



Bau- und Verkehrsdirektion

Reiterstrasse 11
3011 Bern
Telefon +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

BVD 110/2020/47

Entscheid der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) vom 7. August 2020

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin

vertreten durch Herrn Rechtsanwalt B. _____

und

Baubewilligungsbehörde der Stadt Burgdorf, Baudirektion, Lyssachstrasse 92, Postfach,
3401 Burgdorf

betreffend die Verfügung der Baubewilligungsbehörde der Stadt Burgdorf vom 26. Februar 2020
(Baugesuch-Nr. 2019-B0135; Montage eines digitalen, leuchtenden Werbebildschirms)

I. Sachverhalt

1. Die Beschwerdeführerin reichte am 13. November 2019 bei der Gemeinde Burgdorf ein vom 22. Oktober 2019 datierendes Baugesuch ein für den Neubau eines wandmontierten Digitalscreen 65 Zoll beim Tankstellenshop an der C. _____ strasse (Kantonsstrasse). Die Tankstelle befindet sich beim Verkehrskreisel. Der Werbebildschirm soll bei der südöstlichen Gebäudeecke unmittelbar neben dem Ladeneingang montiert werden. Die Parzelle Burgdorf Grundbuchblatt Nr. E. _____ liegt in der Mischzone M3a. Gegen das Vorhaben gingen keine Einsprachen ein.

Das Tiefbauamt des Kantons Bern, Obergeringenieurkreis IV (TBA, OIK IV) beantragte, das Vorhaben unter Bedingungen zu bewilligen. Insbesondere sollen nur stehende Bilder zulässig sein und pro 24 Stunden ein Bildwechsel nachts erfolgen dürfen. Die Vorinstanz stellte in Aussicht, als weitere Auflagen anzuordnen, dass nur Eigenwerbung für Produkte des Tankstellenshops zulässig sei und der Digitalscreen zwischen 22:00 und 06:00 Uhr ausgeschaltet werden müsse. Sie gab der Beschwerdeführerin Gelegenheit, zu sämtlichen Auflagen Stellung zu nehmen. Die Beschwerdeführerin wandte sich an den OIK II und IV und beantragte für den Bildwechsel eine Intervallzeit von 15 Sekunden, was der OIK IV ablehnte. Gegenüber der Baubewilligungsbehörde liess sie sich nicht vernehmen.

2. Mit Bauentscheid vom 26. Februar 2020 bewilligte die Gemeinde das Vorhaben mit Auflagen. In Ziffer 1.1 erklärte sie die Bedingungen des Fachberichts Strassenbaupolizei des TBA vom 2. Dezember 2019 als verbindlich. Diese lauten wie folgt:

- 3.1 «Auf dem Digitalscreen dürfen nur stehende Bilder, keine laufenden Schriften, Bilder und Filme dargestellt werden.
- 3.2 Bei elektronischer Werbung darf innerhalb von 24 Stunden nur einmal (nachts) die Oberfläche gewechselt werden.
- 3.3 Die Ausleuchtung der Reklamen muss dimmbar sein.
- 3.4 Die Lichtwirkung darf nicht ablenkend wirken oder irritieren.
- 3.5 Die Oberfläche der Reklamen darf nicht reflektierend wirken, weder bei Sonneneinstrahlung tags noch bei Scheinwerferlicht nachts.
- 3.6 Die nachts beleuchteten Reklamen dürfen die Verkehrsteilnehmenden nicht blenden.»
- 3.7 [Protokoll der Bauabnahme, Selbstdeklaration].

In Ziffer 2 des Bauentscheids ordnete die Gemeinde Burgdorf folgende Auflagen an:

- «Eigenwerbung
Auf dem Digitalscreen darf nur Eigenwerbung für Produkte des Tankstellenshops und der Tankstelle gezeigt werden (Art. 6 f RR).
- Betriebszeiten
Der Digitalscreen ist zwischen 22:00 Uhr und 06:00 Uhr auszuschalten (Betriebszeiten gem. Form 6.0, Art. 10 Abs. 3 Bst. a HGG).»

3. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin am 30. März 2020 Beschwerde bei der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (BVD) ein. Sie stellt folgende Rechtsbegehren:

- «1. Es seien die Ziffern 1.1 und 2 erstes Lemma (Auflage/Bedingung Eigenwerbung) der ordentlichen Baubewilligung der Baudirektion Burgdorf vom 26. Februar 2020 aufzuheben und es sei (...) das Darstellen von statischer Werbung mit einer Intervallzeit pro Sujetwechsel von 15 Sekunden mit leicht animierten Übergängen sowie das Darstellen von Fremdwerbung zu bewilligen.
2. Eventuell: Das Baugesuch (...) sei zur Neuurteilung der angefochtenen Auflagen an die Baudirektion Burgdorf zurückzuweisen.»
4. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVD leitet¹, führte den Schriftenwechsel durch und holte die Vorakten ein. Anschliessend bat es den OIK IV um eine Stellungnahme.

Die Gemeinde beantragt mit Stellungnahme vom 1. Mai 2020, die Beschwerde sei abzuweisen. Der OIK IV äusserte sich mit Stellungnahme vom 19. Juni 2020 und hielt an den Auflagen fest.

Die Parteien erhielten Gelegenheit, sich zu den Eingaben zu äussern und Schlussbemerkungen einzureichen. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

¹ 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 BauG² 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 Baugesuchsstellerin zur Beschwerde befugt (Art. 40 Abs. 2 BauG). Sie ist durch die Auflagen des angefochtenen Entscheids beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Auflagen zum Bildwechsel und zur Animation

a) Ausnahme- und 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 Ausnahmebewilligung stehen und verhältnismässig sein. Verhältnismässig ist eine Nebenbestimmung nur dann, wenn sie zum Erreichen des angestrebten Ziels erforderlich, geeignet und für den Bauherrn zumutbar ist. 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.³

b) Die Beschwerdeführerin beantragt pauschal die Aufhebung der im Fachbericht Strassenbaupolizei genannten Nebenbestimmungen ("Bedingungen"), welche die Gemeinde in Ziffer 1.1 des angefochtenen Entscheids für verbindlich erklärt hat. Aus der Begründung der Beschwerde ergibt sich aber, dass die Auflagen betreffend Licht- und Blendwirkung, nicht reflektierender Oberfläche und Dimmbarkeit nicht beanstandet werden. Angefochten sind lediglich die ersten beiden Auflagen (Ziffer 3.1 und 3.2), welche wie folgt lauten:

«3.1 Auf dem Digitalscreen dürfen nur stehende Bilder, keine laufenden Schriften, Bilder und Filme dargestellt werden.

3.2 Bei elektronischer Wechselwerbung darf innerhalb von 24 Stunden nur einmal (nachts) die Oberfläche gewechselt werden.»

c) Der OIK IV begründete die Auflagen im vorinstanzlichen Verfahren damit, dass das Vorhaben an der stark frequentierten C. _____ strasse auf der Seite der Tankstellenausfahrt liege, wo die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmenden besonders gefordert sei. Wechselbilder wirkten insbesondere nachts oder bei Dämmerung stark ablenkend. Aus diesem Grund dürfe vorliegend nicht mehr als ein Wechsel pro Tag stattfinden. Laufende Schriften, bewegte Bilder und Filme seien auch tags nicht möglich.⁴ Auf Anfragen der Beschwerdeführerin hielten Vertreter des OIK fest, nach der neueren Praxis des OIK könnten zwar Bildwechsel mit Intervallzeiten von 15 Sekunden bewilligt werden. Je nach Standort sei die Praxis aber strenger.

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

³ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 38-39 N. 15a

⁴ Fachbericht Strassenbaupolizei vom 2. Dezember 2019, Vorakten pag. 31

Die vorliegende Reklamestelle liege direkt neben dem Kreisverkehr. Weil die LED-Anzeige auf den Kreisverkehr ausgerichtet sei und die Verkehrsteilnehmenden irritieren könne, werde der Bildwechsel in diesem Fall strenger beurteilt.⁵

d) Die Beschwerdeführerin beantragt einen Bildwechsel mit einer Intervallzeit von 15 Sekunden mit leicht animierten Übergängen. Sie macht insbesondere geltend, beim Bauvorhaben handle es sich nicht um eine Strassenreklame. Der Digitalscreen richte sich an die Kundschaft der Tankstelle und des Tankstellenshops. Die Reklame liege nicht im Sichtfeld der Fahrzeuglenkenden auf der Strasse oder im Kreisverkehr, sofern diese ihre Aufmerksamkeit pflichtgemäss auf den Verkehr richteten. Vom Kreisverkehr aus gesehen verdeckten Bäume die Sicht auf den Werbebildschirm. Nach dem Kreisverkehr, in Fahrtrichtung Kirchberg, sei der Digitalscreen theoretisch auf einer Strecke von 20 m sichtbar, wenn er aktiv gesucht werde. Auf diesem kurzen, geraden Streckenabschnitt der C._____strasse beeinträchtige er die Verkehrssicherheit nicht. Bei einer Intervallzeit von 15 Sekunden würde der Bildwechsel nur von wenigen Fahrzeuglenkenden wahrgenommen. Der Digitalscreen sei optisch in die Tankstellenanlage eingebettet und habe keinen zusätzlichen Ablenkungseffekt. Die vorliegenden Auflagen des OIK IV widersprächen der neuen kantonalen Praxis des TBA, welche Bildwechsel mit Intervallzeiten von 15 Sekunden zulasse, und dies auch an vielbefahrenen Strassen mit komplexen Verkehrsverhältnissen. Das Reklamevorhaben sei sowohl vom OIK IV als auch von der Gemeinde als nicht verkehrgefährdend beurteilt worden. Die verfügte Intervallzeit von 24 Sekunden für einen Bildwechsel lasse sich nicht rechtfertigen und sei unverhältnismässig.

Die Gemeinde hält dem entgegen, es sei unerheblich, wer mit dem Digitalscreen beworben werden solle; massgebend sei dessen Wahrnehmbarkeit. Der Digitalscreen sei sowohl vom Kreisverkehr als auch von der C._____strasse her wahrnehmbar und daher eine Strassenreklame. Gemäss Art. 4 Abs. 3 RR⁶ würden Reklamen mit bewegten oder wechselnden Bild- oder Textinhalten in der Regel nicht bewilligt. Ein Digitalscreen sei damit auf ihrem Gemeindegebiet grundsätzlich nirgends bewilligungsfähig. Ausnahmen seien zulässig, wenn negative Auswirkungen auf die Umgebung ausgeschlossen werden könnten. Dabei könne es sich um gestalterische als auch um sicherheitsrelevante oder um immissionsbedingte Auswirkungen handeln. Gemäss Fachbericht Strassenbaupolizei würden wechselnde Bilder zu einer starken Ablenkung der Verkehrsteilnehmenden führen. Vorliegend sei sowohl eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit nach Art. 96 Abs. 1 SSV⁷ als auch eine negative Auswirkung auf die Umgebung nach Art. 4 Abs. 3 RR gegeben. Weder eine allfällige kantonale Praxis zur Intervallzeit noch die Bewilligungspraxis anderer Gemeinden seien im Übrigen für die Stadt Burgdorf bindend.

e) Als Strassenreklamen gelten alle Werbeformen und anderen Ankündigungen, die im Wahrnehmungsbereich der Fahrzeugführenden liegen, während diese ihre Aufmerksamkeit dem Verkehr zuwenden (Art. 95 SSV). Der Digitalscreen ist an der südöstlichen Gebäudeecke des Tankstellenshops vorgesehen und hat eine Distanz von rund 6,7 m zur Strassenparzelle respektive 8,8 m zur Fahrbahn der C._____strasse. Für die Fahrzeugführenden auf der C._____strasse in Fahrtrichtung Kirchberg ist er ohne Weiteres sichtbar.⁸ Selbst bei einem direkt nach vorne gerichteten Blick werden Objekte, die an den Rändern des Gesichtsfeldes liegen, wahrgenommen. Der geplante Digitalscreen liegt zudem bereits im Kreisverkehr im Wahrnehmungsbereich der Verkehrsteilnehmenden, wie sowohl der OIK IV als auch die Gemeinde festhalten. Dies kann anhand des Bildmaterials in der Stellungnahme des OIK IV

⁵ E-Mail des Vertreters des OIK II vom 12. Dezember 2019 und des Vertreters des OIK IV vom 16. Januar 2020, Vorakten pag. 22, 24

⁶ Stadt Burgdorf, Reklamereglement vom 7. November 2005, Ausgabe Mai 2006

⁷ Signalisationsverordnung des Bundesrats vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21)

⁸ Vgl. auch Orthofoto mit eingezeichneter Sichtlinie sowie Foto in der Stellungnahme des OIK IV vom 19. Juni 2020

nachvollzogen werden. Selbst für Verkehrsteilnehmende auf der G._____strasse ist der geplante Digitalscreen vor dem Einbiegen in den Kreisel sichtbar, zumal sie wegen den vortrittsberechtigten Fahrzeugen nach links schauen müssen. Im östlichen Kreiselsegment liegt der Digitalscreen deutlich im Wahrnehmungsbereich der Verkehrsteilnehmenden. Nachfolgend mögen Laubbäume den Digitalscreen kurz verdecken. Bei und nach der Kreiselausfahrt Richtung Kirchberg tritt der Digitalscreen aber prominent, und nicht nur "theoretisch" in Erscheinung.⁹ Das Bauvorhaben ist eine Strassenreklame im Sinne von Art. 95 Abs. 1 SSV.

f) Gemäss Art. 6 Abs. 1 SVG¹⁰ 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. 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. 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.¹¹

g) Ob die Verkehrssicherheit gewährleistet ist, beurteilt sich aufgrund der Gegebenheiten des Einzelfalls. Für die Bewilligungsfähigkeit des Vorhabens sind die in anderen Gemeinden bewilligten Werbebildschirme daher irrelevant.

Die Tankstelle liegt nahe beim Verkehrskreisel zwischen der F._____strasse und der C._____strasse. Unmittelbar nach der Kreiselausfahrt Richtung Kirchberg befindet sich ein Fussgängerstreifen mit Mittelinsel. Das Bauvorhaben liegt (in der Fahrbahnachse gemessen) rund 33 m vom Kreisel und etwa 23 m vom Fussgängerstreifen entfernt. Der Digitalscreen soll am äussersten Punkt der südöstlichen Gebäudefassade des Tankstellenshops montiert werden und steht quer zur C._____strasse.

h) In seiner Stellungnahme stützte sich der OIK IV auf die Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen der SVI¹². Die SVI definierte drei Situationen, bei denen bezüglich der Anordnung von Werbung unterschiedliche Sicherheitsanforderungen gelten. Geringe Sicherheitsanforderungen gelten auf Strecken, auf denen der motorisierte Individualverkehr MIV alleine (ohne Velo- bzw. Fussverkehr) verkehrt. Mittlere Sicherheitsanforderungen gelten auf Strecken, auf denen der MIV mit dem Veloverkehr auf derselben Fahrbahn oder nur durch Markierung getrennt geführt wird. Hohe Sicherheitsanforderungen bestehen bei Stellen, an denen sich Bewegungslinien von motorisiertem und Fuss- und Veloverkehr kreuzen, das heisst vor allem Querungs-, bzw. Verflechtungsstellen von Fuss- und Veloverkehr mit Fahrspuren des MIV. Bei hohen Sicherheitsanforderungen ist weder dynamische noch statische Werbung

⁹ Vgl. Google Maps Streetview; Grudis Orthofoto

¹⁰ Strassenverkehrsgesetz des Bundes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01)

¹¹ 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

¹² Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten, SVI-Merkblatt 2016/01 Reklame im Strassenraum

zulässig, bei mittleren Sicherheitsanforderungen ist statische Werbung unter der Voraussetzung genügender Abmessungen der Fahrbahn zulässig, dynamische Werbung bleibt unzulässig.¹³

Der OIK IV hielt fest, beim gewählten Standort gälten hohe Sicherheitsanforderungen, er sei daher für Werbung ungeeignet. In Fahrtrichtung Lyssach (Kirchberg) kreuze sich die Sichtlinie zum Digitalscreen mit dem Warteraum der Fussgänger und demjenigen der Velofahrer vor dem Übergang über die Kantonsstrasse. Die genannte Querung sei zugleich Schulweg und Verbindung zwischen den Quartieren, welche durch die Kantonsstrasse geteilt würden. Sämtliche Verkehrsteilnehmende müssten sich auf das Verkehrsgeschehen konzentrieren und bräuchten die volle Aufmerksamkeit. Eine eher klein gewachsene Person könne da schnell einmal übersehen werden. Die Messung der täglichen Verkehrsbelastung habe im Mai 2017 einen DTV von 16'885 ergeben. Es könne davon ausgegangen werden, dass sich der Verkehr um +/- 1'000 nach oben verändert habe. Im Nahbereich von Querungen und Verflechtungen mit Fuss- und Veloverkehr sei gemäss des SVI-Forschungsberichts selbst statische Werbung nicht zulässig. In der vorliegenden Situation werde eine statische und beleuchtete Werbung akzeptiert. Als statisch betrachtet werde maximal ein Bildwechsel pro Tag. Ein Sujetwechselintervall von 15 Sekunden werde aufgrund der Anfahrtszeit von fast jedem Verkehrsteilnehmenden als bewegliches Bild wahrgenommen. Die Ablenkung werde als deutlich zu stark erachtet. Als Fazit hielt der OIK IV fest, die Verkehrssicherheit werde durch den geplanten Werbeträger in mehrerer Hinsicht gefährdet. In diesem anspruchsvollen, stark belasteten Strassenabschnitt stelle eine beleuchtete, im Tages-Takt wechselnde Werbefläche einen Kompromiss dar.¹⁴

i) Die Beschwerdeführerin beruft sich darauf, dass der OIK IV den Digitalscreen in seinem Fachbericht vom 2. Dezember 2019 als "nicht verkehrsgefährdend" beurteilt habe. Diese Aussage ist nicht absolut zu verstehen, denn der OIK IV schränkte sie sogleich ein. Er hielt fest, es sei jedoch zu beachten, dass die Wirkung von Wechselbildern auf dem Digitalscreen stark ablenkend sei, weshalb pro Tag nicht mehr als ein Wechsel stattfinden dürfe. Bewegte Bilder seien auch tags nicht möglich.¹⁵

Auf einem beleuchteten, digitalen Werbeträger können sowohl reine Standbilder als auch Bildwechsel mit und ohne Animationen und Filme dargestellt werden. Die Art, wie der Digitalscreen betrieben wird, wirkt sich demnach massgeblich auf die Umgebung und die Verkehrssicherheit aus. Nach der oben aufgeführten Stellungnahme des OIK IV im Beschwerdeverfahren wäre sogar eine strengere Beurteilung des Vorhabens denkbar gewesen.

j) Es besteht kein Grund, von der überzeugenden Beurteilung des OIK IV abzuweichen. Mit einem DTV von 16'885, wovon 9'021 in Richtung Kirchberg, ist die C._____strasse eine sehr stark befahrene Strasse. Ein digitaler Werbebildschirm fällt auch in der beleuchteten und farbigen Umgebung der Tankstelle auf. Wie oben gezeigt ist der Digitalscreen von der G._____strasse her bei der Einmündung in den Kreisel, im Kreisel selber sowie nach der Kreiselausfahrt Richtung Kirchberg gut wahrnehmbar. Der Fussgängerstreifen befindet sich unmittelbar nach dem Kreisel. Der Verkehrskreis, der Fussgängerstreifen und die Ausfahrt vom Tankstellenareal in die C._____strasse folgen in sehr kurzen Abständen und erfordern die volle Konzentration der Verkehrsteilnehmenden auf das Verkehrsgeschehen. Vom Fahrzeug aus gesehen wird der geplante Digitalscreen zusammen mit Fussgängern oder Velofahrern wahrgenommen, die vor diesem Übergang warten oder bereits im Begriff sind, die Strasse zu überqueren. Auch der Fussgängerstreifen bzw. die Veloquerung ist gut frequentiert, zumal es

¹³ SVI-Merkblatt; S. 1; Reklame im Strassenraum, Hrsg. Bundesamt für Strassen, Februar 2016, S. 64, S. 51

¹⁴ Stellungnahme des OIK IV vom 19. Juni 2020

¹⁵ Vorakten pag. 31

sich um einen Schulweg und eine Verbindung zwischen Wohnquartieren handelt. Der Tankstellenshop hat zudem Kundschaft aus den umliegenden Wohnquartieren. Etwa 25 m nach dem Fussgängerstreifen mündet die Tankstellenausfahrt in die C._____strasse ein. Bei der Kreiselausfahrt haben die Verkehrsteilnehmenden (Richtung Kirchberg) somit gleichzeitig den Fussgängerstreifen samt Querung für Fahrräder, den Digitalscreen und die Tankstellenausfahrt im Sichtfeld. Auch wenn der Streckenabschnitt gerade verläuft, liegt eine komplexe Verkehrssituation vor, auf welche die Verkehrsteilnehmenden die ganze Aufmerksamkeit richten müssen, damit sie rechtzeitig bremsen können.

k) 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.¹⁶ 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.¹⁷ Dies gilt bei allen Lichtverhältnissen; bei Dämmerung, schlechten Wetterverhältnissen und nachts ist die Ablenkungsgefahr durch bewegte, beleuchtete Reklamen jedoch besonders hoch. 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.

l) Bei Bauvorhaben muss die Sicherheit, wozu auch die Verkehrssicherheit zählt, umfassend gewährleistet sein (vgl. Art. 21 BauG). Reklamen dürfen auch auf dem Tankstellenareal keinen Gefahrenzustand schaffen (vgl. Art. 5 RR). Der Digitalscreen soll links neben dem Ein- und Ausgang zum Tankstellenshop montiert werden. Gleichzeitig befindet er sich im Ausfahrtsbereich von den Zapfsäulen zur C._____strasse.¹⁸ Der OIK IV hielt fest, das Zusammentreffen von Digitalscreen, Ein- und Ausgang zum Laden und Ausfahrt könne als potentielle Gefahrenstelle identifiziert werden. Bei dynamischen Bildern würde dies noch verstärkt, da der Kundenstrom in und aus dem Shop gebremst würde. Ein Wechsel der Anzeige im 24-Stunden-Takt wirke dem entgegen.¹⁹

In der Regel fahren die Automobilisten und Automobilistinnen nach dem Betanken des Fahrzeugs vorwärts, im vorliegenden Fall Richtung Tankstellenshop weg. Bildwechsel und Animationen könnten daher wegführende Automobilisten und Automobilistinnen ablenken, so dass sie auf die Werbung statt auf die Personen achten, die zum Laden eilen oder aus diesem kommen. Umgekehrt besteht die Gefahr, dass diese bei einem Bildwechsel auf den Werbebildschirm statt auf wegführende Autos achten, selbst wenn sie nicht vor dem Bildschirm stehen bleiben. Wahrnehmbare Bildwechsel oder Animationen könnten daher auch die Sicherheit auf dem Tankstellenareal beeinträchtigen.

m) Die Auflage des OIK, dass der Bildwechsel innerhalb von 24 Stunden nur einmal (nachts) erfolgen darf, ist in Zusammenhang mit der Auflage zu lesen, dass nur stehende Bilder

¹⁶ Reklame im Strassenraum, Forschungsprojekt SVI 2010/001, Hrsg. Bundesamt für Strassen, Februar 2016, S. 20

¹⁷ Reklame im Strassenraum, a.a.O., S. 61, 64, 51; SVI Merkblatt 2016/01 Reklame im Strassenraum, S. 1, 3

¹⁸ Vgl. Übersichtsbilder, Vorakten pag. 2 und 7; Stellungnahme des OIK IV vom 19. Juni 2020

¹⁹ Stellungnahme des OIK IV vom 19. Juni 2020, S. 6

dargestellt werden dürfen. Gemeint ist, dass der Sujetwechsel ausserhalb der Betriebszeiten des Werbebildschirms erfolgen muss. Da der Digitalscreen nach der unangefochtenen Auflage der Gemeinde von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr ausgeschaltet sein muss, ist ein Bildwechsel, der nachts stattfindet, für keinen Verkehrsteilnehmenden wahrnehmbar. Massgebend ist, dass der Bildwechsel für die Verkehrsteilnehmenden nicht wahrnehmbar ist. Ob die Reklame täglich wechselt oder über längere Zeit gleich bleibt, ist hingegen unerheblich. Die Hauptaussage der Auflage betrifft nicht das Intervall des Bildwechsels, sondern den Zeitpunkt eines Bildwechsels.

Weil dynamische Werbung aus Gründen der Verkehrssicherheit vorliegend nicht bewilligungsfähig ist, stellt sich die Frage nach der Intervallzeit des Bildwechsels ohnehin nicht. Wie es sich mit der Praxis des TBA zu den Intervallzeiten verhält, braucht deshalb nicht geprüft zu werden. Dass sich die Beschwerdeführerin beim vorliegenden Standort für einen digitalen Werbemittelträger entschieden hat, bedeutet nicht, dass ein Anspruch besteht, dessen technische Möglichkeiten auszuschöpfen. Massgebend bleibt die Verkehrssicherheit, welche immer im konkreten Einzelfall zu beurteilen ist.

n) Zusammenfassend haben bewegte Bilder bzw. Bildwechsel am geplanten Standort ein Ablenkungspotential, das sowohl die Verkehrssicherheit auf der Strasse als auch die Sicherheit auf dem Tankstellenareal gefährden könnte. Die angefochtenen Auflagen, dass nur stehende Bilder dargestellt werden dürfen und der Bildwechsel nur nachts erfolgen darf, sind nicht willkürlich, sondern beruhen wie gezeigt auf sachlichen Gründen. Die Auflagen stehen im Dienst der Verkehrssicherheit und verhindern gesetzwidrige Auswirkungen des Vorhabens. Sie stellen das mildeste Mittel dar, denn ohne diese Auflagen wäre das Bauvorhaben als Gesamtes nicht bewilligungsfähig. Die Auflagen sind daher verhältnismässig.

o) Hinzu kommt, dass das Vorhaben auch den kommunalen Vorschriften entsprechen muss. Die Gemeinden sind befugt, ergänzende Vorschriften über Strassenreklamen zu erlassen (vgl. Art. 100 SSV, Art. 9 Abs. 3 BauG). Sie können namentlich in einem Reklamereglement die Zulässigkeit oder das Verbot von gewissen Reklametypen festlegen und in einem Plakatierungsplan die Standorte für Fremdreklamen definieren.²⁰ Davon hat die Gemeinde Burgdorf Gebrauch gemacht. Nach Art. 4 Abs. 3 RR werden Reklamen mit bewegten oder wechselnden Bild- oder Textinhalten in der Regel nicht bewilligt. Ausnahmen sind möglich, wenn aufgrund des Standortes oder eines entsprechenden Betriebsregimes negative Auswirkungen auf die Umgebung ausgeschlossen werden können. Es kann offen bleiben, ob die in Art. 4 Abs. 3 RR genannte Ausnahme eine echte Ausnahme ist, die sich nach der abschliessenden kantonalen Regelung von Art. 26 BauG beurteilen würde, oder ob es sich um eine unechte Ausnahme, d.h. eine Ermächtigungsnorm handelt.²¹ In beiden Fällen darf eine Ausnahme nicht zur Beeinträchtigung der Sicherheit führen. Die Gemeinde hat die Auflagen des OIK auch unter diesem Aspekt zu Recht als verbindlich erklärt. Andernfalls wäre das Vorhaben bereits nach kommunalem Recht nicht bewilligungsfähig gewesen.

3. Eigenreklame

a) Die Gemeinde ordnete als Auflage an, dass auf dem Digitalscreen nur Eigenwerbung für Produkte des Tankstellenshops und der Tankstelle gezeigt werden darf.

²⁰ BSIG Nr. 7/725.1./8.1 Reklamen Ziff. 7.5

²¹ Vgl. Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 26-27 N. 1; VGE 2015/338 vom 12. September 2016, E. 4.4

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die Auflage sei nicht nachvollziehbar und umsetzbar, zumal Coop mehrere Tausend Produkte vertreibe, für die geworben werden könnte. Die Parzelle sei auf dem Plakatierungsplan der Gemeinde zwar nicht als Reklamestandort eingezeichnet, bei der Tankstelle bestehe aber schon ein Plakatträger, der nicht auf Eigenwerbung beschränkt sei. Nach Art. 11 RR seien Ausnahmen möglich. Gemäss Kommentar zum RR sollen Fremdwerbungen an publikumsattraktiven Standorten und verkehrsreichen Strassen aufgestellt werden. Die Tankstelle sei ein Publikumsmagnet und prädestiniert für die Darstellung von Fremdreklamen. Für die Verkehrssicherheit spiele es keine Rolle, ob Eigen- oder Fremdwerbung dargestellt werde. Öffentliche oder private Interessen würden nicht tangiert.

b) Nach Art. 7 RR werden Fremdreklamen nur an den von den Plakatierungsplänen bezeichneten Standorten für Plakatanschlagstellen bewilligt. Unbestritten ist auf dem Plakatierungsplan bei der Parzelle Nr. E._____ kein Standort für Fremdreklamen eingetragen. Selbst wenn bei der Tankstelle eine Plakatstelle für Fremdreklamen bestehen sollte, resultiert daraus kein Anspruch auf eine Gleichbehandlung im Unrecht. Nach der Rechtsprechung geht der Grundsatz der Gesetzmässigkeit in der Regel vor. Zudem wären die restriktiven Voraussetzungen für eine Gleichbehandlung im Unrecht nicht erfüllt. Der Gleichbehandlungsanspruch setzt unter anderem voraus, dass die Gemeinde eine konstante reglementswidrige Praxis verfolgt, die sie fortzuführen gedenkt.²² Solches ist vorliegend nicht ersichtlich. Der geplante Digitalscreen ist demnach nur bewilligungsfähig mit der Auflage, dass ausschliesslich Eigenwerbung dargestellt wird. Als solche gelten unter anderem Produkte, die in einem räumlichen Zusammenhang mit dem Reklamestandort stehen.²³ Zulässig ist demnach Werbung für Produkte, die an der Tankstelle und im Tankstellenshop angeboten werden, was leicht überprüfbar ist.

c) Soweit die Beschwerdeführerin eine Ausnahme nach Art. 11 RR respektive Art. 26 BauG geltend macht, ist ihr entgegenzuhalten, dass sie kein Ausnahmegesuch eingereicht hat und eine Ausnahme nicht von Amtes wegen zu prüfen ist. Selbst wenn die Beschwerde ein nachträgliches Ausnahmegesuch darstellen würde, wären die Voraussetzungen für eine Ausnahme nicht erfüllt. Die Ausnahmebestimmung von Art. 11 RR hat keine eigenständige Bedeutung, da Ausnahmen abschliessend durch das kantonale Recht geregelt werden. Eine Ausnahme nach Art. 26 BauG setzt besondere Verhältnisse voraus, die insbesondere mit dem Baugrundstück zusammenhängen müssen. Rein finanzielle Interessen, der Wunsch nach einer Ideallösung oder intensives Ausnützungsstreben rechtfertigen keine Ausnahmegewilligung. Es geht vielmehr darum, ausgesprochene Unbilligkeiten und Unzweckmässigkeiten zu vermeiden, die die strikte Anwendung der Vorschrift für die Bauwilligen zur Folge hätte.²⁴ Der Umstand, dass sich der Standort aus Sicht der Beschwerdeführerin für Fremdwerbung besonders gut eignen würde, stellt keine besonderen Verhältnisse im Sinne von Art. 26 BauG dar. Die Ausnahme wäre rein wirtschaftlich begründet, was keinen Ausnahmegrund darstellt. Angesichts des Sortiments, das im Tankstellenshop an der C._____strasse angeboten wird, stehen der Beschwerdeführerin auch mit Eigenwerbung zahlreiche Werbemöglichkeiten offen. Die Anwendung der Vorschrift führt nicht zu einer unbeabsichtigten Härte oder Unzweckmässigkeit.

²² BGE 139 II 49 E. 7.1 (Pra 102/2013 Nr. 33); BVR 2013 S. 85 E. 8.1, 2012 S. 74 E. 4.8.1 je mit Hinweisen; VGE 2017/199 vom 13. August 2018 E. 5.3.1; Pierre Tschannen, Gleichheit im Unrecht: Gerichtsstrafe im Grundrechtskleid, in ZBI 2011, S. 57 ff., 65 ff.

²³ BSIG Nr. 7/725.1./8.1 Reklamen, Ziff. 2

²⁴ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5. Aufl., Band I, Bern 2020, Art. 26-27 N. 4, 5

4. Rechtliches Gehör

- a) Die Beschwerdeführerin rügt, die Gemeinde habe im angefochtenen Entscheid die Auflagen nicht begründet und damit das rechtliche Gehör verletzt.
- b) Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV²⁵ beinhaltet unter anderem das Recht auf einen begründeten Entscheid, damit die Betroffenen die Verfügung sachgerecht anfechten können (vgl. Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG²⁶). Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt.²⁷ Die Baubewilligungsbehörde darf anstelle einer eigenen ausführlichen Begründung im Entscheid auch auf ein anderes Dokument wie einen Fachbericht verweisen, sofern dieser eine Begründung enthält.²⁸
- c) Die Gemeinde legte im Sachverhalt des Entscheids dar, aus welchen Gründen der OIK die Auflagen zum Verbot von Wechselbildern als erforderlich erachtete. Sie hielt fest, dass sie den Fachbericht des OIK frei würdige und sich diesem anschliesse. Am stark befahrenen Standort könne eine ablenkende Verkehrsgefährdung durch Wechselbilder nicht ausgeschlossen werden. Reklamen mit bewegten oder wechselnden Bildern seien nach Art. 4 Abs. 3 RR in der Regel nicht zulässig. Zudem verwies sie auf Art. 5 Abs. 1 RR, wonach Reklamen keinen Gefahrenzustand schaffen dürfen. Auch wenn die Begründung unter dem Titel "Sachverhalt" und nicht in den "Erwägungen" steht, hat die Gemeinde die Gründe für die Anordnung der Auflagen dargelegt. Es liegt keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.
- d) Die Gemeinde gab der Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren Gelegenheit, sich zur in Aussicht gestellten Auflage zu äussern, wonach nur Eigenwerbung für Produkte des Tankstellenshops und der Tankstelle zulässig sind. Die Beschwerdeführerin liess sich nicht dazu vernehmen. Daraus kann zwar nicht auf Zustimmung geschlossen werden. Dass die Gemeinde die Auflage im Entscheid nicht begründete, stellt unter diesen Umständen aber nur eine minime Verletzung des rechtlichen Gehörs dar, die im vorliegenden Verfahren mit der Stellungnahme der Gemeinde geheilt werden konnte. Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin war mit der Konsultation der reglementarischen Grundlagen zudem in der Lage, den möglichen Grund für die Auflage zu erkennen und die Auflage sachgerecht anzufechten.²⁹

5. Kosten

- a) Die Verfahrenskosten werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'600.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV³⁰). Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten zu bezahlen (Art. 108 Abs. 1 VRPG).
- b) Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

²⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

²⁶ Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

²⁷ BVR 2013 S. 443 E. 3.1.1; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 52 N. 5, BGE 142 I 135 E. 2.1

²⁸ Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 52 N 5 am Schluss; Entscheide der BVE vom 21. August 2013 (RA Nr. 110/2013/270) E. 2.c und vom 3. Dezember 2014 (RA Nr. 110/2014/89) E. 2.d

²⁹ BVR 2012 S. 28 E. 2.3.5; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 21 N. 16

³⁰ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

III. Entscheid

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Bauentscheid der Gemeinde Burgdorf vom 26. Februar 2020 wird bestätigt.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'600.– werden der Beschwerdeführerin zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Herrn Rechtsanwalt B._____, eingeschrieben
- Baubewilligungsbehörde der Stadt Burgdorf, Baudirektion, eingeschrieben
- Tiefbauamt des Kantons Bern, OIK IV, 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 drei Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.

Beilage: Kopie des Situationsplanes vom 8. Oktober 2019