

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2017/161

Bern, 20. März 2018

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

und

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Oberburg, Gemeindeverwaltung,
Emmentalstrasse 11, 3414 Oberburg



betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde Oberburg vom 27. November 2017
(Baugesuch Nr. 418/2017/038; Ersatz Plakatwand als Werbefläche)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 2. Juni 2017 bei der Gemeinde Oberburg ein Baugesuch ein für die Erstellung einer unbeleuchteten Plakatwand für Fremdreklamen. Das Vorhaben soll an der Fassade des Gebäudes B. _____ strasse 13 montiert werden und die Plakatstelle der C. _____ ersetzen. Die Parzelle Oberburg Grundbuchblatt Nr. D. _____ liegt in der Mischzone 3. Das Strasseninspektorat Burgdorf des kantonalen Tiefbauamts, Obergeringenieurkreis IV (OIK IV), beurteilte das Bauvorhaben wegen der Ablenkungsgefahr für die Verkehrsteilnehmenden negativ und beantragte im Fachbericht vom 26. Oktober 2017 den Bauabschlag. Mit Verfügung vom 27. November 2017 erteilte die Gemeinde Oberburg den Bauabschlag ohne Bekanntmachung.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 21. Dezember 2017 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Bauabschlags vom 27. November 2017 und die Erteilung der Baubewilligung, allenfalls unter Auflagen in Bezug auf den zulässigen Informationsgehalt der Reklamen.

3. Das Rechtsamt, welches die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Gleichzeitig bat es das Strasseninspektorat, zur Beschwerde Stellung zu nehmen. Die Gemeinde Oberburg reichte am 15. Januar 2018 eine Stellungnahme zur Beschwerde ein, ohne einen Antrag zu stellen. Das Strasseninspektorat äusserte sich mit Eingabe vom 26. Januar 2018.

Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Bauentscheide können nach Art. 40 BauG² innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführerin, deren Baugesuch abgewiesen wurde, ist durch den vorinstanzlichen Entscheid beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert (vgl. Art. 40 Abs. 1 BauG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191)

² Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721)

2. Standort gemäss Reklamereglement

a) Sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Gemeinde weisen darauf hin, dass der Standort des Bauvorhabens im Reklamereglement der Gemeinde Oberburg als zulässiger Reklamestandort definiert sei.

b) Die Gemeinde Oberburg hat ein Reklamereglement mit Reklameplan erlassen, das die Reklamemöglichkeiten im Rahmen der Vorgaben des übergeordneten Rechts auf dem Gemeindegebiet regelt (Art. 1 RR³). Das Reklamereglement bezweckt eine qualitativ gute Integration von Reklamen in das Quartier-, Strassen- und Landschaftsbild. (Art. 1 Abs. 2 RR). Auf dem Reklameplan ist die Liegenschaft B. _____strasse 13 im Bereich des südlichen Vorplatzes als Standort für eine Plakatstelle bezeichnet. Insofern entspricht das Bauvorhaben der Gemeindevorschrift.

Alle Werbeformen, die im Wahrnehmungsbereich der Fahrzeugführenden liegen, während diese ihre Aufmerksamkeit dem Verkehr zuwenden, gelten als Strassenreklamen (Art. 95 Abs. 1 SSV⁴). Die Aspekte der Verkehrssicherheit von Strassenreklamen werden abschliessend durch das Bundesrecht geregelt (Art. 6 SVG⁵, Art. 95 ff. SSV). Die Kantone und Gemeinden sind jedoch befugt, ergänzende Vorschriften zum Schutz des Landschafts- und Ortsbildes zu erlassen (Art. 100 SSV). Nach Art. 1 Abs. 2 RR soll das Reklamereglement zwar auch sicherstellen, dass Reklamen die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigen und dass die Wohnqualität sowie die Sicherheit im öffentlichen Raum gebührend berücksichtigt werden. Der Gemeinde steht in Bezug auf die Verkehrssicherheit aber keine Regelungskompetenz zu. Die Bezeichnung der zulässigen Standorte für Werbeplakatträger auf dem Reklameplan betrifft Aspekte des Ortsbildes und der Wohnqualität. Ob das Vorhaben den Anforderungen an die Verkehrssicherheit entspricht, steht damit noch nicht fest und muss nach den bundesrechtlichen Vorschriften beurteilt werden.

³ Einwohnergemeinde Oberburg, Reklamereglement, vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) genehmigt am 31. März 2015 (RR)

⁴ Signalisationsverordnung des Bundesrates vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

⁵ Strassenverkehrsgesetz des Bundes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

3. Verkehrssicherheit

a) Das Strasseninspektorat Burgdorf hatte in seinem vorinstanzlichen Fachbericht ausgeführt, dass das Vorhaben im Vergleich zum bestehenden Werbeplakatträger vergrössert werden solle. Der Standort liege an der stark frequentierten B._____strasse auf der der Verkehr in den letzten Jahren stetig zugenommen habe. Die Reklame befinde sich im Wahrnehmungsbereich der Kreuzung mit der Lichtsignalanlage und der Abbiegespur. Die Platzverhältnisse für das Abbiegen seien eingeengt. Die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmenden sei im Kreuzungsbereich der Lichtsignalanlage stark gefordert; insbesondere in Spitzenstunden bilde sich zähflüssiger Kolonnenverkehr. Bei Ablenkung durch die Reklame sei die Gefahr eines Auffahrunfalls gross. Bei Strassenreklamen könne nur der Standort beurteilt werden, die Plakatinhalte seien nicht bekannt und wechselten laufend. Wenn der Inhalt der Reklame zu viel verschiedene Informationen enthalte, könne er nicht mit einem kurzen Blick erfasst werden; die Ablenkung sei zu gross. Durch die vorgesehene Vergrösserung der Reklamefläche werde die Ablenkung noch verstärkt.

b) Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, seit rund 20 Jahren habe sich an dieser Stelle eine Plakatwand der C._____ im Format F12 befunden, bei der die Inhalte in unregelmässigen Abständen gewechselt hätten. Ihres Wissens sei es deswegen nie zu einem Auffahrunfall gekommen. Zwischen der vorgesehenen Plakatwand und der Kreuzung befänden sich zwei Gebäude. Aufgrund dieser Distanz sei auszuschliessen, dass die Verkehrsteilnehmer im Kreuzungsbereich der Lichtsignalanlage durch ihre Reklame abgelenkt würden. Für die Ortsdurchfahrt Oberburg treffe im Übrigen nicht zu, dass der Verkehr in den letzten Jahren stetig zugenommen habe. Die Verkehrszunahme betrage seit 15 Jahren lediglich rund 0,5 % mit eher abnehmender Tendenz. Weiter weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass es zwischen Hasle b. Burgdorf und Burgdorf zahlreiche Plakate gebe, die für die Verkehrsteilnehmenden gefährlicher platziert seien.

Die Gemeinde macht geltend, bei Aushang von dezenter Werbung führe der Standort des Vorhabens nicht zu einer erhöhten Ablenkung im Strassenverkehr.

c) In der Stellungnahme zur Beschwerde führt das Strasseninspektorat aus, die Verkehrssituation mit der ampelgesteuerten Kreuzung werde als schwierig beurteilt. Das Verkehrsaufkommen sei auf diesem Strassenabschnitt sehr hoch. In Spitzenzeiten komme es zu sehr starker Kolonnenbildung. Der Strassenquerschnitt sei für die bestehende

Linksabbiegespur nicht ausreichend, das parallele Aufstellen von Fahrzeugen für die Geradeausfahrt und das Linksabbiegen daher nur bedingt möglich. Die Aufmerksamkeit auf das Verkehrsgeschehen sei besonders gefordert. Wenn das vorausfahrende Fahrzeug an der Ampel beim unmittelbaren Wechsel der Grünphase auf Orange noch entscheide weiterzufahren oder anzuhalten, bestehe bei den nachfolgenden Fahrzeugen besonders die Gefahr des Auffahrens.

d) Gemäss Art. 6 SVG sind im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen Reklamen untersagt, die zu Verwechslungen mit Signalen oder Markierungen Anlass geben oder sonst, namentlich durch Ablenkung der Strassenbenützer, die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten. Konkretisiert wird diese Vorschrift in den Art. 95 - 100 SSV. Art. 96 Abs. 1 SSV wiederholt den Grundsatz, wonach Strassenreklamen, welche die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten, unzulässig sind und nennt Situationen, die typischerweise zu einer Beeinträchtigung führen. Die Aufzählung in Art. 96 SSV ist jedoch nicht abschliessend. Es ist daher im Einzelfall zu prüfen, ob die Reklame die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnte. Die Bestimmung stellt auf die "mögliche Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit" ab. Dabei misst das Bundesgericht bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 1 SVG bzw. Art. 96 SSV dem Aspekt der Verkehrssicherheit im Verhältnis zu wirtschaftlichen Interessen grosses Gewicht bei. Bei der Zulassung von Reklamen sollen die Kantone einen strengen Massstab anwenden. Bereits eine potentielle Beeinträchtigung oder eine entfernte, nicht einmal in der Regel eintretende, mittelbare Gefährdung reicht aus, um die Verkehrssicherheit beeinträchtigen zu können.⁶ Ob die Verkehrssicherheit gefährdet sein könnte, ist auf Grund der Umstände und der örtlichen Gegebenheiten von Fall zu Fall zu prüfen. An verkehrstechnisch heiklen Orten können Reklamen in aller Regel nicht bewilligt werden.⁷

e) Die Ortsdurchfahrt von Oberburg ist durch den motorisierten Individualverkehr ausserordentlich stark belastet. Die Verkehrserhebung im Jahr 2012 ergab auf der E._____strasse / B._____ einen durchschnittlichen Werktagsverkehr (DWV) von

⁶ BGer 1C_4/2014 vom 2.5.2014 E. 3; BGer 2A.112/2007 vom 30.7.2007 E. 3.3 mit Hinweisen; BGer 2A.431/2004 vom 16.12.2004 in BVR 2005 S. 330 E. 2.2; BGer 2A.377/2002 vom 29.1.2003 E. 3.1 in: ZBl 104/2003 S. 664 f.; VGE 2013/314 vom 4.12.2013 E. 3.4, VGE 2008/23439 vom 12.2.2009 E. 3, jeweils mit Hinweisen.

⁷ BGer 2A.249/2000 vom 14.2.2001 E. 3a und 3c

16'100.⁸ Wie gross die Verkehrszunahme in den letzten sechs Jahren effektiv war, ist vorliegend unerheblich; jedenfalls hat der Verkehr nicht abgenommen. Die Prognose geht von einer Verkehrszunahme auf einen DWV von 18'300 bis ins Jahr 2030 aus.⁹ Die Verhältnisse bei der Löwenkreuzung sind eher eng; vor den Ampeln ist für linksabbiegende Fahrzeuge kein Platz für eine separate Einspurstrecke vorhanden. Erst auf der Kreuzung ist das Einspuren für linksabbiegende Fahrzeuge möglich.¹⁰ Bei starkem Verkehrsaufkommen und Kolonnenbildung ist die Situation bei der Kreuzung deshalb recht unübersichtlich. Da die Ampel nur eine allgemeine Grünphase hat, ist das Linksabbiegen bei starkem Gegenverkehr zuweilen schwierig, so dass nachfahrende Fahrzeuge auch bei einer Grünphase plötzlich wieder anhalten müssen. Andererseits kann das unerwartete links Abbiegen eines entgegenkommenden Fahrzeugs abrupte Bremsmanöver erfordern. Beim Wechsel der Ampel auf Orange sind zudem die Reaktionen der vorausfahrenden Fahrzeuge nicht immer vorhersehbar. Die nachfolgenden Verkehrsteilnehmenden müssen dementsprechend rasch auf das Verhalten der vorausfahrenden und entgegenkommenden Fahrzeuglenker reagieren können. Die komplexen Verhältnisse bei der Löwenkreuzung erfordern von den Verkehrsteilnehmenden eine sehr hohe Aufmerksamkeit, und dies nicht erst auf der Kreuzung oder bei der Ampel, sondern bereits vorher.

Der Standort des geplanten Werbeplakatträgers liegt rund 35 m vor der Kreuzung. Die Haltelinie vor der Ampel befindet sich jedoch deutlich vor der Kreuzung, ungefähr auf der Höhe der Parzellengrenze zwischen dem Baugrundstück Nr. D._____ und der Parzelle Nr. F._____. Zwischen der vorgesehenen Plakatstelle und der Haltelinie vor der Ampel liegen somit nur rund 21 m. Die Reklame liegt damit bereits im Wahrnehmungsbereich mit der Ampel und der Kreuzung.¹¹ Insbesondere bei hohem Verkehrsaufkommen muss die Aufmerksamkeit aber schon vor dem Standort des Bauvorhabens auf das Verkehrsgeschehen konzentriert bleiben. Der vorgesehene Werbeplakatträger soll quer zur Strasse gestellt werden. Mit dieser Ausrichtung fällt eine Reklame den Verkehrsteilnehmenden stark auf.¹² Es besteht daher die Gefahr, dass die

⁸ Vgl. BVE, Verkehrssanierung Burgdorf-Oberburg-Hasle, Begleitinformation zur Mitwirkung vom Oktober 2015, S. 8, 9

⁹ Vgl. BVE, Verkehrssanierung Burgdorf-Oberburg-Hasle, Begleitinformation zur Mitwirkung vom Oktober 2015, S. 9 (Referenzzustand, ohne Umfahrung)

¹⁰ Vgl. Foto auf der Informationsbroschüre zur Verkehrssanierung (siehe Fn 17); Geoportal des Kantons Bern, Orthofoto

¹¹ Vgl. auch Foto Baueingabe, Vorakten; Foto in der Beschwerde S. 2

¹² Vgl. Checkliste Verkehrssicherheit bei Strassenreklame, Anhang 3 zur BSIG Nr. 7/722.51/1.1 "Reklamen", S. 20

Verkehrsteilnehmenden durch die Reklame abgelenkt werden und sich die Unfallgefahr erhöht, wie das Strasseninspektorat nachvollziehbar und zutreffend ausgeführt hat. Das Vorhaben kann die Verkehrssicherheit beeinträchtigen und ist daher nicht bewilligungsfähig.

f) Die Beschwerdeführerin wäre mit der Auflage einverstanden, dass nur Reklamen mit einer beschränkten Anzahl Informationen angebracht werden dürften. Reklamen wollen naturgemäss auffallen und die Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Je nach Gestaltung können bereits einzelne wenige Zeichen, Bilder oder Farbflächen eine starke Wirkung erzielen, während eine Reklame mit viel Bild- und Textinformation unter Umständen sogar weniger auffällt. Eine vorgängige, abstrakte Definition des zulässigen Zeichen- oder Informationsgehaltes ist daher unmöglich. Zudem wäre die Kontrolle mit einem unverhältnismässigen Aufwand für die Behörden verbunden. Da die Reklamen wechseln, wird im Baubewilligungsverfahren nur der Standort und die Art des Werbeträgers (beleuchtet, unbeleuchtet, Scrollreklame etc.) beurteilt. Die Inhaltskontrolle muss sich auf verbotene Werbung (Tabak, Alkohol etc.) oder sonstwie unzulässige Inhalte beschränken. Das Bauvorhaben kann daher auch nicht mit der vorgeschlagenen Auflage bewilligt werden.

g) Die Beschwerdeführerin bringt vor, sie habe den Vertrag mit der C._____ aufgelöst, um die Plakatwand selber zu bewirtschaften. Wenn sie den bestehenden Werbeplakatträger der C._____ übernommen hätte, wäre die Plakatwand nach Ansicht der Gemeinde weiterhin zulässig gewesen. Sie sei bereit, den Werbeplakatträger in derselben Grösse wie den bisherigen nachzubauen und exakt am selben Standort zu platzieren.

Der vorbestehende Werbeplakatträger wurde von der C._____ per Ende 2017 demontiert,¹³ so dass sich die Frage einer möglichen Weiterverwendung nicht mehr stellt. Im Zeitpunkt der Baueingabe der Beschwerdeführerin bestand die Plakatstelle der C._____ noch. Hinsichtlich Verkehrssicherheit war sie in diesem Zeitpunkt nicht anders zu beurteilen als das Bauvorhaben. Auch die Reklamen auf dem Plakatträger der C._____ konnten die Verkehrsteilnehmenden ablenken und dadurch die Verkehrssicherheit beeinträchtigen (Art. 6 SVG, Art. 94 SSV). Die Plakatstelle der

¹³ Brief der C._____ vom 24. August 2017, Vorakten

C._____ profitierte aber noch von der Besitzstandsgarantie (vgl. Art. 3 BauG).¹⁴ Mit dem Abbau des Plakatträgers der C._____ ist diese jedoch erloschen. Ein Wiederaufbau ist von der Besitzstandsgarantie nicht gedeckt (vgl. Art. 3 Abs. 2 BauG); das neue Vorhaben muss dem geltenden Recht entsprechen.¹⁵ Die vorgeschlagene Rekonstruktion des Werbeplakatträgers ist daher unter dem Titel der Besitzstandsgarantie nicht möglich. Im Übrigen wird die Besitzstandsgarantie durch spezialgesetzliche Anpassungs- oder Sanierungsvorschriften eingeschränkt (vgl. Art. 3 Abs. 4 BauG), worunter auch Art. 84 SG¹⁶ hinsichtlich der Verkehrssicherheit fällt.¹⁷

h) Vorliegend ist unerheblich, ob die von der Beschwerdeführerin angeführten Beispiele von freistehenden Plakatstellen in Burgdorf und Rüegsauschachen gefährlicher platziert sind als das Bauvorhaben. Es besteht kein Anspruch auf Gleichbehandlung im (allfälligen) Unrecht, wenn ein gewichtiges öffentliches Interesse wie die Verkehrssicherheit betroffen ist.¹⁸ Zum andern sind diese Plakatstellen von der Art der Aufstellung und der Strassensituation her auch nicht direkt mit der Umgebung des Bauvorhabens vergleichbar.

4. Kosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 800.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV¹⁹).

b) Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

¹⁴ VGE 2013/84 vom 16.10.2013 E. 4.3

¹⁵ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 3 N. 3a, 3b; VGE 2013/84 vom 16.10.2013 E. 4.3

¹⁶ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

¹⁷ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 3 N. 7

¹⁸ Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 23 N. 19

¹⁹ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Bauentscheid der Gemeinde Oberburg vom 27. November 2017 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- A. _____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Oberburg, eingeschrieben
- Tiefbauamt, OIK IV, Strasseninspektorat Burgdorf, zur Kenntnis

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

Barbara Egger-Jenzer
Regierungsrätin

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in drei Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.

Beilage: Kopie des Situationsplans vom 31.10.2016