



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3013 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 110/2020/111

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 7. April 2021

in der Beschwerdesache zwischen

C._____,
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt F._____

und

Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Port, Gemeindeverwaltung, Lohngasse 12,
2562 Port

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Port vom 5. Juni 2020
(Baugesuch-Nr. 745/26-19; Digitalscreen, H._____strasse 49)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 12. November 2019 bei der Gemeinde Port ein Baugesuch ein für den Umbau der bestehenden Plakatstelle am Tankstellenshop auf Parzelle Port Grundbuchblatt Nr. I._____. Die Parzelle liegt am Verkehrskreisel an der Gemeindegrenze zu Nidau und ist der Mischzone M4 zugeordnet. Vorgesehen war, den unbeleuchteten Werbeträger bei der westlichen Ecke der Nordfassade durch einen beleuchteten Werbebildschirm (Digitalscreen) 65 Zoll zu ersetzen. Die Gemeinde erachtete das Vorhaben insbesondere aus Gründen der Verkehrssicherheit nicht als bewilligungsfähig. Das Strasseninspektorat Seeland (Tiefbauamt des Kantons Bern, Oberingenieurkreis III, nachfolgend OIK III) hielt in seiner Stellungnahme fest, der Kreisel H._____strasse, J._____strasse, K._____strasse, L._____strasse sei ein Unfallschwerpunkt. Die Verkehrssicherheit dürfe nicht durch zusätzliche Ablenkung beeinträchtigt werden. Das Vorhaben sei am geplanten Standort von der Fahrbahn des Kreisels sehr gut einsehbar. Dem Digitalscreen an diesem Standort könne nicht zugestimmt werden. Als alternativer Standort wäre jedoch eine Montage auf der Ostseite der Nordfassade vorstellbar.¹

¹ Stellungnahme des Strasseninspektorats Seeland vom 13. Februar 2020, Vorakten pag. 16

2. Am 9. April 2020 reichte die Beschwerdeführerin eine Projektänderung ein (bei der Gemeinde eingegangen am 14. April 2020). Der neue Werbebildschirm soll an der Nordfassade weiter östlich, neben der weissen Türe erstellt werden und den dort bestehenden Werbeträger (F12 Soleil, wandmontiert, unbeleuchtet) ersetzen. Mit Entscheid vom 5. Juni 2020 erteilte die Gemeinde Port dem Vorhaben den Bauabschlag ohne Publikation.

3. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 8. Juli 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie beantragt die Aufhebung des Bauabschlags vom 5. Juni 2020. Dem Baugesuch vom 12. November 2019 und der Projektänderung vom 9. April 2020 sei die Baubewilligung zu erteilen. Eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Gemeinde zurückzuweisen.

4. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet², führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Die Gemeinde beantragt mit Beschwerdeantwort vom 29. Juli 2020, die Beschwerde sei abzuweisen und der angefochtene Entscheid sei zu bestätigen.

5. Das Rechtsamt holte eine Stellungnahme des OIK III ein. Mit Verfügung vom 30. Oktober 2020 gab das Rechtsamt den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit, sich dazu zu äussern. Gleichzeitig ersuchte das Rechtsamt die Gemeinde, das Bauvorhaben zu publizieren. Mit Schreiben vom 18. Dezember 2020 teilte die Gemeinde mit, dass innert der Auflage- und Einsprachefrist vom 12. November 2020 bis am 14. Dezember 2020 keine Einsprachen eingegangen seien. Das Rechtsamt gab den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit, sich zu folgenden Auflagen einer allfälligen Baubewilligung zu äussern:

- a. Es darf nur statische Werbung ohne wahrnehmbaren Wechsel der Reklame gezeigt werden. Der Sujetwechsel muss ausserhalb der Betriebszeit des Werbebildschirms erfolgen.
- b. Die Oberfläche des Bildschirms darf nicht blenden oder reflektierend wirken, weder tagsüber noch bei Scheinwerferlicht nachts. Der Bildschirm muss dimmbar sein.
- c. Der Werbebildschirm muss von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr ausgeschaltet werden.

Die Beschwerdeführerin beantragte mit Eingabe vom 3. Februar 2021, auf die Auflage gemäss Bst. a sei zu verzichten. Laut kantonalen Praxis gelte ein Bildwechsel mit einer Intervallzeit von 15 Sekunden als nicht verkehrsgefährdend. Mit den Auflagen von Bst. b und c sei sie einverstanden. Die Gemeinde teilte mit Stellungnahme vom 23. Februar 2021 mit, die vorgeschlagenen Auflagen änderten nichts daran, dass das Vorhaben nicht bewilligungsfähig sei. Die Auflagen wären zudem nicht mit vernünftigem Aufwand zu kontrollieren. Mit Eingabe vom 23. Februar (richtig: März) 2021 reichte die Gemeinde eine Replik zur Stellungnahme der Beschwerdeführerin ein.

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

² Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau- und Verkehrsdirektion (Organisationsverordnung BVD, OrV BVD; BSG 152.221.191)

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Bauentscheide können nach Art. 40 BauG³ innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Baubeschwerde bei der BVD angefochten werden. Die BVD ist somit für die Beurteilung der Beschwerde zuständig. Die Beschwerdeführerin ist als Baugesuchstellerin zur Beschwerde befugt (Art. 40 Abs. 2 BauG). Sie ist durch den vorinstanzlichen Bauabschlag beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Rechtliches Gehör

a) Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Begründungspflicht. Sie macht geltend, die Gemeinde sei im angefochtenen Bauabschlag nicht auf die Projektänderung eingegangen, obwohl mit dieser die Kritikpunkte des OIK III zur Verkehrssicherheit behoben worden seien. Weiter fehle eine Begründung, inwiefern der Digitalscreen zu Lichtimmissionen führe und das Ortsbild beeinträchtige. Die Gemeinde bringt dagegen vor, der Bauabschlag betreffe das Baugesuch vom 12. November 2019 mit der Projektänderung vom 14. April 2020. Im Baubewilligungsverfahren habe sie die Gründe für den Bauabschlag dargelegt und der Beschwerdeführerin dazu das rechtliche Gehör gewährt.

b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV⁴) verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der Betroffenen sorgfältig prüft und beim Entscheid berücksichtigt. Daraus ergibt sich die Pflicht der Behörde, ihre Verfügung zu begründen (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG⁵). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Die Behörde muss jedoch nicht auf jedes Argument der Parteien eingehen; es genügt, wenn sie sich mit den wesentlichen Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat.⁶

c) Die Gemeinde hielt im Sachverhalt des angefochtenen Entscheids in Ziffer 9 fest: «Die Projektänderung entspricht vermutlich den Vorgaben des Strasseninspektorats, jedoch hält die Gemeinde an ihrer negativen Beurteilung fest und stuft den Digitalscreen als nicht bewilligungsfähig ein.» In Ziffer 15 der Erwägungen zählte die Gemeinde die Gründe für den Bauabschlag einzeln auf. Daraus erhellt, dass sich die Begründung auch auf die Projektänderung bezog. Die Gemeinde begründete den Bauabschlag insbesondere damit, dass der Knotenpunkt (Kreisel) ein Unfallschwerpunkt sei. Der Kreisel erfordere daher von allen Verkehrsteilnehmenden die volle Aufmerksamkeit. Eine beleuchtete Reklame stelle grundsätzlich eine Ablenkungsgefahr dar. Mit einem Digitalscreen ergäben sich nahezu unbegrenzte Möglichkeiten von beweglichen und wechselnden Bildern und Spezialeffekten, welche die Verkehrsteilnehmenden zusätzlich stark ablenken würden, was das Unfallrisiko erhöhe. Trotz Sensortechnik führe der Werbebildschirm zu störenden Lichtimmissionen. Digitalisierte und beleuchtete Werbeformen fügten sich nicht in die ländliche Struktur und die ortsüblichen Gegebenheiten des Ortsbilds ein. Die Gemeinde hat damit die für sie wesentlichen Gründe für den Bauabschlag dargelegt. Die Beschwerdeführerin war ohne weiteres in der Lage, den Entscheid sachgerecht anzufechten. Das rechtliche Gehör wurde nicht verletzt.

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

⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

⁵ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

⁶ BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; Michel Daum, in Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 52 N. 7

3. Verkehrssicherheit

a) Die Tankstelle auf Parzelle Nr. I._____ liegt direkt am Verkehrskreisel, wo die Gemeinden Port, Nidau und Ipsach aneinandergrenzen. Die Parzelle grenzt westlich an die J._____strasse und nördlich an die H._____strasse. Der Kreisel und die J._____strasse sind Kantonsstrassen, die H._____strasse ist als wichtige Gemeindestrasse von Nidau qualifiziert.⁷ Die K._____strasse ab dem Kreisel Richtung Nidau hat ein hohes Verkehrsaufkommen mit einem DTV von 23 419, auf der J._____strasse besteht ein DTV von 5775 Fahrzeugen. Der Kreisel H._____strasse, J._____strasse, K._____strasse, L._____strasse ist ein Unfallschwerpunkt und soll saniert werden. Gemäss Angaben der Gemeinde hat der entsprechende Strassenplan im November und Dezember 2019 bereits öffentlich aufgelegt.⁸

b) Die Beschwerdeführerin rügt, der Digitalscreen sei vom Strassenraum kaum sichtbar. Er befinde sich im Innern der Tankstelle, richte sich nur an die Kundschaft und habe kein Ablenkungspotential. Die Verkehrssicherheit werde nicht gefährdet. Die Gemeinde macht geltend, dieser Standort sei hinsichtlich Verkehrssicherheit und Ortsbild bereits stark beeinträchtigt. Ein zusätzlicher beleuchteter Werbeträger würde bei diesem stark frequentierten und gefährlichen Verkehrsknotenbereich zu einer weiteren Verschlechterung führen. Der Verkehrskreisel sei ein Drehpunkt der Hauptverkehrsstrassen aus Bellmund, Ipsach, Nidau und Port, es gebe mehrere Fussgängerstreifen und Gehwegbereiche. Es handle sich um einen Unfallschwerpunkt. Die komplexe Verkehrssituation erfordere die volle Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmenden. Eine digitale, beleuchtete Werbestelle sei ein neuartiges Medium, das die Ablenkungsgefahr erhöhe. Auch bei Zu-/Wegfahrten zur Tankstelle und innerhalb des Tankstellenareals bestünde durch den Digitalscreen eine Ablenkungsgefahr.

c) Der geplante Werbebildschirm soll an der Nordfassade des Tankstellenshops, neben der weissen Türe östlich der Fenster erstellt werden. Er richtet sich nicht nur an die Kundschaft der Tankstelle, sondern auch an die Verkehrsteilnehmenden im Kreisel und auf den Strassen (siehe unten Erwägung 3 Bst. e).⁹ Das Bauvorhaben ist eine Strassenreklame im Sinne von Art. 95 Abs. 1 SSV¹⁰.

d) Gemäss Art. 6 Abs. 1 SVG¹¹ sind im Bereich der für Motofahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen Reklamen untersagt, welche die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten, namentlich durch Ablenkung der Strassenbenützer und -benützerinnen. Konkretisiert wird diese Vorschrift in den Art. 95 ff. SSV. 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. Solches ist unter anderem der Fall, wenn die Reklamen das Erkennen anderer Verkehrsteilnehmender erschweren, wie im näheren Bereich von Fussgängerstreifen, Verzweigungen oder Ausfahrten oder wenn sie sich auf die Wahrnehmbarkeit von Signalen oder Markierungen auswirken. Art. 96 Abs. 2 SSV nennt Konstellationen, bei welchen Strassenreklamen stets untersagt sind. Solche Konstellationen liegen hier nicht vor. In den 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.

⁷ Geoportal, Karte "Übergeordnetes Strassennetz"

⁸ Vgl. Stellungnahme des OIK III, Strasseninspektorat Seeland vom 13. Februar 2020, Vorakten pag. 16 f.; Beschwerdeantwort der Gemeinde

⁹ Beilage zur Stellungnahme des OIK III vom 19. Oktober 2020

¹⁰ Signalisationsverordnung des Bundesrats vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

¹¹ Strassenverkehrsgesetz des Bundes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

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.¹² 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.¹³

e) Im Beschwerdeverfahren führte der OIK III aus, am neu geplanten Standort auf der Ostseite der Nordfassade liege der Digitalscreen nicht mehr direkt an einer Verkehrsachse. Er befinde sich mindestens 20 m von den Verkehrsbereichen entfernt und werde stark durch Teile der Tankstelleninfrastruktur und von einigen Sträuchern abgedeckt. Mit der Verschiebung des Standorts des Digitalscreen gegen Osten habe sich die Wahrnehmbarkeit und Ablenkung der Verkehrsteilnehmenden sehr stark vermindert. Für Verkehrsteilnehmende, die auf der J. _____ - oder H. _____ strasse in Richtung Kreisel fahren würden und sich daher auf den Verkehr konzentrieren sollen, sei der Bildschirm nur wahrnehmbar, wenn sie den Kopf auf der Höhe der Tankstelle 90° nach rechts respektive links drehen würden. Sie müssten demnach schon im Voraus wissen, dass bei der Tankstelle eine spezielle Werbung vorhanden sei, was sicher in den wenigsten Fällen zutreffe. Die Ablenkung dieser Verkehrsteilnehmenden durch den Digitalscreen dürfte nur sehr minim sein. Am besten einsehbar wäre der Digitalscreen bei den Kreiselausfahrten in die J. _____ strasse und die H. _____ strasse. Eine Kreiselausfahrt erfordere jedoch nicht die gleich hohe Aufmerksamkeit wie eine Kreiseleinfahrt. Nach ihrer Einschätzung und derjenigen des Verkehrsberaters der Kantonspolizei werde die Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden auf dem umliegenden Strassenbereich durch den Digitalscreen nicht gefährdet. Auf dem Tankstellenareal selber herrsche ein reger Betrieb (Fahrzeuglenker beim Tanken, Zu- und Wegfahrten von den Tanksäulen, Fussgänger die in den Shop gehen oder zurückkommen etc.). All diese Bewegungen erforderten von den Verkehrsteilnehmenden und Shopbesuchern ein grosses Mass an Aufmerksamkeit. Dass mit dem Digitalscreen ein zusätzlicher Ablenkungsfaktor hinzukomme, dürfte nicht mehr stark ins Gewicht fallen. Sollte der Digitalscreen bewilligt werden, dürften aus Gründen der Verkehrssicherheit keine Spezialeffekte wie Animationen, Filme oder Wechselbilder abgespielt werden. Aus Sicht der Verkehrssicherheit sei jedoch das Betreiben eines Screens mit einem Standbild tagsüber vertretbar. In der Nacht sollte der Bildschirm abgeschaltet werden.

f) Die Beurteilung des OIK III überzeugt. Der OIK III überprüfte die Auswirkungen des Vorhabens auf die Verkehrssicherheit zwei Mal vor Ort. Dabei bezog er sich nicht nur auf die Kantonsstrassen, wie die Gemeinde vermutet, sondern beurteilte auch die Auswirkungen auf die H. _____ strasse. Für die Ortsbesichtigung im vorinstanzlichen Verfahren zog der OIK III ausserdem den Verkehrsberater der Kantonspolizei bei.

Die Beschwerdeführerin plante den Digitalscreen ursprünglich an der nordwestlichen Gebäudeecke nahe bei der J. _____ strasse. An diesem Standort wäre er vom Kreisel her prominent einsehbar gewesen. Der OIK III beurteilte das Vorhaben an diesem Standort denn auch als verkehrsgefährdend. Mit der Projektänderung wurde der Standort des Digitalscreen nach Osten, vom Kreisel weg verschoben. Der OIK III zeigte nachvollziehbar auf, dass der Werbebildschirm am jetzt geplanten Standort von der H. _____ strasse und der J. _____ strasse her schlecht wahrnehmbar ist. Er ist zwar weiterhin auch für

¹² BGer 1C_4/2014 vom 2. Mai 2014 E. 3; BGer 2A.112/2007 vom 30. Juli 2007 E. 3.3 mit Hinweisen; BGer 2A.431/2004 vom 16. Dezember 2004 E. 2.2; BGer 2A.377/2002 vom 29. Januar 2003 E. 3.1 in: ZBI 104/2003 S. 664 f.; VGE 2013/314 vom 4. Dezember 2013 E. 3.4, VGE 2008/23439 vom 12. Februar 2009 jeweils mit Hinweisen

¹³ BGer 2A.249/2000 vom 14. Februar 2001 E. 3a und 3c

Verkehrsteilnehmende im Kreisel oder bei der Kreiselausfahrt sichtbar,¹⁴ fällt aber nicht mehr ins Auge. Mit rund 25 m Abstand ist er deutlich vom Verkehrskreisel zurückversetzt und optisch in das Tankstellenareal integriert. Die Abstände zur H._____strasse und J._____strasse betragen zudem rund 20 m. Zu berücksichtigen ist weiter, dass sich die Stelen mit den beleuchteten Benzinpreisen näher bei der Strasse befinden und eher auffallen. Handelt es sich um eine statische Reklame, wird der Werbebildschirm als Teil der Gesamtanlage wahrgenommen. Gerade weil das Tankstellenareal beleuchtet ist und auch tagsüber optisch eine starke Raumpräsenz hat, fällt eine zusätzliche, unbewegte Leuchtreklame nicht weiter ins Gewicht. Anders wäre es zu beurteilen, wenn es sich um dynamische Werbung handeln würde, welche die Blicke naturgemäss auf sich zieht (dazu sogleich). Für eine rein statische Leuchtreklame ist die Verkehrssicherheit gegeben.

4. Auflagen

a) Baubewilligungen können mit Bedingungen oder Auflagen verknüpft werden (Art. 29 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 3 BauG). Die Bedingungen und Auflagen müssen in einem engen sachlichen Zusammenhang zur erteilten Bau- oder Ausnahmegewilligung stehen und verhältnismässig sein. 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 Bedingungen oder Auflagen geheilt werden. Bedingungen und Auflagen zu einer Baubewilligung kommen daher nur bei Bauvorhaben in Betracht, die je nach ihrer Gestaltung oder Einrichtung oder je nach der Art der Nutzung oder Betriebsführung gesetzeskonform oder gesetzwidrig sein können. Bedingungen und Auflagen sind in solchen Fällen das Mittel dazu, die gesetzwidrigen Auswirkungen zu verhindern. Insoweit sind sie gegenüber der Alternative des Bauabschlags das mildere Mittel.¹⁵

b) Der OIK III erachtete die Verkehrssicherheit nur als gegeben, wenn es sich bei der Reklame um ein Standbild handelt. Er hielt fest, aus Gründen der Verkehrssicherheit dürften keine Spezialeffekte wie Animationen, Filme oder Wechselbilder abgespielt werden. Das Rechtsamt der BVD gab den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit, sich zu folgenden Auflagen zu äussern:

- a. Es darf nur statische Werbung ohne wahrnehmbaren Wechsel der Reklame gezeigt werden. Der Sujetwechsel muss ausserhalb der Betriebszeit des Werbebildschirms erfolgen.
- b. Die Oberfläche des Bildschirms darf nicht blenden oder reflektierend wirken, weder tagsüber noch bei Scheinwerferlicht nachts. Der Bildschirm muss dimmbar sein.
- c. Der Werbebildschirm muss von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr ausgeschaltet werden.

c) Die Gemeinde ist der Ansicht, das Vorhaben sei auch mit Auflagen verkehrsgefährdend und nicht bewilligungsfähig. Die Beschwerdeführerin ist mit den Auflagen von Bst. b und c einverstanden. Sie erachtet aber die Auflage von Bst. a als unverhältnismässig. Der Digitalscreen sei für die Verkehrsteilnehmenden fast nicht einsehbar und gehe im regen Betrieb der Tankstelle quasi unter. Der OIK III habe bestätigt, dass er die Verkehrssicherheit nicht gefährde. Es sei daher widersprüchlich, wenn das Abspielen von Wechselbildern als verkehrsgefährdend beurteilt werde.

¹⁴ Vgl. Stellungnahme des OIK III vom 13. Februar 2020, Vorakten pag. 16 f.; Fotos in der Beilage zur Stellungnahme des OIK III vom 19. Oktober 2020

¹⁵ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 38-39 N. 15a

Die Projektänderung habe sich einzig auf die Verschiebung des Standorts des Digitalscreen bezogen, nicht aber auf das Abspielen von Standbildern mit einem Bildwechselintervall von 15 Sekunden. Beim Bildwechsel handle es sich nicht um Spezialeffekte, es bleibe statische Werbung. Die Übergänge zwischen den einzelnen Bildern erfolgten sanft und seien kaum wahrnehmbar. Ein Bildwechsel mit einem Intervall von 15 Sekunden entspreche der kantonalen Praxis und gelte als statische Werbung. Der Bildwechsel werde nur von wenigen Verkehrsteilnehmenden wahrgenommen und sei kein zusätzlicher Ablenkungsfaktor.

d) Für die Beurteilung des Bauvorhabens ist das Baugesuch mit der Projektänderung massgebend. Entgegen ihren Vorbringen hat die Beschwerdeführerin in ihrem Baugesuch nicht dargelegt, in welcher Form der geplante Digitalscreen betrieben werden soll. Erst in der Stellungnahme vom 27. Dezember 2019 teilte ein Vertreter der Beschwerdeführerin der Gemeinde mit, dass geplant sei, den Bildschirm mit leicht animierten Inhalten zu «bespielen».¹⁶ Von einer bestimmten Intervallzeit war auch damals noch nicht die Rede. Auch die Projektänderung vom 9. April 2020 enthält keine Angaben zur Art des Betriebs des Werbebildschirms.

e) Die Zulässigkeit eines Digitalscreen kann nicht unabhängig von der Art seines Betriebs beurteilt werden. Ein Digitalscreen ist programmierbar und lässt eine grosse Bandbreite von Bilddarstellungen zu: von rein statischen Bildern, Bildwechseln in bestimmten Intervallen, Bildern mit Animationen oder Spezialeffekten bis hin zu Filmen. Dementsprechend unterschiedlich sind die Auswirkungen auf die Umgebung und die Verkehrssicherheit. Reklamen mit bewegten oder wechselnden Bild- oder Textinhalten gelten als dynamische Werbung. Bewegte Bilder ziehen die Blicke erfahrungsgemäss auf sich. Sie haben einen weit grösseren Ablenkungseffekt als statische Reklamen, weil sich der Mensch dem Reiz von bewegten Elementen schlecht entziehen kann.¹⁷ 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 (gezieltes Betrachten von Objekten im Aussenraum) als statische Werbung, wobei die Dauer der Fixation auch von der Verkehrssituation abhing.¹⁸ Dies gilt bei allen Lichtverhältnissen; bei Dämmerung, schlechten Wetterverhältnissen und nachts ist die Ablenkungsgefahr durch bewegte Leuchtreklamen jedoch besonders hoch.

f) Der Kreisel liegt an einer Hauptverkehrsader mit Abzweigungen zu mehreren Gemeinden (Nidau/Biel, Ipsach, Port, Bellmund). Die Platzverhältnisse sind insgesamt relativ eng und die Abzweigungen liegen nahe beieinander. Es handelt sich um einen wichtigen Knoten, der entsprechend vielbefahren ist und als Unfallschwerpunkt gilt.¹⁹ Das Befahren dieses Verkehrsknotens erfordert die volle Konzentration der Verkehrsteilnehmenden auf das Verkehrsgeschehen. Für die Fahrzeuglenkenden im nördlichen und westlichen Teil des Kreisels ist der Digitalscreen sichtbar, insbesondere auch bei der Ausfahrt in die J. _____ strasse und H. _____ strasse. Bei der H. _____ strasse befindet sich kurz nach dem Kreisel ein Fussgängerstreifen. Aufgrund der engen Verhältnisse mündet zudem die rechte Fahrspur der J. _____ strasse (abwärts) nicht direkt in den Kreisel ein, sondern zwischen dem Kreisel und dem Fussgängerstreifen.²⁰ Die Verkehrssituation ist gerade in diesem Bereich sehr komplex. Wird auf dem Bildschirm ein reines Standbild ohne Bildwechsel gezeigt, fällt die geplante Reklame an der Fassade des Tankstellenshops nicht weiter auf. Sie ist zurückversetzt und wird als Teil des

¹⁶ Vorakten pag. 20

¹⁷ Reklame im Strassenraum, Forschungsprojekt SVI 2010/001, Hrsg. Bundesamt für Strassen, Februar 2016, S. 20

¹⁸ Reklame im Strassenraum, a.a.O., S. 61, 64, 51; SVI Merkblatt 2016/01 Reklame im Strassenraum, S. 1, 3

¹⁹ Vgl. Protokoll der Bau- und Planungskommission, Vorakten pag. 22

²⁰ Vgl. Fotos Nr. 3-5, Beilage zur Stellungnahme des OIK III vom 19. Oktober 2020

Tankstellenareals wahrgenommen. Insofern gefährdet der Digitalscreen die Verkehrssicherheit nicht (vgl. Erwägung 3). Ein Bildwechsel hat jedoch immer ein Ablenkungspotential, wobei nach der Rechtsprechung bereits eine potentielle Beeinträchtigung genügt, damit die Verkehrssicherheit nicht mehr gewährleistet ist. Dass ein Teil der Verkehrsteilnehmenden die Werbung als statisch wahrnehmen würde, wenn der Bildwechsel nur in bestimmten Intervallen erfolgt, ändert nichts daran. Bewegt sich das Bild im entscheidenden Moment, besteht eine Ablenkungsgefahr. Das Bauvorhaben ist somit nur bewilligungsfähig, wenn mittels Auflagen sichergestellt ist, dass während der Betriebszeit des Digitalscreen von 06.00 Uhr bis 22:00 Uhr kein Bildwechsel stattfindet. Wird der Wechsel der Reklame bei ausgeschaltetem Bildschirm vorgenommen, bzw. für die nächste Einschaltung um 06:00 Uhr programmiert, ist der Bildwechsel für keine Verkehrsteilnehmende wahrnehmbar. Nur dann gilt die Reklame wirklich als statisch.

Die Auflage von Bst. a erweist sich demnach als erforderlich und geeignet, um die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Sie liegt damit im öffentlichen Interesse. Die Auflage ist auch zumutbar. Dass sich die Beschwerdeführerin beim vorliegenden Standort für einen digitalen Werbemittelträger entschieden hat, bedeutet nicht, dass ein Anspruch besteht, dessen technische Möglichkeiten auszuschöpfen. Weil dynamische Werbung aus Gründen der Verkehrssicherheit vorliegend nicht bewilligungsfähig ist, stellt sich die Frage nach der Intervallzeit des Bildwechsels nicht.

g) Die geforderte Abschaltzeit zwischen 22:00 und 06:00 Uhr entspricht den Empfehlungen des BAFU zur Vermeidung von Lichtemissionen.²¹ Der geplante Digitalscreen muss dem Stand der Technik entsprechen und eine entspiegelte Oberfläche aufweisen. Diese Auflage kann leicht kontrolliert werden. Die Auflagen von Bst. b und c sind erforderlich und geeignet, um Blendwirkungen und unzulässige Lichtimmissionen nachts zu verhindern. Sie wurden von der Beschwerdeführerin akzeptiert.

h) Die Gemeinde bringt vor, die Einhaltung der Auflagen lasse sich nicht mit einem vernünftigen Aufwand kontrollieren. Eine missbräuchliche Nutzung sei möglich. Es seien auch keine Massnahmen zur Durchsetzung der Auflage ersichtlich. Die Beschwerdeführerin sei zu verpflichten, über das Einhalten der Auflagen ein Betriebsjournal zu führen.

Die Bewilligung des Digitalscreen birgt ein gewisses Missbrauchspotential, da sich die Betriebsart leicht umprogrammieren lässt. Es wäre jedoch unverhältnismässig, dem Vorhaben deswegen den Bauabschlag zu erteilen. Es wird Sache der Beschwerdeführerin sein sicherzustellen, dass nur Standbilder ohne Bildwechsel gezeigt werden. Da sich die Tankstelle an einer Hauptverkehrsstrecke befindet, wird ein Abweichen vom bewilligten Zustand vermutlich relativ rasch erkannt. In einem baupolizeilichen Verfahren steht der Gemeinde sodann die ganze Palette von Wiederherstellungsmassnahmen zur Verfügung, bis hin zu einem allfälligen dauerhaften Benutzungsverbot oder baulichen Massnahmen. Da die Darstellung der einzelnen Reklamen (Häufigkeit, Dauer, zeitliche Präsenz) wohl im Vertrag mit den Inserenten geregelt ist, ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin über entsprechende Nachweise verfügt. Im Bestreitungsfall sollte sich damit überprüfen lassen, ob mehrere Reklamen pro Tag gezeigt wurden. In einem allfälligen baupolizeilichen Verfahren haben die Beschwerdeführerin und die Betreiberin, die Clear Channel Schweiz AG, im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht (Art. 20 VRPG) die Einhaltung der Auflagen nachzuweisen.

²¹ Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL; heute BAFU) Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen, 2005, zurzeit in Überarbeitung (Konsultation zur neuen Vollzugshilfe Lichtemission)

5. Ortsbild

a) Die Gemeinde erteilte den Bauabschlag unter anderem auch wegen der Beeinträchtigung des Ortsbilds. Im Beschwerdeverfahren bringt sie vor, Port habe trotz seiner Nähe zur Agglomeration Biel eine ländliche Struktur. Digitalisierte Werbeformen seien nicht ortsüblich, auf dem ganzem Gemeindegebiet gebe es keine solche. Die Gemeinde verfolge eine restriktive Praxis bei Reklamen jeglicher Art. Zur Wahrung des ländlichen Dorfcharakters habe die Baubewilligungsbehörde den Grundsatzentscheid gefällt, dass keine digitalen Werbeformen bewilligt würden. Sie habe in anderen Fällen in der gleichen Form entschieden. Eine Abweichung im vorliegenden Fall würde zu Ungleichbehandlung bzw. Willkür der Bewilligungspraxis führen und wäre ein schlechtes Präjudiz. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die bestehende Umgebung sei prädestiniert für einen Digitalscreen, da er in dieser optisch komplexen Umgebung nicht zusätzlich in Erscheinung trete. Die beleuchtete Tankstelle beeinträchtige das Orts- und Strassenbild an sich bereits.

b) Die Baubewilligungspflicht und die Aspekte der Verkehrssicherheit werden abschliessend durch das Bundesrecht geregelt (Art. 6 SVG, Art. 95 ff. SSV). Die Kantone und Gemeinden sind jedoch befugt, ergänzende Vorschriften zum Schutz des Landschafts- und Ortsbildes zu erlassen (Art. 100 SSV). Die Gemeinden können somit gestützt auf Art. 9 BauG für Reklamen Vorschriften erlassen, sei dies im Baureglement oder in einem separaten Reklamereglement mit Plakatierungsplan. Dabei können namentlich die zulässigen Formate und Arten von Reklameträgern definiert sowie die zulässigen Standorte für Fremdreklamen festgelegt werden. Das Reglement ermöglicht zudem, für das Gemeindegebiet eine differenzierte Regelung zu erlassen. So können in bestimmten Gebieten (z.B. Ortsbildschutzgebieten) Fremdreklamen oder bestimmte Reklametypen verboten werden. Ein generelles, undifferenziertes Verbot von Fremdreklamen auf privatem Grund wäre dagegen unverhältnismässig.²²

Die Behörden sind an das Legalitätsprinzip von Art. 5 Abs. 1 BV gebunden. Die Gemeinde Port hat weder ein Reklamereglement noch in ihrem Baureglement Vorschriften zu Reklamen erlassen. Ein generelles Verbot von digitalen Werbemittelträgern lässt sich ohne eine solche reglementarische Grundlage nicht rechtfertigen. Auch ein Grundsatzentscheid oder eine entsprechende Praxis der Gemeinde vermögen die fehlende gesetzliche Grundlage nicht zu ersetzen. Insofern ist vorliegend auch die Gemeindeautonomie nicht betroffen; ein Ermessensspielraum bei der Auslegung besteht nur bei Vorschriften, welche die Gemeinde erlassen hat. Wenn die BVD hier anders entscheidet als die Gemeinde in ähnlichen Fällen, liegt keine Ungleichbehandlung vor; die Entscheide ergingen von verschiedenen Behörden.

c) Ob der geplante Digitalscreen ortsverträglich ist, beurteilt sich vorliegend nach der allgemeinen Ästhetikbestimmung. Der Gestaltungsgrundsatz von Art. 18 GBR²³ verlangt, dass Bauvorhaben zusammen mit ihrer Umgebung eine gute Gesamtwirkung ergeben. Dies beurteilt sich unter anderem aufgrund der prägenden Elemente und Merkmale des Strassen-, Orts- und Landschaftsbildes (Art. 18 Abs. 2 GBR). Der Begriff «gute Gesamtwirkung» stellt einen unbestimmten kommunalen Gesetzesbegriff dar, bei dessen Auslegung die kommunalen Behörden einen gewissen Beurteilungsspielraum haben. Jedoch dürfen auch an das Erfordernis der guten Gesamtwirkung nicht unverhältnismässig hohe Ansprüche gestellt werden. Bei durchschnittlichen örtlichen Gegebenheiten bedeutet dies, dass das Mittelmass der Umgebung

²² BSIG 7/722.51/1.1 "Reklamen", Ziff. 1 und 7.5; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 9-10 N. 30

²³ Baureglement der Einwohnergemeinde Port, vom Amt für Gemeinden und Raumordnung genehmigt am 4. März 2019

nicht gestört werden darf.²⁴ Hinzu kommt, dass sich ein Werbeträger unter ästhetischen Gesichtspunkten nicht ohne weiteres mit Gebäuden vergleichen lässt, auf welche die Gestaltungsnormen in erster Linie zugeschnitten sind. An die Einordnung von Reklamestellen dürfen nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden, zumal nur der Reklamestandort und die Art des vorgesehenen Reklameträgers beurteilt werden können, nicht aber die wechselnden Reklamen. Zweck von Reklamen ist es, die Aufmerksamkeit der Passanten und Passantinnen auf sich zu ziehen. Reklamen wollen naturgemäss auffallen. Bei einem durchschnittlichen Orts- und Strassenbild fällt das Gebot einer guten Gesamtwirkung daher praktisch mit dem Beeinträchtigungsverbot zusammen.²⁵ Eine Beeinträchtigung liegt vor, wenn ein Bauvorhaben einen Gegensatz zur bestehenden Überbauung schafft, der erheblich stört.

d) Die Gemeinde hat vorliegend weder im angefochtenen Entscheid noch in der Beschwerdeantwort ausgeführt, inwiefern das Bauvorhaben das Ortsbild stören soll. Solches ist auch nicht erkennbar. Die Parzelle Nr. I. _____ mit der B. _____-Tankstelle liegt am äussersten Zipfel des Gemeindegebiets von Port, angrenzend an die Gemeinde Nidau. Das Ortsbild von Port ist insofern nur teilweise betroffen. Die Umgebung des Kreisels, an dem eine weitere Tankstelle sowie gewerbliche Bauten (Gemeinde Nidau) stehen, weist unterdurchschnittliche ästhetische Qualitäten auf. Die beiden Tankstellen prägen das Erscheinungsbild der Bebauung entscheidend. Der Digitalscreen am Tankstellenshop fällt bei diesen Gegebenheiten nicht zusätzlich ins Gewicht. Das ländliche Dorfbild von Port liegt weiter oben und wird durch den Digitalscreen nicht betroffen. Das Vorhaben ist unter ästhetischen Gesichtspunkten nicht zu beanstanden.

6. Ergebnis und Kosten

a) Der geplante Digitalscreen kann somit mit den obgenannten einschränkenden Auflagen bewilligt werden. Die Beschwerdeführerin wird ausserdem auf die baupolizeiliche Selbstdeklaration gegenüber der Gemeinde vor Baubeginn und nach Bauvollendung hingewiesen (Art. 47a BewD²⁶). Die Formulare SB1 und SB2 werden diesem Entscheid beigelegt.

b) Die Verfahrenskosten werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von CHF 1800.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV²⁷). Bei diesem Ausgang des Verfahrens dringt die Beschwerdeführerin mit ihrer Beschwerde nur teilweise durch. Sie hat im Umfang ihres Unterliegens die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Der Beschwerdeführerin wird die Hälfte der Verfahrenskosten auferlegt, ausmachend CHF 900.–. Der Gemeinde können keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die andere Hälfte der Verfahrenskosten trägt der Kanton.

c) Die Gemeinde hat der Beschwerdeführerin die Hälfte der Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 VRPG). Nach Art. 11 Abs. 1 PKV²⁸ beträgt das Honorar in verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren CHF 400.– bis CHF 11 800.– pro Instanz. Innerhalb des Rahmentarifs bemisst sich der Parteikostenersatz nach dem in der Sache gebotenen Zeitaufwand sowie der

²⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 9/10 N. 4a; BVR 2009 S. 329 E. 5.3, BVR 2006 S. 491 E. 6.3.1

²⁵ Vgl. Heidi Walther Zbinden, Erste Erfahrungen mit der neuen Verordnung über die Aussen- und Strassenreklame vom 17. November 1999, in KPG-Bulletin 5/2001 S. 137 ff., S. 142 f.; BDE vom 27. August 2008 E. 2d (RA Nr. 110/2008/48)

²⁶ Dekret vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1)

²⁷ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

²⁸ Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (Parteikostenverordnung, PKV; BSG 168.811)

Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des Prozesses (Art. 41 Abs. 3 KAG²⁹). Die Gemeinde macht geltend, diese Kriterien seien vorliegend als unterdurchschnittlich einzustufen. Auch wenn der Gemeinde gefolgt wird, gibt die Kostennote des Rechtsvertreters der Beschwerdeführerin im Betrag von CHF 2'597.98 (inkl. Auslagen) zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Beschwerdeführerin ist jedoch mehrwertsteuerpflichtig³⁰ und kann somit die von ihrem Rechtsvertreter auf sie überwälzte Mehrwertsteuer in ihrer eigenen Mehrwertsteuerabrechnung als Vorsteuer abziehen. Ihr fällt daher betreffend Mehrwertsteuer kein Aufwand an und eine Abgeltung der Mehrwertsteuer käme einer mit Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG unvereinbaren Überentschädigung gleich. Die in der Kostennote des Rechtsvertreters zusätzlich aufgeführte Mehrwertsteuer ist daher bei der Bestimmung des Parteikostenersatzes nicht zu berücksichtigen.³¹ Das Honorar inkl. Auslagen beträgt CHF 2597.98. Die Gemeinde hat der Beschwerdeführerin somit einen Parteikostenanteil von CHF 1299.– zu ersetzen.

d) Die amtlichen Kosten des Baubewilligungsverfahrens im Betrag von CHF 735.– bleiben der Beschwerdeführerin als Baugesuchstellerin auferlegt (Art. 52 Abs. 1 BewD). Für das Inkasso ist die Gemeinde zuständig, sofern die Forderung noch offen ist.

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen.
2. Der Bauabschlag der Gemeinde Port vom 5. Juni 2020 wird aufgehoben.
3. Das Bauvorhaben gemäss Baugesuch vom 22. Oktober 2019 (eingegangen bei der Gemeinde am 12. November 2019) und der Projektänderung vom 9. April 2020 (eingegangen bei der Gemeinde am 14. April 2020) wird bewilligt.

Massgebend sind der Situationsplan 1:500 vom 9. April 2020 (Vorakten pag. 5), das Fotodatenblatt vom 9. April 2020 (Vorakten pag. 7), der technische Beschrieb vom 9. April 2020 (Vorakten pag. 8) sowie das Foto (Vorakten pag. 9).

4. Auflagen:
 - a. Auf dem Werbebildschirm darf nur statische Werbung ohne wahrnehmbaren Wechsel der Reklame gezeigt werden. Der Sujetwechsel muss ausserhalb der Betriebszeit des Werbebildschirms erfolgen.
 - b. Die Oberfläche des Werbebildschirms darf nicht blenden oder reflektierend wirken, weder tagsüber noch bei Scheinwerferlicht nachts. Der Bildschirm muss dimmbar sein.
 - c. Der Werbebildschirm muss von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr ausgeschaltet werden.
5. Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von CHF 900.– zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist. Die restlichen Verfahrenskosten werden nicht erhoben.

²⁹ Kantonales Anwaltsgesetz vom 28. März 2006 (KAG; BSG 168.11)

³⁰ Siehe Unternehmens-Identifikationsnummer-Register, einsehbar unter: <<https://www.uid.admin.ch>>

³¹ BVR 2014 S. 484 E. 6

6. Die Kosten des erstinstanzlichen Baubewilligungsverfahrens von CHF 735.– werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Für das Inkasso dieser Kosten ist die Gemeinde zuständig.
7. Die Gemeinde Port hat der Beschwerdeführerin einen Parteikostenanteil im Betrag von CHF 1299.– zu ersetzen.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt F._____, mit den Formularen für die Selbstdекlaration Baukontrolle SB1 und SB2, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Gemeinde Port, eingeschrieben
- Tiefbauamt des Kantons Bern, Obergeringenieurkreis III, zur Kenntnis

Bau- und Verkehrsdirektion

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.

Beilage: Kopie des Situationsplans vom 9. April 2020