

100.2014.43U
STE/WIM

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 21. Mai 2015

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

Kynologischer Verein Untermmental KVV
handelnd durch die statutarischen Organe
Beschwerdeführer



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 Chrümmelisbachs, 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 der Kynologische Verein Unteremmental KVV am 23. April 2013 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Emmental. Mit Entscheid vom 13. Januar 2014 wies der Regierungsstatthalter die Beschwerde ab.

C.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 12. Februar 2014 beantragt der Kynologische Verein Unteremmental KVV, der Entscheid des Regierungsstatthalters vom 13. Januar 2014 sei aufzuheben, soweit damit die Beschwerde abgewiesen worden sei und dem Verein Verfahrenskosten auferlegt worden seien.

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 an seinem Entscheid 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 Regierungsstatthalter 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 angeleiteten 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 Regierungsstatthalter 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.

2.

2.1 Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Verfügung oder einen Entscheid ist nach Art. 79 Abs. 1 VRPG befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung oder des Entscheids hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer ist mit seinen Anträgen im vorinstanzlichen Verfahren nicht durchgedrungen und damit formell beschwert. Fraglich ist, ob er auch materiell beschwert ist und damit zulässigerweise am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, in dem dieselben Voraussetzungen gelten wie vor Verwaltungsgericht (Art. 65 VRPG; BVR 2008 S. 396 E. 1.2). Materiell beschwert ist, wer durch den angefochtenen Verwaltungsakt stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten Beziehung zur Streitsache steht. Das geforderte Interesse besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde der betroffenen Person eintragen soll, d.h. in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den die angefochtene Verfügung oder der angefochtene Entscheid für sie zur Folge hätte (BGE 139 II 279 E. 2.2 mit Hinweisen; BVR 2011 S. 259 E. 2.2, 2009 S. 180 E. 2.2). Das Verwaltungsgericht prüft die Beschwerdebefugnis als Prozessvoraussetzung von Amtes wegen (Art. 20a VRPG). Es ist jedoch Sache der Beschwerdeführerin oder des Beschwerdeführers, die Umstände darzutun, welche das Rechtsschutzinteresse begründen (BGE 133 V 239 E. 9.2 [Pra 97/2008 Nr. 36]; BVR 1993 S. 466 E. 1b).

2.2 Der Beschwerdeführer ist als Verein im Sinn von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) organisiert. Er bezweckt gemäss Art. 2 seiner Statuten vom 24. Februar 2006 unter anderem, kynologische Wettkämpfe und Veranstaltungen durchzuführen sowie Informationen und Kenntnisse über die

Zucht von Rassehunden, die Anschaffung, Haltung, Erziehung und Ausbildung von Hunden zu vermitteln (act. 3A). Ein Verein kann zur Wahrung seiner eigenen Interessen Beschwerde führen (BGE 136 II 539 E. 1.1). Inwiefern der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid in diesen tangiert ist, insbesondere im Hinblick auf die von ihm durchgeführten Aktivitäten (Wettkämpfe, Kurse), begründet er nicht näher und ist auch nicht ersichtlich. Vielmehr ergibt sich aus den Akten, dass sich das Übungsfeld des Vereins auf dem Hornusserplatz und dem Landiareal (Vorakten RSA [act. 5A], pag. 61), d.h. nicht im Gebiet befindet, das von der vorgesehenen Leinenpflicht betroffen wäre.

2.3 Nach der Rechtsprechung können partei- und prozessfähige Verbände auch in eigenem Namen Beschwerde führen, wenn eine Verfügung die Mehrzahl oder wenigstens eine grosse Anzahl der Verbandsmitglieder betrifft, diese selber Parteirechte ausüben könnten und wenn der Verband überdies nach seinen Statuten zur Wahrung der betroffenen Interessen seiner Mitglieder befugt ist (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; BGE 136 II 539 E. 1.1, 139 II 145, nicht publ. E. 1.1; BVR 1997 S. 565 E. 3; VGE 2013/300 vom 28.1.2014, E. 2.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 79 N. 1 und 4 i.V.m. Art. 65 N. 15; Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 167 f.). Unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer statutarisch zur Interessenvertretung gegenüber Behörden befugt ist (Art. 2 Bst. e der Vereinsstatuten, act. 3A). Ob auch die Bekämpfung der umstrittenen Leinenpflicht zu den in Art. 2 der Statuten erwähnten Vereinszwecken zählt, kann mit Blick auf die folgenden Erwägungen offen bleiben.

2.4 Der Regierungsstatthalter ist davon ausgegangen, dass eine grosse Anzahl Vereinsmitglieder – nämlich zumindest jene, die in Bätterkinden wohnen, und jene, die dort den Übungsplatz nutzen – von der angefochtenen Verfügung unmittelbar betroffen sind. Entsprechend seien diese Vereinsmitglieder auch persönlich beschwerdelegitimiert (angefochtener Entscheid E. 1.3.5). Der Beschwerdeführer führt dazu aus, dass von den 175 Vereinsmitgliedern 8 in Bätterkinden bzw. Krälligen und 40 in unmittelbar angrenzenden Gemeinden wohnen.

2.4.1 Da es im vorliegenden Fall um die Benutzung von öffentlichen Wegen bzw. um eine teilweise Einschränkung der freien Nutzung geht, rechtfertigt es sich, den Kreis der Beschwerdebefugten wie bei funktionellen Verkehrsbeschränkungen zu bestimmen. Danach ist das schutzwürdige Interesse von Verkehrsteilnehmenden betroffen, wenn sie die mit der Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger

regelmässig benutzen. Dies ist bei Anwohnerinnen und Anwohnern oder Pendlerinnen und Pendlern der Fall, während bloss gelegentliches Befahren der Strasse nicht genügt. Die geforderte Regelmässigkeit ist dann gegeben, wenn der öffentliche Grund über eine längere Zeitspanne und in gleichmässigen, eher kurzen zeitlichen Abständen benutzt wird. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts kann angenommen werden, dass Personen, die in unmittelbarer Nähe der betroffenen Strasse wohnen oder gewerblich tätig sind, diese Strasse mit einer gewissen Regelmässigkeit befahren und deshalb zur Beschwerde befugt sind. Bei anderen Personen entfällt diese Vermutung. Die Betroffenheit ist im Einzelfall zu begründen, wobei nicht unbedingt massgebend ist, in welcher Gemeinde die Vereinsmitglieder wohnen (BGE 136 II 539 E. 1.1; BVR 2009 S. 180 E. 2.4; VGE 2013/300 vom 28.1.2014, E. 2.2 mit Hinweisen). Unmittelbar betroffen ist demnach im vorliegenden Zusammenhang, wer mit einer gewissen Regelmässigkeit, d.h. über eine längere Zeitspanne und in gleichmässigen, eher kurzen zeitlichen Abständen mit seinem Hund in dem von der Leinenpflicht betroffenen Gebiet spazieren geht. Dies kann in Bezug auf Vereinsmitglieder angenommen werden, die in unmittelbarer Nähe wohnen, d.h. mit Blick auf die Ausdehnung des fraglichen Gebiets und der Grösse der Gemeinde zunächst jene, welche in Bätterkinden selbst leben. Wird angenommen, dass Hundehalterinnen und Hundehalter regelmässig einen Spaziergang von rund einer Stunde machen, ist davon auszugehen, dass sie durchschnittlich eine Distanz von insgesamt 5 km zurücklegen. Entsprechend können auch diejenigen Vereinsmitglieder als gleichermassen von der Massnahme betroffen gelten, welche rund 2,5 km (je ca. 30 min Fussweg) vom betroffenen Gebiet entfernt wohnen. Aus der mit der Beschwerde eingereichten Mitgliederliste per 31. Dezember 2013 ist ersichtlich, dass der Verein 168 Mitglieder hat, wovon 9 in der EG Bätterkinden selber und 18 bis 26 weitere Mitglieder im Umkreis von ca. 2,5 km um das fragliche Gelände (Erhaltungs- und Aufwertungsgebiet sowie Wald) herum wohnen. Dabei ist allerdings nicht erstellt, dass diese Personen alle Hunde halten. Der Beschwerdeführer äussert sich hierzu nicht. Er macht auch nicht geltend, dass andere Mitglieder regelmässig von weiter weg in diesem Gebiet unterwegs wären; der Übungsplatz des Beschwerdeführers liegt, wie erwähnt, nicht im betroffenen Sektor. Es ist folglich von etwa 27 bis 35 Vereinsmitgliedern auszugehen, welche unter der Annahme, sie halten alle einen Hund, die betroffenen Wege regelmässig nutzen und damit persönlich zur Beschwerde befugt wären.

2.4.2 Zu entscheiden ist somit, ob maximal 35 von 168 Personen als eine grosse Anzahl von Mitgliedern gelten. Die Rechtsprechung tendiert dazu, bei eher kleinen

Vereinen eine relativ grosse Anzahl betroffener Mitglieder im Verhältnis zur Gesamtmitgliederzahl vorauszusetzen (nicht genügend: 4 von 22 Mitgliedern [VGE 2013/300 vom 8.1.2014, E. 3.2], 33 von 600 Mitgliedern [VGE 22908 vom 19.4.2007, E. 4.2], ca. 120 von 300 Mitgliedern [VGE AHV/2004/65055/65062 vom 5.12.2005, E. 2.2]; Frage offen gelassen: «nur» 94 von 250 Mitgliedern [VGE 22808/22809 vom 11.9.2007, E. 2.3]), während sie bei einem grossen Verein eine absolut grosse Zahl genügen liess («Tausende» von ca. 80'000 Mitgliedern [BGE 136 II 539 E. 1.1]). Angesichts dieser Rechtsprechung ist vorliegend weder von einer absolut noch von einer relativ grossen Anzahl persönlich in ihren schutzwürdigen Interessen betroffener Mitglieder auszugehen. Das würde im Übrigen auch gelten, wenn man von den Angaben des Beschwerdeführers ausgehen würde, wonach rund 50 von 175 bzw. mittlerweile 168 Vereinsmitgliedern beschwerdebefugt seien. Der Beschwerdeführer ist folglich nicht zur Beschwerde legitimiert. Auf die Beschwerde ist nicht einzutreten. Da das Verwaltungsgericht im Verfahren 100.2014.46, das ebenfalls die Leinenpflicht in der Limpachebene zum Gegenstand hat, aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Streitsache in Fünferbesetzung urteilt (vgl. Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]), ist im vorliegenden Verfahren ebenfalls in Fünferbesetzung zu urteilen.

3.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Es sind keine ersatzpflichtigen Parteikosten angefallen (Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
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 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.