

Ortsbildschutz; Antennenverbot

Ein generelles Antennenverbot in der kommunalen Bauordnung widerspricht Art. 53 RTVG. Eine einschränkende verfassungskonforme Auslegung derart, dass sich das Verbot einzig auf die Kernzone und also ein "bestimmtes" Gebiet bezieht, ist für eine Übergangszeit bis zur Revision der Bauordnung möglich, so dass die Bestimmung eine genügende gesetzliche Grundlage abgibt.

Sachverhalt

Das Wohnhaus des Beschwerdeführers liegt nach dem Zonenplan der Gemeinde (genehmigt vom Grossen Rat am 26. Februar 1982) in der Dorfkernzone, der Garten in der Dorfzone. Ende 1989 stellte der Gemeinderat auf dem Dachfirst des Wohnhauses eine nicht bewilligte Parabolantenne fest. Nachdem er dem Eigentümer Gelegenheit gegeben hatte, sich zur Sache zu äussern, verfügte er anfangs 1990 den Abbruch der Antenne. Die dagegen erhobene Beschwerde beim Baudepartement wurde in der Folge sistiert, und es wurde vereinbart, dass der Beschwerdeführer ein nachträgliches Baugesuch beim Gemeinderat einreiche. Am 26. Februar 1991 wies der Gemeinderat das Baugesuch für eine in der Farbe des Daches braun lackierte Antenne, welche den Dachfirst nicht übersteigen würde, ab. Zur Begründung führte er an, das Wohnhaus befinde sich in der Dorfkernzone, in welcher nach § 66 BO Aussenantennen generell ausgeschlossen seien. Das Baudepartement nahm in der Folge das Verfahren wieder auf, wies die Beschwerde am 13. Juni 1991 ab und verfügte den Abbruch der Parabolantenne. Eine gegen diesen Entscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde wies das kantonale Gericht am 16. Juni 1992 ab. Dagegen gelangt der Beschwerdeführer sowohl mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verschiedener von EMRK, Bundesverfassung und Kantonsverfassung garantierter Individualrechte als auch mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verletzung von Art. 52 und 53 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 (RTVG; SR 784.40) ans Bundesgericht. Mit Entscheid vom 4. Februar 1994 wies das Bundesgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, während es auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht eintrat.

Aus den Erwägungen

"(...)

2.

Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde und/ oder die staatsrechtliche Beschwerde gegeben ist (BGE 118 Ib 417 E. 1 S. 420 mit Hinweisen).

a)

Das angefochtene Urteil ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid, was dem Grundsatz nach Voraussetzung sowohl für die Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde als auch der staatsrechtlichen Beschwerde ist (Art. 98 lit. g und Art. 86 OG).

b)

Gemäss Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen, sofern keiner der in Art. 99 - 102 OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe zum Zuge kommt. Dies gilt auch für Verfügungen, die sowohl auf kantonalem bzw. kommunalem wie auch auf Bundesrecht beruhen, falls und soweit die Verletzung von unmittelbar anwendbarem Bundesrecht in Frage steht (BGE 118 Ib 417 E. 1c S. 420 mit Hinweisen).

Umstritten ist, ob dem Beschwerdeführer eine Baubewilligung für eine Parabolantenne zu erteilen sei. Das am 1. April 1992 in Kraft getretene Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 (Radio- und Fernsehgesetz, RTVG; SR 784.40) regelt in den Art. 52 ff. RTVG den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen. Gemäss Art. 52 RTVG (Randtitel: "Empfangsfreiheit") ist jedermann frei, die an die Allgemeinheit gerichteten, im In- und Ausland ausgestrahlten Programme zu empfangen (dazu und zum Folgenden Botschaft des Bundesrates, BB1. 1987 111 S. 747). Art. 53 RTVG über die kantonalen Antennenverbote geht vom Grundsatz aus, dass jedermann diejenigen Rundfunkantennen bauen darf, welche er benötigt; Art. 53 Abs. 1 lit. a RTVG nennt die Ausnahmen von dieser Regel. Art. 53 Abs. 1 lit. b RTVG schreibt den Kantonen bzw. den Gemeinden vor, dass sie den Empfang von Programmen mit einem durchschnittlichen Antennenaufwand (Art. 42 RTVG) gewährleisten müssen. Art. 53 Abs. 2 RTVG legt fest, unter welchen Voraussetzungen eine Aussenantenne ausnahmsweise zu bewilligen ist, wenn das Interesse am Empfang der Programme das Interesse am Orts- und Landschaftsschutz überwiegt.

Der angefochtene Entscheid stützt sich ausdrücklich auf die Art. 52 f. RTVG (Erw. 3b des verwaltungsgerichtlichen Urteils). Diese Vorschriften stellen öffentliches Recht des Bundes dar (Art. 5 Abs. 1 VwVG). Sie sind nach ihrem Wortlaut, Sinn und Zweck sowohl für die zuständigen Behörden als auch für die Privaten verbindlich und unmittelbar anwendbar, wie dies die Botschaft des Bundesrates (BB1. 1987 111 S. 747) und die Vernehmlassung des EVED vom 10. Mai 1993 bestätigen. Auch das Verwaltungsgericht vertrat diese Auffassung, hätte es doch sonst in seiner Rechtsmittelbelehrung nicht auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht verwiesen. Das Verwaltungsgericht schützte den Bauabschlag bzw. die Verpflichtung, die Parabolantenne abzubringen. Hierin liegt eine Anordnung im Einzelfall gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit gegeben (Art. 97 OG). Es trifft keiner der Ausschlussgründe nach Art. 99 - 102 OG zu. Namentlich geht es nicht um technische Fragen im Sinne von Art. 99 lit. e OG.

c)

Art. 53 RTVG behält den Orts- und Landschaftsschutz vor. Dieser ist grundsätzlich Sache der Kantone, welche primär nach den Vorschriften des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) Schutzzonen oder andere geeignete Massnahmen zu treffen haben (Art. 24sexies Abs. 1 BV; Art. 1 Abs. 2 lit. a, Art. 3 Abs. 2 lit. b, Art. 17 RPG; vgl. auch die Botschaft des Bundesrates, BBl. 1987 111 S. 747). Gegen Entscheide, die sich auf das Raumplanungsgesetz und seine kantonalen und kommunalen Ausführungsbestimmungen stützen, ist grundsätzlich nur die staatsrechtliche Beschwerde gegeben (Art. 34 Abs. 1 und 3 RPG).

Diese Regel schliesst jedoch nicht aus, dass bei der Erteilung oder Verweigerung von Bewilligungen für Parabolantennen Verfügungen getroffen werden, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anzufechten sind. Die (selbständigen) kantonalen Vorschriften über den Ortsbild- und Landschaftsschutz sind gleichzeitig kantonales Ausführungsrecht zu Art. 52 f. RTVG, und zwar auch dann, wenn das kantonale Recht bereits vor Erlass des Radio- und Fernsehgesetzes bestand (BGE 118 Ib 417 E. Ic S. 421 mit Hinweisen). Sie weisen einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts auf. Ihre Anwendung ist daher in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfen (BGE 118 Ib 234 E. Ib S. 237 mit Hinweisen).

d)

Der Beschwerdeführer macht auch eine Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend. Er legt dar, der angefochtene Entscheid verletze das aus Art. 4 BV fliessende Rechtsgleichheitsgebot und den Anspruch auf rechtliches Gehör. Das Urteil des Verwaltungsgerichtes verstosse weiter gegen das Grundrecht der Informationsfreiheit (BGE 113 Ia 309 E. 4b S. 316 ff.). Vorliegend betreffen diese Einwendungen eine Angelegenheit, die nach dem Gesagten in die Sachzuständigkeit der Bundesverwaltungsrechtspflege fällt, weshalb sie ebenfalls im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilen sind (BGE 118 Ib 11 E. Ia S. 13 mit Hinweis).

e)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben ist; für die staatsrechtliche Beschwerde bleibt kein Raum, weshalb auf sie nicht einzutreten ist (Art. 84 Abs. 2 OG). Der Beschwerdeführer ist als Adressat einer ihn belastenden Verfügung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Auf die form- und fristgerechte Beschwerde ist einzutreten. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a und b OG). An den Sachverhalt ist das Bundesgericht jedoch gebunden, soweit dieser vom Verwaltungsgericht nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt wurde (Art. 105 Abs. 2 OG).

Soweit die Anwendung selbständigen kantonalen Ausführungsrechts (vorstehende Erw. 2c) zur Diskussion steht, richtet sich die Kognition des Bundesgerichtes nach den für die staatsrechtliche Beschwerde geltenden Grundsätzen (BGE 118 Ib 234 E. Ib S. 237 mit Hinweisen).

3.

In formeller Hinsicht beklagt sich der Beschwerdeführer einmal über die Verletzung des rechtlichen Gehörs. Er habe das Verwaltungsgericht mit Eingabe vom 9. Januar 1992 auf die Botschaft zum RTVG hingewiesen, insbesondere auf das Verbot, ganze Zonen mit einem Antennenverbot zu belegen. Das Gericht habe sich mit diesem Argument nicht auseinandergesetzt und damit seine von Art. 4 BV statuierte Begründungspflicht verletzt.

Eine Urteilsbegründung hält vor Art. 4 BV stand, wenn sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache weiterziehen kann (BGE 117 Ib 64 E. 4 S. 86; 117 Ia 1 E. 3a).

Das RTVG ist am 1. April 1992, also nach dem Beschwerdeentscheid des Baudepartements, aber vor dem Entscheid des Verwaltungsgerichtes, in Kraft getreten. Gemäss Art. 76 Abs. 3 RTVG sind direkt anwendbare Vorschriften dieses Gesetzes, welche die Befugnisse der Inhaber einer Erlaubnis erweitern, sofort anwendbar. Art. 52 RTVG, welcher den Grundsatz der Empfangsfreiheit statuiert, und Art. 53 RTVG, welcher die Voraussetzungen regelt, unter welchen die Kantone diese durch Antennenverbote einschränken können, sind demzufolge seit dem 1. April 1992 anwendbar.

Das Verwaltungsgericht hat das Recht von Amtes wegen anzuwenden (§ 20 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. Juli 1968) und somit Rechtsänderungen zu berücksichtigen. Es hat daher zu Recht das RTVG zur Beurteilung herangezogen, sich mit dessen einschlägigem Art. 53 in der Erwägung 3b auseinandergesetzt und festgestellt, dass das Vorgehen des Gemeinderates mit den Vorgaben dieser Bestimmung voll übereinstimme. Diese Begründung ist wohl summarisch, es lässt sich ihr aber immerhin entnehmen, dass das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall auch in Anwendung des neuen Bundesrechts zum angefochtenen Ergebnis kommt. Das genügt den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen. Ob diese Begründung inhaltlich zutrifft, ist eine Frage der materiellen Beurteilung. Die Gehörsverweigerungsrüge ist unbegründet.

(...)

4.

a)

Ein Eingriff in die verfassungsrechtlich als Bestandteil der Informationsfreiheit geschützte Empfangsfreiheit ist zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist.

b)

Der angefochtene Entscheid wendet § 66 BO an, welcher wie folgt lautet: "Aussenantennen sind nicht gestattet."

Bestehende Anlagen dürfen nicht erneuert werden." Diese Bestimmung widerspricht offensichtlich Art. 53 RTVG, der das Verbot von Aussenantennen nur noch für bestimmte Gebiete zulässt und ist insofern überholt. Der Gemeinderat ist sich dessen bewusst und will § 66 BO nur noch auf Dachantennen innerhalb der Dorfkernzone anwenden. Diese erstreckt sich auf einer Länge von rund 500 m entlang der Hauptstrasse und weist je eine Gebäudetiefe auf, ist somit durchaus ein "bestimmtes" Gebiet im Sinne des Bundesrechts.

Im Entwurf für eine neue Bauordnung der Gemeinde ist die Bestimmung nicht mehr enthalten; es wird nur noch verlangt, dass sich Aussenantennen einwandfrei in das Orts- und Landschaftsbild einzupassen haben (§ 64 Entwurf BO, Fassung Kant. Vorprüfung vom Februar 1993).

Es ist nicht zu beanstanden, dass die kantonalen Behörden den mit übergeordnetem Recht in Widerspruch geratenen § 66 BO bis zu dessen Revision einschränkend und verfassungskonform (Art. 2 UeBest. BV) auslegen. Zwar ist es unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit nicht unproblematisch, das nach dem Wortlaut der Bestimmung für das ganze Gemeindegebiet geltende Verbot von Aussenantennen nur noch auf Teile davon (die Dorfkernzone) und dort nur noch auf Dachantennen anzuwenden. Das muss jedoch zumindest für die Uebergangszeit bis zur Revision der BO - sie befindet sich bereits in der kantonalen Vorprüfung - hingenommen werden, weil sonst die Gemeinde bis dahin keinerlei Handhabe mehr hätte, die Errichtung von Aussenantennen zu ordnen und gegebenenfalls zu verhindern, auch dort nicht, wo das zum Schutz eines bedeutenden Ortsbildes notwendig wäre. § 66 BO bildet somit, im Lichte von Art. 53 RTVG ausgelegt, eine genügende gesetzliche Grundlage für ein Antennenverbot.

5.

a)

Für die Interessenabwägung und die Prüfung der Verhältnismässigkeit im Anwendungsfall hat der Bundesgesetzgeber in Art. 53 RTVG bereits eine Wertung vorgenommen. Danach wird dem Grundrecht auf möglichst unbehinderten Zugang zu allen frei verfügbaren Informationsquellen hohe Priorität eingeräumt; die aus raumplanerischen Gründen erwünschten Verbote von Aussenantennen - diese können das Orts- und Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen - fallen nur noch unter den einschränkenden Voraussetzungen des Art. 53 RTVG in Betracht.

Gemäss Art. 53 Abs. 1 lit. a RTVG sind Antennenverbote nur zum Schutz bedeutender Ortsbilder zulässig. Aus den Materialien geht hervor, dass der Gesetzgeber damit ausdrücklich an die Formulierung von Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG anknüpfen wollte; der Versuch des Ständerates, "bedeutend" zu streichen, wurde vom Nationalrat im Differenzbereinungsverfahren bewusst verhindert (Amtl. Bull. Nationalrat 1991 S. 344)

b)

Entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers wurde K. ins Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz aufgenommen und als Ortsbild von regionaler Bedeutung eingestuft (hrsg vom EDI, Bern 1988, Kanton Aargau Bd. 1 S. 20; ISOS). Richtig ist nur, dass K. im Bundesinventar nicht dokumentiert ist, weil sich diese Dokumentation auf die Ortsbilder von nationaler Bedeutung beschränkt. Dementsprechend ist K. im Anhang zur Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 9. September 1981 (SR 451.12) ebenfalls nicht enthalten (Art. 5 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966, SR 451; NHG).

Daraus folgt jedoch entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers noch keineswegs, dass das Ortsbild von K. nicht bedeutend ist im Sinne von Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG bzw. Art. 53 Abs. 1 lit. a RTVG. Der Natur- und Heimatschutz ist in erster Linie Sache der Kantone (Art. 24sexies Abs. 1 BV), und ihnen obliegt es gemäss Art. 17 RPG auch in erster Linie, die für den Schutz bedeutender Ortsbilder erforderlichen Massnahmen zu treffen. Nach § 16 des Dekretes über den Schutz von Kulturdenkmälern vom 14. Oktober 1975 ist der Ortsbildschutz im Kanton Aargau Sache der Gemeinden; es liegt somit zunächst an ihnen, ihr Ortsbild zu beurteilen und die erforderlichen Schutzmassnahmen zu treffen.

c)

Nach § 44 Abs. 1 BO bildet die Dorfkernzone "das eigentliche Dorf K. und" wird in ihrem Gesamtbild als schützenswürdiger Ortsteil bezeichnet". Nach dem Grundplan (GP) des ISOS befindet sich die Liegenschaft des Beschwerdeführers im südöstlichen Teil der "Bebauung Trotteggass", welche als Bebauung mit gewissen räumlichen und architekturhistorischen Qualitäten von insgesamt besonderer Bedeutung ausgeschieden ist, deren Substanz zu erhalten ist (Plan L: Zone G.3). Dem Ortsbild attestiert das Inventar (Plan O) gewisse Lage-, räumliche und architekturhistorische Qualitäten. Im Inventar werden zudem die räumlichen Qualitäten besonders hervorgehoben: "Gewisse räumliche Qualitäten durch den zusammenhängenden Strassenraum entlang der Durchgangsstrasse mit differenzierter Begrenzung durch die leichte Staffelung der Bauten, Ausgeprägte ländliche Raumbildungen in den seitlichen Bebauungsästen durch das ausgewogene Zusammenwirken von locker aufgereihten Altbauten und intakten Zwischenbereichen mit Ziergärten und Vorplätzen."

d)

Die Fotodokumentation (ISOS Plan F, Nrn. 17, 28) bestätigt diese räumliche Qualität, jedenfalls für den südöstlichen Teil der Bebauung T.-gass in unmittelbarer Nähe von zwei als Einzelobjekten geschützten Gebäuden an der Verzweigung der neuen S.-strasse (ehemaliges Zollhaus, Nr. 27, und Gasthof "zum Kreuz", Nr. 30; Plan L: Objekte E.1.0.3 - 4). Dieser Ortsteil verfügt zudem über architektonische Qualitäten, sind doch im Zonenplan sowohl die Liegenschaft des Beschwerdeführers, als auch die daran anstossenden übrigen Gebäude im Strassenknie B.-strasse - Alte S.-strasse als schützenswerte Häuser bezeichnet. Der Beschwerdeführer nennt keine Anhaltspunkte, welche die Einstufung dieses Gebiets als Ortsbild von regionaler Bedeutung durch das ISOS in Frage stellen würden. Unter diesen Umständen ist es nicht zu beanstanden, dass Gemeinde und Vorinstanz diesen Teil des Ortsbilds als bedeutend im Sinn von Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG bzw. Art. 53 Abs. 1 lit. a RTVG betrachten. Ob das für die gesamte Dorfkernzone gleichermassen gilt, braucht hier nicht entschieden zu werden. Das ISOS stuft ihre Erhaltenswürdigkeit südlich der Verzweigung Staffeleggstrasse-T.-gasse weniger hoch ein, während andere Gebiete, etwa die Bebauung Vorstadt oder der Mühlebezirk, als bedeutende Ortsbilder ebenfalls in Betracht kämen.

Die Liegenschaft des Beschwerdeführers befindet sich demzufolge innerhalb eines bedeutenden Ortsbildes, und es steht ausser Frage, dass dieses gerade im aus verschiedenen Richtungen von den Höhen her einsehbaren K. durch Parabol-Dachantennen beeinträchtigt würde. Das Antennenverbot liegt daher im öffentlichen Interesse (Art. 53 Abs. 1 lit. a RTVG).

6.

Der Beschwerdeführer kann über das Kabelnetz von K. heute 21 Programme empfangen. Die von Art. 53 Abs. 1 lit. b RTVG als unabdingbare Voraussetzung für ein Antennenverbot statuierte Grundversorgung ist damit gewährleistet (vgl. Art. 42 RTVG und die Botschaft dazu in BB1 1987 111 742f.). Ein besonders qualifiziertes Interesse am Empfang zusätzlicher Programme (Art. 53 Abs. 2 RTVG) vermag der Beschwerdeführer nicht nachzuweisen. Selbst wenn er ein solches geltend machen würde, bliebe ihm ohnehin die Möglichkeit, ein Baugesuch für eine Antennenanlage unterhalb des Daches an der Fassade oder auf einem Balkon zu stellen, wo sie nach den Ausführungen des Verwaltungsgerichts grundsätzlich bewilligungsfähig wäre. Oder er könnte die Antenne in seinem Garten aufstellen, der in der Dorfzone liegt, auf die § 66 BO nicht mehr angewendet wird. Das Verwaltungsgericht hält dazu fest, dass das technisch ohne nennenswerte Empfangseinbusse möglich ist. Diese Sachverhaltsfeststellung ist nicht offensichtlich unrichtig und daher für das Bundesgericht verbindlich (Art. 105 Abs. 2 OG).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das angefochtene Antennenverbot auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht und von Art. 53 RTVG anerkannte öffentliche Interessen verfolgt, welche die entgegenstehenden Privatinteressen des Beschwerdeführers überwiegen. Es trifft ihn nicht unverhältnismässig, da er über das Kabel 21 Programme empfangen kann und ihm nicht untersagt ist, an einem anderen (vielleicht etwas weniger idealen) Standort eine Parabolantenne aufzustellen."

(Bgr. I. Oeff.-rechtl. Abteilung, 4. Februar 1994 i.S. A. W.; 1A.16/1993/bm 1P.66/1993)

Entscheid des Bundesgerichts vom 04.02.1994 in Sachen A.W.