

PROTOKOLL DES REGIERUNGSRATS

Sitzung vom 12. Juni 2024

Versand: 18. Juni 2024

Regierungsratsbeschluss Nr. 2024-000705

F._____AG, Q._____; Beschwerde vom 19. Januar 2023 gegen den Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung für Baubewilligungen)/Stadtrats R._____ vom 22. September 2022/19. Dezember 2022 betreffend Ersatz des bestehenden Plakatwerbeträgers durch ein City ePanel auf Parzelle aaa, innerhalb der Bauzone, an der Kxy; Abweisung

Sachverhalt

(...)

Erwägungen

1. Ausgangslage

Die Beschwerdeführerin beabsichtigt, den auf Parzelle aaa bestehenden analogen F200L Plakatwerbeträger durch ein City ePanel (75 Zoll) zu ersetzen. Der freistehende, doppelseitige und beleuchtete Plakatwerbeträger soll im Unterabstand zur Kantonsstrasse (K) xy erstellt werden (H: 1,88 m–2,95 m, B: 1,05 m–1,33 m und T: 0,17 m–0,24 m je nach Hersteller). Täglich sollen von 06.00 Uhr bis 24.00 Uhr pro Minute maximal sechs Slots à 10 Sekunden leicht animierte Werbung gezeigt werden. Unter leicht animierter Werbung sind Zoom- und Fade-Effekte, Text, Bild- und Positionswechsel sowie Scaling zu verstehen.

Der geplante Standort liegt gemäss aktueller Bau- und Nutzungsordnung (BNO) der Stadt R._____ (beschlossen vom Einwohnerrat am [...] und genehmigt durch den Regierungsrat am [...]) und dem dazugehörigen Bauzonen- und Kulturlandplan Nord innerhalb der Bauzone in der Zone Zentrum viergeschossig (ZE4). Im Bereich des geplanten Reklamestandorts befindet sich eine lichtsignalgesteuerte Verzweigung mit Fussgängerstreifen sowie im Mischverkehr geführtem Fahrradverkehr.

2. Bewilligungsfähigkeit

2.1

In materieller Hinsicht ist vorliegend strittig, ob der Bauabschlag zu Recht erteilt wurde. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies und macht geltend, es bestehe keine Grundlage für eine Abweisung aus verkehrstechnischen Gründen (Beschwerde, Rz. 16, act. 31).

2.2

Art. 6 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) vom 19. Dezember 1958 untersagt im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen Reklamen und andere Ankündigungen, welche – namentlich durch Ablenkung der Strassenbenützer und Strassenbenützerinnen – die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten. In Ausführung dieser Bestimmung untersagt unter anderem

Art. 96 Abs. 1 der Signalisationsverordnung (SSV) vom 5. September 1979 Strassenreklamen, welche die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten, namentlich, wenn sie das Erkennen anderer Verkehrsteilnehmender erschweren, wie im näheren Bereich von Fussgängerstreifen, Verzweigungen oder Ausfahrten (Litera a); die Berechtigten auf den für Fussgänger bestimmten Verkehrsflächen behindern oder gefährden (Litera b); mit Signalen oder Markierungen verwechselt werden können (Litera c) oder die Wirkung von Signalen oder Markierungen herabsetzen (Litera d). Um eine allfällige Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit prüfen zu können, bedarf das Anbringen oder das Ändern von Strassenreklamen einer Bewilligung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde (Art. 99 Abs. 1 SSV).

Zuständig für die Erteilung der Bewilligung ist der Gemeinderat, welcher bei baubewilligungspflichtigen Vorhaben über die strassenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen im Rahmen des Baubewilligungsentscheids zu befinden hat (§ 3 Abs. 1 und 2 Gesetz über den Vollzug des Strassenverkehrsrechtes [GVS] vom 6. März 1984, § 59 Abs. 1 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [Baugesetz, BauG] vom 19. Januar 1993). Strassenreklamen im Bereich von Kantonsstrassen bedürfen zudem der Zustimmung des Departements BVU (§ 3 Abs. 3 GVS in Verbindung mit § 6 Abs. 1 lit. b Verordnung über den Vollzug des Strassenverkehrsrechtes [Strassenverkehrsverordnung, SVV] vom 12. November 1984).

Zwecks Gewährleistung einer einheitlichen und rechtsgleichen Vollzugspraxis hat das Departement BVU am 1. Mai 2011 eine detaillierte Richtlinie über Strassenreklamen (letztmals im Oktober 2021 revidiert, fortan: kantonale Richtlinie) erlassen, welche die bundesrechtlichen Vorgaben und die darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe weiter konkretisiert.

2.3

Soweit die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde Bezug auf die kantonale Richtlinie nimmt, ist festzuhalten, dass derartigen Richtlinien zwar keine Gesetzeskraft zukommt, sie nach konstanter Rechtsprechung des Bundesgerichts jedoch Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen und in diesem Sinn beachtlich sind (Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts [BGE] 118 Ib 614 E. 4b S. 618; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1A.242/2002 vom 19. November 2003 E. 3.4). Die kantonale Richtlinie konkretisiert den unbestimmten Rechtsbegriff der Gefährdung der Verkehrssicherheit, indem sie in heiklen Bereichen Richtwerte angibt, ab deren Unterschreitung die Fachbehörde grundsätzlich von einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit ausgeht. Dadurch soll eine möglichst einheitliche und kohärente Vollzugspraxis geschaffen werden. Dies entbindet sie jedoch nicht von einer Beurteilung des konkreten Einzelfalls. In begründeten Fällen kann die anwendende Behörde von der kantonalen Richtlinie abweichen (vgl. kantonale Richtlinie, S. 2, Ziff. 1.1). Es ist also beispielsweise nicht auszuschliessen, dass in einem konkreten Fall aus Gründen der Verhältnismässigkeit bewegte Bilder mit einer Standzeit von unter 25 Sekunden bewilligt werden, zum Beispiel in einer reinen Fussgängerzone, wo keine Fahrzeugführende abgelenkt werden könnten. Die technischen Einschränkungen für digitale Werbebildschirme in der kantonalen Richtlinie könne daher nicht generell und damit losgelöst von einem konkreten Fall als unverhältnismässig qualifiziert werden. Nachdem die Aargauer Behörden bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe in Art. 6 SVG und Art. 95 ff. SSV einen Beurteilungsspielraum haben, vermag auch die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Bewilligungspraxis bezüglich City ePanels sei in anderen Kantonen weniger streng als im Kanton Aargau, daran nichts zu ändern (Beschwerde, Rz. 22, act. 30).

Der vorgenannte Beurteilungsspielraum wurde im vorliegenden Fall durch die Behörden pflichtgemäss und im Rahmen ihrer sachlichen und räumlichen Zuständigkeit rechtsgleich ausgeübt, wie es nachfolgend aufzuzeigen gilt. Soweit die Beschwerdeführerin im Übrigen geltend macht, die Abteilung für Baubewilligungen BVU habe sich in ihrem (Teil-)Entscheid hinsichtlich der Anforderungen, die an einen digitalen Reklameträger zu stellen sind, pauschal auf die kantonale Richtlinie berufen (Beschwerde, Rz. 17, act. 31), ist ihr nicht beizupflichten. So enthält der angefochtene Entscheid

eine Auseinandersetzung mit den konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls hinsichtlich der Verkehrssituation in der Umgebung des beabsichtigten Reklamestandorts und der dadurch bedingten Sicherheitsanforderungen. Es wird darauf hingewiesen, dass sich im Umkreis des geplanten Reklamestandorts eine Verflechtung mit dem Veloverkehr sowie einer Verzweigung befinde, weshalb durch den geplanten Werbeträger verkehrsgefährdende Ablenkungen zu erwarten seien (angefochtener Entscheid, S. 2, act. 16). Nicht zu beanstanden ist schliesslich, dass die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid ebenfalls im Zusammenhang mit der Prüfung einer allfälligen Verkehrsgefährdung darauf hinweist, dass die geplante Baute sowohl hinsichtlich der Dauer pro Standbild als auch der Lichtintensität von der Dämmerung bis zur Nachtabeschaltung über die in der kantonalen Richtlinie vorgesehenen Werte hinausgeht und zudem nachts nicht abgeschaltet werden soll (angefochtener Entscheid, S. 2, act. 16; vgl. kantonale Richtlinie, S. 6, Ziff. 3.6).

2.4

Gemäss der kantonalen Richtlinie ist eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit grundsätzlich gegeben, wenn Strassenreklamen im Bereich von Kreiseln und Verzweigungen in einem Abstand von 10 m zu stehen kommen. Ebenfalls als grundsätzlich verkehrsgefährdend beurteilt werden Strassenreklamen, die sich in einem seitlichen Abstand von 10 m und in Fahrtrichtung in einem Abstand von 20 m zu einem Fussgängerstreifen befinden (vgl. kantonale Richtlinie, S. 4, Ziff. 3.1). Soweit die Beschwerdeführerin zunächst ausführt, dass die Distanz zwischen Verzweigung und Plakatstelle gemäss AGIS mehr als 20 Meter betrage, weshalb der Richtwert des Departements BVU eingehalten sei (Beschwerde, Rz. 14, act. 32), ist ihr beizupflichten. Auch der Fussgängerstreifen nördlich der Verzweigung befindet sich ausserhalb des in der Richtlinie beschriebenen Bereichs. Zwischen den Parteien umstritten und nachfolgend zu prüfen ist jedoch, ob das City ePanel ungeachtet dessen die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnte. Denn entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann vorliegend eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit nicht allein schon deshalb verneint werden, weil der Reklamestandort die in der kantonalen Richtlinie verlangten Distanzen zur nahegelegenen Verzweigung und zum Fussgängerstreifen einhält. So sind bei der Beurteilung der Verkehrssicherheit immer alle im konkreten Einzelfall relevanten Faktoren in die Gesamtwürdigung miteinzubeziehen. Die kantonale Richtlinie selbst weist darauf hin, dass es sich bei den Distanzangaben um Richtwerte handle und die möglichen Fälle nicht abschliessend aufgezählt seien (vgl. kantonale Richtlinie, S. 4, act. 3.1; S. 1).

2.5

Angesichts der Umstände des konkreten Einzelfalls kann der Beschwerdeführerin zunächst nicht gefolgt werden, wenn sie geltend macht, beim geplanten Reklamestandort handle es sich nicht um einen verkehrsgefährdenden Standort (Beschwerde, Rz. 14, act. 32). Wie die kantonalen Behörden zutreffend festhalten, befindet sich in der unmittelbaren Umgebung des geplanten Reklamestandorts eine lichtsignalgesteuerte Verzweigung mit Fussgängerstreifen sowie im Mischverkehr geführtem Veloverkehr (angefochtener Entscheid, S. 2, act. 16; Beschwerdeantwort der Abteilung für Baubewilligungen BVU, S. 2 f., act. 53 f.; Stellungnahme der Abteilung Tiefbau BVU vom 23. Februar 2023, S. 1, act. 45). Gemäss Angaben der kantonalen Fachstelle biegt ein Grossteil des Veloverkehrs sodann nach links in die Altstadt ab, was einen Fahrstreifenwechsel im unmittelbaren Einflussbereich der digitalen Werbereklame bedingt. Hinzu kommt der Umstand, dass ein Rückstau respektive Kolonnenverkehr durch die Lichtsignalanlage begünstigt wird (Beschwerdeantwort der Abteilung für Baubewilligungen BVU, S. 3, act. 52; Stellungnahme der Abteilung Tiefbau BVU vom 23. Februar 2023, S. 1, act. 45). Werden nun die Fahrzeuglenkenden auch nur für kurze Zeit durch die digitale Reklame abgelenkt, besteht die Gefahr eines Auffahrunfalls. Diese Situation wird noch verstärkt durch das hohe Verkehrsaufkommen von rund 21'000 Fahrzeugen pro Tag (Stellungnahme der Abteilung Tiefbau BVU vom 23. Februar 2023, S. 1, act. 45). Der Regierungsrat hat keinen Anlass, die entsprechenden Ausführungen der Fachstelle in Zweifel zu ziehen. Insbesondere vermögen die dagegen vorgebrachten Argumente der Beschwerdeführerin nicht zu überzeugen. So ist der Beschwerdeführerin zwar beizupflichten, dass eine Unterführung den S-Weg mit der Parzelle bbb und damit

dem Zugang zur Altstadt verbindet (Beschwerde, Rz. 14, act. 32). Nichtsdestotrotz besteht für den aus Südwesten kommenden Veloverkehr die (explizit markierte) Möglichkeit, mittels Fahrstreifenwechsel in die Altstadt abzubiegen. Aus dem Vorhandensein der Unterführung kann daher nicht – wie von der Beschwerdeführerin impliziert – geschlossen werden, dass sich die Verkehrssituation im Bereich des Reklamestandorts nicht als komplex erweist. Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin mit ihrer Behauptung, im Bereich der Plakatstelle bestehe kein Fussgängerstreifen (Beschwerde, Rz. 14, act. 32), verkennt, dass die von Südwesten kommenden Fahrzeuge beim Abbiegen in die Altstadt einen Fussgängerstreifen überqueren müssen, was nicht unberücksichtigt bleiben darf. Auch das Argument der Beschwerdeführerin, aufgrund der Lichtsignalanlage müsse nicht mit unerwarteten Manövern von Verkehrsteilnehmenden gerechnet werden (Beschwerde, Rz. 14, act. 32), vermag nicht zu überzeugen. Schliesslich müssen die von Südwesten kommenden Verkehrsteilnehmenden die Richtungsangaben überblicken und sich gegebenenfalls kurzfristig für ein Abbiegen in die Altstadt entscheiden, weshalb unerwartete Manöver der Verkehrsteilnehmenden jedenfalls nicht auszuschliessen sind.

Nach dem Gesagten muss die Verkehrssituation im Bereich des Reklameträgers als komplex qualifiziert werden. Der Abteilung für Baubewilligungen BVU ist daher zuzustimmen, dass es sich um einen Standort mit erhöhten Sicherheitsanforderungen handelt (angefochtener Entscheid, S. 2, act. 16; vgl. Reklame im Strassenraum, Forschungsbericht, publiziert durch das Bundesamt für Strassen [ASTRA] im Februar 2016 [nachfolgend: Reklame im Strassenraum], S. 65). Entsprechend hoch sind auch die Anforderungen an die Konzentration der Verkehrsteilnehmenden. So empfiehlt der durch das ASTRA herausgegebene Forschungsbericht, an Stellen mit hohen Sicherheitsanforderungen weder statische noch dynamische Werbemittel, die von der Fahrbahn aus sichtbar sind, zuzulassen (vgl. Reklame im Strassenraum, S. 65).

Bei der Beurteilung der Beeinträchtigung der Konzentration fällt im vorliegenden Fall besonders ins Gewicht, dass es sich beim geplanten Vorhaben um einen digitalen Reklameträger handelt. Gemäss den Ausführungen der Beschwerdeführerin soll die Werbung auf dem geplanten City ePanel leicht animiert erfolgen. Darunter seien insbesondere Zoom- und Fade-Effekte, Text-, Bild- und Positionswechsel sowie Scaling zu verstehen (Beschwerde, Ziff. 7, act. 34). Wie die Abteilung Tiefbau BVU in ihrer Stellungnahme zu Recht festhält, ist es gerade Sinn und Zweck jeder Reklame, Aufmerksamkeit zu erzeugen (Stellungnahme vom 23. Februar 2023, S. 2, act. 44; vgl. Reklame im Strassenraum, S. 7). Durch den geplanten Wechsel von einer statischen Reklame zu einer dynamischen/digitalen Bildschirm-Reklame animiert die vorgesehene Reklame zum längeren Hinschauen (Stellungnahme der Abteilung Tiefbau BVU vom 23. Februar 2023, S. 2, act. 44). Es gilt, dass dynamische Werbung zu mehr Fixationen und vor allem zu längeren Fixationen führt als statische Werbung. Die Spurhaltung der Fahrzeuge ist bei dynamischer Werbung entsprechend schlechter als bei statischer Werbung (vgl. Reklame im Strassenraum, S. 8; 59 ff.). Es liegt auf der Hand, dass das Ablenkungspotenzial solcher digitaler Werbeträger ungleich grösser ist als bei analogen und damit statischen Reklamen. Dementsprechend ist unerheblich, dass keine bewegten Bilder, Filme oder laufenden Schriften gezeigt werden sollen, wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht (Beschwerde, Rz. 15, act. 31). Bei Dunkelheit verstärkt sich durch das ständig wechselnde Lichtspektrum des Displays zudem die Wahrnehmbarkeit und somit das Ablenkungspotenzial zusätzlich (Stellungnahme der Abteilung Tiefbau BVU vom 23. Februar 2023, S. 2, act. 44).

Infolgedessen ist davon auszugehen, dass die Verkehrsteilnehmenden durch das projektierte City ePanel vom Verkehrsgeschehen übermässig abgelenkt würden, wobei bereits eine kurzfristige Ablenkung zu einer Gefährdung führen kann (Stellungnahme der Abteilung Tiefbau BVU vom 23. Februar 2023, S. 2, act. 44). Bei der Bewilligung von Strassenreklamen ist unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit praxisgemäss ein strenger Massstab anzuwenden; bereits eine potenzielle Beeinträchtigung oder eine entfernte, nicht einmal in der Regel eintretende mittelbare Gefährdung reicht

aus, um die Verkehrssicherheit beeinträchtigen zu können (Art. 6 Abs. 1 SVG; PHILIPPE WEISSENBARGER, Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz: mit Änderungen nach Via Sicura, Zürich/St. Gallen 2015, N 7 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin moniert des Weiteren, die Wahrnehmung des City ePanels unterscheide sich nicht wesentlich von der Wahrnehmung eines herkömmlichen, beleuchteten Plakatträgers, nachdem das City ePanel keine reflektierende, blendende oder durch Lichteffekte wirkende Reklame sei. Hinzu komme, dass es sich beim Gesuchsvorhaben lediglich um einen 1:1 Ersatz eines bestehenden, analogen Plakatträgers (F200L) handle (Beschwerde, Ziff. 15 f., act. 31). Insbesondere die Sensoren würden dafür sorgen, dass sich die Lichtstärke stets dem Umgebungslicht anpasse (Beschwerde, Ziff. 15, act. 31; Ziff. 23, act. 29; Replik, S. 1 f., act. 58 f.). Das City ePanel weise gar eine geringere Helligkeit auf als der bestehende, beleuchtete Plakatträger (Replik, S. 2, act. 57). Diesbezüglich ist auf die Ausführungen hiervor verwiesen, anhand derer deutlich wird, dass es im Hinblick auf die Beurteilung der Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit einen markanten Unterschied darstellt, ob die Werbung analog oder digital (mit wechselndem Lichtspektrum), statisch oder animiert angezeigt wird.

2.6

Zusammenfassend würde durch das projektierte Vorhaben eine konkrete Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit erfolgen. Der Regierungsrat teilt sodann die Auffassung der Abteilung für Baubewilligungen BVU, wonach die öffentlichen Interessen der Verkehrssicherheit und der Unfallprävention fraglos höher zu gewichten sind als das private Interesse der Beschwerdeführerin, am beantragten Standort ein City ePanel zu betreiben (vgl. Beschwerdeantwort der Abteilung für Baubewilligung BVU, S. 2 f., act. 53 f.).

Demzufolge ist das geplante Vorhaben aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht bewilligungsfähig und die Vorinstanz erteilte den Bauabschlag zu Recht.

3. Verhältnismässigkeit der kantonalen Richtlinie

Die Beschwerdeführerin macht überdies geltend, die in der Richtlinie formulierten, technischen Einschränkungen für digitale Werbebildschirme würden übermässig in ihre Rechte eingreifen (Beschwerde, Rz. 18, act. 30). Wie bereits an anderer Stelle ausgeführt, konkretisiert die kantonale Richtlinie den unbestimmten Rechtsbegriff der Gefährdung der Verkehrssicherheit, indem sie in heiklen Bereichen Richtwerte angibt, ab deren Unterschreitung die Fachbehörde grundsätzlich von einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit ausgehen kann. Die Behörde darf jedoch bei ihrem Entscheid nicht ausschliesslich auf die kantonale Richtlinie abstellen, es ist zwingend eine Beurteilung im Einzelfall vorzunehmen (vgl. Erw. 2.3). Die technischen Einschränkungen für digitale Werbebildschirme in der kantonalen Richtlinie können daher nicht generell und damit losgelöst von einem konkreten Fall als unrechtmässig qualifiziert werden. Nichtsdestotrotz ist der Vollständigkeit halber auf die Argumente der Beschwerdeführerin einzugehen.

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die Nachtabstaltung von 22.00 Uhr bis 06.00 Uhr sowie die Beschränkung der Lichtintensität von der Dämmerung bis zur Nachtabstaltung auf maximal 300 cd/m² beziehungsweise 500 cd/m² stelle eine Einschränkung dar, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletze, da sie aus Verkehrssicherheitsgründen nicht notwendig sei und auch nicht in einem vernünftigen Verhältnis zur Eingriffswirkung stünde (Beschwerde, Rz. 23, act. 29), kann ihr nicht gefolgt werden. Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983 stellt klar, dass Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen sind (Emissionsbegrenzung). Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2

USG). Es gilt das Vorsorgeprinzip. Emissionen werden unter anderem durch den Erlass von Verkehrs- und Betriebsvorschriften eingeschränkt (Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG). In Anwendung dieser gesetzlichen Regelungen sind auch die Lichtemissionen, die von Reklameträgern wie dem vorliegend umstrittenen ausgehen, durch den Erlass von Betriebszeiten sowie allfälligen weiteren Massnahmen zu begrenzen. Lichtemissionen, die in den vergangenen Jahren in der Schweiz massiv zugenommen haben, gehen nicht zuletzt mit möglichen negativen Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen sowie auf Tiere und Pflanzen einher. Entsprechend besteht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein öffentliches Interesse daran, Lichtemissionen zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr so weit wie möglich zu reduzieren und – sofern sie nicht (zum Beispiel aus Sicherheitsgründen) benötigt werden – abzustellen (zum Ganzen: BGE 140 II 33 E. 5.4 f. S. 40 f.; 140 II 214 E. 6 S. 226 ff.). Das gilt im Allgemeinen auch für den Betrieb von City ePanels, weshalb die diesbezüglichen Vorgaben in der kantonalen Richtlinie nicht zu beanstanden sind.

Auch hinsichtlich der Lichtintensität vermag die Beschwerdeführerin keine überzeugenden Argumente gegen die Konkretisierungen der kantonalen Richtlinie vorzubringen. Neben dem öffentlichen Interesse, Lichtemissionen zu reduzieren, spricht auch das öffentliche Interesse an der Verkehrssicherheit (vgl. Erw. 2.5 hiervor) regelmässig gegen eine Lichtintensität, die über die in der kantonalen Richtlinie festgehaltenen Werte hinausgehen.

Auf den Umstand, dass eine Beurteilung im Einzelfall zu erfolgen hat und auch Abweichungen von der kantonalen Richtlinie bewilligt werden können, wurde bereits hingewiesen (vgl. Erw. 2.3). Im Ergebnis ist im vorliegenden Fall jedenfalls nicht erkennbar, inwiefern die Rechte der Beschwerdeführerin durch die entsprechenden Konkretisierungen in der kantonalen Richtlinie verletzt wären.

4. Wirtschaftsfreiheit

Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, der Bauabschlag stelle eine unzulässige Beschränkung ihrer Wirtschaftsfreiheit dar, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden (Beschwerde, Rz. 10 ff., act. 33; Rz. 24, act. 29). Gemäss Art. 27 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Das gewerbsmässige Bewirtschaften von Reklameträgern fällt fraglos in den Schutzbereich von Art. 27 BV.

Nachdem vorliegend keine Anzeichen für eine grundsatzwidrige Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (vgl. Art. 94 BV) ersichtlich sind, ist eine Einschränkung nach Art. 36 BV zu prüfen. Demgemäss bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage, einem öffentlichen Interesse und der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Die gesetzliche Grundlage ist vorliegend gegeben. Das Anbringen oder Ändern von Strassenreklamen ist bewilligungspflichtig, um allfällige Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit zu prüfen (Art. 6 Abs. 1 SVG; Art. 99 SSV; vgl. Erw. 2.5). Ausserdem sind Emissionen von Gesetzes wegen zu begrenzen, was durch den Erlass von Verkehrs- und Betriebsvorschriften erfolgen kann (Art. 11 und 12 Abs. 1 Bst. c USG). Sowohl das öffentliche Interesse an der Verkehrssicherheit als auch dasjenige an der Minimierung von Lichtimmissionen wurde in den Ausführungen hiervor ausgewiesen (vgl. Erw. 3). Dem gegenüber steht das Interesse der Beschwerdeführerin am Betrieb des City ePanels. Nachdem bereits aufgezeigt wurde, dass die öffentlichen Interessen fraglos höher zu gewichten sind (vgl. Erw. 2.6; vgl. auch BGE 128 I 3 E. 4b S. 17 f. sowie Urteil des BGer 2P.247/2006 vom 21. März 2007 E. 4.2 wonach ein generelles und undifferenziertes Verbot von Fremdreklamen auf privatem Grund unverhältnismässig wäre), ist der Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerin sodann auch verhältnismässig. Der verfügte Bauabschlag stellt demnach entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keinen unverhältnismässigen Eingriff in deren Wirtschaftsfreiheit dar.

5. Eventualantrag

Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrer Beschwerde eventualiter, dass das Gesuchsvorhaben unter Auflagen – Einhaltung der Vorgaben gemäss Ziffer 3.6 der Richtlinie über Strassenreklame – zu bewilligen sei (Beschwerde, Rz. 26, act. 28). So könnten allfällige negative Lichteffekte durch einfache Auflagen, wie durch die Beschränkung der Lichtintensität in der Dämmerung oder der Festlegung der Wechselbildrate ausgeräumt werden (Replik, S. 2 f., act. 57 f.).

Wie bereits dargelegt, ist aufgrund der komplexen Verkehrslage am geplanten Standort des City ePanels eine besonders hohe Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmenden gefordert (vgl. Erw. 2.5). Eine digitale Werbefläche würde in dieser Situation eine übermässige Ablenkungsgefahr und damit eine Gefährdung der Verkehrssicherheit bedeuten. Aufgrund der hohen Sicherheitsanforderungen an die Verkehrssituation empfiehlt die vom ASTRA unterstützte Studie, weder ein dynamisches noch ein statisches Werbemittel zuzulassen (vgl. Reklame im Strassenraum, S. 65 f.). Durch die restriktivere Bewilligungspraxis für Strassenreklamen wäre nach Einschätzung der Abteilung für Baubewilligungen BVU an diesem Standort heute wohl auch kein statischer Werbeträger mehr bewilligungsfähig (Beschwerdeantwort, S. 3, act. 52). Selbst wenn der digitale Reklameträger die technischen Vorgaben also erfüllen würde, könnte ihm aus Gründen der Unfallprävention demnach keine verkehrsrechtliche Zustimmung erteilt werden. Vorliegend ist somit keine Auflage ersichtlich, welche infrage käme, um das Gefahrenpotenzial des strittigen Plakatwerbeträgers in solch einem Ausmass zu reduzieren, dass eine Bewilligung erteilt werden könnte.

Schliesslich wäre bezüglich der technischen Einstellungen des City ePanels gemessen am Gesamtbauprojekt auch nicht von einem geringfügigen Projektmangel auszugehen, der mittels Auflage korrigiert werden könnte; vielmehr müsste das Projekt grundlegend überarbeitet werden (vgl. ANDREAS BAUMANN, in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, N 44 zu § 59).

6. Zusammenfassung und Kosten

Nach dem Gesagten und unter Berücksichtigung der Akten kommt der Regierungsrat in Übereinstimmung mit den Beurteilungen der Abteilung für Baubewilligung BVU zum Ergebnis, dass der Bauabschlag zu Recht erteilt wurde. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (§ 31 Abs. 2 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007). Parteikosten sind keine zu ersetzen (§ 32 Abs. 2 VRPG).

Beschluss

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des Verfahrens vor dem Regierungsrat, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.– sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 284.70, insgesamt Fr. 2'284.70, werden der Beschwerdeführerin F. _____ AG auferlegt. Angesichts des bereits geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 2'000.– hat diese noch Fr. 284.70 zu bezahlen.

3.

Eine Parteientschädigung wird nicht ausgerichtet.