

ENTSCHEID
DER
BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 110/2019/80

Bern, 3. Dezember 2019

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

vertreten durch B. _____

und



Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Muri bei Bern, Gemeindeverwaltung,
Thunstrasse 74, 3074 Muri b. Bern

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Muri bei Bern vom 11. April 2019 (Baugesuch Nr. 2018/062; F12 Scroller Werbemittelträger für wechselnde Werbung)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 11. Juli 2018 bei der Gemeinde Muri bei Bern ein Baugesuch ein (datiert vom 9. Mai 2019) für die Demontage des bestehenden unbeleuchteten F12 Soleil Werbemittelträgers an der C. _____ strasse 188 und die Erstellung eines beleuchteten, F12 Scroller Werbemittelträgers. Es handelt sich um eine einseitige, freistehende Reklamestelle. Grösse, Standort und Ausrichtung des Werbemittelträgers bleiben mit dem Bauvorhaben unverändert. Die Parzelle Muri bei Bern Gbbl. Nr. D. _____ liegt in der Zone mit besonderer baurechtlicher Ordnung (ZÜO) Eichholz.

2. Das kantonale Tiefbauamt, Oberingenieurkreis II (OIK II), hielt in seinem Amtsbericht vom 31. Juli 2018 zunächst fest, das Vorhaben sei aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht bewilligungsfähig. Nach der Stellungnahme der Beschwerdeführerin nahm der OIK II eine Neubeurteilung vor und stimmte dem Bauvorhaben mit Amtsbericht vom 28. März 2019 unter Auflagen zu.

3. Mit Bauentscheid vom 11. April 2019 erteilte die Gemeinde der Beschwerdeführerin die Baubewilligung mit folgenden Auflagen:

«3.2.1 Die Auflagen und Bedingungen folgender Amts- und Fachberichte bilden integrierenden Bestandteil dieses Bauentscheides und sind zwingend einzuhalten:

- Amtsbericht Strassenbaupolizei OIK II vom 28. März 2019.

- Die Oberfläche der Reklameelemente darf nicht reflektierend wirken, weder bei Sonneneinstrahlung tags noch bei Scheinwerferlicht nachts.
- Die Reklamebeleuchtung darf für die Verkehrsteilnehmenden nicht störend wirken.
- Es dürfen keine Filmsequenzen, Animationen, bewegte Bilder oder ähnliches gezeigt werden, weil dadurch der Verkehr abgelenkt werden könnte.
- Die zeitlichen Intervalle dürfen eine Minute nicht unterschreiten (Standzeit).
- Die vorgelegten Einschaltzeiten sind strikte einzuhalten.
- Der Abschluss der Arbeiten ist dem Strasseninspektorat mitzuteilen.

3.2.2 Weitere Auflagen der Gemeinde-Baupolizeibehörde Muri bei Bern:

- Der Wechsel der Werbesujets hat nachts zu erfolgen.
- Die Beleuchtung des Werbeelements muss zwischen 22:00 und 06:00 Uhr ausgeschaltet werden.»

4. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 13. Mai 2019 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Bauentscheids vom 11. April 2019 und Erteilung der Baubewilligung. Eventualiter seien folgende Auflagen des Entscheids wie folgt anzupassen bzw. aufzuheben:

«Ziffer 3.2.1, vierter Punkt: Die zeitlichen Intervalle dürfen 10 Sekunden nicht unterschreiten.

Ziffer 3.2.2, erster Punkt: aufheben.»

Eventualiter sei das Baugesuch zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten sowie eine Stellungnahme des OIK II ein. Der OIK II äusserte sich mit Stellungnahme vom 4. Juni 2019. Die Gemeinde beantragt in ihrer Stellungnahme vom 12. Juni 2019, die Beschwerde sei teilweise gutzuheissen (Aufhebung der Auflage von Ziff. 3.2.2, erster Punkt) und im Übrigen abzuweisen.

6. Mit Verfügung vom 16. August 2019 teilte das Rechtsamt den Beteiligten mit, dass das Baugesuch nicht publiziert worden sei. Das Rechtsamt beabsichtige deshalb, die angefochtene Baubewilligung wegen dieses Verfahrensfehlers von Amtes wegen aufzuheben. Zudem scheine das Bauvorhaben nicht auf die Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 und 4 des kommunalen Reklamereglements geprüft worden zu sein. Mit Stellungnahme vom 26. August 2019 bedauerte die Gemeinde, dass die BVE in diesem Fall nicht über die Verkehrssicherheit der zeitlichen Intervalle der Sujetwechsel entscheiden werde. Ein zeitnahe Entscheid darüber könnte Rechtssicherheit schaffen, da sich die gleiche Frage auch in einem anderen Baubewilligungsverfahren stelle. Die Beschwerdeführerin erklärte mit Schreiben vom 9. September 2019, aus ihrer Sicht sei eine Publikation des Baugesuchs nicht notwendig. Die Aufhebung der Baubewilligung mangels Publikation führe zu zusätzlichem prozessualen Aufwand.

7. Mit Verfügung vom 10. September 2019 beauftragte das Rechtsamt die Gemeinde, das Bauvorhaben zu publizieren. Zudem teilte es seine Absicht mit, das Verfahren nach erfolgter Publikation fortzusetzen, sofern keine Einsprachen erhoben werden.

8. Die Gemeinde teilte mit Überweisungsschreiben vom 22. Oktober 2019 mit, sie habe das Bauvorhaben im amtlichen Anzeiger publiziert und die Baugesuchsakten öffentlich aufgelegt. Gegen das Bauvorhaben sei fristgerecht eine Einsprache eingegangen. Die Beurteilung der Einsprachelegitimation sei Sache der BVE. Da dem Anliegen der Einsprecherin durch die Auflagen im Bauentscheid bereits Rechnung getragen werde, sei die Einsprache abzuweisen. Die Kosten der Publikation seien der Beschwerdeführerin aufzuerlegen.

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)

9. Mit Verfügung vom 25. Oktober 2019 wies das Rechtsamt darauf hin, dass die Einsprache nicht im laufenden Rechtsmittelverfahren behandelt werden könne. Das Rechtsamt beabsichtige daher, die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an die Gemeinde zurückzuweisen. Mit Überweisungsschreiben vom 14. November 2019 teilte die Gemeinde mit, dass die Einsprecherin ihre Einsprache am 12. November 2019 zurückgezogen habe. Am 15. November 2019 reichte die Gemeinde eine ergänzende Stellungnahme ein.

10. Auf die Rechtsschriften und die Stellungnahme des OIK II wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Eintretensvoraussetzungen

a) Bauentscheide können nach Art. 40 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVE angefochten werden. Die BVE ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführerin ist als Baugesuchstellerin zur Beschwerde befugt (Art. 40 Abs. 2 BauG²).

b) Entgegen dem Wortlaut ihres ersten Rechtsbegehrens beantragt die Beschwerdeführerin in der Sache nicht die Aufhebung der Baubewilligung, sondern lediglich die Änderung bzw. Aufhebung von zwei Auflagen. Die Beschwerdeführerin ist durch die beanstandeten Auflagen des Bauentscheids beschwert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

² Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

2. Rechtliches Gehör

a) Die Beschwerdeführerin bringt vor, im Bauentscheid seien die Auflagen betreffend der Standzeit von einer Minute und dem Sujetwechsel nachts nicht begründet worden. Damit werde ihr rechtliches Gehör verletzt.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV³ beinhaltet unter anderem das Recht auf einen begründeten Entscheid, damit die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können (vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG⁴). Eine Verfügung kann dann ohne Begründung eröffnet werden, wenn dem unbestrittenen Begehren voll entsprochen wird (Art. 52 Abs. 2 Bst. a VRPG). Ansonsten müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Begründung eines Entscheids kann aus einem Verweis auf ein anderes Dokument (z.B. Amts- oder Fachbericht) bestehen, sofern dieser eine Begründung enthält.⁵

c) Im Bauentscheid verfügte die Gemeinde als Auflage (Ziff. 3.2.1, vierter Punkt), dass die zeitlichen Intervalle der Reklamen eine Minute nicht unterschreiten dürfen (Standzeit). Ausserdem verfügte die Gemeinde als Auflage, dass der Wechsel der Werbesujets nachts erfolgen muss (Auflage Ziff. 3.2.2, erster Punkt). Auflagen sind Pflichten, die mit einer Baubewilligung verbunden sind (Art. 29 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 3 BauG).⁶ Die Beschwerdeführerin hatte im Baugesuch den Intervallwechsel nicht definiert. Sie erhielt somit keine unbelastete Baubewilligung. Die Gemeinde hätte die Auflagen somit im Entscheid begründen sollen; dies ist nicht geschehen. In Ziff. 3.2.1 des Entscheids wird der Amtsbericht des OIK II vom 28. März 2019 als verbindlich erklärt. Soweit ersichtlich erhielt die Beschwerdeführerin jedoch im Baubewilligungsverfahren keine Kenntnis dieses Amtsberichts und hatte daher auch keine Gelegenheit, sich vorgängig zu den Auflagen zu äussern. Der Amtsbericht des OIK II vom 28. März 2019 wurde der Beschwerdeführerin erst zusammen mit dem Bauentscheid eröffnet, der bereits einige Tage später, am 8. April

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

⁴ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁵ BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 5 ff.

⁶ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 29 N. 1

2019 erging.⁷ Ausserdem hatte die Beschwerdeführerin keine Gelegenheit erhalten, sich vorgängig zu den weiteren Auflagen der Gemeinde zu äussern. Das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin wurde somit in Bezug auf das Recht zur Stellungnahme (Art. 21 VRPG) und die Begründungspflicht verletzt.

d) Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist ein formeller Anspruch, dessen Verletzung grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt. Die Gehörsverletzung kann aber geheilt werden, wenn die Rechtsmittelinstanz dieselbe Kognition hat wie die Vorinstanz und der Beschwerdeführerin aus der Heilung kein Nachteil erwächst.⁸

Da die Verkehrssicherheit im Baubewilligungsverfahren Hauptthema war und die Beschwerdeführerin zusammen mit dem Bauentscheid Kenntnis des Amtsberichts des OIK II erhielt, war sie in der Lage, die Auflage zur Standzeit sachgerecht anzufechten. Im Beschwerdeverfahren nahm der OIK II ausführlich Stellung zur Verkehrssicherheit und zur erforderlichen Standzeit der einzelnen Reklamen. Die Gemeinde erklärte, nur wenn die Standzeit mindestens eine Minute betrage, handle es sich um Standbilder und Art. 4 Abs. 3 des Reklamereglements⁹ sei eingehalten. Bei der Auflage gemäss Ziffer 3.2.2 (Sujetwechsel nachts) handle es sich um ein Missverständnis; diese Auflage sei zu streichen. Der BVE kommt als Beschwerdeinstanz die volle Überprüfungsbefugnis zu (vgl. Art. 40 Abs. 3 VRPG). Die Gehörsverletzung wiegt nicht allzu schwer und konnte im Beschwerdeverfahren vor der BVE geheilt werden. Der Beschwerdeführerin ist dadurch kein Nachteil erwachsen. Die Gehörsverletzung ist jedoch bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen.¹⁰

3. Publikation

Die Beschwerdeführerin macht geltend, es sei Sache der Gemeinde zu entscheiden, ob auf die Publikation des Vorhabens verzichtet werde. Vorliegend ist unbestritten, dass der Ersatz einer unbeleuchteten, statischen Plakatstelle durch einen beleuchteten Scroller-

⁷ Vgl. Vorakten, pag. 29 ff.

⁸ BVR 2012 S. 28 E. 2.3.5; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 21 N. 16

⁹ Reklamereglement mit Plakatierungsplan der Gemeinde Muri bei Bern, genehmigt durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern am 5. Januar 2017 (RR)

¹⁰ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 108 N. 9

Werbemittelträger baubewilligungspflichtig ist, weil damit Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit, das Ortsbild und Lichtimmissionen verbunden sind (vgl. Art. 1a BauG). Die Beschwerdeführerin hat dementsprechend ein Baugesuch eingereicht. Ist ein Bauvorhaben baubewilligungspflichtig, so muss das Baugesuch nach den Art. 26 und 27 BewD¹¹ veröffentlicht oder den Anstössern sowie weiteren Personen, die davon betroffen sein könnten, mitgeteilt werden (Art. 35 Abs. 1 BauG). Ein Verzicht ist nicht möglich. Die unterbliebene Publikation des Vorhabens wurde durch die Gemeinde während des Beschwerdeverfahrens nachgeholt. Der Verfahrensfehler wurde damit behoben.

4. Verkehrssicherheit

a) Der geplante F12 Scroller (Querformat) befindet sich auf der linken Strassenseite in Fahrtrichtung Bern. Wie der bestehende Werbemittelträger ist er freistehend und quer zur C._____strasse ausgerichtet. Gemäss Baugesuch soll er mit maximal zwei Sujets bestückt sein. Nach der unangefochtenen Auflage der Gemeinde (Ziffer 3.2.2, zweiter Punkt) darf er von 06:00 bis 22:00 Uhr beleuchtet werden. Umstritten ist die Auflage, dass die zeitlichen Intervalle der Werbesujets eine Minute nicht unterschreiten dürfen (Standzeit).

b) Die Beschwerdeführerin beantragt eine Standzeit von 10 Sekunden. Sie macht geltend, die Ablenkung der Verkehrsteilnehmenden durch den Scroller werde zu hoch eingeschätzt. Es sei nicht nachvollziehbar, inwiefern die Auflage die Ablenkung reduziere. Bereits heute befinde sich an dieser Stelle ein Werbemittelträger, der nun durch einen moderneren ersetzt werden solle. Die Darstellungsart sei bei beiden Werbemittelträgern dieselbe. Es handle sich um ein Standbild bzw. eine statische Anzeige, die beim Scroller über ein analoges Rollensystem zeitgesteuert zwischen zwei Plakaten wechsele. Die weichen Bildwechsel seien keine verkehrsrelevante Ablenkung. Die C._____strasse sei grosszügig ausgestaltet und weise keine komplexe Verkehrssituation auf. Die Sicht auf den Werbemittelträger werde durch einen grossen Strauch verdeckt, so dass die Wahrnehmungsdistanz nur 40 m betrage. Entlang dieser Strecke befänden sich zudem Parkplätze. Die parkierten Fahrzeuge würden die Plakatstelle zusätzlich abdecken. Bei einer Durchfahrtsgeschwindigkeit von 50 km/h sei die Strecke in weniger als 3 Sekunden

¹¹ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

passiert. Die Verkehrssicherheit sei bei einer Standzeit von 10 Sekunden nicht gefährdet. Eine Intervallzeit von mehr als 10-15 Sekunden sei unverhältnismässig streng und nicht mit überwiegenden öffentlichen Interessen gerechtfertigt.

Die Gemeinde erklärt, bei einer Unterschreitung des Zeitintervalls von mindestens einer Minute würden die Verkehrsteilnehmenden mehrmals mit einem Sujetwechsel konfrontiert. Ihren Tests zufolge wäre ein Fahrradfahrer bei einem Intervall von 10 Sekunden 3 bis 4 Sujetwechseln ausgesetzt. Dies könne die Verkehrssicherheit beeinträchtigen. Die Verkehrssicherheit sei höher zu gewichten als die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdeführerin.

c) Mit der Baubewilligung können Auflagen verbunden werden (vgl. Art. 38 Abs. 3 BauG). Die Auflagen müssen in einem engen sachlichen Zusammenhang zur erteilten Bau- oder Ausnahmbewilligung stehen und verhältnismässig sein. Eine Auflage ist verhältnismässig, wenn sie zum Erreichen des angestrebten Ziels erforderlich, geeignet und für die Bauherrschaft zumutbar ist.¹² Ein Gesuch für ein Bauvorhaben, das den gesetzlichen Anforderungen entspricht, ist grundsätzlich unbefristet, bedingungslos und unbelastet zu bewilligen. Wenn ein Bauvorhaben den gesetzlichen Anforderungen klar nicht entspricht, kann der Mangel nicht mit Auflagen geheilt werden. Auflagen zu einer Baubewilligung kommen daher nur bei Bauvorhaben in Betracht, die je nach ihrer Gestaltung oder Einrichtung oder je nach Art der Nutzung oder Betriebsführung gesetzeskonform oder gesetzwidrig sein können.¹³

d) Alle Werbeformen, die im Wahrnehmungsbereich der Fahrzeugführenden liegen, während diese ihre Aufmerksamkeit dem Verkehr zuwenden, gelten als Strassenreklamen (Art. 95 Abs. 1 SSV¹⁴). Gemäss Art. 6 Abs. 1 SVG¹⁵ 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. Art. 95 - 100 SSV konkretisieren diese Vorschrift. 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

¹² Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 29 N. 2

¹³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 38-39 N. 15a

¹⁴ Signalisationsverordnung des Bundesrates vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

¹⁵ Strassenverkehrsgesetz des Bundes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

Aufzählung in Art. 96 SSV ist 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. Bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 1 SVG und Art. 96 SSV misst die Rechtsprechung 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.¹⁶ 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.¹⁷

e) Der OIK II beurteilte das Vorhaben in seinem ersten Amtsbericht als verkehrsgefährdend. Er hielt fest, "Ablenkung bildet sicherheitsmässig eine der grössten Gefahren, die durch Reklamen ausgelöst werden können. Sinn und Zweck einer Reklame ist es ja, die Aufmerksamkeit einer möglichst grossen Anzahl von Personen in einem möglichst hohen Masse auf sich zu ziehen. Dies bedeutet, dass diese Personen vom eigentlichen Verkehrsgeschehen abgelenkt werden. Insbesondere Kreisel, Pfortner und Fussgängerstreifen aber auch Zu- und Ausfahrten erfordern jedoch grösste Konzentration auf das Verkehrsgeschehen. Die [vorliegende] Reklame steht unmittelbar vor oder neben Strassenanschlüssen, Fussgängerstreifen, Haltestelle und diversen Verkehrssignalen bzw. Strassenschildern. Sie befindet sich zudem an einer stark befahrenen und begangenen Strasse mit vielfältigen Verkehrsbeziehungen."¹⁸ Bei der Neubeurteilung erklärte er das Vorhaben mit der Auflage zur Standzeit (und weiteren Auflagen) als bewilligungsfähig.¹⁹

In seiner Stellungnahme zur Beschwerde führte der OIK II aus, der gewählte Standort weise mittlere bis hohe Sicherheitsanforderungen auf. Er befinde sich in Fahrtrichtung Bern kurz vor einem unregelmässigen Fussgängerstreifen, am Ende eines Radstreifens und einer linksseitigen Längsparkierung. Er stehe zudem direkt neben und gegenüber einer Bushaltestelle und auch gegenüber einer kleinen Strasseneinmündung. Die

¹⁶ 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: ZBl 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

¹⁷ BSIG Nr. 7/725.1/8.1 "Reklamen" vom 20. Juli 2018, S. 7; BGer 2A.249/2000 vom 14.2.2001 E. 3a und 3c

¹⁸ Amtsbericht des OIK II vom 31. Juli 2018, Vorakten pag. 12

¹⁹ Amtsbericht des OIK II vom 28. März 2019, Vorakten pag. 30

Fahrzeugdichte sei hoch, der Strassenquerschnitt recht breit. Sämtliche Verkehrsteilnehmende müssten sich auf das Verkehrsgeschehen konzentrieren und brauchten die volle Aufmerksamkeit. Zudem habe er anlässlich des Augenscheins vom 4. Juni 2019 festgestellt, dass während der Morgenspitzenstunde bei Fussgängerquerungen und während der Bushaltezeiten ein kleiner Rückstau entstehe und es teilweise zu brüskem Stopps der Fahrzeuge komme. Einige Fahrzeuglenker seien etwas unkonzentriert gewesen. Dies habe allerdings nicht mit der heute vorhandenen Werbung zu tun. Der betroffene Standort liege nicht im unmittelbaren Nahbereich des Fussgängerstreifens, sondern im Stauraum davor. Dort könne eine statische und beleuchtete Werbung akzeptiert werden. Als statisch erachte er einen Bildwechsel von maximal einem Wechsel pro Minute. Ein Intervall von 10-15 Sekunden für den Sujetwechsel werde aufgrund der Anfahrtszeit von fast jedem Verkehrsteilnehmer als bewegliches Bild wahrgenommen. Die Ablenkung werde an der betroffenen Stelle als deutlich zu stark erachtet. Mit einem Wechsel im Minutentakt betreffe es nur jeden vierten bis sechsten Fahrzeuglenker. Als Fazit und Empfehlung hielt der OIK II fest, die Verkehrssicherheit werde durch den geplanten Werbeträger in mehrerer Hinsicht gefährdet. In diesem anspruchsvollen, stark belasteten Strassenabschnitt mit einer Fussgängerquerung, einer Bushaltestelle, einem untergeordneten Strassenanschluss und mehreren Parkplätzen stelle eine beleuchtete, im Minutentakt wechselnde Werbefläche einen Kompromiss dar. Die Aufmerksamkeit sei dem Verkehrsgeschehen zu widmen und dürfe nicht derart für Werbezwecke beansprucht werden. Auf eine Verdichtung des Sujetwechselintervalls sei zu verzichten.

f) Die geplante Reklamestelle richtet sich an Verkehrsteilnehmende, es handelt sich um eine Strassenreklame. Bei einem Scroller wechseln mehrere Plakate. Das Werbebild als solches ist zwar unbewegt; mit dem Bildwechsel geht jedoch eine deutlich wahrnehmbare Bewegung einher, welche die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmenden ablenken kann, zumal sich der Mensch dem Reiz von bewegten Elementen schlecht entziehen kann.²⁰ Das im Auftrag der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI) durchgeführte Forschungsprojekt ergab, dass sowohl statische als auch dynamische Werbung Automobilisten ablenkt, was sich durch Abweichen von der idealen Fahrlinie äusserte. Dabei war die Spurabweichung bei dynamischer Werbung signifikant höher als bei statischen Plakaten und bei statischer Werbung höher als in Situationen ohne Werbung. Dynamische Werbung führte zu mehr und längeren Fixationen

²⁰ Reklame im Strassenraum, Forschungsprojekt SVI 2010/001, Hrsg. Bundesamt für Strassen, Februar 2016, S. 20

(gezieltes Betrachten von Objekten im Aussenraum) als statische Werbung, wobei die Dauer der Fixation auch von der Verkehrssituation abhing.²¹ Nach den Empfehlungen der SVI sind bei hohen Sicherheitsanforderungen weder statische noch dynamische Werbemittel zulässig, die von der Fahrbahn aus sichtbar sind. Hohe Sicherheitsanforderungen gelten im Nahbereich von Querungen und Verflechtungsstellen mit dem Fuss- und Veloverkehr. Mittlere Sicherheitsanforderungen gelten, wenn der motorisierte Individualverkehr und der Veloverkehr im Längsverkehr auf derselben Fahrbahn oder nur durch Markierung getrennt geführt werden. In solchen Verkehrssituationen können dynamische Werbemittel mit einer minimalen Standzeit 25 Sekunden zugelassen werden, sofern die Verkehrsanlage von der Breite und Geometrie her genügend Spielraum lässt, das heisst, wenn keine knappen Begegnungsfälle oder grössere fahrdynamische Abweichungen zu erwarten sind. Kürzere Standzeiten als 25 Sekunden werden nicht zugelassen.²²

g) Die C._____strasse verläuft auf dem betroffenen Abschnitt gerade. Die zulässige Fahrgeschwindigkeit beträgt 50 km/h. In Fahrtrichtung Bern befindet sich der Werbemittelträger etwa 145 m nach dem Verkehrskreisel (Verkehrsknoten bei der Autobahnauffahrt) und liegt auf der linken Strassenseite. Das Verkehrsaufkommen ist auf der C._____strasse unbestritten hoch. Die Werbestelle befindet sich etwa 20 m vor einem ungeregelten Fussgängerstreifen.²³ Kurz nach dem Fussgängerstreifen (in Fahrtrichtung Bern) liegt eine Bushaltestelle. In der Gegenrichtung befindet sich die Bushaltestelle nahe beim Werbemittelträger. Zwischen dem Verkehrskreisel und dem Fussgängerstreifen (in Richtung Bern) weist die C._____strasse eine leichte Steigung auf, so dass die Verhältnisse beim Fussgängerstreifen und der Bushaltestelle von unten her nicht vollständig überblickbar sind. Etwa auf der Höhe des Werbemittelträgers mündet zudem von rechts eine nicht vortrittsberechtigte Seitenstrasse auf die C._____strasse ein. Hinzu kommt, dass die Fahrradstreifen kurz vor dem Standort des Werbemittelträgers beidseitig aufgehoben werden und sich die Fahrbahn verengt. Die Strecke zwischen dem Verkehrskreisel und der Bushaltestelle ist verkehrstechnisch komplex und erfordert von den Verkehrsteilnehmenden die volle Aufmerksamkeit.

²¹ Reklame im Strassenraum, a.a.O., S. 61, 64, 51; SVI Merkblatt 2016/01 Reklame im Strassenraum, S. 1, 3

²² SVI Forschungsbericht, a.a.O., S. 65 f.; SVI-Merkblatt 2016/01 "Reklame im Strassenraum"

²³ Gemessen auf der Karte des Geoportals des Kantons Bern

Die Beurteilung des OIK II, dass bei diesen Gegebenheiten mittlere bis hohe Sicherheitsanforderungen vorliegen, überzeugt. Die Spannweite liegt vorliegend somit zwischen einer minimalen Standzeit von 25 Sekunden (bei mittleren Sicherheitsanforderungen) und einem Verbot von Werbung (bei hohen Sicherheitsanforderungen). Die von der Beschwerdeführerin beantragte Standzeit von 10 Sekunden fällt angesichts der vorliegend geltenden mittleren bis hohen Sicherheitsanforderungen ausser Betracht.

h) Der geplante Werbemittelträger ist quer zur Verkehrsachse ausgerichtet und fällt damit den Fahrzeugführenden stärker auf, als eine parallel zur Fahrbahn aufgestellte Plakatstelle.²⁴ Das Strassenbild zeichnet sich insgesamt durch eine ruhige Erscheinung mit vielen Grünräumen aus, so dass eine Reklamestelle besser wahrgenommen wird als in einer heterogenen Umgebung. Im Vergleich zu dem bis anhin unbeleuchteten Werbemittelträger ist der Scroller sowohl tagsüber als auch in der Nacht beleuchtet und wird insbesondere bei schlechten Witterungs- oder Lichtverhältnissen auffallen. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Wahrnehmungsdistanz der Reklamestelle betrage vorliegend nur 40 m und sei durch einen Strauch sowie parkierte Autos zusätzlich beeinträchtigt. Diese Distanz entspricht jedoch der Wirkungsdistanz, welche die Werbewirtschaft voraussetzt.²⁵ Ein Strauch kann zudem jederzeit zurückgeschnitten oder entfernt werden. Die parkierten Autos sind kein festes Hindernis und werden zudem durch den Werbemittelträger überragt.

i) Wie viele Verkehrsteilnehmende einen Werbemittelträger als dynamisch wahrnehmen, hängt vom gefahrenen Tempo und der Wechselfrequenz ab. Wenn die Wahrnehmungsdistanz 40 m beträgt, mit einer Geschwindigkeit von 50 km/h gefahren wird und der Bildwechsel alle 25 Sekunden erfolgt, nehmen rund 12% der Verkehrsteilnehmenden eine Werbung als bewegt wahr.²⁶ Vorliegend ist davon auszugehen, dass auf der Strecke zwischen dem Kreisel und der Bushaltestelle üblicherweise nicht mit Tempo 50 km/h gefahren wird, zumal die Verkehrsteilnehmenden in der Regel beim Kreisel abbremsten und erst danach beschleunigen. Der Bildwechsel würde von mehr als 12 % der Verkehrsteilnehmenden wahrgenommen. Wird die Werbung als dynamisch wahrgenommen, besteht in der vorliegenden, anspruchsvollen

²⁴ Vgl. BSIG-Information Reklamen, Anhang 3, BSIG-Nr. 7/725.1/8.1

²⁵ SVI Forschungsbericht, a.a.O., S. 64

²⁶ SVI Merkblatt 2016/01 "Reklame im Strassenraum", S. 2; SVI Forschungsbericht, a.a.O., S. 64

Verkehrssituation eine grosse Ablenkungsgefahr. Die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmenden würde auf die Reklame auf der linken Strassenseite gelenkt statt auf das Verkehrsgeschehen vor dem Fahrzeug. Je mehr Verkehrsteilnehmende den Bildwechsel wahrnehmen, desto mehr wird die Verkehrssicherheit beeinträchtigt. Dass die Bildwechsel "weich" erfolgen, vermag daran nichts zu ändern. Bereits eine potentielle Beeinträchtigung oder eine entfernte, nicht einmal in der Regel eintretende mittelbare Gefährdung reicht nach der Rechtsprechung aus, um die Verkehrssicherheit beeinträchtigen zu können. Es besteht somit kein Anlass, von der überzeugenden Beurteilung des OIK II abzuweichen, dass maximal ein Bildwechsel pro Minute zugelassen werden kann. Die Auflage, dass das Intervall der Reklamen eine Minute nicht unterschreiten darf, erweist sich als erforderlich und geeignet, damit die Verkehrssicherheit nicht beeinträchtigt wird. Das Interesse der Beschwerdeführerin an kürzeren Standzeiten vermag das gewichtige öffentliche Interesse an der Verkehrssicherheit nicht zu überwiegen.²⁷ Die Auflage ist für die Beschwerdeführerin zumutbar und verhältnismässig.

5. Zulässigkeit des Vorhabens nach Reklamereglement

a) Die Gemeinden sind gemäss Art. 100 SSV befugt, für Strassenreklamen Ästhetikvorschriften zum Schutz des Landschafts- und Ortsbildes zu erlassen. Sie können Reklamen nur mit Einschränkungen zulassen oder gewisse Reklametypen welche Emissionen wie Licht oder Lärm verursachen oder Bewegungen beinhalten (Prismenwender, etc.) verbieten.²⁸

Die Gemeinde Muri bei Bern hat ein Reklamereglement mit Plakatierungsplan erlassen. Auf dem Plakatierungsplan ist die C._____strasse als Strassenzug für Fremdreklamen eingezeichnet. Das Reklamereglement bezweckt eine qualitativ gute Integration von Reklame ins Quartier-, Strassen- und Landschaftsbild (Art. 1 Abs. 2 RR). Gemäss Art. 4 Abs. 3 RR sind Reklamen mit bewegten oder wechselnden Bild- oder Textinhalten wie Filmprojektionen, Laufschriften, Prismenwender, Wechselautomaten und dergleichen grundsätzlich nicht zulässig. Ausnahmen sind möglich, wenn aufgrund des Standortes oder eines entsprechenden Betriebsregimes negative Auswirkungen auf die Umgebung ausgeschlossen werden können (Art. 4 Abs. 3 RR zweiter Satz). Der Gemeinde steht

²⁷ BGer 1C_4/2014 vom 2.5.2014 E. 5.2

²⁸ BSIG Nr. 7/725.1/8.1 "Reklamen" vom 20. Juli 2018 S. 10

aufgrund ihrer Gemeindeautonomie bei der Auslegung dieser Vorschrift ein gewisser Beurteilungsspielraum zu (vgl. Art. 65 BauG). Legt die Gemeinde die Norm rechtlich vertretbar aus, so darf sie von der Rechtsmittelinstanz nicht anders ausgelegt werden.²⁹

b) Die Gemeinde erklärt, es bedürfe eines längeren Intervalls, damit es sich um reglements-konforme Standbilder handle. Mit der Standzeit der Bilder von mindestens einer Minute werde dem Anliegen der Gemeinde Rechnung getragen. Die Gemeinde strebe eine gute Integration der Reklame in das Quartier-, Strassen- und Landschaftsbild an (Art. 1 Abs. 2 RR). In Gebieten mit überwiegender Wohnnutzung sei auf die Bewohnerinnen und Bewohner Rücksicht zu nehmen (Art. 5 Abs. 2 RR).

c) Nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 3 RR ist ein Werbeträger mit Scroller-Funktion nicht zulässig bzw. bedürfte einer Ausnahmegewilligung. Die Gemeinde legt ihre Bestimmung dahingehend aus, dass es sich nicht um eine unzulässige, bewegte Werbung handelt, wenn die Standzeit des einzelnen Plakats mindestens eine Minute beträgt. Diese Auslegung ist rechtlich vertretbar. Eine Standzeit von einer Minute ist somit Voraussetzung dafür, dass das Bauvorhaben dem Reglement entspricht. Das Quartier entlang der C._____strasse ist durch Wohngebäude geprägt und macht trotz der Nähe zur Autobahnausfahrt einen gepflegten, ruhigen Eindruck. Eine lange Standzeit ist somit auch für die Integration der Reklame in das Ortsbild erforderlich. Ohne die verfügte Auflage wäre der geplante Scroller nicht bewilligungsfähig.

6. Rechtsgleichheit

a) Die Beschwerdeführerin zählt einige Standorte an Kantons- und Gemeindestrassen in der Stadt Bern und Umgebung auf, an denen gleichartige Werbemittelträger ohne Auflage zur Standzeit bewilligt worden seien.³⁰ In der Stadt Bern seien 8-10 Sekunden Standzeit üblich, die durchschnittliche Standzeit bei Scrollern in Schweizer Städten betrage 10-15 Sekunden. Es bedürfe einer einheitlichen Praxis.

²⁹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 5

³⁰ Beschwerde Ziff. 16

- b) Das Gebot rechtsgleicher Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV³¹) ist verletzt, wenn die gleiche Behörde zwei gleiche tatsächliche Situationen ohne sachlichen Grund unterschiedlich beurteilt.³² Auch besteht nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich kein Anspruch darauf, ebenfalls abweichend vom Gesetz behandelt zu werden, wenn dieses in anderen Fällen nicht oder nicht richtig angewendet worden ist.³³
- c) Wie in Erwägung 4 dargelegt, wird die Verkehrssicherheit eines Werbemittelträgers im Einzelfall anhand der konkreten Gegebenheiten beurteilt. Selbst wenn die kurzen Standzeiten der Scrollerwerbung andernorts (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.³⁴ Die Rechtsgleichheit kann zudem nicht angerufen werden, wenn verschiedene Gemeinden Spielräume bei der Anwendung von Bundesrecht unterschiedlich nutzen und im Rahmen ihrer Rechtsetzungszuständigkeiten gleiche Sachverhalte unterschiedlich regeln.³⁵ Im vorliegenden Fall hat die Gemeinde im Reklamereglement einschränkende Bestimmungen für dynamische Werbung erlassen. Es liegt keine rechtsungleiche Behandlung vor.

7. Auflage betreffend Wechsel der Werbesujets nachts

Die Beschwerdeführerin bringt vor, es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die für den Sujetwechsel notwendigen Arbeiten nachts erfolgen müssten. Die Gemeinde erklärt, es handle sich um ein Missverständnis. Sie beantrage deshalb die ersatzlose Aufhebung der Auflage in Ziffer 3.2.2, Punkt 1.

Die Aufhebung der Auflage betreffend Wechsel der Werbesujets nachts ist demzufolge nicht umstritten. Die Auflage gemäss Ziffer. 3.2.2, Punkt 1 des Bauentscheides vom 11. April 2019 ist daher aufzuheben.

³¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

³² Statt vieler BGE 136 I 345 E. 5 mit Hinweisen; VGE 2016/242 vom 8.6.2017 E. 5.3; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2014, § 23 N. 11 f.

³³ Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 2. Auflage Bern 2018, S. 426

³⁴ BGE 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)

³⁵ Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018, S. 426 S. 426 und 394 f.

8. Kosten

a) Die Verfahrenskosten im Beschwerdeverfahren bestehen aus einer Pauschalgebühr von Fr. 200.– bis Fr. 4'000.– (Art. 103 Abs. 1 und 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GebV³⁶). Die Kosten des Beschwerdeverfahrens werden auf Fr. 1'600.– festgelegt.

b) Die Verfahrenskosten werden der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände rechtfertigten, keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 VRPG).

Die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Gemeinde ist bei den Kosten als besondere Verhältnisse zu berücksichtigen. Zudem gilt die Gemeinde insofern als unterliegend, als sie selber die Aufhebung der Auflage zum Sujetwechsel nachts beantragt. Dafür werden 1/4 der Verfahrenskosten, ausmachend Fr. 400.– ausgeschieden. Die Gemeinde ist nicht in eigenen Vermögensinteressen betroffen; ihre Verfahrenskosten trägt demnach der Kanton (vgl. Art. 108 Abs. 2 VRPG). Im Übrigen unterliegt die Beschwerdeführerin und hat die restlichen Verfahrenskosten von Fr. 1'200.– zu tragen.

c) Nach den gleichen Grundsätzen hat die Gemeinde der Beschwerdeführerin ¼ der Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Die Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin beläuft sich auf Fr. 2'206.15 (inkl. Auslagen und Entschädigung) und gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Gemeinde hat der Beschwerdeführerin somit einen Parteikostenersatz von Fr. 551.55 zu leisten.

d) Die Baugesuchstellerin hat die amtlichen Kosten des Baubewilligungsverfahrens zu tragen (Art. 52 Abs. 1 BewD). Hierzu gehören unter anderem die Publikationskosten. Gemäss Rechnung des Gemeindeverbands Anzeiger Region Bern vom 24. September 2019 belaufen sich die Kosten für die nachträgliche Publikation auf Fr. 952.60. Die Rechnung ist durch die Gemeinde zu begleichen. Die Beschwerdeführerin hat der Gemeinde den Betrag von Fr. 952.60 zu ersetzen. Das Inkasso erfolgt durch die Gemeinde.

³⁶ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Auflage gemäss Ziffer 3.2.2, Punkt 1 (Wechsel der Werbesujets nachts) des Bauentscheides der Gemeinde Muri bei Bern vom 11. April 2019 wird aufgehoben. Insofern wird die Beschwerde teilweise gutgeheissen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen und der Bauentscheid der Gemeinde Muri bei Bern vom 11. April 2019 bestätigt.
2. Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 1'200.– auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist. Die restlichen Verfahrenskosten trägt der Kanton Bern.
3. Die Gemeinde hat der Beschwerdeführerin Parteikosten im Betrag von Fr. 551.55 (inkl. MWSt) zu ersetzen.
4. Die Beschwerdeführerin hat der Gemeinde die Kosten der amtlichen Publikation im Betrag von Fr. 952.60 zu ersetzen. Das Inkasso erfolgt durch die Gemeinde.

IV. Eröffnung

- B._____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Muri bei Bern, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Obergeringenieurkreis II, Strasseninspektorat Bern-Mittelland, zur Kenntnis, A-Post

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 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.