

Verwaltungsgericht des Kantons Bern

Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 31. März 2016

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Herzog
Verwaltungsrichter Daum, Keller und Rolli
Gerichtsschreiberin Geiser Keller

BLS Netz AG

handelnd durch die statutarischen Organe, Genfergasse 11, Postfach,
3001 Bern

vertreten durch Rechtsanwalt ... und Rechtsanwältin ...

Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde Köniz

handelnd durch die Direktion Planung und Verkehr, Landorfstrasse 1,
3098 Köniz

Beschwerdegegnerin

und

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern

Münstergasse 2, 3011 Bern

betreffend Reklameordnung (Entscheid der Justiz-, Gemeinde- und
Kirchendirektion des Kantons Bern vom 2. Dezember 2014; 32.14-13.19)



Sachverhalt:

A.

Die Einwohnergemeinde (EG) Köniz erarbeitete in einem mehrjährigen Prozess eine Reklameordnung, bestehend aus dem Reklamereglement (RR) und dem Plakatierungsplan. Eine erste öffentliche Auflage fand vom 1. Juni bis zum 4. Juli 2011 statt. Die BLS Netz AG erhob dagegen am 4. Juli 2011 neben einer weiteren Person Einsprache.

Die Stimmberechtigten der EG Köniz beschlossen die Reklameordnung am 23. September 2012. Vom 17. Oktober bis 16. November 2012 fand eine zweite öffentliche Auflage statt, da zwischen der ersten Auflage und der Volksabstimmung Änderungen erfolgt waren. Am 15. November 2012 erhob die BLS Netz AG erneut Einsprache.

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) genehmigte die Reklameordnung der EG Köniz am 27. März 2013 mit einer Ergänzung. Die Einsprachen der BLS Netz AG wies es ab, soweit darauf eingetreten werden konnte.

B.

Gegen die Verfügung des AGR erhob die BLS Netz AG am 2. Mai 2013 Beschwerde bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK), welche das Rechtsmittel am 2. Dezember 2014 abwies, soweit sie darauf eintrat.

C.

Dagegen hat die BLS Netz AG am 5. Januar 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben und die folgenden Rechtsbegehren gestellt:

- «1. Der Beschwerdeentscheid der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion vom 2. Dezember 2014 [...] betreffend das Reklamereglement und den Plakatierungsplan der Gemeinde Köniz sei aufzuheben.

- a) Eine Genehmigung sei nur zu erteilen, soweit Art. 25 des Reklamereglements ersatzlos gestrichen und die «Zone für Plakatierung bei Bahnhöfen (Zone B)» aus dem Plakatierungsplan entfernt werden;
- b) im Reklamereglement der Vermerk aufgenommen wird, wonach das Reklamereglement keine Geltung für Bahnareal habe.

2. *Eventualiter zu 2:*

Eine Genehmigung sei nur zu erteilen, soweit

- a) Leuchtreklamen auf Bahnhofareal zeitlich unbeschränkt zugelassen werden;
- b) Eigenreklamen auf Bahnhofareal zugelassen werden und
- c) keine Mindest- und/oder Grenzabstände mit Bezug auf Bahnareal vorgeschrieben werden.

- unter Kosten- und Entschädigungsfolge ->

Die EG Köniz beantragt mit Beschwerdeantwort vom 2. Februar 2015 die Abweisung der Beschwerde. Mit Vernehmlassung vom 3. Februar 2015 beantragt die JGK, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Am 10. März 2015 hat sich die BLS Netz AG zu diesen Eingaben geäußert und an ihrem Rechtsbegehren festgehalten. Die JGK hat am 24. März 2015 zu einem Punkt Stellung genommen; die EG Köniz hat sich nicht mehr vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Reklameordnung ist Teil der baurechtlichen Grundordnung der Gemeinde (Art. 1 Abs. 2 RR). Zum Schutz des Orts- und Landschaftsbilds bezeichnet sie die zulässigen Arten, Ausgestaltungen und Standorte von Reklamen auf dem Gebiet der Gemeinde (Art. 2 Abs. 1 und 2 RR). Sie enthält für das Bau- und Nichtbaugebiet Bestimmungen na-

mentlich über Leuchtreklamen, Eigen- und Fremdreklamen sowie Abstandsvorschriften. Für gewisse Vorgaben legt sie verschiedene Zonen fest, darunter die Zone für Plakatierung bei Bahnhöfen (Zone B; Art. 25 RR). Diese Regelungen sind mit dem Zonenplan der Gemeinde eng verbunden und erscheinen als Teil dieses Nutzungsplans. Zur Anwendung kommen deshalb grundsätzlich die Bestimmungen für Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen und Entscheide, nicht diejenigen gegen (kommunale) Erlasse (sog. abstrakte Normenkontrolle), zumal im vorliegenden Fall (auch) zonenspezifische, d.h. nur für das Bahnareal geltende Vorschriften umstritten sind (vgl. auch BGE 133 II 353 E. 3.3 mit Hinweisen).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Verfasst als Aktiengesellschaft des Privatrechts (Tochterunternehmen der BLS AG), bezweckt sie den Betrieb, Unterhalt und Bau der Eisenbahninfrastruktur der BLS-Gruppe im Rahmen der anwendbaren gesetzlichen Vorgaben; ihr gehören mehrere Grundstücke, die vom Reklameglement erfasst sind. Die Gesellschaftsanteile liegen praktisch vollständig in der öffentlichen Hand bzw. in den Händen der BLS AG, deren Haupteigner der Kanton Bern ist (Bund: 50,05 %; Kanton Bern: 16,5 %; BLS AG: 33,4 %; SBB: 0,05 %; vgl. Auszug aus dem Handelsregister sowie <<http://www.bls.ch>>, Rubriken «Unternehmen/Aktionäre» sowie «Unternehmen/Die BLS AG/Tochtergesellschaften»). Nach Ansicht der Beschwerdeführerin beeinträchtigen die strittigen Vorschriften sie bei der Erfüllung der ihr übertragenen öffentlichen Aufgaben (vgl. Beschwerde, Rz. 8 und 56). Sie ist durch den angefochtenen Entscheid daher besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch Art. 61a Abs. 2 Bst. a des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]; ferner BGE 138 I 274 E. 1.5). Ob es mit Bezug auf die nicht zonenspezifischen Bestimmungen genügen würde, wie bei der Beschwerde gegen kommunale Erlasse mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit in schutzwürdigen Interessen betroffen zu sein (sog. virtuelle Betroffenheit; vgl. Art. 79a VRPG; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I/II, 4./3. Aufl. 2013/2010, Art. 60 N. 3 Bst. c; ferner BGer 1P.84/2006 vom 5.7.2006, in ZBI 2007 S. 291 E. 1.2 [Reklameglement der Stadt Bern]), muss bei dieser Ausgangslage nicht geklärt werden. Anders als die JGK anzunehmen scheint (vorne Bst. C; Vernehmlassung

vom 3.2.2015 [act. 4], S. 4), genügt die Beschwerde in allen Teilen den Begründungsanforderungen (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 VRPG). Auf das form- und fristgerecht eingereichte Rechtsmittel ist einzutreten.

1.3 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG). Da eine Streitigkeit von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt, urteilt es in Fünferbesetzung (Art. 56 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]).

2.

2.1 Die Reklameordnung enthält zunächst gemeinsame Bestimmungen für alle Arten von Reklamen (Art. 7 ff. RR), darunter Leuchtreklamen (Art. 9 f. RR). Weiter unterscheidet sie zwischen Eigen- und Fremdreklamen (Art. 14 und 15 ff. RR): Während Eigenreklamen in allen Bauzonen zulässig sind (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 RR), sind Fremdreklamen grundsätzlich nur in den im Plakatierungsplan bezeichneten Zonen L, D, B und VWA gestattet (Art. 15 Abs. 2 Teilsatz 1 RR; System der Positivplanung, vgl. Beschwerdeantwort vom 2.2.2015 [act. 3; nachfolgend BA], S. 5 Ziff. 11). Dabei gelten minimale Vorschriften für die Abstände zwischen Plakatträgern bzw. Gruppen von Plakatträgern (Art. 20 ff. RR), insbesondere auch in der Zone B für Plakatierung bei Bahnhöfen (Art. 25 Abs. 1 RR). Diese Zonen umfassen das Bahnareal; sie sind aber höchstens 15 m tief, gemessen ab den Geleiseachsen (Art. 25 Abs. 2 RR).

2.2 Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin von mehreren Grundstücken, auf denen sich Bahnhöfe bzw. Haltestellen und Gleisanlagen der Eisenbahn befinden (Liebefeld, Köniz, Gasel, Moos, Niederscherli, Wabern und Mittelhäusern; vgl. auch Planauszüge, Vorakten JGK [act. 4A], pag. 58 ff.). Mit ihrem Hauptbegehren beantragt die Beschwerdeführerin, die Reklameordnung sei nur insoweit zu genehmigen, als sie nicht dieses Bahnareal betreffe. Sie ist der Ansicht, dass die Gemeinde sachlich nicht zuständig sei, für das Bahnareal Reklamevorschriften zu erlassen (dazu nachfolgend E. 3 ff.). Im Eventualstandpunkt ist die Beschwerdeführerin der

Auffassung, mehrere Bestimmungen des Reklamereglements lägen nicht im öffentlichen Interesse und seien unverhältnismässig (hinten E. 6 ff.; vorne Bst. C).

3.

3.1 Gemäss Art. 87 der Bundesverfassung (BV; SR 101) ist die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr, die Seilbahnen, die Schifffahrt sowie über die Luft- und Raumfahrt Sache des Bundes. Dabei handelt es sich um eine umfassende Kompetenz, welche auch die Planung und den Bau von Eisenbahnanlagen umfasst (vgl. Lendi/Uhlmann, in St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl. 2014, Art. 87 N. 6; Tschannen/Mösching, Bauen auf Bahnarealen, Die Abgrenzung der Bau- und Planungshoheit von Bund und Kantonen im Bereich der Eisenbahnen, in Raum & Umwelt Nr. 6/2009 S. 1 ff., 2 f.). Gemäss Art. 18 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101) dürfen Bauten und Anlagen, die ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn dienen (Eisenbahnanlagen), nur mit einer Plangenehmigung erstellt oder geändert werden. Mit der Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt (Art. 18 Abs. 3 EBG). Kantonale Bewilligungen und Pläne sind nicht erforderlich. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es das Eisenbahnunternehmen in der Erfüllung seiner Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 18 Abs. 4 EBG). Die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Eisenbahnverkehr dienen (Nebenanlagen), unterstehen dem kantonalen Recht (Art. 18m Abs. 1 Satz 1 EBG).

3.2 Die JGK ist zum Schluss gekommen, dass die allgemeine Plakatierung (d.h. Reklame mit Ausnahme von Bahnhofsanschriften) nicht ganz oder überwiegend dem Bau und Betrieb einer Eisenbahn diene und folglich nicht in den Anwendungsbereich von Art. 18 Abs. 1 EBG falle. Sie sei als Nebenanlage zu qualifizieren. Die Gemeinde sei deshalb auch im Bereich von Bahnarealen befugt, die Raumplanung betreffende Vorschriften und Pläne zu erlassen (angefochtener Entscheid, E. 4, insb. E. 4.6).

3.3 Die Beschwerdeführerin kritisiert, die Vorinstanz gehe zu pauschal davon aus, dass es sich bei Reklamen auf Bahnarealen um Nebenanlagen handle. Sie habe es unterlassen, zwischen verschiedenen Standorten und Arten von Reklamen zu unterscheiden. Der grösste Teil der Reklamen befände sich direkt an den Wänden des Bahnhofgebäudes bzw. des Wartehäuschens oder an Werbeträgern auf der Zirkulationsfläche des Bahnhofs. Diese Reklamen seien rechtlich gleich zu behandeln wie die Bahnhofgebäude bzw. Zirkulationsflächen, welche als Eisenbahnanlagen zu qualifizieren seien und somit der Planungs- und Bauhoheit des Bundes unterstützen (vgl. Beschwerde, Rz. 16 ff.). In ihrer Stellungnahme vom 10. März 2015 bringt sie sodann vor, die Bahnhöfe auf dem Gemeindegebiet von Köniz seien flächenmässig äusserst beschränkt. Reklameträger befänden sich daher zwangsläufig unmittelbar im Bahnhof oder auf Zirkulationsflächen um diesen herum (vgl. act. 8, Rz. 9 f.).

3.4 Die Gemeinde bringt dagegen vor, sie regle nicht, in welchen Fällen die Normen des Reklamereglements bei Bahnhöfen zur Anwendung kämen. Dies werde durch das Bundesrecht bestimmt. Es sei im Einzelfall zu prüfen, ob ein Plakatträger als Nebenanlage im Sinn von Art. 18m EBG gelte und ob die Reklameordnung dementsprechend direkt anwendbar sei. Plakatträger dienten an sich weder ganz noch überwiegend dem Eisenbahnbetrieb. Einzelne Plakatträger, die auf einer Eisenbahnanlage angebracht werden, dürften daher als Nebenanlage zu qualifizieren sein (BA, Ziff. 10). Ausserdem wären ohne Beplanung des Bahnareals die Bewilligungsvoraussetzungen für einen Plakatträger, der als Nebenanlage gilt, nicht klar (BA, Ziff. 11).

4.

4.1 Areal, das dem Bahnbetrieb dient, untersteht grundsätzlich der Eisenbahnhoheit des Bundes und nicht dem kommunalen und kantonalen Planungsrecht (BGer 1A.140/2003 vom 18.3.2004, in ZBI 2006 S. 193 E. 2.5, 1A.180/2006 vom 9.8.2007, E. 2.1). Eine auch das Bahnareal umfassende kommunale Nutzungsplanung ist aber jedenfalls zulässig und verbindlich, soweit Nebenanlagen in Frage stehen (grundlegend BGE 115

Ib 166 E. 4; vgl. auch BGE 121 II 8 E. 2b; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 71 N. 6 Bst. b; BVR 2006 S. 335, nicht publ. E. 9.3.8 [VGE 21598/21602-21604 vom 14.6.2005]; Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 11 f. Ziff. 2.3.4 und S. 18 f. Ziff. 5.2). Die Beplanung von Areal unter der Eisenbahnhoheit des Bundes auf kommunaler Ebene ist also nicht von vornherein ausgeschlossen (vgl. dazu auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 53 N. 7; Christoph Bandli, Neue Verfahren im Koordinationsgesetz: Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung, in URP 2001 S. 511 ff., 520 f.). Die Gemeinde ist demnach berechtigt, die Reklameordnung zu erlassen, soweit es sich bei den Reklamen um (selbständige) Nebenanlagen im Sinn von Art. 18m EBG handelt. Ob eine Eisenbahnanlage oder eine Nebenanlage vorliegt, bestimmt abschliessend das Bundesrecht (Art. 18 bzw. 18m EBG; vorne E. 3.1).

4.2 Das Bundesgericht hat im Zusammenhang mit den alten Art. 18 (Bauten, Anlagen und Fahrzeuge für den Bahnbetrieb) bzw. 18a EBG (andere Bauten und Anlagen) in der Fassung vom 8. Oktober 1982 (AS 1984 S. 1429; nachfolgend aArt. 18 bzw. aArt. 18a EBG) festgehalten, dass die Abgrenzung zwischen Eisenbahnanlagen und Nebenanlagen aufgrund einer funktionellen Betrachtung zu erfolgen hat. Von einer ganz oder überwiegend dem Bahnbetrieb dienenden Anlage kann nur gesprochen werden, wenn sachlich und räumlich ein notwendiger, enger Zusammenhang derselben mit dem Bahnbetrieb besteht (BGE 127 II 227 E. 4 mit Hinweisen). Wie sich schon aus dem Wortlaut des Gesetzes ergibt, muss der Zweck der Baute der Abwicklung des Bahnbetriebs dienen. Der Nutzungszweck muss für den Bahnbetrieb notwendig sein, die blosse Zweckmässigkeit oder Nützlichkeit genügt nicht (BGer 1A.147/1994 vom 23.5.1995, in ZBI 1996 S. 373 E. 2b). Diese Grundsätze fanden bereits unter der Geltung der ursprünglichen Fassung von Art. 18 Abs. 1 EBG vom 20. Dezember 1957 Anwendung (AS 1958 S. 335; vgl. BGE 115 Ib 166 E. 3b S. 173, 111 Ib 38 E. 5 a.E.) und sind weiterhin aktuell, stimmen doch die mit dem Bundesgesetz vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung von Entscheidungsverfahren (AS 1999 S. 3071) geänderten bzw. eingefügten und seit dem 1. Januar 2000 geltenden Art. 18 Abs. 1 bzw. Art. 18m Abs. 1 EBG mit den genannten Vorgängerbestimmungen insoweit überein (vgl.

BGE 127 II 227 E. 3 a.E.; BGer 1C_463/2010 vom 24.1.2011, E. 2.2; Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 4 Ziff. 1.3.1 mit Hinweisen).

4.3 Die sog. gemischten Bauten und Anlagen, wozu insbesondere Bahnhöfe gehören, dienen zugleich dem Eisenbahnbetrieb und betriebsfremden Zwecken (vgl. BGE 116 Ib 400 E. 5 einleitend). Die vorstehend genannten Grundsätze zur Abgrenzung von Eisenbahnanlagen und Nebenanlagen gelten auch für gemischte Nutzungen (BGer 1A.147/1994 vom 23.5.1995, in ZBI 1996 S. 373 E. 2b). Erscheinen gemischte Bauten in baulicher und funktioneller Hinsicht als Einheit, sind sie entsprechend ihrer überwiegenden bahnbetrieblichen oder anderen Zwecksetzung im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren oder im massgeblichen kantonalen Verfahren zu beurteilen, mithin in einem einzigen Verfahren. Hängen die Teile der gemischten Baute hingegen weder funktionell noch betrieblich voneinander ab und können sie nicht als Gesamtbauwerk verstanden werden, rechtfertigt es sich nicht, sie im selben Verfahren zu behandeln (BGE 133 II 49 E. 6.4, 127 II 227 E. 4c). Bei der Prüfung, ob eine Baute überwiegend dem Bahnbetrieb dient, stellt sich insbesondere bei Grossüberbauungen vorweg die Frage, was als solche Baute zu betrachten ist, ob das Gesamtbauwerk überwiegend dem Bahnbetrieb dienen muss oder ob und unter welchen Voraussetzungen auch einzelne Teile eines Gebäudes gesondert auf ihre Zweckbestimmung hin untersucht werden könnten. Dies kann nur aufgrund der im Einzelfall gegebenen konkreten Verhältnisse beantwortet werden (BGE 122 II 265 E. 3, 116 Ib 400 E. 5b; BGer 1A.147/1994 vom 23.5.1995, in ZBI 1996 S. 373 E. 2b; zum Ganzen Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 13 ff. und 19 Ziff. 5.3; Daniela Ivanov, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, Diss. Freiburg 2006, S. 122 ff., je mit weiteren Hinweisen).

5.

5.1 Unbestritten ist, dass es sich bei Reklame-Einrichtungen wie Plakatträgern, Anschlagstellen und dergleichen nicht um Eisenbahnanlagen im vorgenannten Sinn (E. 4.2) handelt, weisen sie doch jedenfalls sachlich keinen engen Zusammenhang mit dem Bahnbetrieb auf. Ebenfalls nicht

streitig ist, dass es sich bei Bahnhofsgebäuden, Wartehäuschen und Zirkulationsflächen grundsätzlich um Eisenbahnanlagen handelt. In Anwendung der vorgenannten Grundsätze ist demnach zu prüfen, ob Reklamen bzw. Reklameträger betrieblich und funktionell abhängig vom Bahnhof bzw. von den Zirkulationsflächen sind und deshalb wie diese, als Teil einer Gesamtbaute, im selben Verfahren zu beurteilen sind. Der Beschwerdeführerin ist insoweit zuzustimmen, als zur Beurteilung, ob eine Reklame als Teil einer Gesamtbaute zu betrachten ist, die konkreten Verhältnisse massgebend sind (vgl. vorne E. 4.3) und folglich der jeweilige Standort der Reklame eine Rolle spielen kann (Beschwerde, Rz. 13). Im vorliegenden Fall steht allerdings keine konkrete Reklame oder Reklameeinrichtung zur Diskussion; Gegenstand der Prüfung ist vielmehr, ob Reklamen auf Bahnareal überhaupt in die kantonale Bewilligungskompetenz fallen können (vgl. auch BA, Ziff. 10).

5.2 Eine betriebliche und funktionelle Abhängigkeit hat das Bundesgericht bei Bahnhofsläden und dem jeweiligen Bahnhofsteil bejaht: Nach den Erwägungen im Fall zum Zürcher Hauptbahnhof und Bahnhof Museumstrasse wäre eine gesonderte Behandlung der Läden nur in Betracht zu ziehen, wenn sie baulich und funktionell einen gewissen Grad an Selbständigkeit aufwiesen, welche ihnen ein eigenes, vom Gesamtbauwerk unabhängiges baurechtliches Schicksal ermöglichen würde. Die bauliche Gestaltung des fraglichen Untergeschosses werde in erster Linie durch die Bedürfnisse des Bahnbetriebs bestimmt und die Läden seien in Passagen und Hallen eingerichtet worden, die im Zusammenhang mit dem Bau der unterirdischen S-Bahn-Station ohnehin erstellt werden mussten. Die Ladenlokale wiesen kein eigenes Mauerwerk auf und seien bloss Einbauten, die ohne grossen Aufwand wieder entfernt oder in der räumlichen Aufteilung verändert werden könnten. Weiter seien sie versorgungs- und entsorgungsmässig völlig in die Systeme der Bahnhofanlage eingebunden. Ihnen könne deshalb baulich und funktionell keine Selbständigkeit zuerkannt werden (BGE 122 II 265 E. 5). Im Fall zum Zürcher Bahnhof Stadelhofen hielt das Bundesgericht fest, dass das fragliche Untergeschoss eine konstruktive Einheit bilde; die Läden könnten wohl weggelassen werden, sie könnten aber ohne die Fussgängerpassage nicht bestehen. Letztere diene in erster Linie als Zugang zum Zwischenperron, das nur auf diesem Weg erreicht

werden könne. Das Untergeschoss stehe somit nicht nur baulich, sondern auch funktionell und betrieblich in engem Zusammenhang mit der Gleis- und Perronanlage und wäre ohne diese nicht erstellt worden. Es dränge sich daher auf, die einen einheitlichen Baukubus bildende Gleis- und Perronanlage mit dem dazugehörenden Untergeschoss als Baute im Sinn von aArt. 18 Abs. 1 oder aArt. 18a Abs. 1 EBG zu betrachten, die im selben, entweder bundes- oder kantonrechtlichen Verfahren bewilligt werden müsse (BGE 116 Ib 400 E. 5b). Im Zusammenhang mit der Sanierung des Verkehrsknotens Steinegg im Kanton Appenzell Innerrhoden hat das Bundesgericht ebenfalls ein Gesamtbauwerk angenommen: Das Projekt umfasse mehrere bauliche Veränderungen der bestehenden Strassen- und Bahnanlagen, die in direktem Zusammenhang stünden. So bedinge die neue Strassenführung zwingend die Verlegung der Gleise sowie eine Neugestaltung der Anlagen der Haltestelle. Diese Neuanlagen machten ihrerseits einen Abtausch von Verkehrs- und Parkierungsflächen nötig. Da den einzelnen Elementen des Projekts somit keine Selbständigkeit zukomme, sei von einem Gesamtbauwerk auszugehen, auf das ausschliesslich entweder das eisenbahnrechtliche oder das strassenrechtliche Verfahren Anwendung finde (BGE 127 II 227 E. 5; vgl. auch BGer 1A.117/2003 vom 31.10.2003, in ZBI 2004 S. 497 E. 2, wo das Bundesgericht für einen Bahnübergang ohne weiteres ebenfalls von einem Gesamtbauwerk ausgegangen ist).

5.3 Betreffend die Zuweisung von SBB-Areal zu einer kommunalen «Zone für öffentliche Werke und Anlagen» zur Sicherung eines von den SBB unabhängigen Bus-Bahnhofs und zur Erhaltung einer Allee und Unterführung für Fussgängerinnen und Fussgänger im Bereich des Bahnhofs Sissach verneinte das Bundesgericht hingegen das Vorliegen eines Gesamtbauwerks (BGer 1A.147/1994 vom 23.5.1995, in ZBI 1996 S. 373 E. 3). Zum gleichen Schluss gelangte es im Fall einer Mobilfunkantenne auf einem Hochspannungsleitungsmast. Dabei bezog sich das Gericht unter anderem auf seine Rechtsprechung, wonach eine Mobilfunkantenne auf einem Bahnleitungsmast als Nebenanlage im Sinn von Art. 18m EBG zu betrachten sei (BGE 133 II 49 E. 6.2 mit Hinweis auf BGer 1A.100/2006 vom 2.10.2006, E. 2.3, und BGer 1A.140/2003 vom 18.3.2004, in ZBI 2006 S. 193 E. 2). Hochspannungsleitungen und Mobilfunkantennen hingen we-

der funktionell noch betrieblich voneinander ab. Der Leitungsmast diene der Antenne nur als Stütze, die Antenne beeinflusse den Betrieb der elektrischen Leitung nicht. Könnten die beiden Teile nicht als Gesamtbauwerk verstanden werden, rechtfertige sich auch nicht, die für den Mast geltende rechtliche Regelung auf die Antenne auszudehnen und die Kompetenz der Plangenehmigungsbehörde zu erweitern (BGE 133 II 49 E. 6.4; vgl. für eine Übersicht der Rechtsprechung zu den gemischten Bauten und Anlagen auch BGE 127 II 227 E. 4a; BVR 2003 S. 114, nicht publ. E. 5a [VGE 21320 vom 30.8.2002 betreffend Flugplatzanlage]; Alexander Ruch, in Heinrich Koller et al. [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VI: Umwelt-Boden-Raum, 2010, S. 378 f. N. 1224 f.; Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 14 Ziff. 3.3).

5.4 Aus den zitierten Entscheiden des Bundesgerichts folgt, dass die bauliche Verbindung zwischen einer grundsätzlich als Nebenanlage einzuordnenden Baute oder Anlage und einer Eisenbahnanlage noch nicht eine Gesamtbaute ausmacht. Zwar besteht durchaus ein derartiger «bautechnischer Ansatz» zur Ermittlung des zutreffenden Verfahrens (vgl. Tschannen/Mösching, a.a.O., S. 14 Ziff. 3.3 mit Hinweis auf die Kritik von Alexander Ruch, Eisenbahnrecht der Bundes und Raumordnungsrecht der Kantone, Überlegungen zu einem unerschöpflichen Thema, in ZBI 1989 S. 523 ff., 528 f.); es müssen jedoch neben der baulichen Verbindung weitere Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Nebenanlage als Teil der Gesamtbaute zu betrachten ist. Für eine Gesamtbaute spricht insbesondere die gegenseitige Abhängigkeit der verschiedenen Bauteile (vgl. auch Stückelberger/Haldimann, Schienenverkehrsrecht, in Georg Müller [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV: Verkehrsrecht, 2008, S. 251 ff., 276 N. 36; Jean-Pierre Kälin, Das Eisenbahn-Baupolizeirecht, Diss. Zürich 1976, S. 67 f.). Die Befestigung der Reklamen an der Wand eines Bahnhofgebäudes oder eines Wartehäuschens bzw. auf der Zirkulationsfläche und damit die bauliche Verbindung mit einer Eisenbahnanlage allein bedeutet demnach noch nicht, dass sie gleich wie diese zu beurteilen wären; dies übersieht die Beschwerdeführerin, wenn sie vor allem hervorhebt, dass die Nebenanlage einen «Bestandteil» der Eisenbahnanlage bilde (vgl. Beschwerde, Rz. 15 und 17). Insoweit kann auch der Auffassung von Tschannen/Mösching (a.a.O., S. 17 Ziff. 4.3) nicht gefolgt werden, wonach das

eisenbahnrechtliche Plangenehmigungsverfahren immer dann zur Anwendung komme, wenn auf Zirkulationsflächen und damit auf Eisenbahnanlagen dauerhafte, fest mit dem Boden verankerte Anlagen errichtet werden sollen.

5.5 Die Beschwerdeführerin legt nicht dar, inwieweit neben dem räumlichen stets auch ein funktioneller und betrieblicher Zusammenhang der Reklamen mit den Eisenbahnanlagen (Bahnhofgebäude, Wartehäuschen, Zirkulationsfläche) besteht. Ein solcher liegt denn auch nicht auf der Hand: Wie der Bahnleitungs- bzw. Hochspannungsleitungsmast für eine Mobilfunkanlage nur als Stütze dient, dienen die Bahnhofswand, die Wand des Wartehäuschens oder die Zirkulationsfläche grundsätzlich nur als Trägerinnen für die Reklame. Die Verbindung der Reklame zu diesen Bauten ist insoweit nicht mit derjenigen von Bahnhofsläden zum Bahnhofsgebäude vergleichbar: Ein Bahnhofsladen teilt in der Regel die zum Bahnhof gehörende Infrastruktur, weshalb ein funktioneller und betrieblicher Zusammenhang mit der «Hauptbaute» eher gegeben ist. Das Anbringen einer Reklame ist sodann grundsätzlich weder Voraussetzung für den Bau des Bahnhofs, Wartehäuschens oder der Zirkulationsfläche noch dessen Folge. Es liegt deshalb kein derart enger Zusammenhang wie beim genannten Kreuzungsbauwerk von Bahn und Strasse vor. Die Reklame als Nebenanlage steht mit anderen Worten in der Regel nicht in einem hinreichenden betrieblichen oder funktionellen Zusammenhang mit der Eisenbahnanlage, dass von einer in einem einzigen Verfahren zu beurteilenden Gesamtbaute auszugehen wäre.

5.6 Die Gemeinde geht allerdings davon aus, dass bei einer Neu- oder grösseren Umgestaltung eines Bahnhofs oder Perrons ein im Projekt enthaltener Plakatträger als Teil der Eisenbahnanlage im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu beurteilen wäre. Die Reklameordnung wäre in diesem Fall nur im Rahmen von Art. 18 Abs. 4 EBG «zu berücksichtigen». Einzelne, insbesondere nachträglich anzubringende Plakatträger dürften hingegen als Nebenanlagen im Sinn von Art. 18m EBG zu qualifizieren sein, die im Baubewilligungsverfahren zu beurteilen seien und für welche die kommunale Reklameordnung verbindlich sei (BA, Ziff. 10). Die JGK macht mit Vernehmlassung geltend, dass baulich und funktionell

völlig in die Gesamtbauten einbezogene Elemente von der Reklameordnung gar nicht erfasst würden, weshalb die Ausführungen der Beschwerdeführerin zu Plakaten an den Bahnhofswänden nicht von Belang seien (act. 4, S. 2). – Es trifft zu, dass das Bundesgericht eine Gesamtbaute insbesondere dann angenommen hat, wenn das Bauwerk bzw. die Anlage als Teil und im Zug eines Neu- oder Umbaus erstellt wurde (Bahnhofsläden, Kreuzungsbauwerk). Nach der Rechtsprechung ist Voraussetzung der getrennten Beurteilung die funktionelle und betriebliche Unabhängigkeit der fraglichen Bauteile (vorne E. 4.3 und 5.2 ff.). Ob diese davon abhängt, ob der Bauteil einzeln oder im Zusammenhang mit einem Neu- oder Umbau erstellt wird, erscheint fraglich. Für die von der Gemeinde vertretene Auffassung spricht, dass Koordinationsbedarf nur besteht bzw. zwei parallele Verfahren nur vermieden werden müssen, wenn die Bewilligung von Eisenbahnanlagen und eigentlichen Nebenanlagen gleichzeitig zur Diskussion steht (vgl. auch vorne E. 4.3). Die Frage kann mit Blick auf das Folgende aber offenbleiben. Ebenso wenig muss beantwortet werden, ob Plakate an Bahnhofswänden nie in den Geltungsbereich der Reklameordnung fallen.

5.7 Wie erwähnt ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen auch einzelne Teile einer Baute oder Anlage gesondert auf ihre Zweckbestimmung hin untersucht werden können. Ein solcher Einzelfall steht hier nicht zur Diskussion; Gegenstand der Prüfung ist einzig, ob der Gemeinde eine Regelungsbefugnis für Reklamen auf Bahnareal zukommt (vorne E. 5.1). Aus dem Vorstehenden folgt, dass Reklamen einen genügenden Grad an Selbständigkeit aufweisen können, um in einem separaten Verfahren beurteilt zu werden. Ihrer Funktion entsprechend sind sie diesfalls als eisenbahnrechtliche Nebenanlagen im kantonalen Bewilligungsverfahren zu prüfen, was denn auch der Praxis der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern entspricht (vgl. Entscheid RA Nr. 110/2010/12 vom 4.6.2010, E. 2, unpag. Vorakten AGR [act. 4B]). Für diese Fälle kommt die Reklameordnung der Gemeinde verbindlich zur Anwendung (vgl. auch vorne E. 4.1). Weiteres kommt hinzu: Gemäss den Planauszügen der Bahnhöfe bzw. Haltestellen der Beschwerdeführerin nehmen die Bahnhofsgebäude und Zirkulationsflächen nicht die gesamte Fläche der Zonen B ein (Vorakten JGK [act. 4A], pag. 58 ff.). Es erscheint demnach – anders als die Beschwerdeführerin geltend macht (Stellung-

nahme vom 10.3.2015 [act. 8], Rz. 10 und 22) – nicht gänzlich ausgeschlossen, dass Reklamen zwar auf Bahnareal, jedoch nicht auf einer Eisenbahnanlage zu stehen kommen. Diesfalls wären die Reklamen in Anwendung der genannten Grundsätze ohne weiteres als Nebenanlagen im kantonalen Verfahren zu beurteilen (vgl. vorne E. 4.2).

5.8 An dieser Beurteilung vermag die Berufung der Beschwerdeführerin auf das Gebot der rechtsgleichen Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 10 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern (KV; BSG 101.1) nichts zu ändern (Beschwerde, Rz. 12): Soweit eigenständige Nebenanlagen betroffen sind, sind die Gemeinden befugt, Regelungen für Bahnareal zu erlassen. Die möglicherweise unterschiedliche Behandlung von Reklamen wäre demnach Folge verschiedener Regelungen der Gemeinden (bzw. Kantone) und damit der föderalistischen Staatsstruktur, was keine Verletzung des Rechtsgleichheitsprinzips bedeutet (vgl. BGE 138 I 265 E. 5.1, 136 I 1 E. 4.4.4; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 23 N. 7; vgl. auch BVR 2004 S. 489 E. 5f [zur unterschiedlichen Praxis von zwei Behörden bei geteilter Zuständigkeit]).

5.9 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Reklamen und Reklame-Einrichtungen auf Bahnareal selbständige Nebenanlagen darstellen können, die im kantonalen (bzw. kommunalen) Verfahren zu prüfen sind. Ausserdem ist eine kommunale Reklameordnung selbst im bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zu berücksichtigen (Art. 18 Abs. 4 Satz 2 EBG). Es bleibt damit Raum für die Gemeinde, die Reklameordnung zu erlassen. Der angefochtene Entscheid verstösst somit nicht gegen die im Eisenbahnrecht angelegte Kompetenzordnung zwischen dem Bund und den Kantonen. Die Beschwerde erweist sich im Hauptstandpunkt als unbegründet.

6.

6.1 Im Eventualstandpunkt kritisiert die Beschwerdeführerin mehrere Bestimmungen des Reklamereglements (Art. 9, 10, 14, 13 Abs. 2 und 25). Ihrer Ansicht nach führen diese Vorschriften zu einem unzulässigen Eingriff

in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie. Es fehle an einem öffentlichen Interesse und die Regelungen seien unverhältnismässig. Vorinstanzlich machte die Beschwerdeführerin noch geltend, es sei unklar, ob auch Bahnhofbeschriftungen bzw. Signete unter den Begriff der Reklame fallen (vgl. Beschwerde vom 2.5.2013, Vorakten JGK [act. 4A], pag. 1 ff. Rz. 27 f., 40). Die Gemeinde hat unter Hinweis auf ihren Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen des Reklamereglements (Vorakten AGR [act. 4B], nachfolgend: Kommentar RR) ausgeführt, dass die erwähnten Beschriftungen grundsätzlich nicht von der Reklameordnung erfasst werden (Beschwerdeantwort vom 13.6.2013, Vorakten JGK [act. 4A] pag. 22 ff., Ziff. 27 und 32; vgl. auch angefochtener Entscheid, E. 5.2.2 S. 10 f.). Die Beschwerdeführerin stellt diese Beurteilung vor dem Verwaltungsgericht nicht in Frage (Beschwerde, Rz. 23). Es ist im Folgenden deshalb nicht weiter darauf einzugehen, zumal Bahnhofsanschriften und Signete ohnehin Teile der Eisenbahnanlagen bilden dürften (vgl. vorne E. 4).

6.2 In verfahrensrechtlicher Hinsicht kritisiert die Beschwerdeführerin, dass die Begründung der JGK betreffend die Eventualbegehren ungenügend sei und folglich ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletze (Beschwerde, Rz. 36 und 38; Stellungnahme vom 10.3.2015 [act. 8], Rz. 25). – Wesentlicher Bestandteil des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 26 Abs. 2 KV; Art. 21 ff. VRPG) ist die Begründungspflicht (vgl. auch Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Im Allgemeinen muss die Begründung zumindest so abgefasst sein, dass die Betroffenen die Verfügung oder den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten können. Es müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (statt vieler BGE 140 II 262 E. 6.2; BVR 2015 S. 234 E. 3.2). Die JGK hat im angefochtenen Entscheid einen Verstoss gegen das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot verneint (E. 5.2.3, 5.4). Sie ist weiter davon ausgegangen, dass sich die Beschwerdeführerin auf die Wirtschaftsfreiheit berufen kann und hat festgehalten, dass der durch die kritisierten Bestimmungen verursachte Eingriff in das Grundrecht gerechtfertigt sei (E. 5.2.2, 5.4 und 5.5.2). Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie sei nicht gegeben. Gesetzesvorschriften, die den Eigentumsinhalt umschrieben, stellten keinen Eingriff in das Eigentum und damit keine materielle Enteignung dar (E. 5.2.4).

Diese Begründung der JGK hält den vorgenannten Anforderungen an die Begründungspflicht stand; eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör liegt nicht vor. Eine andere Frage ist, ob die Begründung zutrifft, was im Folgenden zu prüfen ist.

7.

7.1 Die aus der Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV und Art. 24 KV abgeleitete sog. Baufreiheit besteht nur innerhalb der Vorschriften, die der Gesetzgeber über die Nutzung des Grundeigentums erlassen hat (vgl. BGer 1A.110/2001 vom 4.12.2001, in ZBI 2002 S. 615 E. 8.1, 1C_330/2012 vom 22.4.2013, E. 6; vgl. auch Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 2 N. 1). Gleichwohl ist die Reklameordnung grundsätzlich geeignet, einen Eingriff in dieses Grundrecht zu bewirken, geht es doch um den Erlass neuer eigentumsbeschränkender Regelungen, die sich von vornherein nicht im gesetzlich bereits abgesteckten Rahmen bewegen können (vgl. auch Beschwerde, Rz. 34). Die neuen kommunalen Vorschriften, die einschränkende Bestimmungen für das Anbringen von Eigen- und Fremdreklamen festschreiben, berühren weiter den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV; Art. 23 KV), die insbesondere die freie Ausübung einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit umfasst. In den Schutzbereich dieses Grundrechts fallen unter anderem das gewerbsmässige Aushängen von Plakaten auf privatem Grund bzw. das entgeltliche Überlassen solcher Flächen zum Anbringen von Plakatstellen an eine Vertragspartnerin oder einen Vertragspartner eigener Wahl (vgl. BGE 128 I 3 E. 3a). Eingriffe in Freiheitsrechte sind zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sind und den Kerngehalt des betreffenden Grundrechts nicht verletzen (Art. 36 BV und Art. 28 KV). Eine Massnahme ist dann verhältnismässig, wenn sie zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich ist und das verfolgte Ziel in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln steht (sog. Zumutbarkeit; statt vieler BGE 140 I 176 E. 9.3; BVR 2014 S. 251 E. 5.2, je mit Hinweisen). Art. 5 Abs. 2 BV, welcher als Verfassungsgrundsatz für jedes staatliche Handeln gilt, gebietet allgemein angemesse-

nes, massvolles Handeln (BVR 2015 S. 491 E. 5.4.2; vgl. auch BGE 140 II 194 E. 5.8.2).

7.2 Fraglich ist allerdings, ob sich die Beschwerdeführerin im Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie bewegt, was sie ohne nähere Begründung unterstellt. Da sie massgeblich von der öffentlichen Hand getragen wird und unmittelbar öffentliche Aufgaben erfüllt (vorne E. 1.2), dürfte es sich um ein öffentliches Unternehmen in Privatrechtsform handeln (vgl. zum Begriff Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 10 N. 2 ff., insb. 6), wobei die Abgrenzung zu den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen fließend ist (vgl. Patrick Freudiger, Anstalt oder Aktiengesellschaft?, Diss. Bern 2015, S. 40 f.). In der Literatur ist umstritten, ob und unter welchen Voraussetzungen sich derartige staatlich beherrschte Organisationseinheiten auf die Grundrechte berufen können (vgl. allgemein Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, § 26 N. 1864 ff.; Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 1019 f., 1066; Hänni/Stöckli, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2013, N. 1861; Philipp Häsler, Geltung der Grundrechte für öffentliche Unternehmen, Diss. Bern 2005, S. 172 ff. und 188 ff.; ferner für Eisenbahnunternehmen Oliver Bucher, Open Access im Schienenverkehr, Eine Auslegeordnung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Schweiz mit einem Überblick über die Regelung in der EU, Diss. Zürich 2006, S. 206 ff. mit Hinweisen). Höchststrichterlich ist die Frage bislang nicht geklärt. Das Bundesgericht hat in einer Streitigkeit über die Interkonnektionspflicht beim Teilnehmeranschluss (sog. «letzte Meile») insbesondere offengelassen, ob sich Fernmeldeanbieterinnen und Fernmeldeanbieter, im konkreten Fall die Swisscom Fixnet AG (heute: Swisscom [Schweiz] AG), angesichts des noch immer weitgehend staatlich regulierten Marktes auf die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie berufen können (vgl. BGE 131 II 13 E. 6.4.1; Kiener/Kälin, Grundrechte, 2. Aufl. 2013, S. 338 und 361 f.; ferner auch bereits BGE 127 II 8 E. 4c). Als spezialgesetzliche öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft gehört die Swisscom (Schweiz) AG wie die Beschwerdeführerin zum Kreis der öffentlichen Unternehmen (vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 30. April 1997 über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes [Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG; SR 784.11]; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 10 N. 9 ff.).

Im Zusammenhang mit der Standortplanung von Mobilfunkanlagen hat das Verwaltungsgericht die Grundrechtsträgerschaft (auch) dieser Gesellschaft mit Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit bejaht, sie hingegen hinsichtlich der Eigentumsgarantie offengelassen. Dabei hat es sich jedoch nicht näher mit der Trägerschaft und Organisation der jeweiligen drei an den Verfahren beteiligten Fernmeldeanbieterinnen befasst (VGE 2015/87 vom 7.1.2016, E. 6.1 [zur Publ. bestimmt]; BVR 2012 S. 334 E. 6.1; ebenso BGE 138 II 173 E. 7.1).

7.3 Inwiefern sich öffentliche Unternehmen auf Grundrechte berufen können, lässt sich damit nicht allgemein und eindeutig beantworten, sondern hängt von verschiedenen Kriterien ab, die im Einzelfall zu würdigen sind (weiterführend Giovanni Biaggini, Sind öffentliche Unternehmen grundrechtsberechtigt?, in Hans Caspar von der Crone et al. [Hrsg.], Neuere Tendenzen im Gesellschaftsrecht, Festschrift für Peter Forstmoser zum 60. Geburtstag, 2003, S. 623 ff.). Die Frage kann im vorliegenden Fall für die beiden angerufenen Grundrechte aber offenbleiben. Denn unabhängig davon, ob ein Freiheitsrecht betroffen ist, muss staatliches Handeln auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 1 und 2 BV). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist mithin in jedem Fall zu beachten, wobei sich im vorliegenden Fall namentlich für die Beurteilung der Zweck-Mittel-Relation aus den erwähnten Grundrechten keine Aspekte ergeben, die in der Sache zu einem anderen Ergebnis führen würden.

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass das Reklamereglement, soweit es Geltung für Bahnareal beanspruchen kann, eine genügende gesetzliche Grundlage darstellt (vgl. auch angefochtener Entscheid, E. 5.2.2 S. 11 f., E. 5.4 S. 15). Die kritisierten Bestimmungen lauten wie folgt:

II. Gemeinsame Bestimmungen für alle Arten von Reklamen

[...]

Art. 9 Leuchtreklamen, a) Standorte

¹ Leuchtreklamen sind nur in Bauzonen gemäss den Nutzungsplänen der Gemeinde zulässig.

² [...]

Art. 10 b) Betrieb

¹ Leuchtreklamen sind zwischen 23:00 und 6:00 Uhr sowie an Wochenenden und Feiertagen auszuschalten. Ausgenommen sind Firmenanschriften von Geschäften oder Lokalen während der Öffnungszeiten.

²⁻⁵ [...]

Art. 13 Abstände

¹ [...]

² Reklamen haben gegenüber Nachbargrundstücken den gleichen Grenzabstand einzuhalten, wie er gemäss Baureglement für unbehohnte An- und Nebenbauten gilt.

III. Eigenreklamen

Art. 14 Regeln für Eigenreklamen

¹ Eigenreklamen sind in allen Bauzonen zulässig. Sie dürfen im Rahmen der Grundsätze dieses Reglements frei gestaltet werden, sofern die Vorschriften des übergeordneten Rechts eingehalten werden und nachfolgend nichts anderes geregelt wird.

² Sofern Eigenreklamen nach dem übergeordneten Recht ausserhalb der Bauzone zulässig sind, gelten folgende Grössenbeschränkungen:

- a) Eigenreklame-Plakate dürfen höchstens das Hochformat F200 (116,5 cm x 170 cm) aufweisen,
- b) andere Eigenreklamen dürfen höchstens 150 cm x 100 cm gross sein.

³ [...]

IV. Fremdreklamen

[...]

Art. 25 Zone für Plakatierung bei Bahnhöfen (Zone B)

¹ Der Mindestabstand beträgt in der Zone B

- a) 15 m zwischen Gruppen,
- b) 15 m zwischen einzelnen Plakatträgern sowie
- c) 15 m zwischen Gruppen und einzelnen Plakatträgern.

² Die Zonen B umfassen das Bahnareal; sie sind aber höchstens 15 m tief, gemessen ab den Geleiseachsen (siehe Anhang Skizze 5b).

8.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet das öffentliche Interesse an den genannten Bestimmungen und deren Verhältnismässigkeit. Art. 9 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 2 RR schränken die Plakatierung beim Bahnhof Moos besonders stark ein, da dieser womöglich ausserhalb der Bauzone liege (Beschwerde, Rz. 25 f. und 39). Ausserdem verletze die mit der Regelung verbundene ungleiche Behandlung von Bahnhöfen innerhalb und ausserhalb der Bauzone das Rechtsgleichheitsgebot, da keine sachlichen Gründe für eine derartige Unterscheidung vorlägen (Beschwerde, Rz. 33 und 41).

8.3 Art. 9 Abs. 1 (Verbot von Leuchtreklamen; Umkehrschluss) und Art. 14 Abs. 2 RR (Grössenbeschränkung von Eigenreklamen, soweit dort Reklamen nach dem übergeordneten Recht überhaupt zulässig sind) enthalten Regelungen für Reklamen ausserhalb der Bauzone. Nicht restlos klar ist, ob diese auf das Bahnareal, insbesondere den Bahnhof Moos, Anwendung finden (vgl. dazu Beschwerdeantwort vom 13.6.2013, Vorakten JGK [act. 4A], pag. 22 ff., Ziff. 28; BA, Ziff. 15; Genehmigungsverfügung des AGR vom 27.3.2013, S. 10). Obwohl Art. 55 des Baureglements der EG Köniz vom 7. März 1993 (GBR) bestimmt, dass die Bahnareale für die Erstellung bahnbetriebsfremder Bauten und Anlagen geeigneten Nutzungszonen und Bauklassen zugewiesen werden, ist das Bahnareal im Zonenplan der Gemeinde weiss dargestellt und damit keiner bestimmten Nutzung zugeordnet; soweit ersichtlich regelt die baurechtliche Grundordnung der Gemeinde nur in den Festlegungen für einzelne Zonen mit Planungspflicht (ZPP) die bahnbetriebsfremden Bauten auf dem Bahnareal (Art. 92 BauG i.V.m. Art. 57 Abs. 3 GBR und den besonderen Vorschriften zum Nutzungsplan; vgl. z.B. ZPP Nr. 4/3 «Schwarzenburgstrasse ABM»). Der Zonenplan trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Nutzung der Bahnareale grundsätzlich durch die Bundesgesetzgebung bestimmt ist (vorne E. 4.1). Die Nutzung dieser Grundstücke ist nicht unbestimmt; vielmehr sind sie bereits durch eisenbahnrechtliche Plangenehmigung dem Eisenbahnverkehr gewidmet. Ob das Gebiet als Bauzone oder Nichtbauzone zu betrachten ist, hängt wesentlich von seiner Lage ab (vgl. BGer 1A.140/2003 vom 18.3.2004, in ZBI 2006 S. 193 E. 2.5; BVR 2007 S. 351 E. 3.4; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 4/5 N. 10 und Art. 71 N. 6 Bst. b). Wie es sich mit der planungsrechtlichen Zuordnung des Bahnhofs Moos verhält, ist im

vorliegenden Verfahren nicht zu klären. Vielmehr stellt sich die Frage, ob das Verbot von Leuchtreklamen und die Grössenbeschränkung von Eigenreklamen ausserhalb der Bauzone mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist für den Fall, dass diese Bestimmungen in einem Bewilligungsverfahren für eine Reklame bzw. Reklame-Einrichtung zur Anwendung kämen.

8.4 Die Reklameordnung bezweckt eine gute Integration der Reklamen in das Ortsbild und die Landschaft. Zudem sollen das Ortsbild und die Landschaft vor einer störend grossen Anzahl Fremdreklamen geschützt werden (Art. 2 Abs. 1 RR; vgl. auch Art. 8 RR sowie Kommentar RR zu den Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 8 einleitend). Reklamebeschränkungen zum Schutz des Ortsbilds und der Landschaft liegen grundsätzlich im öffentlichen Interesse (BGE 128 I 3 E. 3e/bb; BVR 2004 S. 489 E. 4b, 1991 S. 316 E. 3c; vgl. auch bereits BVR 1978 S. 367 E. 10). Schutzobjekt des allgemeinen Ortsbild- und Landschaftsschutzes ist der Aussenraum, soweit er sich von einem allgemein begangenen Standort aus für die Betrachterin oder den Betrachter als «Bild» darstellt, also als Einheit erfassbar ist und als solche wirkt. In diesem Sinn geniessen unter Umständen selbst Industriegebiete Schutz (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 14). So hat das Bundesgericht anerkannt, dass auch ein nicht besonders schützenswertes Orts- und Landschaftsbild in einer Industriegemeinde gegen die Beeinträchtigung durch eine überdimensionierte Reklametafel Schutz verdient (BGE 99 Ia 42 E. 5 S. 51; vgl. auch Isabelle Chassot, La clause d'esthétique en droit des constructions, in RFJ/FZR 1993 S. 95 ff., 100 f.). Es kann folglich nicht gesagt werden, dass bei Bahnhöfen für den Ortsbild- und Landschaftsschutz im Allgemeinen herabgesetzte Anforderungen gelten (Beschwerde, Rz. 52; vgl. auch angefochtener Entscheid, E. 5.5.2).

8.5 In der Folge sind die kritisierten Vorschriften des Reklamereglements im Einzelnen auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Dabei ist zu beachten, dass spezielle kommunale Ästhetikvorschriften wie die hier umstrittenen Bestimmungen abstrakte Geltung haben und als zum Zweck der Gefahrenabwehr erlassene Spezialpolizeinormen notwendigerweise bis zu einem gewissen Grad generell und schematisch sein müssen (vgl. BVR 1990 S. 241 E. 3b; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 6 mit wei-

teren Hinweisen; vgl. auch Art. 24 N. 8 Bst. a). Es können somit nicht alle Besonderheiten im Gemeindegebiet berücksichtigt werden. Im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung (vgl. Art. 26 bzw. 28 BauG; Art. 6 RR; vgl. auch Genehmigungsverfügung AGR vom 27.3.2013, S. 6) kann hingegen eine umfassende Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Interessen stattfinden, womit gewährleistet ist, dass die verfassungsrechtliche Frage geprüft werden kann, ob ein Bauabschlag mit Blick auf das mit der Ästhetikvorschrift verfolgte Ziel unverhältnismässig wäre (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 9/10 N. 7 und 20; vgl. auch BVR 1999 S. 211 E. 4a und BA, Ziff. 17 f. und 26). Die JGK hat weiter zu Recht festgehalten, dass dem Rechtsgleichheitsprinzip gemäss Art. 8 Abs. 1 BV und Art. 10 Abs. 1 KV in der Raumplanung nur abgeschwächte Bedeutung zukommt (angefochtener Entscheid, E. 5.2.3 S. 13 f.). Parzellen ähnlicher Lage und Art können daher unter Vorbehalt des Willkürverbots (Art. 9 BV) völlig verschieden behandelt werden (BGE 121 I 245 E. 6e/bb; BVR 2003 S. 257 E. 9b; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 61 N. 19). In Anlehnung an diese Grundsätze hat das Bundesgericht zu einer Parkgebührenregelung, die nur auf bestimmten Teilen des Stadtgebiets eingeführt wurde, festgehalten, es liege gerade in der Natur einer solchen Regelung, dass die Gebiete, in denen diese gelten soll, irgendwie bezeichnet und von anderen Gebieten abgegrenzt werden müssen. Die Grenzziehung müsse sachlich vertretbar, das heisst nicht willkürlich sein (BGE 122 I 279 E. 5a).

8.6 Leuchtreklamen (Art. 9 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 1 RR):

8.6.1 Die Gemeinde verfolgt mit der Begrenzung von Leuchtreklamen in erster Linie raumplanerische Interessen, vorab des Ortsbild- und Landschaftsschutzes (Art. 2 Abs. 1 RR). Sie weist ebenfalls darauf hin, dass Wohngebiete durch Leuchtreklamen beeinträchtigt werden können (Kommentar RR zu Art. 10 Abs. 2). Art. 7 Abs. 2 RR verlangt denn auch, dass in Gebieten mit überwiegender Wohnnutzung auf die wohngygienischen Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner besonders Rücksicht zu nehmen ist. Die umstrittenen Vorschriften haben schliesslich zum Ziel, die Umwelt zu schonen (vgl. Kommentar RR zu Art. 10 Abs. 1; Erläuterungsbericht vom 25.5.2011 [Vorakten AGR, act. 4B], S. 8).

8.6.2 Künstliches Licht besteht aus nichtionisierenden elektromagnetischen Strahlen und gehört zu den Einwirkungen, die dem Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) unterstehen (Art. 1 und 3 Abs. 2 sowie Art. 7 Abs. 1 USG; BGE 140 II 214 E. 3.2, 140 II 33 E. 4; BVR 2006 S. 116 E. 5.5). Sie werden beim Austritt aus Anlagen als Emissionen, am Ort ihres Einwirkens als Immissionen bezeichnet (Art. 7 Abs. 2 USG). Im Sinn der Vorsorge sind Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 USG; Vorsorgeprinzip). Demgemäss sind unter anderem Strahlen durch Massnahmen bei der Quelle zu begrenzen (Art. 11 Abs. 1 USG), und zwar unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung so weit, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Solche vorsorgliche Emissionsbegrenzungen sind namentlich zur Vermeidung unnötiger Emissionen geboten (BGE 140 II 33 E. 4.1 mit Hinweisen). Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, sind verschärfte Emissionsbegrenzungen anzuordnen (Art. 11 Abs. 3 USG).

8.6.3 Der Bund verfügt im Bereich des Umweltschutzes über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung (Art. 74 Abs. 1 BV; BGer 1A.14/2006 vom 18.8.2006, in ZBI 2007 S. 504 E. 2.3). Die Kompetenz ist jedoch keine ausschliessliche, d.h. die Kantone bleiben grundsätzlich zuständig, solange der Bund von seiner Verordnungskompetenz (Art. 39 Abs. 1 USG) keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 65 Abs. 1 USG; Morell/Vallender, in St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl. 2014, Art. 74 N. 10; Peter M. Keller, in Kommentar USG, 2002 [nachfolgend: Kommentar USG], Art. 65 N. 1 f. und 11). Die Kantone dürfen allerdings keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte festlegen und keine neuen Bestimmungen über Konformitätsbewertungen serienmässig hergestellter Anlagen sowie über den Umgang mit Stoffen oder Organismen erlassen (Art. 65 Abs. 2 Satz 1 USG). Für künstliches Licht fehlen auf Bundesebene Immissionsgrenzwerte (zur Beurteilung der Schädlichkeit bzw. Lästigkeit) und es gelten keine vorsorglichen Anlagegrenzwerte oder Planungswerte (BGE 140 II 214 E. 3.3). Auch kennt das Verordnungsrecht des Bundes keine anderen Bestimmungen über vorsorg-

liche Emissionsbegrenzungen. Im Bereich der Vorsorge bleibt damit Raum für selbständiges materielles Umweltrecht der Kantone zur Ergänzung und Konkretisierung des Bundesrechts (vgl. Peter M. Keller, Kommentar USG, Art. 65 N. 4 und 15; derselbe, Umwelt- und Energierecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 593 ff., 597 N. 6). Die Vorsorge wird durch Äusserungen von Fachleuten konkretisiert, die aufzeigen, wie sich Lichtemissionen in Aussenräumen vermeiden lassen. Dazu gehören die Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen (hrsg. vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL, heute: Bundesamt für Umwelt, BAFU], 2005 [nachfolgend: Empfehlungen]) sowie die seit dem 1. März 2013 geltende Norm des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins zur Vermeidung von unnötigen Lichtemissionen im Aussenraum (SIA 491:2013; vgl. BGE 140 II 214 E. 4.1, 140 II 33 E. 4.3).

8.6.4 Eigenständige Bedeutung neben dem Bundesumweltrecht haben kantonale oder kommunale Bestimmungen, soweit sie die Frage regeln, ob eine Baute oder Anlage am vorgesehenen Ort mit Blick auf raumplanerische Überlegungen erstellt und ihrer Zweckbestimmung übergeben werden darf (BGE 118 Ib 590 E. 3a; BGer 1C_538/2011 vom 25.6.2012, E. 5.2; Peter M. Keller, Kommentar USG, Art. 65 N. 12). Von Bedeutung sind insoweit vorab Immissionsvorschriften, die Nutzungsart und -intensität aus raumplanerischen Gründen normieren (sog. bau- und planungsrechtlicher Immissionsschutz; BGE 118 Ia 112 E. 1b S. 115; BVR 2010 S. 113 E. 5.1, 2005 S. 443 E. 5.2; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 24 N. 9 ff., insb. N. 10 S. 307). Gemäss dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 Bst. b des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) sollen Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen möglichst verschont werden (vgl. Art. 54 Abs. 2 Bst. f BauG); im Grenzbereich gegenüber Wohnzonen ist auf diese Rücksicht zu nehmen (Art. 24 Abs. 2 BauG; vgl. auch BGer 1P.84/2006 vom 5.7.2006, in ZBI 2007 S. 291 E. 6.3.3 zur Beleuchtung durch Leuchtkästen).

8.6.5 Die Einschränkung der Betriebszeiten von Leuchtreklamen in der Bauzone mit einem Nachtruhefenster und das allgemeine Verbot von Leuchtreklamen ausserhalb der Bauzone gemäss dem Reklamereglement entspricht den Empfehlungen des BUWAL (S. 8 f., 29 und 34), auf welche

die Gemeinde im Kommentar RR (zu Art. 10 Abs. 1) ausdrücklich verweist. Auch nach der SIA-Norm 491:2013 ist es zum Schutz der Nachtruhe sinnvoll, vom späteren Abend bis zum frühen Morgen auf Werbebeleuchtung zu verzichten (Ziff. 2.5.5 S. 10); weiter wird auf die Möglichkeit hingewiesen, mit dem Zonenplan natürliche Dunkelzonen festzulegen, zu erhalten oder rückzugewinnen und darauf zu achten, Lichtemissionen auf Dunkelzonen und Schutzgebiete zu minimieren, um das Erscheinungsbild der natürlichen Nachtlandschaft zu bewahren (Ziff. 4.2.1 S. 16). Die kommunale Regelung verfolgt damit das Anliegen der vorsorglichen Begrenzung von Lichtemissionen. Der Ausschluss von Leuchtreklamen ausserhalb der Bauzone bedeutet dabei kein generelles Verbot einer bestimmten Art von Anlage, bleiben doch Leuchtreklamen in Bauzonen zulässig (vgl. zur Problematik eines Totalverbots Schrade/Loretan, in Kommentar USG, 1998, Art. 11 N. 17a und Art. 12 N. 28; Peter M. Keller, Kommentar USG, Art. 65 N. 14 S. 7, je mit Hinweisen).

8.6.6 Nach dem Gesagten nimmt die Gemeinde mit den umstrittenen Beschränkungen von Leuchtreklamen zulässigerweise raumplanerische Anliegen (Ortsbild- und Landschaftsschutz, Schutz der Wohngebiete) sowie Interessen des Umweltschutzes wahr (vgl. zur Regelungskompetenz der Gemeinden auch Urs Eymann, Lichtemissionen – baurechtliche Aspekte, in KPG-Bulletin 2015 S. 135 ff., 139). Dass Art. 2 Abs. 1 RR nur den Schutz des Ortsbilds und der Landschaft als Zweck nennt, bedeutet nicht, dass die Reklameordnung nicht auch weiteren öffentlichen Interessen dienen kann (vgl. BGE 128 I 295 E. 5b/bb [Pra 92/2003 Nr. 79]). Von der Reklameordnung von vornherein nicht erfasst sind im Übrigen Leuchtanschriften, die für den Betrieb des Bahnhofs erforderlich sind und nicht Werbezwecken dienen (Beschwerde, Rz. 30; dazu auch vorne E. 6.1).

8.6.7 Das Verbot und die Beschränkung von Leuchtreklamen sind geeignet, die auf dem Spiel stehenden öffentlichen Interessen zu erreichen bzw. zu fördern. Es leuchtet ohne weiteres ein und ist anerkannt, dass solche Reklamen ein grösseres Störpotenzial haben als Reklamen ohne Licht (vgl. Kommentar RR zu Art. 9; Information Reklamen vom 17.3.2014, BSIG Nr. 7/722.51/1.1, Ziff. 7.6; ferner BVR 2002 S. 322 E. 3d; Empfehlungen, S. 22). Dabei ist jede künstliche Lichtquelle potenziell Mitverursacherin

unerwünschter Lichtemissionen (BGE 140 II 33 E. 5.5 mit Hinweis auf Empfehlungen, S. 12), und mit jeder ausgeschalteten Leuchte sinken die Emissionen an der Quelle (Empfehlungen, S. 33). Die Reklameordnung, die Regeln für das ganze Gemeindegebiet aufstellt, darf sich mithin an den Folgen der Lichtemissionen insgesamt orientieren, auch wenn einer einzelnen Leuchtreklame umweltrechtlich allenfalls Bagatellexarakter zukommt und deswegen in einem konkreten Anwendungsfall keine emissionsbegrenzenden Massnahmen verlangt werden könnten (vgl. dazu BGE 140 II 214 E. 2.4; BGer 1C_216/2010 vom 28.9.2010, in URP 2010 S. 698 E. 5). Aus fachlicher Sicht wird empfohlen, Leuchtreklamen je nach Standort gar nicht zuzulassen oder die Betriebszeiten möglichst zu reduzieren und idealerweise ein Nachtruhefenster zwischen 22 und 6 Uhr anzustreben (Empfehlungen, S. 29 und 34; SIA 491:2013, Ziff. 2.7 S. 10 und Ziff. 3.7.4.2 S. 15; vgl. auch Broschüre «Lichtverschmutzung vermeiden», hrsg. vom beco [einsehbar unter: <<http://www.vol.be.ch>>, Rubriken «Luft & Immissionen/Lichtverschmutzung», S. 6). Auch wenn bereits eine Bahnhofsbeleuchtung besteht, ist das Verbot von Leuchtreklamen daher nicht ungeeignet, Lichtemissionen zu vermeiden, wie die Beschwerdeführerin anzunehmen scheint (vgl. Beschwerde, Rz. 30 f.; vgl. auch Stellungnahme vom 10.3.2015 [act. 8], Rz. 14). Weshalb die genannten Bestimmungen zur Erreichung der öffentlichen Interessen nicht erforderlich sein sollten, ist weder dargetan noch ersichtlich.

8.6.8 Das Verbot von Leuchtreklamen für das Nichtbaugebiet erscheint im Hinblick auf die genannten öffentlichen Interessen zumutbar, bleiben doch – wie die JGK zu Recht erwogen hat (angefochtener Entscheid, E. 5.2.2 S. 13) – andere Reklamen zulässig, sofern die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Dass nur der Bahnhof Moos möglicherweise vom Verbot betroffen ist, weil die anderen Bahnhöfe der Bauzone angehören dürften, ist entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin im Rahmen der Zumutbarkeit von Belang (vgl. Beschwerde, Rz. 32). Bleiben Leuchtreklamen bei den anderen Bahnhöfen (mit Ausnahme der Nachtstunden) nämlich zulässig und ist sie folglich mit dem gänzlichen Verbot von Leuchtreklamen ausserhalb der Bauzone gemäss Art. 9 Abs. 1 RR lediglich mit einem von mehreren Bahnhöfen betroffen, kann diese Massnahme für sie nicht als sehr einschneidend gelten (vgl. Beschwerde, Rz. 27 f.). Das Gesagte

trifft auch auf das Verbot von Leuchtreklamen zwischen 23.00 Uhr und 6.00 Uhr in der Bauzone gemäss Art. 10 Abs. 1 RR zu (vgl. Beschwerde, Rz. 35). Diese Einschränkung betrifft zwar mehrere Bahnhöfe der Beschwerdeführerin; Leuchtreklamen bleiben aber während den Abend- und Morgenstunden und damit in einem Zeitraum zulässig, in dem die Bahnhöfe von einer grossen Anzahl Personen aufgesucht werden und die Reklamen als Werbemittel wirksam bleiben (vgl. auch BGE 140 II 214 E. 6.2, wonach während der Nachtruhezeit die Passagierfrequenzen erfahrungsgemäss eher gering sind). Auch das auf die Nachtstunden beschränkte Verbot von Leuchtreklamen in der Bauzone erweist sich demnach als zumutbar.

8.6.9 Unbegründet ist der Einwand der Beschwerdeführerin, die unterschiedliche kommunale Regelung für Leuchtreklamen innerhalb und ausserhalb der Bauzone verstosse gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Beschwerde, Rz. 33; vgl. auch Stellungnahme vom 10.3.2015 [act. 8], Rz. 13 und 23). Eine beleuchtete Reklame fällt im nicht oder schwach besiedelten Raum ausserhalb der Bauzone eher auf und wird deshalb als störender wahrgenommen. Auch wenn die Bahnhöfe ohnehin beleuchtet sind, tragen Leuchtreklamen wie jede zusätzliche Lichtquelle zur Verstärkung der Lichtemissionen bei (vorne E. 8.6.7). Letztere haben insbesondere auch Auswirkungen auf Tiere und Pflanzen (vgl. Empfehlungen, S. 17 ff.). Deren Lebensräume und damit ökologisch sensible Gebiete befinden sich mehrheitlich ausserhalb der Bauzone, weshalb dort ein erhöhter Schutz gerechtfertigt ist. So halten auch die Empfehlungen fest, dass Beleuchtungsanlagen direkt in den Naturräumen und in Siedlungsrandbereichen zu vermeiden sind (S. 29 und 34). Die Unterscheidung bzw. die Grenzziehung zwischen Bau- und Nichtbauzone ist demnach sachlich begründbar und nicht willkürlich (vgl. vorne E. 8.5).

8.7 Grössenbeschränkung für Eigenreklamen ausserhalb der Bauzone (Art. 14 Abs. 2 RR):

8.7.1 Wie die Gemeinde nachvollziehbar darlegt, haben kleinere Plakate grundsätzlich eine weniger starke Auswirkung auf das Ortsbild bzw. die Landschaft als grossformatige Reklamen. Art. 8 Abs. 3 Satz 1 RR verlangt denn auch allgemein, dass Reklamen unter anderem in ihrer Grösse in

einem ausgewogenen Verhältnis zu ihrer Umgebung stehen müssen (vgl. auch BVR 1990 S. 171 E. 5). Ebenso sachlich begründbar ist, dass im mehrheitlich ländlichen Raum ausserhalb der Bauzone Reklamen grundsätzlich stärker nachteilig auffallen. Folglich besteht eine grössere Gefahr als in der Bauzone, dass ein unerwünschter Gegensatz insbesondere zur Landschaft, aber auch zur bestehenden Bebauung geschaffen wird; diese negative Auswirkung kann durch eine Grössenbeschränkung verhindert bzw. gemildert werden (vgl. auch BA, Ziff. 21). Die Grössenbeschränkung von Eigenreklamen ausserhalb der Bauzone ist folglich entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin (vgl. Beschwerde, Rz. 41; vgl. auch Stellungnahme vom 10.3.2015 [act. 8], Rz. 17 f.) geeignet und erforderlich, um das öffentliche Interesse des Ortsbild- und Landschaftsschutzes zu verwirklichen. Das gilt insbesondere auch mit Bezug auf den Bahnhof Moos, zumal ein gewisser Schematismus der kommunalen Regelung hinzunehmen ist und allfälligen Besonderheiten des Bahnhofs im konkreten Anwendungsfall mit einer Ausnahme Rechnung getragen werden können (vorne E. 8.5).

8.7.2 Eigenreklamen ausserhalb der Bauzone sind – wenn auch in kleinerem Format – weiterhin möglich. Wie die Gemeinde zu Recht festhält, folgt aus den Abstandsvorschriften gemäss Art. 25 RR, die in der Zone für Plakatierung bei Bahnhöfen (Zone B) gelten, keine weitere Beschränkung von Eigenreklamen; gemäss dem IV. Abschnittstitel zu den Art. 15-26 RR gelten sie nur für Fremdreklamen (vorne E. 8.1; vgl. BA, Ziff. 22). Es ist folglich nicht ersichtlich, weshalb es der Beschwerdeführerin nicht mehr möglich sein sollte, über ihre Angebote zu informieren (Beschwerde, Rz. 39). Die Beschränkung ist demnach insgesamt auch zumutbar. Schliesslich ist auch eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (vgl. Beschwerde, Rz. 41; Stellungnahme vom 10.3.2015 [act. 8], Rz. 18), das hier wie dargelegt mit dem Willkürverbot zusammenfällt (vorne E. 8.5), aufgrund der genannten sachlichen Gründe für die unterschiedliche Behandlung von Bau- und Nichtbauzone zu verneinen.

8.8 Abstandsvorschriften (Art. 13 Abs. 2 und Art. 25 RR):

8.8.1 Unbestritten ist, dass Art. 25 RR – wie weitere Reglementsbestimmungen – Einschränkungen der Werbeflächen zur Folge hat (vgl. Beschwerde, Rz. 52). Art. 25 Abs. 1 RR verhindert eine übermässige Häufung

von Reklamen, was im Interesse des Ortsbild- und Landschaftsschutzes ist (vgl. BGE 87 I 349 E. 2 f.; BGer 1C_267/2011 vom 16.9.2011, E. 3.4 und 3.6). An der sich aus Art. 25 Abs. 1 RR ergebenden Einschränkung der Werbemöglichkeiten besteht demnach – wie an den übrigen kritisierten Bestimmungen – ein öffentliches Interesse. Die Abstandsvorschrift ist sowohl geeignet als auch erforderlich, eine Häufung von Plakaten zu vermeiden. Sie erweist sich auch als zumutbar, verhindert sie doch eine Plakatierung in den langgezogenen Zonen B nicht (vgl. Plakatierungsplan, Vorakten AGR [act. 4B], sowie Planauszüge, Vorakten JGK [act. 4A], pag. 58 ff.). Vielmehr sind in den Zonen B die geringsten Abstände (15 m) zwischen Plakaten bzw. Gruppen von Plakaten erlaubt (vgl. zu den Zonen L für lockere und D für dichtere Plakatierung Art. 22 f. RR: zwischen 75 und 200 m), womit dem von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Bedürfnis nach dichterem Plakatierung bei Bahnhöfen gerade Rechnung getragen wird (Beschwerde, Rz. 52; BA, Ziff. 29; Kommentar RR zu Art. 25 Abs. 1). Inwieweit Art. 25 RR den topografischen Gegebenheiten auf dem Bahnareal nicht Rechnung tragen und die Werbemöglichkeiten – insbesondere beim Bahnhof Moos – verunmöglichen soll, wie die Beschwerdeführerin geltend macht (Beschwerde, Rz. 45 und 48), begründet sie nicht näher. Weshalb der angefochtene Entscheid in diesem Zusammenhang Recht verletzen soll, ist nicht erkennbar.

8.8.2 Grenzabstände dienen nebst dem Schutz der Nachbarschaft vor mannigfaltigen Beeinträchtigungen ebenfalls öffentlichen Interessen, namentlich der guten Gestaltung des Ortsbilds und der Ästhetik (vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 12 N. 8 mit Hinweisen). Es ist nicht ersichtlich, weshalb für Reklamen, die sich auf das Ortsbild auswirken können, keine Grenzabstandsvorschriften gelten sollen (vgl. Information Reklamen vom 17.3.2014, BSIG Nr. 7/722.51/1.1 Ziff. 7.2, Grenzabstand zu Nachbargrundstücken; vgl. auch BGer 1C_267/2011 vom 16.9.2011, E. 2.3; ferner BVR 2002 S. 322 E. 4). Auch das Einhalten des Grenzabstands dient mithin einem öffentlichen Interesse und Art. 13 Abs. 2 RR ist im Hinblick darauf geeignet und erforderlich. Es trifft zu, dass der Grenzabstand die Reklamemöglichkeiten am Bahnhof Moos auf der östlichen Seite stark einschränkt, was auch aus dem von der Gemeinde im vorinstanzlichen Verfahren eingereichten Plan ersichtlich ist (Vorakten JGK [act. 4A], pag. 61).

Daraus geht jedoch auch hervor, dass auf der westlichen Seite der Gleise eine Plakatierung unter Einhaltung des Grenzabstands jedenfalls nicht ausgeschlossen ist (vgl. Beschwerde, Rz. 48). Die Beschränkung der Reklamen durch den Grenzabstand führt folglich auf den Parzellen der Beschwerdeführerin nicht zu «einer (praktisch gänzlichen) Unterbindung von Reklame» (Beschwerde, Rz. 53) und ist folglich insbesondere im Hinblick auf das Interesse am Ortsbild- und Landschaftsschutz zumutbar. Die geltend gemachten Besonderheiten der Parzellenform und -grösse von Bahnareal können allenfalls im Zusammenhang mit einem konkreten Reklamevorhaben berücksichtigt werden (vorne E. 8.5). Es ist für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit von Art. 13 Abs. 2 RR sodann nicht von Belang, dass die Bahnareale in Zukunft möglicherweise verkleinert bzw. Bahnanlagen auf noch engerem Raum erstellt werden müssen (vgl. Beschwerde, Rz. 49 ff.). Mit ihrem Vorbringen, aufgrund der topografischen Verhältnisse (Einschnitte) führten die vorgesehenen Grenzabstände dazu, dass die Möglichkeit zur Anbringung von Plakaten an zur Plakatierung sinnvollen Orten (z.B. entlang von Mauern) gänzlich entfalle (Beschwerde, Rz. 45), bleibt die Beschwerdeführerin bei allgemeinen Ausführungen. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit eine Plakatierung an sinnvollen Orten durch die Grenzabstandsvorschriften gänzlich verunmöglicht oder übermässig eingeschränkt wird.

8.8.3 Soweit die Beschwerdeführerin verpflichtet sein sollte, wie sie unter Hinweis auf BGE 138 I 274 meint (Beschwerde, Rz. 55 f.), Dritten Flächen zur Ausübung von Grundrechten (namentlich der Meinungsäusserungsfreiheit) zur Verfügung zu stellen, ist nicht ersichtlich, inwieweit sie durch das Reklamereglement daran gehindert würde. Wie gesehen lässt der Grenzabstand von Art. 13 Abs. 2 RR Reklamen weiterhin zu. Nichts anderes kann für die Zonen für Reklamen für Veranstaltungen, Wahlen und Abstimmungen (Zonen VWA) gelten (Beschwerde, Rz. 57), wobei nicht klar ist, inwieweit die Beschwerdeführerin durch Regelungen der Zonen VWA betroffen sein sollte; darauf hat im vorinstanzlichen Verfahren bereits die JGK hingewiesen (vgl. angefochtener Entscheid, E. 1.3).

8.9 Zusammenfassend wirkt sich die Reklameordnung nicht unangemessen auf die Beschwerdeführerin aus. Namentlich würden die beanstan-

deten Bestimmungen auch die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit nicht in unzulässiger Weise einschränken, sollte sich die Beschwerdeführerin darauf berufen können (vgl. vorne E. 7). Die Einschränkungen beruhen auf einer gesetzlichen Grundlage, liegen im öffentlichen Interesse und sind verhältnismässig. Auch verstossen sie nicht gegen das Rechtsgleichheitsgebot oder das Willkürverbot. Der angefochtene Entscheid hält demnach der Rechtskontrolle stand. Die Beschwerde erweist sich somit auch im Eventualstandpunkt als unbegründet und ist abzuweisen.

9.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind nicht angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 4'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- der Beschwerdeführerin
- der Beschwerdegegnerin
- der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
- dem Bundesamt für Verkehr
- dem Bundesamt für Umwelt
- dem Bundesamt für Raumentwicklung

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.