

Informationsfreiheit und Denkmalschutz BayVerfGH Beschluss vom 27.9.1985 Vf. 20 - VII/84, VerfGHE 38, 134 = DÖV 1986, 72 = DVBl. 1986, 44 = NJW 1986, 833 = EzD1.2 Nr. 1

Leitsätze

- 1. Zu Verfassungsrechtsfragen im Zusammenhang mit einer Gemeindeverordnung, die zur Bewahrung des historischen Stadtbildes Außenantennen jeder Art dort für unzulässig erklärt, wo eine Anschlußnahme an das Breitbandkabelnetz der Deutschen Bundespost möglich ist.**
- 2. Art. 112 Abs. 2 BV verbürgt die Informationsfreiheit einschließlich ihrer besonderen Ausprägung der Rundfunkempfangsfreiheit als Grundrecht. Rundfunkempfang im Sinne dieser Verfassungsnorm ist auch der Fernsehempfang.**
- 3. Die Rundfunkempfangsfreiheit umfaßt grundsätzlich die Freiheit des Bürgers zur Benutzung von Geräten, die ihm eine Auswahl unter den am Ort technisch empfangbaren Rundfunk- und Fernsehprogrammen ermöglichen. Sie bezieht sich auch auf solche Programme, die aus technischen Gründen nur mit schwankender oder schlechter Qualität oder nur zu bestimmten Tageszeiten empfangen werden können.**
- 4. Denkmalschutz und Bewahrung historischer Stadtbilder sind unter dem Blickwinkel der Verfassung wichtige Gemeinschaftsgüter. Gleichwohl wiegen die Einbußen, die ein Stadtbild durch die herkömmlichen Außenantennen auf den Dächern zweifellos erfährt, geringer als die Eingriffe in die Rundfunkempfangsfreiheit, die mit einem allgemeinen Verbot derartiger Außenantennen verbunden sind.**
- 5. Bietet eine Außenantenne gegenüber dem Programmangebot des Breitbandkabels zusätzliche Empfangsmöglichkeiten, so muß es dem Bürger freigestellt bleiben, das gewünschte Programm sowohl aus dem Angebot des Breitbandkabels als auch aus den zusätzlichen Empfangsmöglichkeiten über die Außenantenne auswählen zu können.**

Zum Sachverhalt

Die Popularklage richtet sich gegen eine Gemeindeverordnung, mit der die Stadt G. in bestimmten Bereichen der Altstadt zur Bewahrung des historischen Stadtbildes Außenantennen jeder Art dort für unzulässig erklärt hat, wo eine Anschlußnahme an das Breitbandkabelnetz der Deutschen Bundespost möglich ist. Die Klage hatte Erfolg.

Auszug aus den Gründen

(...)

V. Die Popularklage ist begründet.

Das in § 2 Satz 1 der GemeindeVO der Stadt G. vom 10.3.1982 zur Bewahrung des historischen Stadtbildes ausgesprochene Verbot von Außenantennen jeder Art

verstößt gegen das Grundrecht der Rundfunkempfangsfreiheit gem. Art. 112 Abs. 2 BV. Für das in § 2 Satz 5 der Gemeindeverordnung ausgesprochene Gebot, bereits bestehende Außenantennen innerhalb von zwei Jahren zu entfernen, fehlt es außerdem an einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung; darin liegt ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). Die Nichtigkeit dieser beiden Regelungen hat die Nichtigkeit der gesamten Gemeindeverordnung (...) zur Folge.

1. (...)

a) Nach Art. 107 Abs. 1 Nr. 2 BO BY a. F. konnten Gemeinden durch Verordnung - und können Gemeinden jetzt durch Satzung (Art. 91 Abs. 1 Nr. 2 BO BY n. F.) - örtliche Bauvorschriften erlassen über besondere Anforderungen an bauliche Anlagen, soweit das zum Schutz bestimmter Bauten, Straßen, Plätze oder Ortsteile von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung erforderlich ist. Ohne daß es hier auf Einzelheiten ankäme, kann unterstellt werden, daß zum Schutz des historischen Altstadtbereichs von G. örtliche Bauvorschriften auf der Grundlage der genannten Ermächtigung zulässig sind. Zu den baulichen Anlagen im Sinne dieser Vorschrift zählen auch Außenantennen (vgl. Simon, BO BY, Stand Juli 1985, Rn. 7 und 8 zu Art. 91; Koch-Molodovsky-Rahm, BO BY 1983, Rn. 2.2 zu Art. 91). Die Ermächtigungsgrundlage trägt also grundsätzlich auch Regelungen in bezug auf Außenantennen. Allerdings darf von der Ermächtigung nur in verfassungsgemäßer Weise Gebrauch gemacht werden. Soweit örtliche Bauvorschriften hinsichtlich der Errichtung von Außenantennen besondere Anforderungen stellen, die zu einer Verletzung des Grundrechts der Rundfunkempfangsfreiheit nach Art. 112 Abs. 2 BV führen, sind sie von der Ermächtigung in Art. 107 Abs. 1 Nr. 2 BO BY a. F. nicht mehr gedeckt. Wegen des engen Sachzusammenhangs ist auf diese Frage bei der Prüfung am Maßstab von Art. 112 Abs. 2 BV näher einzugehen.

b) Abgesehen von den Grenzen, die sich insoweit aus dem Grundrecht der Rundfunkempfangsfreiheit ergeben, deckt die gesetzliche Ermächtigung außerdem nur den Erlaß solcher Vorschriften, die für die Zukunft besondere Anforderungen an bauliche Anlagen stellen. Abbruchgebote in bezug auf Anlagen, die vor Erlaß einer solchen Verordnung in Übereinstimmung mit dem geltenden Baurecht errichtet wurden, können nicht darauf gestützt werden (Simon, Art. 91 Rn. 4, 9 sowie Anh. 83; vgl. auch Koch-Molodovsky-Rahm, Art. 91 Rn. 2.2). Für das in § 2 Satz 5 der angefochtenen Verordnung enthaltene Gebot, bestehende Außenantennen innerhalb von zwei Jahren zu entfernen, fehlt es somit bereits an einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung. (...)

c) Da das Gebot zur Entfernung bestehender Außenantennen in § 2 Satz 5 GemeindeVO vom 10.3.1982 keine ausreichende gesetzliche Ermächtigung hat, verstößt die Regelung gegen das in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verankerte Rechtsstaatsprinzip. Deshalb braucht nicht weiter darauf eingegangen zu werden, ob diese Vorschrift zugleich auch die Eigentumsgarantie (Art. 103 Abs. 1 BV) verletzt. (...)

3. § 2 Satz 1 GemeindeVO der Stadt G. vom 10.3.1982 verstößt gegen das in Art. 112 Abs. 2 BV verankerte Grundrecht der Rundfunkempfangsfreiheit.

a) Nach Art. 112 Abs. 2 BV sind Beschränkungen des Rundfunkempfangs sowie des Bezugs von Druckerzeugnissen unzulässig. Die Verfassungsnorm verbürgt die Informationsfreiheit, einschließlich ihrer besonderen Ausprägung der Rundfunkempfangsfreiheit als Grundrecht. Rundfunkempfang im Sinne dieser Verfassungsnorm ist auch der Fernsehempfang. Dieses bayerische Grundrecht gilt neben Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG („Jeder hat das Recht (...) sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“) fort (Art. 142 GG; vgl. Meder, Art. 112 Rn. 5). (...)

Die Informationsfreiheit steht in der verfassungsmäßigen Ordnung gleichwertig neben der Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit. Nur umfassende Informationen ermöglichen eine freie Meinungsbildung und -äußerung für den einzelnen wie für die Gemeinschaft. Für die Informationsfreiheit sind verfassungsrechtlich zwei Komponenten wesensbestimmend. Einmal ist es der Bezug zum demokratischen Prinzip, weil ein demokratischer Staat nicht ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung bestehen kann. Daneben weist die Informationsfreiheit eine individualrechtliche, aus dem Persönlichkeitsrecht hergeleitete Komponente auf. Es gehört zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen, sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten (BVerfGE 27, 71, 81 = NJW 1970, 235). Art. 112 Abs. 2 BV schützt ebenso wie Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht nur ein aktives Handeln zur Informationsverschaffung, sondern ebenso die schlichte Entgegennahme von Informationen. Er gewährleistet das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten (vgl. BVerfGE 66, 116, 137 = NJW 1984, 1741). Insbesondere der Aspekt des Auswählenskönnens ist wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit. Wäre durch die Informationsfreiheit nicht garantiert, daß Informationsquellen überhaupt an den einzelnen gelangen, dann wäre er auch daran gehindert, unter ihnen auszuwählen (BVerfGE 27, 71, 82 ff. = NJW 1970, 235). Eine Informationsquelle ist allgemein zugänglich, wenn sie technisch dazu bestimmt und geeignet ist, einem individuellen, nicht bestimmbar Personenkreis Informationen zu verschaffen. Entscheidend ist allein die tatsächliche Art der Abgabe der Information, nicht die staatliche Bestimmung oder Verfügung. Dem einzelnen soll ermöglicht werden, sich seine Meinung aufgrund eines weit gestreuten Informationsmaterials zu bilden. Er soll bei der Auswahl des Materials keiner Beeinflussung durch den Staat unterliegen. Da die Informationsfreiheit infolge ihrer Verbindung mit dem demokratischen Prinzip gerade auch dazu bestimmt ist, ein Urteil über die Politik der eigenen Staatsorgane vorzubereiten, muß das Grundrecht vor Einschränkungen durch diese Staatsorgane weitgehend bewahrt werden. Eine Informationsquelle hat die Eigenschaft der allgemeinen Zugänglichkeit, wenn sie an irgendeinem Ort allgemein zugänglich ist, mag dieser auch außerhalb der Bundesrepublik liegen (BVerfGE 27, 71, 84 = NJW 1970, 235). Art. 112 Abs. 2 BV gewährleistet auch den ungehinderten Empfang von Rundfunk- und

Fernsehprogrammen aus dem Ausland, selbst wenn sie aus technischen Gründen nur mit schwankender oder schlechter Qualität oder nur zu bestimmten Tageszeiten empfangen werden können (vgl. KG, NJW 1985, 2031, 2034). Die Rundfunkempfangsfreiheit umfaßt deshalb grundsätzlich die Freiheit des Bürgers zur Benutzung von Geräten, die ihm eine Auswahl unter den am Ort technisch empfangbaren Programmen ermöglichen.

b) Beschränkungen des Rundfunkempfangs sind nach dem Wortlaut von Art. 112 Abs. 2 BV unzulässig. Es stellt sich deshalb die Frage, ob gesetzliche Einschränkungen nur unter den strengen Voraussetzungen des Art. 98 Satz 2 BV zulässig sind, d. h. wenn die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt solche Einschränkungen zwingend erfordern, oder ob dem Grundrecht der Rundfunkempfangsfreiheit ebenso wie dem Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit die Beschränkung durch die allgemeinen Gesetze immanent ist (so BayVerfGH v. 20.6.1961, Vf. 101-VI/59, S. 9, und Meder, Art. 112 Rn. 5). Wegen der engen sachlichen Verbindungen zwischen dem Grundrecht der Informationsfreiheit und der Meinungsäußerungsfreiheit liegt es nahe, die zu Art. 110 Abs. 2 BV entwickelte Rechtsprechung des VerfGH auch auf Art. 112 Abs. 2 BV zu übertragen. Dafür kann auch ein Vergleich mit der Regelung im Grundgesetz sprechen. Das Grundgesetz faßt beide Grundrechtsgewährleistungen in einer Bestimmung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) zusammen mit der Folge, daß der in Art. 5 Abs. 2 GG verankerte Vorbehalt der allgemeinen Gesetze für die Meinungsäußerungsfreiheit und für die Informationsfreiheit in gleicher Weise gilt. Andererseits kann zugunsten eines umfassenden Grundrechtsschutzes der Rundfunkempfangsfreiheit, der nur unter den engen Voraussetzungen des Art. 98 Satz 2 BV durchbrochen werden darf, ins Feld geführt werden, daß der Empfang von Rundfunkinformationen durch den Bürger mit den Rechten anderer weniger in Konflikt geraten kann als die aktive Meinungsäußerung, und daß deshalb kein vergleichbar starker Grund für einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt besteht. Die Frage nach den Grenzen des Grundrechts der Rundfunkempfangsfreiheit braucht indessen im vorliegenden Fall nicht abschließend geklärt zu werden. Denn selbst dann, wenn die Rundfunkempfangsfreiheit der gleichen Bindung an die Schranken der allgemeinen Gesetze unterliegen sollte wie die Meinungsäußerungsfreiheit, verstößt das Verbot von Außenantennen jedenfalls bei der hier zu beurteilenden Sach- und Rechtslage gegen Art. 112 Abs. 2 BV.

Allgemeine Gesetze, die nach Art. 110 Abs. 1 BV dem Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit Schranken setzen können, sind solche, die kein Sonderrecht gegen eine bestimmte Meinung schaffen, sondern vielmehr dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen, das gegenüber der Betätigung der Meinungsfreiheit den Vorrang hat. Dabei müssen aber die allgemeinen Gesetze ihrerseits aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung des Grundrechts ausgelegt werden, dessen besonderer Wertgehalt gewahrt bleiben muß (vgl. Meder, Art. 110 Rn. 3 m. w. Nachw.).

Übertragen auf Art. 112 Abs. 2 BV kann im Hinblick auf den hohen Rang des Grundrechts der Rundfunkempfangsfreiheit nicht gesagt werden, daß eine Gemeindeverordnung zur Bewahrung des historischen Stadtbildes ausreicht, um als allgemeines Gesetz das Grundrecht durch ein Verbot der herkömmlichen Außenantennen zu begrenzen. Zwar gehört es nach Art. 141 Abs. 1 Satz 3 BV auch zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts, kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder zu schonen und zu erhalten. Nach Art. 141 Abs. 2 BV haben Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts die Aufgabe, die Denkmäler der Kunst und der Geschichte zu schützen und zu pflegen. Denkmalschutz und Bewahrung historischer Stadtbilder sind demnach auch unter dem Blickwinkel der Verfassung wichtige Gemeinschaftsgüter. Gleichwohl wiegen die Einbußen, die ein Stadtbild durch die herkömmlichen Außenantennen auf den Dächern zweifellos erfährt, geringer als die Eingriffe in die Rundfunkempfangsfreiheit, die mit einem **allgemeinen** Verbot derartiger Außenantennen verbunden sind.

c) Es braucht hier nicht entschieden zu werden, ob und unter welchen Voraussetzungen das Verbot von Außenantennen zur Bewahrung des historischen Stadtbildes zulässig sein könnte, wenn andere technische Möglichkeiten zur Verfügung stünden, die einen gleichwertigen Ersatz bieten. Das Popularklageverfahren hat ergeben, daß das Antennenverbot im Altstadtbereich von G. vor allem im Lang-, Mittel- und Kurzwellenbereich, aber auch im UKW- und Fernsehbereich zu Einschränkungen der Empfangsmöglichkeiten führt, für die das Breitbandkabel der Deutschen Bundespost quantitativ keinen Ersatz bietet. Nach den Messungen des Bayerischen Rundfunks können in dem betreffenden Gebiet mit Außenantennen gegenüber dem Angebot des Breitbandkabels ein zusätzliches Fernsehprogramm und neun zusätzliche UKW-Hörfunkprogramme empfangen werden. Auch wenn diese Programme in schlechterer Qualität zu empfangen sind als die ins Breitbandkabel eingespeisten Programme, sind sie allgemein zugängliche Informationsquellen, die bei Berücksichtigung von Art. 112 Abs. 2 BV nicht abgeschnitten werden dürfen. Noch deutlicher ist der Eingriff in die Rundfunkempfangsfreiheit im Bereich der Lang-, Mittel- und Kurzwellenprogramme. Diese Programme werden in das Breitbandkabel überhaupt nicht eingespeist. Zwar bieten die in Empfangsgeräte eingebauten Ferritantennen oder auch Unterdachantennen im Lang-, Mittel- und Kurzwellenbereich gewisse Empfangsmöglichkeiten. Zwischen den Sachverständigen der Deutschen Bundespost und des Bayerischen Rundfunks bestand jedoch in der mündlichen Verhandlung Übereinstimmung darin, daß gute Außenantennen insoweit quantitativ und qualitativ einen erheblich besseren Empfang gewährleisten. Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß sich nur verhältnismäßig wenige Bürger für den Empfang weiter entfernt liegender, insbesondere ausländischer Sender im Lang-, Mittel- und Kurzwellenbereich interessieren. Das Grundrecht der Rundfunkempfangsfreiheit steht jedem einzelnen Bürger zu. Es gewährleistet ihm, im Rahmen der technischen Möglichkeiten allein seine Auswahl zu treffen. Diese Auswahl darf nicht mit dem Hinweis auf Programmwünsche anderer Bürger

eingeeengt werden. Ohne verfassungsrechtliches Gewicht ist der Umstand, daß etwa im Fernsehbereich durch das Kabel Programme in guter Qualität angeboten werden, die mit Außenantenne nicht oder nur schlecht empfangbar sind. Der Vergleich der konkreten Empfangsmöglichkeiten führt zu dem Ergebnis, daß im Altstadtbereich von G. das Verhältnis zwischen Außenantenne und Breitbandkabel nicht im Sinne einer Alternative des Entweder–Oder gesehen und geregelt werden darf. Dem Bürger muß es freigestellt bleiben, das gewünschte Programm sowohl aus dem Angebot des Breitbandkabels als auch aus den zusätzlichen Empfangsmöglichkeiten über die Außenantenne auswählen zu können.

Damit ist nicht gesagt, daß die sog. Antennenwälder auf den Hausdächern jeder Regelungsmöglichkeit entzogen wären. Ein **generelles** Verbot für bestimmte Gebiete steht aber - von allen anderen Fragen abgesehen - jedenfalls unter dem Vorbehalt umfassenden und gleichwertigen Ersatzes. Dieser ist derzeit nicht gewährleistet. Damit verstößt die angefochtene Gemeindeverordnung gegen das Grundrecht der Rundfunkempfangsfreiheit; daran ändert nichts, daß nach § 3 der Verordnung bei Vorliegen einer unbilligen Härte Ausnahmen und Befreiungen gem. Art. 86 Abs. 3 BO BY a. F. (= Art. 72 Abs. 6 BO BY n. F.) gewährt werden.