

## Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 21. Mai 2015**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichterin Steinmann,  
Verwaltungsrichter Häberli, Keller und Rolli  
Gerichtsschreiber Bischof

A. \_\_\_\_\_

Beschwerdeführerin



gegen

**Einwohnergemeinde Bätterkinden**

handelnd durch den Gemeinderat, Bahnhofstrasse 4, 3315 Bätterkinden

Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Emmental**

Amthaus, Dorfstrasse 21, 3550 Langnau im Emmental

betreffend Leinenpflicht für Hunde (Entscheid des Regierungsstatthalteramts  
Emmental vom 13. Januar 2014; gbv 2/2013)

## **Sachverhalt:**

### **A.**

Am 28. März 2013 publizierte der Gemeinderat der Einwohnergemeinde (EG) Bätterkinden im Anzeiger für Kirchberg, Utzenstorf, Koppigen, Hindelbank und Bätterkinden folgende Anordnung vom 18. März 2013:

#### «Leinenpflicht

Der Gemeinderat hat aufgrund Artikel 7 Absatz 2 des Hundegesetzes vom 27. März 2012 an folgenden Orten eine zusätzliche Leinenpflicht für Hunde beschlossen:

- entlang des Limpachkanals im Erhaltungs- und Aufwertungsgebiet des Teilrichtplans ökologische Vernetzung Limpachtal; das Gebiet erstreckt sich nordwestlich entlang des Limpachkanals, südwestlich entlang des Chrümmlisbachs, südöstlich entlang der Betonstrasse und der Zähringerstrasse und nordöstlich entlang der Bahnlinie [...].
- im Wald in den Monaten Mai und Juni.

Der Gemeinderat beabsichtigt, mit dieser Massnahme das betroffene Gebiet zu schützen, damit die natürliche Artenvielfalt erhalten und gefördert werden kann.

Die oben umschriebene Leinenpflicht gilt ab 1. Mai 2013.»

### **B.**

Dagegen erhob unter anderen A. \_\_\_\_\_ am 8. April 2013 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Emmental. Mit Entscheid vom 13. Januar 2014 wies der Regierungsstatthalter die Beschwerde ab.

### **C.**

Am 13. Februar 2014 hat A. \_\_\_\_\_ Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der Entscheid des Regierungsstatthalters sei aufzuheben.

Die EG Bätterkinden beantragt mit Beschwerdeantwort vom 18. März 2014, die Beschwerde sei abzuweisen. Der Regierungsstatthalter erklärt mit Eingabe vom 5. März 2014, auf eine Vernehmlassung zu verzichten, und hält am Entscheid vom 13. Januar 2014 fest.

## **Erwägungen:**

### **1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht beurteilt nach Art. 74 Abs. 1 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen. Ferner beurteilt es gemäss Art. 74 Abs. 2 VRPG kantonal letztinstanzlich Beschwerden betreffend kantonale Wahl- und Abstimmungssachen nach den Vorschriften der Gesetzgebung über die politischen Rechte (Bst. a), kommunale Erlasse (Bst. b), kommunale Wahl- und Abstimmungssachen (Bst. c) sowie weitere kommunale Beschlüsse im Sinn von Art. 60 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 VRPG (Bst. d). Der Gemeinderat der EG Bätterkinden hat die Leinenpflicht in der Limpachebene «beschlossen». Der Regierungstatthalter hat hierzu ausgeführt, beim Beschluss des Gemeinderats handle es sich um eine Allgemeinverfügung, wogegen wie bei Einzelverfügungen gemäss Art. 60 Abs. 1 VRPG Beschwerde geführt werden könne (angefochtener Entscheid, E. 1.1).

**1.2** Allgemeinverfügungen sind Rechtsakte, die wie Einzelverfügungen einen konkreten Sachverhalt regeln, sich jedoch wie Rechtssätze an einen mehr oder weniger grossen, offenen oder geschlossenen Adressatenkreis richten. Sie werden daher als generell-konkrete Anordnungen bezeichnet und gelten grundsätzlich ebenfalls als anfechtbare Verfügungen (BGE 139 V 143 E. 1.2, 125 I 313 E. 2a; BVR 2004 S. 363 E. 2.2, 2002 S. 80 E. 2a; eingehend zur Allgemeinverfügung Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 N. 50 ff., Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N. 923 ff.; Tobias Jaag, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, in ZBI 1984 S. 433 ff.). – Bei der umstrittenen Leinenpflicht handelt es sich – ähnlich einer funktionellen Verkehrsbeschränkung (vgl. Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01]) – um eine auf die Limpachebene und damit örtlich begrenzte Zutrittsbeschränkung, indem Hundehalterinnen und Hundehalter sich nur mit angeleinten Tieren in die Ebene begeben dürfen. Als solche regelt die Anordnung einen konkreten Sachverhalt (Leinenpflicht in der Limpachebene), richtet sich aber an eine unbestimmte Zahl von Personen (alle Hundehalterinnen und Hundehalter, die sich mit ihren Tieren in die Limpachebene begeben). Der Regierungstatthalter ist deshalb zutreffend davon ausgegangen, dass

die umstrittene Anordnung ungeachtet der Bezeichnung «Beschluss» eine Allgemeinverfügung darstellt (vgl. auch Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 28 N. 51; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 926; VGE 2009/88 vom 15.7.2009, E. 2.3, je Verkehrsanordnungen betreffend). Entsprechend ergibt sich die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts aus Art. 74 Abs. 1 VRPG.

**1.3** Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie wohnt im Siedlungsgebiet Krälligen, das nördlich an das von der Leinenpflicht betroffene Gebiet grenzt (vgl. Ortsplan Bätterkinden 1:7'500, act. 9A), und ist Hundehalterin (angefochtener Entscheid, E. 1.3.1; Beschwerde vom 8.4.2013, Vorakten RSA [act. 5A], pag. 12), so dass sie durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung und Änderung hat (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Die Beschwerdeführerin hat sich im Verfahren vor dem Regierungsrat lediglich gegen die ganzjährige Leinenpflicht in der Limpachebene gewehrt. Mit der zeitweiligen Leinenpflicht im Wald hat sie sich – im Unterschied zu anderen Beschwerdeführenden – ausdrücklich einverstanden erklärt (Beschwerde vom 8.4.2013, Vorakten RSA [act. 5A], pag. 12; vgl. zu den Beschwerden gegen die Leinenpflicht im Wald die Zusammenstellung im angefochtenen Entscheid, Ziff. I/2). Streitgegenstand ist deshalb auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nur die dauernde Leinenpflicht in der Limpachebene, müssen sich doch die in Antrag und Begründung enthaltenen Vorbringen innerhalb des Streitgegenstands des vorinstanzlichen Verfahrens bewegen (vgl. BVR 2011 S. 391 E. 2.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 81 N. 5 i.V.m. Art. 72 N. 6 ff.). Soweit die Beschwerdeführerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Aufhebung des gesamten vorinstanzlichen Entscheids und damit auch der Leinenpflicht im Wald in den Monaten Mai und Juni beantragen sollte (vgl. vorne Bst. C), ist auf die Beschwerde in diesem Umfang nicht einzutreten.

**1.4** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG). Da eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, urteilt es in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

## 2.

**2.1** Das von der umstrittenen Leinenpflicht betroffene Gebiet liegt westlich des überbauten Gebiets von Bätterkinden in der Landwirtschaftszone (LWZ). Es umfasst eine Fläche von rund 260 Hektaren und wird auf der einen Seite durch den Limpachkanal sowie den Chrümmliisbach und auf der anderen durch den Dorfbach bzw. Stockacherweg sowie die Zähringerstrasse begrenzt (vgl. Ortsplan Bätterkinden 1:7'500, act. 9A; Beschwerdeantwort der Gemeinde vom 18.6.2013, Vorakten RSA [act. 5B], pag. 165). Seit 2004 ist dieses Gebiet als «Vernetzungsgebiet auf Moorböden» Bestandteil des Vernetzungsprojekts Limpachtal gemäss der bis zum 31. Dezember 2013 gültigen Verordnung über die regionale Förderung der Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV; AS 2001 S. 1310; vgl. seit 1.1.2014 die Verordnung vom 23. Oktober 2013 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft [Direktzahlungsverordnung, DZV; SR 910.13]). Dessen Perimeter umfasst mehrere Gemeinden (vgl. zum Ganzen act. 10A-10D).

**2.2** Die Gemeinde hat die gestützt auf Art. 7 Abs. 2 des Hundegesetzes vom 27. März 2012 (BSG 916.31; nachfolgend: HunG) verfügte Leinenpflicht damit begründet, dass sie die natürliche Artenvielfalt im Vernetzungsgebiet Limpachtal erhalten und fördern wolle (vorne Bst. A). Im Verfahren vor dem Regierungsrat hat sie zudem Sicherheitsaspekte vorgebracht (Beschwerdeantwort vom 18.6.2013, Vorakten RSA [act. 5B], pag. 165 f.). Der Regierungsrat ist zum Schluss gekommen, dass Art. 7 Abs. 2 HunG eine hinreichende gesetzliche Grundlage für eine Leinenpflicht zum Schutz der Artenvielfalt im Vernetzungsprojekt Limpachtal biete (angefochtener Entscheid, E. 2.5 f.). Demgegenüber macht die Beschwerdeführerin wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren geltend, gestützt auf Art. 7 Abs. 2 HunG dürfe keine Leinenpflicht für Belange des Naturschutzes angeordnet werden (Beschwerde, Ziff. 1). Darüber hinaus erweise sich die Leinenpflicht als unverhältnismässig und sei der massgebliche Sachverhalt ungenügend abgeklärt worden (Beschwerde, Ziff. 2 f.).

## 3.

**3.1** Art. 7 HunG lautet – soweit hier interessierend – wie folgt:

#### Leinen- und Maulkorbpflicht

<sup>1</sup> Wer einen Hund mit sich führt, muss ihn in den folgenden Fällen an der Leine halten:

- a beim Fehlen anderer wirksamer Kontrollmöglichkeiten,
- b auf Schulanlagen, öffentlichen Spiel- und Sportplätzen,
- c in öffentlichen Verkehrsmitteln, an Bahnhöfen und Haltestellen,
- d beim Betreten von Weiden, auf denen sich Nutztiere aufhalten (bestossene Weiden),
- e auf Anordnung im Einzelfall.

<sup>2</sup> Die Gemeinden überwachen die Einhaltung der Leinenpflicht nach Absatz 1 und können weitere Orte bezeichnen, an denen Hunde an der Leine zu führen sind.

<sup>3</sup> Sie können in Einzelfällen Ausnahmen von der Leinenpflicht nach den Absätzen 1 und 2 bewilligen.

<sup>4</sup> Vorbehalten bleiben Leinenpflichten gemäss der Jagd- und Naturschutzgesetzgebung.

<sup>5</sup> [Maulkorbpflicht]»

Während Art. 7 Abs. 1 HunG in den in Bst. a-e aufgeführten Fällen eine allgemeine, im ganzen Kantonsgebiet geltende Leinenpflicht vorsieht, ermächtigt Art. 7 Abs. 2 HunG die Gemeinden, «weitere Orte» mit Leinenpflicht zu bezeichnen. Umstritten ist vorab, ob das von der Leinenpflicht betroffene Gebiet einen «weiteren Ort» im Sinn des zweiten Halbsatzes von Art. 7 Abs. 2 HunG darstellt. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der auszulegen ist. Ob die rechtsanwendende Behörde ihn richtig ausgelegt hat, ist zwar eine Rechtsfrage, die das Verwaltungsgericht grundsätzlich frei zu überprüfen hat; den Verwaltungsbehörden ist für die sachgerechte Konkretisierung indessen ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzubilligen (vgl. BGer 2A.431/2004 vom 16.12.2004, in BVR 2005 S. 330 E. 2.2, 2A.112/2007 vom 30.7.2007, E. 3.2, je mit weiteren Hinweisen; zur Reduktion der Prüfungsdichte allgemein vgl. auch BVR 2004 S. 489 E. 4c und 5e; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 26 N. 29 f.).

**3.2** Der Sinngehalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut (grammatikalisches Auslegungselement). Ist der Normtext nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach seiner wahren Tragweite gesucht werden. Zu berücksichtigen sind der Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen (systematisches Auslegungselement), die Entstehungsgeschichte (historisches Auslegungselement) sowie Sinn und Zweck der Norm (teleologisches Auslegungselement), soweit diesen bei der Auslegung überhaupt eigenständige Bedeutung zukommt (vgl. hierzu Thomas Müller-Graf, «Sinn und

Zweck» – Anmerkungen zur Problematik teleologisch gestützter Argumentation, in BVR 2014 S. 386 ff.). Gleich wie das Bundesgericht lässt sich das Verwaltungsgericht von einem pragmatischen Methodenpluralismus leiten, der keinem Auslegungselement einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination zu der Lösung führt, die im normativen Gefüge und mit Blick auf die Wertentscheidungen des Gesetzgebers am meisten überzeugt (BVR 2013 S. 173 E. 4.3 mit Hinweisen; BGE 137 II 297 E. 2.3.1, 135 II 416 E. 2.2).

**3.3** Der Wortlaut des zweiten Halbsatzes von Art. 7 Abs. 2 HunG sagt für sich allein nichts darüber aus, was unter einem «weiteren Ort» zu verstehen ist und unter welchen Voraussetzungen an diesen Orten eine Leinenpflicht angeordnet werden darf. Der Begriff «Ort» – gemäss Duden ein lokalisierbarer, oft auch im Hinblick auf seine Beschaffenheit bestimmbarer Platz (vgl. Duden online, abrufbar unter: <<http://www.duden.de>>, Stichwort «Ort») – deutet darauf hin, dass die Stellen, an welchen die Gemeinden eine Leinenpflicht vorsehen dürfen, bis zu einem gewissen Grad abgegrenzt bzw. abgrenzbar sein müssen. Dass die Gemeinden *weitere* Orte bezeichnen können, zeigt an, dass neben bereits vorgesehenen Orten zusätzliche bestimmt werden dürfen.

**3.4** Wie der Regierungsstatthalter zutreffend ausgeführt hat (angefochtener Entscheid, E. 2.6), ist das auszulegende Begriffspaar in systematischer Hinsicht im Zusammenhang mit Abs. 1 von Art. 7 HunG zu lesen. «Weitere Orte» sind demnach Orte der in Bst. b-d aufgeführten Art. Dabei fällt zunächst auf, dass diese Orte abgegrenzt bzw. abgrenzbar sind; namentlich auch die in Bst. d genannten bestossenen – also mit Vieh besetzten – Weiden, die in der Regel umzäunt sein dürften. Das Gesetz bezweckt gemäss Art. 1 Abs. 1 HunG den sicheren und verantwortungsbewussten Umgang mit Hunden. Es regelt namentlich die allgemeine Prävention gegen Konflikte mit Hunden (Art. 1 Abs. 2 Bst. b und Art. 4 HunG), die Pflichten der Hundehalterinnen und Hundehalter (Art. 1 Abs. 2 Bst. c und Art. 5 ff. HunG) sowie Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung im Einzelfall (Art. 1 Abs. 1 Bst. d und Art. 12 HunG). Die hier umstrittene Norm steht unter dem 3. Titel betreffend die Pflichten der Hundehalterinnen und Hundehalter. Dieser Titel beginnt mit den Grundsätzen, wonach Hunde so zu halten sind, dass sie Menschen und Tiere nicht belästigen oder gefährden (Art. 5 Abs. 1 HunG). Sie dürfen im öffentlichen Raum nicht unbeaufsichtigt laufen gelassen werden und sind jederzeit unter Kontrolle zu

halten (Art. 5 Abs. 2 HunG). Fehlen andere wirksame Kontrollmöglichkeiten, muss ein Hund an der Leine geführt werden (Art. 7 Abs. 1 Bst. a HunG); ebenso auf Anordnung im Einzelfall (Art. 7 Abs. 1 Bst. e i.V.m. Art. 12 Abs. 2 Bst. e HunG). Neben der allgemeinen, stets und überall geltenden Verpflichtung, einen mit sich geführten Hund unter Kontrolle zu halten und gegebenenfalls an die Leine zu nehmen, nennt das Gesetz sodann einzelne Orte, an denen generell eine Leinenpflicht gilt (Art. 7 Abs. 1 Bst. b-d HunG). Dabei handelt es sich augenfällig um Orte, an denen aufgrund der Nutzung ein erhöhtes Konflikt- und Risikopotenzial zwischen freilaufenden Hunden und Menschen besteht, etwa bei der Begegnung mit spielenden Kindern oder bei engen Platzverhältnissen in öffentlichen Verkehrsmitteln (vgl. auch hinten E. 3.6). Ein solches Risiko besteht bekanntlich auch bei den in Art. 7 Abs. 1 Bst. d HunG aufgeführten bestossenen – also mit Vieh besetzten – Weiden, kann das Laufenlassen von Hunden in der Nähe von Kuhherden doch dazu führen, dass Tiere, aber auch Menschen zu Schaden kommen (vgl. etwa den Sachverhalt in BGE 126 III 14 [Pra 98/2000 Nr. 48]). An diesen sensiblen Orten überlässt der Gesetzgeber die Verantwortung für einen sicheren Umgang mit Hunden nicht den Halterinnen und Haltern, sondern statuiert eine unbedingte Leinenpflicht. Aus systematischen Gründen ist somit davon auszugehen, dass «weitere Orte» im Sinn von Art. 7 Abs. 2 HunG abgegrenzte oder abgrenzbare Areale im öffentlichen Raum sind, auf denen ein erhöhtes Konfliktpotenzial mit freilaufenden Hunden und dementsprechend ein hohes Schutzbedürfnis vor lästigen oder gefährlichen Hunden besteht (vgl. auch Art. 8 HunG, wonach Gemeinden gar Orte bezeichnen können, zu denen Hunden keinen Zutritt haben). Vom Schutz profitieren sollen Menschen und Tiere (Art. 5 Abs. 1 HunG). Während die allgemeine Leinenpflicht (Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 Bst. a HunG) und die im Einzelfall angeordnete Leinenpflicht (Art. 7 Abs. 1 Bst. e HunG) indirekt auch Wildtieren zugute kommt, betreffen die Stellen, an denen von Gesetzes wegen ein Leinengebot gilt, Orte, wo sich Menschen und allenfalls Haus- oder Nutztiere aufhalten. Ausserdem behält Art. 7 Abs. 4 HunG ausdrücklich Leinenpflichten gemäss der Jagd- und Naturschutzgesetzgebung vor. Dieser Vorbehalt deutet darauf hin, dass die Leinenpflicht gestützt auf das HunG neben jene nach der Jagd- und Naturschutzgesetzgebung hinzutritt, weshalb Leinenpflichten zum Schutz von Wildtieren und deren Lebensräumen (weiterhin) auf Grundlage der entsprechenden Gesetze zu erlassen sind. Die Jagdgesetzgebung enthält denn auch eigene Bestimmungen zur Leinenpflicht für Hunde zum Schutz von Wildtieren (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. e sowie Art. 7 der Verordnung vom 26. Februar 2003 über den Wildtierschutz [WTSchV; BSG 922.63]; vgl. auch den Vortrag des Regierungsrats zum

Hundegesetz, in Tagblatt des Grossen Rates 2012, Beilage 10 [nachfolgend: Vortrag], S. 10, wonach Art. 5 Abs. 2 HunG für den gesamten öffentlichen Raum vorschreibt, was in Feld und Wald bereits gestützt auf Art. 7 WTSchV gilt).

**3.5** Den Materialien zum HunG ist Folgendes zu entnehmen: Nachdem im Jahr 2005 im Kanton Zürich ein Kind von drei Hunden zu Tode gebissen worden war, wurden auf Bundesebene die Arbeiten für eine gesamtschweizerische Regelung zum Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Hunden an die Hand genommen. Als Sofortmassnahme wurden die Tierschutzgesetzgebung ausserdem mit strengen Zucht- und Sozialisierungsvorschriften ergänzt und eine Meldepflicht für Vorfälle mit Hunden eingeführt. Nachdem die Bundesregelung definitiv gescheitert und aufgrund eines Urteils des Bundesgerichts klar geworden war, dass einerseits die Tierschutzgesetzgebung keine ausreichende gesetzliche Grundlage für Massnahmen zum Schutz des Menschen bzw. der öffentlichen Ordnung und Sicherheit enthält und andererseits die polizeiliche Generalklausel nur bei ernster, direkter und unmittelbar drohender Gefahr herangezogen werden darf, erliess der Kanton Bern ein eigenes Hundegesetz (vgl. zum Ganzen Vortrag, S. 3 ff.). – Die Entstehungsgeschichte des HunG zeigt, dass das neue Gesetz in erster Line aus dem Bedürfnis in der Bevölkerung heraus entstanden ist, sich vor (gefährlichen) Hunden zu schützen und hierfür eine ausreichende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Der Vortrag hält denn auch fest, dass das HunG im Unterschied zur Tierschutzgesetzgebung, die eine artgerechte Hundehaltung definiert und vorschreibt, die Belange der Sicherheit und der Gesellschaftsverträglichkeit der Hundehaltung regelt, sich also mit den Anforderungen an die Hundehaltung aus der Optik der Mitmenschen der Hundehalterinnen und Hundehalter und anderer Tiere befasst (Vortrag, S. 5). Die im Gesetz vorgesehenen Massnahmen zielen darauf ab, heikle Situationen und Zwischenfälle mit Verletzungsfolgen für Menschen oder Tiere möglichst zu verhindern (Vortrag, S. 6). Als Rahmenbedingungen für den sicheren und verantwortungsvollen Umgang mit Hunden werden dabei einerseits die Hundehalterinnen und Hundehalter verpflichtet, ihre Verantwortung konsequent wahrzunehmen, und sind andererseits griffige Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung im Einzelfall vorgesehen (Art. 1 HunG; Vortrag, S. 9). Die allgemeinen Pflichten der Hundehalterinnen und Hundehalter sind so formuliert, dass die überwiegende Mehrzahl unter ihnen, die bereits einen sicheren und verantwortungsvollen Umgang mit Hunden pflegt, sich nicht unnötig einschränken muss. Sie betonen die Eigenverantwortung der Hundehalterinnen und Hundehalter, die ihre Hunde so zu halten und zu führen haben, dass «Menschen und

andere Tiere nicht gefährdet oder belästigt werden. Dazu gehören die Pflichten, Hunde nie unbeaufsichtigt laufen zu lassen, sie an bestimmten Orten an die Leine zu nehmen und ohne besondere Fachkenntnisse keine grösseren Hunderudel auszuführen» (Vortrag, S. 1 und 6). Zu den Grundsätzen der Hundehaltung gemäss Art. 5 HunG hält der Vortrag sodann fest, dass es in der Verantwortung der Halterin oder des Halters liege, einen Hund so zu sozialisieren, zu erziehen, zu führen und zu beaufsichtigen, dass Mitmenschen und andere Tiere nicht beeinträchtigt würden. So sei beispielsweise ein freilaufender Hund bei Begegnungen mit anderen angeleiteten Hunden, joggenden oder velofahrenden Personen und Kindern wirksam unter Kontrolle zu halten, damit er diese nicht gefährden oder bedrohen kann, was in der Regel heisse, den Hund anzuleinen. Allgemein seien Hunde im öffentlichen Raum dann anzuleinen, wenn sie nicht jederzeit abgerufen werden können (Vortrag, S. 10). Die Leinenpflicht nach Art. 7 HunG ist dem Vortrag zufolge durch Sicherheitsaspekte begründet, da es auch mit gut erzogenen, aber frei laufenden Hunden zu Vorfällen kommen könne. Dies gelte insbesondere für Situationen und Umgebungen, bei denen Hunde aufgrund ihrer Natur anfälliger für unkontrolliertes Verhalten und somit für das Verursachen von Vorfällen seien. An solchen besonders sensiblen Orten könne mit einer allgemeinen Leinenpflicht dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung getragen werden (Vortrag, S. 11). In diesem Zusammenhang führte der Volkswirtschaftsdirektor anlässlich der Beratung des Gesetzes im Grossen Rat aus, die Gemeinden könnten entscheiden, ob sie an gewissen neuralgischen Orten einen Leinenzwang verfügen wollten (Tagblatt des Grossen Rates 2012, S. 480 f., Votum Rickenbacher). – Zusammengefasst zeigen die Gesetzesmaterialien, dass das HunG eine Regelungslücke schliessen wollte und insofern neben die bereits bestehenden Vorschriften in der Jagd- und Naturschutzgesetzgebung getreten ist. Im Vordergrund steht der Schutz der Menschen (und ihrer Haus- und Nutztiere) vor lästigen oder gefährlichen Hunden. Nur wo für sie ein besonderes Schutzbedürfnis besteht, soll ein die Eigenverantwortung der Hundehalterinnen und Hundehalter übersteuernder genereller Leinenzwang gelten bzw. durch die Gemeinden angeordnet werden dürfen.

**3.6** Nach dem Gesagten sind unter «weitere Orte» im Sinn von Art. 7 Abs. 2 HunG (abgrenzbare) Stellen im öffentlichen Raum zu verstehen, an denen ein erhöhtes Konfliktpotenzial zwischen Hunden und Menschen sowie deren Haus- und Nutztieren besteht. – Soweit die EG Bätterkinden mit der im Vernetzungsgebiet Limpachtal vorgesehenen Leinenpflicht den Erhalt der natürlichen Artenvielfalt, mithin Anliegen des Wildtierschutzes verfolgt, kann sie die Massnahme entgegen der Ansicht des

Regierungsstatthalters deshalb nicht auf Art. 7 Abs. 2 HunG stützen (vgl. angefochtener Entscheid, E. 2.5). Daran ändert das Ermessen, das der Gemeinde bei der Bezeichnung von weiteren Orten zukommt, nichts.

#### 4.

Die Gemeinde hat die Leinenpflicht in der Limpachebene (nachträglich) auch mit Sicherheitsaspekten begründet (vorne E. 2.2). Die Begründung erschöpft sich jedoch in Auszügen aus dem Vortrag zum Hundegesetz, wonach es auch bei gut erzogenen Hunden zu Vorfällen kommen kann und dies insbesondere für Situationen und Umgebungen gelte, bei denen Hunde aufgrund ihrer Natur anfälliger für unkontrolliertes Verhalten und somit für das Verursachen von Vorfällen seien (vgl. Beschwerdeantwort vom 18.6.2013, Vorakten RSA [act. 5B], pag. 165 f.; vgl. auch vorne E. 3.6). Wie ausgeführt, steht das HunG nicht im Dienst des Wildtierschutzes. Weshalb das gesamte von der vorgesehenen Leinenpflicht betroffene Vernetzungsgebiet eine Umgebung darstellen sollte, in der für Menschen (und deren Haus- und Nutztiere) eine erhöhte Gefahr für Risikosituationen besteht, legt die Gemeinde nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. Der Perimeter der umstrittenen Leinenpflicht umfasst eine weitläufige, ebene Landwirtschaftsfläche mit Ackerbau und ökologischen Ausgleichsflächen. Dazu kommt der Golfplatz (vgl. zum Ganzen act. 10A-D). Inwiefern eine solche Landschaft als Ganzes ein besonders sensibler Ort im Sinn des HunG sein sollte, leuchtet nach dem Gesagten nicht ein. Im Übrigen erscheint die umstrittene Massnahme – wie die Beschwerdeführerin zutreffend geltend macht (Beschwerde, Ziff. 3) – auch mit Blick auf die Verhältnismässigkeit als problematisch (vgl. zur Verhältnismässigkeit Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]; vgl. auch BVR 2008 S. 360 E. 4.2 und 2004 S. 363 E. 5.4 betreffend Verkehrsanordnungen). Zwar auferlegt sich das Verwaltungsgericht eine gewisse Zurückhaltung, wenn die Beurteilung von der Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen und kommunalen Behörden besser kennen und überblicken (VGE 2010/468 vom 27.6.2011 [bestätigt durch BGer 1C\_370/2011 vom 9.12.2011, in BVR 2012 S. 178], E. 1.3; BGE 136 II 539 E. 3.2 am Ende; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 80 N. 3). Angesichts der grossen Fläche des von der umstrittenen Massnahme betroffenen Gebiets, das etwa ein Viertel des Gemeindegebiets ausmacht (vgl. Ortsplan Bätterkinden 1:7'500, act. 9A; Stellungnahme der Gemeinde vom 18.6.2013, Vorakten RSA [act. 5B], pag. 165

Ziff. 2), hätte die Gemeinde indes konkret darlegen müssen, weshalb die allgemeinen Pflichten der Hundehalterinnen und Hundehalter gemäss Art. 5 Abs. 2 HunG bzw. die Leinenpflicht im Sinn von Art. 7 Abs. 1 Bst. a und d HunG nicht genügen.

## **5.**

Die Beschwerde erweist sich somit als begründet und ist gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin ungeachtet des teilweisen Nichteintretens auf ihre Beschwerde. Der unterliegenden Gemeinde können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 1 und Abs. 2 VRPG). Parteikosten sind keine angefallen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

### **Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Emmental vom 13. Januar 2014 wird aufgehoben.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
  - der Beschwerdeführerin
  - der Einwohnergemeinde Bätterkinden
  - dem Regierungsstatthalteramt Emmental

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.