

100.2018.461U
STE/KIB

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 10. April 2019

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Steinmann
Gerichtsschreiber Tschumi

A. _____
vertreten durch Fürsprecher ...
Beschwerdeführer

gegen

Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern
Münsterplatz 3a, Postfach, 3000 Bern 8

betreffend Massnahme Hundehaltung (Entscheid der Volkswirtschaftsdi-
rektions des Kantons Bern vom 23. November 2018; L 2018-020)



Sachverhalt:

A.

A._____ ist der Halter des 9-jährigen Rüden B._____, einer Argentinischen Dogge. Am 30. August 2016 meldete die Kantonspolizei Bern (Kapo) dem Veterinärdienst des Kantons Bern (VeD) einen Vorfall, bei dem der Hund ein übermässiges Aggressionsverhalten gezeigt habe. Nachdem eine Zeitung über diesen Vorfall berichtet hatte, gingen beim VeD weitere Meldungen ein von Personen, die sich vor dem Hund fürchten. Hierauf forderte der VeD A._____ auf, seine Dogge verhaltensmedizinisch begutachten zu lassen. Der mit der Untersuchung beauftragte Tierarzt diagnostizierte eine defensive Aggression und fehlende Rudelstruktur. Er empfahl u.a. eine Verhaltenstherapie in einer Hundegruppe zur Wiederherstellung des Rudelverständnisses. Nachdem der VeD im Juni 2017 vom Abbruch des Hundetrainings Kenntnis erlangt hatte, verpflichtete er A._____ mit Verfügung vom 30. April 2018, mit seinem Hund B._____ die Prüfung für das Nationale Hundehalter Brevet (NHB) erfolgreich zu absolvieren und hierfür bis zum 31. Mai 2018 eine Bestätigung einzureichen (Ziff. 1). Diese Anordnung erfolgte unter Androhung der Ersatzvornahme oder der Beschlagnahmung des Hundes (Ziff. 2). Einer allfälligen Beschwerde entzog der VeD zudem die aufschiebende Wirkung (Ziff. 3).

B.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 30. Mai 2018 Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL). Diese schrieb das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde als gegenstandslos geworden ab, nachdem die für das erfolgreiche Absolvieren der Hundehalterprüfung angesetzte Frist abgelaufen war (Verfügung vom 5.6.2018). Mit Entscheid vom 23. November 2018 wies die VOL die Beschwerde ab und setzte eine neue Frist für den Erwerb des NHB auf den 31. März 2019 an.

C.

Hiergegen hat A._____ am 24. Dezember 2018 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit dem Antrag, der Entscheid der VOL sei aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an diese zurückzuweisen. Eventualiter beantragt er die Aufhebung des Entscheids der VOL und den Verzicht auf die Anordnung von Massnahmen, subeventualiter die Anordnung angemessener Massnahmen.

Die VOL schliesst mit Vernehmlassung vom 28. Januar 2019 auf Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, BSG 155.21) zuständig. Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG). Es auferlegt sich dabei insoweit Zurückhaltung, als für die Beurteilung besondere Sach- oder Fachkenntnisse erforderlich sind, über die es nicht gleichermassen verfügt wie die Verwaltungsbehörden mit ihren Fachleuten und -stellen (BVR 2016 S. 507 E. 1.4, 2014 S. 451 E. 1.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 80 N. 3 und 9).

2.

2.1 Gemäss Art. 12 Abs. 1 des Hundegesetzes vom 27. März 2012 (nachfolgend: HunG; BSG 916.31) ordnet der VeD die erforderlichen Einschränkungen der Hundehaltung im Einzelfall an, wenn ein Hund Menschen oder Tiere verletzt hat (Bst. a), übermässiges Aggressionsverhalten oder andere Verhaltensauffälligkeiten zeigt (Bst. b) oder wenn die Halterin oder der Halter nicht genügende Gewähr für eine sichere und verantwortungsbewusste Hundehaltung bietet (Bst. c). In Frage kommen gemäss Art. 12 Abs. 2 HunG Massnahmen wie die Verpflichtung der Halterin oder des Halters zum Besuch von Ausbildungskursen mit oder ohne Hund (Bst. b), zum Besuch einer Verhaltenstherapie mit dem Hund (Bst. c) oder die Verpflichtung der Halterin oder des Halters, den Hund auf öffentlichem Grund an der Leine zu führen oder ihm einen Maulkorb anzulegen oder beides zu tun (Bst. e). Die Aufzählung in Art. 12 Abs. 2 HunG ist nicht abschliessend. Welche Massnahmen im Einzelfall erforderlich sind, wird aufgrund der Sachverhaltsabklärung und in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips festgelegt. Die Massnahmen können einzeln oder kumulativ angeordnet werden (Vortrag des Regierungsrats zum Hundegesetz, in Tagblatt des Grossen Rates 2012 [nachfolgend: Vortrag], Beilage 10, S. 12).

2.2 Während die Tierschutzgesetzgebung des Bundes auf die Würde und das Wohlergehen der Tiere ausgerichtet ist (Art. 1 des Tierschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 [TSchG; SR 455]), bezweckt das HunG den sicheren und verantwortungsbewussten Umgang mit Hunden (Art. 1 Abs. 1 HunG) und befasst sich mit den Anforderungen an die Hundehaltung aus der Optik der Gesellschaft, d.h. der Mitmenschen der Hundehalterinnen und Hundehalter (Vortrag S. 6 und 9). Es regelt gemäss Art. 1 Abs. 2 HunG nebst der allgemeinen Prävention gegen Konflikte mit Hunden (Bst. b) namentlich die Pflichten der Hundehalterinnen und Hundehalter sowie die Massnahmen zur Einschränkung der Hundehaltung im Einzelfall (Bst. c und d). Hunde sind gemäss Art. 5 HunG so zu halten, dass sie Menschen und Tiere nicht belästigen oder gefährden (Abs. 1). Sie dürfen im öffentlichen Raum nicht unbeaufsichtigt laufen gelassen werden und sind jederzeit wirksam unter Kontrolle zu halten (Abs. 2). Wie die VOL zu-

treffend festgehalten hat, verfolgt das HunG damit ausdrücklich auch präventive Zwecke (angefochtener Entscheid E. II/2c S. 6).

3.

3.1 Anlass für das Einschreiten des VeD war ein Vorfall, der sich am 30. August 2016 zwischen der Dogge B._____ und einem Mitarbeiter eines Kurierdiensts ereignet hatte: Als der Kurier beim Domizil des Beschwerdeführers klingelte, öffnete dieser die Tür. Dabei gelangte der Hund B._____ nach draussen und rannte dem aus Angst flüchtenden Kurier hinterher. Der Kurier stürzte, stand wieder auf und sprang schliesslich eine ca. 4 m hohe Mauer hinunter. Ob die Verletzung an der Oberlippe, die er sich dabei zuzog, durch den Hund oder den Sturz verursacht worden war, konnte nicht geklärt werden (Vorakten VeD, act. 3A1, pag. 1 ff., 10 und 17). Das hiernach gegen den Beschwerdeführer eingeleitete Strafverfahren wegen Nichttreffens der nötigen Vorkehrungen, damit der Hund Menschen und Tiere nicht gefährdet, ist noch hängig. Hinsichtlich des Tatvorwurfs der fahrlässigen Körperverletzung wurde das Verfahren nicht an die Hand genommen, da Strafantrag und Privatklage zurückgezogen worden sind (Vorakten VeD, act. 3A1, pag. 66; Schreiben der VOL vom 18.3.2019, act. 5). Am 5. September 2016 wurde in einer Zeitung über den Vorfall berichtet (...). Danach gingen beim VeD weitere Meldungen betreffend B._____ ein: Am 16. September 2016 berichtete Dr. med. vet. ..., diplomierte Verhaltensspezialistin und Nachbarin des Beschwerdeführers, bei einem abendlichen Spaziergang sei B._____ neulich auf ihre eigenen Hunde losgegangen und habe vom Beschwerdeführer oder dessen Ehefrau nur mit Mühe zurückgehalten werden können. Zu ihrer Beunruhigung werde der Hund an einer Rollleine ausgeführt, mit der er insbesondere von der Ehefrau des Beschwerdeführers nicht kontrolliert werden könne. Die Nachbarschaft fürchte sich vor dem Hund. Sie halte einen Leinenzwang an einer kurzen, stabilen Leine für notwendig (Vorakten VeD, act. 3A1, pag. 12). Im selben Zeitraum (Eingangsdatum der Meldung nicht rekonstruierbar) meldete eine weitere Nachbarin des Beschwerdeführers, dass die Dogge im Oktober 2015 auf sie losgegangen sei und erst im letzten Moment vom

Beschwerdeführer habe zurückgehalten werden können. Sie sei überzeugt gewesen, dass der Hund sie beißen werde (Vorakten VeD, act. 3A1, pag. 4). Gestützt auf diese Meldungen forderte der VeD den Beschwerdeführer am 26. September 2016 auf, seine Dogge verhaltensmedizinisch begutachten zu lassen (Vorakten VeD, act. 3A1 pag. 28 f.).

3.2 Der vom Beschwerdeführer aufgesuchte Tierarzt, Dr. med. vet. ..., führte in seinem Bericht vom 23. November 2016 aus, dass B._____ beim Eintreten von Personen oder unvorhersehbaren Reizen kein abnormales Verhalten zeige. Auf dem Untersuchungstisch verhalte er sich jedoch aggressiv; ohne Maulkorb sei er nicht untersuchbar. Der Tierarzt diagnostizierte bei B._____ eine defensive Aggression sowie fehlende Rudelstruktur und empfahl u.a. eine Verhaltenstherapie in einer Hundegruppe (Vorakten VeD, act. 3A1, pag. 35). Im Herbst 2016 nahm der Beschwerdeführer mit seinem Hund einige wenige Male an einem Training in einer Hundeschule teil (Vorakten VeD, act. 3A1, pag. 14, 36 und 40 f.). Gemäss Rückmeldung des Hundetrainers kann B._____ gut mit anderen Hunden und Menschen umgehen. Er zeige zwar Dominanz, aber kein aggressives Verhalten, auch nicht bei vorgetäuschten Schlagbewegungen. Ein grosses Problem liege jedoch darin, dass die Frau des Beschwerdeführers zu wenig streng mit B._____ sei (Vorakten VeD, act. 3A1, pag. 36). Nachdem der VeD vom Abbruch des Trainings durch den Beschwerdeführer erfahren hatte, verpflichtete er diesen, mit B._____ erfolgreich die NHB-Prüfung zu absolvieren.

4.

4.1 Die Vorinstanz hat erwogen, dass der Hund des Beschwerdeführers einer Rasse angehöre, die in ihrer Heimat als Jagdhund für Grosswild, insbesondere für die Jagd auf Wildschweine, aber auch auf Raubkatzen eingesetzt werde. Die Argentinische Dogge figuriere in mehreren Kantonen (TG, FR, TI, GL, SH, BS, BL, SO) auf der Rassenliste und dürfe dort nur mit Bewilligung gehalten werden. Im Kanton Zürich bestehe eine Ausbildungspflicht und in den Kantonen Wallis und Genf sei die Haltung gar verboten. Mit diesen Vorschriften werde dem Umstand Rechnung getragen,

dass Argentinische Doggen aufgrund ihrer Grösse und Masse grundsätzlich ein erhöhtes Gefährdungspotenzial aufwiesen. Der Rüde B._____ wecke mit seinem imposanten Erscheinungsbild Aufmerksamkeit und könne nicht nur auf Personen einschüchternd wirken, die den Umgang mit Hunden nicht gewohnt seien. So sei aktenkundig, dass verschiedene Personen Angst vor ihm hätten und befürchteten, dass der Beschwerdeführer das Verhalten seines Hundes und dessen Gefahrenpotenzial nicht ernst genug nehme. Bislang sei es zwar zu keinen schweren Vorfällen mit B._____ gekommen und es sei nicht nachgewiesen, dass dieser den Kurier gebissen habe. Der Vorfall vom 30. August 2016 zeige aber auf, dass es jederzeit zu Situationen kommen könne, in denen der Beschwerdeführer den kräftigen und 45,5 kg schweren Rüden nicht wirkungsvoll kontrollieren könne. Nach der übereinstimmenden Einschätzung dreier unabhängiger Fachpersonen sei zudem erstellt, dass der Hund mit seinem ungenügenden Rudelbewusstsein und seiner defensiven Aggression ein problematisches Verhalten zeige. Mangels Problembewusstseins biete der Beschwerdeführer nicht genügend Gewähr für eine sichere und sozialverträgliche Hundehaltung.

4.2 Der Beschwerdeführer bestreitet ein übermässiges Aggressionsverhalten seines Hundes B._____. Der Vorfall vom 30. August 2016 sei ausschliesslich auf das Fehlverhalten des Kuriers zurückzuführen, eines «Hundeassers» mit übertriebener Angst vor Hunden. Dieser habe das eingezäunte und mit Warnhinweisen versehene Grundstück ohne Erlaubnis betreten. B._____ habe den Kurier weder gejagt noch angefallen oder verletzt. Auch die weiteren Vorfälle bestreitet der Beschwerdeführer. Die beiden Meldungen seien nur aufgrund des unwahren und «reisserischen» Zeitungsberichts erfolgt. Die Angaben seien vage gehalten und nicht auf ihre Richtigkeit überprüfbar; insbesondere sei nicht belegt, dass es sich bei den Vorfällen tatsächlich um seinen Hund gehandelt habe (Beschwerde Art. 3 ff. S. 4 ff.). Den fachlichen Einschätzungen und Empfehlungen, auf welche die Vorinstanzen sich gestützt haben, hält er Aussagen von Fachpersonen entgegen, die einen langjährigen Bezug zu B._____ haben und das Verhalten des Hundes für unproblematisch halten (Beschwerde S. 5 ff.). Schliesslich bestreitet er auch ein fehlendes Problembewusstsein, lasse er seinen Hund doch nicht frei herumlaufen, sondern führe ihn an

einer stabilen Leine aus, damit er ihn jederzeit kontrollieren könne (Beschwerde S. 7).

4.3 In sachverhaltlicher Hinsicht steht fest, dass es am 30. August 2016 zu einer Situation gekommen ist, in welcher der Beschwerdeführer seinen Hund B._____ nicht zurückzuhalten oder anderweitig zu kontrollieren vermochte, sodass dieser einer ihm unbekannt Person ungehindert hinterherrennen konnte. Erstellte ist weiter, dass sich der Kurier auf der Flucht vor dem Hund eine Verletzung zuzog, die behandelt werden musste. Die Ursache für diese Verletzung blieb ungeklärt; davon ist auch die Vorinstanz ausgegangen (angefochtener Entscheid E. II/2d S. 8). Was die weiteren Meldungen betrifft, ist deren Wahrheitsgehalt nicht überprüfbar. Immerhin kann festgehalten werden, dass eine der Melderinnen über einschlägiges Fachwissen verfügt und das Verhalten des Hundes als derart problematisch erachtet, dass sie dem VeD aus eigenem Antrieb die Anordnung von Massnahmen empfahl. Weiter ist gestützt auf die Akten davon auszugehen, dass sich verschiedene Personen aus der Nachbarschaft des Beschwerdeführers vor B._____ fürchten. So hält namentlich der Anzeigerapport zum Vorfall vom 30. August 2016 Aussagen von Nachbarn fest: Einer bemerkte, so etwas sei noch nie vorgekommen, er und seine Familie hätten aber grossen Respekt vor dem Hund. Ein anderer meldete sich nach dem Vorfall bei der Polizei und erklärte, er habe seither noch mehr Angst um seine Kinder (Vorakten VeD, act. 3A1, pag. 33 f.). Erstellte ist schliesslich, dass der nach dem Vorfall vom 30. August 2016 vom Beschwerdeführer aufgesuchte Tierarzt wegen defensiver Aggression und mangelnder Rudelstruktur eine Verhaltenstherapie mit B._____ empfahl und dass der Beschwerdeführer das Hundetraining nach kurzer Zeit abgebrochen hat.

4.4 Selbst wenn der Kurier am 30. August 2016 übertrieben ängstlich reagiert und B._____ ihm die Verletzung nicht beigebracht haben sollte, bleibt es bei der Feststellung, dass der Beschwerdeführer seinen Hund nicht im Griff hatte. Das ist umso bedenklicher, als es jederzeit zu einer vergleichbaren Situation kommen kann. Die Vorinstanz hat zu Recht darauf hingewiesen, dass von einer ausgewachsenen Argentinischen Dogge objektiv ein erhöhtes Gefährdungspotenzial ausgeht und dass aufgrund des

Erscheinungsbilds des kräftigen Hundes immer mit ängstlichen Reaktionen gerechnet werden muss. Solche auf Hundehass zurückzuführen, ist nicht angebracht. Vielmehr hat sich der Beschwerdeführer darauf einzustellen, dass sein Hund einschüchternd wirken kann und dass es in seiner Verantwortung liegt, diesen stets – auch bei aus seiner Sicht inadäquaten Reaktionen von Mitmenschen – wirksam zu kontrollieren. An die Haltung einer Argentinischen Dogge dürfen hohe Anforderungen gestellt werden. Dies gilt hier umso mehr, als der begutachtende Tierarzt bei B._____ eine defensive Aggression und mangelhaftes Rudelverhalten feststellte und eine Verhaltenstherapie in einer Hundegruppe empfahl; eine Einschätzung, die der ehemalige Hundetrainer, der B._____ auch zu Hause beobachten konnte, teilt (Vorakten VeD, act. 3A1 pag. 31, 36). Es ist nicht zu beanstanden, wenn der VeD gestützt auf diese Erkenntnisse Massnahmen als angezeigt erachtet. Dies umso weniger als der Beschwerdeführer das Verhalten seines Hundes trotz des dokumentierten Vorfalls, trotz Diagnose und Therapieempfehlung nach wie vor für normal hält und in erster Linie die Mitmenschen in der Pflicht sieht, sich «hundegerecht» zu verhalten. Er hat das Hundetraining mit B._____ abgebrochen und ist nicht bereit, seine Kompetenzen im Umgang mit dem Hund durch Ablegen einer Prüfung unter Beweis zu stellen. Diese Einstellung zeugt – wie die Vorinstanz zu Recht befunden hat – von einem nicht ausreichend vorhandenen Problembewusstsein des Beschwerdeführers. Die Einwände des Beschwerdeführers ändern daran nichts. So ist namentlich ohne Belang, dass der Kurier den Strafantrag und die Privatklage zurückgezogen hat. Das Verwaltungsgericht hat auch keinen Anlass, an den Beurteilungen der Fachpersonen zu zweifeln (vgl. dazu vorne E. 1.2), weil der Haus-Tierarzt, der Kaminfeger oder die Pflegerinnen des Tierferienheims B._____ als angenehmen und freundlichen Hund beschreiben (Vorakten VOL, act. 3A pag. 19 ff.). Die Vorinstanz hat zutreffend darauf hingewiesen, dass es sich dabei um Einschätzungen eines Laien und von Personen handelt, bei denen der Beschwerdeführer Kunde ist; die entsprechenden Schreiben wurden auf Wunsch des Beschwerdeführers verfasst und die Personen dürften aus Rücksicht auf die Kundenkontakte mit dem Beschwerdeführer geneigt sein, Auskünfte in dessen Sinne zu erteilen (vgl. VGE 2016/173 vom 31.10.2017 E. 4.3.4). Im Übrigen wird das Verhalten von B._____ gegenüber anderen Hunden im Tierferienheim

als schwierig erachtet, weshalb die Dogge getrennt von den anderen Hunden gehalten wird (angefochtener Entscheid E. II/2d S. 7).

4.5 Soweit der Beschwerdeführer schliesslich die Unverhältnismässigkeit der angeordneten Massnahme rügt, kann auf die detaillierten Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden. Diese hat zutreffend erwogen, dass die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Leinenpflicht von vornherein keine geeignete Massnahme darstellt, wird doch die Grundproblematik im Verhalten des Hundes damit nicht behoben. Demgegenüber erweist sich die Verpflichtung, die NHB-Prüfung erfolgreich zu bestehen, als geeignet und erforderlich, um eine sichere, verantwortungsvolle und sozialverträgliche Hundehaltung zu gewährleisten. Beim NHB handelt es sich um eine aus einem Theorie- und einem Praxisteil bestehende Prüfung, die sich am obligatorischen Sachkundaussweis orientiert, der per 1. Januar 2017 abgeschafft worden ist. Eine mildere Massnahme ist nicht ersichtlich, zumal es dem Beschwerdeführer überlassen ist, wie er mit seinem Hund die erforderlichen Kompetenzen für einen Prüfungserfolg erarbeitet. Mit Blick auf die Verantwortung des Beschwerdeführers als Hundehalter sowie die öffentlichen Interessen ist die Anordnung ohne weiteres zumutbar und damit insgesamt verhältnismässig.

5.

5.1 Der angefochtene Entscheid hält somit der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich als offensichtlich unbegründet und ist abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Rechtsmittel in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Da die von der Vorinstanz angesetzte Frist zum Erwerb des NHB abgelaufen ist, ist dem Beschwerdeführer hierfür eine neue Frist anzusetzen.

5.2 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der unterliegende Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind

keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und Abs. 3 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Dem Beschwerdeführer wird zum Erwerb des Nationalen Hundehalter Brevets (NHB) eine neue Frist angesetzt auf den **31. August 2019**.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'500.--, werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern
 - dem Eidgenössischen Departement des Innern

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.