rechtsanspruch abgegolten werden soll, ist diese Zahl jedoch willkürlich festgesetzt: Die Beschwerdegegnerin berechnete die Vergütung der externen Rechtsvertretung, die bis zum Zeitpunkt der Verfügung einen Aufwand von 27,6 Stunden geltend gemacht hatte, auf der Basis des Stundenansatzes für amtliche Mandate von damals Fr. 200.- (Kreisschreiben des Obergerichts vom 13. März 2002: Erhöhung Stundenansatz für amtliche Mandate). In einer wohl als Eventualbegründung zu verstehenden Bemerkung fügte sie an, dies entspreche ungefähr der Entschädigung von 15 Stunden Aufwand zum Stundenansatz von Fr. 350.-, den die Rechtsvertretung fakturierte. Wenn die Vorinstanz sinngemäss eine Entschädigung für entweder 27,6 oder aber 15 Stunden als angemessen bezeichnet, ist ihr Entscheid in sich widersprüchlich und damit willkürlich. Zudem besteht kein Grund, im vorliegenden Fall den Stundenansatz für unentgeltliche oder amtliche Mandate zu verwenden; auch insofern ist der angefochtene Entscheid willkürlich. (Im Übrigen betrüge dieser Ansatz für Aufwendungen, die nach dem 1. Januar 2015 erfolgten, in der Regel Fr. 220.-; vgl. § 3 der Verordnung über die Anwaltsgebühren vom 8. September 2010 [LS 215.3] in der Fassung vom 4. Dezember 2013 in Verbindung mit der Übergangsbestimmung zur Änderung vom 4. Dezember 2013.)

**6.5** Demnach ist die Honorarnote der Rechtsvertretung für das Rekursverfahren konkret zu prüfen.

**6.5.1** Weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz sind im Einzelnen auf die Honorarforderung der Rechtsvertretung eingegangen. Es kann nicht Sache des Verwaltungsgerichts sein, als erste Instanz diese Prüfung vorzunehmen. Die Sache ist zum Entscheid an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen (§ 64 Abs. 1 VRG; Donatsch, § 64 N. 4). Die Sprungrückweisung drängt sich auch deshalb auf, weil bei der Beschwerdegegnerin allenfalls immer noch das Gesuch der Beschwerdeführerin 3 um Entschädigung von 429 Arbeitsstunden sowie Spesen im Zusammenhang mit der Erstellung der Replik im Rekursverfahren hängig ist, das sinngemäss bis zum Abschluss des vorliegenden Verfahrens sistiert wurde.

**6.5.2** Mit Bezug auf diese Prüfung sind im Folgenden einige Eckpunkte darzustellen. Die Rechtsvertretung der Beschwerdeführenden hat eine Honorarrechnung eingereicht, worin der Zeitaufwand für die einzelnen Leistungen detailliert und nachvollziehbar aufgelistet wird. Eine Rechtsgrundlage, die der Beschwerdegegnerin pauschale Kürzungen gestatten würde, ist nicht ersichtlich. Mit Bezug auf die Prüfung dieser Honorarrechnung ist demnach zweckmässigerweise auf die Rechtsprechung zur unentgeltlichen Rechtsverteidigung zurückzugreifen, wonach die Beschwerdegegnerin Kürzungen im Einzelnen zu begründen hat, falls sie der Ansicht sein sollte, dass der verrechnete Aufwand vor dem Hintergrund der Bedeutung der Streitsache und der Bedeutung des Prozesses nicht notwendig gewesen sei (vgl. VGr, 28. April 2010, URB.2009.00001, E. 2.2; VGr, 3. Februar 2006, URB.2005.00001, E. 2.2; BGE 141 I 70 E. 5.2; vgl. auch § 9 Abs. 2 der Gebührenordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010 [GebV VGr; LS 175.252]; Plüss, § 16 N. 108, 110). Ebenso müsste begründet werden, wenn ein Betrag zugesprochen werden sollte, der sich nicht auf die Honorarnote stützt (BGE 141 I 70 E. 5.2; Plüss, § 16 N. 110). Es wäre also nicht ausreichend, wie die Vorinstanz pauschal eine bestimmte Summe als angemessen zu bezeichnen.

**6.5.3** Das Mass des zu entschädigenden Aufwands ist nach dessen Notwendigkeit zu bestimmen. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für die unentgeltliche Rechtsverteidigung (vgl. § 9 Abs. 1 GebV VGr und im Einzelnen Plüss, § 16 N. 88 ff.), sondern auch im Personalrecht für den Ersatz der dienstlichen Auslagen (§ 64 Abs. 2 VVPG). Er lässt sich direkt auf die Verfassungsprinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (E. 5.4) zurückführen. Insoweit ist auch der Hinweis der Vorinstanz nicht zu beanstanden, dass nur der objektiv notwendige Rechtsverfolgungsaufwand zu entschädigen sei. Für die Beurteilung des notwendigen Zeitaufwands können sinngemäss die gleichen Kriterien wie bei der Bestimmung der Entschädigung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung verwendet werden (vgl. Plüss, § 16 N. 90). Allerdings ist vorliegend zu beachten, dass die streitigen Auslagen für die Inanspruchnahme der Rechtsmittelbefugnis nach § 12 Abs. 2

KTSchG und damit für die Wahrnehmung einer wichtigen öffentlichen Aufgabe angewendet wurden. Zu berücksichtigen ist sodann, dass die Kommissionsminderheit ein grundsätzlich kostengünstiges Vorgehen gewählt hat, indem die Beschwerdeführerin 3 die Rekurseingaben zum Ansatz von Fr. 70.- pro Stunde (§ 31 R-KTVK in Verbindung mit § 55 Abs. 3 VVPG) weitgehend selber verfasst hat und die Rechtsvertretung nur begleitend, korrigierend und ergänzend tätig geworden ist.

**6.5.4** Die Vorinstanz nimmt wie erwähnt an, dass der notwendige Verfahrensaufwand dadurch gesenkt worden sei, dass die Leitentscheide des Bundesgerichts (BGE 135 II 384; 135 II 405) die wichtigen Fragen geklärt hätten. Die recht pauschale Annahme einer massgeblichen Reduktion des Verfahrensaufwands wegen des Vorliegens dieser Präjudizien ist unverständlich: Bei Tierversuchen ist eine Interessenabwägung zwischen dem Forschungsnutzen und der Belastung der Tiere im jeweiligen konkreten Einzelfall vorzunehmen (vgl. BGE 135 II 385 E. 4, besonders 4.6.1). Selbst wenn in den Leitentscheiden die Grundsatzfragen geklärt wurden, ergibt sich doch ein beträchtlicher Verfahrensaufwand aus der Feststellung, Bewertung und Gegenüberstellung der einzelnen massgeblichen Kriterien (vgl. VGr, 27. März 2008, VB.2007.00156 und VB.2007.00157, je E. 6–9), wobei die juristische Bedeutung veterinärmedizinischer, neurowissenschaftlicher, medizinischer und ethischer Fachfragen zu behandeln ist. Hinzu kommt, dass die prozessuale Ausgangslage im Verfahren VB.2016.00048 anders ist als in den früheren Verfahren, wo jeweils die Tierversuchskommission Rekurs gegen die erstinstanzliche Bewilligung erhoben hatte, die entgegen ihrer Stellungnahme ausgesprochen worden war (vgl. BGE 135 II 384 lit. B; 135 II 405 lit. B). Die Beschwerdeführenden machen zu Recht geltend, dass damit zusätzliche verfahrensrechtliche Fragen verbunden sind, namentlich in Bezug auf das Mass der Bindung des Veterinäramts an die Stellungnahme der Tierversuchskommission. Sodann ist zu berücksichtigen, dass im Verfahren VB.2016.00048 neues Bundesrecht zu beachten ist: Das neue eidgenössische Tierschutzgesetz trat am 1. September 2008 in Kraft (AS 2008, 2965, 2977). Dies wirft jedenfalls die Frage materieller Änderungen auf, ungeachtet dessen, wie sie zu beantworten ist. Die Vorinstanz führt denn andernorts auch aus, dass "sich anspruchsvolle Rechtsfragen stellen und es sich um einen sehr umfangreichen Sachverhalt handelt". Als Indiz hierfür kann auch der Aufwand der anderen Verfahrensbeteiligten herangezogen werden. Wie erwähnt, waren gemäss der Antwort des Regierungsrats auf die Anfrage Zeugin/Gehrig (S. 3) bei den privaten Beschwerdegegnern des Verfahrens VB.2016.00048 im damaligen Zeitpunkt Anwaltskosten von Fr. 393'603.- für das Rekurs- und das hängige Beschwerdeverfahren angefallen. Den Arbeitsaufwand des Veterinäramts für die Rechtsmittelverfahren beziffert der Regierungsrat mit 450 Stunden.

**6.5.5** In Bezug auf die Kontrolldichte kann sich die Beschwerdegegnerin nicht an den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden orientieren, welche über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtsverteidigung entscheiden, weil sie eine andere Funktion ausübt: Ergreift die Tierversuchskommission oder eine Minderheit ihrer Mitglieder den Rekurs nach § 12 Abs. 2 KTSchG, richtet sich dieser unausweichlich gegen eine Verfügung des Veterinäramts. Die Entscheidung über die Kostenvergütung darf keiner Parteinahme in diesem Rechtsstreit zwischen einem Amt (sowie den Bewilligungsadressatinnen und -adressaten) und einer von dieser unabhängigen Kommission bzw. deren Minderheit gleichkommen. Bei einer zu strengen Kontrolle besteht die Gefahr, dass das Rekurs- und Beschwerderecht nach § 12 Abs. 2 KTSchG faktisch vereitelt wird. Der Tierversuchskommission bzw. ihrer Minderheit ist daher ein erheblicher Ermessensspielraum in Bezug auf die Art und den Aufwand der Prozessführung zuzugestehen. Dies bedeutet nicht, dass der Aufwand von der Beschwerdegegnerin "unbesehen" zu tragen ist, wie diese befürchtet. Die Kontrolldichte dürfte zweckmässigerweise in Anlehnung an aufsichtsrechtliche Kriterien zu bestimmen sein.

**6.5.6** Die Vorinstanz führt aus, dass Aufwendungen von vornherein nicht zu entschädigen seien, wenn sie vor dem Erlass der erstinstanzlichen Anordnung angefallen sind, wobei diese Ansicht nicht begründet wird. Die Beschwerdeführenden wenden unter Hinweis auf § 29 Abs. 2 lit. a R-KTVK ein, dass gewisse Vorbereitungshandlungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einer absehbaren bzw. angekündigten Rechtsmittelerhebung stünden, zumindest teilweise mitzuberücksichtigen seien. Ein solcher Konnex habe spätestens dann vorgelegen, als erkennbar wurde, dass eine Mehrheit der Tierversuchskommission das fragliche Gesuch für bewilligungsfähig erklären und das Veterinäramt die Bewilligung erteilen würde.

**6.5.6.1** Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Beschwerdeführenden über einen Betrag von Fr. 10'000.- für externe Aufträge selbständig verfügen können (§ 29 Abs. 2 lit. a [in Verbindung mit Abs. 1] R-KTVK). Die vor dem Erlass der erstinstanzlichen Verfügung angefallenen Anwaltshonorare fielen noch in die Ausgabenkompetenz der Beschwerdeführenden nach § 29 Abs. 1 und 2 R-KTVK, weil die betreffenden Fr. 10'000.- zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgeschöpft worden waren. Insoweit kann der Beschwerdegegnerin nur eine Kontrolle der Rechtmässigkeit zustehen.

**6.5.6.2** Der Ansicht der Vorinstanz kann nicht gefolgt werden. Nach § 29 Abs. 2 lit. a (in Verbindung mit Abs. 1) R-KTVK kann eine rechtsmittelbefugte Kommissionsminderheit innerhalb eines Kostenrahmens von Fr. 10'000.- externe Aufträge "im Zusammenhang mit Rechtsmittelverfahren" selbständig erteilen. Die weite Formulierung von § 29 Abs. 1 lit. a R-KTVK enthält keinen Hinweis darauf, dass die Kommissionsminderheit erst nach dem Erlass der erstinstanzlichen Anordnung auf externe Beratungen und Gutachten mit Bezug zum Rechtsmittelverfahren zurückgreifen dürfte. Der Sinn einer solchen Regelung erschlosse sich auch nicht, weil der Zusammenhang mit der Rechtsmittelerhebung und nicht der Zeitpunkt der Auftragserteilung oder -erfüllung massgeblich sein muss. Dieser kann nur als Hinweis beachtlich sein, ob der erforderliche Zusammenhang mit der Rechtsmittelerhebung besteht und der betriebene Aufwand notwendig ist.

**6.5.6.3** Im konkreten Fall beschloss die Tierversuchskommission am 17. Juni 2014, dass das fragliche Gesuch bewilligungsfähig sei. Vom Antrag der Tierversuchskommission darf nur aus triftigen Gründen abgewichen werden (BGE 135 II 384 E. 3.4.1), weshalb spätestens ab

dem 17. Juni 2014 mit einer Bewilligungserteilung zu rechnen war. Somit ist nachvollziehbar, wenn die Kommissionsminderheit bereits vor dem Erlass der erstinstanzlichen Anordnung Vorbereitungen für eine Rekurerhebung traf. Gemäss der Honorarnote fand die erste Besprechung zwischen der Beschwerdeführerin 3 und der Rechtsvertretung allerdings bereits am 12. Juni 2014 statt. Dieser Aufwand wäre jedoch grundsätzlich ohnehin angefallen, auch wenn die Besprechung erst nach dem Entscheid der Tierversuchskommission oder sogar nach dem Erlass der erstinstanzlichen Anordnung stattgefunden hätte. Daher kann aus dem frühen Termin nicht auf die Überflüssigkeit der Besprechung geschlossen werden.

**6.5.6.4** Als Fazit ist festzuhalten, dass die Entschädigung externen Aufwands nicht deswegen verweigert werden darf, weil er vor dem Erlass der erstinstanzlichen Anordnung getätigt wurde. Im Übrigen ist der Überprüfung des geltend gemachten Aufwands, die der Beschwerdegegnerin obliegt, hier nicht vorzugreifen.

## 7.

**7.1** Auf das Gesuch um Erweiterung des Kostendachs für externe Beratungen und Gutachten um weitere Fr. 20'000.- für ein allfälliges Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht trat die Beschwerdegegnerin mangels eines aktuellen Interesses nicht ein. Die Vorinstanz hat diesen Beschluss bestätigt. Die Beschwerdeführenden wenden dagegen ein, dass der Weiterzug des Rekursentscheids von vornherein absehbar war und dass die Beschwerdegegnerin kaum rechtzeitig über ein innerhalb der Rekursfrist gestelltes Gesuch hätte entscheiden können, weshalb das Nichteintreten unverhältnismässig und willkürlich sei.

**7.2** Zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführenden einen Anspruch auf Erlass einer Leistungs- oder zumindest Feststellungsverfügung hatten.

**7.2.1** Der Anspruch auf Erlass einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung bestimmt sich ebenso wie derjenige auf Erlass einer Feststellungsverfügung anhand der Parteistellung und des Rechtsschutzinteresses (vgl. zum Bundesverwaltungsrecht: BGr, 13. Juli 2009, 2C\_175/2009, E. 2.2; BGE 98 Ib 53 E. 3; Alfred Kölz/Isabelle Häner/Martin Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. A., Zürich etc. 2013, Rz. 359). Demnach muss im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und des Verfügungserlasses ein aktuelles schutzwürdiges Interesse vorliegen (vgl. BGE 132 V 166 E. 7 zur Feststellungsverfügung).

**7.2.2** Im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Anordnung stand noch nicht fest, ob es zu einem Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht kommen würde. Damit war die Verwirklichung eines massgeblichen Sachverhaltselements noch offen. Üblicherweise können künftige, noch nicht feststehende Sachverhalte nur mit einer Feststellungsverfügung geregelt werden, während über Sachverhalte, die sich bereits verwirklicht haben, mit Leistungs- oder Gestaltungsverfügung entschieden wird (Isabelle Häner in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG]*, 2. A., Zürich etc. 2016, Art. 25 N. 9). Zusicherungen staatlicher Leistungen für bestimmte Tätigkeiten und Aufgabenerfüllungen werden allerdings regelmässig bereits vor deren Beginn ausgesprochen (vgl. nur § 10 f. des Staatsbeitragsgesetzes vom 1. April 1990 [LS 132.2]). Oft ist dies das einzige zweckmässige Vorgehen, weil erst die staatliche Kostengutsprache ermöglicht, die fragliche Tätigkeit oder Aufgabenerfüllung in Angriff zu nehmen.

**7.2.3** Im vorliegenden Fall fragt sich nicht, ob das schutzwürdige Interesse im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung und des Entscheids *noch* bestand, sondern ob es *schon* vorhanden war. Das ist ohne Weiteres zu bejahen: Die Wahrscheinlichkeit des Eintritts der notwendigen Tatbestandselemente war gross, denn nur im Fall eines Verzichts der unterliegenden Partei auf den Weiterzug des Rekursentscheids bezüglich der Tierversuchsbewilligung wären bei den Beschwerdeführenden mit Sicherheit keine Kosten für das Beschwerdeverfahren angefallen. Zudem erscheint nahezu ausgeschlossen, dass ein Gesuch um Übernahme der Kosten des Beschwerdeverfahrens, das erst nach der Zustellung dieses Rekursentscheids gestellt worden wäre, in nützlicher Frist hätte behandelt werden können. Schliesslich hatten die Beschwerdeführenden ein schutzwürdiges Interesse an der vorgängigen Klärung der Frage, inwieweit die Beschwerdegegnerin die Kosten der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe, die in ihrer Kompetenz und damit auch in ihrer Verantwortung lag, übernehmen würde und inwieweit sie persönlich dafür einzustehen hätten.

**7.2.4** Einen Anspruch auf materielle Behandlung des Gesuchs hatten die Beschwerdeführenden auch in ihrer behördlichen Funktion. Eine rechtsmittellegitimierte Behörde – im vorliegenden Fall die Kommissionsminderheit im Sinn von § 12 Abs. 2 KTSchG – muss einen Anspruch auf Ergreifen prozessualer Mittel haben, um sich gegen eine Vereitelung ihrer Rechtsmittelbefugnis zu wehren. Ihr ist ein Anspruch auf Erlass einer erstinstanzlichen Anordnung zuzuerkennen, wenn die Wahrnehmung ihrer Rechtsmittelbefugnis davon abhängt (vgl. Bertschi, § 21 N. 145 mit Hinweis, in Bezug auf die Rechtsmittellegitimation von Bundesbehörden nach Art. 111 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [SR 173.110]).

**7.2.5** Auf die Rechtsprechung zum Anspruch auf eine – grundsätzlich subsidiäre – Feststellungsverfügung braucht demnach nicht zurückgegriffen zu werden. Es ist aber anzumerken, dass ein solcher Anspruch aufgrund der genannten Umstände ebenfalls zu bejahen wäre. Die Eingaben der Beschwerdeführenden hätten aufgrund ihrer relativ offenen Formulierungen und ihres Zwecks eine Behandlung des Gesuchs als Feststellungsbegehren zugelassen. Die Beschwerdegegnerin hätte demnach zumindest eine materielle Feststellungsverfügung treffen müssen.

**7.3** Dass die Vorinstanzen das Begehren der Beschwerdeführenden durch Nichteintreten erledigten, statt es materiell zu behandeln, stellt eine formelle Rechtsverweigerung im Sinn von Art. 29 Abs. 1 BV dar (BGr, 8. November 2016, 1C\_642/2015, E. 2.2; BGE 135 I 6 E. 2.1;

Kölz/Häner/Bertschi, Rz. 199 mit weiteren Hinweisen). Demnach sind der Nichteintretensentscheid der Beschwerdegegnerin und seine Bestätigung durch die Vorinstanz aufzuheben. Dem Antrag auf materielle Prüfung des Begehrens durch das Verwaltungsgericht kann nicht stattgegeben werden, weil der massgebliche Sachverhalt – die Höhe der konkreten Kosten der externen Rechtsvertretung für das Beschwerdeverfahren – nicht bekannt ist und weil das Verwaltungsgericht die Überprüfung der Honorarforderung nicht als erste Instanz vorzunehmen hat. Die Sache ist an die Beschwerdegegnerin zum materiellen Entscheid im Sinn der obigen Erwägungen (E. 5 f.) betreffend das Rekursverfahren zurückzuweisen (§ 64 Abs. 1 VRG). Weil sich der im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung noch ungewisse Tatbestand mittlerweile verwirklicht hat, ist den Beschwerdeführenden Gelegenheit zu geben, die externen Kosten des Beschwerdeverfahrens exakt zu beziffern, worauf über den geltend gemachten Betrag zu entscheiden ist. Dazu hat die Beschwerdegegnerin den Streitgegenstand zweckmässigerweise anzupassen und gegebenenfalls auszudehnen (vgl. sinngemäss E. 2.2.3). Sollte dies durch die Höhe des geltend gemachten Betrags oder andere Umstände ausgeschlossen werden, ist der neue Antrag als Gesuch um Erlass einer erstinstanzlichen Leistungsverfügung entgegenzunehmen und nach einer Vereinigung dieses neuen Verfahrens mit dem vorliegenden materiell zu behandeln.

## 8.

**8.1** Weil die Beschwerdeführenden mit ihrem Anliegen, die Kosten der nach § 12 Abs. 2 KTSchG angestrebten Rechtsmittelverfahren seien von der Beschwerdegegnerin zu tragen, im Grundsatz durchdringen und nur die Bestimmung der zu erstattenden Kosten im Einzelnen offenbleibt, sind sie als vollständig obsiegend zu betrachten. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens sind der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG; vgl. auch Plüss, § 13 N. 70).

**8.2** Die Kosten des Rekursverfahrens hat die Vorinstanz auf die Staatskasse genommen. Diese Anordnung wurde nicht angefochten.

**8.3** Die Beschwerdegegnerin hat den (auch) als Privatpersonen betroffenen Beschwerdeführenden eine angemessene Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu entrichten (§ 17 Abs. 2 VRG).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Dispositiv-Ziffern I und III des angefochtenen Entscheids werden aufgehoben. Die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 3. Dezember 2014 (Nr. 1222-2014 / 92-11-14) wird aufgehoben, soweit das Gesuch der Beschwerdeführenden abgewiesen bzw. darauf nicht eingetreten wird. Die Sache wird zur neuen Entscheidung im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf  
Fr. 4'000.--; die übrigen Kosten betragen:  
Fr. 180.-- Zustellkosten,  
Fr. 4'180.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.
4. Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, den Beschwerdeführenden innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Urteils für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 4'500.- (MWST inbegriffen) zu bezahlen.
5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
6. Mitteilung an ...