

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 17. April 2020**

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident  
a.o. Verwaltungsrichterin Baerfuss Klossner, Verwaltungsrichter Keller  
Gerichtsschreiber Bieri

**A.** \_\_\_\_\_

Beschwerdeführer

gegen

**Einwohnergemeinde Langnau**

Baupolizeibehörde, Alleestrasse 8, Postfach 566, 3550 Langnau im  
Emmental

Beschwerdegegnerin

und

**Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern**

Reiterstrasse 11, 3011 Bern

betreffend Baupolizei; Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands be-  
züglich Plakat und Schriftzügen an der Fassade (Entscheid der Bau-,  
Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 14. Mai 2019;  
RA Nr. 120/2018/83)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

A.\_\_\_\_\_ ist zusammen mit B.\_\_\_\_\_ Eigentümer eines ehemaligen Bauernhauses auf der in der Mischzone M3 liegenden Parzelle Langnau i.E. Gbbl. Nr. 1\_\_\_\_\_. Das Haus wird im Bauinventar als schützenswertes Gebäude geführt (sog. K-Objekt). Es liegt an der ...strasse (Teil der Kantonsstrasse Nr. ...). A.\_\_\_\_\_ brachte an der Nordwest- und der Nordostfassade des Hauses Schriftzüge und ein Plakat an. Mit Wiederherstellungsverfügung vom 23. November 2018 ordnete die Einwohnergemeinde (EG) Langnau i.E. die Entfernung «der widerrechtlich erstellten Schriftzüge an den Fassaden» bis zum 24. Dezember 2018 an. Gleichzeitig drohte sie die Ersatzvornahme und eine Busse bei Nichtbefolgung an.

### **B.**

Hiergegen erhob A.\_\_\_\_\_ mit Eingabe vom 23. Dezember 2018 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE; heute: Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern [BVD]). Mit Entscheid vom 14. Mai 2019 wies die BVE die Beschwerde ab, soweit sie darauf eintrat. Sie setzte eine neue Frist zur Entfernung der Schriftzüge an auf 30 Tage nach Rechtskraft ihres Entscheids.

### **C.**

Gegen diesen Entscheid hat A.\_\_\_\_\_ am 14. Juni 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und damit der angeordneten Entfernung des Plakats und der Schriftzüge an den Fassaden. Gleichzeitig hat er ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege gestellt. Mit Eingabe vom 2. Juli 2019 hat er Unterlagen zu seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen beigebracht.

Mit Beschwerdeantwort vom 31. Juli 2019 beantragt die EG Langnau i.E., die Beschwerde sei abzuweisen. Die BVE schliesst mit Vernehmlassung vom 5. Juli 2019 ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Mit Bemerkungen vom 26. August 2019 hat sich A. \_\_\_\_\_ zu diesen Eingaben geäussert.

### **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 (vgl. auch Art. 49 Abs. 2 des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten (vgl. aber E. 1.2-1.4 hier-nach).

**1.2** Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist auf den Streitgegenstand begrenzt. Zu dessen Bestimmung ist von der angefochtenen Verfügung bzw. dem angefochtenen Entscheid, dem sog. Anfechtungsobjekt, auszugehen, das den Rahmen des Streitgegenstands vorgibt. Der Streitgegenstand kann mithin nicht über das hinausgehen, was die Vorinstanz beurteilt hat, welche wiederum nur das von der verfügenden Behörde Angeordnete prüfen darf (BVR 2017 S. 514 E. 1.2, 2011 S. 391 E. 2.1). – Die Wiederherstellungsverfügung der Gemeinde betraf an der Nordost- und der Nordwestfassade angebrachte Schriftzüge sowie ein Plakat an der Nordostseite (vgl. dazu die Präzisierung im angefochtenen Entscheid E. 1c; zum Sachverhalt vgl. hinten E. 2.2). Die BVE hat in ihrem Entscheid befunden,

dass *diese* Entfernungsmassnahme rechtmässig war. Dagegen richtet sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (vgl. auch angefochtener Entscheid E. 1d). Somit kann im vorliegenden Verfahren nicht beurteilt werden, wie es sich mit später angebrachten Schriftzügen oder Plakaten verhält (vgl. sogleich E. 1.3 hiernach).

**1.3** Ein schutzwürdiges Interesse vermag im Allgemeinen nur eine Partei darzutun, die ein aktuelles Interesse an der Behandlung eines Rechtsmittels hat und für die ein günstiger Entscheid von praktischem Nutzen wäre. Dieses Erfordernis soll sicherstellen, dass das Gericht konkrete und nicht bloss theoretische Fragen entscheidet, und dient damit der Prozessökonomie (statt vieler BVR 2017 S. 437 E. 1.2 mit weiteren Hinweisen). – Möglicherweise hängen die streitbetroffenen Schriftzüge und das Plakat nicht mehr bzw. sind diese durch neue Schriftzüge ersetzt worden: Der Beschwerdeführer hat gegenüber der Vorinstanz ausgeführt, die «Lidl-Plage» sei in der Zwischenzeit «vom Wind zerzaust» worden (vgl. Vorakten BVE pag. 1). Die aktuelle «Parole» laute «Zensur nein danke» (angefochtener Entscheid E. 2b; Beschwerde S. 2; Bemerkungen vom 26.8.2019, act. 8). Es stellt sich daher die Frage, ob noch ein ausreichendes Rechtsschutzinteresse an der Behandlung seiner Beschwerde besteht.

**1.4** Aus den Ausführungen des Beschwerdeführers kann geschlossen werden, dass er die Schriftzüge («Parolen») «temporär» anbringt und diese von Zeit zu Zeit durch neue ersetzt. Er will dies auch inskünftig tun (vgl. Beschwerde S. 1; Vorakten BVE pag. 3). Seine «Parolen» scheinen gemäss der Darstellung des Beschwerdeführers jeweils in vergleichbarer Weise gestaltet zu sein («knapper aber treffender Ausdruck, gut gestaltet, gut einsehbar» [Vorakten BVE pag. 3]). Es werden sich demnach in der Zukunft ähnliche Fragen aufs Neue stellen; namentlich ob für derartige Plakate oder Schriftzüge eine Baubewilligungspflicht besteht. Aus einem für ihn günstigen Entscheid könnte der Beschwerdeführer ableiten, dass die Gemeinde bei *vergleichbaren* Plakaten oder Schriftzügen keine baupolizeilichen Massnahmen ergreifen dürfte. Insoweit wäre eine Gutheissung für ihn von praktischem Nutzen. Kommt hinzu, dass die Wiederherstellungsverfügung mit Kosten verbunden ist, weswegen der Beschwerdeführer insoweit ohnehin ein Interesse an der Überprüfung der Wiederherstellung

behält. Nach dem Gesagten hat der Beschwerdeführer unabhängig von der heutigen Situation ein aktuelles Interesse daran, dass über die Rechtmässigkeit der Wiederherstellungsverfügung betreffend die (vormals) angebrachten Schriftzüge und das Plakat befunden wird (vgl. für ähnliche Fälle BVR 2015 S. 541 [VGE 2014/266 vom 4.6.2015] nicht publ. E. 1.2.2; VGE 21511 vom 27.1.2004 E. 1.2).

**1.5** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

## **2.**

Umstritten ist, ob die BVE die verfügte Wiederherstellung bzw. die angeordnete Entfernung der Schriftzüge und des Plakats zu Recht bestätigt hat.

**2.1** Wird ein Bauvorhaben ohne Baubewilligung oder in Überschreitung einer Baubewilligung ausgeführt oder werden bei der Ausführung eines bewilligten Vorhabens Vorschriften missachtet, so setzt die Baupolizeibehörde der jeweiligen Grundeigentümerschaft eine angemessene Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unter Androhung der Ersatzvornahme (Art. 46 Abs. 1 und 2 BauG). Die Wiederherstellungsverfügung muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen, was von Amtes wegen zu prüfen ist (Art. 47 Abs. 6 des Dekrets vom 22. März 1994 über das Baubewilligungsverfahren [Baubewilligungsdekret, BewD; BSG 725.1]; statt vieler BVR 2013 S. 85 E. 5.1; Zaugg/Ludwig, Kommentar zum bernischen BauG, Band I, 5. Aufl. 2020, Art. 46 N. 9).

**2.2** In den Akten befinden sich mehrere Fotos der Hausfassaden (vgl. Vorakten BVE pag. 20 f. und hinter pag. 28). Gemäss diesen befestigte der Beschwerdeführer an der Nordostseite ein Plakat und einen Schriftzug. Auf dem Plakat ist ein Baum mit grossen Wurzeln abgebildet; unter dem Baum steht «Masslosigkeit schadet!». Der Beschwerdeführer legte gegenüber der Vorinstanz dar, er habe ein ehemaliges Abstimmungsplakat «modifiziert». Unter anderem habe er das Partei-Logo und das Datum weggeschnitten und neben dem Stamm «Aldi» bzw. «Lidl» hingeschrieben (vgl. Vorakten

BVE pag. 24 f.). Das Plakat hängt zwischen je zwei Fenstern und ist etwa gleich gross wie eines davon. Die genauen Masse des Plakats sind nicht bekannt. Auf der rechten Seite der Fassade oberhalb des Tores ist der Schriftzug «nein danke» platziert. Er besteht aus einzeln angehefteten hellen Buchstaben aus Papier (vgl. Vorakten BVE pag. 25 bzw. hinter pag. 28). Der Abstand zwischen Plakat und Schriftzug beträgt einige Meter. Links oben an der Nordwestseite (Rückseite) des Hauses hat der Beschwerdeführer mit hellen Buchstaben den Text «All'Tage Lidl-Plage» und unmittelbar darunter «nein danke» angebracht. Gemäss Einschätzung der Vorinstanz ist diese Anschrift ca. zwei Meter breit (angefochtener Entscheid E. 2e); die genaue Grösse ist auch hier nicht bekannt.

**2.3** Das Haus befindet sich an der Kantonsstrasse Nr. ... . Diese verläuft parallel zu seiner Nordostseite. Zwischen Hausfassade und Strasse befindet sich ein Trottoir (vgl. Fotos). – Das Gebäude ist im Bauinventar als schützenswert eingestuft. Es wird darin als «gut erhaltener, gewerbehistorisch und bautypologisch bedeutsamer und markanter Bau» beschrieben, der direkt an der Strasse steht. Es handelt sich um einen «Ständerbau unter leicht geknicktem Halbwalmdach», wobei die Nordostseite zum Teil in «Bohlen-Ständerkonstruktion» erstellt wurde. Besondere Erwähnung findet die beeindruckende Laubenfront nach Südosten. In der Beschreibung des ehemaligen Bauernhauses werden daneben namentlich «einige kleinsprossige alte Fenster», «bauzeitliche Kellerzugänge unter steinernem Habkreisbogen bzw. hölzernem Türsturz mit konvexem Kielbogensturz (Tür mit Kastenschloss)» sowie das «Sockelgeschoss z.T. aus Holz, nordostseitig mit Staketenwand» erwähnt (vgl. zum Ganzen Vorakten BVE pag. 20).

**2.4** Die Gemeinde erachtet die Schriftzüge und das Plakat als Strassenreklamen. Da diese an den Fassaden eines Baudenkmals angebracht wurden, seien sie baubewilligungspflichtig. Weil keine Baubewilligung vorliegt, hat sie die Entfernung der Anschriften verfügt (vgl. Schreiben der Gemeinde an den Beschwerdeführer vom 1.3.2018, in Vorakten BVE hinter pag. 18). Der Beschwerdeführer hat kein nachträgliches Baugesuch eingereicht.

### 3.

Umstritten ist, ob der Beschwerdeführer für das Anbringen der Schriftzüge und des Plakats eine Baubewilligung hätte einholen müssen.

**3.1** Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Massstab dafür, ob eine bauliche Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Frage, ob mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarinnen und Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Die Baubewilligungspflicht soll es der Behörde ermöglichen, das Bauprojekt in Bezug auf seine räumlichen Folgen vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen (BGE 139 II 134 E. 5.2; BVR 2015 S. 541 E. 3.1, 2014 S. 65 E. 5.4.3, je mit Hinweisen). Nach Art. 1a Abs. 1 BauG sind alle künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Bauten, Anlagen und Einrichtungen (Bauvorhaben) baubewilligungspflichtig, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem sie zum Beispiel den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Keiner Baubewilligung bedürfen geringfügige Bauvorhaben (Art. 1b Abs. 1 BauG). Die grundsätzlich baubewilligungsfreien Bauvorhaben werden in Art. 6 BewD näher definiert.

**3.2** Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) i.V.m. Art. 99 Abs. 1 Satz 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) bedarf das Anbringen und die Änderung von Strassenreklamen einer Bewilligung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde. Nach Art. 32 Abs. 2 BauG gilt die Baubewilligung als Reklamebewilligung im Sinn der SSV. Strassenreklamen unterstehen nach dem Gesagten grundsätzlich der Baubewilligungspflicht gemäss Art. 1a Abs. 1 BauG (VGE 2013/84 vom 16.10.2013 E. 3.1, 2013/314 vom 4.12.2013 E. 3.4 [bestätigt durch

BGer 1C\_4/2014 vom 2.5.2014], je mit Hinweis auf BVR 1999 S. 120 E. 3, 1999 S. 205 E. 3). – Nach Art. 99 Abs. 2 SSV können die Kantone für Strassenreklamen innerorts Ausnahmen von der Bewilligungspflicht festlegen. Art. 6a BewD zählt die Reklameformen auf, welche unter Vorbehalt von Art. 7 BewD keine Baubewilligung erfordern (Abs. 1) und erklärt zudem Vorhaben, die von gleicher oder geringerer Bedeutung sind als die in Abs. 1 genannten, als baubewilligungsfrei (Abs. 2). Betrifft ein Bauvorhaben nach Art. 6a BewD den Gewässerraum, den Wald, ein Naturschutz- oder Ortsbildschutzgebiet, ein Naturschutzobjekt, ein Baudenkmal oder dessen Umgebung und ist das entsprechende Schutzinteresse betroffen, ist es nach Art. 7 Abs. 2 BewD dennoch baubewilligungspflichtig.

**3.3** Im Folgenden ist somit vorab zu klären, ob es sich bei den strittigen Fassadenanschriften um Strassenreklamen im Sinn der Strassenverkehrsgesetzgebung handelt. Falls ja, ist zu prüfen, ob sie nach Art. 6a BewD von der Baubewilligungspflicht ausgenommen sind. Sofern dies zu bejahen ist, muss schliesslich geprüft werden, ob dennoch eine Baubewilligungspflicht besteht, weil die Schriftzüge und das Plakat an den Fassaden eines schützenswerten Gebäudes angebracht wurden.

#### **4.**

**4.1** Als Werbung wird gemeinhin die Gesamtheit der kommunikativen Massnahmen verstanden, die darauf abzielen, die Empfängerin oder den Empfänger freiwillig zu einem bestimmten Denken, Verhalten oder Handeln zu veranlassen (VGE 2016/256 vom 20.2.2017 E. 4.1 mit Hinweisen). Nach Art. 95 Abs. 1 SSV gelten als Strassenreklamen alle Werbeformen und anderen Ankündigungen in Schrift, Bild, Licht, Ton usw., die im Wahrnehmungsbereich der Fahrzeugführenden liegen, während diese ihre Aufmerksamkeit dem Verkehr zuwenden. Die auch in Art. 6 Abs. 1 SVG enthaltene Formulierung «Reklamen und andere Ankündigungen» weist darauf hin, dass der Begriff «Strassenreklamen» weit zu verstehen ist. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass unter den Oberbegriff «Strassenreklamen» nicht nur Werbung für bestimmte Produkte oder Dienstleistungen fallen. Vielmehr sollen Ankündigungen jedweder Art erfasst sein. Unter die Bestim-

mung fallen somit nicht nur Werbungen mit einer zur Hauptsache gewerblichen Zielsetzung, sondern auch politische und religiöse Werbung (Waldmann/Kraemer, in Basler Kommentar, 2014, Art. 6 SVG N. 1 und 4 mit Hinweis auf Botschaft des Bundesrats zur Änderung des SVG, in BBl 1973 II 1173 ff., 1178; Manfred Küng, Strassenreklamen im Verkehrs- und Bau-recht, Diss. Zürich 1990, S. 45; Réne Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, 2. Aufl. 2002, N. 192). Den Begriff der Strassenreklamen auf Werbungen mit kommerziellen Charakter zu beschränken, würde zudem dem Zweck von Art. 6 Abs. 1 SVG bzw. Art. 95 ff. SSV nicht gerecht. Mit diesen Bestimmungen soll die Verkehrssicherheit gewährleistet werden; es sollen Ablenkungen der Verkehrsteilnehmenden verhindert werden (vgl. auch Urteil des VGer GR R 18 55 vom 19.2.2019 E. 5.2 [Frage offengelassen in BGer 1C\_192/2019 vom 12.2.2020 E. 3.3]).

**4.2** Der Beschwerdeführer will mit seinen Schriftzügen («Parolen») die Öffentlichkeit erreichen und seine Meinung kundtun. Er will auf gegenwärtige Probleme und ihm unliebsame Entwicklungen aufmerksam machen; seine Anhänge sollen «sichtbar» sein (vgl. etwa Beschwerde S. 2 f.; Vorakten BVE pag. 2 f.; vgl. auch vorne E. 1.4). Der Beschwerdeführer will zum Denken anregen; er «wirbt» mit anderen Worten für seine Ansichten. Es handelt sich somit nicht um blosser Informationen, die nicht als Reklamen gelten würden (vgl. dazu Fritzsche et al., Zürcher Planungs- und Bau-recht, Band 1, 6. Aufl. 2019, S. 352). Das Plakat und die Schriftzüge sind sodann von der Strasse her wahrnehmbar. Nach dem Gesagten handelt es sich beim Plakat und den Schriftzügen um Strassenreklamen im Sinn der Strassenverkehrsgesetz (insoweit unzutreffend Beschwerde an Vorinstanz S. 2, Vorakten BVE pag. 2). Mit Blick auf das Erwogene ist dabei unerheblich, dass der Beschwerdeführer keine kommerziellen Zwecke verfolgt (vgl. E. 4.1 hiervor).

## **5.**

Zu prüfen ist weiter, ob das Anbringen des Plakats und der Schriftzüge gestützt auf Art. 6a BewD von der Baubewilligungspflicht befreit ist.

**5.1** Art. 6a Abs. 1 Bst. a-i BewD enthält einen Katalog von Strassenreklamen, die unter Vorbehalt von Art. 7 BewD keiner Baubewilligung bedürfen. Dazu gehören etwa Firmenanschriften, Reklamen in Schaufenstern und Schaukästen oder Angebotstafeln beim Eingang von Betrieben. Die baubewilligungsfreien Reklamen betreffen grundsätzlich nur Formen der Eigenreklame; Fremdreklamen sind dagegen baubewilligungspflichtig (Vortrag des Regierungsrats zum BewD und über das Normalbaureglement [Änderungen vom 28.1.2009; nachfolgend Vortrag BewD], S. 10, einsehbar unter: <<http://www.bvd.be.ch>>, Rubriken: «Rechtsamt/Vorträge»; vgl. auch Information Reklamen der BVE vom 20.7.2018, BSIG Nr. 7/725.1/8.1 [nachfolgend: Information Reklamen], S. 3 ff.; ferner BVR 1999 S. 205 E. 3d/bb).

**5.2** Der Beschwerdeführer macht keine Werbung für Firmen, Betriebe, Produkte, Dienstleistungen oder dergleichen. Vielmehr «bewirbt» er seine Meinungen (vgl. vorne E. 4.2). Damit sind die Schriftzüge weder Eigen- noch Fremdreklamen (vgl. zu den Begriffen Information Reklamen S. 2). Auch sind es keine Reklamen für Wahlen oder Abstimmungen, woran nichts ändert, dass der Beschwerdeführer ein ehemaliges Abstimmungsplakat benutzt und modifiziert hat (vgl. vorne E. 2.2). Die Schriftzüge entsprechen auch keinem anderen Vorhaben der in Art. 6a Abs. 1 Bst. a-i BewD aufgezählten Art. Mithin kann nicht von einem baubewilligungsfreien Vorhaben nach Art. 6a Abs. 1 BewD ausgegangen werden. Daher ist zu prüfen, ob das Anbringen des Plakats und der Schriftzüge ein baubewilligungsfreies Vorhaben nach Art. 6a Abs. 2 BewD ist. Dies erscheint grundsätzlich möglich: Wie der Beschwerdeführer zu Recht vorbringt (etwa mit Eingabe vom 26.8.2019, act. 8), bewirkt die angeordnete Entfernung des Plakats und der Schriftzüge einen Eingriff in seine grundrechtliche geschützte Meinungsfreiheit (Art. 16 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Diese vermittelt dem Einzelnen das Recht, z.B. durch Aufhängen von Plakaten, die eigene Meinung an Dritte bzw. einer breiten Öffentlichkeit zu kommunizieren (vgl. Kiener/Kälin/Wyttenbach, Grundrechte, 3. Aufl. 2018, § 19 N. 6 mit Hinweis auf BGE 138 I 274 E. 2.2.1). Zwar können Grundrechte auch aus baupolizeilichen Überlegungen eingeschränkt werden (vgl. Art. 36 BV). Mit Blick auf die grundrechtliche Relevanz ist es aber sachgerecht, dass Meinungsäusserungen in den Anwendungsbereich von

Art. 6a Abs. 2 BewD fallen, sofern sie von vergleichbarer oder geringerer Bedeutung sind als Vorhaben nach Art. 6a Abs. 1 BewD. Kommt hinzu, dass mit der Änderung des BauG und des BewD vom 28. Januar 2009 (vgl. BAG 09-064 und 09-065) angestrebt wurde, die baubewilligungsfreien Tatbestände so weit wie möglich zu erweitern; d.h. so weit dies noch bundesrechtskonform ist (in Bezug auf Art. 6 BewD Vortrag des Regierungsrats zu den Änderungen des Koordinationsgesetzes vom 21. März 1994 [KoG; BSG 724.1] und des BauG, in Tagblatt des Grossen Rates 2008, Beilage 30 S. 3 ff. [nachfolgend Vortrag Änderungen KoG und BauG], S. 8; Vortrag BewD S. 3; Christoph Cueni, Die Neuregelung der Baubewilligungspflicht und -freiheit, in KPG-Bulletin 4/2009 S. 110 ff., 111). Mit der Generalklausel in Abs. 2 soll sichergestellt werden, dass alle Vorhaben, die nach Bundesrecht – namentlich Art. 22 Abs. 1 RPG (vgl. vorne E. 3.1) – nicht baubewilligungspflichtig sind, effektiv baubewilligungsfrei bleiben (vgl. zu Art. 6 Abs. 2 BewD Vortrag BewD S. 3 und 8; Christoph Cueni, a.a.O., S. 128).

**5.3** Plakat und Schriftzüge sind gemäss Art. 6a Abs. 2 BewD bewilligungsfrei, wenn sie von gleicher oder geringerer Bedeutung sind als die in Abs. 1 genannten Vorhaben. Am ehesten lassen sich die streitbetroffenen Schriftzüge von ihren Auswirkungen her mit an Fassaden angebrachten Firmenanschriften, Firmensigneten oder Eigenreklamen vergleichen. Solche sind bis zu einer Fläche von insgesamt 1,2 Quadratmetern pro Gebäudeseite bewilligungsfrei, wenn sie flach an der Fassade angebracht oder unmittelbar vor der Fassade parallel dazu aufgestellt werden (Art. 6a Abs. 1 Bst. a und e BewD). Es erscheint sachgerecht, dass das strittige Plakat und die strittigen Schriftzüge unter Art. 6a Abs. 2 BewD fallen, wenn sie diese Vorgaben einhalten, da sie ebenfalls an einer Fassade angebracht sind. Dies rechtfertigt sich auch, weil der Beschwerdeführer seine «Parolen» dauerhaft anbringen will, wobei er von Zeit zu Zeit die Inhalte verändert (vgl. angefochtener Entscheid E. 2e; vom Beschwerdeführer nicht bestritten; vorne E. 1.4). Firmenanschriften, Firmensignete und Eigenreklamen sind im Unterschied zu Reklamen für Veranstaltungen, Wahlen und Abstimmungen ebenfalls dauerhaft angebracht. Für solche Reklamen enthält Art. 6a Abs. 1 Bst. i BewD zwar keine Grössenvorgaben. Die Bestimmung beschränkt die Baubewilligungsfreiheit aber auf einen Zeitraum von sechs Wochen vor bis fünf Tage nach der Veranstaltung. Nach dem Gesagten

dürfen Plakat und Schriftzüge maximal eine Fläche von 1,2 Quadratmetern pro Gebäudefläche abdecken, um nach Art. 6a Abs. 2 BewD baubewilligungsfrei zu sein.

**5.4** Die genauen Masse der strittigen Schriftzüge sind sachverhältlich nicht erstellt (vgl. vorne E. 2.2). Ob die Schriftzüge pro Fassadenseite eine Fläche von mehr als 1,2 Quadratmetern beanspruchen, kann allein anhand der aktenkundigen Fotos nicht eindeutig beurteilt werden. Damit lässt sich nicht abschliessend beurteilen, ob die strittigen Fassadenanschriften in den Anwendungsbereich von Art. 6a BewD fallen. Weder die Gemeinde noch die Vorinstanz haben sich hierzu geäussert. Die BVE hat die Baubewilligungspflicht unabhängig von der Anwendbarkeit von Art. 6a BewD bejaht, weil die Schriftzüge eine grosse räumliche Wirkung hätten. Dies gelte erst recht, weil die Reklamen an einem Baudenkmal angebracht worden seien (vgl. angefochtener Entscheid E. 2e und 2f; vgl. für die Argumentation der Gemeinde vorne E. 2.4).

## **6.**

Es ist somit zu prüfen, ob die Vorinstanz das Plakat und die Schriftzüge unbesehen ihrer exakten Grösse als bewilligungspflichtig hat einstufen dürfen. Namentlich stellt sich die Frage, ob eine Bewilligungspflicht besteht, weil das Plakat und die Schriftzüge an einem Baudenkmal angebracht wurden.

**6.1** Die Ausnahmen gemäss Art. 6a BewD stehen unter dem Vorbehalt von Art. 7 BewD. Reklamen sind nach dessen Abs. 2 unter anderem dann in jedem Fall baubewilligungspflichtig, wenn sie vor oder an einem Baudenkmal angebracht werden und die entsprechenden Schutzinteressen betroffen sind (vgl. auch vorne E. 3.2). Beispielsweise können sich vor einem schützenswerten Gebäude angebrachte Plakatanschlagstellen störend auf dessen Erscheinungsbild auswirken, wenn sie einen bedeutenden Teil der dahinterliegenden Fassaden verdecken (vgl. BVR 2006 S. 496 [VGE 22248 vom 30.5.2006] nicht publ. E. 4.4 und 5.2 [Bauvorhaben konnte daher nicht bewilligt werden]).

**6.2** Für die Abgrenzung zwischen baubewilligungspflichtigen und baubewilligungsfreien Vorhaben ist regelmässig entscheidend, in welcher Intensität sich ein Vorhaben auf die Nutzungsordnung auswirkt (vorne E. 3.1). Nach der Rechtsprechung müssen solche Auswirkungen feststehen oder zumindest hinreichend wahrscheinlich sein, damit die Baubewilligungspflicht zu bejahen ist. Dies ist bei Sachverhalten der Fall, bei denen typischerweise oder regelmässig Vorschriften tangiert werden, nicht aber dort, wo solche Beeinträchtigungen mit kleiner Wahrscheinlichkeit oder nur gelegentlich vorkommen können. Dass eine Beeinträchtigung nicht mit Gewissheit bzw. Sicherheit ausgeschlossen werden kann, genügt nicht, um die Bewilligungspflicht auszulösen. Die Frage nach der Bewilligungsfähigkeit darf dabei nicht mit derjenigen nach der Bewilligungspflicht vermischt werden. Die Baubewilligungspflicht hat eine präventive Funktion; sie soll vorsorglich verhindern, dass die massgebenden Vorschriften verletzt werden, und muss daher greifen, bevor feststeht, dass dies der Fall ist (grundlegend BVR 2015 S. 541 E. 3.3, 2004 S. 508 E. 4; VGE 2015/42 vom 22.4.2015, E. 3.3 und 4.1 [bestätigt durch BGer 1C\_285/2015 vom 19.11.2015]; vorne E. 3.1).

**6.3** Das soeben Erwogene gilt auch für Fragen der Denkmalpflege. Hier muss ebenfalls die Baubewilligungspflicht greifen, bevor feststeht, ob die massgebenden Vorschriften eingehalten sind. Dementsprechend reicht nach Art. 7 Abs. 2 BewD aus, dass ein Baudenkmal sowie das entsprechende Schutzinteresse durch ein Bauvorhaben *betroffen* wird (BVR 2015 S. 541 E. 3.4). – Baudenkmäler sind nach Art. 10a Abs. 1 BauG herausragende Objekte und Ensembles von kulturellem, historischem oder ästhetischem Wert. Dazu gehören namentlich Ortsbilder, Baugruppen, Bauten, Gärten, Anlagen, innere Bauteile, Raumstrukturen und feste Ausstattungen. Sie sollen u.a. vor Beeinträchtigungen durch Reklamen geschützt werden (vgl. auch Art. 15 Abs. 1 des Baureglements der EG Langnau i.E. vom 5. März 2013). Ob ein Bauvorhaben ein Baudenkmal beeinträchtigt, hängt vom konkret definierten Schutzbedarf des jeweiligen Baudenkmals und den im Einzelfall verfolgten Schutzziele ab (vgl. Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 10a-10f N. 7; Christoph Cueni, a.a.O., S. 134; Nathalie Guex, Betrachtungen zum Thema Denkmalpflege und Baubewilligungsverfahren, in KPG-Bulletin 4/2006 S. 94 ff., 103 ff.; allgemein zur Wichtigkeit des fest-

gelegten Schutzzumfangs vgl. 14 Abs. 2 und Art. 15 Abs. 4 des Gesetzes vom 8. September 1999 über die Denkmalpflege [Denkmalpflegegesetz, DPG; BSG 426.41] sowie Vortrag des Regierungsrats zum DPG, in Tagblatt des Grossen Rates 1999, Beilage 12, S. 11). Massgebend ist somit, ob das Anbringen der Schriftzüge und des Plakats dem angestrebten Schutzzweck zuwiderlaufen könnte und daher eine Schutzbedürftigkeit besteht (vgl. allgemein Rausch/Marti/Griffel, Umweltrecht, 2004, N. 527). Namentlich ist zu berücksichtigen, worin die bedeutende architektonische Qualität des schützenswerten Gebäudes liegt und welches dessen ausgeprägten Eigenschaften sind (vgl. Art. 10a Abs. 2 BauG; BVR 2003 S. 169 E. 3b; VGE 2015/194 vom 2.3.2016 E. 3.3). Konkret ist die Beschreibung des Denkmals im Bauinventar heranzuziehen (dazu vorne E. 2.3).

**6.4** Die Vorinstanz hat erwogen, das betroffene Gebäude sei als Gesamtes ein schützenswertes Baudenkmal. Veränderungen an der Fassade beträfen das Schutzinteresse (angefochtener Entscheid E. 2e). Sie hat sich jedoch nicht näher mit der Beschreibung im Bauinventar und den konkreten Schutzziele auseinandergesetzt. Aus dem Bauinventar geht hervor, dass die Laubenfront an der Südostseite von besonderer Bedeutung ist. An dieser Seite hat der Beschwerdeführer jedoch keine Plakate oder Schriftzüge befestigt (vorne E. 2.2). Auch sind die bauzeitlichen Kellerzugänge nicht betroffen. Die Nordwestseite (Rückseite) findet keine Erwähnung in der Beschreibung. Der Schriftzug an dieser Fassade tangiert somit die denkmalpflegerischen Anliegen nicht. Dagegen sind einzelne Eigenschaften der Nordostseite im Bauinventar umschrieben. Allerdings decken das Plakat und der Schriftzug nur einen sehr geringen und damit untergeordneten Teil der gesamten Fassadenfläche ab. Die speziell erwähnten kleinsprossigen Fenster und die Staketenwand werden nicht bedeckt. Plakat und Schriftzüge verdecken somit die Sicht auf die ausgeprägten Eigenschaften in keiner Weise. Gleiches gilt für die «Bohlen-Ständerkonstruktion». Es ist so dann nicht ersichtlich, inwiefern die Schriftzüge und das Plakat das Gebäude in seiner Qualität als «gewerbehistorisch und bautypologisch bedeutsamer und markanter Bau» beeinträchtigen sollten. Mit der Befestigung des Plakats und der Schriftzüge wird nicht in die Substanz des Gebäudes eingegriffen. Auch wirken sich die in dezentem, hellen Farbton gehaltenen strittigen Schriftzüge höchstens geringfügig auf das gesamte Er-

scheinungsbild des Gebäudes aus. Nach dem Gesagten erscheint eine Beeinträchtigung der denkmalpflegerischen Anliegen durch die strittigen Plakate und Schriftzüge insgesamt unwahrscheinlich.

**6.5** Damit besteht mit Blick auf die Interessen des Denkmalschutzes keine Bewilligungspflicht. Es kann auch nicht von einer besonderen Raumrelevanz von Plakat und Schriftzügen gesprochen werden. Jedenfalls kann entgegen den Ausführungen der Vorinstanz nicht bereits aus der Platzierung der Schriftzüge und der hellen Farbe der Buchstaben auf eine Bewilligungspflicht geschlossen werden. Die Buchstaben sind flach anliegend. Anders als eine bewilligungspflichtige Leuchtreklame haben sie keine Leuchtkraft (vgl. dazu BGer 1C\_12/2007 vom 8.1.2008 E. 2 [zusammengefasst in PBG 2008 S. 26 ff.]).

**6.6** Die Vorinstanz hätte somit die Baubewilligungspflicht nicht unbezogen auf die Grösse der Plakate bejahen dürfen.

## 7.

Für die Rechtmässigkeit der Wiederherstellungsverfügung ergibt sich aus dem Gesagten Folgendes:

**7.1** Es lässt sich nicht abschliessend beurteilen, ob das Anbringen des Plakats und der Schriftzüge der Baubewilligungspflicht unterliegen oder nicht. Für diese Frage ist entscheidend, welche Fläche an den Fassaden bedeckt wird. Dazu sind weitere Sachverhaltsabklärungen notwendig (vorne E. 5.4). Es ist nicht Sache des Verwaltungsgerichts als letzte kantonale Instanz, diese Abklärungen zu treffen. Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an die Gemeinde zurückzuweisen. Die Gemeinde wird dabei auch über die Kosten neu zu befinden haben.

**7.2** Dem Beschwerdeführer muss es, allerdings in engen Grenzen, gestattet sein, an seinem Gebäude (auch künftig) Plakate oder Schriftzüge ohne Einholen einer Baubewilligung anzubringen. Daran ändert nichts, dass das Haus im Bauinventar als schützenswertes Gebäude geführt wird.

Er hat sich dabei aber an die rechtlichen Vorgaben zu halten (namentlich Art. 6a BewD bezüglich Grösse der Reklamen). Auch muss er sich vergewissern, dass die denkmalpflegerischen Schutzziele durch die angebrachten «Parolen» nicht berührt werden. Beim hier beurteilten Plakat bzw. den Schriftzügen sind diese Schutzinteressen noch nicht betroffen.

**7.3** Weiter wird zu beachten sein, dass bewilligungsfreie Strassenreklamen die Strassenabstände einhalten müssen (vgl. Art. 80 Abs. 3 des Strassengesetzes vom 4. Juni 2008 [SG; BSG 732.11]; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 1b N. 3). Nach Art. 58 Abs. 1 der Strassenverordnung vom 29. Oktober 2008 (SV; BSG 732.111.1) haben sie folgende Abstände zum Fahrbahnrand einzuhalten: parallel zur Strassenachse gestellt 1 Meter (Bst. a), in anderem Winkel zur Strassenachse gestellt 3 Meter. Für das Unterschreiten dieser Abstände braucht es auch für baubewilligungsfreie Strassenreklamen eine Ausnahmegewilligung (vgl. Art. 1b Abs. 2 BauG; bei Kantonsstrassen vom Kanton bzw. vom kantonalen Tiefbauamt; vgl. Art. 81 SG; Art. 28 BauG; Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 12 N. 18). Stören baubewilligungsfreie Bauten und Anlagen die öffentliche Ordnung (Art. 45 Abs. 2 Bst. c BauG), ordnet die Baupolizeibehörde die erforderlichen baupolizeilichen Massnahmen an, insbesondere im Interesse der Sicherheit und Gesundheit sowie des Ortsbild-, Landschafts- oder Umweltschutzes (Art. 1b Abs. 3 BauG). Die Gemeinde ist wegen der fehlenden Baubewilligung eingeschritten (vorne E. 2.4). Ein baupolizeiliches Einschreiten wäre nach dem Gesagten gegebenenfalls auch wegen unterschrittenem Abstand der Schriftzüge zur Kantonsstrasse denkbar (vgl. angefochtener Entscheid E. 3c; vgl. auch Vortrag Änderungen KoG und BauG S. 9). Dieser Umstand wird von Gemeinde ebenfalls zu berücksichtigen sein.

## **8.**

**8.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens bleibt möglich, dass der Beschwerdeführer die Schriftzüge und das Plakat oder einzelne davon entfernen muss. Er dringt daher mit seiner Beschwerde nicht vollständig durch (vgl. vorne Bst. C). Die Beschwerde ist somit nur teilweise gutzuheissen.

**8.2** Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist indes im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neu Beurteilung – wie hier – noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2016 S. 222 E. 4.1).

**8.3** Die Gemeinde ist am Wiederherstellungsverfahren als notwendige Partei beteiligt; sie ist daher an sich kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Da sie nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, können ihr jedoch keine Verfahrenskosten auferlegt werden (Art. 108 Abs. 2 VRPG). Demnach sind für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht keine Kosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Ersatzfähige Parteikosten sind keine angefallen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG). Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege (vgl. vorne Bst. C) ist damit als gegenstandslos geworden abzuschreiben (Art. 39 Abs. 1 VRPG). Die Kosten der vorinstanzlichen Verfahren sind entsprechend dem Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu verlegen (Art. 108 Abs. 1 und 3 sowie Art. 104 VRPG).

**8.4** Gegen das vorliegende Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht geführt werden (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Da es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 BGG handelt (vgl. etwa BGE 135 II 30 E. 1.3, 133 V 477 E. 4.2), ist die Beschwerde aber nur zulässig, wenn die zusätzlichen Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG erfüllt sind.

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern vom 14. Mai 2019

wird aufgehoben und die Sache zur Fortsetzung des Verfahrens an die Einwohnergemeinde Langnau i.E. zurückgewiesen.

2. Für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege wird als gegenstandslos geworden vom Geschäftsverzeichnis abgeschrieben.
4. Zu eröffnen:
  - Beschwerdeführer
  - Beschwerdegegnerin
  - Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern
  - Bundesamt für Strassen

Der Abteilungspräsident:

Der Gerichtsschreiber:

#### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung 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.