Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.84/2006 /ggs

Urteil vom 5. Juli 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Nay, Aeschlimann,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Parteien
1. Plakanda GmbH,
2. Plakanda AWI AG,
3. Plakanda OFEX AG,
Beschwerdeführerinnen, alle drei vertreten durch Fürsprecher Daniel Philippe Hofstetter,

gegen

Einwohnergemeinde Bern, Beschwerdegegnerin, handelnd durch den Gemeinderat, Bundesgasse 38, Postfach, 3001 Bern, und dieser vertreten durch die Präsidialdirektion, Erlacherhof, Junkerngasse 47, 3000 Bern 8,
Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Münstergasse 2, 3011 Bern.

Gegenstand
Art. 8, 9, 26, 27 BV (Reklamereglement der Stadt Bern),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, vom 6. Januar 2006.

Sachverhalt:
A.
Am 16. Mai 2004 nahmen die Stimmberechtigten der Stadt Bern das Reglement über die Reklame in der Stadt Bern (Reklamereglement, RR) an. Die neuen Reklamevorschriften ergänzen bzw. ändern die bestehende, baurechtliche Grundordnung der Stadt Bern; sie gelten für Reklamen auf öffentlichem und privatem Grund. Mit Verfügung vom 16. Februar 2005 genehmigte das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) das Reglement und wies mehrere Einsprachen ab, darunter diejenigen der Plakanda AG, der Plakanda AWI AG und der Plakanda OFEX AG.

Dagegen erhoben die vorgenannten Einsprecherinnen Beschwerde an die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK) mit dem Antrag, die Genehmigungsverfügung sei aufzuheben. Weiter verlangten sie, dem ganzen Reglement, eventualiter dessen Art. 4-7, 9, 11, 12, 14 und 25-29, sei die Genehmigung zu verweigern. Die JGK hiess die Beschwerden mit Entscheid vom 6. Januar 2006 teilweise gut; Art. 4 Abs. 2 des Reklamereglements wurde nicht genehmigt. Im Übrigen wies die JGK die Beschwerden ab, soweit sie darauf eintrat.
B.
Gegen den Entscheid der JGK führen die Plakanda GmbH (vormals: Plakanda AG), die Plakanda AWI AG und die Plakanda OFEX AG, in einer gemeinsamen Eingabe, staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beantragen die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Sodann sei das Reklamereglement als Ganzes, eventualiter dessen Art. 5, 9, 11, 14 und 25-28 aufzuheben. Gerügt wird eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 BV), des Willkürverbots (Art. 9 BV), der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit

(Art. 27 BV).

Die Einwohnergemeinde Bern und die JGK ersuchen um Abweisung der Beschwerde. In der Replik halten die Beschwerdeführerinnen an ihren Anträgen fest.
C.
Mit Verfügung vom 17. März 2006 hat der Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung der staatsrechtlichen Beschwerde aufschiebende Wirkung beigelegt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Hoheitsakt dar, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 OG).
1.2 Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Erlass auf dem Wege der abstrakten Normenkontrolle ist legitimiert (Art. 88 OG), wer durch die angefochtenen Bestimmungen unmittelbar oder zumindest virtuell, d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal, in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist (BGE 131 I 198 E. 2.1 S. 200 mit Hinweisen).
1.2.1 Das angefochtene Reglement bestimmt parzellenscharf, wo und in welcher Form Reklamen auf dem Gebiet der Stadt Bern zulässig sind; es richtet sich in erster Linie an die betroffenen Grundeigentümer. Die Beschwerdeführerinnen sind demgegenüber im Plakatierungsgeschäft tätig. Sie leiten ihre Legitimation vorliegend hauptsächlich aus dem Umstand ab, dass sie in der Stadt Bern Plakatanschlagstellen auf privatem Grund betreiben. In den Bewilligungsverfahren für die Errichtung solcher Werbeträger treten sie auch als Gesuchstellerinnen auf. Die Beschwerdeführerinnen beanstanden, mit dem Reglement würden die für sie wesentlichen Plakatierungsmöglichkeiten auf privatem Grund eingeschränkt bzw. teilweise verhindert. Dass das Reklamereglement insoweit rechtlich geschützte Interessen der Beschwerdeführerinnen beeinträchtigt, unterliegt keinem Zweifel; auf ihre Beschwerde ist in diesem Umfang einzutreten.
1.2.2 Zusätzlich wehren sich die Beschwerdeführerinnen dagegen, dass das Reglement erleichterte Bewilligungskriterien für Plakatstellen auf öffentlichem Grund vorsehe. Die Beschwerdeführerinnen befinden sich in naher Zukunft nicht im Anwendungsbereich der diesbezüglichen Bestimmungen: Die Beschwerdegegnerin hat die Plakatwerbung auf öffentlichem Grund im Stadtgebiet mittels Konzession bis Ende 2009 an eine Konkurrentin der Beschwerdeführerinnen vergeben. Das Reglement hält in seinem Art. 29 am Konzessionssystem fest. Die Beschwerdeführerinnen beanspruchen mit ihren Rügen keine Nutzung des öffentlichen Grundes. Sie werfen der Beschwerdegegnerin vielmehr vor, das Reglement benachteilige sie bei ihrer Tätigkeit zusätzlich, weil es Fremdreklamen an verschiedenen Standorten auf öffentlichem Grund weitergehend zulasse als auf dem nahe gelegenen Privatgrund. Auch zu dieser Rüge sind die Beschwerdeführerinnen nach der als AVLOCA-Praxis bekannten Rechtsprechung des Bundesgerichts legitimiert (vgl. BGE 131 I 198 E. 2.6 S. 203 mit Hinweisen).
1.3 Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle kann mit der im Anschluss an den kantonalen Rechtsmittelentscheid erhobenen staatsrechtlichen Beschwerde die Aufhebung der angefochtenen Vorschriften oder des ganzen Erlasses verlangt werden (BGE 123 I 112 E. 2b S. 117; vgl. auch BGE 131 I 1, unveröffentlichte E. 1.2, je mit Hinweisen). Gegenüber dem kantonalen Verfahren haben die Beschwerdeführerinnen die Anfechtung verschiedener Bestimmungen fallen gelassen. Es fragt sich, ob es sich rechtfertigen würde, das Reklamereglement wegen der hier noch zur Diskussion gestellten Normen gesamthaft aufzuheben. Die Frage kann aber offen bleiben, weil die entsprechenden Rügen ohnehin unbegründet sind (vgl. E. 5).
1.4 Auch bei der abstrakten Normenkontrolle gilt Art. 90 Abs. 1 lit. b OG (BGE 131 I 291 E. 1.5 S. 297 mit Hinweisen). Das Bundesgericht überprüft den angefochtenen Erlass somit nicht unter allen denkbaren Titeln auf seine Verfassungsmässigkeit hin, sondern beschränkt sich auf eine Auseinandersetzung mit den von den Beschwerdeführern genügend klar erhobenen und hinreichend begründeten Rügen (BGE 130 I 26 E. 2.1 S. 31 mit Hinweisen).
2.
Die Verfassungsmässigkeit eines allgemeinverbindlichen Erlasses überprüft das Bundesgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle zwar mit freier Kognition; es auferlegt sich aber mit Rücksicht auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung im föderalistischen Bundesstaat allgemein eine gewisse Zurückhaltung (BGE 130 I 82 E. 2.1 S. 86 mit Hinweisen). Nach der Praxis ist dabei massgebend, ob der betreffenden Norm nach den

anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sich mit den angerufenen verfassungsmässigen oder staatsvertraglichen Rechten vereinbaren lässt. Das Bundesgericht hebt demnach eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeglicher verfassungs- und völkerrechtskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt (BGE 130 I 26 E. 2.1 S. 31, 82 E. 2.1 S. 86, je mit Hinweisen). Für die Beurteilung dieser Frage sind die Tragweite des Grundrechtseingriffs sowie die Möglichkeit von Bedeutung, bei einer späteren konkreten Normenkontrolle - d.h. im Anwendungsfall - einen hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutz zu erhalten. Dabei trägt das Bundesgericht auch der Wahrscheinlichkeit künftiger verfassungstreuer Anwendung Rechnung. Es darf deshalb die
Erklärungen der Behörden über die künftige Anwendung der Vorschriften berücksichtigen (BGE 130 I 26 E. 2.1 S. 31, 82 E. 2.1 S. 86 je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 131 I 198 E. 2.6 S. 205). Der blosse Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen auf eine verfassungswidrige Weise angewendet werden könnte oder bereits angewendet wurde, führt noch nicht zu deren Aufhebung (BGE 130 I 26 E. 2.1 S. 31 f. mit Hinweisen).
3.
3.1 Im Vordergrund der Verfassungsrügen steht die in Art. 27 BV gewährleistete Wirtschaftsfreiheit. Das gewerbsmässige Aushängen von Plakaten auf privatem Grund fällt in den Schutzbereich dieses verfassungsmässigen Rechts (BGE 128 I 3 E. 3a S. 9, 295 E. 5a S. 308). Die Wirtschaftsfreiheit kann unter den in Art. 36 BV genannten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Zudem sind (neue) kantonale Monopole in Auslegung von Art. 94 Abs. 4 BV zulässig, sofern sie durch hinreichende Gründe des öffentlichen Wohls, namentlich polizeiliche oder sozialpolitische Gründe gerechtfertigt und verhältnismässig sind; unzulässig sind hingegen solche Monopole zur Verfolgung von rein fiskalischen Interessen (BGE 128 I 3 E. 3a S. 10).
3.2 Die bundesgerichtliche Rechtsprechung erachtet ein (faktisches) Plakatmonopol auf öffentlichem Grund für gerechtfertigt (BGE 128 I 3 E. 3e/cc S. 16 mit Hinweis). Die jüngere Rechtsprechung vollzog hingegen eine Praxisänderung bezüglich der Zulässigkeit eines rechtlichen Plakatmonopols, soweit es privaten Grund erfasst: Ein solches Monopol bilde einen unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit. Bezüglich Privatgrund genüge eine Bewilligungspflicht, verbunden mit entsprechenden Sachnormen, zur Durchsetzung der massgeblichen öffentlichen Interessen (BGE 128 I 3 E. 3e/cc S. 16 f., 295 E. 8b/cc S. 315 f.).

In diesem Zusammenhang nahm das Bundesgericht eine weitere Differenzierung vor: Es wertete das Bedürfnis nach Eigenreklame (auf der eigenen Betriebsliegenschaft) höher als das blosse Interesse, ein Grundstück gegen Entgelt für Fremdreklame zur Verfügung zu stellen. Daher sei es haltbar, wenn eine Gemeinde, um die Zahl der Reklamen aus ästhetischen Gründen in Grenzen zu halten, Fremdreklamen in schützenswerten Gebieten und Ortsteilen generell verbiete und nur Eigenreklamen in einem bestimmten Rahmen zulasse; lediglich ein undifferenziertes und ausnahmsloses Verbot von Fremdreklamen auf privatem Grund könne sich als unverhältnismässig erweisen (BGE 128 I 3 E. 4b S. 17; zur zulässigen Einschränkung von Fremd- gegenüber Eigenreklamen im Einzelfall unter dem Gesichtswinkel der Verkehrssicherheit vgl. Urteil 2A.449/2003 vom 12. März 2004, E. 4.1).

Zudem dürfe eine Gemeinde das Anbringen von Reklamen und Plakaten mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln den gebotenen ortsbildschützerischen und ästhetischen Schranken in Form eines Plakatkonzepts unterwerfen, denen sich auch die betroffenen privaten Grundeigentümer zu unterziehen hätten (BGE 128 I 3 E. 5b S. 18, vgl. auch BGE 128 I 295 E. 8b S. 314 ff. zu Art. 24 Abs. 1 LPR/GE).
3.3 Das angefochtene Reglement enthält Regeln für zwei unterschiedliche Rechtssysteme: das Plakatmonopol auf öffentlichem Grund und die Bewilligungspflicht auf Privatgrund. Da die Beschwerdegegnerin ohnehin über ein faktisches Monopol im Bereich des öffentlichen Grundes verfügt, ist es nicht zu beanstanden, dass sie im Reglement entsprechend ein rechtliches Monopol verankert und dieses als Konzessionssystem ausgestaltet (Art. 29 RR). In diesem Bereich kommt der Wirtschaftsfreiheit eine eingeschränkte Tragweite zu; ihre Hauptbedeutung liegt darin, dass sich die Beschwerdeführerinnen - nach Ablauf der laufenden Konzession - in einem fairen Verfahren um die Vergabe bewerben können. Diese Grundsätze werden nicht infrage gestellt. Im bundesgerichtlichen Verfahren fechten die Beschwerdeführerinnen gerade Art. 29 RR nicht mehr substantiiert an. Ebenso wenig wehren sie sich dagegen, dass im Reglement unterschiedliche Vorschriften für die Zulässigkeit von Eigen- und Fremdreklamen auf Privatgrund aufgestellt werden; darauf braucht nicht weiter eingegangen zu werden.
4.

4.1 Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, sie würden durch das Reglement über das Monopol hinaus bei ihrer Tätigkeit auf Privatgrund benachteiligt. Die Regeln für die Bewilligungsfähigkeit von Plakatstellen würden die Konzessionärin der Beschwerdegegnerin in unhaltbarer Weise begünstigen; sie erhalte Werbemöglichkeiten an Standorten, die den Beschwerdeführerinnen auf dem angrenzenden Privatgrund verschlossen seien. Dies bilde einen Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot von Gewerbegenossen. Zugleich rügen sie insofern eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots nach Art. 8 BV.

Die Beschwerdegegnerin bestreitet nicht, dass die beschwerdeführenden Betriebe von Angebot und Kundenkreis her in einem Konkurrenzverhältnis zu ihrer Konzessionärin stehen. Sie weist aber darauf hin, dass die Konzessionärin eine besondere Rechtsstellung innehabe. Letztlich hätte die Beschwerdegegnerin das Plakatwesen auch selbst besorgen können; dann würde eine Konkurrenzsituation entfallen. Im Übrigen dürften benachbarte Grundstücke planungsrechtlich unterschiedlich behandelt werden.
4.2 Unter den Begriff der Gewerbegenossen fallen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Angehörige der gleichen Branche, die sich mit dem gleichen Angebot an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen (BGE 125 I 431 E. 4b/aa S. 436; 125 II 326 E. 10c S. 346, je mit Hinweisen).

Aus Art. 27 BV ergibt sich ein Anspruch auf Gleichbehandlung der Gewerbegenossen; der Wettbewerb zwischen privaten Marktteilnehmern als direkte Konkurrenten darf durch staatliche Massnahmen nicht verfälscht werden (BGE 131 II 271 E. 9.2.2 S. 291 mit Hinweisen). Dieser Anspruch geht weiter als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (vgl. zu diesem Begriff BGE 131 I 313 E. 3.2 S. 316 f. mit Hinweisen). Anders verhält es sich jedoch, wenn der Staat selber eine Tätigkeit im öffentlichen Interesse ausübt oder mit öffentlichen Mitteln unterstützt. Die Wirtschaftsfreiheit vermittelt in solchen Fällen keinen individualrechtlichen Schutz vor staatlicher Konkurrenz und keinen Rechtsanspruch darauf, dass der Staat eine bestimmte öffentliche Aufgabe nicht wahrnimmt oder unterstützt (Urteil 2P.67/2004 vom 23. September 2004, E. 1.5, in: ZBl 106/2005 S. 424).
4.3 Die Beschwerdegegnerin hat für die Plakatwerbung auf öffentlichem Grund zulässigerweise ein rechtliches Monopol geschaffen (E. 3.3). Allerdings handelt es sich hier beim Kerngeschäft der mit der Konzession vergebenen Tätigkeit - der Verbreitung kommerzieller Fremdreklamen - nicht um eine öffentliche Aufgabe. Auch wenn die Beschwerdegegnerin diese Tätigkeit selbst wahrnähme, ginge es dabei um unternehmerisches Staatshandeln (vgl. zum Begriff BGE 129 II 497 E. 3.3.1 S. 515; Urteil 2P.67/2004 E. 1.5 in: ZBl 106/2005 S. 424). An dieser Einschätzung ändert nichts, dass die Konzessionärin in einem beschränkten Umfang auch öffentliche Interessen zu erfüllen hat; so ist beispielsweise ein gewisser Anteil der ihr bewilligten Plakatflächen den Behörden zur Information der Bevölkerung zur Verfügung zu halten (vgl. Art. 18 Abs. 2 RR). Trotz Vorliegen eines rechtlichen Monopols unterscheidet sich die Sachlage wesentlich vom Nebeneinander öffentlicher und privater Leistungserbringer im Bereich der Schulen oder der medizinischen Versorgung (vgl. zu diesen Beispielen erwähntes Urteil 2P.67/2004 E. 1.5 und BGE 130 I 26 E. 4.5 S. 42 f.).
4.4 Die jüngere bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt die Zulässigkeit eines kommunalen Plakatkonzepts, das gleichermassen für den öffentlich einsehbaren Privatgrund wie für den öffentlichen Grund umgesetzt wird (vgl. E. 3.2). In anderem Zusammenhang hat das Bundesgericht festgehalten, das Gemeinwesen könne Plakatstellen für Privatwerbung auf öffentlichem Grund nicht nach freiem Belieben ausschliessen, sondern habe diese in angemessenem Umfang zu ermöglichen (vgl. BGE 129 II 497 E. 5.4.8 S. 528 mit Hinweis). Diese Rechtsprechungsgrundsätze setzen eine Beschränkung der Plakatwerbung auf öffentlichem Grund voraus; dabei bejahen sie die Haltbarkeit einer entsprechenden Beschränkung für den benachbarten, einsehbaren Privatgrund. Somit kann verfassungsrechtlich kein Anspruch geltend gemacht werden, Plakatwerbung in grösserem Umfang auf Privatgrund zu betreiben, als dies auf dem öffentlichen Grund zulässig wäre. Im Ergebnis schränkt die Rechtsprechung die Wirtschaftsfreiheit der privat tätigen Plakatgesellschaft aufgrund eines Vergleichs mit den Betätigungsmöglichkeiten im Monopolbereich ein, obwohl im letzteren Bereich eine besondere Wirtschaftsordnung gilt.
4.5 Das Gleichbehandlungsgebot muss sich aber ebenso in umgekehrter Richtung auswirken. So greift das Gemeinwesen in den Wettbewerb um Plakatstandorte ein, wenn es die Bewilligung von Plakatstellen für den Privatgrund systematisch einschränkender ausgestaltet als für den öffentlichen Grund; gleich verhält es sich, wenn die Plakatvorschriften für den öffentlichen Grund weniger streng sind als für Privatgrund. Es ist nicht auszuschliessen, dass ein Gemeinwesen versuchen könnte, auf diesem Umweg das verfassungsrechtliche Ver-

bot eines Plakatmonopols für den Privatgrund (E. 3.2) zu unterlaufen. Die Zulässigkeit des Monopols für den öffentlichen Grund darf folglich nicht verhindern, dass sich die Akteure in dem der Privatwirtschaft überlassenen Restbereich gegen eine Besserstellung der Konzessionärin bei den Bewilligungskriterien für die Plakatwerbung wehren dürfen. So hat das Bundesgericht in einem Entscheid vom 12. Mai 1998 unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsfreiheit überprüft, ob eine Gemeinde einen Bedürfnisnachweis für Plakatwerbung auf Privatgrund fordern dürfe, weil bereits genügend vergleichbare Werbeträger auf öffentlichem Grund vorhanden seien (Urteil 1P.122/1998, E. 4 in: ZBl 101/2000 S. 135).
4.6 Zusammengefasst steht den Beschwerdeführerinnen für die hier zur Diskussion stehende Rüge die Anrufung der Wirtschaftsfreiheit offen. Die Frage, ob es haltbar sei, der Konzessionärin Werbemöglichkeiten auf öffentlichem Grund zuzugestehen, die auf dem anstossenden Privatgrund ausgeschlossen sein sollen, ist unter dem Aspekt der Wettbewerbsneutralität als Ausprägung der Wirtschaftsfreiheit zu beurteilen. Deshalb erübrigt sich eine Überprüfung gestützt auf das weniger weit gehende Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 BV.
4.7 Das ebenfalls als verletzt gerügte Willkürverbot (Art. 9 BV) geht hier von seinem Schutzumfang her nicht über die Wirtschaftsfreiheit hinaus; darauf braucht nicht eingegangen zu werden. Ausserdem rufen die Beschwerdeführerinnen die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) an. In der Beschwerdeschrift wird jedoch nicht dargetan, inwiefern das angefochtene Reglement konkret gegen die Eigentumsgarantie verstösst. Auf diese Verfassungsrüge ist mangels hinreichender Begründung nicht einzutreten (E. 1.4).
5.
Im Folgenden sind die Vorbringen zu erörtern, mit denen der Antrag auf Aufhebung des ganzen Reklamereglements wegen Verletzung der Wirtschaftsfreiheit in der Beschwerdeschrift begründet wird.
5.1 Das fragliche Reglement bestimmt bezüglich der hier interessierenden Plakatwerbung die zulässigen Standorte, das jeweils erlaubte Format und die technische Ausführung des Werbeträgers. Die Bewilligungsfähigkeit wird im Allgemeinen differenziert nach der entsprechenden Schutzbedürftigkeit der planungs- und baurechtlichen Zone am vorgesehenen Standort. Die Abstufung reicht von einer plakatfreundlichen Regelung für Industrie-, Gewerbe-, Geschäfts- und Dienstleistungszonen sowie für Kernzonen (vgl. Art. 28 RR) bis zum Verbot in der oberen und unteren Altstadt (Art. 23 Abs. 1 RR), in Wohnzonen (Art. 25 RR) und in Schutzzonen, z.B. in Grün- und Freiflächen (Art. 27 RR).

Zusätzlich bestehen folgende, punktuelle Sonderregelungen: Ausnahmen vom Plakatverbot in der oberen und unteren Altstadt sind für namentlich bezeichnete Plätze und Strassen um den Berner Bahnhof (Art. 23 Abs. 2 RR) sowie für Haltestellen des öffentlichen Verkehrs (Art. 9 RR) vorgesehen. Für gewisse Freiflächen, wie auch in Sportanlagen und Bädern, sind Fremdreklamen grundsätzlich zugelassen (vgl. Art. 27 RR). Im Übrigen gelten grosszügigere Regelungen als gemäss der allgemeinen Zonenregelung entlang wichtiger Verkehrsachsen (Art. 7 Abs. 1, Art. 14 RR), für Tunnels und Unterführungen (Art. 8, 14 RR) sowie wiederum im Bereich von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs (Art. 9 RR). Restriktiver als gemäss der allgemeinen Zonenregelung sind die Plakatvorschriften im Bereich von geschützten Objekten (Art. 5 RR), von Alleen (Art. 10 RR) und auf Vorland mit Gartencharakter (Art. 11 RR).

Schliesslich lässt Art. 21 des Reglements in allgemeiner Weise Ausnahmen von einzelnen Reklamevorschriften zu, behält indessen für baubewilligungspflichtige Tatbestände die baurechtlichen Vorschriften vor.
5.2 Selbst nach der Wirtschaftsfreiheit ist keine absolute Gleichbehandlung privater Marktteilnehmer verlangt. Unterscheidungen sind zulässig, sofern sie objektiven Kriterien entsprechen und nicht systemwidrig sind (zur Veröffentlichung bestimmtes Urteil 2P.89/2005 vom 18. April 2006, E. 2.1 mit Hinweisen). Diesfalls lässt sich eine Abweichung in Grenzen rechtfertigen; das Gebot der staatlichen Neutralität gegenüber dem Wettbewerb unter Privaten darf allerdings nicht seiner Substanz entleert werden (BGE 125 I 431 E. 4b/aa S. 436 mit Hinweis). Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip sind spürbare, durch das öffentliche Interesse nicht gerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden (BGE 130 I 26 E. 6.3.3.1 S. 53 mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerinnen anerkennen, dass der Ortsbildschutz ein taugliches Kriterium zur Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit im Plakatwesen darstellt (vgl. BGE 128 I 3 E. 3e/bb S. 14). Das Bundesgericht hat aber in anderem Zusammenhang festgehalten, dass eine wirtschaftspolitische Massnahme unter dem Deckmantel des Denkmalschutzes bzw. von ästhetischen Gründen verfassungswidrig sein könne. In diesem Sinne erachtete es als nicht gerechtfertigt, dass eine Stadt die Bewilligung für einen angeblich unästhetischen Glacéstand auf

einer öffentlichen Promenade nicht mehr erneuerte, um ein nahe gelegenes, ihr selbst gehörendes Restaurant wirtschaftlich zu begünstigen (Urteil 2P.107/2002 vom 28. Oktober 2002, E. 3.3 in: SJ 2003 I S. 199).
5.3 In allgemeiner Weise machen die Beschwerdeführerinnen geltend, das Reklamereglement sei unverhältnismässig, weil es die Zulässigkeit von Plakatwerbung anhand der raumplanerischen Nutzungszonen abstufe. Ihrer Meinung nach hätten Ästhetikvorschriften genügt, die in allen Zonen und auf allen Grundstücken gleichermassen gelten würden. Dieser Einwand geht fehl. Das System des Reklamereglements differenziert Plakatwerbung nicht nur starr anhand der raumplanerischen Nutzungszonen, sondern behält in diesen Zonen eine werbefreundliche Regelung für gewisse, zentrale bzw. verkehrsreiche Standorte vor. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Werbewirtschaft gerade an diesen Standorten besonders interessiert ist. Demgegenüber bestehen für schützenswerte Einzelstandorte besonders strenge Vorschriften (vgl. E. 5.1). Vom allgemeinen Raster der Zone ausgehend sind sachgerechte Abweichungen nach beiden Seiten hin statuiert. Mit diesem Ansatz bewegt sich die Beschwerdegegnerin grundsätzlich im Rahmen der Gestaltungsfreiheit, die ihr die bei E. 3.2 erwähnte bundesgerichtliche Rechtsprechung belässt. Hingegen ist zweifelhaft, ob es letztlich für die Beschwerdeführerinnen günstiger wäre, wenn das Reglement nur zonenunabhängige
Ästhetikvorschriften enthielte. In einem solchen Fall wäre vielmehr zu erwarten, dass die Problematik von sachgerechten Abgrenzungen im Einzelfall verstärkt auf die Ebene der Rechtsanwendung verlagert würde. Die Verhältnismässigkeit des Reglements kann jedoch nur dann bejaht werden, wenn die Beschwerdeführerinnen von den punktuellen, günstigeren Sonderregelungen in vergleichbarer Weise profitieren können wie die Konzessionärin der Beschwerdegegnerin. Dieser Frage ist nun nachzugehen.
5.4
5.4.1 Nach Meinung der Beschwerdeführerinnen schafft das Reglement eine unhaltbare Wettbewerbsverzerrung, weil von den Reklamevorschriften der jeweiligen Nutzungszone nicht nur die Strassen gemäss Art. 7 Abs. 1 RR ausgenommen seien, sondern alle Verkehrsflächen. Die Beschwerdeführerinnen weisen darauf hin, dass die Verkehrsanlagen gemäss dem Nutzungszonenplan der Stadt Bern eine eigenständige Zone darstellen würden; auf diesen Plan verweise das angefochtene Reglement. Im Zonenplan gebe es keine Verkehrsfläche innerhalb einer anderen Nutzungszone; im Gegenteil würden die Nutzungszonen von den Verkehrsflächen unterbrochen und durchschnitten. Einzig in Art. 27 Abs. 1 RR werde bestimmt, dass für diejenige Strassenseite, die an dort geregelte Schutzzonen angrenze, ebenfalls keine Einrichtungen für Fremdreklamen zugelassen seien. Daraus sei abzuleiten, dass in den übrigen Fällen Fremdreklamen auf der an eine Zone anstossenden Strassenseite unbeschränkt zulässig seien. Die Auslegung der JGK, dass die Einschränkungen in der Nutzungszone auch auf die angrenzende Verkehrsfläche anwendbar seien, sei falsch.
5.4.2 Nach Art. 7 Abs. 2 RR gelten entlang den übrigen Strassen, d.h. mit Ausnahme der Verkehrsachsen gemäss Art. 7 Abs. 1 RR, die Reklamevorschriften der jeweiligen Nutzungszone. Die Beschwerdegegnerin räumt ein, dass dieser Verweis in dem Sinne nicht eindeutig sei, als die Verkehrsflächen im Zonenplan grafisch als eigene Zone dargestellt seien. Sie gibt jedoch die Erklärung ab, rechtlich würden die in Art. 7 Abs. 2 RR geregelten Strassenflächen der Nutzungszone zugerechnet, in der sie lägen. Sofern sie eine Zonengrenze bilden würden, seien sie hälftig den anstossenden Zonen zuzuteilen. Auf diese Erklärung ist bei der Auslegung der fraglichen Bestimmung wesentlich abzustellen (E. 2). Daraus lässt sich folgern, dass die von den Beschwerdeführerinnen angesprochene Regelung in Art. 27 Abs. 1 RR nur eine Konkretisierung des allgemeinen Grundsatzes von Art. 7 Abs. 2 RR bildet. Die Rüge der Beschwerdeführerinnen erweist sich als unbegründet.
5.5 Als Wettbewerbsverfälschung beanstanden die Beschwerdeführerinnen ferner die Privilegierung von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs als Plakatstandorte.
5.5.1 Zwar bestreitet die Beschwerdegegnerin jegliche Anknüpfung im Reglement an die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Grund. Den Beschwerdeführerinnen ist aber zuzustimmen, wenn sie argumentieren, dass von Art. 9 RR über die Bewilligung von Fremdreklamen an Haltestellen des öffentlichen Verkehrs im Ergebnis einzig die Konzessionärin der Beschwerdegegnerin profitiere. An dieser Einschätzung ändert nichts, dass eine Wartehalle des öffentlichen Verkehrs nach Art. 80 der Bauordnung der Stadt Bern vom 12. Juni 2002 (BO) mit Zustimmung des Eigentümers auch auf privatem Vorland errichtet werden kann. Bereits der Wortlaut dieser Bestimmung macht deutlich, dass die Wartehalle - und damit auch die Verfügungsmacht über die Reklameflächen - in einem solchen Fall nicht dem privaten Grundeigentümer gehört. Faktisch dürfte ohnehin der überwiegende Teil der Haltestellen auf Verkehrsflächen liegen.
5.5.2 Art. 9 RR lässt Fremdreklamen im Bereich der Wartehallen und Haltestellen in allen Zonen grosszügig zu. Nach Abs. 1 der Bestimmung sind dort Plakate zum Anschlag in den Formaten F4 (90.5 cm x 128 cm), F200

(120 cm x 170 cm) und F12 (271.5 cm x 128 cm) bewilligungsfähig. Dies sind - abgesehen vom Grossformat (400 cm x 300 cm) - alle gängigen Formate gemäss Art. 6 RR. Zudem sind an Haltestellen auch Leuchtkästen, d.h. unbewegliche, selbstleuchtende Plakate (vgl. Art. 2 Abs. 4 RR) in den kleineren Formaten F4 und F200 möglich. Die Bestimmung behält den Schutz der Zirkulationsfreiheit für Fussgänger, Personen mit Rollstuhl oder Kinderwagen sowie deren Sicherheit vor.

Demgegenüber sind Fremdreklamen nicht nur in der Altstadt verboten (Art. 23 Abs. 1 RR, vgl. E. 5.1), sondern auch in und am Rande von Schutzzonen (Art. 27 Abs. 1 RR, vgl. E. 5.4) sowie grundsätzlich in den Wohnzonen (Art. 25 RR). Diese Wohnzonen sind durch einen Wohnanteil von mindestens 90 Prozent (Wa) bzw. 70 Prozent (Wb) gekennzeichnet. Im Mattequartier (Art. 23 Abs. 2 RR) und in den gemischten Wohnzonen (Art. 26 Abs. 1 RR), d.h. in Zonen mit einem Wohnanteil von mindestens 50 Prozent (Zone Wga) bzw. 30 Prozent (Wgb), sind Klebeplakate, aber keine Leuchtkästen erlaubt.
Punktuelle Lockerungen von den zonenabhängigen Vorschriften ergeben sich nicht nur aus Art. 9 RR (vgl. E. 5.1/5.3). Im vorliegenden Zusammenhang sind gewisse dieser weiteren Sonderregeln für die Altstadt und die Wohnzonen näher darzustellen; auf die Regelung für die Schutzzonen gehen die Beschwerdeführerinnen nicht weiter ein.

In der Altstadt sind Klebeplakate an namentlich genannten Plätzen und Strassen in der Umgebung des Bahnhofs (Bahnhof- und Bubenbergplatz, Hirschengraben, Bollwerk, Schanzen- und Bogenschützenstrasse) bewilligungsfähig, soweit dadurch das Stadtbild nicht beeinträchtigt wird (Art. 23 Abs. 2 RR). In Wohnzonen (Wa und Wb) sind entlang der Verkehrsachsen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 RR Klebeplakate, in den gleichen Formaten wie an Haltestellen, möglich (Art. 25 Abs. 2 RR). Das Fremdreklameverbot für Wohnzonen gilt damit nur entlang von Quartierstrassen (so auch Art. 25 Abs. 1 RR). Zudem sieht Art. 14 RR entlang dieser Verkehrsachsen unter anderem die Zulässigkeit von Leuchtkästen vor (vgl. dazu auch E. 6.3); diese Lockerung bezieht sich gleichermassen auf Verkehrsachsen in den gemischten Wohnzonen.
5.5.3 Demzufolge sind die Beschwerdeführerinnen in den vorgenannten Zonen nicht gänzlich von ihrer Gewerbetätigkeit ausgeschlossen. Im Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 1 RR richtet sich die Bewilligung von Fremdreklamen auf Privatgrund in Wohnzonen und gemischten Wohnzonen nicht nach strengeren Kriterien als nach Art. 9 RR; an den Lagen gemäss Art. 23 Abs. 2 RR sind immerhin Klebeplakate in der Altstadt zugelassen. Die Beschwerdeführerinnen äussern das Anliegen nach Plakatstandorten auf Privatgrund vor Supermärkten und Kiosken. Im Umfang der vorgenannten Sonderregelungen erscheinen solche Standorte als möglich, auch wenn die Bewilligungsfähigkeit im Einzelfall von weiteren Voraussetzungen abhängt. Namentlich wird vor Supermärkten und Kiosken in Wohnquartieren entlang der Verkehrsachsen von Art. 7 Abs. 1 RR ein Vorland mit Gartencharakter fehlen; Art. 11 RR bildet dort somit keinen Hinderungsgrund für Fremdreklamen (vgl. dazu auch E. 5.6.2).
5.5.4 Indessen ist den Beschwerdeführerinnen zuzugeben, dass das Haltestellennetz des öffentlichen Verkehrs nicht auf die namentlich bezeichneten Plätze und Strassen in der Altstadt bzw. auf die Verkehrsachsen gemäss Art. 7 Abs. 1 RR begrenzt ist. In diesem Umfang eröffnet das Reglement der Konzessionärin zusätzliche Werbemöglichkeiten im Vergleich zum benachbarten Privatgrund. Die Beschwerdegegnerin muss sich insofern den Vorwurf gefallen lassen, dass Art. 9 RR eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Konzessionärin ermöglicht. Die Beschwerdeführerinnen machen darauf aufmerksam, dass die Konzessionärin sich gegenüber der Beschwerdegegnerin vertraglich verpflichtet hat, auf ihre Kosten an Tram- und Bushaltestellen Wartehallen zu errichten. Sie habe dafür das Recht erhalten, pro Wartehalle eine Leuchtreklametafel zu errichten. In diesem Rahmen habe die Beschwerdegegnerin mit dem LINK-Konzept Vorgaben für eine einheitliche Gestaltung der Reklametafeln entwickelt. Die Tafeln sollen grundsätzlich neben den Wartehallen errichtet werden. Wo dies aufgrund der räumlichen Verhältnisse nicht möglich sei, erhalte die Konzessionärin das Recht, an einem anderen Standort einen Reklameträger der gleichen Art zu errichten. Zur Gefahr einer
Wettbewerbsverzerrung im Gefolge dieser Vereinbarung hat sich bereits das Berner Verwaltungsgericht in seiner Praxis zu den bisherigen städtischen Plakatvorschriften geäussert (vgl. BVR 2004 S. 489 E. 5). Diese Vereinbarung ist hier nicht zu überprüfen, sondern nur im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 9 RR zu berücksichtigen. Insofern erklärt die Beschwerdegegnerin, Wartehallen des öffentlichen Verkehrs würden nur dann mit Fremdreklamen ausgestattet, wenn dies im Einzelfall den Zielsetzungen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes sowie der Verkehrssicherheit entspreche; diese Erklärung schliesst die von den Beschwerdeführerinnen gerügte

Ungleichbehandlung nicht aus.
5.5.5 Wenn die Beschwerdegegnerin die Privilegierung von Wartehallen als Werbeflächen allgemein mit der ästhetischen Qualität des LINK-Konzepts zu rechtfertigen versucht, vermag dies nicht zu überzeugen. Unter entsprechenden Auflagen dürfte auch den Beschwerdeführerinnen eine Erfüllung der über das Reglement hinausgehenden, ästhetischen Standards gelingen. Dessen ungeachtet hält Art. 9 RR vor der Wirtschaftsfreiheit stand.
5.5.6 Mit Art. 9 RR wird - im Vergleich zu Art. 7 Abs. 1 RR und Art. 23 Abs. 2 RR - das Gleichbehandlungsgebot zwischen den Beschwerdeführerinnen und der Konzessionärin nicht seiner Substanz entleert. Die Privilegierung von Plakaten an Haltestellen des öffentlichen Verkehrs erweist sich nicht als systemwidrig, sondern der Sache nach als punktuelle Ergänzung der Regelung entlang der Verkehrsachsen gemäss Art. 7 Abs. 1 RR. Ausserdem lassen Haltestellen bzw. Wartehallen von ihrer verhältnismässig geringen Anzahl und ihrer jeweiligen Ausdehnung her nur eng begrenzt Raum für Werbefläche. Es erscheint als vertretbar, dass in dem bei E. 5.5.2 dargelegten Umfang auf dem Privatgrund in der Umgebung der Haltestelle kein Anspruch auf Gleichbehandlung geltend gemacht werden kann. Bezüglich der technischen Ausführung der Plakatwerbeträger an Haltestellen ist beizufügen, dass der dort für zulässig erklärte Leuchtkasten zur Beleuchtung beiträgt. Insgesamt lässt sich die mit Art. 9 RR geschaffene Abweichung von der Wettbewerbsneutralität verfassungsrechtlich in Kauf nehmen. Es mag zutreffen, dass es ebenso sachlich vertretbar wäre, in gleicher Weise auch Plakatstandorte vor gewissen Betrieben und Geschäften zu privilegieren wie hier die
Haltestellen. Darauf kann es hier jedoch nicht entscheidend ankommen.
5.6 Eine Aufhebung des Reglements fordern die Beschwerdeführerinnen auch wegen des Vorlandartikels (Art. 11 RR). Nach dieser Bestimmung werden keine Fremdreklamen im Vorland mit Gartencharakter und an den daran anschliessenden Umfriedungen bewilligt. Eine Ausnahme von diesem Verbot wird einzig für Zonen nach Art. 28 (vgl. dazu E. 5.1) vorgesehen. Dort sind Fremdreklamen erlaubt, wenn die Einheitlichkeit des Vorlandes, der Charakter des Strassenbilds oder andere schutzwürdige Interessen nicht beeinträchtigt werden.
5.6.1 Aus Sicht der Beschwerdeführerinnen bewirkt der Vorlandartikel faktisch ein generelles Verbot von Plakatstellen auf Privatgrund nicht nur in Wohnzonen, sondern auch in gemischten Wohnzonen. Dagegen werde die Konzessionärin der Beschwerdegegnerin durch den Vorlandartikel in keiner Weise beeinträchtigt; das Reglement lasse es zu, dass auf der Verkehrsfläche vor dem Vorgarten Fremdreklamen aufgestellt würden. Für eine derartige Ungleichbehandlung, die wegen des Eigeninteresses der Beschwerdegegnerin an Plakatstandorten für die Konzessionärin zu befürchten sei, gebe es keine sachlich haltbare Begründung.
5.6.2 Die Beschwerdegegnerin rechtfertigt die Bestimmung mit dem hohen Stellenwert von Vorgärten in der Stadt Bern, wie er auch in Art. 77 BO zum Ausdruck komme. Nach dieser Bestimmung ist der Raum zwischen strassenseitiger Fassadenflucht und der Grenze der Verkehrsanlage als Garten zu gestalten; nur in Ausnahmefällen, z.B. vor Ladenlokalen, darf ein Teil des Vorlandes geöffnet bzw. zur öffentlichen Verkehrsfläche geschlagen werden. Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin bedürfe es zum Schutz der Homogenität von Vorgärten auch eines Fremdreklameverbots. Das Verbot sei verhältnismässig, weil es nur grünes Vorland betreffe und zudem nicht für alle Zonen gelte. Ausserdem erklärt die Beschwerdegegnerin, auf öffentlichem Grund vor geschützten Vorgärten würden ebenfalls keine Fremdreklamen bewilligt. Diese Praxis werde bereits seit der öffentlichen Auflage des Reglements im Juni 2002 geübt. Zudem müssten alle Reklameeinrichtungen auf Grundeigentum der Beschwerdegegnerin, die den Reglementsbestimmungen widersprechen, spätestens bis zum Ablauf der Konzession im Jahr 2009 entfernt werden. Diesen Auftrag habe der Stadtrat (das Gemeindeparlament) dem Gemeinderat bei der Verabschiedung des Reglements am 12. Februar 2004 erteilt.
5.6.3 Dass Art. 11 RR dem Schutz des Ortsbilds dient und Vorgärten in diesem Zusammenhang ein taugliches Kriterium für das Reklameverbot abgeben, bestreiten die Beschwerdeführerinnen nicht substantiiert. Das Verbot knüpft an die bauliche Nutzung eines Grundstücks im Einzelfall an und enthält bereits dadurch eine gewisse Differenzierung. Zudem wird das Verbot für die Zonen nach Art. 28 RR hinreichend gelockert. Ferner wurde dargelegt, dass ein faktisches Plakatverbot auf Privatgrund in Wohnzonen nicht zu erwarten ist (E. 5.5.3); nichts anderes kann für gemischte Wohnzonen gelten. Unter diesen Umständen ist der fragliche Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit verhältnismässig.
5.6.4 Mit Blick auf die Wettbewerbsneutralität ist die Beschwerdegegnerin indessen auf ihrer Erklärung zu behaften, wonach die Regelung von Art. 11 RR gleichermassen auch für Verkehrsflächen vor Vorgärten gelten soll. Es mag dahingestellt bleiben, ob sich Art. 11 RR vom Regelungsgehalt her nur auf privaten Grund bezieht.

Die Beschwerdeführerinnen weisen auf einen Plakatstandort hin, der im Herbst 2002 auf dem Trottoir vor einem Vorgarten, und zwar bei einer Haltestelle, bewilligt wurde. Dieser Standort stehe im Widerspruch zu der bei E. 5.6.2 erwähnten Aussage der Beschwerdegegnerin. Im kantonalen Verfahren führte die Beschwerdegegnerin aus, bei der fraglichen Bewilligung sei Art. 11 RR fälschlicherweise noch nicht angewendet worden; im bundesgerichtlichen Verfahren hat sie diesen Einzelfall nicht mehr angesprochen.

Ob am fraglichen Standort Plakatwerbeträger unter Berücksichtigung von Art. 11 RR zulässig sind, muss hier nicht entschieden werden. Einerseits kann davon ausgegangen werden, dass diese Frage in Erfüllung des bei E. 5.6.2 genannten, politischen Auftrags vom 12. Februar 2004 überprüft wird. Anderseits würde selbst die Feststellung der verfassungswidrigen Anwendung einer Norm in einem Einzelfall bei der abstrakten Normenkontrolle noch nicht zur Aufhebung der umstrittenen Norm führen (vgl. E. 2 am Ende).
5.7 Zusammengefasst vermögen die Beschwerdeführerinnen unter Berufung auf die Wirtschaftsfreiheit keine Aufhebung des ganzen Reglements zu erreichen, sofern der Antrag angesichts der Bedeutung der dabei kritisierten Punkte überhaupt zulässig ist (vgl. E. 1.3).
6.
Eventualiter verlangen die Beschwerdeführerinnen die Aufhebung einzelner Reglementsbestimmungen. Die von ihnen angefochtenen Normen sind im Folgenden auf ihre Vereinbarkeit mit der Wirtschaftsfreiheit zu überprüfen, soweit dafür nicht auf die Überlegungen bei E. 5 verwiesen werden kann.
6.1 Gemäss Art. 5 Abs. 1 RR werden Fremdreklamen in der Regel nicht bewilligt an Anlagen, Bauten und Ensembles, die schützenswert oder erhaltenswert sind. In der Umgebung solcher Objekte dürfen Fremdreklamen nur angebracht werden, wenn sie deren Erscheinungsbild nicht beeinträchtigen.

Die Beschwerdeführerinnen verstehen diese Norm als grundsätzliches Verbot von Fremdreklamen auf dem ganzen Grundstück von Schutzobjekten. Sie beanstanden, dass die Verkehrsfläche vor solchen Grundstücken stets zur Umgebung gerechnet werde; dort seien von vornherein erleichterte Anforderungen an die Bewilligungsfähigkeit von Plakaten gegeben. Verfassungsrechtlich müsse es stattdessen geboten sein, die geschützten Objekte und deren Umgebung gleich streng zu behandeln. Bei diesen Vorbringen gehen die Beschwerdeführerinnen darüber hinweg, dass der Wortlaut der fraglichen Bestimmung ein Verbot nur für die Objekte selbst und nicht in allgemeiner Weise für die ganze Liegenschaft aufstellt. Dieser Unterschied wurde bereits im angefochtenen Entscheid erörtert. Es liegt auf der Hand, dass es verhältnismässig ist, Plakate an geschützten Objekten ganz zu verbieten bzw. restriktiver zuzulassen als in der Umgebung.

Die Beschwerdegegnerin sichert zu, dass die Bewilligung von Plakatstellen auf Verkehrsflächen vor geschützten Objekten nach dem gleichen Massstab wie in der Umgebung dieses Objekts auf der Liegenschaft selbst erfolgen soll. Insofern wird die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerinnen wiederum in ihrer Ausprägung als Gebot der Gleichbehandlung von Gewerbegenossen gewahrt. Es besteht kein Anlass für eine Aufhebung von Art. 5 Abs. 1 RR.
6.2 Für die verfassungsrechtliche Beurteilung von Art. 9 und 11 RR kann auf die vorstehenden E. 5.5 und 5.6 verwiesen werden.
6.3
6.3.1 Das Reklamereglement unterscheidet bei der technischen Ausführung von Plakatwerbeträgern zwischen Klebeplakaten und selbstleuchtenden Apparaten. Neben den bereits behandelten Leuchtkästen (vgl. E. 5.5.2) definiert Art. 2 RR zwei weitere Kategorien von Leuchtplakaten: Es sind dies die Wechselautomaten (mit mehreren ungeteilten Plakatflächen, die wechselweise zur Schau gelangen) und die Prismenwender (mehrere Plakate auf je drehbaren Prismen erscheinen abwechslungsweise). Art. 14 Abs. 1 RR bestimmt, dass Prismenwender, Wechselautomaten und Leuchtkästen nur entlang von Verkehrsachsen gemäss Art. 7 Abs. 1, in Unterführungen und Tunnels gemäss Art. 8 und in den Zonen nach Art. 28 bewilligt werden. Zudem werden nach Art. 20 RR zeitliche Beschränkungen für beleuchtete Reklameeinrichtungen festgelegt, soweit dies zum Schutz der Wohnbevölkerung erforderlich ist.
6.3.2 Die Beschränkung der Zulässigkeit von selbstleuchtenden Plakatträgern auf die in Art. 14 RR aufgeführten Strassen und Zonen erachten die Beschwerdeführerinnen als unverhältnismässig. Zum Schutz vor Immissionen genüge Art. 20 RR. Zudem sei die Einordnung der Prismenwender und ähnlichen Anlagen in das Stadtbild bereits durch die Zonenvorschriften für Klebeplakate gewährleistet. Im angefochtenen Entscheid wurde Art. 14

RR demgegenüber mit Rücksicht auf die Planungsautonomie der Beschwerdegegnerin geschützt.
6.3.3 In E. 5.5.6 wurde die besondere Bedeutung von Leuchtkästen an Haltestellen des öffentlichen Verkehrs angesprochen. Wechselautomaten und Prismenwender werden demgegenüber gemäss Art. 9 Abs. 2 RR an Haltestellen lediglich dann bewilligt, wenn die Zonenvorschriften dies vorsehen. Die Parteien äussern sich nicht über das Verhältnis von Art. 9 Abs. 2 RR zu Art. 14 RR; jedenfalls lässt Art. 9 Abs. 2 RR Wechselautomaten und Prismenwender nicht weitergehend zu als Art. 14 RR. Die Beschwerdeführerinnen bestreiten nicht, dass von Leuchtkästen bei Dunkelheit Lichtimmissionen ausgehen; sie machen auch nicht geltend, der öffentliche Raum sei in allgemeiner Weise auf die Beleuchtung durch Leuchtkästen angewiesen. Mit Bezug auf die Situation in der Stadt Bern hat das Bundesgericht festgehalten, dass die vom Gemeinwesen getragene Strassenbeleuchtung heute im Innerortsbereich zur ordentlichen Ausstattung öffentlicher Strassen gehört (vgl. BGE 131 I 313 E. 3.5 S. 319). Zusätzlich verursacht der Betrieb von Wechselautomaten und Prismenwendern Lärmimmissionen. Gemäss dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG (SR 700) sollen Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen möglichst verschont werden (vgl. BGE 127 I 103 E. 7c S.
110). Eine zeitliche Beschränkung der Immissionen bietet keinen vergleichbaren Schutz. Die JGK hat der Beschwerdegegnerin bezüglich der Regelung von Art. 14 RR zu Recht Planungsautonomie zugebilligt.
6.4 Bei der Anfechtung der Zonenvorschriften in Art. 25 bis 28 RR greifen die Beschwerdeführerinnen wieder die Frage der Zuordnung der Verkehrsflächen zu den Nutzungszonen auf; diese Problematik wurde bei E. 5.4 behandelt. Eine weitergehende Überprüfung der Reklamevorschriften von Art. 25 bis 28 RR auf ihre Verfassungsmässigkeit wird von den Beschwerdeführerinnen nicht verlangt.
7.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 und 7 OG). Die obsiegende Beschwerdegegnerin verlangt - in Beachtung der bundesgerichtlichen Praxis - keine Parteientschädigung.
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird den Beschwerdeführerinnen unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, der Einwohnergemeinde Bern sowie der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 5. Juli 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: