

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2019/130

Bern, 5. November 2019

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

und

Regierungsstatthalteramt Oberaargau, Schloss, Postfach 175,
3380 Wangen an der Aare



Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Wangen a.A., Gemeindeverwaltung, Städtli 4,
Postfach 228, 3380 Wangen an der Aare

betreffend die Verfügung des Regierungsstatthalteramts Oberaargau vom 19. Juli 2019
(bbew 60/2019; Erstellen von zwei Plakatstellen)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 9. April 2019 bei der Gemeinde Wangen a.A. ein Baugesuch ein für das Erstellen von zwei freistehenden Plakatstellen an der Umfahrungsstrasse (Kantonsstrasse). Die geplanten Plakatstellen sind unbeleuchtet, einseitig nutzbar und sollen quer zur Strasse aufgestellt werden. Die Bauparzelle Wangen a.A. Gbbl. Nr. B. _____ liegt in der Gewerbezone und steht im Eigentum der Gemeinde. Das Strasseninspektorat Oberaargau des kantonalen Tiefbauamts, Oberingenieurkreis IV (OIK IV), beurteilte das Bauvorhaben in Bezug auf die Verkehrssicherheit negativ und beantragte, die Baubewilligung sei nicht zu erteilen.

Mit Gesamtbauentscheid vom 19. Juli 2019 erteilte das Regierungsstatthalteramt Oberaargau dem Vorhaben den Bauabschlag.

2. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 5. August 2019 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Gesamtbauentscheids vom 19. Juli 2019 und die Erteilung der Baubewilligung.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, holte die Vorakten ein und führte den Schriftenwechsel durch. Gleichzeitig erhielt das Strasseninspektorat Gelegenheit, zur Beschwerde Stellung zu nehmen. Mit Vernehmlassung vom 6. September 2019 beantragt das Regierungsstatthalteramt Oberaargau die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde beantragt mit Stellungnahme vom 21. August 2019 die Bewilligung des Baugesuchs. Das Strasseninspektorat nahm mit Eingabe vom 26. August 2019 Stellung zur Beschwerde.

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

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Bauentscheide können innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden (Art. 11 und Art. 5 KoG² i.V.m. Art. 40 Abs. 1 BauG³). Die BVE ist somit zur Beurteilung der Beschwerde gegen den Gesamtbauentscheid zuständig.

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

² Koordinationsgesetz vom 21. März 1994 (KoG; BSG 724.1)

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

b) Zur Beschwerde befugt sind die Baugesuchstellerinnen, die Baugesuchsteller, die Einsprecherinnen, die Einsprecher und die zuständige Gemeindebehörde (Art. 40 Abs. 2 BauG). Die Beschwerdeführerin, deren Baugesuch abgewiesen wurde, ist durch den Bauabschlag beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Verkehrssicherheit

a) Die Vorinstanz erteilte den Bauabschlag gestützt auf die negative Beurteilung des Bauvorhabens durch das Strasseninspektorat Oberaargau (OIK IV). Dieses hatte in seinem Amtsbericht Strassenbaupolizei ausgeführt, die zwei Plakatstellen seien im Ausserortsbereich der stark belasteten Umfahrungsstrasse vorgesehen. Die erlaubte Höchstgeschwindigkeit betrage 80 km/h. Bei der hohen maximalen Geschwindigkeit, der Überholmöglichkeit, dem relativ hohen Verkehrsaufkommen sowie wegen der quer zur Fahrbahn angeordneten, freistehenden Fremdreklamen führe das Vorhaben zu einer spürbaren Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch Ablenkung.⁴

b) Die Beschwerdeführerin bringt dagegen vor, sie habe sich an sämtliche gesetzlichen Vorgaben gehalten. Die kantonale Richtlinie, wonach im Ausserortsbereich mit einer Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h keine Werbetafeln gestellt werden können, sei nur eine Empfehlung. Ausserdem seien die Plakatstellen mit dem geplanten Strassenabstand von 3,50 m bzw. 4,00 m weiter vom Strassenrand entfernt als das Gesetz verlange. Damit die Verkehrssicherheit noch mehr gewährleistet sei, könne der Strassenabstand der Plakatstellen um je einen halben Meter vergrössert werden. Sie habe 2015 (richtig: 2016) bereits ein Baugesuch für Werbetafeln an der Umfahrungsstrasse eingereicht, das damals wegen der Nähe zum Kreisel negativ beurteilt worden sei. Nun werde auch das Bauvorhaben am neuen Standort abgelehnt, obwohl die gesetzlichen Vorschriften eingehalten seien. Verschiedene KMU in Wangen a.A. hätten Interesse an diesen Werbeflächen bekundet.

Die Gemeinde erklärt, aus ihrer Sicht werde die Verkehrssicherheit durch die freistehenden Fremdreklamen nicht beeinträchtigt. Die Vorinstanz führt insbesondere aus, die

⁴ Vorakten bbew 60/2019 pag. 22

Beschwerdeführerin habe ihr Baugesuch von 2016 zurückgezogen, worauf eine Abschreibungsverfügung ergangen sei. Auch beim vorliegenden Bauvorhaben bestehe Ablenkungsgefahr. Nach der Rechtsprechung gelte bei der Verkehrssicherheit eine strenge Praxis; so genüge bereits eine potentielle Beeinträchtigung oder gar eine entfernte, nicht einmal in der Regel eintretende mittelbare Gefährdung, um die Verkehrssicherheit beeinträchtigen zu können. Das Bauvorhaben würde die Verkehrssicherheit aber nicht nur potentiell, sondern tatsächlich spürbar beeinträchtigen. Wenn die Verkehrssicherheit im konkreten Einzelfall gefährdet werde, könne die Baubewilligung nicht erteilt werden. Dass die minimalen Strassenabstände eingehalten oder sogar überschritten seien, werde nicht bestritten. Im Übrigen habe die Beschwerdeführerin nicht beantragt, die Reklametafeln um einen halben Meter nach hinten zu verschieben.

c) Gemäss Art. 6 Abs. 1 SVG⁵ sind im Bereich der für Motofahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen Reklamen untersagt, die zu Verwechslung 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 ff. SSV⁶. Art. 96 Abs. 1 SSV wiederholt den Grundsatz, wonach Strassenreklamen, welche die Verkehrssicherheit beeinträchtigen können, nicht zulässig sind und zählt in nicht abschliessender Weise Situationen auf, bei denen typischerweise von einer solchen Beeinträchtigung auszugehen ist. Art. 96 Abs. 2 SSV führt jene Konstellationen auf, bei welchen Strassenreklamen stets untersagt sind. In allen übrigen Fällen ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Reklame die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnte. Die Bestimmung stellt auf die "mögliche Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit" ab. Das Bundesgericht misst 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. Bereits eine potentielle Beeinträchtigung oder eine entfernte, nicht einmal in der Regel eintretende, mittelbare Gefährdung reicht aus, um die Verkehrssicherheit beeinträchtigen zu können.⁷ Ob die Verkehrssicherheit gefährdet sein könnte, ist aufgrund der Umstände und der örtlichen Gegebenheiten von Fall zu Fall zu prüfen. An verkehrstechnisch heiklen Orten können Reklamen in aller Regel nicht bewilligt werden.⁸

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

⁶ Signalisationsverordnung des Bundesrats vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

⁷ 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 E. 2.2; BGer 2A.377/2002 vom 29.1.2003 E. 3.1 in: ZBI 104/2003 S. 664 f.; VGE 2013/314 vom 4.12.2013 E. 3.4, VGE 2008/23439 vom 12.2.2009 jeweils mit Hinweisen

⁸ BGer 2A.249/2000 vom 14.2.2001 E. 3a und 3c

d) Die Beschwerdeführerin beabsichtigt, an der Umfahrungsstrasse zwei freistehende, unbeleuchtete, einseitig nutzbare Plakatstellen im Format F12 zu erstellen. Die Plakatstellen sollen quer zur Strasse platziert werden und haben einen Abstand von 3,5 m bzw. 4 m ab Fahrbahnrand. Der erforderliche Strassenabstand von 3,00 m (Art. 58 Abs. 1 Bst. b SV⁹) ist damit zweifellos eingehalten. Umstritten ist allerdings, ob die Plakatstellen zu einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit führen würden.

e) Der Umstand, dass der gesetzliche Strassenabstand eingehalten ist, bedeutet für sich allein noch nicht, dass die Verkehrssicherheit gewährleistet ist. Ob dies der Fall ist, muss aufgrund des Bauvorhabens, wie es im Baugesuch beschrieben ist, und der konkreten Gegebenheiten im Einzelfall beurteilt werden. Weder Art. 6 SVG noch Art. 96 SSV nennen Kriterien zur Beurteilung der Verkehrssicherheit. Der Begriff der möglichen Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit nach Art. 6 Abs. 1 SVG ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, den die rechtsanwendenden Behörden somit auszulegen haben. Dazu wurde in der BSIG-Information "Reklamen"¹⁰ eine Beurteilungsgrundlage für die Verkehrssicherheit bei Strassenreklamen gemäss Art. 6 SVG geschaffen. Wie die Beschwerdeführerin richtig bemerkt, handelt es sich nicht um Gesetzesrecht. Die BSIG-Information ist eine Empfehlung oder Richtlinie, die eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherstellen und die Erfahrung sowie das Wissen bewährter Fachstellen wiedergeben soll.¹¹ Anhang 3 der BSIG-Information "Reklamen" enthält in Ziffer 5.2 einen Kriterienkatalog für die Beurteilung, ob eine Gefährdung durch Ablenkung nach Art. 6 SVG anzunehmen ist. Beim Kriterium "Strasse" sind die Geschwindigkeit, die Verkehrsmenge, die Erlaubnis zum Überholen, die Strassenführung (gerade Strecke oder Kurven) oder der Ausbau der Strasse massgebende Unterkriterien. Weitere Hauptkriterien sind Knoten, Distanz zur Strasse, Grösse, Ausrichtung, Standort im Detail, Situationen mit erhöhter Aufmerksamkeit, Spezialeffekte und die Summierung von Ablenkungen (z.B. dichte Folge oder grosse Anhäufung von Reklamen). Bei allen Hauptkriterien werden jeweils mehrere konkrete Unterkriterien genannt, die sich auf die Ablenkungsgefahr auswirken.

⁹ Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 (SV; BSG 732.111.1)

¹⁰ Bernische Systematische Information Gemeinden BSIG Nr. 7/725.1/8.1 "Reklamen", abrufbar unter www.jgk.be.ch > Gemeinden > BSIG

¹¹ VGE 2017/352 vom 3.10.18 E. 5.2; VGE 2015/306 vom 15.06.2016 E. 2.1; VGE 2011/76 vom 26.7.2011, in URP 2012 S. 270 E. 2.2

f) Das Strasseninspektorat Oberaargau erklärte im Beschwerdeverfahren, wegen der hohen Fahrgeschwindigkeit, dem hohen Verkehrsaufkommen, der Überholmöglichkeit sowie der relativ nahe und quer zur Fahrbahn angeordneten, freistehenden Reklamen werde das Vorhaben bezüglich Ablenkung als problematisch erachtet. Die Gemeinde erkennt keine Verkehrsgefährdung, begründet dies aber nicht weiter.

g) Der Standort der geplanten Plakatstellen liegt an der Umfahrungsstrasse von Wangen a.A., welche gegen Westen zur Autobahnauffahrt führt. Die Strasse weist mit einem täglichen durchschnittlichen Verkehr (DTV) zwischen 7'001 - 8'000¹² Fahrzeugen ein hohes Verkehrsaufkommen auf. Der Strassenabschnitt, an dem die Plakatstellen erstellt werden sollen, befindet sich im Ausserortsbereich mit erlaubter Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h. Die Umfahrungsstrasse verläuft unmittelbar vor und nach den geplanten Plakatstellen in beiden Richtungen in einer leichten Kurve.¹³ Das Überholen ist gestattet, und zwar auch im Kurvenbereich. Gerade in solchen Verkehrssituationen ist von allen Verkehrsteilnehmenden eine erhöhte und volle Aufmerksamkeit auf das Verkehrsgeschehen gefordert.

Die vorgesehenen Plakatstellen sollen freistehend und quer zur Strasse platziert werden. Mit dieser Ausrichtung fällt eine Reklame den Verkehrsteilnehmenden stärker auf, als wenn sie parallel zur Strasse steht.¹⁴ Hinzu kommt, dass sich der geplante Standort nicht im Siedlungsgebiet befindet, wo ein (statisches) Plakat in der heterogenen baulichen Umgebung in der Regel weniger stark auffällt. In einer Untersuchung zum Blickverhalten von Automobilisten zeigte sich, dass die statischen Werbeplakate F12 ausserorts deutlich mehr und längere Fixationen erhielten als diejenigen, die innerorts aufgestellt waren.¹⁵ Die vorliegend geplanten Plakatstellen sind ausserorts auf einer unüberbauten Parzelle vor Büschen und Sträuchern vorgesehen und würden in dieser Umgebung stark auffallen. Auch mit einem um einen halben Meter vergrösserten Strassenabstand würde sich an dieser Beurteilung nichts ändern. Die Reklamen richten sich ja an die Verkehrsteilnehmenden und bleiben auch mit einem leicht vergrösserten Abstand gut wahrnehmbar.

¹² Vgl. Geoportal des Kantons Bern, Übergeordnetes Strassennetz

¹³ Vgl. Fotos auf den Beilagen "Reklame - Bewilligung" zum Baugesuch; Streetview Google Maps

¹⁴ Vgl. Checkliste Verkehrssicherheit bei Strassenreklamen, Anhang 3 zur BSIG Nr. 7/725.1/8.1 "Reklamen", S. 20

¹⁵ Vgl. Bundesamt für Strassen (Hrsg.), Reklame im Strassenraum, Forschungsprojekt SVI 2010/001, Februar 2016, S. 48

h) Es besteht somit kein Grund, von der nachvollziehbaren und überzeugenden Beurteilung des Strasseninspektorats Oberaargau abzuweichen. Die geplanten Plakatstellen sind verkehrstechnisch an einem heiklen Streckenabschnitt vorgesehen und könnten Verkehrsteilnehmende ablenken. Die Verkehrssicherheit ist beim Bauvorhaben nicht gewährleistet.

3. Rechtsgleichheit

a) Die Beschwerdeführerin rügt, in der Gemeinde Langenthal sei einem Mitbewerber die Bewilligung für zwei Werbetafeln erteilt worden. Diese stünden ebenfalls an einer Strecke mit Tempo 80 km/h und erlaubtem Überholen. Sinngemäss rügt sie damit eine Verletzung der Rechtsgleichheit.

b) Das Gebot rechtsgleicher Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV¹⁶) ist verletzt, wenn die gleiche Behörde zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich beurteilt. Direkten Konkurrenten steht zudem gestützt auf die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) ein Anspruch auf Gleichbehandlung zu. Die Gleichbehandlung der Konkurrenten hat aber keine absolute Geltung: Ungleichbehandlungen erweisen sich als zulässig, wenn sie sich auf ernsthafte sachliche Gründe stützen und zudem hinreichend wettbewerbsneutral sind. Die Rechtsgleichheit bietet keinen Schutz, wenn verschiedene Gemeinden Spielräume bei der Anwendung von Bundesrecht unterschiedlich nutzen.¹⁷

c) Nach unbestrittenen Angaben des Strasseninspektorats befinden sich die von der Beschwerdeführerin erwähnten Reklamestellen der Konkurrentin im Siedlungsgebiet von Langenthal, während die vorliegenden Plakatstellen im Ausserortsbereich vorgesehen sind. Ob eine Plakatstelle im Siedlungsgebiet oder ausserorts auf einer Wiese liegt, spielt für die Frage der Ablenkungsgefahr eine Rolle (vgl. vorne Erwägung 2g). Es liegen somit keine gleichen Situationen vor. Wie bereits erwähnt, wird die Verkehrssicherheit anhand der konkreten Gegebenheiten beurteilt. Beim geplanten Standort an der Umfahrungsstrasse von Wangen a.A. besteht Ablenkungsgefahr, die Verkehrssicherheit ist

¹⁶ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

¹⁷ Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, S. 426 S. 426 und 394 f.

nicht gewährleistet. Selbst wenn die Reklamestellen in Langenthal (im hypothetischen Fall) zu Unrecht bewilligt worden wären, hätte die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht, weil vorliegend das öffentliche Interesse der Verkehrssicherheit tangiert ist.¹⁸ Der angefochtene Bauabschlag verletzt weder das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot noch den Anspruch auf Gleichbehandlung der Konkurrenten.

4. Ergebnis und Kosten

a) Das Bauvorhaben erweist sich aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht als bewilligungsfähig. Der Bauabschlag der Vorinstanz ist zu bestätigen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG¹⁹). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV²⁰).

b) Die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf Parteikostenersatz (Art. 104 Abs. 1 und 3 VRPG).

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Gesamtbauentscheid des Regierungsstatthalteramtes Oberaargau vom 19. Juli 2019 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

¹⁸ BGer 1C_400/2014 vom 04.12.2014 E. 2.3.; VGE 2017/199 vom 13.08.2018 E. 5.3; BGE 139 II 49 E. 7.1 (Pra 102/2013 Nr. 33)

¹⁹ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

²⁰ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

IV. Eröffnung

- A. _____, eingeschrieben
- Regierungsstatthalteramt Ob- und Nidwalden, A-Post
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Wangen a.A., Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Tiefbauamt, OIK IV, Strasseninspektorat Ob- und Nidwalden, zur Kenntnis

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus

Regierungsrat

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 vier 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.