Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.431/2004/kil

Urteil vom 16. Dezember 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Müller,
Gerichtsschreiber Hatzinger.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher
Dr. Andreas Güngerich,

gegen

A._____,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Fürsprecher Christian Wyss,
Einwohnergemeinde B._____, Gemeinderat,
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, Rechtsamt, Reiterstrasse 11, 3011 Bern,
Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12,
3011 Bern.

Gegenstand
Erstellen von zwei frei stehenden Plakatwerbeträgern,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 1. Juli 2004.

Sachverhalt:
A.
Die X._____ reichte am 2. Juni 2002 bei der Bauverwaltung der Gemeinde B._____ ein Baugesuch ein für das Errichten von zwei unbeleuchteten, doppelseitigen und frei stehenden Plakatwerbeträgern im Format B 200 (1280 mm x 1793 mm). Diese sollten an der C._____strasse im Abstand von je 40 m von der Einmündung des D._____wegs in Grünstreifen einen Meter vom Fahrbahnrand quer zur Strasse errichtet werden. Die Gemeindeverwaltung B._____ bewilligte am 3. Oktober 2002 das Gesuch, ordnete aber an, dass der eine Werbeträger 50 m anstatt 40 m von der Einmündung D._____weg/C._____strasse entfernt aufzustellen sei.

Gegen diesen Entscheid führte die A._____ Beschwerde an die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, welche die Beschwerde am 30. Mai 2003 guthiess, den angefochtenen Bauentscheid aufhob und die Baubewilligung verweigerte.
B.
Die X._____ gelangte an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern, das die Beschwerde am 1. Juli 2004 abwies, da die geplanten Werbeträger die Verkehrssicherheit gefährdeten.
C.
Am 2. August 2004 hat die X._____ beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 1. Juli 2004 aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die Bewilligung für das Errichten der beiden Plakatwerbeträger zu erteilen bzw. die Sache zu neuem Entscheid an

das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Die Einwohnergemeinde B._____ nahm zur Beschwerde keine Stellung. Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Die A._____ beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Gemäss Antrag des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern ist die Beschwerde abzuweisen. Das Bundesamt für Strassen liess sich vernehmen, ohne einen förmlichen Antrag zu stellen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid stützt sich auf Bundesrecht, namentlich auf Art. 6 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01), und stellt somit grundsätzlich eine mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbare Verfügung dar (Art. 97 OG i.V.m. Art. 5 VwVG). Er stammt von einer letztinstanzlichen kantonalen richterlichen Behörde (Art. 98 lit. g und Art. 98a OG). Ausschlussgründe im Sinne von Art. 99 ff. OG liegen nicht vor. Die Beschwerdeführerin ist durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Art. 103 lit. a OG). Auf die frist- und formgerecht (Art. 106 Abs. 1, Art. 108 OG) eingereichte Eingabe ist somit einzutreten.
1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich einer Überschreitung oder eines Missbrauchs des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 104 lit. a und b OG), nicht jedoch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (vgl. Art. 104 lit. c OG) gerügt werden. Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellung gebunden, sofern diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgt ist (Art. 105 Abs. 2 OG).

Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht vor, den Sachverhalt im Sinne von Art. 105 Abs. 2 OG qualifiziert mangelhaft festgestellt zu haben. Zudem rügt sie eine Verletzung von Bundesrecht, das heisst von Art. 6 SVG und Art. 95 ff. der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21).
2.
2.1 Nach Art. 6 Abs. 1 SVG sind im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen Reklamen und andere Ankündigungen untersagt, die zu Verwechslung mit Signalen oder Markierungen Anlass geben oder sonst, namentlich durch Ablenkung der Strassenbenützer, die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten. Um Strassenreklamen anbringen und ändern zu dürfen, bedarf es deshalb einer Bewilligung der kantonal zuständigen Behörde (vgl. Art. 100 Abs. 1 SSV; BGE 128 I 3 E. 3e/cc S. 15).

Als Reklamen im Bereich der öffentlichen Strassen gelten Strassenreklamen, die der Führer wahrnehmen kann (Art. 95 Abs. 2 SSV). Untersagt sind Strassenreklamen, welche die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, mit Signalen oder Markierungen verwechselt werden oder durch ihre Ausgestaltung deren Wirkung herabsetzen könnten (Art. 96 Abs. 1 SSV). Art. 96 Abs. 1 SSV enthält in lit. a bis h eine nicht abschliessende Aufzählung, wo und wie Reklamen nicht angebracht werden dürfen. Die Bewilligungsbehörde hat zu prüfen, ob die Reklame die Verkehrssicherheit gefährden würde. Eine Reklame kann bewilligt werden, selbst wenn sie unter einen der Tatbestände von Art. 96 Abs. 1 SSV fällt; umgekehrt darf die Bewilligung verweigert werden, auch wenn keine Konstellation nach dieser Bestimmung gegeben ist (vgl. zum Ganzen: Urteile 2A.249/2000 vom 14. Februar 2001, E. 3a, in: SJ 2001 I 530 f.; 2A.204/2002 vom 30. Oktober 2002, E. 2.1 mit Hinweis; siehe auch Urteil 2A.449/2003 vom 12. März 2004, E. 2).

Innerorts müssen freistehende Strassenreklamen mindestens 3 m vom Fahrbahnrand entfernt sein; für freistehende Firmenanschriften genügt ein Abstand von 0,5 m (Art. 97 Abs. 2 SSV). In unmittelbarer Nähe der Fahrbahn erweckt eine Reklametafel, die frei steht und sich unverkennbar an die Verkehrsteilnehmer richtet, naturgemäss Aufmerksamkeit. Die Abstandsvorschrift ist insofern grundsätzlich geeignet, die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit zu reduzieren (Urteil 2A.204/2002 vom 30. Oktober 2002, E. 3.2 mit Hinweis und E. 4.2).
2.2 Der Begriff der möglichen Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff;

sein Inhalt ergibt sich aus dem Sinn und Zweck von Art. 6 Abs. 1 SVG sowie seiner Stellung im Gesetz und Rechtssystem. Die Behörde, die einen solchen Begriff anwendet, verfügt über einen gewissen Beurteilungsspielraum. Das Bundesgericht prüft ihre Begriffsauslegung nur mit Zurückhaltung, insbesondere soweit örtliche oder technische Verhältnisse zu würdigen sind, welche die lokalen Behörden in der Regel besser kennen. Besondere Zurückhaltung ist geboten, wenn die rechtliche Beurteilung wesentlich von der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung abhängt; dies ist bei der Frage der Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch das Anbringen von Reklame regelmässig der Fall. Das Bundesgericht misst bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 1 SVG bzw. Art. 96 SSV unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens dem Aspekt der Verkehrssicherheit im Verhältnis zu wirtschaftlichen Interessen grundsätzlich ein grosses Gewicht bei. Die Kantone sollen bei der Bewilligung von Reklamen einen strengen Massstab anwenden (vgl. zum Ganzen: Urteile 2A.377/2002 vom 29. Januar 2003, E. 3.1, in: ZBl 104/2003 S. 664 f.; 2A.249/2000 vom 14. Februar
2001, E. 3b, in: SJ 2001 I 531 f.; 2A.204/2002 vom 30. Oktober 2002, E. 2.2; jeweils mit Hinweisen). Bereits eine potentielle Beeinträchtigung oder eine entfernte, nicht einmal in der Regel eintretende mittelbare Gefährdung reicht aus, um die Verkehrssicherheit beeinträchtigen zu können (BGE 99 Ib 377 E. 2 S. 379; BBl 1955 II 12; vgl. auch Manfred Küng, Strassenreklamen im Verkehrs- und Baurecht unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmungen und der Praxis in Stadt und Kanton Zürich, Diss. Zürich 1990, S. 49).

3.

3.1 Die kantonalen Beschwerdeinstanzen haben die Bewilligung verweigert, da ihrer Ansicht nach das Aufstellen der beiden Plakatwerbeträger die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könne (vgl. Art. 6 SVG, Art. 96 ff. SSV). Das Verwaltungsgericht hat den Sachverhalt hierfür - entgegen den Einwendungen der Beschwerdeführerin - eingehend und für das Bundesgericht verbindlich festgestellt (Art. 105 Abs. 2 OG):

3.1.1 Es stützte sich für seinen Entscheid nicht nur auf umfangreiche und vollständige Akten (namentlich: Situationsplan, Bewilligungsunterlagen, Fotodossier des fraglichen Standorts), sondern insbesondere auch auf einen Augenschein vom 2. Dezember 2003 und die Angaben des kantonalen Strassenverkehrsamtes zu den Sichtweiten im Bereich der Einmündungen D._____weg bzw. E._____weg/ C._____strasse; es hat damit die Verhältnisse vor Ort aufgrund eigener Anschauung gewürdigt.

3.1.2 Die Beschwerdeführerin konnte sich hinreichend äussern, wobei am Augenschein auch Motorradfahrer thematisiert wurden, insbesondere deren Geschwindigkeiten am vorgesehenen Standort wie auch deren Sichtweiten. Es wird nicht dargelegt und ist nicht ersichtlich, inwiefern die Annahme des Verwaltungsgerichts offensichtlich falsch wäre, dass der fragliche Strassenabschnitt Ausserortscharakter hat und die signalisierte Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h, namentlich von Motorradfahrern, überschritten wird. Wenn das Verwaltungsgericht gestützt hierauf - grundsätzlich entgegen den vorgängigen kantonalen Fachberichten - zum Schluss gekommen ist, die Verkehrssicherheit sei beeinträchtigt, ist dies vertretbar.

3.1.3 Zu Unrecht wirft die Beschwerdeführerin dem Verwaltungsgericht vor, es habe sich über die beiden Fachberichte des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes des Kantons Bern vom 4. Februar und 6. Oktober 2003 hinweggesetzt, nach welchen die Verkehrssicherheit nicht gefährdet sei: Das kantonale Strassenverkehrsamt hat in seinem ersten Bericht festgehalten, die Verkehrssicherheit sei "in einem vernachlässigbaren Mass" beeinträchtigt, wobei die ablenkende Wirkung der geplanten Werbeträger "eher gering" sei. Das Verwaltungsgericht hat seinerseits zulässigerweise die Möglichkeit, dass die Verkehrssicherheit beeinträchtigt wird, nicht zuletzt aufgrund des Augenscheins vom 2. Dezember 2003, der konkreten Umstände und der Sichtweiten in den betreffenden Einmündungsbereichen bejaht. Hieran ändert - entgegen den Einwänden der Beschwerdeführerin - die Definition des kantonalen Strassenverkehrsamtes, wann es die Verkehrssicherheit als beeinträchtigt ansieht, nichts, nachdem die Einschätzung des Gefahrenpotentials durch das Verwaltungsgericht aufgrund des von ihm festgestellten Sachverhalts nicht bundesrechtswidrig ist.

3.2

3.2.1 Die beiden Träger der freistehenden Strassenreklame sollen einen Meter vom Fahrbahnrand entfernt aufgestellt werden, was gegen Art. 97 Abs. 2 SSV verstösst, wird doch dabei der vorgesehene Mindestabstand von drei Metern vom Fahrbahnrand nicht eingehalten. Zwar sieht Ziff. 3 der Weisungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 20. Oktober 1982 über Strassenreklamen hiervon abweichend vor, dass der Mindestabstand von 0,5 m nicht nur für freistehende Firmenanschriften, sondern auch für andere freistehende Reklamen gilt, sofern die Reklamefläche für unbeleuchtete Reklamen 3,5 m2, für beleuchtete 1,2 m2 nicht übersteigt. Diese Weisungen könnten aber nur zu einem anderen Resultat führen, wenn es für den vorgesehenen Standort an jeglichen Sicherheitsbedenken fehlen würde, was hier gerade nicht der Fall ist.

3.2.2 Die Verkehrsgefährdung, die das Verwaltungsgericht bejaht hat, beruht auf verschiedenen Annahmen, erscheint indessen nicht derart realitätsfremd, dass nicht mit ihr gerechnet werden kann: Es genügt nach der Rechtsprechung, dass die Reklame die Verkehrssicherheit aufgrund der konkreten Umstände beeinträchtigen kann; dies ist vorliegend der Fall, auch wenn nur einzelne Motorradfahrer am geplanten Standort die zulässige Höchstgeschwindigkeit um ca. 15 km/h überschreiten. Strassenreklamen sind nicht nur in unübersichtlichen Verhältnissen verboten, gilt es doch grundsätzlich einen Mindestabstand von drei Metern vom Fahrbahnrand zu beachten (Art. 97 Abs. 2 SSV). Reklametafeln der geplanten Grösse in unmittelbarer Nähe der Fahrbahn haben naturgemäss einen gewissen Ablenkungseffekt; das Verwaltungsgericht hat nicht allein aufgrund einer potentiellen Ablenkungsgefahr die Werbeträger untersagt, sondern aufgrund der konkreten Verhältnisse. Eine Ausnahme von Art. 97 Abs. 2 SSV rechtfertigt sich nicht (vgl. dazu Art. 115 SSV, wonach Weisungen zur Signalisationsverordnung und über Strassenreklamen erlassen und Ausnahmen von einzelnen Bestimmungen gestattet werden können): Der Augenschein hat ergeben, dass die Verkehrssicherheit durch das
geplante Projekt beeinträchtigt wird, weshalb es zulässig wäre, das Reklamegesuch bereits wegen Nichtbeachtens der Abstandsvorschrift abzulehnen. Demnach rügt die Beschwerdeführerin zu Unrecht, das Verwaltungsgericht habe Bundesrecht (Art. 6 SVG und Art. 95 ff. SSV) fehlerhaft angewendet.
4.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit unbegründet und deshalb abzuweisen; für eine Rückweisung der Sache an die Vorinstanz besteht kein Anlass. Bei diesem Verfahrensausgang wird die unterliegende Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 153, 153a und 156 Abs. 1 OG). Zudem hat sie der obsiegenden Beschwerdegegnerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 und 160 OG). Die Beschwerdegegnerin hat eine Kostennote eingereicht (vgl. Art. 8 Abs. 2 des Tarifs vom 9. November 1978 über die Entschädigungen an die Gegenpartei für das Verfahren vor dem Bundesgericht [SR 173.119.1]); der Betrag von Fr. 2'721.90 (Honorar und Auslagen zuzüglich Mehrwertsteuer) erscheint als ausgewiesen.
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat der A._____ für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'721.90 zu bezahlen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Einwohnergemeinde B._____, der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern sowie dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 16. Dezember 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: