

Wien und sein Welterbe

Die rechtliche und verfassungsrechtliche Situation



Wien, 2025?



Wien, 2125?

Inhalt

Vorwort	Seite 3
Welterbe-Mythen	Seite 4
Vom Umgang mit dem Kulturerbe der Welt	Seite 8
Kasten 1 – Institutionen der UNESCO	Seite 10
Die innerstaatliche Rechtsdurchsetzung	Seite 10
Kasten 2 – Irreführende Masterpläne	Seite 11
Kasten 3 – Die verbindlichen Verpflichtungen der Republik...	Seite 12
Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung	Seite 14
Kasten 4 – Amtsmissbrauch von Gemeinderäten	Seite 16
Höchstgerichtsentscheidungen	Seite 20
Zusammenfassung	Seite 30
Nachwort	Seite 30
Über den Autor; Impressum	Seite 31
iD-Begleitinformationen zum Thema Heumarkt	Seite 32

Verwendete Abkürzungen

ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
OGH	Oberster Gerichtshof
StGB	Strafgesetzbuch
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
PD	Plandokument (Flächenwidmungs- und Bebauungsplan)
W-Ü	Welterbe-Übereinkommen

iD-Vorbemerkungen zum Erscheinen dieser Welterbe-Sondernummer

In der nicht mehr versiegenden und auf ihren Höhepunkt zusteuernden Diskussion über das Heumarktprojekt steht seit Jahren eine kompetente Auseinandersetzung mit den relevanten Rechtsfragen an. Wegen deren Komplexität fällt ihre Beantwortung selbst Juristen nicht leicht.

Der Verein Initiative Denkmalschutz möchte daher mit dieser Sondernummer in der Reihe „Denkma[i]“ Licht ins rechtliche Dunkel bringen. Dabei soll weder auf eine seriöse, rechtswissenschaftlich vertretbare Argumentation noch auf eine auch Laien zugängliche Verständlichkeit und Griffigkeit des Fließtextes (s. Abschnitt „Mythen“) verzichtet werden.

Seit Jahren versuchen wir, die verantwortlichen Politiker davon zu überzeugen, dass die Republik Österreich den UNESCO-Anforderungen an ein kulturelles Welterbe auch beim Heumarkt-Projekt genügen müsse.

Wir zeigen auf, dass die Politik nicht nur die Möglichkeit, sondern sogar die Verpflichtung hat zu handeln, um das UNESCO-Weltkulturerbe „Historisches Zentrum von Wien“ vor Verunstaltung und Verlust des Prädikates zu retten. Es fehlt die nötige Entschlossenheit: man will zwar das Prädikat behalten, nimmt aber die Schutzverpflichtung nicht ganz ernst, frei nach dem Motto: „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass“. Begleitet wird dieses Lavieren von Rundumschlägen selbst gegen die UNESCO, bei denen Vertreter der

Stadt Wien auch vor nachweisbar falschen Behauptungen (wie etwa der UNESCO-„Vorschrift“ einer maximalen Bauhöhe in Metern) nicht zurückschrecken.

Wir sehen keinen Grund, die Rechtslage nicht offen und seriös begründet darzulegen. Wir erwarten allerdings auch, dass allenfalls entgegenstehende rechtliche Bedenken in gebotener wissenschaftlicher Seriosität vorgebracht und einer öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht werden. Nicht argumentierbare Behauptungen (Mythen) sollten – auch von den Medien – nicht beachtet werden.

Die in diesem Heft enthaltene Analyse ist nicht nur für den Umgang mit dem kulturellen Welterbe „Historisches Zentrum von Wien“ wichtig, sondern auch für alle übrigen bestehenden und potentiellen Welterbestätten in Österreich von grundsätzlicher Bedeutung – man denke an aktuelle Auseinandersetzungen in Salzburg (Rehrl-Platz), Graz (Dachausbau Kastner & Öhler) oder das eine oder andere umstrittene Neubauprojekt in der Wachau oder am Neusiedler See.

Helmut Hofmann, dem Autor der nachfolgenden Analyse, danken wir für seine selbstlose Mühe im Dienst eines zivilgesellschaftlichen Engagements, dem er sich seit 20 Jahren mit Erfolg verschrieben hat.

Markus Landerer
Initiative Denkmalschutz
1. Vorstand

Wien und sein Welterbe

Vorwort

Mit der Zahl der in Österreich gelegenen, von der UNESCO ausdrücklich zum Weltkulturerbe erhobenen Objekten erhöht sich auch die Zahl der Konflikte. Es scheint, als sei das Prädikat „Weltkulturerbe“ gleichsam eine Herausforderung, die UNESCO auf die Probe zu stellen, wie ernst sie es mit der in der Welterbe-Konvention enthaltenen Verpflichtung zum Schutz und zur Erhaltung des kulturellen Welterbes meine. Mitunter gewinnt man den Eindruck, als handle es sich um ein Spiel, aus dem jener als Sieger hervorgeht, dem es gelingt, die anderen trickreich hineinzulegen, indem man sich zwar die Vorteile der Auszeichnung aneignet, sich aber um daraus resultierende Verpflichtungen drückt.

Warum und wieso das so ist, darüber mag sich jeder seinen Teil denken. Es ist nicht auszuschließen, dass auch in dieser Frage Geld eine nicht unwesentliche Rolle spielt. Es gibt Fälle,

die nur mit Geld zu erklären sind. Wenn etwa ein Investor erklärt, ein Hochhaus zur Kostendeckung der Renovierung eines anderen Hochhauses zu benötigen, sind Zweifel am öffentlichen Interesse an diesem Projekt angebracht. Weit verständlicher ist aber, wenn sich die öffentliche Hand hinter ein solches Projekt stellt und damit selbst die Aberkennung des Welterbe-Prädikates in Kauf nimmt.

Zum Skandal wird dies alles aber, wenn nicht nur die eindeutige Rechtslage ignoriert wird, sondern versucht wird, diese durch teils völlig aus der Luft gegriffene juristische Mythen zu verunklaren und sich solcherart aus völkerrechtlichen Verpflichtungen herauszureden. Es ist daher ein Gebot der Stunde, diesen Mythen wieder einmal entgegenzutreten.

Dr. MMag. Helmut Hofmann
Jurist



Blick Richtung Heumarkt (links) und Innenstadt mit Stephansdom (rechts). Das derzeitige Bauvolumen von 117.000 Kubikmetern (abzureißendes Hotel InterContinental, usw.) soll durch ein Volumen von 209.000 Kubikmetern (größeres Hotel und Turm, etc.) ersetzt werden. Der Blick auf die Unesco Weltkulturerbe-Kernzone „Historisches Zentrum von Wien“ wird durch die geplanten massiven Kubaturen stark gestört. Das Heumarkt-Areal ist ebenso wie der daneben befindliche Stadtpark Teil der Kernzone, zu deren Schutz die Republik Österreich und die Stadt Wien verpflichtet sind. (Visualisierung: Martin Kupf)

Welterbe – Mythen

Kaum hatte die Stadt Wien – nicht ohne Stolz – vom UNESCO-Komitee für das Erbe der Welt das Welterbe-Prädikat für ihre historische Innenstadt entgegen genommen, zeigte sie sich von dem Umstand überrascht, dass sie mit dieser willkommenen Auszeichnung auch die Verpflichtung eingegangen ist, dieses kulturelle Erbe der Welt zu schützen und zu erhalten. Speziell die drohende Möglichkeit, dieses Kulturgut könnte, kaum als Welterbe ausgezeichnet, wegen Gefährdung durch Großvorhaben oder rasch vorangetriebene städtebauliche Entwicklungsvorhaben auf die Liste des gefährdeten Erbes der Welt gesetzt werden, führte zu Irritationen und beschämenden Versuchen, die UNESCO mit vagen Zusagen herumzukriegen. Denn in der im 3. Bezirk gelegenen Pufferzone gab es ja ein ursprünglich mit 6 bis zu 97 m aufragenden Hochhausbauten ausgestattetes Projekt, das als Herzensbedürfnis des Langzeitbürgermeisters galt und daher – Welterbe her oder auch hin – um jeden Preis durchgezogen werden sollte.

Doch die Geister, die man gerufen hatte, wurde man nicht so rasch wieder los...

Eine der zur Besänftigung der UNESCO erdachten Maßnahmen war die Schaffung eines Hochhauskonzeptes, in welchem, wenn auch rechtlich unverbindlich, festgelegt werden sollte, wo im Bereich der Stadt Wien in Zukunft Hochhäuser zugelassen und wo sie ausgeschlossen sein sollten. Dass die Welterbe-Kernzone frei von Hochhäusern bleiben müsse, war – zumindest damals – selbstverständlich. So verstanden es alle, auch die UNESCO. Die „hochhausfreie“¹ Innenstadt Wiens erwies sich jedoch als Mythos. Denn nur 12 Jahre später räumte die Stadtregierung, allen voran die Vizebürgermeisterin und Stadträtin der damals noch Büro für Planung, Zukunft und Bürgerbeteiligung benannten Magistratsabteilung 21 (heute zuständig für Flächennutzung und Stadtteilplanung, die Bürgerbeteiligung wurde im Zuge dieser Umbenennung „verloren“), mit diesem Mythos radikal auf, „überarbeitete“ das Hochhauskonzept und tilgte dabei das Hochhauserrichtungsverbot für die Kernzone des Welterbes. Ein Mythos wurde begraben, andere Mythen aber halten sich hartnäckig.

Der Kompetenz-Mythos

Ein in allen Facetten kolportierter Mythos lautet: Das Welterbe-Übereinkommen ist, wenn überhaupt, innerstaatlich höchstens für den Bund, nicht aber für die Länder verbindlich. Es ist für alles, was in die Länderkompetenz fällt, nicht bindend.

Im Grunde genommen müsste jedem logisch Denkenden der Widersinn einer solchen Rechtsansicht sofort klar sein. Wenn die Republik Österreich mit anderen Staaten einen Vertrag abschließt, in dem nicht nur Rechte, sondern auch Verbindlichkeiten der Republik Österreich enthalten sind, kann die Einhaltung solcher Verbindlichkeiten nicht von der innerstaatlichen Kompetenzverteilung abhängen. Ein ausländischer Vertragspartner muss nicht prüfen, wofür Bund oder Länder gerade zuständig sind. Er muss darauf vertrauen können, dass der Vertrag die gesamte Republik, also Bund und Länder, bindet, sofern das Parlament den Vertrag ratifiziert, das heißt genehmigt hat. Verpflichtungen eingehen und dann, wenn diese erfüllt werden sollen, sagen: leider, wir erfüllten unsere Verpflichtungen ja gerne, aber die sind nach unserer Verfassung Ländersache und den Ländern können wir nicht vorschreiben, ob sie sich nun an den Vertrag halten oder nicht, entspricht der Mentalität von Betrügern, die Verpflichtungen, wenn überhaupt, nur dann nachkommen, wenn es ihnen passt.

Unsere Rechtsordnung ist allerdings nicht auf Betrug aufgebaut. Sie regelt klar und eindeutig, wie mit Verpflichtungen, die die Republik Österreich in völkerrechtlichen Verträgen eingegangen ist, umzugehen ist. Die Einhaltung völkerrechtlicher Grundsätze, zu denen vor allem die Vertragstreue zählt, ist in der Verfassung festgeschrieben. Ebenso ist dies die Art und Weise, in der völkerrechtliche Verträge zu ratifizieren sind, die nicht nur den Bund, sondern auch die Bundesländer binden. Schließlich bewirkt das in der Verfassung festgeschriebene Legalitätsprinzip, dass alle Behörden in ihrer Tätigkeit an die Gesetze, demnach auch an ratifizierte internationale Verträge, gebunden sind. Die Bundesregierung ist sogar innerstaatlich berechtigt und innerstaatlich wie völkerrechtlich verpflichtet, entsprechende (Ersatz-)Maßnahmen zu treffen, wenn ein Bundesland in der Erfüllung dieser Verfassungspflicht säumig ist.

Der Mythos von der „schwächeren“ Verpflichtung

Ein Mythos, der selbst bei mehreren versierten Juristen Verwirrung gestiftet hat, erzählt, dass die in der Welterbe-Konvention eingegangene Verpflichtung zum Schutz und zur Erhaltung des eigenen Welterbes eine „schwächere“ Verpflichtung darstelle als beispielsweise die Verpflichtung, einem anderen Land beim Schutz und der Erhaltung von dessen Welterbe zu Hilfe zu kommen. Es geht dabei um die Frage, was mit „Umfang“ der Verpflichtung gemeint ist: ob sich dieser auf die

Zahl der Welterbestätten bezieht oder auf den inhaltlichen Charakter der Verpflichtung. Dabei wird übersehen, dass beim Begriff „Verpflichtung“ keine inhaltliche Einschränkung außer der einer expliziten Bedingung oder Befristung denkbar ist, ähnlich dem einer Schwangerschaft, die auch kein „bisschen schwanger“ kennt.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass mit „Umfang der Verpflichtung“ nur die Summe der in die Liste des Welterbes aufgenommenen Kulturgüter gemeint sein kann. Das heißt, dass all jene Kulturgüter, die zwar ihrem Charakter und ihrer Wertigkeit nach dem kulturellen Erbe der Welt zugerechnet werden müssen, nur dann auch des Schutzes und der Erhaltungspflicht teilhaftig werden können, wenn sie die Staatengemeinschaft durch ihre ausdrückliche Erklärung zum Erbe der Welt dieser Verpflichtung unterworfen hat. Andererseits versteht es sich von selbst, dass man zum Schutz und zur Erhaltung von kulturellem Welterbe, das nicht verbindlich als solches erkannt wurde, anderen gegenüber auch nicht verpflichtet sein kann.

Der Mythos von den Höchstgerichtsentscheidungen

Immer wieder berufen sich Welterbe-Skeptiker auf die zwei einzigen österreichischen Höchstgerichtsentscheidungen, aus denen sie glauben ableiten zu können, dass österreichische Behörden nicht an die Welterbe-Konvention gebunden seien. Die aus den Entscheidungen verdichteten Rechtssätze könnten tatsächlich zu einer solchen Meinung Anlass geben. Solche Rechtssätze sind allerdings keine Gesetze. Es ist oft so, dass, wer sich objektiv und ausführlich mit den Entscheidungen befasst, ihnen das genaue Gegenteil entnimmt. Das gilt auch im Fall Heumarkt-Projekt: die mangelnde Bindungswirkung gilt zwar aus ganz bestimmten Gründen (die nicht verallgemeinert werden können) für den jeweiligen konkreten Anlassfall (Komet-Gründe, Semmering-Bahn), aber auch nur für diesen; für eine generelle Anwendung fehlt ein vertretbarer Argumentationsansatz. In einem gesonderten, in diesem Heft enthaltenen Beitrag über Höchstgerichtsentscheidungen ist dargelegt, wie irreführend es sein kann, rechtlich unverbindliche „Rechtssätze“ unkritisch als Argument für einen bestimmten Rechtsstandpunkt zu vereinnahmen.

Manchmal gewinnt man den Eindruck, Rechtssätze von Höchstgerichtsentscheidungen werden dazu missbraucht, die Unterlassung einer gebotenen Verhaltensweise zu rechtfertigen und sie gleichsam als Feigenblatt für das Untätigwerden zu benützen: „Wir würden ja gerne, aber der VfGH oder VwGH wird uns da wahrscheinlich nicht folgen, siehe das Erkenntnis sowieso....“. Der Umstand, dass der VfGH gerade im Fall Welterbe-Konvention nicht von betroffenen Einzelpersonen² angerufen werden kann, sondern nur von bestimmten Organen wie Volksanwaltschaft oder Bundesregierung, ermöglicht es diesen unter Berufung auf (nicht passende) höchstgerichtliche Entscheidungen, die eigene Untätigkeit dem juristischen Laien verständlich zu machen und so den mangelnden Willen zum Einschreiten zu vertreten.

Solcherart werden Rechtssätze von Höchstgerichten unzulässigerweise in den Rang von Gesetzen erhoben und das Recht unter Berufung auf Rechtssätze gebeugt, die nicht auf einer Ebene mit den Normen der Rechtsordnung stehen.

Der Ohnmachts-Mythos

Auf dem Höchstgerichtsmythos beruhend hat sich ein weiterer Mythos etabliert: „Der Zug ist abgefahren, da lässt sich nichts mehr machen“. Es ist ein typischer Zug des österreichischen Rechtslebens, Unrecht, das einmal in die Welt gesetzt wurde, für allezeit so zur Kenntnis zu nehmen, weil das Leben eben weitergeht und man nicht der Vergangenheit lebt, sondern der Zukunft. Nicht hinzugefügt wird, dass diese Zukunft von der Vergangenheit – zum Guten oder zum Schlechten – geprägt ist. Wenn das Unrecht von gestern zum Recht von morgen wird, dann muss einem um die Zukunft tatsächlich bange werden.

Nicht hilfreich sind dabei Wortspenden von anerkannten Rechtsexperten, an denen sachlich nichts auszusetzen ist, außer dass sie von Vereinfachern zu Aussagen verbogen werden, die das Gegenteil der geäußerten Rechtsansicht suggerieren. Da relativiert ein anerkannter Verfassungsrechtsexperte die Chancen einer Anfechtung des Plandokumentes beim VfGH (trotz Zustimmung zu den übrigen für eine Aufhebung sprechenden Argumenten) nur aus dem einen Grund, dass man nicht wisse, wie der VfGH die Frage beantworten würde, was genau der Schutz- und Erhaltungspflicht im Fall der historischen Wiener Innenstadt unterliege. Er wirft damit die Frage der Beurteilungskompetenz im konkreten Anlassfall auf, obwohl diese im Welterbe-Übereinkommen klar geregelt ist und arbeitet damit – vermutlich ungewollt – all jenen in die Hände, die an einer Verunklarung der Rechtslage Interesse haben.

Realistisch gesehen hat ein Bauwerber mit der Bekanntgabe der Bebauungsbestimmungen ein befristetes Recht erworben, unter Einhaltung dieser im Bebauungsplan festgelegten Bestimmungen eine Baugenehmigung zu beantragen. Das ist nicht mit einer Baugenehmigung gleichbedeutend, weil zu deren Genehmigung auch andere Voraussetzungen (z.B. Statik, Umweltverträglichkeit, Denkmalschutz) erfüllt sein müssen. Eine dieser Voraussetzungen ist, dass Bauten in der Umgebung von Bauwerken geschichtlicher, kultureller oder künstlerischer Bedeutung das örtliche Stadtbild nicht beeinträchtigen dürfen. Gerade das ist aber im vorliegenden Fall evident.³ Eine Baugenehmigung unter wissentlicher und rechtlich nicht vertretbarer Missachtung dieser Gesetzesbestimmung könnte zwar – abgesehen von der Umweltschutzfrage – mangels Parteienstellung im Rechtsmittelweg nur von der Projektbefürworterseite angefochten werden, würde einen eklatanten Amtsmissbrauch darstellen, der zu strafrechtlichen Konsequenzen für alle daran Beteiligten führen könnte.

Es ist kaum zu erwarten, dass sich österreichische Höchstgerichte über die Regelung des Welterbe-Übereinkommens bewusst hinwegsetzen würden. Andererseits ist evident, dass

¹ Wir haben die Anmerkungen aufgrund ihrer Anzahl in ein eigenes Heftchen ausgelagert, das gemeinsam mit diesem Sonderheft verteilt wird. So erhalten Sie die Möglichkeit, bei verbesserter Lesbarkeit des Haupttextes, die Anmerkungen parallel mit dem Sonderheft mitlesen zu können.

das Plandokument 7984 rechtswidrig zustande gekommen ist. Es widerspricht dem Wesen eines Rechtsstaates, dass man sich ab jenem denkwürdigen Augenblick, in dem ein Rechtsbruch erfolgt ist, damit für immer abzufinden habe. Wenn sich, wie im vorliegenden Fall, die wenigen hierzu befugten, parteipolitisch orientierten Träger politischer Verantwortung zum entschiedenen Kampf gegen solche Rechtsbrüche nicht durchringen können oder wollen, ist das noch lange kein Grund, dies unwidersprochen hinzunehmen. Unsere Verfassung ist ein Spiegel des Volkswillens. Sie bietet ausreichende Möglichkeiten, gegen Rechtsbrüche vorzugehen; man muss sie nur wahrnehmen.

Der Mythos vom Mehrwert

Ein Mythos der besonderen Art ist der im Zusammenhang mit dem Hochhauskonzept und den sogenannten „städtebaulichen Verträgen“ erfundene „Mehrwert-Joker“. Ihm zufolge ist an die Genehmigung von Hochhausprojekten die Bedingung geknüpft, dass sie mit einem Mehrwert für die Allgemeinheit verbunden sein müssen. Nicht das öffentliche Interesse am Hochhausbau ist nun, wie früher, entscheidend, sondern das „Zuckerl“, das man der Allgemeinheit anbietet, um das Bauwerk zu rechtfertigen. Dabei ist allerdings weder klar, worin dieser Mehrwert bestehen könne, noch wie hoch er sein müsse. In dieser allseitigen Unbestimmbarkeit wird der nun zum Gesetzesbegriff erhobene „Mehrwert“ zu einem Mythos, den Bauwerber wie Behörde nach Belieben verbreiten können, auch wenn es sich eher um einen „Märwert“ als um einen tatsächlichen Wertzuwachs für die Allgemeinheit handelt.

Der Letztmaligkeits-Mythos

Am Rande rechtlicher Überlegungen teilt die Stadt Wien einen eigenen Mythos mit jenen bedauernswerten Geschöpfen, die einem Laster frönen, von diesem loskommen wollen, aber dann doch einmal ums andere Mal der Versuchung nicht widerstehen können und „nur noch ein einziges, ein letztes Mal“ zuschlagen, bevor sie mit der Entwöhnung unwiderruflich Ernst machen wollen. „Die letzte Zigarette“, der „die allerletzte Zigarette“ folgt und dann von der aller-allerletzten Zigarette“ eingeholt wird usw. usw.

Wie hieß es doch bei den monströsen Hochhäusern von Wien Mitte? In Hinkunft werde es keine Hochhäuser mehr in der Welterbe-Zone geben. Ein unmittelbar nach dem Bau des ersten Hochhauses beschlossenes Hochhauskonzept schloss dies tatsächlich aus, wenn auch mit der Unverbindlichkeit solcher Raumordnungsinstrumente. Und dann? Ja, dann gab es eben ein neues Hochhauskonzept, das ein weiteres Hochhaus am Heumarkt und auch anderswo in der Kernzone des Welterbes ermöglichen sollte. Den Beteuerungen der Stadtregierung zufolge sollte es das allerletzte in der Welterbezone sein. Dabei klopft das allerallerletzte schon an die Türe: Gemeinderat Woller schlägt vor, das Welterbeareal so zu verkleinern, dass die aller-allerletzten Hochhäuser nicht mehr auf ihm zu stehen kommen würden, sondern knapp daneben. Und wenn

die einmal stehen sollten, dann werden wir uns um eine Ausrede für das allerallerallerletzte Hochhaus im historischen Stadtkern keine Gedanken machen müssen – es wird bestimmt wieder ein Grund dafür gefunden werden, den Mythos vom letzten Hochhaus im kulturellen Welterbe zu pflegen, und wenn es unmittelbar neben einer Kirche und somit an einem bestehenden „Hochhausstandort“ (wo ja Hochhausbauten zulässig sind) gebaut werden sollte; Kirchen mit entsprechender Turmhöhe gelten nämlich nach der Wiener Bauordnung – entgegen allen von Experten aus dem Dunstkreis der Stadtregierung verbreiteten Märchenerzählungen – auch als Hochhäuser.

Der Wertlosigkeits-Mythos

Im Zuge der Diskussion über das Plandokument 7984 und das darauf beruhende Heumarkt-Projekt werden noch andere, auf den ersten Blick rechtlich nicht relevante Mythen verbreitet. Ein solcher Mythos stammt vom Wien-Tourismus-Geschäftsführer Norbert Kettner, der ungefragt, aber sicher nicht unbeeinflusst meint – man höre und staune –, Touristen kämen nicht wegen des Welterbes nach Wien. Weshalb sie sonst kommen, sagt er dabei nicht. Das macht nichts, denn Wien lebt von einem anderen Mythos: dem der lebenswertesten Großstadt der Welt⁴. Warum sie das ist und welchen Anteil an dieser Lebensqualität die Wiener Innenstadt hat, verschweigt er ebenfalls.

Eines ist dabei klar: das UNESCO-Prädikat ist nur eine Feststellung, ein Hinweis auf die besondere kulturelle Qualität. Sie lenkt die Aufmerksamkeit der gesamten Welt auf Wien, denn außer dieser Stadt können weltweit nur zwei weitere Städte auf diese Auszeichnung ihres historischen Zentrums verweisen. Was dem Mythos entgegenkommt: einmal ausgezeichnet, ist – zumindest in der allernächsten Zukunft – das Interesse der Touristen aus aller Welt im Fall einer drohenden Aberkennung eher noch größer. So groß, dass ihre Zahl bereits zum Problem geworden ist, zum Problem der Lebensqualität derer, die hier wohnen. Was dazu führen kann, dass ausufernde Veränderungen im Erscheinungsbild der Innenstadt zu deren langsamer Zerstörung führen, an deren Ende nicht einmal mehr jene multinationalen Ketten stehen würden, die mit dem Hotel InterContinental begonnen haben und derzeit in sogenannten Kaffeehäusern à la Starbucks in Wien eine ihrer neuesten Erscheinungsformen präsentieren.

Der Mythos von der Käseglocke

Kulturelle Zerstörung wird immer wieder mit „notwendigem Fortschritt“ zu rechtfertigen versucht. Denkmalschützer und Kulturbewusste werden als rückschrittlich bezeichnet, die Wiens Innenstadt unter eine Käseglocke stellen wollen. Wie kurzsichtig dieser Vergleich ist, zeigt⁵ schon der Zweck einer Käseglocke: sie schützt nämlich nicht vor einem strengen Geruch, denn wer diesen nicht mag, begibt sich ohnedies nicht dorthin, wo solcher Käse aufbewahrt wird. Sie schützt vielmehr ein Nahrungsmittel vor unhygienischen Schmeißfliegen und der mit ihnen verbundenen Gefahr der Übertragung von

Krankheitskeimen. Es wäre daher gar nicht so unangebracht, über Kulturgüter eine virtuelle Käseglocke zu stülpen, um ihre Zerstörung durch Elemente zu verhindern, die glauben, darin die Nahrung für ihre Bedürfnisse finden zu müssen.

Und noch ein Mythos

Er lautet: „Alles behördliche Handeln soll dem rechtsstaatlichen Prinzip unterliegen. Die bittere Wahrheit ist hingegen: es soll nur in das Gewand der Rechtsstaatlichkeit gekleidet sein. Ob es tatsächlich der Rechtsstaatlichkeit entspricht, d. h., ob nicht nur auf die formale Beachtung der Gesetze, die oft

auf die abstruseste Art und Weise ausgelegt werden, sondern auch auf die Erfüllung des gesetzgeberischen Willens geachtet wird, wird nicht gefragt. Das Spekulieren darauf, dass ohnedies niemand durchschauen wird, wie am Gesetz vorbei oder sogar gegen dieses gehandelt und im tiefsten Brustton der Überzeugung versichert wird, es sei ohnedies alles rechtens, es würden alle Gesetze eingehalten, ist in Wahrheit eine glatte Verhöhnung des Rechtsstaates. Wir begegnen ihr immer wieder. Lästiges, wie Denkmalschutz oder Welterbe-Übereinkommen, werden zwar mit Worten gepriesen, in der Tat jedoch untergraben, wo immer es anderen Interessen dienlich ist.

Alles im Namen des Rechtsstaates.

Welterbestätte „Elbtal Dresden“

2009 wurde ihr die Auszeichnung „UNESCO Weltkulturerbe“ wegen des Brückenbaues mitten im Schutzgebiet aberkannt – als bisher einzige von weltweit mehr als 800 Weltkulturerbestätten. Das „Historische Zentrum von Wien“ wäre die zweite solche Aberkennung weltweit, wobei Stätten mit aberkannter Auszeichnung dauerhaft für jeden sichtbar als „aberkanntes Weltkulturerbe“ in der Liste verbleiben. Die Kulturlandschaft „Dresdner Elbtal“ wurde 2004 zum Weltkulturerbe erklärt und bereits zwei Jahre später wegen des Brückenprojekts in die Rote Liste des gefährdeten Welterbes eingetragen. 2009 wurde die Auszeichnung anlässlich des Baubeginns aberkannt, weil die UNESCO die Waldschlösschenbrücke als landschaftszerstörend einstufte. Das Bauwerk überquert die geschützten malerischen Elbwiesen auf einer Strecke von knapp 800 Metern und zerteilt laut Gutachten „den zusammenhängenden Landschaftsraum des Elbbogens an der empfindlichsten Stelle“.



Vom Umgang mit dem Kulturerbe der Welt

- Die Welterbe-Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen mehreren Staaten.
- Die Republik Österreich ist diesem Vertrag beigetreten und hat damit alle Rechte und Pflichten aus diesem Vertrag übernommen
- „Republik Österreich“ sind alle Bundesländer sowie der von ihnen gebildete Bund.
- Vertragspartner sind jene Mitgliedstaaten der UNESCO, die diesem Vertrag beigetreten sind.
- Die Verpflichtung zur Vertragstreue ist in der österreichischen Bundesverfassung ausdrücklich verankert.
- Die österreichische Rechtsordnung hat die Rechte und Pflichten aus dem Welterbevertrag vollinhaltlich übernommen.
- Die Republik Österreich hat daher alles in ihrer Macht Stehende dazu beizutragen.
- Die ausdrückliche Erhebung der Wiener Innenstadt zum Weltkulturerbe ist auf Grundlage des Wunsches und der entsprechenden Darstellung der Stadt Wien über Antrag der Bundesregierung durch die Vollversammlung des UNESCO-Welterbekomitees erfolgt.
- Dieser Darstellung widersprechende Maßnahmen der Stadt Wien stellen einen bewussten Bruch der Welterbekonvention dar.
- Die Bundesregierung wie das Land Wien haben die rechtliche Möglichkeit, diese Maßnahmen rückgängig zu machen bzw. aufzuheben.
- Die Nichtwahrnehmung dieser Möglichkeiten stellt eine Verletzung der Welterbe-Konvention und damit auch der österreichischen Bundesverfassung dar.
- Es gibt innerstaatliche Mittel zur Rechtsdurchsetzung:

Kulturelles Welterbe – Quo vadis?

Die Europäische Union hat das Jahr 2018 zum Europäischen Kulturerbe-Jahr ausgerufen. Österreich übernahm am 1. Juli 2018 den Ratsvorsitz. Die Welt scheint heil zu sein für die „Kulturnation“ Österreich. Doch der Schein trügt.

Die UNESCO, eine 1945 ins Leben gerufene Sonderorganisation der UNO, hat 1970 eine eigene Konvention zum Schutz von Kulturgütern („Welterbe-Konvention“) ausgearbeitet, der bisher 193 Staaten beigetreten sind. Erklärtes Ziel dieser Konvention ist die Bewahrung des Kulturerbes der gesamten Menschheit. Obwohl der Schutz von Kulturgütern in Österreich eine bis ins 18. Jahrhundert zurückgehende Tradition hat, hat die zweite Republik mit ihrem Beitritt lange gezögert und ihn erst 1992 vollzogen, nachdem die Auswirkungen auf die nationale Souveränität ausreichend geklärt waren.

Der Schutz des kulturellen Welterbes ist in Österreich, speziell im Bereich der Bundeshauptstadt Wien, nicht unumstritten. Die Auseinandersetzung über den drohenden Verlust des Welterbe-Prädikates für die Wiener Innenstadt steuert auf einen Eklat zu, der nicht nur das Verhältnis der Republik Österreich zur UNESCO, sondern darüber hinaus die Sinnhaf-

tigkeit der Welterbe-Konvention und damit eine wesentliche Aufgabe der UNESCO selbst in Frage stellt. Seitens der Zivilgesellschaft ist daher ein dringender Appell zur Besinnung an die für diesen Konflikt Verantwortlichen angebracht.

Kulturgüterschutz – eine weltfremde Marotte?

Die schon vom antik-griechischen Philosophen Heraklit festgestellte und vom österreichischen Physiker und Philosophen Ernst Mach ausführlich behandelte⁶ Tatsache, dass alle Dinge dieser Welt einer mehr oder weniger wahrnehmbaren Veränderung unterliegen („panta rhei“), wirft die Frage auf, warum ausgerechnet Kulturgüter möglichst unverändert erhalten werden sollen. Die Antwort ist verblüffend einfach: weil das durch das Bewusstsein ausgezeichnete menschliche Leben wesentlich auf Erinnerung und Gedächtnis beruht und das, was wir Kultur nennen, ohne dieses ausgeprägte Gedenken undenkbar wäre. Unser Leben wäre also ohne Kultur ein sich von anderen Lebewesen nicht abhebendes, un-menschliches. Am Beispiel des Da-esch können wir das ja mühelos nachvollziehen. Man kann zwar über die Art und Weise des Kulturgüterschutzes diskutieren, nicht aber über seine Notwendigkeit.

Wenn wir die Zeugnisse menschlichen Wirkens, unseres Werdens und unseres So-Seins der Zerstörung preisgeben, dann vernichten wir damit auch alle sozialen Bande, alle Fundamente unseres Denkens und unseres sozialen Lebens, dann gälte nur noch der uneingeschränkte Egoismus des Stärkeren.

Kulturdenkmäler sind wie alte Menschen: wir räumen diese ja auch nicht weg, um ihre Wohnungen für ihre Kinder frei zu machen. Auch das ist Teil der Kultur unserer Zeit.

Die Welterbe-Konvention ist somit ein Bekenntnis zur Bewahrung der Welt vor Vernichtung unwiederbringlicher Zeugnisse menschlicher Kultur, zum Schutz vor der Ausrottung unserer Wurzeln - und damit der Lebensgrundlagen der Menschheit schlechthin - durch Habgier, Unvernunft und kurzsichtiges Denken in einem geschichtlich noch nie dagewesenen Umfang. Sie stellt zudem eine notwendige Ergänzung zum Denkmalschutz und anderen Kulturgüterschutzinstrumentarien (z. B. gebietsweise Schutzzonen, Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten) dar, indem sie die internationale Staatengemeinschaft zur Hilfeleistung im Bedrohungsfall verpflichtet.

Österreich und die Welterbe-Konvention

Der ursprüngliche Gedanke der Welterbe-Konvention galt der Rettung hochrangiger Kulturgüter vor Zerstörung durch Einwirkung von außen, vor kommerziell motivierter Verbringung aus ihrem ursprünglichen Zusammenhang oder aus Konflikten mit höherrangigen nationalen Interessen (Abu Simbel). Daran, dass solche Konflikte innerhalb von Vertragsstaaten auftreten würden und diese, ähnlich wie bei einer Autoimmunerkrankung, vor der sinnlosen Zerstörung eigenen kulturellen Welterbes bewahrt werden müssten, dachte bei der Abfassung der Konvention wohl kaum jemand.

Die Welterbe-Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Die Republik Österreich hat die Welterbe-Konvention 1992 ratifiziert⁷ und überdies durch Beschlüsse der gesetzgebenden Körperschaften in den innerstaatlichen Gesetzesrang erhoben.⁸ Der Beitritt zur Konvention ist ein dem Völkerrecht unterliegender Vertrag mit den übrigen Vertragsstaaten⁹.

Die Republik Österreich ist diesem Vertrag beigetreten und hat damit auch alle Rechte und Pflichten aus diesem Vertrag gegenüber den Vertragspartnern übernommen. Die Republik Österreich bezeichnet sich als demokratischer Rechtsstaat. Von einem solchen wird erwartet, dass er sich an das Völkerrecht hält, zu dessen anerkannten Regeln sich seine Verfassung ausdrücklich bekennt.¹⁰

Im Völkerrecht wie auch im österreichischen Recht gilt als Vertragsgrundsatz „Treu und Glauben“ (pacta sunt servanda), der von einem Rechtsstaat ohne Einschränkung einzuhalten ist. Werden Vorbehalte geltend gemacht, muss dies ausdrücklich und vor Vertragsabschluss geschehen; geheime Vorbehalte (Mentalreservationen) wären jedenfalls rechts-

widrig. Ein Staat, der Verträge nicht einhält, weil er keine ernsthaften Sanktionen zu befürchten hat, wird eher als Schurkenstaat denn als Musterstaat gelten und dementsprechend behandelt werden. Vor allem Kleinstaaten sollten sich davor hüten, einflussreicheren Staaten oder Staatengemeinschaften – noch dazu im Alleingang - zu signalisieren, dass sie in einem konkreten Konflikt ohnmächtig seien und daher nicht ernst genommen werden müssten.¹¹

Wer ist die Republik Österreich?

Die Republik Österreich ist ein Bundesstaat. Er besteht aus den Bundesländern und dem von ihnen gebildeten Bund.

Es ist Aufgabe der Republik Österreich, Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Kulturerbes sicherzustellen. Diese Verpflichtung trifft daher nicht nur den Bund, sondern auch alle Bundesländer.¹² Der Wertigkeit dieses Kulturerbes sind dabei primär jene Kriterien zugrunde zu legen, die für die Aufnahme eines Kulturgutes in die Liste des Welterbes entscheidend waren.

Historisches Stadtzentrum von Wien

Die ausdrückliche Erhebung von Wiens historischem Stadtzentrum zum Weltkulturerbe erfolgte durch die Vollversammlung des UNESCO-Welterbe-Komitees auf Antrag der Bundesregierung und aufgrund des Wunsches und der entsprechenden Darstellung des Bundeslandes Wien. Dabei galten für die Aufnahme des Historischen Stadtzentrums von Wien insbesondere folgende Kriterien:

1. Die städtebaulichen und architektonischen Qualitäten des historischen Zentrums von Wien sind überragende Zeugnisse eines fortwährenden Austauschs¹³ von Werten während des 2. Jahrtausends.
2. Drei Hauptperioden europäischer Kultur und politischer Entwicklung – Mittelalter, Barock und Gründerzeit – werden in außergewöhnlicher Form durch das städtebauliche und architektonische Erbe des historischen Zentrums von Wien dargestellt.
3. Seit dem 16. Jahrhundert ist Wien weltweit als die musikalische Hauptstadt Europas anerkannt.

Was zu Wiens historischem Stadtzentrum zu zählen ist und wie dieses begrenzt ist, wurde anhand dieser und anderer objektiver Kriterien von der Stadt Wien festgelegt und von den dafür zuständigen Institutionen der UNESCO bestätigt. Es ist daher nicht nur unzulässig, sondern äußerst befremdlich, wenn die Stadt Wien einseitig erklärt, dass der Umfang dieses zum Welterbe erklärten Stadtgebietes willkürlich ver-

Institutionen der UNESCO

Innerhalb der UNESCO wurde ein zwischenstaatliches „Komitee für das Erbe der Welt“ errichtet, das beratende Gremien einsetzen kann (Art. 10 Abs. 3). Diesem Komitee obliegt die Aufstellung sowohl einer „Liste des Erbes der Welt“ (Art. 11, Abs. 2) als auch einer „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“ (Art. 11, Abs. 4), in welches nur durch ernste und spezifische Gefahren bedrohtes Welterbe aufgenommen werden darf. Dabei werden private Großvorhaben oder rasch vorangetriebene städtebauliche Entwicklungsvorhaben ausdrücklich als Beispiele solcher Bedrohungen erwähnt.

Das Komitee bestimmt die Maßstäbe, nach denen die Aufnahme in eine der beiden Listen erfolgen kann (Art. 11, Abs. 6).

Den Vertragsstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich das betreffende Gut befindet, konsultiert es (nur), bevor es die Aufnahme in eine der Listen ablehnt (Art. 11 Abs. 6). Entsprechend seinen „Operational Guidelines“ befasst das Komitee bestimmte nichtstaatliche Organisationen, u. a. den Internationalen Rat für Denkmalpflege (ICOMOS) (s. Art. 14 Abs. 2), mit der Bewertung der Vorschläge entsprechend den von ihm aufgestellten Kriterien und beschließt auf der Grundlage dieser Bewertung.

Die Anerkennung dieser Organe und der für sie im Welterbe-Übereinkommen festgelegten Kompetenzen und Vorgehensweisen ist Teil des Vertrages und eine unabdingbare Voraussetzung für die Interaktion zwischen UNESCO und den einzelnen Mitgliedstaaten des Welterbe-Übereinkommens hinsichtlich der in die Liste des Kultur- und Natur-Welterbes aufgenommenen Welterbe-Stätten und kann von keinem Mitgliedstaat einseitig in Frage gestellt werden.

kleinert werden soll. Dieses Ansinnen wird nicht mit dem Wegfall von Kriterien, die für die Aufnahme in die Liste des Welterbes entscheidend waren, begründet. Sie dient ausschließlich dazu, den auf dem Welterbe-Areal geplanten Hochhausbau an der Welterbe-Konvention vorbei realisieren zu können. Es zeugt dabei vom Realitätsverlust der Wiener Stadtregierung, die tatsächlich der Meinung ist, mit internationalen Organisationen so umspringen zu können, wie sie es mit den ihrem Bundesland angehörenden Personen zu tun gewohnt ist.

Im Welterbe-Abkommen sind beratende Institutionen wie ICOMOS oder das Komitee für das Erbe der Welt ausdrücklich vorgesehen. Die Anerkennung ihrer Funktion und der Art und Weise ihres Wirksamwerdens ist eine unabdingbare Voraussetzung für das Zusammenwirken zwischen der UNESCO und den Vertragsstaaten des Welterbe-Übereinkommens hinsichtlich der in die Liste des kulturellen Welterbes aufgenommenen Welterbe-Stätten. Sie kann von keinem Mitgliedstaat einseitig in Frage gestellt werden. (s. Kasten „Institutionen der UNESCO“)

Ebenso wenig kann der Grundsatz von Treu und Glauben durch eine einseitige Änderung der für die Aufnahme in die Liste des Weltkulturerbes entscheidenden Kriterien relativiert werden. Die Beurteilung, ob diese Kriterien ernsthaft verletzt werden, obliegt letzten Endes jener Institution, die diese Aufnahme beschlossen hat. Dies gilt insbesondere für Umstände, die den Verdacht einer beabsichtigten Täuschung der Vertragspartner erwecken können, indem Berichte, die im Sinne des Art. 29 des Welterbe-Übereinkommens der Generalkonferenz der UNESCO vorzulegen sind, so abgefasst werden, dass ihnen beim unbefangenen Lesen ein anderer als der beabsichtigte Sinn beigemessen wird (Hochhauskonzept, Masterplan Glacis, s. Kasten „Irreführende Masterpläne“)¹⁴.

Die innerstaatliche Rechtsdurchsetzung

Die Welterbe-Konvention ist Teil der österreichischen Rechtsordnung.¹⁵ Die Republik Österreich hat daher alles in ihrer Macht Stehende zur Durchsetzung der Vertragsrechte und -pflichten beizutragen. Die Erläuternden Bemerkungen zur Gesetzesvorlage¹⁶ verweisen ausdrücklich auf die unmittelbare Anwendung des einen Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung bildenden Welterbe-Übereinkommens.¹⁷

Maßnahmen der Stadt Wien, die zu einem mit den Nominierungskriterien im Widerspruch stehenden Ergebnis führen können, sind ein Bruch der Welterbe-Konvention und damit auch der österreichischen Rechtsordnung. Die Beurteilung, ob ein solcher Widerspruch mit den Nominierungskriterien (und damit eine Vertragsverletzung) vorliegt, kann nicht einseitig durch die Stadt Wien erfolgen, sondern muss im Einvernehmen mit den dafür in der Welterbe-Konvention vorgesehenen Organen der UNESCO stattfinden.¹⁸

Um welche Verletzung von Vertragspflichten geht es konkret? (s. S. 12, Kasten „Die verbindlichen Verpflichtungen der Republik Österreichs aus dem Welterbeübereinkommen) Die UNESCO steht auf dem Standpunkt, dass die historische, auch durch eine Vedute des venezianischen Malers Bernardo Bellotto (18. Jh.) belegte Sichtachse vom Oberen Belvedere auf den Dom zu St. Stephan und die ihn umgebende Wiener Innenstadt zu den wesentlichen Manifestationen der beiden ersten Nominierungskriterien (s. oben) zählt. Diese Ansicht stützt sich auf die Tatsache, dass gerade diese Sichtachse nicht nur aus architektonischer und städtebaulicher Sicht bedeutsam ist, sondern darüber hinaus ein historisches Zeugnis von der Bedeutung des Bauherrn und Feldherrn Prinz Eugen von Savoyen nicht nur für das von ihm aus der Osmanengefahr errettete Wien, sondern damit für ganz Europa ablegt. Diese Sichtachse

würde durch den geplanten und durch die beiden vom Wiener Gemeinderat trotz schwerwiegender Bedenken seitens der UNESCO und großer Teile der österreichischen Zivilgesellschaft ermöglichten Hochhaus-Aufzonungen unterbrochen und damit zunichtegemacht werden (s. S. 1 Titelbild, obere Montage, höhenrichtige Darstellung durch Prof. Martin Kupf).

Worin besteht und wie weit geht die Verpflichtung zur Erfassung, Schutz und Erhaltung des kulturellen Welterbes in Bestand und Wertigkeit? Die Grundidee der Welterbe-Konvention war, das gesamte kulturelle Erbe der Welt systematisch zu erfassen, um es zu schützen und für die Nachwelt erhalten zu können.²² Der Versuch einer praktischen Umsetzung des programmatischen Gedankens der Welterbe-Konvention hat jedoch gezeigt, dass diese Idee ohne Eingriff in die Souveränität der einzelnen Staaten nur als Programm ohne verbindliche Wirkung denkbar wäre. Dies hat zu der Praxis geführt, den ausdrücklichen Schutz der Welterbe-Konvention auf jene Kulturgüter zu beschränken, die förmlich in die Liste des Welt-

erbes aufgenommen wurden oder deren Aufnahme bereits begründet beantragt worden ist.

Die in der Konvention erwähnten Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung von zum Erbe der gesamten Welt zählenden Kulturgütern beziehen sich daher nur auf die in die Liste des Welterbes aufgenommenen Kulturgüter.²³

Der Wortlaut der Welterbe-Konvention bringt diese scharfe und wesentliche Trennung in gelistete und nicht gelistete Kulturgüter, die sich erst in der Praxis herausgebildet hat, nicht so klar und deutlich zum Ausdruck.²⁴ Daher haben etliche Staaten wie Österreich erst nach und nach ihre Vorbehalte gegen einen Beitritt aufgegeben²⁵.

Die Trennung in nicht gelistete und in gelistete Kulturgüter ist für alle Überlegungen, die zur Verpflichtung zum Schutz und zur Erhaltung von kulturellem Welterbe auf österreichischem Gebiet angestellt werden, unabdingbare Voraussetzung. Sie ist aber in weiterer Folge auch wesentlich für die

Irreführende Masterpläne

Das erstmals im Jahr 2002 vom Wiener Gemeinderat verabschiedete Hochhauskonzept ist nicht nur eine innerstaatlich unverbindliche Absichtserklärung. Es ist gegenüber den Vertragspartnern des Welterbe-Übereinkommens ein nicht unwesentlicher Teil jener Berichte, die im Sinne des Art. 29 des Welterbe-Übereinkommens der Generalkonferenz der UNESCO verpflichtend vorzulegen sind. Diese Berichte haben Angaben über die „erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und über sonstige Maßnahmen, die sie zur Anwendung dieses Übereinkommens getroffen haben, sowie über Einzelheiten der auf diesem Gebiet gesammelten Erfahrungen“ zu enthalten. Solche Angaben fallen, wenn ihre innerstaatliche Unverbindlichkeit gegenüber den Vertragsstaaten nicht ausdrücklich und unmissverständlich erwähnt wird, aufgrund des völkerrechtlichen Grundsatzes „pacta sunt servanda“ unter die Verpflichtungen gegenüber den übrigen Vertragsstaaten. Das bedeutet, dass der im Hochhauskonzept 2014 durch einseitige Erklärung noch dazu grob irreführend dargestellte Wegfall des Ausschlusses von Hochhausbauten in der Welterbe-Kernzone eine vertrauensbrechende Vertragsverletzung gegenüber den Vertragspartnern darstellt und mangels Zustimmung derselben ihnen gegenüber auch keine Rechtskraft erlangen kann.

Selbst wenn der gelegentlich kolportierte Einwand der Stadt Wien, das Hochhauskonzept 2002 sowie dessen weitgehende „Überarbeitung“ 2014 hätten mit dem Welterbe-Übereinkommen nichts zu tun und seien rein zufällig zeitgleich mit den Diskussionen über die Welterbe-Verträglichkeit konkret geplanter Hochhäuser entstanden, ändert dies nichts an ihrer Bedeutung für die sich aus dem Welterbe-Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen, zumal gerade im Hinblick auf diese Diskussionen davon auszugehen ist, dass die Vertragspartner vom Bestand und den wesentlichen, auf aktuelle Themen bezogenen Regelungen dieser

Hochhauskonzepte entweder durch ICOMOS oder durch die Stadt Wien selbst Kenntnis erlangt haben.

Dabei kann nicht übergangen werden, dass die (Hochhäuser in der Kernzone nicht mehr ausschließende) Formulierung des Hochhauskonzepts 2014 so abgefasst ist, dass bei unbefangenen Lesern zunächst der Eindruck erweckt wird, Hochhäuser blieben in der Kernzone weiterhin ausgeschlossen, wohingegen sich erst bei genauerem Hinsehen (und Entdecken eines syntaktisch unerwarteten Punktes an Stelle eines Kommas nach „Landschaftsschutzgebiete“) ergibt, dass in den (im Anschluss an die Landschaftsgebiete) aufgezählten weiteren Zonen, darunter auch Welterbezonen, Hochhäuser nicht kategorisch ausgeschlossen sind. Daraus ergibt sich im Gegensatz zum Hochhauskonzept 2002 die Absicht, Hochhäuser in der Kernzone zuzulassen, wobei das „Erfordernis erhöhter Aufmerksamkeit in der Beurteilung von Hochhausprojekten“ als völlig unwirksame Alibi-Einschränkung angesehen werden kann:

„Ausgeschlossen von Hochhausentwicklungen sind die Natur- und Landschaftsschutzgebiete. Sicherheitszonen des Flughafen Wiens (sic!), Schutzzonen nach §7 der Wiener Bauordnung sowie insbesondere die Kernzone sowie die Pufferzonen des UNESCO Weltkulturerbes Wien erfordern erhöhte Aufmerksamkeit in der Beurteilung von Hochhausprojekten.“ (aus: Hochhauskonzept Wien 2014, II. Städtebauliches Leitbild, S. 13)

Im Hinblick darauf, dass Masterpläne wie das Hochhauskonzept 2014 verpflichtende Angaben im Sinn des Art. 29 des Welterbe-Übereinkommens darstellen, ist diese Formulierung zur bewussten Irreführung der Generalkonferenz über die in Art. 29 des Welterbe-Übereinkommens getroffenen Maßnahmen geeignet und stellt insofern eine erhebliche Vertrauensverletzung in der Anwendung des Welterbe-Übereinkommens dar.

Auslegung des in der Konvention enthaltenen Verpflichtungsbegriffes.

Die Quelle der Auseinandersetzungen über die Qualität der in der Welterbe-Konvention enthaltenen Verpflichtungen der Vertragsstaaten sowie über deren Gegenstand ist die isolierte Betrachtung jener erläuternden Bemerkungen zum Welterbe-Übereinkommen, denen zufolge es jedem Vertragsstaat selbst obliege, den **Umfang** seiner Verpflichtung zu bestimmen.²⁶ Aus dem übrigen Text des Welterbe-Übereinkommens ergibt sich klar und eindeutig, dass mit dem „**Umfang seiner Verpflichtung**“ nicht der inhaltliche Umfang, also der Grad der Verpflichtung gemeint ist, sondern ausschließlich die Zahl und

Beschaffenheit der in die Liste des Welterbes aufzunehmen- den Güter. Dies ergibt sich aus dem Grundsatz des Welterbe- Abkommens, dass es den einzelnen Staaten obliegt, ihr kultu- relles Welterbe zu erfassen und zu bestimmen.²⁷

Zur Begriffsverwirrung trägt zudem die Übersetzung der au- thentischen Fassungen der Welterbe-Konvention²⁸ ins Deut- sche bei. Während die authentischen Fassungen klar und ein- deutig von Verpflichtung²⁹ sprechen, wird diese in der deut- schen Übersetzung mit den Worten „... **erkennt an, dass es... seine Aufgabe ist, Erfassung, Schutz und Erhaltung in Be- stand und Wertigkeit... sicherzustellen**“ wiedergegeben. Da- rauf beziehen sich vereinzelt Meinungen, die einer „weniger

Die verbindlichen Verpflichtungen der Republik Österreich aus dem Welterbe-Übereinkommen

Dem Wortlaut der Welterbe-Übereinkunft können (nur) folgende für die Vertragsstaaten verbindlichen Verpflichtun- gen entnommen werden¹⁹:

Artikel 4: „Jeder Vertragsstaat erkennt an, dass es in erster Linie seine Aufgabe ist, Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befind- lichen, in den Artikeln 1 und 2 bezeichneten Kultur- und Na- turerbes sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen.“

Dazu die Erläuternden Bemerkungen: „Dieser Artikel ver- pflichtet die Vertragsstaaten, ihr eigenes Kultur- und Na- turerbe zu erfassen, zu schützen und zu erhalten. Da in Ar- tikel 3 klargestellt ist, dass die Vertragsstaaten die Zuord- nung von den Objekten zu den Kategorien dieses Kultur- und Naturerbes in Eigenkompetenz vornehmen – und eine solche Zuordnung offensichtlich auch rückgängig machen können –, obliegt es jedem Vertragsstaat selbst, den Um- fang seiner Verpflichtung nach Artikel 4 zu bestimmen. Wie im Allgemeinen Teil sowie unten zu Artikel 6 ausgeführt, be- stehen Verpflichtungen des Staates aus diesem Überein- kommen nur, soweit ein Kultur- oder Naturgut in die Liste gemäß Artikel 11 aufgenommen wurde. Die Verpflichtung aus Artikel 4 ist daher lediglich im Sinne einer grundsätzli- chen politischen Ausrichtung, primär hinsichtlich der Aus- wahl zum Zweck des Antrages auf Aufnahme in diese Liste zu verstehen.“²⁰

Weiters zitieren die Erläuternden Bemerkungen I.4 dazu die von der Republik Österreich anlässlich der Ratifikation abgegebene Erklärung: „Im Einklang mit der ständigen und übereinstimmenden Anwendungspraxis des Übereinkom- mens ... ist Österreich der Auffassung, dass die Verpflichtung gemäß Artikel 6 Absatz 3 des Übereinkommens, alle vorsätz- lichen Maßnahmen zu unterlassen, die das im Hoheitsgebiet anderer Staaten befindliche Kultur- und Naturerbe mittelbar oder unmittelbar schädigen könnten, sich nur auf solche Güter der Kultur- und Naturerbes bezieht, die gemäß Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens in die „Liste des Erbes der Welt“ aufgenommen wurden.“

Art. 6 Abs. 2: „Die Vertragsstaaten verpflichten sich, im Einklang mit diesem Übereinkommen bei Erfassung, Schutz

und Erhaltung des in Artikel 11 Absätze 2 und 4 bezeichneten Kultur- und Naturerbes <Liste des (gefährdeten) Erbes der Welt> in Bestand und Wertigkeit Hilfe zu leisten, wenn die Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich dieses Erbe befindet, darum ersuchen.“

Art. 6 Abs. 3: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, alle vorsätzlichen Maßnahmen zu unterlassen, die das in den Ar- tikeln 1 und 2 bezeichnete, im Hoheitsgebiet anderer Ver- tragsstaaten befindliche Kultur- und Naturerbe mittelbar oder unmittelbar schädigen könnte.“

In den Erläuternden Bemerkungen dazu heißt es: „Insge- samt darf hierzu auf die Ausführungen des Allgemeinen Teil- es (Punkt I.4) hingewiesen werden: Die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Bewahrung des Kultur- und Naturgutes im Inland sowie die Verpflichtung, die vorsätzlichen Maßnah- men zu unterlassen, die im Hoheitsgebiet anderer Vertrags- staaten befindliche Güter der Natur- und Kulturerbes mittel- bar oder unmittelbar schädigen könnten, bezieht sich aus- schließlich auf solche Güter, die gemäß Artikel 11 in die „Liste des Erbes der Welt“ aufgenommen wurden. Lediglich die Verpflichtung zur Auswahl (Identifizierung) im Sinne des Ar- tikels 4 geht logischerweise darüber hinaus, da diese je <sic! recte: ja> letztlich erst zur Aufnahme in die Liste führen soll...“

Art 27 Abs. 2 (Unterrichtspflicht über Gefahren): „Sie <sc. Die Vertragsstaaten> verpflichten sich, die Öffentlichkeit über die diesem Erbe drohenden Gefahren und die Maßnah- men aufgrund dieses Übereinkommens umfassend zu un- terrichten.“ Dazu schränken allerdings die Erläuternden Be- merkungen ein, dass diese Verpflichtungen „von so unbe- stimmter Art“ seien, „dass Ihnen Verpflichtungscharakter tatsächlich nur sehr bedingt zukommen“ könne.

Art 29: (Berichtspflicht): (1) Die Vertragsstaaten machen in den Berichten, die sie der Generalkonferenz der Organi- sation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur zu den von dieser festgesetzten Terminen in der von ihr bestimmten Weise vorlegen, Angaben über die von ihnen erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und über sonstige Maßnahmen, die sie zur Anwendung dieses Übereinkommens getroffen haben, sowie über Einzelheiten der auf diesem Gebiet gesammelten Erfahrungen. (2) Die Be- richte sind dem Komitee für das Erbe der Welt zur Kenntnis zu bringen.²¹

verbindlichen“ oder „nicht voll verbindlichen“ Verpflichtung das Wort reden, ohne allerdings hinzuzufügen, worin genau dieses Minus an Verbindlichkeit bestehen sollte.

Die dabei aufgeworfene Frage ist, ob das „Anerkennen einer Aufgabe“ zur Sicherstellung einer „Verpflichtung zur Sicherstellung“ gleichzuhalten ist. Letztere stellt auf ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen ab, zu dem sich jemand bekennt. „Anerkennen“ ist dagegen ein weiterer Begriff; der nicht nur auf ein Handeln oder (definiertes) Unterlassen abstellt, sondern darüber hinaus auch auf das Dulden einer Handlung oder eines Zustands³⁰. Im konkreten Fall kann er dahin interpretiert werden, dass Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit nicht aktiv durch die Republik Österreich (die dazu verpflichtet wäre) erfolgen muss, sondern diese deren Sicherstellung zu gewährleisten hat, gleichviel, wer diese Sicherstellung tatsächlich bewirkt. Von einer „schwächeren“ Verpflichtung kann dabei überhaupt keine Rede sein.

Darüber hinaus sei, wer trotzdem etwas anderes aus der deutschen Fassung herauslesen will, darauf verwiesen, dass ein nicht eindeutiger Gesetzeswortlaut der Auslegung nach den dafür bestehenden gesetzlichen Regeln bedarf.³¹ Im gegenständlichen Fall sind sowohl die teleologische³², die grammatikalisch-sprachliche³³ als auch die historische Auslegung heranzuziehen.³⁴

In allen Fällen kommt man zu dem gleichen Ergebnis: was in der deutschen Übersetzung als „Anerkenntnis der Aufgabe, Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit... sicherzustellen“ wiedergegeben wird, bedeutet nichts anderes als die Verpflichtung zur Sicherstellung dieser Aufgaben.^{35 36} Der Umfang dieser Verpflichtung erfasst dabei nur jene Kulturgüter, die, wie Wiens Stadtkern, der UNESCO gegenüber konkret benannt und von ihr als Welterbe anerkannt sind.³⁷

Wer ist verpflichtet und berechtigt?

Aufgrund der im Art. 9 Abs. 1 B-VG festgelegten Aufnahme der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts sowie aufgrund der gemäß Art. 50 Abs. 1 zustande gekommenen Aufnahme des Welterbe-Übereinkommens in die österreichische Rechtsordnung gelten die im Welterbe-Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen unmittelbar für alle österreichischen Rechtsunterworfenen, demnach für alle Organe der Republik Österreich, für alle Gebietskörperschaften und deren Amtsträger, sowie – insoweit sie davon betroffen sein sollten, für sonstige juristische und natürliche Personen³⁸.

Allerdings hängt die auch mit dem Terminus „self executing“ bezeichnete unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit eines völkerrechtlichen Vertrages wesentlich von der Art der darin enthaltenen Rechte und Pflichten ab. Dabei kommt nicht nur der nachvollziehbaren Spezifikation dieser Rechte und Pflichten wesentliche Bedeutung zu, sondern auch der Spezifikation der verpflichteten oder berechtigten Normadressaten³⁹, insbesondere auch der sich im konkreten Fall ergebenden Anwendbarkeit auf allfällige nichtamtliche Normadressaten.

Das Welterbe-Übereinkommen enthält programmatische, empfehlende und verpflichtende Bestimmungen. Sie richten

sich zunächst an die Republik Österreich, d. h. einen gem. Art. 2 B-VG aus selbstständigen Ländern und deren Zusammenschluss (Bund) gebildeten, in Oberstaat und Gliedstaaten gegliederten Gesamtstaat. In jedem Fall aber haben auch die Länder (als den Bundesstaat bildende Gliedstaaten) die von der Republik Österreich gegenüber den Vertragspartnern des Welterbe-Übereinkommens übernommenen Verpflichtungen zu beachten.

Angesprochen sind daher primär die im Rahmen der Kompetenzbestimmungen des B-VG für die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Welterbe-Vertrag in Frage kommenden Amtsträger. Voraussetzung ist deren „Garantenstellung“, das ist die gesetzliche Verpflichtung zu einem bestimmten Handeln, soweit es sich um Objekte handelt, die in ihrem Kompetenzbereich liegen und in die Liste des Welterbes aufgenommen wurden. Insbesondere ist dies der zuständige Bundesminister, auf den⁴⁰ (wie in der Folge unter dem Kapitel „Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung“ im Absatz „verfassungsrechtlicher Ansatz“ näher ausgeführt) bei Säumnis des Landes in der Durchführung von Staatsverträgen die Maßnahmenkompetenz übergeht.

Da sich die Verpflichtungen aus dem Welterbe-Übereinkommen nur an die Republik Österreich richten, kann auch nur diese als in Bund und Länder gegliederter Staat mit seinen Organen bzw. Körperschaften öffentlichen Rechts als Adressatin des Welterbe-Abkommens in Frage kommen. Nur ihr und ihren Organen gegenüber stellt sich daher die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit (self-executing) des Welterbe-Übereinkommens, nicht aber gegenüber anderen Personen, für die sich aus diesem keine unmittelbaren Rechte und Pflichten ergeben.

Für das im Bundesland Wien gelegene Weltkulturerbe „Historisches Stadtzentrum von Wien“ gelten im Hinblick auf die spezielle Personalunion von Gemeinderat und Landtag, Stadt-senat und Landesregierung, Bürgermeister und Landeshauptmann, Magistrat und Amt der Landesregierung sowie Magistratsdirektor und Landesamtsdirektor⁴¹ nicht nur der Landeshauptmann und Bürgermeister von Wien, sondern auch die übrigen mit Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit befassten Personen des Wiener Magistrats und des Wiener Gemeinderates als Normadressaten hinsichtlich der sich aus dem Welterbe-Übereinkommen für das Land Wien ergebenden Verpflichtungen.

Dabei sind Verpflichtungen des Bundeslandes Wien auch dann vom Gemeinderat zu beachten, wenn davon in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden⁴² fallende Angelegenheiten wie der Beschluss von Plandokumenten betroffen sind. Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden greift nicht in die Kompetenzverteilung der Bundesverfassung⁴³ ein, sondern begründet nur eine sachlich gebotene teilweise Weisungsfreiheit. Diese bewirkt, dass zwar weder Bund noch Land der Gemeinde bestimmte Inhalte eines Plandokumentes vorschreiben können, nicht jedoch, dass eine Gemeinde unter Berufung auf diese Weisungsfreiheit Plandokumente beschließen kann, die inhaltlich gegen Bundes- oder Landesgesetze verstoßen.

Rechte aus dem Welterbe-Übereinkommen erwerben nur dessen Vertragspartner. Außer der Republik Österreich kommen daher keine anderen inländische Rechtssubjekte als

Normadressaten in Frage, auch ohne dass dies im Welterbe-Übereinkommen ausdrücklich erwähnt wird⁴⁴. Davon zu unterscheiden sind allerdings aus anderen innerstaatlichen Normen abgeleitete Ansprüche, bei deren Geltendmachung Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Welterbe-Übereinkommen auftreten könnten und zu beachten wären.

Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung

Völkerrechtlicher Ansatz

Das Welterbe-Übereinkommen sieht im Fall einer Vertragsverletzung keine rechtlichen Sanktionen vor. Die Aufnahme in die „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“ gem. Art. 11 Abs. 4 kann nicht als Sanktion bezeichnet werden, weil sie nicht gegen einen vertragsbrüchigen Staat gerichtet ist, sondern ein konkretes Welterbe als gefährdet einstuft. Selbst wenn ein Vertragsstaat diese Gefährdung bewusst toleriert oder gar herbeiführt, stellt die Aufnahme in die „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“ nur fest, dass eine Bedrohung durch ernste und spezifische Gefahren (unter denen im Welterbe-Übereinkommen beispielsweise private Großvorhaben oder rasch vorangetriebene städtebauliche Entwicklungsvorhaben ausdrücklich genannt sind) gegeben ist. Ist eine solche vom Vertragspartner selbst zu verantworten, stellt dies einen völkerrechtlichen Verstoß gegen Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens durch Missachtung des völkerrechtlichen Grundsatzes „pacta sunt servanda“ dar.

Verletzungen völkerrechtlicher Verträge kann, mit Ausnahme von Beschlüssen des Sicherheitsrats der UNO, nicht wie bei innerstaatlichen Rechtsverletzungen **durch Gewaltmaßnahmen begegnet werden**. In der Regel wird es bei der Aufforderung zur Unterlassung oder Wiederherstellung des früheren Zustands sein Bewenden haben.

Es ist aber davon auszugehen – und dies ist möglicherweise sogar von (nationaler und übernationaler) strafrechtlicher Relevanz⁴⁵ –, dass ein völkerrechtswidriges Verhalten **politische Sanktionen** nach sich zieht, die je nach augenblicklicher politischer Lage, Größe und Bedeutung eines Staates, Art und Umfang einer eventuellen Provokation oder anderer Einflüsse geeignet sind, für den betroffenen Staat empfindliche Nachteile⁴⁶ mit sich zu bringen, für welche die verantwortlichen Organe zur persönlichen Verantwortung gezogen werden können.

Verfassungsrechtlicher Ansatz

Das jeder Verwaltungsbehörde zustehende Recht⁴⁷, auf Grund der Gesetze Verordnungen zu erlassen, bezieht sich auch auf die im Verordnungsrang stehenden Plandokumente (Flächenwidmungs- und Bebauungspläne). Diese werden im Rahmen der Raumordnung im wesentlichen auf Grund der geltenden Bauordnung vom Magistrat der Stadt Wien ausgearbeitet und dem Wiener Gemeinderat zur Beschlussfassung

unterbreitet. Sie können beim VfGH wegen Gesetzwidrigkeit angefochten werden, wobei die Frage der Antragsberechtigung nach Maßgabe des Einzelfalles zu beurteilen ist.

Nur wenn zur Durchführung des Welterbe-Übereinkommens entsprechende Maßnahmen im selbstständigen Wirkungsbereich der Bundesländer erforderlich werden, müssen diese getroffen werden⁴⁸. Daraus ergibt sich die Verpflichtung zur Änderung oder Ergänzung gesetzlicher Vorschriften, die der Einhaltung des Welterbe-Übereinkommens entgegenstehen könnten.⁴⁹ Die Zuständigkeit für solche Maßnahmen (einschließlich der Erlassung allenfalls notwendiger Gesetze) geht dabei auf den Bund über, wenn und so lange das Land die erforderlichen Maßnahmen nicht selbst getroffen hat⁵⁰.

Zusätzlich kann das zuständige Mitglied der Bundesregierung⁵¹ zur Erzwingung solcher Maßnahmen aufgrund der Zuständigkeit des Bundes für die Einhaltung von Staatsverträgen und des damit verbundenen Überwachungsrechtes⁵² im Fall des Wiener Plandokuments 7984 („WEV-Areal Heumarkt“) den Bürgermeister und Landeshauptmann von Wien anweisen, zwecks Einhaltung der Verpflichtungen der Republik Österreich aus dem Welterbe-Übereinkommen geeignete Maßnahmen⁵³ zur Durchführung des Welterbe-Übereinkommens einzuleiten und, falls er dieser Weisung nicht nachkommen sollte, im Ministerrat einen Antrag auf Erhebung einer Anklage⁵⁴ beim VfGH zu stellen.

Das zuständige Mitglied der Bundesregierung hat aufgrund der von der Republik Österreich eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtung ohne Ermessensspielraum die Amtspflicht, auf die dargestellte, vom B-VG vorgegebene Art und Weise ein säumiges Bundesland zur Einhaltung des Welterbe-Übereinkommens zu verhalten. Bei Nichtbeachtung dieser Amtspflicht hat das betreffende Mitglied der Bundesregierung nicht nur politisch, sondern auch (aufgrund seiner Garantenstellung) straf- und unter Umständen auch zivilrechtlich für das Fehlverhalten einzustehen.

Über eine Verfassungswidrigkeit des Plandokuments 7984 (oder einzelner Bestimmungen desselben) entscheidet der Verfassungsgerichtshof. Eine dementsprechende Beschwerde kann aber nur von bestimmten Gebietskörperschaften oder von der Volksanwaltschaft erhoben werden.^{55 56}

Verfassungsrechtliche Überprüfungen durch den VfGH könnten nicht nur wegen Verletzung völkerrechtlicher Verträge beantragt werden, sondern auch wegen Verfassungswidrigkeit einzelner Bestimmungen der Bauordnung für Wien⁵⁷, wobei deren Aufhebung dem Plandokument 7984 und dem mit ihm einhergehenden städtebaulichen Vertrag die rechtliche Grundlage entziehen würde.

Verwaltungsrechtlicher Ansatz

Eine Frage besonderer Art ist die der EU-Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Strategische Umweltprüfung SUP).

Weitergehende Untersuchungen dieser Frage sollen der speziellen Argumentation einer (bereits erfolgten) Anfechtung im Rahmen europarechtlicher Einrichtungen vorbehalten

ten bleiben. Dabei sollte darauf hingewiesen werden, dass die Stadt Wien beim Plandokument 7984 den von ihr selbst dargestellten üblichen Werdegang verlassen hat, indem sie die SUP nicht an den Beginn des Widmungsverfahrens gestellt hat, sondern einzelne Verfahrensschritte, die gegenüber der Rechtslage vor Einführung der SUP keiner Änderung unterworfen wurden, im Nachhinein als SUP-Surrogat dargestellt hat. Es wird vermutlich notwendig sein, darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem öffentlich aufgelegten Plandokument samt nachfolgender summarischer Darstellung für den beschlussfassenden Gemeinderat alleine schon mangels unzureichender Information der Bevölkerung und mangels jeglichen kontradiktorischen Verfahrensansatzes (insbesondere zur summarischen Darstellung) nicht als SUP-Surrogat angesehen werden darf.

Auch die Antwort auf die von den Erstinstanzen kontroversiell entschiedene Frage, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, bleibt einem bereits anhängigen Verfahren vorbehalten und wird daher in diese Untersuchung nicht miteinbezogen.

Strafrechtliche Relevanz

Grundlage

Der strafrechtliche Ansatz beruht auf dem Legalitätsprinzip des Art. 18 B-VG, demzufolge die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf. Das Recht auf gesetzmäßige Verwaltungsrechtspflege in einem unvoreingenommen geführten Verfahren ist ein unverzichtbares Recht (Rechtsgut der Allgemeinheit), über das weder ein Bürgermeister noch der Gemeinderat disponieren kann.⁵⁸ Dieses verfassungsrechtliche Gebot eines bestimmten Handelns schließt die Verpflichtung mit ein, alles zu unterlassen, was diesem verpflichtenden Handeln entgegensteht; es begründet eine Verpflichtung zur Unterlassung jedweden entgegengesetzten Handelns oder Unterlassens.

Dementsprechend kommt der bereits oben behandelten Frage, wer gegen das Welterbe-Übereinkommen, in dem sich die Republik Österreich zu einer bestimmten Vorgangsweise verpflichtet, (innerstaatlich) rechtswirksam verstoßen kann, strafrechtliche Bedeutung zu.

Haftung von Amtspersonen

Wie schon ausgeführt, sind von der Verpflichtung alle amtlichen Organe sowohl des Bundes als auch der Länder, einschließlich jener der Gemeinden, erfasst. Insoweit solche Organe auf die Verfassung der Republik Österreich vereidigt sind, ist dieser Verpflichtung bei der strafrechtlichen Beurteilung eine unter Umständen erschwerende Bindungswirkung beizumessen. Die Nichtbeachtung dieser Verpflichtung kann vor allem den Tatbestand des Amtsmissbrauchs (§ 302 Abs. 1 StGB) erfüllen: „Ein Beamter, der mit dem Vorsatz, dadurch einen anderen an seinen Rechten zu schädigen, seine Befugnis, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes als deren Organ in Vollziehung der Gesetze Amtsgeschäfte vorzunehmen, wissentlich missbraucht,...“

Das Tatbestandsmerkmal „in Vollziehung der Gesetze“ wird auf die behördliche Mitwirkung beim Zustandekommen einer Verordnung (Plandokument) in aller Regel zutreffen. Die schwerwiegende Verletzung des Welterbe-Übereinkommens stellt eine erhebliche Beschädigung der Vertrauenswürdigkeit der Republik Österreich (und damit des Bundeslandes Wien) als völkerrechtlicher Vertragspartner durch ein Verhalten dar, das die ernsthafte Absicht zur Einhaltung völkerrechtlicher Verträge in Frage stellt und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch zu entsprechenden Konsequenzen führen wird. Der deliktische Vorsatz ist durch die mannigfachen belegbaren Proteste gegenüber allen in Frage kommenden tatverdächtigen Personen und durch die heftige öffentliche Kritik an der rechtswidrigen Vorgangsweise erwiesen.

Schließlich wird auf die oben dargestellten Amtspflichten der zuständigen Bundesorgane verwiesen, wobei insbesondere Bundesminister a.D. Thomas Drozda, der auf diese Amtspflicht ausdrücklich hingewiesen wurde, Säumigkeit in der Einhaltung seiner Verpflichtung gem. Art. 16 Abs. 4 B-VG (und somit Garantenstellung) vorzuwerfen ist, aber auch seinem Nachfolger als Kanzleramtsminister der gleiche Vorwurf zu machen sein wird, wenn seine Bemühungen um eine Konfliktlösung erfolglos enden oder spürbar nachlassen sollten, ohne dass rechtzeitig entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.

Zur Frage des Missbrauchs der Amtsgewalt gesellt sich zudem die Frage nach der Qualifizierung eines Vorgehens, welches die völkerrechtlichen Vertragspartner über die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse zu täuschen geeignet ist und unter Umständen den strafrechtlichen Tatbestand der Täuschung⁵⁹ zu erfüllen geeignet ist. Dies trifft insbesondere auf Berichte und Darstellungen zu, mit denen im Welterbe-Übereinkommen anerkannte Organe und Beauftragte der UNESCO (unwidersprochen gebliebenen) Medienberichten zufolge falsch informiert wurden oder ihnen gar ein unfaires oder unangemessenes Verhalten unterstellt wurde. Diese Unterstellung ist auch in dem gegenüber der UNESCO erhobenen Vorwurf zu erblicken, sie verhalte sich wie ein Diktator und sei nicht diskussionsbereit. (Dabei wird ganz bewusst ausgeblendet, dass Vertragsinhalte multinationaler Abkommen im Einzelfall nicht verhandelbar sind, schon gar nicht, wenn sie durch einseitige Veränderung des Vertragsinhalts in Frage gestellt wurden.)

Der Tatbestand des Betrugs⁶⁰ wird wegen des dafür geforderten Tatbestandsmerkmals der Vermögensschädigung nur in Ausnahmefällen in Betracht zu ziehen sein, weil die Bewertung des ideellen Schadens (Ansehensverlust) in konkreten Zahlen schwierig ist.

Beim Tatbestand der Täuschung ist konkret vor allem an jene Richtlinien („Masterpläne“) zu denken, die vom Wiener Gemeinderat zwar nicht mit Gesetzeswirkung ausgestattet sind, aber geeignet sind, bei Adressaten, denen die Feinheiten der diesbezüglichen österreichischen Rechtslage nicht geläufig sind, den Eindruck gewichtiger Regelungen zu erwecken, deren Befolgung zumindest angestrebt wird. Ein derartiger Fall ist die bereits dargelegte⁶¹ Änderung des Hochhauskonzepts 2002 durch die Neufassung 2014, deren Formulierung geeignet, ist den falschen Eindruck zu erwecken, Hochhäuser

seien innerhalb der Welterbe-Kernzone nach wie vor unzulässig. Wenn das Gegenteil durch den Masterplan Glacis noch zusätzlich bestätigt wird, die Stadt Wien aber durch einen Gemeinderatsbeschluss eine diesbezügliche Interpretation für unzulässig erklärt (!), können solcherart verunklarte Bestimmungen sowohl in die eine als auch in die andere Richtung ausgelegt werden. Dadurch können sich mit der Materie wenig Vertraute, insbesondere die Vertragsstaaten des Welterbe-Übereinkommens, bewusst in Irrtum über eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Erhaltung des Welterbes „Historisches Stadtzentrum von Wien“ geführt sehen.

Dabei ist zu beachten, dass Masterpläne zwar innerstaatlich nicht verbindliche Normen sind, sie aber durch die Konkretisierung des Schutzobjekts gegenüber den Vertragspartnern sehr wohl geeignet sind, die Erfüllung einer vertraglichen Verbindlichkeit vorzutauschen. Es ist daher ein Verstoß gegen Treu und Glauben, wenn solche Normen für nicht mehr valid erklärt werden, ohne die (notabene der deutschen Sprache nicht mächtigen) Vertragspartner nicht nur über die textlichen Änderungen, sondern auch über deren Ziele begründet zu informieren.

Bei der Frage, gegen welche individualisierte Personen sich strafrechtliche Verdachtsmomente richten können, ist zwischen (auf die Verfassung vereidigten) Amtsträgern, und (natürlichen wie juristischen) Personen ohne Ausübung amtlicher Befugnisse im Zusammenhang mit dem untersuchungsgegenständlichen Hochhausprojekt zu unterscheiden.

Für das Zustandekommen des Plandokumentes 7984 ist ein strafrechtlich relevantes Verhalten bei folgenden Organen denk möglich:

- Der zuständige Bundesminister ist im Rahmen seiner Ministerverantwortlichkeit für die Durchsetzung völkerrechtlicher Verträge verantwortlich.
- Im Bereich des Landes Wien trifft den Landeshauptmann von Wien und Bürgermeister der Stadt Wien die Verantwortung, jene Maßnahmen zu treffen, die notwendig sind, um die Einhaltung der Verpflichtung gemäß Artikel 4 des Welterbe-Übereinkommens zu gewährleisten.
- Strafrechtliche Verantwortung trifft grundsätzlich auch alle Beamten, die maßgeblich mit der Ausarbeitung des

Plandokumentes 7984 befasst waren (insbesondere daher solche der MA 21), insofern dieses in einem klar erkennbaren Widerspruch mit dem Welterbe-Übereinkommen und damit mit einem Bundesgesetz steht.

- Unstrittig dürfte indes nach Inkrafttreten des KorruptionsstrafrechtsänderungsG 2009 (BGBl I 2009/98) die strafrechtliche Haftung jener Mitglieder des Gemeinderates sein, die für das Plandokument gestimmt haben und deren Stimmrechtsausübung für die Beschlussfassung maßgeblich war⁶².
- Fraglich ist, ob Mitgliedern des Fachbeirats der Stadt Wien im Rahmen der beratenden Tätigkeit dieses Fachbeirates die sachliche Kompetenz zukommt, auf derartige Widersprüche hinzuweisen.

Weitere Personen wie

- Amtspersonen, die nicht in Ausübung ihres Amtes, etwa in einer Jury, aktiv am Entwurf eines gesetzwidrigen Plandokumentes in Kenntnis dieser Rechtswidrigkeit beteiligt waren,
- andere Personen, die sich an dieser Ausarbeitung in Kenntnis ihrer Rechtswidrigkeit aktiv beteiligt haben,
- Personen, die den Beschluss des Plandokumentes 7984 in Kenntnis seiner Gesetzwidrigkeit aktiv betrieben oder unterstützt haben und/oder die am Zustandekommen und Abschluss des städtebaulichen Vertrages über das gesetzwidrige Projekt wesentlich beteiligt waren,
- Personen, die auf andere Weise unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf die amtliche Tätigkeit von Amtsträgern der Stadt Wien ausgeübt haben oder ausüben wollten, sowie
- Personen, die durch bewusste und gezielte Irreführung und durch unwahre Behauptungen oder Darstellungen (etwa von einen Mehrwert darstellenden Leistungen) die Öffentlichkeit oder die Vertragspartner des Welterbe-Übereinkommens zu täuschen versucht haben,

kommen, wenn nicht als eigenständige Straftäter, so doch als Mittäter in Betracht.

(siehe Kasten „Amtsmissbrauch von Gemeinderäten“)

Amtsmissbrauch von Gemeinderäten

Der OGH hat in seinem Erkenntnis 14.12.2015 17 Os 21/15i festgestellt, dass Mitglieder eines Gemeinderats Subjekte von Missbrauch der Amtsgewalt sein können. Sie sind von der Beamtendefinition des § 74 Abs 1 Z 4 StGB erfasst, weil sie im Namen einer Gemeinde als deren Organ - nämlich gemeinsam mit anderen als Mitglied des Kollegialorgans Gemeinderat - Rechtshandlungen vornehmen. Der Gemeinderat ist zwar allgemeiner Vertretungskörper, ihm kommt jedoch keine Gesetzgebungs-, sondern ausschließlich Vollziehungs-(Verwaltungs-)Funktion zu. Der Beschluss eines (Teil-)Bebauungsplans (also einer Verordnung) durch Mitglieder des Gemeinderats kann daher den Tatbestand des Missbrauchs der Amtsgewalt erfüllen.

Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob und wann mit dieser strafrechtlich relevanten Stellung von Gemeinderatsmitgliedern auch jene der Stadt Wien zu verstehen sind, denen aufgrund von Art. 108 B-VG eine Sonderstellung in der österreichischen Rechtsordnung zukommt. Für die Bundeshauptstadt Wien gilt, dass der Gemeinderat auch die Funktion des Landtages hat. In der Ausübung der Funktion eines Landtagsabgeordneten ist aber nach herrschender Lehre und Rechtsprechung keine Amtstätigkeit zu erblicken. Zu beachten ist jedoch, dass nicht die mit der Person verbundene Eigenschaft des einzelnen Abgeordneten als gewählter Abgeordneter maßgeblich ist, sondern ob die Wahrnehmung seiner jeweiligen Funktion die Ausübung eines Amtes darstellt. Art. 108 B-VG („für die Bundeshauptstadt Wien als Land hat der Gemeinderat auch die Funktion des Landtages“) setzt

in seiner Formulierung die Funktion eines Gemeinderates für die Ausübung der Funktion als Landtagsabgeordneter voraus (arg. „auch“). Die Frage, wann ein Gemeinderatsmitglied in dieser oder jener Funktion tätig ist, ergibt sich daher ausschließlich aus der durch die Verfassung festgelegten Zuständigkeit für die jeweils abzuhandelnde Materie.

Flächenwidmungs- und Bebauungspläne sind in die Zuständigkeit der Gemeinde fallende Verordnungen und sind daher vom Gemeinderat in dieser seiner primären Funktion zu beschließen. Da nun Gemeinderäte – im Unterschied zu Landtagsabgeordneten – Amtsgeschäfte wahrnehmen, können sie das Tatbestandsmerkmal des § 302 Abs. 1 StG. „Vornahme von Amtsgeschäften als Organ der Gemeinde in Vollziehung der Gesetze“ erfüllen.

Im konkreten Fall des Beschlusses des Wiener Gemeinderates vom 01. Juni 2017 über die Genehmigung des Plandokuments Nr. 7984 durch eine Mehrheit von 5 (von 97, Abstimmungsverhältnis 51 zu 46) Gemeinderatsabgeordneten handelt es sich um einen Beschluss, der mit der sich aus Art. 18 Abs. 1 B-VG ergebenden Amtspflicht, der zufolge die gesamte staatliche Verwaltung nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden darf, deshalb im Widerspruch steht und mit Rechtswidrigkeit behaftet ist, weil er, wie ausgeführt, gegen Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens verstößt. Diese Rechtswidrigkeit besteht darin, dass das beschlossene Plandokument 7984 die Einhaltung der sich aus dem Welterbe-Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen im Hinblick auf die beiden in diesem Plandokument zwingend vorgesehenen Hochhäuser unmöglich macht.

Staatsanwälte sind verhalten, Ermittlungen einzustellen bzw. keine Anklage zu erheben, wenn die Wahrscheinlichkeit eines Freispruchs höher ist als die eines verurteilenden Erkenntnisses. Einer allfälligen Berufung auf den Mangel an subjektivem Unrechtsbewusstsein und der deshalb nicht gegebenen überwiegenden Wahrscheinlichkeit eines verurteilenden Erkenntnisses steht im konkreten Fall folgende ausdrückliche schriftliche begründete Information aller Mandatäre entgegen:

Sehr geehrte(r) Abgeordnete(r) zum Wiener Gemeinderat ... Sie sollen am kommenden 1. Juni über ein Plandokument und einen städtebaulichen Vertrag entscheiden, denen

- ein Grundstücksdeal zugrunde liegt, den die Korruptionsstaatsanwaltschaft in einem Vorhabensbericht einer strafrechtlichen Untersuchung unterziehen will,*
- eine Planung vorausging, die weder entgegenstehende völkerrechtliche Abkommen noch verbindliche EU-Vorgaben ausreichend berücksichtigt hat, sondern ausschließlich auf das Interesse eines Projektwerbers abgestellt war,*
- nach Angaben sowohl des Bauwerbers als auch verantwortlicher Amtsträger der Stadt Wien eigenartige „Zusagen“ solcher Amtsträger zugrunde liegen, die ihre Mitwirkung im Gemeinderat zu einer unnötigen formalen Farce degradieren,*
- ein an jeglicher Mitwirkung oder Meinungserkundung der Wiener Bevölkerung mangelndes behördliches Verfahren vorausgeht, über dessen Ergebnis Sie nun namens und auftrags dieser Bevölkerung entscheiden sollen.*

Wie Ihre Entscheidung angesichts Ihres Wählerauftrags ausfallen soll, darüber sollten Sie keinen Zweifel haben. Wenn Sie nach bestem Wissen und Gewissen entscheiden, dann könnte dies der erste Schritt zu einem wahrhaft demokratischen Rechtsstaat in unserem schönen Land sein, ein Aufbruch in ein Miteinander aller und eine Absage an eine Einzelinteressen begünstigende Korruption.

Wir werden Ihr Stimmverhalten zu würdigen wissen!

Dieser Hinweis (auch) auf die rechtliche Bedenklichkeit einer Zustimmung zum Plandokument 7984 ist deshalb von wesentlicher Bedeutung, weil es seit mehreren Jahren zur strafrechtlichen Übung geworden ist, die Verfolgung von Amtsmissbrauch mit der Begründung einzustellen oder gar nicht erst aufzunehmen, dass mangels wissentlichen Missbrauchs die Wahrscheinlichkeit eines Freispruchs die einer Verurteilung überwiege (OGH 12 Os 29/10x). Anlass dazu dürfte eine gerichtliche Entscheidung sein, derzufolge der Bürgermeister einer NÖ. Gemeinde vom Vorwurf des Amtsmissbrauchs mit der Begründung freigesprochen worden war, es lägen zwar die Tatbestandsmerkmale des § 302 StGB vor, doch sei dem Angeklagten nicht zumutbar gewesen, den Unrechtsgehalt seines Handelns zu erkennen. (LG. St.Pölten, E. v. 22. Juni, 2010, 34 Hv 30/10 v1).

Durch die oben wiedergegebene Information wurde allen Mitgliedern des Wiener Gemeinderates die Berufung auf eine solche Unzumutbarkeit und damit auf ihren guten Glauben genommen, weil sie damit auf ihre Pflicht hingewiesen wurden, sich im Zweifelsfall bei unparteiischen Rechtsexperten, allenfalls auch durch ein neutrales Gutachten zu den wesentlichen in dieser Untersuchung aufgeworfenen Fragen, von der Stichhaltigkeit der ihnen übermittelten Information und der Unhaltbarkeit der vom Magistrat der Stadt Wien vertretenen Rechtsmeinung zu überzeugen.

Die jüngere verfassungsrechtliche Literatur⁶³ ist im Sonderfall der Wiener Gemeinderäte, die zugleich auch Landtagsabgeordnete des Bundeslandes Wien sind, der Ansicht, dass die verfassungsrechtlich gewährleistete berufliche Immunität nur für das Abstimmungsverhalten im Landtag, nicht aber im Gemeinderat besteht. Angehörige des Gemeinderates sind daher für ihr Verhalten im Gemeinderat strafrechtlich verantwortlich und können sich bei strafrechtlicher Verfolgung nicht auf Immunität berufen.

Als Landtagsabgeordneter handelt der betroffene Gemeinderatsabgeordnete allerdings nicht „in Ausübung seiner Funktion“ (als unter Immunitätsschutz stehender Landtagsabgeordneter) und genießt daher nicht die nicht aufhebbare „berufliche“ Immunität, sondern (nur) die „außerberufliche“, die – im Gegensatz zur „beruflichen“ – vom Landtag auf Antrag der Staatsanwaltschaft aufgehoben werden könnte.

Praktisch wird man allerdings einen Aufhebungsbeschluss, der auf die strafrechtliche Verfolgung einer Mehrheit der beschließenden Abgeordneten abzielt, nicht erwarten dürfen, es sei denn, die Mehrheit ändert sich aufgrund von Neuwahlen vor Ablauf der Verjährungsfrist.



Gefährdetes Weltkulturerbe Liverpool, „Maritime Mercantile City“ (o.) und Visualisierung der geplanten Neubauten am Pier Head (u.)
 Das aus sechs Bereichen bestehende historische Ensemble im Zentrum und am Hafen von Liverpool (Großbritannien) wurde 2004 in die Weltkulturerbeliste der UNESCO aufgenommen. Wie bei vielen gewinnträchtigen Spekulationsgrundstücken waren jedoch bald Immobilienentwickler vor Ort. Seit Jahren wird von Investoren ein städtebauliches Großprojekt namens "Liverpool Waters" mit Hochhäusern und unsensibel am Ufer platzierten Baukubaturen im Hafenbereich (Pier Head) ausgearbeitet, das trotz Milliardenkosten hohe Profite abwerfen soll. Als 2012 Detailplanungen begannen, wurde die Welterbestätte von der UNESCO auf die Rote Liste gesetzt.

Privatrechtlicher Ansatz

Da sich die unmittelbare Anwendung des Welterbe-Übereinkommens (self-executing) inhaltlich nur auf die Republik Österreich und deren Organe erstreckt, erwerben andere Personen aus diesem Abkommen keine Rechte. Daher ist auch die Verletzung solcher Rechte und die daraus abgeleitete direkte Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche ausgeschlossen.

Nicht auszuschließen wäre die Geltendmachung derartiger Ansprüche im Wege der Amtshaftung durch die Republik Österreich selbst. Diese ist dann gegeben, wenn Rechtsträger (Bund, Land, Gemeinden, Körperschaften) für den Vermögens- oder Personenschaden einzustehen haben, den die als ihre Organe Handelnden in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten einem anderen schuldhaft zugefügt haben. Wenn es zu einer strafrechtlichen Verurteilung eines Amtorgans wegen Verletzung des Welterbe-Übereinkommens kommt und durch das dieser Verurteilung zugrundeliegende deliktische Verhalten jemandem ein konkreter Schaden erwachsen ist, kann dieser im Wege der Amtshaftung geltend gemacht werden. Die Geltendmachung eines solchen der Höhe nach zu konkretisierenden Schadens wird aber sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach wegen ihrer praktischen Problematik kaum reale Bedeutung erlangen.

Die Magistratsdirektion der Stadt Wien, Geschäftsbereich Recht verneint sowohl Amtshaftungsansprüche gegen die Stadt Wien als auch einen Amtsmissbrauch ihrer Organe.⁶⁴ Argumentiert wird diese Rechtsansicht insbesondere damit, dass das Welterbe-Übereinkommen nur zwischen Völkerrechtssubjekten, im vorliegenden Fall also der Republik Österreich und den übrigen Signatarstaaten, Rechte und Verbindlichkeiten begründet, nicht aber darüber hinausgehende innerstaatliche Rechtswirkungen hat.

Wie aus den Erläuterungen zu diesen Rechtsmeinungen, insbesondere im Abschnitt über die Mythenbildung, hervorgeht, ist die für diese Rechtsansicht gegebene Begründung nicht schlüssig⁶⁵. Mangels einer solchen Schlüssigkeit treffen auch die Schlussfolgerungen, denen zufolge weder ein rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten von Organen der Gemeinde Wien in Vollziehung der Gesetze vorliege noch der strafrechtliche Tatbestand des Amtsmissbrauchs vorliegen könne, nicht zu. Als das Tatbestandsmerkmal der missbrauchten Befugnis ist nämlich nicht die Befugnis zur Umsetzung des Welterbe-Übereinkommens gemeint, sondern die Befugnis zur Erlassung von Verordnungen, die bei Kenntnis von deren Rechtswidrigkeit und Schädigungsvorsatz sehr wohl den Tatbestand des Amtsmissbrauchs⁶⁶ zu erfüllen vermag.

Auf den Fall des Plandokuments 7984 bezogen bedeutet dies: die sich aus Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens ergebende, durch das Hochhauskonzept 2002 in der wesentlichen Frage der Höhenentwicklung spezifizierte verbindliche Verpflichtung, das gelistete Welterbe der Historischen Stadtzentrens von Wien in Bestand und Wertigkeit zu erfassen, zu schützen und zu erhalten, wurde durch Verletzung des völkerrechtlichen Grundsatzes „pacta sunt servanda“ von Amtsträgern des Bundes und der Stadt Wien gezielt unterlaufen, um einer Person einen ungerechtfertigten Vorteil zu verschaffen und den internationalen Ruf der Republik Österreich als verlässlicher Vertragspartner zu schädigen.

Rein theoretisch kämen auch Schadenersatzansprüche des Bauwerbers in Betracht. Vereinzelt wurde auch die Frage aufgeworfen⁶⁷, inwieweit im Falle einer rechtskräftigen Untersagung der Bauführung ein Bauwerber, der im Vertrauen auf die Rechtskraft eines Plandokuments und der darauf gründenden „Bekanntgabe der Bebauungsbestimmungen“⁶⁸ für seinen Planungs- und Ausarbeitungsaufwand von der Stadt Wien Schadenersatz verlangen könne, wenn sich aus deren Verschulden die geplante Bauführung als rechtlich unausführbar erweist. In einem solchen Fall wird man zu prüfen haben, inwieweit dem Bauwerber die Rechtswidrigkeit seines Unterfangens bekannt war oder bekannt sein musste. Weiters wird zu prüfen sein, ob der Schadenersatzanspruch auf den Vertrauensschaden beschränkt ist, wobei das Vertrauen in ein gültiges Plandokument von dem durch Bekanntgabe der Bebauungsbestimmungen entstehenden Rechtsanspruch und dem nach rechtskräftiger Baugenehmigung tatsächlich getätigten, frustrierten Bauaufwand zu unterscheiden sein wird. Schließlich wird auch zu prüfen sein, in welcher Höhe der behauptete Schaden tatsächlich nachweisbar ist.

Für einen Aufwand, der im vollen Bewusstsein der Rechtswidrigkeit seiner Grundlagen getätigt wurde, kann aus dem Grund des Vertrauensschutzes jedenfalls kein Ersatz begehrt werden. Da die Rechtmäßigkeit des Plandokument 7984 bereits vor dessen Beschluss durch den Wiener Gemeinderat öffentlich in Zweifel gezogen wurde, kann sich der Bauwerber nicht auf seine Gutgläubigkeit stützen. Für den davorliegenden Aufwand fehlt jeglicher Rechtsgrund. Somit wäre eine allfällige Schadenersatzforderung aus dem erwähnten Titel nicht gerechtfertigt.

Höchstgerichtsentscheidungen

Es hat besondere Gründe, warum sich die Diskussion über die rechtliche Zulässigkeit der beabsichtigten Verbauung des Wiener Areals zwischen der „Lothringerstraße“ und dem Straßenzug „Am Heumarkt“ – kurz „Heumarkt-Projekt“ genannt – erst allmählich auf die wesentliche Frage fokussiert hat, inwieweit eine Aufzonung über den derzeitigen Bestand des Hotel InterContinental hinaus mit der Welterbe-Konvention vereinbar sei und ob die in Österreich geltende Rechtsordnung einer diesbezügliche Unvereinbarkeit entgegenstünde.

Feigenblatt Hochhauskonzept

Ein Grund für diese Säumnis war das bestehende Wiener Hochhauskonzept. Dieses wurde als wesentlicher Teil der gesetzlich geforderten Raumordnung erstmals im Jahr 2002 vom Wiener Gemeinderat verabschiedet, nachdem die ursprünglich (1999) geplante sechsfache, bis zu 97 m reichende Aufzonung des Areals Wien Mitte zu ernsthaften Konflikten mit der UNESCO und deren Drohung mit der Aberkennung des erst kurz zuvor (2001) feierlich verliehenen Welterbe-Prädikates geführt hatte. Dem muss allerdings hinzugefügt werden, dass sich das Projektgebiet Wien Mitte nicht in der Kernzone, sondern bloß in der anschließenden Pufferzone des Welterbes „Historisches Zentrum von Wien“ befindet und das – nach offizieller Lesart der Stadt Wien NICHT aus Anlass der erwähnten Diskussionen beschlossene – erstmalige Hochhauskonzept Hochhäuser nur in der Kernzone untersagte. Nur der Vollständigkeit halber wird erwähnt, dass derartige „Masterpläne“ für die örtliche Raumordnung nicht rechtsverbindlich sind. Nichtsdestoweniger wurde das Hochhauskonzept 2002, das dem Bauvorhaben auf dem eingangs umrissenen Areal klar und eindeutig entgegenstand, durch ein neues, nach offizieller Lesart der Stadt Wien abermals NICHT aus Anlass der erwähnten Diskussionen 2016 beschlossenes, Hochhauskonzept ersetzt, demzufolge Hochhäuser unter gewissen Voraussetzungen (z. B. an bestehenden Hochhausstandorten⁶⁹) nun auch in der Welterbe-Kernzone errichtet werden können.

Gezielte Mythenbildung

Ein weiterer Grund für das langsame Anlaufen der Diskussion über die rechtlichen Aspekte der in Rede stehenden Höchstgerichtsentscheidungen lag in der offensichtlichen Absicht der Projektbefürworter sowie - vor allem - der zuständigen Organe der Stadtregierung, das Bauvorhaben in der öffentlichen Meinung als rechtskonform darzustellen und die

vorgetragenen rechtlichen Einwände zu entkräften. Im Zuge dieser Bemühungen entstanden eine Reihe rechtlicher Mythen, die mittlerweile von Juristen der Initiative Denkmalschutz in einem langwierigen Prozess samt und sonders ins Reich der juristischen Legenden verwiesen wurden.⁷⁰ Als besonders hartnäckiger Mythos haben sich dabei zwei Zitate aus höchstgerichtlichen Entscheidungen erwiesen, auf die sich nicht nur Projektbefürworter bezogen, sondern auch manche Projektskeptiker, denen zur kompetenten Beurteilung der leichtfertigen Berufung auf nicht anwendbare Präzedenzfälle das juristische Werkzeug fehlte.

Höchstgerichtsentscheidungen wohnt in Österreich eine magische Kraft inne. Alleine schon ihre Erwähnung mit Datum und Geschäftszahl erweckt selbst bei manchen Juristen den Anschein, als teile ein Höchstgericht die von einem Autor oder Gericht vertretene Rechtsmeinung vollinhaltlich. Bei näherem Hinsehen erweist sich dieser Glaube an die juristische Autorität als Chimäre. Viele sogenannte Rechtssätze, also summarische Zusammenfassungen der wesentlichen Aussagen und Begründungen gerichtlicher Entscheidungen stellen diese bloß summarisch und unscharf dar. Oft genügt schon das aufmerksame Durchlesen eines solchen Rechtssatzes, um Zweifel an seiner Anwendbarkeit auf einen bestimmten aktuellen Fall zu begründen; nicht selten ist ein Analogieschluss deshalb nicht möglich, weil ihm bei näherer Betrachtung nicht vergleichbare Sachverhalte zugrunde liegen.

Auch Höchstrichter können irren

Auch Höchstrichter sind vor Irrtümern nicht gefeit. In manchen Fällen treten zu den erforderlichen rechtstheoretischen Überlegungen solche rechtspolitischer Art hinzu⁷¹, die das Vertrauen in die Unabhängigkeit der höchstgerichtlichen Justiz nicht eben stärken. Der Verfasser ist solchen Phänomenen seit Beginn seiner juristischen Laufbahn 1953 mehrmals begegnet. Heinrich Demelius, der bekannte und allseits geschätzte Professor an der Wiener Universität, machte klare Fehlentscheidungen des OGH in Fragen des Außerstreitrechts zum Seminarthema, wobei er jedem Seminaristen kommentarlos eine zweifelhafte OGH-Entscheidung mit der unausgesprochenen Aufforderung aushändigte, dessen juristische Fehlerhaftigkeit begründet darzulegen. So weit ich mich erinnere, hatten sich alle Seminarteilnehmer dieser Aufgabe erfolgreich entledigt. Etliche Jahre später musste sich der Verfasser in einem universitären Arbeitskreis, dem nahezu alle namhaften österreichischen Universitätsprofessoren des privatrechtlichen Bereichs angehörten, mit einer Reihe von Fehlentscheidungen des OGH zu einer Spezialmaterie der 3. Teilnovelle zum ABGB

auseinandersetzen, die sich alle auf ein falsches Grundsatzurkenntnis des OGH bezogen hatten. Dieses war damit zur „herrschenden Judikatur“ geworden.

Unzutreffende Zitate

Eine besonders üble Praxis hat sich beim Zitieren von Höchstgerichtsentscheidungen breit gemacht. Juristen, die zu meist einseitigen Stellungnahmen verhalten werden oder ihre kostbare Zeit nicht an eine eingehende Untersuchung einer nur bescheidenen Honorare versprechenden Materie verschwenden wollen, durchforsten mit Hilfe elektronischer Suchmaschinen die datengespeicherte höchstgerichtliche Judikatur und zitieren dann Entscheidungen mit inhaltlich in der Sache einigermaßen nahekommenden Rechtssätzen, ohne die betreffenden Entscheidungen einem genauen Studium unterworfen zu haben. Zur Rechtfertigung eines unglaublichen Falls von monatelangem nächtlichen Baulärmterror hat sich der zuständige Beamte des Wiener Magistrats, ein Jurist, auf ein VfGH-Erkenntnis berufen, dessen veröffentlichter Rechtssatz für den Rechtsstandpunkt der Stadt Wien herangezogen werden konnte, jedoch, auf den konkreten Fall bezogen, in vollem Widerspruch zum weiteren Inhalt des Erkenntnisses stand, was erst nach monatelanger Diskussion (und letztlich strafrechtlicher Anzeige) auch außer Streit gestellt wurde. Die sodann mit der Sache befasste Volksanwältin, die das Behördenverhalten gebilligt hatte (!), hat es wohlweislich vermieden, dieses Erkenntnis aufzugreifen und für ihren Standpunkt heranzuziehen. Sie hat stattdessen zwei andere, unveröffentlichte Erkenntnisse zur Begründung ihres Rechtsstandpunktes herangezogen, von denen abermals, wenn überhaupt, nur der Rechtssatz, nicht aber der Entscheidungstext selbst, mit dem konkreten Anlassfall in einen auch nur entfernten Zusammenhang gebracht werden konnte.

Es ist daher keine Besonderheit, wenn die beiden wiederholt zitierten höchstgerichtlichen „Welterbe“-Entscheidungen (VwGH 19.12.2013, Zl. 2011/03/160 (0161, 0162, 0163, 0164 und 0165) sowie VfGH 02.10.2013, V19/2011) als scheinbarer „Beweis“ der mangelnden Bindungswirkung der Welterbe-Übereinkunft für Verwaltungshandlungen auf landesgesetzlicher Grundlage herangezogen werden, obwohl ihnen bei näherer Befassung mit der ausführlichen Argumentation der Höchstgerichte jegliche Eignung dafür fehlt.

Das „Komet-Gründe“-Erkenntnis

Das Erkenntnis des VfGH vom 02. Oktober 2013, V19/2011 betrifft einen Genehmigungsbescheid, dessen Objekt (Komet-Gründe Meidling) weder in einem (gelisteten) Welterbe-Territorium gelegen ist, noch einem (gelisteten) Baukomplex mit Welterbecharakter zugehört. Dass es – anders als beim Heumarkt-Projekt, das nicht nur auf Welterbe-Territorium liegt, sondern darüber hinaus auch noch seine wesentlichste Sichtachse (zer)stört – das Erscheinungsbild des Welterbes Schloss Schönbrunn oder dessen Sicht auf St. Stephan beeinträchtigen könnte, hat der VfGH verneint, was im Fall Heumarkt/Lothringerstraße schon wegen der Lage des ge-

planten Objektes in der Kernzone sowie der unmittelbaren Beeinträchtigung des sie umgebenden (gelisteten) Welterbes denkunmöglich wäre.

Dennoch verneint die Stadt Wien die inhaltliche Gesetzwidrigkeit ihres Vorgehens im Zusammenhang mit dem Plandokument 7984 („Heumarkt-Eislaufverein“) und verweist zur Untermauerung ihres Rechtsstandpunktes auf das Erkenntnis des VfGH vom 2. Oktober 2013, GZ. V19/2011, demzufolge ihrer Meinung nach der Ordnungsgeber an die Weltkulturerbe-Konvention und die Auflagen der UNESCO nicht gebunden sei.

Tatsächlich enthält das zitierte Erkenntnis folgenden Satz: „An die vorgelegten Privatgutachten war der Ordnungsgeber des PD 7803⁷² rechtlich in keiner Weise gebunden - genauso wenig wie an die Stellungnahme des Fachbeirats zu der Vorgängerversion des antragsgegenständlichen Plandokuments, die „Hochhausrichtlinie“, die Weltkulturerbe-Konvention und die Auflagen der UNESCO. Aus einem (behaupteten) Widerspruch des PD 7803 zu diesen Dokumenten kann daher keine Gesetzwidrigkeit dieses Plandokuments abgeleitet werden.“ Aus diesem aus seinem Zusammenhang gelösten Text wird die generelle Aussage abgeleitet, der VfGH sei der Ansicht, dass dem Weltkulturerbe-Übereinkommen keine Bindungswirkung für die Behörde zukomme. Zur Beurteilung dieser Aussage ist es allerdings erforderlich, den Sinnzusammenhang des Zitates zu erfassen.

Die dem Erkenntnis zugrunde liegende Beschwerde behauptete, dass die gesetzlichen Bestimmungen bei der Entstehung der Verordnung (Plandokument 7803) nicht eingehalten worden seien. Konkret ging es dabei um die Bindungswirkung von Gutachten gem. § 31a Eisenbahngesetz, um Empfehlungen des Fachbeirates für Stadtplanung, um das Wiener Hochhauskonzept sowie um die „Weltkulturerbe-Konvention“ und die „Auflagen“ der UNESCO.

Zu dieser Rechtsrüge hat sich der VfGH zunächst mit dem letzten Satz des § 31a, Abs. 1 Eisenbahngesetz auseinandergesetzt, dem eine solche Bindungswirkung entnommen werden konnte, und seiner Meinung Ausdruck verliehen, dass dieser Satz als der österreichischen Rechtsordnung (freie Beweiswürdigung des § 45 AVG) widerstreitend aufzuheben sei. In diesem Zusammenhang hat der VfGH auch befunden: „An die vorgelegten Privatgutachten war der Ordnungsgeber des PD 7803 rechtlich in keiner Weise gebunden - genauso wenig wie an die Stellungnahme des Fachbeirats zu der Vorgängerversion des antragsgegenständlichen Plandokuments, die „Hochhausrichtlinie“, die Weltkulturerbe-Konvention und die Auflagen der UNESCO. Aus einem (behaupteten) Widerspruch des PD 7803 zu diesen Dokumenten kann daher keine Gesetzwidrigkeit dieses Plandokuments abgeleitet werden.“

Durch den Gebrauch des Imperfekts „war“ bezog sich der VfGH dabei eindeutig und ausschließlich auf den verfahrensgegenständlichen Fall. Die Ableitung eines Rechtssatzes, der auf alle Widersprüche mit anderen Normen anwendbar wäre, war daher vom VfGH nicht beabsichtigt und ist daher auch nicht zulässig. Dafür spricht auch, dass sich der VfGH (ohne zwischen dem Staatsvertrag und dem korrespondierenden innerstaatlichen Bundesgesetz BGBl. Nr. 60/1993 zu unterscheiden) mit der Bezeichnung „Welterbe-Konvention“ auf den (gleichlautenden) Inhalt des völkerrechtlichen Vertrags, und

Andere Millionenstädte mit Weltkulturerbe-Prädikat erhalten ihre historische Innenstadt sorgfältiger und kommen dort **ohne Hochhäuser und monströse Dachaufbauten** aus. Das Bild zeigt Prag, Welterbe seit 1992, Blick Richtung Hrad und Malá Strana.



nicht etwa auf die Frage der Bindungswirkung (die durch das innerstaatliche Gesetz sehr wohl zustande kommt) bezogen hat. Im Zusammenhang mit der Problematik des § 39a Abs. 1 letzter Satz Eisenbahngesetz und dem (innerstaatlich) unverbindlichen Charakter von Raumordnungsinstrumenten oder Stellungnahmen des Fachbeirates ging es dem VfGH offensichtlich darum, den Rechtsrügen der Beschwerde die auf § 45 AVG beruhende mangelnde Behördenbindung an Beurteilungen entgegenzuhalten, die von außerhalb dieser Behörde liegenden Gutachtern welcher Art auch immer stammen. Im **speziellen** Anlassfall hat er die **inhaltliche** Beurteilung der auf die Interpretation des Welterbe-Übereinkommens gestützten **generellen** Auflagen der UNESCO richtigerweise der Behörde vorbehalten, die dabei auch zu einer im Ergebnis rechtlich vertretbaren Entscheidung gekommen ist.

Keinesfalls aber kann daraus entnommen werden, dass der VfGH verbindliche Normen der österreichischen Rechtsordnung generell für innerstaatlich unverbindlich erklären wollte. Eine Berufung auf das vorliegende VfGH-Erkenntnis zur Stützung der Behauptung, die Verpflichtungen aus der Welterbe-konvention seien für Verwaltungsbehörden nicht verbindlich und ihre Nichteinhaltung nicht gesetzwidrig, entbehrt daher jeder Grundlage. Eine derartige Annahme würde zu dem absurden Ergebnis führen, dass der VfGH Behörden einen Freibrief zum Unterlaufen des im Art. 18 B-VG festgelegten Legalitätsprinzips gegeben hätte.

Das Zitat des VfGH-Erkenntnisses G 118/2012-11 vom 02.10.2013 ist daher auf den Fall des PD 7984 nicht anwendbar und schafft somit keinerlei Präjudiz für oder gegen eine Anfechtung dieses Plandokuments.

Die „Semmeringbahn“- Entscheidung

Der VwGH hat in seiner Entscheidung vom 19.12.2013, Zl. 2011/03/160 (durch Zusammenfassung mit vier gleichartigen Verfahren als „Zl. 2011/03/0160, 0161, 0162, 0164, 0165“ bezeichnet) zum „Semmering-Tunnel-neu“ dargelegt, aus welchen Gründen ein zum „Semmering-Tunnel-neu“ ergangener Behörden-Bescheid nicht unter Berufung auf die Verletzung des Welterbe-Übereinkommens anfechtbar sei. Der diesen Aspekt betreffende Teil des Spruches wurde im Entscheidungstenor zu folgenden Worten verkürzt: „*Dem UNESCO-Übereinkommen kann keine völkerrechtliche Verpflichtung entnommen werden, die der Erteilung der Bewilligung entgegensteht.*“ Diese Verkürzung ist nur im Zusammenhalt mit der ausführlichen Begründung der Entscheidung und diese wiederum nur aus der sich aus den Erläuternden Bemerkungen zu den Artikeln 4 und 6 des Welterbe-Übereinkommens ergebenden Rechtslage verständlich.

In der oben zitierten Entscheidung des VwGH stand die Auswirkung des Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens sowohl auf

das gelistete (d. i. in die Liste des Erbes der Welt gem. Art 11 Abs. 2 des Welterbe-Übereinkommens aufgenommene) Kulturgut „Semmeringbahn“ als auch auf das (nicht gelistete) Kultur- und Naturgut der diesen Bahnkörper umgebenden Landschaft (sogenannte „Pufferzone“) zur Diskussion. Dazu führt der VwGH aus: „Da in Art. 3 klargestellt ist, dass die Vertragsstaaten die Zuordnung von Objekten zu den Kategorien⁷³ dieses Kultur- und Naturerbes in eigener Kompetenz vornehmen – und eine solche Zuordnung offensichtlich auch rückgängig machen können – obliegt es jedem Vertragsstaat selbst den Umfang seiner Verpflichtung nach Art. 4 zu bestimmen. Wie im allgemeinen Teil sowie zu Art. 6 ausgeführt, bestehen die **Verpflichtungen** des Staates aus diesem Übereinkommen **nur, soweit ein Kultur- oder Naturgut in die Liste gemäß Art. 11 aufgenommen wurde.**“ Der daran anschließende Satz, die Verpflichtung aus Artikel 4 sei „daher lediglich im Sinn einer grundsätzlichen politischen Ausrichtung, primär hinsichtlich der Auswahl zum Zweck des Antrags auf Aufnahme in diese Liste zu verstehen“, kann daher nur dahingehend verstanden werden, dass die Feststellung der als Welterbe zu qualifizierenden Güter zunächst Sache des Staates ist, auf dessen Hoheitsgebiet sie sich befinden, dass diesem aber mit der (von ihm selbst vorzuschlagenden) Aufnahme in die Liste gemäß Artikel 11 darüber hinausgehende Verpflichtungen erwachsen. In diese Liste werden bei Ensembles im Sinne des Art. 1 nur die sogenannten „Kernzonen“ aufgenommen. An sie grenzende „Pufferzonen“ gelten nicht als „gelistetes Welterbe“, auch wenn es sich um Kulturwerte von herausragender Bedeutung handelt. Insofern ist es richtig, dass die staatliche Souveränität hinsichtlich solcher „Pufferzonen“ keine Einschränkung durch die Welterbe-Konvention erfährt.

Zu dieser Rechtsansicht bedarf es allerdings einiger weiterführender Überlegungen.

Weiterführende Überlegungen

Die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des W-Ü, Art. 4 lauten: „Dieser Artikel verpflichtet die Vertragsstaaten, ihr eigenes Kultur- und Naturerbe zu erfassen, zu schützen und zu erhalten. Da in Art. 3 klargestellt ist, dass die Vertragsstaaten die Zuordnung von Objekten zu den Kategorien dieses Kultur- und Naturerbes in eigener Kompetenz vornehmen – und eine solche Zuordnung offensichtlich auch rückgängig machen können – obliegt es jedem Vertragsstaat selbst den **Umfang seiner Verpflichtung** nach Art. 4 zu bestimmen. Wie im allgemeinen Teil sowie zu Art. 6 ausgeführt, bestehen die Verpflichtungen des Staates aus diesem Übereinkommen nur, soweit ein Kultur- oder Naturgut in die **Liste** gemäß Art. 11 aufgenommen wurde. Die Verpflichtung aus Artikel 4 ist „daher lediglich im Sinn einer grundsätzlichen politischen Ausrichtung, primär hinsichtlich der Auswahl zum Zweck des Antrags auf Aufnahme in diese Liste zu verstehen“. Der letzte Satz scheint mit dem vorhergehenden Satz im **Widerspruch** zu stehen. Zunächst wird für als Welterbe gem. Art. 11 gelistete Kulturgüter das Bestehen von „Verpflichtungen“ nach Art. 4 W-Ü (sc. zur Sicherstellung von Erfassung, Schutz und Erhaltung aller der Welterbe-Definition des Art. 1 W-Ü unterliegenden Kulturgüter) festgeschrieben.

Es versteht sich von selbst, dass die den Vertragsstaaten in Art. 3 W-Ü vorbehaltene Erfassung dieser Kulturgüter Voraussetzung für deren Schutz und Erhaltung ist. Erst durch diese Erfassung gelangen sie in den Einflussbereich der Vertragsstaaten, denen die Bestätigung ihrer Erfassung durch Aufnahme in die Liste des Welterbes (Art. 11 Abs. 2) vorbehalten ist. Mit dieser Aufnahme sind sie jedoch der souveränen Entscheidung des Vertragsstaats, auf dessen Hoheitsgebiet sie sich befinden, entzogen, so dass sich die **Verpflichtung zum Schutz und zur Erhaltung** zwar primär, aber eben nicht ausschließlich an den betreffenden Vertragsstaat richtet. „... *alles in seinen Kräften Stehende zu tun*“ besagt dabei nicht mehr und nicht weniger, als alles, was zur Erreichung dieses Ziels zumutbar und erforderlich ist, zu tun und alles, was dem entgegensteht, zu unterlassen.

Es ist der Spagat zwischen der dem Staat, auf dessen Hoheitsgebiet sich ein Objekt befindet, alleine zustehenden Erfassungs- und **Nominierungshoheit** (Art. 3 W-Ü) und der mit der Aufnahme in die Liste des Welterbes (Art. 11 Abs. 2) verbundenen **Pflichten** (Aufgaben), der die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des W-Ü auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen lässt. Abgesehen davon, dass diesen Erläuternden Bemerkungen keinerlei Verbindlichkeit zukommt und sie höchstens⁷⁴ zur Auslegung des Gesetzes herangezogen werden können, können auch die vermeintlichen Widersprüche aufgelöst werden, wenn man die einzelnen Sätze nicht aus ihrem Zusammenhang löst:

Der erste Satz der Erläuternden Bemerkungen zu Art. 4 W-Ü besagt eindeutig: „Dieser Artikel verpflichtet die Vertragsstaaten...“. Der zweite Satz handelt von der „Zuordnung“ von Objekten zum Welterbe (Art. 3 W-Ü) und resümiert: „... *obliegt es jedem Vertragsstaat selbst, den Umfang seiner Verpflichtung nach Art. 4 zu bestimmen.*“ Damit ist klargestellt, dass mit diesem vom jeweiligen Vertragsstaat selbst festzulegenden Verpflichtungsumfang nur der (zahlen- oder bedeutungsmäßige) Umfang der Welterbeobjekte gemeint sein kann, nicht aber der Umfang der zum Schutz und zur Erhaltung erforderlichen Maßnahmen oder gar der Umfang des Verpflichtetseins. Im dritten Satz wird dieser Umfang hinsichtlich aller Verpflichtungen ausdrücklich auf die in die **Liste** des Welterbes (Art. 11 Abs. 2) aufgenommenen Kulturgüter eingeschränkt. Erst danach besagt ein vierter und letzter Satz: „Die Verpflichtung aus Art. 4 ist daher lediglich im Sinne einer grundsätzlichen politischen Ausrichtung, primär hinsichtlich der Auswahl zum Zweck des Antrages auf Aufnahme in diese Liste zu verstehen“. Im Gesamtzusammenhang bedeutet dies, dass die sich nach dem Wortlaut des Art. 4 W-Ü zunächst auf das gesamte Weltkulturerbe gem. Art. 1 W-Ü beziehende Verpflichtung zur Erfassung sowie zu Schutz und Erhaltung **primär** nur als eine zwecks Auswahl der in die Liste des Welterbes (Art. 11 Abs. 2) aufzunehmenden Objekte programmatisch zu verstehende sei, die sich im Fall der Aufnahme in diese Liste jedoch (sekundär) auf den Schutz und die Erhaltung des Gesamtumfangs dieser gelisteten Objekte erstreckt. Diese Einschränkung auf die gelisteten Objekte ergibt sich aus den ausdrücklichen Schutz- und Erhaltungsverpflichtungen der Art. 6, 11 und 13 W-Ü, auch ohne dass dies im Art. 4 W-Ü ausdrücklich erwähnt wird. Aus Art. 4 W-Ü kann damit zweierlei abgeleitet werden: zum einen die Verpflichtung zum Schutz und

zur Erhaltung der in die Liste des Welterbes aufgenommenen nationalen Kulturobjekte, zum anderen das programmatische Bekenntnis zur Erfassung, zum Schutz und zur Erhaltung aller zwar (noch) nicht in diese Liste aufgenommenen, aber gemäß Art. 1 W-Ü für eine solche Aufnahme sehr wohl in Frage kommenden kulturellen Objekte.

Offen bleibt die Frage, ob die im 2. Satz der Erläuternden Bemerkungen zum Art. 4 W-Ü enthaltene Parenthese „– und eine solche Zuordnung offensichtlich auch rückgängig machen können –“⁷⁵, obwohl sie der VwGH ohne Begründung übernommen hat, einer kritischen Würdigung standhält. Wenn der VwGH in wörtlicher Übernahme dieser nicht begründeten Annahme der Erläuternden Bemerkungen meint, ein Vertragsstaat könne die von ihm vorgeschlagene und von den Vertragsstaaten durch Aufnahme in die Liste des Welterbes beschlossene Zuordnung zum Welterbe „offensichtlich auch rückgängig machen“, dann bleibt auch er jeglichen Beleg für diese Ansicht schuldig und widerspricht damit dem inhaltlichen Aufbau des W-Ü, der im Fall einer solchen Rücknahme ad absurdum geführt werden würde. Es ist sogar wegen der bloß deklaratorischen Wirkung der Aufnahme eines Kulturgutes in die Liste des Welterbes, die ja an dessen für sie entscheidenden Kriterien nichts ändert, fraglich, ob das W-Ü eine über die Aufnahme in die Liste der gefährdeten Kulturgüter hinausgehende Maßnahme wie eine Streichung von der Liste überhaupt zulässt. Man könnte den Standpunkt einnehmen, eine solche Streichung wäre kein *contrarius actus*, sondern die Obsoleszenz⁷⁶ eines Prädikates, dem das entsprechende Subjekt abhanden gekommen ist, wie beispielsweise durch die materielle Zerstörung eines Denkmals der Denkmalschutz mangels schützenswerter Substanz erlischt.⁷⁷

Bei entsprechender Anwendung obiger Ausführungen zu den Erläuternden Bemerkungen zum Art. 4 W-Ü ist die Entscheidung des VwGH im Anlassfall, in dem die ihr zugrunde liegende Pufferzone nicht wie die Kernzone als „gelistetes Welterbe gilt“, zwar nicht bei phänomenologischer, aber zumindest bei materieller Betrachtungsweise⁷⁸ auch rechtlich vertretbar.

Statt die Erläuternden Bemerkungen und die daraus klar erkennbare und gut begründete Differenzierung zwischen gelistetem und nicht gelistetem Welterbe zur Stützung der im Ergebnis vertretbaren Rechtsansicht heranzuziehen, hat sich der VwGH unnötigerweise zur Begründung seiner sonst nicht näher begründeten Rechtsmeinung eines von ihm behaupteten sprachlichen Bedeutungsunterschiedes zwischen der Formulierung der Verpflichtungen in Art. 4 und in Art. 6 Abs. 3 bedient, der in mehrfacher Hinsicht einer Kritik nicht standhalten kann. (Dieser Umstand wäre für die konkrete Entscheidung des VwGH allerdings nur dann von Einfluss gewesen, wenn man den vom VwGH behaupteten unterschiedlichen Grad von Verbindlichkeit auf die gelisteten Welterbestätten einerseits und die nicht gelisteten andererseits bezieht. Auf diese Unterscheidung gründet der VwGH denn auch seine Rechtsmeinung, dem Welterbeabkommen komme im verfahrensgegenständlichen Fall keine Relevanz zu. Daraus ist aber – arg. e contrario – zu folgern, dass diese Relevanz im Fall gelisteten Welterbes, wie der genau festgelegten Kernzone des historischen Stadtzentrums von Wien, sehr wohl gegeben ist.)

Sprachliche Auslegung

Das Welterbe-Übereinkommen ist gemäß Art. 30 in fünf Sprachen⁷⁹, darunter der englischen und französischen (nicht aber der deutschen) abgefasst, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist. Wenn der (deutsche) Gesetzestext bei einzelnen Textstellen keine eindeutige Auslegung zulässt, ist es daher grundsätzlich legitim, zu dieser authentische Sprachfassungen heranzuziehen. Der VwGH vermeint nun, aus der unterschiedlichen Bezeichnung der jeweils mit „anerkennt“ ins Deutsche übersetzten Begriffe „recognize“ und „undertake“ bzw. „reconnaît“ und „s'engage“ einen Ansatz für einen unterschiedlichen Grad von Verbindlichkeit folgern zu können:

Art. 4 und 6 in der englischen Fassung:

Art. 4

*Each State Party to this Convention **recognizes** that the **duty** of ensuring the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of the cultural and natural heritage referred to in **Articles 1 and 2** and situated on its territory, belongs primarily to that State. It will do all it can to this end, to the utmost of its own resources and, where appropriate, with any international assistance and co-operation, in particular, financial, artistic, scientific and technical, which it may be able to obtain.*

Art. 6

*1. Whilst fully respecting the sovereignty of the States on whose territory the cultural and natural heritage mentioned in **Articles 1 and 2** is situated, and without prejudice to property right provided by national legislation, the States Parties to this Convention **recognize** that such heritage constitutes a world heritage for whose protection it is the duty of the international community as a whole to co-operate.*

*2. The States Parties **undertake**, in accordance with the provisions of this Convention, to give their help in the identification, protection, conservation and presentation of the cultural and natural heritage referred to in paragraphs 2 and 4 of **Article 11** if the States on whose territory it is situated so request.*

*3. Each State Party to this Convention **undertakes** not to take any deliberate measures which might damage directly or indirectly the cultural and natural heritage referred to in **Articles 1 and 2** situated on the territory of other States Parties to this Convention.*

Art. 4 und 6 in der französischen Fassung:

Article. 4:

*Chacun des Etats parties à la présente Convention **reconnaît** que **l'obligation** d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2 et situé sur son territoire, lui incombe en premier chef. Il s'efforce d'agir à cet effet tant par son propre effort au maximum de ses ressources disponibles que, le cas échéant, au moyen de l'assistance et de la coopération internationales dont il pourra bénéficier, notamment aux plans financier, artistique, scientifique et technique.*

Article 6:

1. En respectant pleinement la souveraineté des Etats sur le territoire desquels est situé le patrimoine culturel et naturel visé aux articles I et 2, et sans préjudice des droits réels prévus par la législation nationale sur ledit patrimoine, les Etats parties à la présente convention **reconnaissent** qu'il constitue un patrimoine universel pour la protection duquel la communauté internationale tout entière a le devoir de coopérer.

2. Les Etats parties **s'engagent** en conséquence, et conformément aux dispositions de la présente convention, à apporter leur concours à l'identification, à la protection, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel visé aux paragraphes 2 et 4 de l'article 11 si l'Etat sur le territoire duquel il est situé le demande.

3. Chacun des Etats parties à la présente convention **s'engage** à ne prendre délibérément aucune mesure susceptible d'endommager directement ou indirectement le patrimoine culturel et naturel visé aux articles I et 2 qui est situé sur le territoire d'autres Etats parties à cette convention.

Dazu führt der VwGH aus: „Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens normiert, dass jeder Vertragsstaat **anerkennt**, dass es in erster Linie seine **Aufgabe** sei, Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Kultur- oder Naturerbes sicherzustellen. Art. 6 Abs. 3 leg. cit. hingegen normiert, dass sich jeder Vertragsstaat **verpflichtet**, all jene Maßnahmen zu **unterlassen**, die zu einer mittelbaren oder unmittelbaren Gefährdung jenes Kultur- oder Naturerbes führen, welches sich in einem Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates befindet. (Auch die englische und die französische Sprachfassung differenzieren, indem sie in Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens „recognizes“ bzw. „reconnait“ und in Art. 6 Abs. 3 des Welterbe-Übereinkommens „undertakes“ bzw. „s'engage“ verwenden.)“

Schließlich folgert der VwGH in dem zitierten Entscheidung: „Aus dem unterschiedlichen Wortlaut der genannten Bestimmungen ergibt sich somit, dass Art 4 des UNESCO-Übereinkommens eine andere, weniger weitreichende völkerrechtliche Vorgabe zur Erhaltung von auf dem eigenen Hoheitsgebiet eines Staates liegenden Natur- oder Kulturerbes vorschreibt. Diese Befunde bestätigen die Erl. Bem. zu I, Allgemeiner Teil, I. 1 3 und II, Besonderer Teil zu Art. 4: Letztere lauten: „Dieser Artikel verpflichtet die Vertragsstaaten, ihr eigenes Kultur- und Naturerbe zu erfassen, zu schützen und zu erhalten.“ „...bestehen Verpflichtungen des Staates aus diesem Übereinkommen nur, soweit ein Kultur- oder Naturgut in die Liste gemäß Artikel 11 aufgenommen wurde. Die Verpflichtung aus Artikel 4 ist daher lediglich im Sinne einer politischen Ausrichtung, primär hinsichtlich der Auswahl zum Zweck des Antrages auf Aufnahme in diese Liste zu verstehen. Damit ergibt sich auch aus den Gesetzesmaterialien, dass sich die Verpflichtung des Abs. 4 des UNESCO-Übereinkommens von der in Art. 6 leg. cit. getroffenen Verpflichtung maßgeblich unterscheidet, indem Art. 4 leg. cit. lediglich im Sinn einer grundsätzlichen politischen Ausrichtung zu verstehen ist.“

Diese sprachliche Begründung des VwGH bedarf wegen des oben erwähnten unzulässigen Rekurses auf die zitierte Entscheidung einer kritischen Anmerkung.

Die vom VwGH angesprochenen authentischen Fassungen des Welterbe-Übereinkommens in englischer und französischer Sprache sprechen nicht für, sondern gegen die Ansicht, es handle sich in Artikel 4 um eine „abgeschwächte“ Verpflichtung, was immer man sich unter diesem Begriff vorstellen mag, dessen Fragwürdigkeit schon die denkmögliche Grenzziehung einer solchen Abschwächung belegt. Was in der deutschen Fassung nämlich mit „*anerkennt... Aufgabe*“ wiedergegeben wird, heißt in der englischen Fassung „*recognize... duty*“ und in der französischen Fassung noch deutlicher „*reconnait ... l'obligation*“. Während beim englischen „*duty*“ eine Wiedergabe mit dem deutschen Ausdruck „Aufgabe“ immerhin noch – im Sinne etwa einer zur Pflicht gemachten Schulaufgabe – denk möglich, wenn auch nicht angebracht wäre, bringt die französische Fassung mit dem Begriff „*l'obligation*“ unzweifelhaft und eindeutig zum Ausdruck, was im Deutschen nur mit „*Verpflichtung*“ oder „*Verbindlichkeit*“, keineswegs aber mit dem weniger verbindlich anmutenden Begriff „*Aufgabe*“ wiedergegeben werden kann.⁸⁰ Da es unzulässig ist, einen authentischen Text auf der Grundlage einer zweifelhaften Übersetzung in eine nicht authentische Sprachfassung **inhaltlich zu verfälschen**, geht der auf einen begrifflichen Unterschied gestützte Schluss auf angeblich „*unterschiedlich starke Verpflichtungen*“ in Art. 4 gegenüber Art. 6 Abs. 3 ins Leere. Daraus, dass nach herrschender Lehre für die innerstaatliche Rechtsanwendung nur jene (fremdsprachigen) Texte entscheidend sind, die in der Konvention als authentisch erklärt werden⁸¹, ergibt sich die Notwendigkeit, zur Auslegung des Art. 4 der Welterbe-Konvention auf die in den authentischen Fassungen verwendeten klaren Begriffe zu verweisen, die ins Deutsche übersetzt mit „*Verpflichtung*“ wiederzugeben sind.

Es ergibt sich somit keineswegs aus dem unterschiedlichen Wortlaut der erwähnten Ausdrücke, dass Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens eine andere, weniger weitreichende völkerrechtliche Vorgabe zur Erhaltung von auf dem eigenen Hoheitsgebiet eines Staates liegenden Natur- oder Kulturerbes vorschreibt (wobei der VwGH die Antwort auf die Frage des Ausmaßes dieser Vorgaben-Minderung schuldig bleibt. Dabei verneint er solche Vorgaben (= Verpflichtungen) auch nicht grundsätzlich. Im Gegenteil: während die ausdrücklichen Verpflichtungen des Art. 6 Abs. 2 und 3 des Welterbe-Übereinkommens an die einzelnen Signatarstaaten gerichtet sind („*die Vertragsstaaten verpflichten sich...*“ bzw. „*Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich...*“), impliziert das im Art. 4 leg. cit. festgeschriebene Anerkenntnis der Sicherstellungs-Verpflichtung (und nicht „*Aufgabe*“) aufgrund des ausdrücklichen Vorzugs auf eigenem Hoheitsgebiet befindlichen Welterbes die Erweiterung dieser Verpflichtung auch auf das außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes gelegene Welterbe; dieser Erweiterung tragen ja die Abs. 2 und 3 des Art. 6 ausführlich Rechnung.

Der scheinbaren sprachlichen Divergenz zwischen den im Deutschen mit „*Verpflichtung*“ wiederzugebenden Begriffen „*obligation*“ bzw. „*duty*“ einerseits und der deutschen Übersetzung „*Aufgabe anerkennt*“ kommt daher keine unterschiedliche Rechtswirkung zu. Nach allgemeinem Verständnis ist das *Anerkennen* oder *Akzeptieren einer Aufgabe* synonym mit etwas *zusagen* und dem *sich Bekennen* zu einem erforder-

lichen Handeln. All diese Synonyme bedeuten ein **verbindliches Versprechen**; aus keinem dieser Ausdrücke kann eine Abschwächung dieser Verbindlichkeit, wie etwa durch eine Bedingung oder Befristung, abgeleitet werden.

Die Frage, ob es so etwas wie eine schwächere Verpflichtung gebe, ist falsch gestellt, weil sie Schuld und Haftung wechselt. Eine Verpflichtung kann nicht abgeschwächt werden. Sie ist entweder verbindlich (s. § 880a ABGB 2. Halbsatz) oder nur eine Bemühungszusage (s. § 880a ABGB 1. Halbsatz), wobei selbst auch letztere ein sinnvolles Handeln des zum Bemühen Verpflichteten (und jedenfalls kein Hintertreiben des Zugesagten) voraussetzt. Die richtige Fragestellung nach einem in der W-Ü allenfalls beabsichtigten Unterschied müsste auf die Sanktion der Pflichtverletzung gerichtet sein. Diese richtet sich, dem primär objektbezogenen Grundbezug der W-Ü nicht gegen das verletzende Völkerrechtssubjekt, den Verletzerstaat, sondern gegen das verletzte Objekt, das zunächst als gefährdet eingestuft werden und schließlich (infolge Zerstörung oder wesentlicher Beeinträchtigung) seiner Qualität als in die Liste des Welterbes aufgenommenen Kulturgutes verlustig gehen kann. Damit erreichen die Vertragsstaaten zweierlei: zum einen brandmarken sie damit den Verletzer als vertragsbrüchiges Völkerrechtssubjekt, dem daher auch in anderen völkerrechtlichen Fragen nicht vertraut werden darf, zum anderen stellen sie ihn als kulturlosen Vernichter wertvoller Kulturgüter bloß. Dadurch wird jeglicher diplomatische Konflikt, der mit einer formellen Verurteilung des vertragsverletzenden Völkerrechtssubjektes einherginge, vermieden.

Diese Ausführungen zeigen, dass eine weniger weitreichende völkerrechtliche Vorgabe zur Erhaltung von auf dem eigenen Hoheitsgebiet eines Staates liegenden Natur- oder Kulturerbes aus den Gesetzesmaterialien nicht abgeleitet werden kann. Dies wird auch durch folgende Erklärung der scheinbaren Diskrepanz in den Übersetzungen aufgezeigt.

Historische Auslegung

a) Aus der in den Artikeln 1 und 2 des Welterbe-Übereinkommens enthaltenen Definition des Weltkulturerbes ist abzuleiten, dass eine kulturelle Entität nicht erst durch Aufnahme in eine Liste und der damit verbundenen Bezeichnung „Welterbe“ zu einem solchen „erhoben“ wird, sondern diese Bezeichnung sowie die entsprechende Listung umgekehrt die Folge einer entsprechenden Qualifikation sind, deren Vorhandensein von den in der Welterbe-Übereinkunft dazu bestimmten Instanzen festgestellt wird. Das Prädikat „Welterbe“ ist somit nicht konstitutiv, sondern deklaratorisch; lediglich die ihm aufgrund des Welterbe-Übereinkommens zukommende weitere Behandlung wird durch die Aufnahme in die Liste qualifiziert, nicht das Objekt als solches.

Daher kann bei Natur- oder Kulturgütern die Eigenschaft des „Welterbes“ nicht durch einseitige Erklärung des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet es liegt, beseitigt werden. Selbst eine einseitige Aufkündigung des gesamten Welterbe-Übereinkommens würde die Frage aufwerfen, inwieweit andere Staaten dennoch auch weiterhin zum Schutz des davon betroffenen Welterbes verpflichtet wären. Auch der Aufnahme

in die Liste des gefährdeten Erbes der Welt kommt demnach nur deklaratorische Bedeutung zu, die alleine dem betreffenden Kulturgut, so lange es in erhaltenswerter Form existiert⁸², seine weltweite kulturelle Bedeutung nicht aberkennen kann, sondern eben nur seine Gefährdung durch gewisse Umstände feststellt.

b) Die verbindliche Verpflichtung des Artikels 4 des Welterbe-Übereinkommens erstreckt sich - vor allem aus Gründen, die in den Erläuternden Bemerkungen I.4 sowie zu Art. 6 des Welterbe-Übereinkommens (s. oben) ausführlich dargelegt sind - nur auf die in die Liste gemäß Art. 11 Abs. 2 des Welterbe-Übereinkommens aufgenommenen („gelisteten“) sowie die für die Aufnahme in diese Liste bereits konkret beantragten Objekte. Für alle nicht gelisteten Kultur- und Naturgüter kann die Verpflichtung des Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens nur als Bemühungszusage angesehen werden, bei der zwar das Bemühen, nicht aber der Erfolg desselben garantiert wird.

c) Diesem Umstand versuchen die Erläuternden Bemerkungen zu Art. 4 W-Ü⁸³

durch folgende Aussagen gerecht zu werden:

- die Verpflichtung (!) zur Erfassung, zum Schutz und zur Erhaltung wird vorangestellt,
- die Erfassung liegt in der Eigenkompetenz der einzelnen Staaten,
- „Umfang der Verpflichtung“ meint daher die Gesamtheit der erfassten Objekte,
- „Verpflichtungen“ beziehen sich daher nur auf gelistetes Welterbe,
- die (nicht differenzierende) Bestimmung des Art. 4 bezieht sich nicht nur auf die gelisteten, sondern auf alle gem. Art. 1 und 2 als Welterbe definierten Objekte und ist - unbeschadet der Verpflichtung zur Schutz und zur Erhaltung der gelisteten Objekte - hinsichtlich der ununterschiedenen Gesamtheit der in Art. 1 und 2 W-Ü als Welterbe (im weiteren Sinn) definierten Objekte nicht verbindlich verpflichtend, sondern nur programmatisch aufzufassen,
- dieser Programmatik kommt vor allem für die Anträge auf Listung Bedeutung zu.

Dabei ist die Herauslösung des letzten Satzes des Art. 4 aus seinem Zusammenhang schon deshalb unzulässig, weil er jener Erläuterung unmittelbar folgt, die auf die Gültigkeit der „Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen“ lediglich für die gelisteten Welterbestätten (im engeren Sinn) verweist, während sie für die übrigen Welterbestätten (im weiteren Sinn) bloß programmatischen Charakter besitze. In diesem Zusammenhang verliert der letzte Satz der Erläuternden Bemerkungen zu Art. 4 seinen nur scheinbaren Widerspruch zu den übrigen Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage, der ja, wäre er tatsächlich vorhanden, zu ihrer mangelnden Eignung als Auslegungsquelle des Welterbe-Übereinkommens führen müsste (Unzulässigkeit einer berichtigenden Auslegung mangels eindeutiger Sicherheit der Aussage, siehe VwGH vS 23.02.1966).

d) Das heißt, dass der Begriff des Kultur- und Naturerbes der Welt zweierlei bedeuten kann: einerseits – als **Welterbe im**

Visualisierung des geplanten Heumarkt-Bauprojekts, Blick vom Stadtpark

Am weitläufigen Glacisareal wurden ab dem 19. Jahrhundert Bereiche für Erholung in der Natur (Stadtpark), Sport (das "Olympion"-Projekt mit Eislaufplatz) und Musik (das Konzerthaus) gewidmet. Das 1964 eröffnete Hotel InterContinental Wien sollte ursprünglich 50 Meter hoch werden, wurde dann jedoch lediglich 39 Meter hoch gebaut, um den legendären "Canaletto-Blick" vom Belvedere auf Wien möglichst wenig zu stören und um die Westwind-Frischluftrömung zum Stadtpark nicht zu behindern. Der Bereich wurde 2002 definitiv zur Hochhaus-Ausschlusszone erklärt. Obwohl die Stadt Wien wusste, dass die UNESCO ein Hochhaus an diesem Standort nicht akzeptieren würde, ging sie mit der Firma Wertinvest ein Commitment für das Bauprojekt ein und beschloss am 1.6.2017 im Gemeinderat eine Hochhaus-Flächenwidmung.

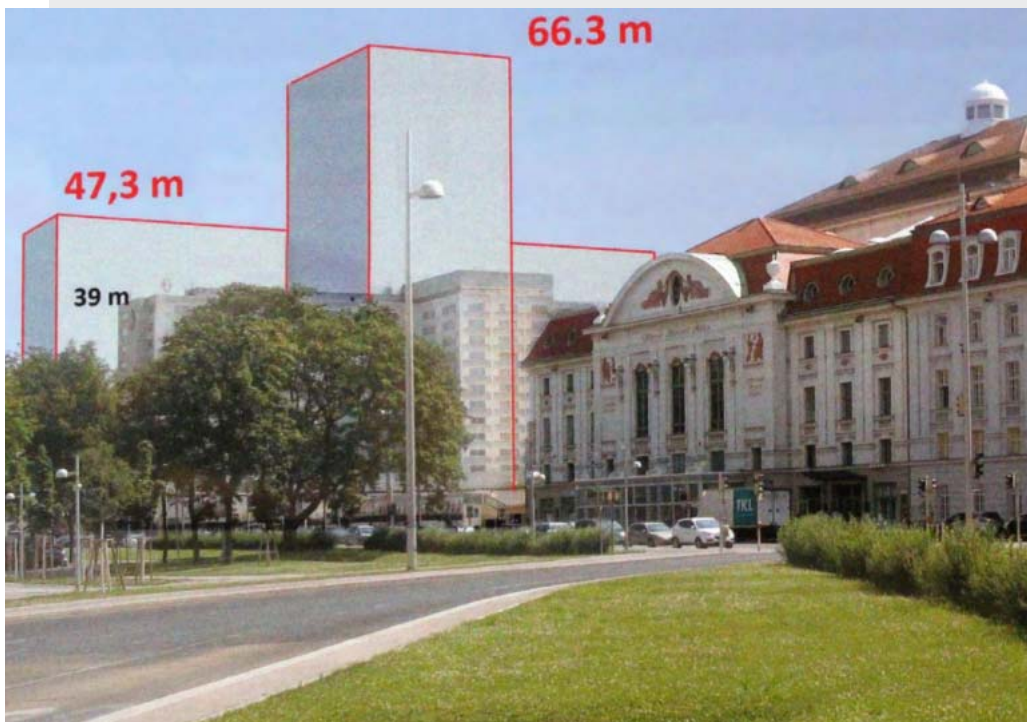


Das geplante Neubauprojekt, von der Lothringer Straße aus gesehen

In der Sitzung des UNESCO Welterbe-Komitees 2017 in Krakau erfolgte die Aufnahme Wiens in die Rote Liste der gefährdeten Welterbestätten, mit der Begrün-

dung, vor allem der geplante Hochhausbau würde den besonderen Wert der Welterbestätte nachteilig beeinträchtigen: „In its decision, the Committee regrets that the Vienna Ice-Skating Club–InterContinental Hotel project fails to comply fully with previous Committee decisions, notably concerning the height of new constructions, which will impact adversely the outstanding universal value of the site.“

Die UNESCO führt den drohenden Verlust des Welterbeprädi-kats auf die aktuell „planlose städtische Entwicklung“ in Wien zurück: „The List of World Heritage in Danger is designed [...] to encourage corrective action. Typical threats that lead to danger listing include [...] unplanned urban developments [...].“



weiteren Sinn – die in den Artikeln 1 und 2 des Welterbe-Übereinkommens umschriebenen, nicht konkret benannten Objekte, deren qualitative Beurteilung ausschließlich dem betreffenden Staat obliegt, andererseits - als **Welterbe im engeren Sinn** – die im Sinne des Art. 11 des Welterbe-Übereinkommens in die Liste des Erbes der Welt (Art. 11 Abs. 2) aufgenommen einschließlich der dafür ausdrücklich nominierten Objekte. Nur das Welterbe im engeren Sinn unterliegt den strikten Verpflichtungen des Welterbe-Übereinkommens, dies aber ohne jegliche inhaltliche Einschränkung des Verpflichtungscharakters, denn aus dem Zusammenhalt mit der Bestimmungssouveränität des Art. 3 **ergibt sich klar und eindeutig, dass es sich beim dem „Umfang der Verpflichtung“ nicht um deren verpflichtenden Charakter, sondern um die Auswahl der dieser Verpflichtung unterworfenen Objekte handelt:** das Bestehen einer uneingeschränkten Verpflichtung wird auf die gelisteten Objekte beschränkt, über diese hinaus ist die Verpflichtung des Art. 4 lediglich als Bemühungszusage zu interpretieren. Dazu wird in den Erläuternden Bemerkungen (I.4) auf (in deutscher Übersetzung) folgende von österreichischer Seite abzugebende Erklärung verwiesen: „Im Einklang mit der ständigen und übereinstimmenden Anwendungspraxis⁸⁴ des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt ist Österreich der Auffassung, dass die Verpflichtung gemäß Art. 6 Abs. 3 des Übereinkommens, alle vorsätzlichen Maßnahmen zu unterlassen, die das im Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten befindliche Kultur- und Naturerbe mittelbar oder unmittelbar schädigen könnten, sich nur auf solche Güter des Kultur- und Naturerbes bezieht, die gemäß Artikel 11 Abs. 2 des Übereinkommens in die Liste des Erbes der Welt aufgenommen wurden.“

In dieser Erklärung wird auf die ständige und übereinstimmende Anwendungspraxis Bezug genommen, die in Bezug auf die im Übereinkommen festgelegten Verpflichtungen zwischen Welterbe im engeren Sinn und Welterbe im weiteren Sinn unterscheidet. Sie ist rechtlich als authentische Interpretation zu werten.

e) Aufgrund dieser Ausführungen wird erklärbar, warum die deutschsprachige Fassung, die dem innerstaatlich mit gesetzlicher Wirkung ausgestatteten Welterbe-Übereinkommen zugrunde liegt, im Art. 4 von „**Aufgabe**“ zum Schutz und zur Erhaltung von Kulturdenkmälern spricht, wogegen die authentischen Fassungen in französischer und englischer Sprache eindeutig auf „**Verpflichtung**“ („obligation“, „duty“) abstellen. Dem entspricht auch die anlässlich der Ratifizierung durch die Republik Österreich abgegebene Erklärung. Sie bezieht sich auf die ständige und übereinstimmende Anwendungspraxis des Übereinkommens, um klarzustellen, dass die „Verpflichtung“ nur für das Welterbe im engeren Sinn gilt. Die Wahl des Begriffs „Aufgabe“ an Stelle von „Verpflichtung“ in der deutschsprachigen Fassung kann damit erklärt werden, dass die von der authentischen Fassung bedeutungsmäßig abweichende Wortwahl nicht einer Täuschungs- oder Abänderungsabsicht geschuldet war, sondern einen legislativ nicht sonderlich geglückten Versuch darstellt, die im Art. 4 enthaltenen Verpflichtungen so auf alles Welterbe (**im weiteren Sinn**) zu beziehen, dass ihnen für das **nicht gelistete** Welterbe **keine** Verbindlichkeit zukommt. Dabei ändert dies, wie sich ja auch aus den Erläuternden Bemerkungen unter Berücksichti-

gung des strukturellen Aufbaus des gesamten Übereinkommens ergibt, nichts am verbindlichen Verpflichtungscharakter des Art. 4 für gelistetes Welterbe. Dieser ist schon deshalb unabdingbar, weil sämtliche Verpflichtungen des Übereinkommens ihres Sinnes entkleidet wären, könnten sie durch die Vertragsstaaten nach deren eigenem Gutdünken „eingeschränkt“ werden. Eine solche Möglichkeit würde ja in letzter Konsequenz auch die Beschlüsse auf Aufnahme in die Liste des Erbes der Welt wie in die Liste des gefährdeten Erbes der Welt erübrigen; der Umgang mit seinem Welterbe wäre in das freie Belieben jedes Vertragsstaates gestellt.

Es liegen daher zusammenfassend mehrfache Gründe vor, welche die Begründung des VwGH in der Semmering-Bahn-Entscheidung für das Welterbe der historischen Innenstadt von Wien nicht anwendbar erscheinen lassen:

- Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund die Ansicht, derzufolge Art 4 des UNESCO-Welterbe-Übereinkommens eine andere, weniger weitreichende völkerrechtliche Vorgabe zur Erhaltung von auf dem eigenen Hoheitsgebiet eines Staates liegenden Natur- oder Kulturerbes vorschreibe, durch die Erl. Bem. I Allgemeiner Teil, I. 1 3 bzw. II Besonderer Teil, Erl. Bem. zu Art. 4 bestätigt werde. Aus der erstgenannten Quelle ist nichts diesbezüglich Relevantes abzuleiten, in Art. 3 ist bloß die Zuständigkeit des Vertragsstaates, auf dessen Hoheitsgebiet sich entsprechende Güter befinden, geregelt und die mangelnde Bestätigung durch die Erl. Bemerkungen zu Artikel 4 des Welterbe-Übereinkommens wurde oben unter 2.4.3.a) bereits ausführlich dargelegt.
- Es wäre widersinnig und im Wege einer objektiv-teleologischen Auslegung des Welterbe-Übereinkommens unverständlich, dass die Verpflichtung eines Vertragsstaates, die auf seinem eigenen Hoheitsgebiet befindlichen, im Sinne des Art. 11 Welterbe-Übereinkommen gelisteten Welterbestätten in ihrem Bestand und in ihrer Wertigkeit zu erfassen, zu schützen und zu erhalten, gegenüber solchen, die sich auf dem Hoheitsgebiet anderer Staaten befinden, weniger verbindlich sein sollte (arg. a maiori ad minus). Es gibt dafür keinen wie immer gearteten Grund, außer eben für nicht gelistete Kultur- oder Naturgüter eine bloß unverbindliche Absicht an Stelle einer bindenden Verpflichtung vorzusehen. Eine qualitative Einschränkung der Verpflichtung stünde, abgesehen von ihrer begrifflichen Fragwürdigkeit („ein bisschen Verpflichtung“) nicht nur der rechtlichen Gleichbehandlung aller gelisteten Kultur- und Naturgüter entgegen, sondern öffnete zudem der staatlichen Willkür gegenüber den auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet gelegenen Welterbestätten Tür und Tor (wie am konkreten Beispiel der Wiener Innenstadt nachvollziehbar ist). Vor allem aber wäre es gegen die guten Sitten und die allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsätze, eine Verpflichtung zur Intervention gegen ein Verhalten in anderen Staaten zu begründen, das im eigenen Staat als rechtskonform sanktionslos zu dulden wäre.
- Dass ein solcher Schluss von den Vertragsstaaten nicht gewollt war, kann schon aus der Formulierung des Art. 4 Welterbe-Übereinkommen „... in erster Linie seine eigene Auf-

gabe <Verpflichtung im Sinn von „obligation“> ist,...“ geschlossen werden, die keinen Sinn ergäbe, wenn diese vorrangige Verpflichtung eine schwächere wäre als die subsidiär vorgesehene.

- Der VwGH kommt zu folgendem Schluss: „Nach der in Art. 4 des Übereinkommens getroffenen Regelung ist es in erster Linie die eigene Aufgabe jedes Vertragsstaates Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen, in den Artikeln 1 und 2 leg. cit. bezeichneten Kultur- und Naturerbes sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen. Derart lässt sich auch aus Art. 4 leg. cit. keine derartige Verpflichtung ableiten, die den bekämpften Bescheid als rechtswidrig erscheinen lassen könnte. Der Vorwurf in der Beschwerde, wonach die Republik Österreich durch die Erteilung der Baubewilligung nach dem 3. Abschnitt des UVP-Gesetzes 2000 zur Errichtung des „Semmering-Basis-Tunnels neu“ gegen eine sich aus dem UN-Übereinkommen oder deren Richtlinien ergebende völkerrechtliche Verpflichtung verstoßen würde, trifft somit insofern nicht zu, als sich aus dem Übereinkommen kein gesetzliches Verbot ableiten lässt, den Bescheid zu erlassen.“
- Weil die in Art. 4 normierte Verpflichtung in erster Linie die Vertragsstaaten zur Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit der in seinem Hoheitsgebiet befindlichen gelisteten Welterbestätten verhält, lässt sich daraus keineswegs, wie der VwGH verkürzt und unbegründet einfach mit „derart“ umschreibt, folgern, dass sich aus der den Vertragsstaaten zukommenden Priorität zur Einhaltung einer Verpflichtung deren möglicher Wegfall (als Voraussetzung für die Rechtswidrigkeit eines bekämpften Bescheides) ableiten ließe. Die Frage der Ableitung eines „Verbotes“ im Rahmen eines verwaltungsbehördlichen Handelns wird durch das Gebot des Art. 18 B-VG beantwortet, das selbstverständlich ein Verbot des Zuwiderhandelns einschließt. Wenn der VwGH in der zitierten Entscheidung meint, aus dem unterschiedlichen Wortlaut der genannten Bestimmungen und aus den Gesetzesmaterialien ergebe sich, dass sich die Verpflichtung des Abs. 4 des UNESCO-Übereinkommens von der in Art. 6 leg. cit. getroffenen Verpflichtung maßgeblich unterscheidet, indem Art. 4 leg. cit. lediglich im Sinn einer grundsätzlichen politischen Ausrichtung zu verstehen sei, dann kann ihm weder bei historischer, noch bei objektiv-teleologischer Auslegung des Welterbe-Übereinkommens und der darauf bezüglichen zur Auslegung heranziehbaren Quellen gefolgt werden. Es steht im Gegenteil sogar mit der höchstgerichtlichen Judikatur (VwGH 28.02.1969, 535/58, VfGH 20.02.1964 VfSlg 7478) im Widerspruch, derzufolge innerstaatliche Rechtsvorschriften möglichst völkerrechtskonform auszulegen sind. Das hat zwar für die zitierte Entscheidung des VwGH (Semmering-Tunnel-neu) keine entscheidende Bedeutung, wohl aber - aus präjudiziellen Gründen - für nur scheinbar ähnliche Fälle. Diese Ableitung zeigt nämlich exemplarisch, wie aus einer verfehlten (und nicht einmal verbindlichen) Begründung einer (aus anderen Gründen) im Ergebnis vertretbaren höchstgerichtlichen Entscheidung – durch Re-

duktion auf dessen Rechtssatz – eine „herrschende Judikatur“ entstehen kann, die für alle ähnlich gelagerten Fälle zu einem gesetzesartig wirkenden Präjudiz für die Fehlinterpretation völkerrechtlicher Verträge dienen kann.

Im Hinblick darauf, dass das Erkenntnis des VfGH zu den „Komet-Gründen“ mehrere Wochen vor der zitierten Entscheidung des VwGH ergangen ist, mag es letzteren dazu bestimmt haben, sich der Rechtsmeinung des VfGH hinsichtlich der Nichtanwendbarkeit des Welterbe-Übereinkommens zwar anzuschließen, aber – schon im Hinblick auf den zwar ähnlichen, aber doch nicht 1:1 vergleichbaren Sachverhalt – nach einer ausführlicheren, auf den konkreten Fall abgestellten Begründung zu suchen, aus der sich ein verallgemeinernder Rechtssatz, wie hier ausgeführt, ebenso wenig ableiten lässt.

Zusätzlich ist zu bedenken, dass die Überlegungen für den (der Beschwerde stattgebenden) Spruch des VwGH nicht entscheidend waren und daher kein Anlass bestanden hatte, die Entscheidung einer internationalen Instanz zur Überprüfung vorzulegen, weshalb es im Zusammenhang mit dem „Semmering-Verfahren“ nicht zu ausführlichen rechtlichen Überlegungen hinsichtlich der Berücksichtigung der Welterbe-Konvention gekommen ist.

Das Spezielle am Heumarkt ist, dass die auf die Verpflichtung des Artikel 4 der Welterbe-Konvention gestützte rechtliche Ableitung der Rechtswidrigkeit des Projektes nur in einem Punkt widerlegt werden kann: wenn einwandfrei nachgewiesen werden kann, dass es – in allen Details – nicht mit der Verpflichtung des Art. 4 im Widerspruch steht. Daher auch das Bemühen der Stadt Wien, die UNESCO genau in diesem Punkt umzustimmen und auf ein diesbezügliches Einlenken der ICOMOS einzuwirken. Diese Strategie hat sich im Fall von Wien Mitte als erfolgreich erwiesen, allerdings bei rechtlich weitaus ungünstigeren Voraussetzungen für die UNESCO. Entscheidend für die Beurteilung der Rechtsfrage – auch durch die Höchstgerichte – wird daher die Qualifikation des Projekts sein: mit dem Welterbeprädicat verträglich oder unverträglich. Diese Frage scheint durch das Ergebnis der Kommission beantwortet, falls sich die UNESCO nicht über ihr eigenes Gutachten hinwegsetzen sollte. Ist dies nicht der Fall, führt an der Rechtswidrigkeit des derzeit beantragten Projekts kein Weg vorbei. Welche Behörde auch immer gesetzlichen Handlungsbedarf hat: sie darf sich darüber nicht hinwegsetzen.

Zusammenfassung

Die Republik Österreich ist dem als „Welterbe-Konvention“ bekannten völkerrechtlichen Vertrag beigetreten.

Dieser Vertrag wurde von den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes verfassungskonform in den Gesetzesrang erhoben und ist daher für alle österreichischen Verwaltungsorgane bindend.

Der Vertrag enthält die Verpflichtung zur Erhaltung und zum Schutz der auf österreichischem Gebiet befindlichen und in die UNESCO-Welterbe-Liste aufgenommenen Welterbestätten, zu denen auch die historische Innenstadt von Wien zählt.

Zur Beurteilung, ob der Plan eines Bauwerks gegen diese Schutzpflicht verstößt, sind unter Einhaltung des dafür (Welterbe-)vertraglich festgelegten Prozederes vor allem jene Kriterien heranzuziehen, die für die Aufnahme in die Liste des Welterbes bestimmend waren. Dazu zählt ohne Zweifel die innerhalb der Kernzone des Welterbe-Gebietes Wiener In-

nenstadt gelegene Sichtachse vom Schloss Belvedere auf das rund um den Stephansdom gelegene engere Stadtzentrum.

Die Verpflichtung zur Erhaltung und zum Schutz schließt die Pflicht zur Vermeidung aller Maßnahmen ein, die dieser Erhaltungs- und Schutzverpflichtung zuwiderlaufen.

Der Flächenwidmungs- und Bebauungsplan der Stadt Wien Nr. 7984 schafft die rechtliche Grundlage für eine Bauführung, die eine Beeinträchtigung des Welterbes „Historisches Stadtzentrum von Wien“ darstellt und verstößt damit sowohl gegen das Welterbe-Übereinkommen im innerstaatlichen Gesetzesrang, als auch gegen die geltende Bundesverfassung.

Es ist die gesetzlich gebotene Pflicht der Bundesregierung, die von der Wiener Stadtregierung bislang versäumten Maßnahmen zu treffen, welche zur Einhaltung der Verpflichtungen der Republik Österreich aus der Welterbe-Konvention erforderlich sind.

Nachwort

Da ist noch etwas, worauf wir stolz sind. Es nennt sich demokratischer Rechtsstaat. Aber was heißt das?

Artikel 1 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) besagt, dass das Recht vom Volk ausgeht. Das Staatsvolk ist der Souverän, der sich – meist im Wege gewählter Abgeordneter zu gesetzgebenden Körperschaften – sein Recht selbst setzt. Ein Staat gilt als Rechtsstaat, wenn dieses Recht der Verwaltung zugrunde gelegt wird und von unabhängigen Gerichten angewendet werden muss. Die Ausprägung der Rechtsstaatlichkeit hängt wesentlich von dem Maß ab, in dem der Souverän, das Staatsvolk, durch unmittelbare Mitwirkung (Partizipation) in die Staatsgewalten – Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit – einbezogen ist.

Ein demokratischer Rechtsstaat erfordert ein gewisses Maß an Reife des Souveräns. In monarchischen Systemen wurden minderjährigen Thronfolgern regierende Organe an die Seite gestellt, die in ihrem Namen die Staatsgeschäfte besorgten. Jungen Demokratien fehlt es zumeist an der Erfahrung der Bevölkerung, die dieser zukommenden demokratischen Rechte und Pflichten entsprechend wahrzu-

nehmen. So gilt Desinteresse an öffentlichen Fragen ebenso als Zeichen mangelnder Reife wie das kritiklose Überlassen aller politischen Aufgaben, sei es den gewählten Abgeordneten oder den von diesen bestellten Regierungsorganen gegenüber.

Kritik ist vor allem dort geboten, wo gewählte Abgeordnete in umstrittenen Fragen des öffentlichen Diskurses die Erkundung des Bevölkerungswillens scheuen, ihn zu verfälschen trachten und letztlich, wenn er allzu evident wird, durch ein ihm widersprechendes Verhalten missachten. Vor allem aber wird die Bevölkerung stets auf der Hut sein müssen, um zu verhindern, dass das Recht durch unverhohlenen Gesetzesbruch zur Farce wird. Die Fälle, in denen dies – nicht nur durch Verwaltungsorgane – geschieht, häufen sich. Volle Transparenz und unnachsichtige, unabhängige und unvoreingenommene Verfolgung von eklatanten Rechtsverstößen zählen zu den wichtigsten Aufgaben der dazu berufenen staatlichen Organe und der sie unterstützenden Zivilgesellschaft.

Der Autor

Dr. MMag. Helmut Hofmann

geboren 1934,

Jurist, Pianist, Kunsthistoriker, Musikwissenschaftler,
früher im Bank- und Industriemanagement tätig gewesen.

Verfasser mehrerer Publikationen, darunter in der Fachwelt
anerkannter privat- und urheberrechtlicher Beiträge (ins-
besondere kritischer Auseinandersetzungen mit höchstge-
richtlicher Judikatur).

Seit 1999 (Bürgerinitiative Wien Mitte) partizipationspoli-
tisch engagiertes Gründungsmitglied von Aktion 21 – pro
Bürgerbeteiligung, der Wiener Plattform für Bürgerinitiati-
ven und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Aktion 21-Jubiläumsveranstaltung zum 10-jährigen Bestehen
der Bürgerinitiativenplattform, am Podium sitzend v.l.n.r.:
Herta Wessely, Helmut Hofmann, Irmgard Griss und
Reinhard Seiß, Moderation: Andrea Willson,
Foto © R. Manoutschehr



Impressum – Medieninhaber und Herausgeber: Verein Initiative Denkmalschutz (ZVR-Zl. 049 832 110)

Fuchsthallergasse 11/5, 1090 Wien, Österreich, e-Mail: office@idms.at | <http://www.initiative-denkmalschutz.at> |
Mobil: +43 (0)699 1024 4216 | Tel.: +43 (0)1 310 22 94 | 1. Auflage, Mai 2019

Chefredakteur: Mag. Wolfgang Burghart, Chef vom Dienst: Dr. Gerhard Hertzenberger, Redaktion: Markus Landerer,
Layout: Ing. Viktor Zdrachal / www.bildig.at, Nachdruck nur mit Genehmigung der Autoren.

Mitgliedsbeitrag: € 33 / € 29 (bei Zusendung von Druckwerken als PDF per e-Mail ermäßigt: € 28 / € 24), Förderer € 250

Bankverbindung: BIC: GIBAATWWXXX, Initiative Denkmalschutz – Zentrale: IBAN: AT86 2011 1289 3876 2500
Zweigstelle Wels: IBAN: AT59 2011 1289 3876 2501

Redaktionsschluss: April 2019 | 1. Auflage, Mai 2019 | Grundlegende Richtung: Information der Vereinsmitglieder
über Aktivitäten des Vereins und Problematiken im Bereich des Denkmalschutzes in Österreich.

Wir danken der Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung für die Zusammenarbeit! (ZVR-Zl. 972 506 203)

Nähere Informationen erhalten Sie im Internet unter www.aktion21.at – Kontodaten für Spenden und Mitgliedsbeiträge:
Erste Bank, IBAN: AT13 2011 1287 1745 2300, BIC/SWIFT-Code: GIBAATWWXXX

Bitte geben Sie im Verwendungszweck Ihren Namen an und ob es sich um einen Mitgliedsbeitrag (Jahresbeitrag für
einfache Mitglieder: € 20, für Bürgerinitiativen: € 50) oder um eine Spende handelt.

Wir danken der Initiative Stadtbildschutz für die Zusammenarbeit! (ZVR-Zl. 202 843 256)

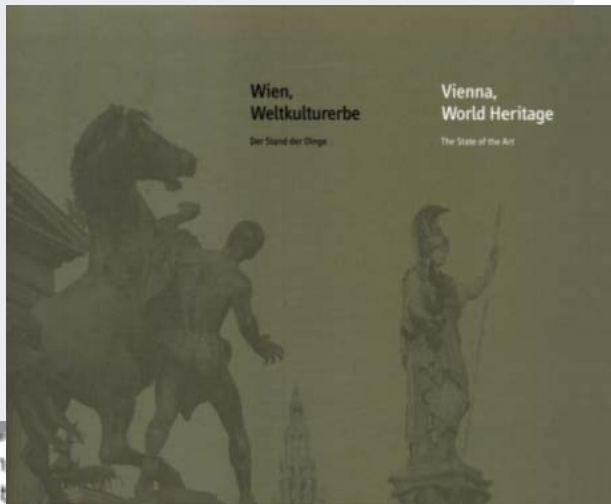
Nähere Informationen erhalten Sie im Internet unter www.stadtbildschutz.at – Kontodaten für Spenden und Mitglieds-
beiträge: Volksbank Wien-Baden, IBAN: AT50 4300 0450 0044 2009, BIC/SWIFT-Code: VBWIATW1

Bitte geben Sie im Verwendungszweck Ihren Namen an und ob es sich um einen Mitgliedsbeitrag (Jahresbeitrag für
ordentliche Mitglieder: € 20) oder um eine Spende handelt.

Bildnachweis: Martin Kupf: Titelseite (oberes Bild), S. 3, S. 27; Gerhard Gutruf: Titelseite (unteres Bild); R. Manoutschehr:
S. 31; Stadt Wien: S. 32-35; Wikimedia commons gem. <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0> (alle bearbeitet
von Viktor Zdrachal), Fotos mit Quelle www.wikimedia.org – Lizenz cc by sa 4.0: Jörg Blobelt: S. 7; Lizenz cc by sa 3.0:
Chowell: S. 18 (oberes Bild), Estec Co.Ltd Prague Hotel Operator: S. 22; gemeinfrei: S. 18 (unteres Bild). Wikimedia Lizen-
zen im Detail unter <http://commons.wikimedia.org/>. Wir haben versucht, alle Inhaber von Bildrechten ausfindig zu machen.
Sollten dennoch Urheberrechte verletzt worden sein, bitten wir um Kontaktaufnahme.

iD-Begleitinformationen zum Thema Heumarkt

In ihren letzten Publikationen und Plandokumenten machte die Stadt Wien teilweise sehr unterschiedliche Angaben und hat insbesondere bei ihrem Hochhauskonzept mehrfach ihre Leitlinien entscheidend verändert. Von ihrem Ausschlusszonen-Prinzip, das in den Leitlinien 2002 noch fest verankert war, ist die Stadt Wien seit 2014 sukzessive abgerückt.



◀ Bild 1a und 1b: Titelbild und Seite 95 der Publikation „Weltkulturerbe – Stand der Dinge“

In dieser von der Stadt Wien 2006 herausgegebenen Publikation heißt es im Klappentext:

„Die vorliegende Publikation ‚Weltkulturerbe Wien – Der Stand der Dinge‘ soll die Strategien und die von der Stadt Wien gesetzten Maßnahmen aufzeigen, die dem Schutz des ‚außergewöhnlichen universellen Wertes‘ der Wiener Welterbegebiete dienen und „ist daher als Rechenschaftsbericht und als integrierender Bestandteil des Managementplanes für die Wiener Welterbegebiete zu verstehen.“

Auf Seite 95 heißt es dort ganz konkret:

„Die Gebiete, in denen kein Hochhaus errichtet werden darf, sind als sogenannte ‚Ausschlusszonen‘ definiert und umfassen laut der 2002 vom Wiener Gemeinderat beschlossenen Neuen Richtlinie für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten folgende Areale:

- [...]
- alle wesentlichen Sichtachsen und Blickbeziehungen sowie
- alle Welterbeareale in Wien

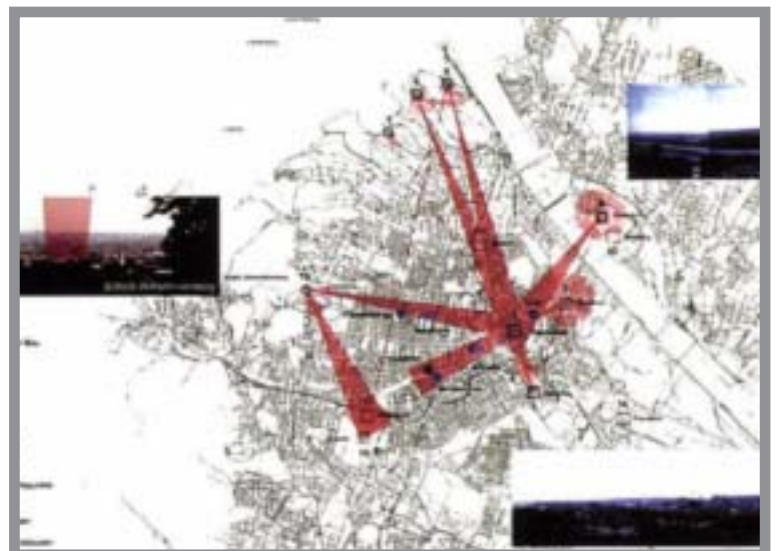
Fazit: 2006 lehnte Wien jegliche Hochhäuser in Welterbearealen strikt ab.

Quelle: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b007828.pdf>
Stadtentwicklung Wien (MA 19 – Architektur und Stadtgestaltung)

► Bild 2: Richtlinien für die Planung von Hochhausprojekten – Ausschlusszonen

In der in Bild 2 gezeigten Richtlinie für die Planung und Beurteilung von Hochhausprojekten (Publikation „Hochhäuser in Wien – Städtebauliche Leitlinien“, Hrsg. Stadtentwicklung Wien 2002) liest man auf Seite 11 unter Punkt „A. Ausschlusszonen aufgrund des Stadt- und Landschaftsbilds:

- [...]
- Wesentliche Sichtachsen und Blickbeziehungen, die für die Wahrnehmung charakteristischer Stadtansichten Wiens von Bedeutung sind: [...] b.) Aussichtspunkte/Vedouten: von historisch geprägten Punkten werden Teile der Stadt wahrgenommen (z.B. Belvedere, Gloriette) [...]



► Bild 3: Eine Hochhauswidmung in der Welterbe-Kernzone (Plandokument 7984, beschlossen im Gemeinderat am 1. Juni 2017)

Höhenangaben in Bebauungsplänen können sich - wie in diesem Fall - anstatt auf das umgebende Straßenniveau, auf das so genannte „Wiener Null“ beziehen, das ist die Bezugshöhe für Vermessungen in Wien (Ausgangspunkt ist der mittlere Donaukanalpegel bei der Schwedenbrücke). Sie wird mit einem „+“ vor der Meter-Höhenangabe kenntlich gemacht. Das Straßenniveau der Johannesgasse vor dem Hotel InterCont liegt gemittelt ca. +10,6 m über Wiener Null (+12,0 m Kreuzung Lothringerstraße, +9,2 m Kreuzung Am Heumarkt). Das 2002-2017 gültige Plandokument Nr. 7158 erlaubte mit + 51 m über Wiener Null somit eine maximale Gebäudehöhe von etwa 40 m über Straßenniveau. **In der Gemeinderatssitzung am 1. Juni 2017 wurde mit dem Beschluss des Plandokuments 7984 die erlaubte Bauhöhe massiv, um exakt 28 Meter angehoben** (von +51 m auf +79 m über Wiener Null; ca. 66,3 m Höhe in Bezug auf Straßenniveau Lothringerstraße) und somit eine Rechtsgrundlage für das Hochhausprojekt am Areal „Heumarkt – Hotel InterContinental – Eislaufverein“ geschaffen.



◄ Bild 4: Verwirrende Dachaufbauten (MA41, Geodatenviewer)

Wie erwähnt können Gebäudehöhen in Bebauungsplänen – selten aber doch – auf das Wiener Null bezogen werden. Auch Dachaufbauten können bei Höhenangaben Verwirrung stiften, denn die maximale Bauhöhe gemäß Bauordnung für Wien definiert nicht – wie Laien oft annehmen würden – den höchsten Gebäudepunkt (Dachfirst, Aufbauten), sondern die (gedachte) Traufkante am oberen Fassadenrand. Im Fall des bestehenden Hotel InterCont erlaubte der bis 2017 gültige Bebauungsplan (Plandokument 7158) eine Gebäudehöhe von +51 m über Wiener Null, dabei sind jedoch die Aufbauten des Hotels, die dieses Limit um bis zu mehr als 5 Meter überschreiten, noch nicht hinzuge-rechnet (vgl. Bild). Bei der Interpretation von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen, Visualisierungen und Gutachten können Höhenangaben sowie Dachaufbauten somit – unabsichtlich oder gezielt – oft einen falschen Eindruck hervorrufen.



Leitlinie Variante 1



Leitlinie Variante 2



Leitlinie Variante 3

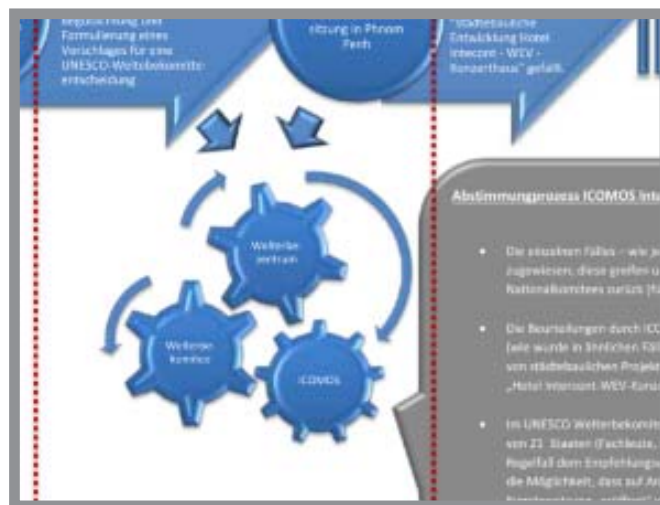


▲ Bild 7-9: Städtebauliche Leitlinien: 3 Bebauungsvarianten, jedoch nur eine ist – laut STEK – mit dem Welterbe verträglich

Am 16. April 2013 standen die Städtebaulichen Leitlinien „Hotel InterContinental – Wiener Eislaufverein“ in der 40. Sitzung der Stadtentwicklungskommission (STEK) und in der 56. Sitzung des Arbeitsausschusses der Stadtentwicklungskommission (STEKA) auf der Tagesordnung und wurden gegen die Stimmen der FPÖ mehrheitlich zustimmend zur Kenntnis genommen. Während der Sitzung führte DI Eckhart Herrmann (MA 21) aus: „[...] wurde erstmals in Wien als Grundlage für grundsätzliche städtebauliche Leitlinien ein kooperatives und lernendes Verfahren unter Beteiligung von ca. 50 ExpertInnen und Stakeholdern durchgeführt. Folgende Grundsätze wurden definiert: – Vereinbarkeit mit dem UNESCO Welterbe – Die Eislauffläche bleibt in Dimension und Konfiguration erhalten [...]. Aus dem Verfahren sind drei Bebauungsvarianten hervorgegangen. Variante 1 sieht die Erhaltung des Hotels und zusätzlich ein 73 Meter hohes Hochhaus auf Höhe Fichtegasse vor. Variante 2 beinhaltet den Neubau des Hotels mit Hochhaus. Variante 3 bringt auch einen Neubau, die Baumassen und Bauhöhe orientieren sich aber an der bestehenden historischen Ringstraßenbebauung. Die Varianten 1 und 2 stehen im Widerspruch zum UNESCO Welterbe. Variante 3 steht im Einklang mit dem UNESCO-Weltkulturerbe.“ (Zitate aus dem Ergebnisprotokoll vom 29. April 2013, Seite 3f.). Auf Grundlage dieser Städtebaulichen Leitlinien mit seinen 3 Bebauungsvarianten wurde in Folge der Architektur-Wettbewerb ausgeschrieben.

► Bild 10: Städtebauliche Leitlinien – Anhang I Meilensteinplan „Abstimmung Stadt Wien – UNESCO“

Im Anhang der Städtebaulichen Leitlinien wurde vom Welterbebeauftragten der Stadt Wien, Rudolf Zunke (MD-BD, Gruppe Planung) ein Abstimmungsszenario der Stadt Wien mit der UNESCO skizziert, der den Abstimmungsprozess zwischen ICOMOS International – Welterbekomitee – Welterbezentrum erklärt und als in sich greifende Zahnkränze dargestellt, wobei der Zahnkranz „Welterbekomitee“ sich abhängig von den anderen beiden in entgegengesetzte Richtungen dreht. Dazu wird von Zunke ausgeführt: „Das Komitee folgt im Regelfall dem Empfehlungsvorschlag von ICOMOS. Durch gezieltes Lobbying besteht die Möglichkeit, dass auf Antrag eines Komiteemitglieds die Diskussion in der Komiteesitzung ‚eröffnet‘ wird und Änderungen der Empfehlungen („Decisions“) beschlossen werden.“



◀ Bild 11: Irreführende Masterpläne

Erst bei genauerem Hinsehen und Entdecken eines syntaktisch unerwarteten Punktes an Stelle eines Kommas nach „Landschaftsschutzgebiete“ im Hochhauskonzept 2014 erkennt man, dass in den im Anschluss aufgezählten weiteren Zonen, darunter auch Welterbezonen, Hochhäuser jetzt nicht mehr kategorisch ausgeschlossen sind. Daraus ergibt sich – im Gegensatz zum Konzept 2002 (vgl. Kasten S.11 u. S. 32 Bild 1b) – die Absicht, Hochhäuser auch in der Kernzone zuzulassen.

Ausgeschlossen von Hochhausentwicklungen sind die Natur- und Landschaftsschutzgebiete. Sicherheitszonen des Flughafen Wiens, Schutz zonen nach § 7 der Wiener Bauordnung sowie insbesondere die Kernzone sowie die Pufferzonen des UNESCO- Weltkulturerbes Wien erfordern erhöhte Aufmerksamkeit in der Beurteilung von Hochhausprojekten. Die Untersuchungen und Dar stellungen zur Gestaltqualität Wiens sollen laufend aktualisiert werden, um eine dynamische Entwick lung auch zukünftig am Bestand messen zu können.

ftsschutzgebiete.

UNESCO-Beschlüsse und ICOMOS Berichte zu Wien: Heumarkt-Hochhausprojekt / Hotel InterContinental 2012-2017 zusammengestellt vom Verein Initiative Denkmalschutz (www.idms.at)

Mission Report 2012 (ICOMOS)

(Siehe: <http://whc.unesco.org/en/documents/122760>), 4.1.2 Other foreseen/planned major urban development projects, **Urban Restructuring Process in the area of the Hotel InterContinental – Vienna Ice-Skating Club – Wiener Konzerthaus**

"The mission welcomed the opportunity to learn about the planned redevelopment of the InterContinental Hotel / Ice Skating Club area within the Historic Centre of Vienna. The project offers the possibility to improve the quality of the plot used by Ice-Skating Club and re-contextualize the area with regard to the Beethoven Platz and the fine "Gründerzeit" buildings across the street. It would also entail a new opening to the Wiener Konzerthaus. With this project being planned, the challenge lies in the visual relationship between the building of the **Hotel InterContinental (volume, height)** and Belvedere Palaces and garden. Currently, this hotel (constructed far before the inscription of the Historic Centre of Vienna on the World Heritage List) **strongly disturbs the famous view from Belvedere**. Therefore, **no increase to the buildings height should be aimed at** in connection with the redo. On the contrary, it is warmly recommended to use this opportunity to reduce the height of the building and therefore reduce its negative visual impact."

UNESCO-Welterbekomitee, Beschluss 2013

(<http://whc.unesco.org/en/decisions/5083>), 4. "Takes note of the information provided by the State Party on 31 May 2013 concerning the new project proposed in and around the **InterContinental Hotel**, **urges the State Party to provide**

the World Heritage Centre and the Advisory Bodies with details of the two proposed options for the development of the area and also urges the State Party **to halt any redevelopment higher than existing structures** until an evaluation has been made by the Advisory Bodies"

UNESCO-Welterbekomitee, Beschluss 2015

(<http://whc.unesco.org/en/decisions/6348>): "The World Heritage Committee [...] requests the State Party to **invite an ICOMOS Reactive Monitoring mission** to the property, to **consider current high-rise proposals**, changes to planning tools, as well as the effectiveness of the overall governance of the property against the background of the concerns expressed by the 2012 mission and its call for stronger emphasis on the protection of the attributes of OUV."

Diese **ICOMOS Bewertung** erfolgte im **Mission Report 2015**, „Barbato Bericht“, der unter diesen Links zu finden ist: <http://whc.unesco.org/en/list/1033/documents>, bzw. <http://whc.unesco.org/document/140325> (PDF download).

UNESCO-Welterbekomitee, Beschluss 2016

(<http://whc.unesco.org/en/decisions/6714>) Punkt 9: "The World Heritage Committee [...] expresses its concern that **the proposed project remains inconsistent with the recommendations of the 2012 mission** and would adversely affect the OUV of the property, if implemented in its current form, and also **urges the State Party to facilitate a major revision of this project design to [...] reduce the height of the proposed building** to comply with the recommendations of the 2012 mission report."

UNESCO-Welterbekomitee, Beschluss 2017

(<http://whc.unesco.org/en/decisions/6925>): **Eintrag in die Liste der gefährdeten Welterbestätten** ("Decides to inscribe the following properties on the List of World Heritage in Danger: Austria, Historic Centre of Vienna") (Decision 41 COM 7B.42)

Planungsgeschichte Hochhausprojekt Heumarkt – Hotel InterContinental – Eislaufverein

2008	Buntes Wohnen – Gemeinnützige Wohnbaugesellschaft m.b.H. (FN:113245m) kauft über ihre kurz zuvor gegründete Buntes Wohnen Immobilienverwaltungs GmbH um 4,2 Mio EUR das 9.727 m² große Grundstück EZ 3037 Lothringerstraße 22. Planungsstadtrat Schicker und die Grünen sind gegen eine Hochhausverbauung, eine dreijährige Bausperre wird verhängt.
2011	Nach dem Verkauf wirbt der neue Eigentümer bei der MA21 und MA19 und StR Vassilakou für ein Hochhaus auf dem Areal des Hotel InterContinental – Wr. Eislaufverein
2012 März bis April:	Zwei Expertenhearings
2012 Juli-November:	Kooperatives städtebauliches ExpertInnenverfahren
2013 Februar:	Erstmalige öffentliche Präsentation des 73 Meter-Hochhausprojekts
2013 April:	Stadtentwicklungskommission – Zustimmung zu den Städtebaulichen Leitbilder
2013 Aug. bis 2014 Feb.:	Architekturwettbewerb
2014 Februar:	Präsentation des Siegerprojektes von Architekt Isay Weinfeld
2016 Mai- Dezember:	Nachdenkpause und Reduzierung der Turmhöhe auf 66 Meter
2017 Juni:	Beschluss des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes im Gemeinderat
2019 März:	Verkündung einer 2jährigen Nachdenkpause

Die Texte dieser und der vorhergehenden Doppelseite wurden von Markus Landerer, 1. Vorstand der Initiative Denkmalschutz, und der iD-Redaktion zusammengestellt und erläutert. Lesen Sie mehr zu diesem Thema auf www.initiative-denkmalschutz.at

Wien und sein Welterbe, Anmerkungen

1

Abgesehen von den bereits bestehenden Hochhäusern (Herrengasse, Ringturm, Rathaus, Votivkirche und mehrere weitere hochtürmige Kirchen)

2

Im Wege einer sogenannten „Individualbeschwerde“

3

§ 85 Abs. 3 Bauordnung für Wien: „Bauliche Änderungen an einzelnen Bauwerken von geschichtlicher, kultureller oder künstlerischer Bedeutung sowie die Errichtung baulicher Anlagen und bauliche Änderungen in der Umgebung solcher Bauwerke sind unzulässig, wenn deren Eigenart oder künstlerische Wirkung oder das örtliche Stadtbild beeinträchtigt würde. Hierbei bleiben die besonderen, den Denkmalschutz betreffenden gesetzlichen Bestimmungen unberührt.“

4

Dieses immer wieder zitierte (Eigen)lob bezieht sich auf die alljährlichen Erhebungen der sogenannten Mercer-Studie, einer in 231 Großstädten der Welt durchgeführte Befragung zur Beurteilung der Lebensqualität nach 39 Kriterien, wobei deren Sicht von Konzernmanagern, die nach Wien entsandt wurden, eine zentrale Rolle spielt.

5

nach Hannelore Schmidt (Initiative Stadtbildschutz)

6

Ernst Mach, *Die Analyse der Empfindungen und das Verhältnis des Physischen zum Psychischen*, Jena 1886

7

Die Republik Österreich ist diesem Abkommen durch Hinterlegung der vom Bundespräsidenten unterzeichneten und vom Bundeskanzler gegengezeichneten Ratifikationsurkunde am 18. Dezember 1992 beim Generaldirektor der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur mit dem Vorbehalt („Erklärung“) beigetreten, dass die im Artikel 6 Abs. 3 übernommene Verpflichtung, alle vorsätzlichen Maßnahmen zu unterlassen, die das im Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten befindliche Kultur- und Naturerbe mittelbar oder unmittelbar schädigen könnten, sich nur auf solche Güter des Kultur- und Naturerbes bezieht, die gemäß

Artikel 11 Absatz 2 des Übereinkommens in die „Liste des Erbes der Welt“ („gelistetes Welterbe“) aufgenommen wurden.

8

Letzteres ist deshalb von Bedeutung, weil sich damit die Frage nach der direkten Umsetzung (selfexecuting) erübrigt.

9

Das Übereinkommen enthält sowohl programmatische Absichtserklärungen und unverbindliche Empfehlungen (z. B. Art. 27 Abs. 1), als auch verbindliche Verpflichtungen (z. B. Art. 4, Art. 6 Abs. 2 und 3, Art. 29) der einzelnen Vertragsstaaten.

10

Art. 9 Abs. 1 B-VG: „Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als Bestandteile des Bundesrechtes.“ Art. 145 B-VG: „Der VfGH erkennt über Verletzungen des Völkerrechtes nach den Bestimmungen eines besonderen Bundesgesetzes.“ (Ein solches Bundesgesetz wurde zwar bisher nicht erlassen, was aber nicht bedeutet, dass der VfGH deshalb für ein solches Erkenntnis absolut unzuständig wäre. Mangels dieser Sonderbestimmungen wird der VfGH unter Zugrundelegung geltenden Rechts zu beurteilen haben, ob und inwieweit auf Verletzungen des Völkerrechtes sonstige für Erkenntnisse des VfGH gesetzlich festgelegte Regeln anzuwenden sind.

11

Wenn eine Landespolitikerin anlässlich ihres vertragsverletzenden Verhaltens die Struktur einer UNO-Organisation bemängelt und einer ihrer beratenden Organisationen Inkompetenz in der Beurteilung von Materien vorwirft, zu deren Beurteilung sie eingesetzt wurden, fügt sie – wissentlich oder unwissentlich – der Republik Österreich einen möglicherweise beträchtlichen Schaden zu, der sich bei einer anderen Gelegenheit sehr unangenehm manifestieren kann.

12

Gemäß Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens ist es (in der nicht authentischen deutschen Übersetzung) „Aufgabe jedes Vertragsstaates, Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen... Kultur- und Naturerbes sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen. Er wird hierfür alles in seinen Kräften Stehende tun, unter vollem Einsatz seiner eigenen Hilfsmittel.“

Gemäß Art. 7 des Welterbe-Übereinkommens bedeutet internationaler Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt die Einrichtung eines Systems internationaler Zusammenarbeit und Hilfe, das die Vertragsstaaten in ihren Bemühungen um die Erfassung und Erhaltung dieses Erbes unterstützen soll. Eine rechtswirksame Unterscheidung zwischen dem eigenen Kulturerbe und dem anderer Staaten lässt sich daraus nicht ableiten.

13

Da in Art. 30 die Verbindlichkeit des Wortlautes des Welterbe-Übereinkommens nur in 5 Sprachen festgelegt ist, unter denen sich die deutsche nicht befindet, wird dies auch für alle aufgrund dieses Übereinkommens abgefassten Schriftakte analog zu gelten haben. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil in der englischen Fassung der Nominierungskriterien für die Aufnahme des Historischen Stadtzentrums von Wien vom Begriff „interchange“ ausgegangen wird, der nicht, wie in der offiziellen Darstellung der Stadt Wien angegeben, „Wandel“ oder (Ver)änderung (change), sondern „Austausch, Abwechslung“ bedeutet. Demnach ist es nicht der fortlaufende Wandel (=Veränderung) von Werten, sondern der (gegenseitige) Austausch (im Sinne von wechselseitiger Beeinflussung) von Werten, der durch die Architektur in einmaliger Weise bezeugt wird.

14

Aufgrund mehrerer Hochhaus-Bauvorhaben sowohl im Bereich Wien Mitte, als auch des neuen Hauptbahnhofes (beides in der Pufferzone gelegen und in Art. 11 Abs. 4 des Welterbe-Übereinkommens ausdrücklich als Bedrohungspotenzial bezeichnet) hat der Wiener Gemeinderat am 26.04.2002 in einem innerstaatlich nicht rechtsverbindlichen „Hochhauskonzept“ festgelegt, dass die Errichtung von Gebäuden mit mehr als 35 Metern Höhe (Hochhäuser gem. § 7 Abs. f der Bauordnung für Wien in der 2002 gültigen Fassung) in der Kernzone des historischen Stadtzentrums von Wien ausgeschlossen seien. Da ein solches Konzept eine bloß unverbindliche, jederzeit widerrufliche Absichtserklärung der Stadt Wien darstellt, konnte es durch den Wiener Gemeinderat am 19.12.2014 aufgrund eines Investoren- Wunsches nach Errichtung von Hochhäusern innerhalb der Kernzone (Lothringerstraße/Heumarkt) durch ein von Grund auf geändertes Hochhauskonzept widerrufen werden. (Nach offizieller Lesart sollen beide Hochhauskonzepte völlig unbeeinflusst von den jeweils geplanten und umstrittenen Hochhausprojekten Wien Mitte bzw. Heumarkt beschlossen worden sein). Am 05.05.2017 hat der Gemeinderat „klargestellt“, dass „alle Interpretationen der thematischen Leitbilder Masterplan Glacis und Hochhauskonzept dahingehend, dass die Ringstraßenzone sowie die Innere Stadt mögliche neue Hochhausstandorte wären, **nicht zulässig sind**“. Damit wurde nicht etwa verbindlich festgelegt, dass in der Welterbe- Kernzone Hochhäuser unzulässig seien, sondern dass in einer schwammig definierten Zone, die das umstrittene Plangebiet 7984 nicht umfasst, eine aus den genannten Masterplänen ableitbare Interpretation über die Zulässigkeit von Hochhäusern unzulässig, mit anderen Worten verboten sei. Mit diesem dem Menschenrecht auf freie Meinungs-

äußerung widerstehenden Interpretationsverbot sollte gegenüber der UNESCO der Eindruck erweckt werden, Hochhäuser seien im Gebiet des Welterbes unzulässig. Tatsächlich ist dies beim besten Willen aus den beiden Masterplänen nicht ablesbar. Im Gegenteil: Da die Karlskirche zweifelsfrei ein Hochhaus im Sinne der Wiener Bauordnung ist, muss auch deren Standort, der Karlsplatz, als Hochhausstandort gelten und somit unmittelbar neben der Karlskirche der Bau eines beliebig hohen Hochhauses masterplankonform sein. Der zu erwartende Einwand, demzufolge sich der Begriff „Standort“ nur auf jenes Grundstück bezöge, auf dem bereits ein Hochhaus errichtet wurde, ist schon deshalb nicht annehmbar, weil diesfalls der gesetzlich eindeutig definierte Begriff „Grundstück“ anstelle des undefinierten Begriffes „Standort“ zu wählen gewesen wäre.

15

Aufgrund des Legalitätsprinzips (Art. 18 Abs. 1 B-VG) kann ein völkerrechtlicher Vertrag nur durch Aufnahme in die österreichische Rechtsordnung innerstaatlich wirksam werden. Diese Aufnahme ist durch das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt samt österreichischer Erklärung (NR: GP XVIII RV 644 AB 727 S. 88. BR: AB 4362 S. 561), BGBl. Nr. 60/1993 erfolgt und am 18. März 1993 in Kraft getreten. Es handelt sich um ein einfaches Gesetz im materiellen Sinn, dem gem. Art. 50 Abs. 1 B-VG aufgrund der Regelung von Angelegenheiten des selbstständigen Wirkungsbereiches der Länder auch der Bundesrat zustimmen hatte. Das Welterbe-Übereinkommen ist somit in der Fassung dieses Gesetzes Teil der österreichischen Rechtsordnung und aufgrund des Legalitäts-Prinzips (Art. 18 B-VG) allen von ihr betroffenen Verwaltungsakten zugrunde zu legen.

16

(Erl. I.1)

17

„das Übereinkommen ist der unmittelbaren Anwendung im innerstaatlichen Bereich zugänglich, sodass eine Erlassung von Gesetzen gemäß Artikel 50 Absatz 2 B-VG nicht erforderlich ist.“ Allerdings kann sich dies nur auf verbindliche Gebote und Verbote, nicht aber auf unverbindliche oder unbestimmte Absichtserklärungen oder Empfehlungen beziehen, für deren Einhaltung die dafür maßgeblichen, fest umrissenen Parameter fehlen. Daher ist die Frage, welchen Verpflichtungen des Welterbe-Übereinkommens Verbindlichkeit zukommt, wesentlich für die Sanktion ihrer mangelnden Einhaltung. Sie ist in den Erläuternden Bemerkungen weitgehend erörtert; der Rekurs auf diese ist dabei unbedenklich. Die Judikatur zur historischen Interpretation (§ 6 ABGB) geht davon aus, dass die Erläuternden Bemerkungen, wenn sie das Verstehen des Gesetzes fördern können, zur Gesetzesauslegung heranzuziehen sind, sofern sie mit diesem nicht eindeutig im Widerspruch stehen oder dem natürlichen Sinn des Gesetzes widersprechen. Es muss sich dabei um einen im Gesetz zumindest angedeuteten Rechtssatz handeln, dessen Ausdrucksweise zweifelhaft ist und mit Sicherheit ein anderer Wille des Gesetz-

gebers als der im Gesetz zum Ausdruck gebrachte anzunehmen ist. (VwGH 5.10.1955, VfGH 19.12.1962, VwGH 22.12.1976, 14.10.1971, 22.5.1974, VwGH 30.1.1982, VwGH 26.5.1982, 1.7.1992, VwGH 10.10.1973, VwGH 21.12.1990, 17.2.1988).

18

Welche Möglichkeit und welche Rechtspflicht die österreichische Bundesregierung und die Regierung des Bundeslandes Wien haben, die Wirksamkeit solcher Maßnahmen aufzuheben, wird an späterer Stelle noch ausführlich erläutert.

19

Es ist dabei aber auch die Frage aufzuwerfen, inwieweit jene Bestimmungen des Welterbe-Übereinkommens, die keine verbindlichen Verpflichtungen, wohl aber ein bestimmtes, mit dem Welterbe-Übereinkommen nicht im ausdrücklichen Widerspruch stehendes Verhalten fordern, wie etwa bei einer Bemühungszusage konkrete, beweisbare (aktenkundige) Bemühungen, ein entsprechendes Handeln oder – vor allem – Unterlassen seitens der Republik Österreich und ihrer Organe (insbesondere aufgrund des Legalitätsprinzips des Art. 18 Abs. 1 BV-G) erfordern. Es widerspräche jedenfalls dem in Anwendung völkerrechtlicher Verträge wie dem Welterbe-Übereinkommen zu beachtenden völkerrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben (*pacta sunt servanda*), wenn die Republik Österreich bzw. deren Organe in Ausübung der Verwaltung Rechtshandlungen setzten, die zu bloß programmatischen Festlegungen oder unverbindlichen Empfehlungen klar und unmissverständlich im Widerspruch stünden und auf diese Art eine bewusste (innerstaatliche) Gesetzesverletzung mit allen daran zu knüpfenden Konsequenzen darstellten. Es sind – man denke nur an das Plandolument 7984 der Stadt Wien – konkrete Fälle denkbar, in denen solche Widersprüche nicht bestreitbar sind.

20

Zur Frage, was mit diesen scheinbar in sich (vor allem zwischen dem 1. und 4. Satz der Erl.Bem. zu Art. 4) widersprüchlichen Ausführungen tatsächlich gemeint ist, siehe die Ausführungen in dem in diesem Heft enthaltenen Beitrag „Höchstgerichtsentscheidungen – Das „Komet-Gründe“-Erkenntnis.“

21

Die Erläuternden Bemerkungen sprechen hier nur lapidar von einer vorgesehenen Berichtspflicht.

22

Aus der in den Artikeln 1 und 2 des Welterbe-Übereinkommens enthaltenen Definition des Weltkulturerbes ist abzuleiten, dass eine kulturelle Entität nicht erst durch Aufnahme in eine Liste und der damit verbundenen Bezeichnung „Welterbe“ zu einem solchen „erhoben“ wird, sondern diese Bezeichnung sowie die entsprechende Listung umgekehrt die Folge einer entsprechenden Qualifikation sind, deren Vorhandensein von den in der Welterbe-Übereinkunft dazu bestimmten Instanzen festgestellt wird. Das Prädikat „Welterbe“ ist

somit nicht konstitutiv, sondern deklaratorisch; lediglich die ihm aufgrund des Welterbe-Übereinkommens zukommende weitere Behandlung wird durch die Aufnahme in die Liste qualifiziert, nicht das Objekt als solches. Daher kann bei Natur- oder Kulturgütern die Eigenschaft des „Welterbes“ nicht durch einseitige Erklärung des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet es liegt, beseitigt werden. Selbst eine einseitige Aufkündigung des gesamten Welterbe-Übereinkommens würde die Frage aufwerfen, inwieweit andere Staaten dennoch auch weiterhin zum Schutz des davon betroffenen Welterbes verpflichtet wären. Der Aufnahme in die Liste des gefährdeten Erbes der Welt kommt demnach nur deklaratorische Bedeutung zu, die alleine dem betreffenden Kulturgut, so lange es in erhaltenswerter Form existiert, seine weltweite kulturelle Bedeutung nicht aberkennen kann, sondern eben nur seine Gefährdung feststellt.

23

Die sich erst aus Artikel 11 Abs. 2 des Welterbe-Übereinkommens ergebende Differenzierung ist weder im Art. 4, noch an anderer Stelle des Welterbe-Übereinkommens ausdrücklich ausgeführt, sondern aus der Gesamtheit der Bestimmungen des Welterbe-Übereinkommens abzuleiten. Dem entspricht die ständige und übereinstimmende Anwendungspraxis des Welterbe-Übereinkommens. Es ist davon auszugehen, dass der bloße Begriff „Kultur- und Naturerbe“ als zu unbestimmt gesehen wird, um verbindliche Rechtsfolgen nach sich zu ziehen. Eine verbindliche Verpflichtung erwächst daher erst bei unverwechselbarer Spezifikation durch (eine erfolgte oder ausdrücklich vorgesehene) Aufnahme in die Liste gemäß Artikel 11 Abs. 2. Alle anderen nicht gelisteten Kultur- und Naturgüter gelten zwar nach der Definition der Art. 1 und 2 des Welterbe-Übereinkommens auch ohne Listung als solche, unterliegen aber der Erfassung und Zuordnung zum Welterbe durch den Staat, auf dessen Territorium sie sich befinden. Da sie aufgrund der dem Souveränitätsgedanken (Artikel 6 Abs. 1) geschuldeten Eigenkompetenz jedes Vertragsstaates zunächst nur von diesem dem Welterbe zugeordnet werden können, kann sich folgerichtig auch die verbindliche Schutzverpflichtung nicht auf sie beziehen, so lange sie nicht „gelistet“ sind.

24

s. dazu auch Ignaz Seidl-Hohenveldern: *Völkerrecht*, 6. Auflage, S. 92, 369

25

Österreich hat sogar seinen ausdrücklichen Vorbehalt, allerdings nur für die außerhalb seines Gebietes liegenden Welterbestätten, abgegeben, demzufolge sich seine Verpflichtungen nur auf gelistete Welterbestätten beziehen.

26

Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage zu Art. 4: „... obliegt es jedem Vertragsstaat selbst, den Umfang seiner Verpflichtung nach Art. 4 zu bestimmen“; aus dem Sinnzusammenhang ist eindeutig zu folgern, dass es sich beim „Umfang“

um die Zuordnung von Objekten zu den Kategorien des Kulturerbes handelt, wofür deren Aufnahme in die Liste gem. Art. 11 Voraussetzung ist.

27

Art. 3 Welterbe-Konvention

28

Art. 30 Welterbe-Konvention: „Dieses Übereinkommen ist in arabischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Sprache abgefasst, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.“

29

Die englische Fassung spricht von „duty“, die französische von „obligation“; s. dazu die Ausführungen zur sprachlichen Interpretation in dem in diesem Heft enthaltenen Beitrag „Höchstgerichtsentscheidungen“ – Die „Semmeringbahn“-Entscheidung“

30

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass der Begriff des „Anerkennens“ an die (an Stelle der früheren völkerrechtlichen Zwangstheorie tretende) Anerkennungstheorie angelehnt ist, der zufolge die Anerkennung des Völkerrechts ohne Zwang aus der Überlegung erfolgt, dadurch in ihrem Bestand und Handeln selbst von den anderen Staaten anerkannt zu werden.

31

§ 6 ABGB (s. Fußnote 12), wobei auch auf die Erläuternden Bemerkungen zur Gesetzesvorlage und auf anderssprachliche (authentische) Texte zurückzugreifen ist. Der Regress auf diese Quellen muss dabei vollständig sein, d.h. alle in Frage kommenden Quellenstellen berücksichtigen und miteinander in eine logische Beziehung bringen.

32

Zum Verständnis der Frage nach der teleologischen Auslegung dient zunächst die Präambel des Welterbe-Übereinkommens, in der ausdrücklich festgelegt ist, dass es „angesichts der Größe und Schwere der drohenden neuen Gefahren Aufgabe der internationalen Gemeinschaft als Gesamtheit ist, sich am Schutz des Kultur- und Naturerbes von außergewöhnlichem universellen Wert zu beteiligen, indem sie eine gemeinschaftliche Unterstützung gewährt, welche die Maßnahmen des betreffenden Staates zwar nicht ersetzt, jedoch wirksam ergänzt;“. **Ergänzen kann man nur etwas, das bereits vorhanden ist.** Die Vertragsstaaten gehen also davon aus, dass es primär an ihnen liegt, in ihrem Bereich entsprechende Maßnahmen zu treffen. Dementsprechend verpflichtet (authentische Fassung) Artikel 4 der Welterbe-Übereinkunft alle Vertragsstaaten, in erster Linie Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit des jeweils in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen, in den Artikeln 1 und 2 bezeichneten Kultur- und Natu-

erbes sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen. Diese Verpflichtung ist, was das eigene Erbe betrifft, jener der übrigen Staaten vorrangig (arg. „in erster Linie“); die Beistandspflicht der übrigen Staaten ist eine subsidiäre. Diesem Grundgedanken gegenüber ist eine (auf den deutschsprachigen Wortlaut des Art. 4 im Vergleich zu Art. 6 Abs. 2 und 3 gestützte) Ansicht denkunmöglich, der zufolge die Verpflichtung, in anderen Staaten gelegenes Welterbe zu schützen, eine „umfassendere oder stärkere“ Verpflichtung sei als die zum Schutz und zur Erhaltung des im eigenen Staat gelegenen Welterbes.

33

Dabei geht es vor allem um die vom VwGH aufgeworfene und auf die Übersetzung authentischer Fassungen gestützte Frage des unterschiedlichen Verbindlichkeitsgrades, auf die in der im Nachtrag zu diesem Beitrag abgedruckten Untersuchung betreffend Höchstgerichtsentscheidungen näher eingegangen wird.

34

Detailliertere Ausführungen zu Auslegungsfragen finden sich in dem in diesem Heft enthaltenen Beitrag „Höchstgerichtsentscheidungen“ zu den beiden dort besprochenen Entscheidungen („Semmering-Bahn“ und „Komet-Gründe“).

35

Art. 4, 1. Satz sowie dazu Erläuternde Bemerkungen zur Regierungsvorlage: „Dieser Artikel **verpflichtet** die Vertragsstaaten...“

36

Denkmöglich und rein hypothetisch bleibt darüber hinaus die Annahme, die deutsche Übersetzung weiche mit Bedacht (inhaltlich) von den authentischen Fassungen ab, um die strikte Verpflichtung des Abkommens aufzuweichen. Dies bedeutete allerdings ein beabsichtigtes Hinters-Licht-Führen der UNESCO-Vertragspartner, um diese im falschen Vertrauen zu wiegen, die Republik Österreich hätte ohne Wenn und Aber die Konvention ratifiziert und innerstaatlich umgesetzt, während man sich für die Abschwächung der eingegangenen Verpflichtung eine Hintertüre offengelassen hätte. Eine solche Verhaltensweise wäre aber nicht nur im Umgang mit der UNESCO völlig abstrus und unvorstellbar, sondern auch deshalb objektiv unwahrscheinlich, weil die gleiche Übersetzung auch in Deutschland – wenn auch innerhalb eines anders gelagerten gesetzlichen Rahmens – gebräuchlich ist und dort keinerlei Auslegungsprobleme aufgeworfen hat.

37

Da sich der VwGH in seiner Entscheidung vom 19.12.2013 mit der Auslegungsfrage nicht ausführlicher auseinandergesetzt hat, findet sich eine erschöpfende Erläuterung der anzuwendenden Auslegungsregeln im Kapitel Höchstgerichtsentscheidungen in diesem Beitrag.

38

Die in der Bauordnung für Wien enthaltene Rechtsfigur des „Städtebaulichen Vertrages“ stellt ein im Rahmen der Privatverwaltung (nicht Hoheitsverwaltung) der Stadt Wien mögliches zweiseitiges Rechtsgeschäft dar, welches juristische oder natürliche Personen als Vertragspartner der Stadt Wien zulässt.

39

Diese ergibt sich aus der (innerstaatlichen) gesetzlichen Kompetenz zur Wahrnehmung der jeweiligen vertraglichen Rechte und Pflichten.

40

im Sinne des Art. 16 Abs. 4 B-VG

41

siehe Art. 108 B-VG

42

Art. 18 Abs. 3, Z. 9 B-VG

43

Art. 10 bis 15 B-VG

44

anders etwa im Rahmenübereinkommen des Europarates über den Wert des Kulturerbes für die Gesellschaft StF: BGBl. III Nr. 23/2015 - Abkommen von Faro –in Art. 6 lit. C

45

wie etwa Anklagen vor dem Internationalen Gerichtshof oder vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, etwa im Fall von innerstaatlich nicht verfolgten Menschenrechtsverletzungen.

46

Solche Nachteile können sowohl Schadenersatzforderungen begründen als auch Tatbestandsmerkmal in Erfüllung des Tatbestandes nach § 302 StGB (Missbrauch der Amtsgewalt) sein.

47

siehe. Art. 18 Abs. 2 B-VG

48

siehe Art. 16 Abs. 4 B-VG

49

Auf einen bestimmten Flächenwidmungs- und Bebauungsplan besteht kein Rechtsanspruch. Da der Bauordnung für

Wien auch sonst keine Bestimmung zu entnehmen ist, die mit der Beachtung der Welterbe-Konvention im Widerspruch stünde, bestand auch vor dem Beschluss des Plandokuments 7984 keine Notwendigkeit zu entsprechenden Maßnahmen. Nach Beschluss des (mit der Welterbe-Konvention im Widerspruch stehenden) Plandokuments 7984 erweisen sie sich jedoch deshalb als notwendig, weil sonst ein Rechtsanspruch des Bauwerbers bestünde, im Rahmen des Plandokuments (und daher der darin konkret vorgeschriebenen Höhenentwicklung) eine gültige Baugenehmigung zu erlangen.

50

siehe Art. 16 Abs. 4 B-VG

51

d. i. nach der derzeitigen Ressortverteilung der Kanzleramtsminister

52

siehe Art. 16 Abs. 5 B-VG

53

darunter sind nicht nur Änderungen des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes zu verstehen

54

sog. „Ministeranklage“ nach Art. 142 Abs. 2 lit. d)

55

Eine sogenannte Individualbeschwerde kann nur eine Person erheben, die durch eine verfassungswidrige Norm „beschwert“ ist, also einen persönlichen Nachteil erleidet. Durch die Verletzung der Welterbe-Konvention und der damit verbundenen Verfassungsverletzung ist aber keine individuelle Person beschwert.

56

Nach der Bauordnung für Wien gelten als „Nachbarn“ mit Parteienstellung im Bauverfahren zwar auch Eigentümer gegenüberliegender Grundstücke, aber nur dann, wenn die Entfernung ihres Grundstücks vom Baugrundstück ein bestimmtes Maß nicht überschreitet. Dieses Maß ist von der Bauklasse abhängig und beträgt für Bauklasse VI und darüber 20 m. Das heißt: Die für die Bauklassen I bis VI mit der Bauhöhe wachsende Entfernung wird für alle Bauten über Bauklasse VI (das sind alle Hochhäuser) mit 20 m „gedeckelt“. Auch wenn ein Hochhaus 300 m hoch ist, begründet ein gegenüber gelegenes, 20,5 m entferntes Grundstück nicht Parteienstellung im Bauverfahren und somit auch keine Einspruchsmöglichkeit gegen eine dem Bauverfahren zugrundeliegende verfassungswidrige Rechtsnorm. Diese Deckelung einer sinnvollen, von objektiven Kriterien abhängigen Regelung zum Schutz unmittelbar Betroffener ist sachlich nicht gerechtfertigt, weshalb sie den gegenwärtigen Höhenentwicklungen angepasst oder

aber als Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes beim VfGH angefochten werden sollte.

57

Dies betrifft insbesondere die §§ 1a, 5 Abs. 4 lit. a, 75 und 134 der Bauordnung für Wien

58

OGH 14.03.2000, RS 0113).

59

§ 108 StGB Abs. 1 („Wer einem anderen in seinen Rechten dadurch absichtlich einen Schaden zufügt, dass er ihn oder einen Dritten durch Täuschung über Tatsachen zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung verleitet, die den Schaden herbeiführt“)

60

§ 146 StGB

61

Siehe Kasten Nr. 2 „Irreführende Masterpläne“

62

Siehe dazu Kasten 4 „Amtsmissbrauch von Gemeinderäten“

63

Mayer/Muzak, (Bundesverfassungsrecht⁵ MM 381) sowie Koinek-Holoubek (Kommentar zum Bundesverfassungsrecht zu Art. 108 B-VG, 18) meinen, dass Gemeinderäten nur in ihrer Funktion als Landtagsabgeordnete (daher nicht beim Beschluss von Plandokumenten) berufliche Immunität zukommt.

64

„1. Aufgrund der eingeschränkten innerstaatlichen Relevanz der Welterbekonvention sind die Voraussetzungen für Amtshaftungsansprüche gegen die Gemeinde Wien nicht gegeben. Es liegt weder ein Schaden, noch rechtswidriges und schuldhaftes Verhalten von Organen der Gemeinde Wien in Vollziehung der Gesetze vor.“

„2. Durch die Stimmabgabe im Zusammenhang mit der Beschlussfassung zur Änderung des gegenständlichen Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes ist der strafrechtliche Tatbestand des Amtsmissbrauches nicht verwirklicht. Aufgrund der eingeschränkten innerstaatlichen Relevanz der Weltkulturerbekonvention ist schon die Verwirklichung des objektiven Straftatbestandes des Amtsmissbrauches ausgeschlossen (fehlen der Befugnismissbrauch).“ (Zitat aus der Stellungnahme der Magistratsdirektion Wien der Stadt Wien, Geschäftsbereich Recht MDR – 307751-2015-8 Wien 3., Lothringerstraße; Areal Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein, Wiener Konzerthaus).

65

Diese Begründung ist nicht schlüssig. Das Welterbe-Übereinkommen verpflichtet die Republik Österreich, demnach Bund und Länder sowie all deren Organe. Diese durch das Welterbe-Übereinkommen begründete Verpflichtung unter Ausschluss einer innerstaatlichen Wirksamkeit auf eine bloße „Außenwirkung“ zu reduzieren, ist begrifflich nicht möglich. Wem immer die Republik Österreich (d. s. Bund und Länder) verpflichtet ist, hat sie bzw. ihre Organe diese Verpflichtung wahrzunehmen. Dadurch, dass dieses Welterbe-Übereinkommen als Gesetz im materiellen Sinn auch Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung ist, handelt es sich bei dieser Verpflichtung um eine vom Art. 18 B-VG umfasste, für jegliche Verwaltungstätigkeit österreichischer Behörden verbindliche fundamentale Rechtsvorschrift. Jeglicher Verstoß gegen das Gesetz ist daher als Verstoß gegen das verfassungsmäßig festgelegte Legalitätsprinzip des Art. 18 B-VG zu werten und zu sanktionieren, auch dann, wenn es sich um eine lex imperfecta, also ein Gesetz, dessen Bestimmungen nicht vollstreckbar sind, handelt. Auch leges imperfectae sind Teile der Rechtsordnung und als solche jedem behördlichen Handeln zugrunde zu legen. Dies gilt insbesondere für nicht exekutiv durchsetzbare „Auflagen der UNESCO“.

66

§ 302 (1) StGB

67

Diese Frage wurde von der Geschäftsführung der Betreiber-gesellschaft von Wien Mitte bereits im Jahr 2002, kurz vor der Rücknahme des ersten Projekts Wien Mitte aufgeworfen.

68

§§ 9 und 10 der Bauordnung für Wien

69

Wobei der Begriff „Standort“ nirgends definiert ist und jedenfalls nicht mit „Grundstück“ verwechselt werden darf. Grundstücke sind genau vermessene Flächen, die der Errichtung von Bauwerken zugrunde liegen müssen. Unter einem Standort wird eine nicht messbare Lokalisierung verstanden, die – je nach Einzelfall – nur wenige Quadratmeter, aber auch das Ausmaß einer Großstadt umfassen kann. So heißt es auf der Homepage des BM f. Europa, Integration und Äußeres „Wien als Sitz internationaler Organisationen und Institutionen“: „Wien ist einer der bedeutendsten Amtssitze internationaler Organisationen...“ und „Weitere Schwerpunkte hat der Standort auf dem Gebiet der Abrüstung und Nichtverbreitung von Nuklearwaffen“. Demnach kann der Karlsplatz oder Stephansplatz als Standort eines bestehenden Hochhauses angesehen werden, da sowohl die standortbeherrschenden Gebäude der Karlskirche und des Stephansdoms entgegen der gelegentlich geäußerten Meinung sogenannter „Experten“ eindeutig als Hochhäuser im Sinne der Bauordnung für Wien gelten.

70

s. dazu auch die Ausführungen im Beitrag „Mythen“ in diesem Heft.

71

so z.B. in der Entscheidung des VfGH Zl. 200305/0044-17 (Justizturm Wien Mitte), dessen (für die Entscheidung maßgeblicher) logischer Widersinn vom Senatsvorsitzenden mit den Worten „*man kann doch ein solches Projekt nicht verhindern*“ (!!!) zu rechtfertigen versucht wurde.

72

sogenannte „Komet-Gründe“

73

Mit „Kategorien“ sind die gem. Art. 3 in den Artikeln 1 und 2 bezeichneten Güter gemeint, soweit der Vertragsstaat ihre Aufnahme in die Liste des Erbes der Welt NICHT anstrebt (in diesem Fall hätte er die vom Komitee für das Erbe der Welt in seinen „Operational Guidelines“ aufgestellten Kriterien zu berücksichtigen).

74

im Rahmen der für die österreichische Rechtsordnung geltenden Auslegungsregeln des § 6 ABGB

75

Gemeint ist die Zuordnung von Objekten zur Kategorie des Kulturerbes

76

Eine solche Obsoleszenz setzt nicht unbedingt eine bereits erfolgte physisch-materielle Zerstörung voraus, sondern kann auch in der Schaffung rechtlicher Voraussetzungen für eine Zerstörung jener Werte erblickt werden, die Anlass für die Aufnahme in die Liste des Welterbes gewesen sind, wie z. B. Sichtachsen oder die Verbauung bisher unverbauter Flächen.

77

Dabei darf der wesentliche Unterschied zwischen Welterbe-Konvention und Denkmalschutzgesetz nicht übersehen werden: Das entscheidende Kriterium für die Denkmalqualität ist das öffentliche Interesse, jenes für die Welterbequalität der Konsens der Vertragspartner (Staatengemeinschaft) über die herausragende Bedeutung.

78

Es ist im Fall Heumarkt nicht zu untersuchen, ob die rein materielle Betrachtungsweise überhaupt berechtigt ist, weil sich hier sowohl die aufeinander bezogenen Objekte, wie auch die von ihnen gebildete Sichtachse zur Gänze in der Welterbe-Kernzone befinden; diese wurde ja eben wegen der historischen Bedeutung des Belvedere über dieses hinaus ausge-

buchtet. Die Frage hat aber dadurch Aktualität bekommen, dass der Welterbe-Beauftragte der Stadt Wien die Einwände der UNESCO mit dem Hinweis zu entkräften sucht, es werde durch das Heumarkt-Projekt kein einziges im Welterbe-Gebiet gelegenes Bauwerk beschädigt oder vernichtet. Dazu wird nicht nur bemerkt, dass diese Aussage wegen des im Zuge des Projekts geplanten Abrisses (und Neubaus) des bereits der Historizität teilhaftig gewordenen Hotel InterContinental schlichtweg falsch ist, sondern auch, dass der Welterbe-Beauftragte damit versucht, auf das kulturelle Welterbe jenes österreichische Denkmalschutzrecht anzuwenden, das an einem nur durch den Gesetzgeber reparablen unglücklichen Kompetenz- Erkenntnis des VfGH krankt. Dieses, auf der sogenannten „Versteinerungstheorie“ beruhende, Erkenntnis aus dem Jahr 1963 hat zu einem sehr engen Denkmalbegriff geführt, dessen mitunter beabsichtigte Erweiterung (z. B. auf historische Gärten) das Kuriosum einer Verfassungsbestimmung erfordert. Es mutet seltsam an, wenn sich ein Apologet des architektonischen Fortschritts im Welterbe-Bereich für dieses Welterbe ausgerechnet auf die „Versteinerungs“-Theorie zurückfallen lässt, wenn es darum geht, das Welterbe auf den materiellen Baubestand zu reduzieren.

79

Weitere authentische Fassungen in arabischer, russischer und spanischer Sprache

80

s. dazu Larousse, Grosswörterbuch französisch-deutsch, deutsch-französisch, Paris 1994

81

s. dazu auch Ignaz Seidl-Hohenveldern: Völkerrecht 6 S. 92, 369.

82

Siehe oben die „weiterführenden Überlegungen“ zur „Semmeringbahn“-Entscheidung

83

Siehe oben die „weiterführenden Überlegungen“ zur „Semmeringbahn“-Entscheidung

84

Die ständige übereinstimmende Anwendungspraxis gilt als Indiz für den gemeinsamen Willen der Vertragspartner. Es handelt sich dabei um die Herausbildung eines allfälligen Unklarheiten der ursprünglichen Fassung beseitigenden Gewohnheitsrechtes (s. dazu auch. Ignaz Seidl-Hohenveldern: Völkerrecht, 6. Auflage, S. 91, 366).

iD Initiative Denkmalschutz

Unabhängiger Verein für den Schutz bedrohter
Kulturgüter in Österreich

Der Verein Initiative Denkmalschutz wurde im Februar 2008 gegründet und setzt sich für den Erhalt und den Schutz gefährdeter Kulturgüter sowie Kulturlandschaften ein, dies insbesondere im Rahmen der Denkmal-, Orts- und Stadtbildpflege sowie unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit. Die Tätigkeit des Vereins ist gemeinnützig, überparteilich und unabhängig.

Die Initiative Denkmalschutz gibt mehrmals im Jahr die Vereinszeitschrift "Denkma[i]" heraus. Ein wichtiges Anliegen des Vereins besteht auch darin, seinen Mitgliedern ausgewählte historische Denkmäler und deren Bedeutung vor Ort nahe zu bringen, weswegen regelmäßig Führungen und Exkursionen mit ausgewiesenen Experten stattfinden – oft auch zu sonst nicht oder nur selten zugänglichen Objekten.

Sonderheft Nr. 2 | Beilage **Denkma[i]** H. Hofmann: Wien und sein Welterbe

Besuchen Sie uns im Internet unter
www.initiative-denkmalschutz.at
und auf [www.facebook.com/
initiative.denkmalschutz](https://www.facebook.com/initiative.denkmalschutz)



Bedroht sind zumeist nicht die allseits bekannten Objekte oder historischen Gartenanlagen, die von tausenden Touristen besichtigt werden, sondern vielmehr die weniger bekannten, aber oft genauso faszinierenden Bauwerke, abseits gelegen und weniger im kollektiven Bewusstsein verankert. Für den Erhalt all dieser Orte und Bauten engagiert sich unser Verein und versteht sich somit als Anwalt der stummen Zeugen der Vergangenheit.

Ihr Beitritt (ab € 24 im Jahr) unterstützt die Rettung bedrohter Denkmäler in Österreich. Die Initiative Denkmalschutz (www.initiative-denkmalschutz.at) ist europaweit vernetzt und pflegt Kontakte zu anderen Denkmalschutz-Organisationen sowie zur UNESCO.



Die Initiative Denkmalschutz
gibt dieses Sonderheft heraus
in Partnerschaft mit:

Aktion 21

Der Verein Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung (www.aktion21.at) ist ein Dachverband von Bürgerinitiativen in Wien und österreichweit. Er setzt sich für eine funktionie-

rende, echte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie mehr Transparenz ein. Wir fordern echte partizipative Demokratie als Ergänzung zum derzeitigen System der repräsentativen Demokratie.

Unser Ziel ist die „gute FEE“, das heißt die gesetzliche Verankerung der Bürgerbeteiligung, die uns die FRÜHZEITIGE, ERGEBNISOFFENE und EHRliche Mitwirkung bei der Planung und Entscheidungsfindung von Projekten ermöglicht, die uns und unseren Lebensraum betreffen! Wir verlangen, dass die vom österreichischen Staat ratifizierten Verträge, die uns BürgerInnen Beteiligung zusprechen, endlich eingehalten werden (Aarhus-Konvention 1998).

Andrea Willson, Obfrau



Die Initiative Denkmalschutz
gibt dieses Sonderheft heraus
in Partnerschaft mit:

Initiative Stadtbildschutz

Die „Initiative Stadtbildschutz“ (www.stadtbildschutz.at) ist aus der „überparteilichen Stadtbildschutz-Initiative Wien Mitte“ hervorgegangen, die im Jahre 2000 gegründet wurde. Schon bald nach Verleihung des Welterbe-Prädikats 2001 an das Historische Zentrum von Wien kam es wegen dieses Projekts zu Auseinandersetzungen, die ein besonderes Engagement des Vereins erforderten, auch um aufzuzeigen, dass die Zivilgesellschaft auf Seiten der UNESCO steht. 2014 erfolgte die Änderung auf den heutigen Vereinsnamen. Der Verein bezweckt die Einflussnahme auf citynahe Großbauprojekte wie z.B. die WEV Hotel InterContinental Hochhausplanung, um auf eine vor

allem in der Höhenentwicklung stadtbildkonforme Verbauung, die raum-, umwelt- und Welterbe-verträglich ist, einzuwirken.

Die Initiative Stadtbildschutz versteht sich als unabhängige, überparteiliche Organisationsform für Bürgerinitiativen, die für die Erhaltung des innerstädtischen Stadtbilds eintreten, und ist Plattform Gleichgesinnter ohne Rücksicht auf deren etwaige parteipolitische Bindung. Sie agiert unabhängig von parteipolitischen Programmen und Zielen, versucht aber, zur Erreichung ihrer Ziele auch auf politische Entscheidungsträger einzuwirken, und zu deren Reaktionen kritisch Stellung zu beziehen.

Der Verein setzt sich aktiv dafür ein, dass die betroffene Bevölkerung in die Planungs- und Entscheidungsprozesse – soweit gesetzlich zulässig – eingebunden wird.

Da der Verein nicht auf Gewinn ausgerichtet ist, werden erforderliche Mittel durch Mitgliedsbeiträge, ehrenamtliche Aktivität der Mitglieder und Spenden aufgebracht. Alle, denen unser schönes Wien am Herzen liegt, sind herzlich eingeladen, als Mitglied beizutreten.

Herbert Rasinger, Obmann
Hannelore Schmidt, Obmann Stv.