



An den
Gemeinderat der Stadt Wien
z.Hd. Herrn Bürgermeister
Dr. Michael Häupl
Rathaus
1082 Wien

Dr. Gertrude Brinek
Volksanwältin

Sachbearbeiter/-in:
Mag. Agnes Lier

Geschäftszahl:
VA-W-BT/0050-B/1/2017

Datum:
11. Dezember 2017

Sehr geehrter Herr Bürgermeister!

Sehr geehrte Damen und Herren!

Aufgrund der Vielzahl an Beschwerden im Zusammenhang mit der Änderung des Flächenwidmungsplanes betreffend das Areal Wiener Heumarkt und der Bedenken der Volksanwaltschaft ob der Gesetzesmäßigkeit der dieser Änderung zu Grunde liegenden Verordnung sah sich die Volksanwaltschaft veranlasst, ein amtswegiges Prüfverfahren gemäß Art. 148a Abs. 2 B-VG durchzuführen.

I. Ich darf Ihnen mitteilen, dass das Prüfverfahren der Volksanwaltschaft zur oben genannten Geschäftszahl nunmehr abgeschlossen ist und die Volksanwaltschaft folgende **Misstände in der Verwaltung der Stadt Wien** gemäß Art. 148a B-VG iVm § 139 Abs. 1 Wiener Stadtverfassung feststellte:

1. Mit der Änderung des Flächenwidmungsplanes und der dadurch bedingten Ermöglichung der Neuerrichtung eines 66 Meter hohen Wohnturmes im historischen Zentrum von Wien verstieß die Stadt Wien gegen die, von der Republik Österreich in der Welterbekonvention eingegangenen Verpflichtungen zum Schutz und Erhalt des Weltkulturerbes.
2. Der Stadt Wien gelang es nicht, nachvollziehbar darzulegen, weshalb sie von ihren eigenen, im Hochhauskonzept 2002 bzw. im Fachkonzept Hochhäuser – STEP 2025 festgelegten Grundsätzen abging. Insbesondere wurde nicht begründet, worin der, im derzeit

geltenden „Fachkonzept Hochhäuser“ geforderte, „*außerordentliche Mehrwert für die Allgemeinheit*“ in der Errichtung des geplanten Wohnturmes *selbst* liegt.

3. Die Stadt Wien schloss mit der WertInvest Hotelbetriebs GmbH und der Lothringerstraße 22 Projektentwicklungs GmbH einen Vertrag über die Errichtung und Erhaltung von Infrastrukturmaßnahmen und sonstigen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben „InterContinental Wien“, welcher vom Gemeinderat am 01. Juni 2017 genehmigt wurde, jedoch nicht durch § 1a Abs. 1 Bauordnung für Wien idF LGBl 2014/25 gedeckt ist.
4. Bei der, am 1. Juni 2017 vom Wiener Gemeinderat beschlossenen Neufestsetzung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes für das Areal Heumarkt (Plandokument 7984) handelt es sich um eine anlassbezogene Flächenwidmung, der jahrelange Verhandlungen mit den privaten Investoren vorangingen.

II. Rechtlich ist dazu ist Folgendes auszuführen:

1. 1972 verabschiedete die internationale Staatengemeinschaft das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Menschheit („Welterbekonvention“). Das Übereinkommen ist ein **völkerrechtlich bindendes Rechtsinstrument** und besitzt mit 191 Vertragsstaaten universelle Gültigkeit.

In Österreich trat das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt (BGBl 60/1993) am 18. März 1993 in Kraft.

Art. 4 und 5 der Welterbekonvention lauten:

„Artikel 4

*Jeder Vertragsstaat erkennt an, dass es in erster Linie seine **eigene Aufgabe** ist, **Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit** des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen, in den Artikeln 1 und 2 bezeichneten 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 und gegebenenfalls unter Nutzung jeder ihm erreichbaren internationalen Unterstützung und Zusammenarbeit, insbesondere auf finanziellem, künstlerischem, wissenschaftlichem und technischem Gebiet.*

Artikel 5

*Um zu gewährleisten, dass **wirksame und tatkräftige Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung in Bestand und Wertigkeit** des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Kultur- und Naturerbes getroffen werden, wird sich **jeder Vertragsstaat** bemühen, nach Möglichkeit und im Rahmen der Gegebenheiten seines Landes*

- a) eine **allgemeine Politik zu verfolgen**, die **darauf gerichtet** ist, dem Kultur- und Naturerbe eine Funktion im öffentlichen Leben zu geben und den **Schutz dieses Erbes in erschöpfende Planungen einzubeziehen; ...“**

Mit der Unterzeichnung ging die Republik Österreich für den Bund und die Länder die internationale Verpflichtung ein, die innerhalb seiner Grenzen gelegenen Welterbestätten zu schützen und zu erhalten. Die Republik Österreich verpflichtete sich, **Maßnahmen** zum Schutz und zur **Erhaltung in Bestand und Wertigkeit** des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Kultur und Naturerbes **sowie zur Weitergabe an künftige Generationen zu setzen.**

Gemäß Art. 27 Abs. 2 der Welterbe-Konvention verpflichtete sich die Republik Österreich zudem dazu, die Öffentlichkeit über die, diesem Erbe drohenden Gefahren und die Maßnahmen aufgrund dieses Übereinkommens umfassend zu unterrichten.

Die Aufnahme des **historischen Stadtzentrums von Wien** auf die **Liste des Kulturerbes der Welt** erfolgte im Zuge der 25. Sitzung des Welterbekomitees in Helsinki am 13. Dezember 2001.

Da die Bestimmungen der Welterbekonvention in der Bauordnung für Wien nicht – etwa in § 1 Abs. 2 Z. 14 BauO für Wien – für rechtsverbindlich erklärt wurde, kann ein Flächenwidmungs- oder Bebauungsplan nicht aus dem Grund gesetzeswidrig sein, dass er den, in der Welterbekonvention eingegangenen Verpflichtungen widerspricht (vgl. auch das Erkenntnis des VfGH vom 02. Oktober 2013, V19/2011).

Auch wenn aufgrund der mangelnden landesgesetzlichen Umsetzung (s. auch Punkt III.) und der eingehenden Grundlagenforschung zum Thema des UNESCO Weltkulturerbes **nicht von der Gesetzeswidrigkeit** der Verordnung aus dem Grund des Widerspruches der Verordnung zu der Welterbekonvention ausgegangen werden kann, sieht die Volksanwaltschaft den Umstand, dass sich der Wiener Gemeinderat – trotz der mehrmals ausgesprochenen Warnung und der klaren Vorgaben der UNESCO in Bezug auf die zulässige Höhe des Wohnturmes – letztlich gegen die Einhaltung der, sich aus der Welterbekonvention ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen entschied und wissentlich in Kauf nahm, dass das historische Zentrum von Wien auf die Liste gefährdeter Welterbestätten gesetzt wurde, als **Misstand in der Verwaltung** der Stadt Wien.

2. Aus Sicht der Volksanwaltschaft muss sich das öffentliche Interesse in jeder Änderung eines Flächenwidmungsplanes widerspiegeln und dieses für die Allgemeinheit auch klar erkennbar sein. Bei jeder raumplanerischen Änderung hat das öffentliche Interesse **vor** dem privaten Interesse einzelner zu stehen.

Der Wiener Gemeinderat hat sich bei der Änderung bzw. der Neufestsetzung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen an den folgenden Bestimmungen zu orientieren:

Gemäß § 1 Abs. 2 Bauordnung für Wien ist bei der Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungspläne und der Bebauungspläne insbesondere auf folgende Ziele Bedacht zu nehmen:

„1. *Vorsorge für Flächen für den **erforderlichen Wohnraum** unter Beachtung der Bevölkerungsentwicklung und **der Ansprüche der Bevölkerung an ein zeitgemäßes Wohnen**;*

2. *Vorsorge für die erforderlichen Flächen für **Arbeits- und Produktionsstätten des Gewerbes, der Industrie** und zur Erbringung von **Dienstleistungen** jeder Art unter Bedachtnahme auf die wirtschaftliche Entwicklung, auf räumlich funktionelle Nahebeziehungen und die zeitgemäßen **Bedürfnisse der Bevölkerung**;*

3. *angemessene Vielfalt und Ausgewogenheit der Nutzungen unter Berücksichtigung der räumlichen Gegebenheiten und Zusammenhänge;*

4. *Erhaltung, beziehungsweise Herbeiführung von Umweltbedingungen, die gesunde Lebensgrundlagen, insbesondere für **Wohnen, Arbeit und Freizeit**, sichern, und Schaffung von Voraussetzungen für einen möglichst sparsamen und ökologisch verträglichen Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen sowie dem Grund und Boden;*

5. *größtmöglicher Schutz vor Belästigungen, insbesondere durch Lärm, Staub und Gerüche;*

6. *Vorsorge für der Erholung dienende Grün- und Wasserflächen, insbesondere des Wald- und Wiesengürtels, und Erhaltung solcher Flächen, wie des Praters, der Lobau und der Alten Donau;*

7. *Erhaltung des Wienerwaldes;*

8. *Vorsorge für zeitgemäße Verkehrsflächen zur Befriedigung des Verkehrsbedürfnisses der Bevölkerung und der Wirtschaft;*

9. *Vorsorge für zeitgemäße Einrichtungen zur Ver- und Entsorgung, insbesondere in Bezug auf Wasser, Energie und Abfall;*

10. *Vorsorge für Flächen zur Gewinnung von Rohstoffen;*

11. *Sicherstellung der zeitgemäßen Rahmenbedingungen für die Stellung Wiens als Bundeshauptstadt, als Standort internationaler Einrichtungen und Organisationen, als*

Konferenz- und Wirtschaftsstandort sowie Sicherstellung der zeitgemäßen Rahmenbedingungen für den Fremdenverkehr;

12. **Vorsorge für Flächen für der Öffentlichkeit dienende Einrichtungen**, insbesondere für Bildungs-, Sport-, kulturelle, religiöse, soziale, sanitäre und Sicherheitszwecke sowie für Zwecke der öffentlichen Verwaltung;

13. *Vorsorge für angemessene, der Land- und Forstwirtschaft dienende Grundflächen;*

14. *Herbeiführung eines den zeitgemäßen Vorstellungen entsprechenden örtlichen Stadtbildes und Gewährleistung des Bestandes von Gebieten, die wegen ihres örtlichen Stadtbildes in ihrem äußeren Erscheinungsbild erhaltungswürdig sind;*

15. *Berücksichtigung der Grundsätze des barrierefreien Planens und Bauens.“*

Gemäß § 1 Abs. 4 Bauordnung für Wien dürfen Abänderungen nur aus wichtigen Rücksichten vorgenommen werden. Diese liegen insbesondere vor, wenn bedeutende Gründe, vor allem auf Grund der Bevölkerungsentwicklung oder von Änderungen der natürlichen, ökologischen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten, für eine Abänderung sprechen, gegebenenfalls auch im Hinblick auf eine nunmehr andere Bewertung einzelner Ziele, auf die bei der Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungspläne und der Bebauungspläne Bedacht zu nehmen ist.

Die Neufestsetzung des Plandokumentes Nr. 7984 dient u.a. der Ermöglichung der Neuerrichtung eines Wohnturmes mit einer Höhe von 66 Metern im historischen Zentrum Wiens. In dem neuen Wohnturm soll Raum für Wohnungen, Hotelappartements für „longstay-Gäste“ und für multifunktionale Räume geschaffen werden.

Am 19. Dezember 2014 beschloss der Wiener Gemeinderat das „**Fachkonzept Hochhäuser - STEP 2025**“, welches die, seit 2002 geltenden „**Städtebaulichen Leitlinien – Hochhäuser in Wien**“ (Hochhauskonzept 2002) ablöste.

In dem, der Öffentlichkeit zugänglichen, Erläuterungsbericht 3 zum Plandokument Nr. 7984 vom 03. Jänner 2017 wird auf Seite 6 darauf hingewiesen, dass hinsichtlich des geplanten, zusätzlichen Hochhauses „**vorrangig**“ das **Hochhauskonzept 2002** zu beachten sei, weil der erforderliche Architekturwettbewerb bereits „**vor der Beschlussfassung des neuen Hochhauskonzeptes abgeschlossen**“ gewesen sei.

Für die Volksanwaltschaft stellte sich zunächst die Frage, **ob und inwiefern** in Bezug auf das neue Hochhaus **überhaupt eines der beiden genannten Konzepte der Stadt Wien beachtet wurde**, sowie *wozu* diese überhaupt erlassen und veröffentlicht wurden. Mit Konzepten der Stadt

Wien wie den Städtebaulichen Leitlinien und dem (neuen) Fachkonzept Hochhäuser – STEP 2025 werden der Öffentlichkeit **rechtlich unverbindliche** (vgl. das Erkenntnis des VfGH vom 02. Oktober 2013, Zl. V19/2011) und selbst auferlegte Vorgaben vermittelt, die einerseits falsche Hoffnungen zu wecken scheinen und andererseits – bei Nichteinhaltung – den Unmut der Bevölkerung mit sich ziehen.

Während das Hochhauskonzept 2002 für die **Kernzone des Welterbeareals als Historisches Zentrum von Wien** bzw. für den Park und das Schloss Belvedere eine sogenannte „**Ausschlusszone für Hochhäuser**“ vorgesehen hatte, beinhaltet das aktuelle Fachkonzept Hochhäuser keine Ausschlusszonen für Hochhäuser mehr. Vielmehr soll die Errichtung von Hochhäusern generell – daher auch im historischen Zentrum von Wien – zulässig sein, sofern sie „**außerordentliche Mehrwerte für die Allgemeinheit**“ schafft. In der Präambel des Fachkonzepts Hochhäuser wird ferner betont, mit dem Wiener Stadtbestand „**sorgfältig und sensibel**“ umzugehen. Wien benötige **neue Hochhäuser** „**nur unter der Voraussetzung, dass diese außerordentliche Mehrwerte für die Allgemeinheit beisteuern**“.

Die Volksanwaltschaft stellt nicht in Abrede, dass sich der Wiener Gemeinderat mit dem öffentlichen Interesse und der Frage des Mehrwertes des **Gesamtprojektes** für die Öffentlichkeit (siehe auch Punkt 3.) auseinander gesetzt hat.

Kritisiert wird jedoch der Umstand, dass es der Stadt Wien nicht gelang, nachvollziehbar darzulegen,

- inwiefern mit dem Wiener **Stadtbestand** tatsächlich **sorgfältig und sensibel** iSd des oben zitierten Fachkonzepts Hochhäuser umgegangen wurde, zumal seitens der UNESCO stets betont wurde, dass ein weiteres Hochhaus in der geschützten Kernzone Wiens lediglich eine Maximalhöhe von 43 Meter erreichen dürfe, um die Beibehaltung des Weltkulturerbestatus nicht zu gefährden (s. Punkt 1.), und
- worin der, im aktuellen Hochhauskonzept geforderte „**außerordentliche Mehrwert**“ des **neuen Hochhauses selbst** – eines geplanten Wohnturmes in Höhe von 66 Meter – liegen könnte, zumal darin keine, der breiten Öffentlichkeit zugänglichen, leistbaren Wohnräume, sondern vielmehr hochpreisige Wohnungen geschaffen werden sollen und aufgrund dessen Höhe zudem dem historischen Zentrum von Wien der Weltkulturerbestatus aberkannt werden soll.

Geht man davon aus, dass nicht das neue Fachkonzept Hochhäuser – STEP 2025, sondern vorrangig das Hochhauskonzept 2002, zu beachten war – wie im Vorlagebericht zum Plandokument

7984 auf Seite 6 ausgeführt – so befindet sich der neue Wohnturm überhaupt in einer, von der Stadt Wien selbst festgelegten **Ausschlusszone für Hochhäuser**.

Die Stadt Wien führte aus Sicht der Volksanwaltschaft ein lediglich scheinbar partizipatives Verfahren, weil die im Verfahren geäußerten Kritikpunkte der Öffentlichkeit letztlich ebenso wenig für die Entscheidung der Stadt Wien ausschlaggebend waren wie ihre eigenen Grundsätze in den Hochhauskonzepten.

Sowohl im Erläuterungsbericht 3 zum Plandokument Nr. 7984 auf Seite 13 als auch im städtebaulichen Vertrag gemäß § 1a Bauordnung für Wien (s. Punkt 3.) auf Seite 6 – beide wurden veröffentlicht – wird u.a. auf das Allgemeininteresse an der Vorsorge für, der Öffentlichkeit dienende Flächen, insbesondere für Sport- und kulturelle Zwecke, hingewiesen. Unter Punkt 3.2.7. des städtebaulichen Vertrages verpflichten sich die Projektwerber zur Errichtung einer unterirdischen Einfachturnhalle samt Garderoben und Sanitärräumen. Die Turnhalle soll zur allgemeinen Nutzung für Schulen, sowie für öffentlichen und privaten Breitensport Verwendung finden.

Die Volksanwaltschaft bezweifelt nicht, dass die Errichtung eines unterirdischen Turnsaales den öffentlichen Schulen im Umkreis dienen wird. Diese steht jedoch in keinem sachlichen Zusammenhang mit der Errichtung eines **Wohnturmes** (vgl. auch Punkt 3.) und vermag daher nicht **dessen „Mehrwert“** – wie im Hochhauskonzept STEP 2025 gefordert - zu begründen.

Angemerkt wird zudem, dass auch im Zusammenhang mit der Turnhalle mit Gewinnen der Projektwerber zu rechnen ist. So ist der, zwischen den Projektwerbern und der Republik Österreich, vertreten durch das Bundesministerium für Bildung, abgeschlossenen Punktation zu entnehmen, dass die Turnhalle der Republik Österreich gegen einen jährlichen Mietzins in Höhe von 64.800 Euro (im Falle von 40 Wochenstunden) bzw. in Höhe von 72.900 Euro (im Falle von 45 Wochenstunden), jeweils zzgl. 20 % USt., zur Verfügung gestellt werden wird. Die Nutzungsvereinbarung soll für die Dauer von 25 Jahren befristet abgeschlossen werden, wobei eine vorzeitige Auflösung nur aus wichtigem Grund im Sinne des § 1118 ABGB möglich sein soll.

Der, grundsätzlich im öffentlichen Interesse gelegenen, Versorgung der Schulen stehen daher nicht unbeachtliche Mieteinnahmen der Projektbewerber (iHv 1.620.000,- bzw. 1.822.500,- Euro exkl. USt. bei einer Mietdauer von 25 Jahren) gegenüber.

Das neue Hochhaus **per se** gewinnt für die Volksanwaltschaft nicht durch vertraglich zugesicherte Zugeständnisse und Leistungen der Investoren – sei es bezüglich der Turnhalle oder der Modernisierung der Eissportanlagen – **„mehr“ an außerordentlichem Wert** für die Allgemeinheit (wie im aktuellen Hochhauskonzept gefordert).

Da der Wiener Ordnungsgeber – wie bereits oben erwähnt – nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes rechtlich nicht an die Hochhausrichtlinien gebunden ist, begründet das Abgehen von den genannten Konzepten **keine Gesetzeswidrigkeit** der gegenständlichen Verordnung. Dennoch war das Abgehen von den, eigens im Hochhauskonzept 2002 bzw. im Fachkonzept Hochhäuser – STEP 2025 festgelegten, Grundsätzen aus Sicht der Volksanwaltschaft als weiterer **Misstand in der Verwaltung der Stadt Wien** zu beanstanden, weil die Öffentlichkeit dadurch zwangsläufig den Eindruck einer Wunschwidmung gewinnen musste.

3. Gemäß § 1a Bauordnung für Wien ist die Gemeinde berechtigt, als Trägerin von Privatrechten **zur Unterstützung der Verwirklichung der im § 1 Abs. 2 genannten Planungsziele**, insbesondere zur Vorsorge ausreichender Flächen für den erforderlichen Wohnraum und für Arbeits- und Produktionsstätten des Gewerbes, der Industrie und zur Erbringung von Dienstleistungen jeder Art, sowie über die **Beteiligung** der Grundeigentümer **an den, der Gemeinde durch die Festsetzung von Grundflächen als Bauland erwachsenden Kosten der Infrastruktur** privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen.

Diese Bestimmung wurde durch die Bauordnungsnovelle 2014, LGBl 25, eingeführt und trat am 16. Juli 2014 in Kraft. Sie ermächtigt zum Abschluss von Verträgen, mit denen sich Grundeigentümer „an den der Gemeinde erwachsenden Kosten der Infrastruktur“ beteiligen. Einrichtungen der Infrastruktur sind Straßen, Kanal- und Wasserleitungen, die Bauten eines bestimmten Gebietes erschließen. Die Erläuternden Bemerkungen sprechen ausdrücklich von „Vereinbarungen bezüglich der Herstellung und Kostentragung der im Zuge der Widmung und Aufschließung von Bauland erforderlich werdenden Infrastrukturmaßnahmen“.

Das Gesetz verlangt also einen **Konnex** zwischen der **Widmung von Bauland** und **den, der Gemeinde durch dessen Aufschließung entstehenden Infrastrukturkosten**. Würde man unter „Infrastruktur“ iSd § 1a Abs. 1 WBO Bildungseinrichtungen wie Schulen verstehen, müssten auch Krankenanstalten, Alten- und Pflegeheime, Lebensmittelgeschäfte zur Deckung des täglichen Bedarfs der Wohnbevölkerung etc. erfasst sein. Ein derart weites Verständnis kann dem Gesetzgeber nach Ansicht der VA nicht unterstellt werden.

Nach dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Koppelungsverbot darf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben grundsätzlich nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen Privater abhängig gemacht werden (vgl. *Kleewein*, Vertragsraumordnung [2003] 280). Andernfalls würde es zu einem „*Verkauf von Baulandwidmungen bzw. Bebauungsbestimmungen*“ kommen. Eine Verknüpfung zwischen behördlicher Tätigkeit und wirtschaftlicher bzw. finanzieller Gegenleistung Privater ist nur dann zulässig, wenn ein sachlicher Zusammenhang zwischen der vom Privaten zu erbrin-

genden Leistung und der Tätigkeit der Verwaltung besteht, das Gesetz die öffentliche Hand zur Forderung der Gegenleistung ermächtigt, ein Rechtsmissbrauch ausgeschlossen und die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

Das Wort „*insbesondere*“ in § 1a Abs. 1 WBO lässt vermuten, dass die Aufzählung der zulässigen Vertragsinhalte zur Umsetzung der gesetzlich definierten Planungsziele (Vorsorge ausreichender Flächen für den erforderlichen Wohnraum und für Arbeits- und Produktionsstätten des Gewerbes, der Industrie und zur Erbringung von Dienstleistungen jeder Art) nicht abschließend ist. Ob sich das Wort „*insbesondere*“ lediglich auf die Planungsziele bezieht oder auch auf die Beteiligung der Grundeigentümer an den der Gemeinde entstandenen Infrastrukturkosten, lässt sich interpretativ schwer feststellen (vgl. *Hecht/Pekar*, immolex 2016, 78).

Im Zweifel werden gesetzliche Ermächtigungen auf dem Gebiet der Vertragsraumordnung aber **restriktiv auszulegen** sein (vgl. *Weber*, Tiroler Vertragsraum(un)ordnung, ecolex 2000, 162, 164). Der Einsatz von Raumordnungsverträgen wird bei demonstrativen Aufzählungen zwar einerseits nicht auf die im Gesetz ausdrücklich genannten Vertragskonstruktionen beschränkt sein, doch genießt die Verwaltung andererseits bei der Vertragsgestaltung keinen beliebigen Handlungsspielraum. Rechtswidrig sind insbesondere jene Verträge, die keinen sachlichen Zusammenhang mit den öffentlich-rechtlichen Planungszielen aufweisen oder die bloß zur Umgehung hoheitlicher Handlungsformen eingesetzt werden (*Kleewein*, Vertragsraumordnung 287).

Raschauer (Investitionsverträge, wbl 2016, 829, 835) führt treffend aus, dass die heute in Österreich geltenden Regelungen zur Vertragsraumordnung deutliche Züge einer so genannten „formalgesetzlichen Delegation“ aufweisen und aus rechtsstaatlicher Perspektive inadäquat sind. Regelungen wie im deutschen Verwaltungsverfahrensgesetz über die Zulässigkeit von Verträgen mit der öffentlichen Verwaltung (vgl. die §§ 54 bis 62, insbesondere § 56 dt. VwVfG, und § 124 dt. BauGB) fehlen in Österreich, so auch in der Bauordnung für Wien. Die Unbestimmtheit der gesetzlichen Regelung des § 1a WBO spricht somit für eine restriktive Auslegung.

Der vorliegende Vertrag lässt nicht erkennen, in welchem Zusammenhang die durch die Projektwerber eingegangenen Verpflichtungen zu den, der Gemeinde **durch die Baulandwidmung erwachsenden Infrastrukturkosten** stehen. So wird im Erläuterungsbericht 3 zum Plandokument Nr. 7984 auf Seite 4 auf die bereits bestehende Infrastruktur, das Vorhandensein der wesentlichen Ver- und Entsorgungsleitungen (Kanal, Wasser, Strom, Gas, Fernwärme) und die gute Erschließung des Gebietes an das öffentliche Verkehrsnetz hingewiesen.

Die Kosten**übernahme** für die Errichtung der Turnhalle und die – erst durch die Umsetzung der konkreten Bauvorhaben notwendig werdende – Verlegung der Lothringerstraße kann aus Sicht der Volksanwaltschaft nicht als „*Beteiligung*“ an den, „*der Gemeinde durch die Baulandwidmung erwachsenden Infrastrukturkosten*“ verstanden werden und ist daher **nicht vom Wortlaut des § 1a Bauordnung für Wien gedeckt**.

Inwieweit der hier in Rede stehende Infrastrukturvertrag mangels ausreichender gesetzlicher Deckung nichtig ist (§ 879 Abs. 1 ABGB), müssten im Streitfall die ordentlichen Gerichte entscheiden. Auch eine allfällige Nichtigkeit des Vertrages vermag jedoch **nicht die Gesetzeswidrigkeit** der gegenständlichen Verordnung und die Begründung eines Antrages iSd Art 139 Abs. 2 Z. 5 B-VG zu begründen.

4. Am 1. Juni 2017 beschloss der Wiener Gemeinderat die Neufestsetzung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes für das Areal Heumarkt, Plandokument 7984. Der Änderung gingen jahrelange Verhandlungen auf Basis der Pläne privater Investoren voraus.

So führte die Magistratsdirektion der Stadt Wien in ihrer Stellungnahme vom 8. Mai 2015 im Bezug habenden Prüfverfahren zu Zl. VA-W-BT/0030-B/1/2015 selbst aus:

„Geplant ist als Grundlage für die Realisierung des Projektes Hotel InterCont nach den Plänen von Architekt Isay Weinfeld den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan für diesen Bereich neu festzusetzen.“

Diese Vorgehensweise des Wiener Gemeinderates war insofern als **weiterer Missstand in der Verwaltung der Stadt Wien** zu beanstanden, als die Änderung der Flächenwidmung aus Sicht der Volksanwaltschaft etwaigen Bauprojektplanungen stets **vorangehen** sollte und die durch die örtliche Raumplanung vorgegebenen Rahmenbedingungen für ein Bauprojekt bereits **vor** dessen Planung feststehen sollten. Die Entscheidung über die Änderung des Plandokuments 7984 wurde jedoch nicht unabhängig und zeitlich getrennt von einem individuellem Bauprojekt, sondern vielmehr gezielt, den Wünschen der Projektausführenden entsprechend, getroffen.

Auch wenn Raumpläne für Einzelfälle nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht von vornherein und stets den Gleichheitsgebot widersprechen (vgl. etwa die Erkenntnisse des VfGH vom 05. Oktober 2005, V23/05 und vom 17. März 2006, B935/05) und daher nicht per se rechtswidrig sind, weist die Volksanwaltschaft darauf hin, dass der ratio des Gesetzgebers wohl eher entsprochen wird, wenn Raumpläne grundsätzlich bereits vor etwaigen Bauprojekten feststehen und deren Rahmenbedingungen vorgeben. Nur so sieht die Volksanwaltschaft die Gleichbehandlung aller Projektwerber und die Schaffung von gleichen Voraussetzungen für alle gewährleistet.

In Hinblick auf die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, insbesondere das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 28. September 2000, B100/98, worin der Verfassungsgerichtshof im Zusammenhang mit der Errichtung des Museumsquartiers Wien aussprach, dass die Absicht, ein komplexes und 45.000 m² großes Gelände – wie die ehemaligen Hofstallungen – gemäß dem aus einem Architekten Wettbewerb hervorgegangenen Projekt zu einem Museumsquartier für Wien umzugestalten, für sich allein ein ausreichender Grund sei, den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan so abzuändern, dass das in Aussicht genommene Vorhaben darin seine Deckung finde, sieht die Volksanwaltschaft von ihrem Recht auf Antragstellung gemäß Art 139 Abs. 1 Z. 5 B-VG ab.

III. Anregungen der Volksanwaltschaft:

1. Der Verfassungsgerichtshof sprach in seinem Erkenntnis vom 2. Oktober 2013, GZ. V19/2011, aus, der Verordnungsgeber sei „*weder an die Stellungnahme eines Fachbeirates, an die Hochhausrichtlinie, noch an die Weltkulturerbe-Konvention und die Auflagen der UNESCO gebunden*“.

Tatsächlich fand das Übereinkommen zum Schutz des Kultur und Naturerbes der Welt von 1972 in § 1 Bauordnung für Wien bis dato keinen Niederschlag. Aus Sicht der Volksanwaltschaft liegt es am **Wiener Landesgesetzgeber, die sich aus Art. 4 der Welterbekonvention ergebenden Verpflichtungen innerstaatlich** umzusetzen und – etwa als Abwägungskriterium für die in § 1 Abs. 2 Z. 14 Bauordnung für Wien festgelegten, **gegensätzlich formulierten Ziele** – in die Bauordnung für Wien mitaufzunehmen.

So lautet § 1 Abs. 2 Z. 14 Bauordnung für Wien in der derzeit geltenden Fassung:

„Bei der Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungspläne und der Bebauungspläne ist insbesondere auf folgende Ziele Bedacht zu nehmen:

*14. Herbeiführung eines, **den zeitgemäßen Vorstellungen entsprechenden örtlichen Stadtbildes und Gewährleistung des Bestandes von Gebieten, die wegen ihres örtlichen Stadtbildes in ihrem äußeren Erscheinungsbild erhaltungswürdig sind**“.*

Die Volksanwaltschaft regt an, der **Wiener Landesgesetzgeber** möge sich mit den, von der Republik Österreich in der Welterbekonvention eingegangenen Verpflichtungen auseinander setzen und diesen durch entsprechende Berücksichtigung der Wiener Bauordnung **rechtsverbindlichen** Charakter zukommen lassen.

2. Die Volksanwaltschaft regt ferner – wie bereits im Prüfverfahren zu Zl. VA-W-BT/0069-B/1/2016 – eine **Novellierung des § 1a Bauordnung für Wien** dahingehend an, dass der Gesetzgeber das Verwaltungshandeln der Gemeinde auf dem Gebiet der Vertragsraumordnung, insbesondere betreffend den sachlichen Zusammenhang zwischen Hoheitsakten und privatrechtlichen Leistungspflichten, stärker vorherbestimmt, um rechtsstaatlichen Anforderungen zu genügen.

Insbesondere möge determiniert werden, was unter den, „*der Gemeinde durch die Festsetzung von Bauland erwachsenden Kosten der Infrastruktur*“ zu verstehen ist bzw. in welchem **sachlichen und räumlichen Konnex** etwaige Kostenbeteiligungen zum betroffenen Planungsgebiet stehen müssen.

3. Die Volksanwaltschaft fordert die Stadt Wien auf, von der Tendenz zur anlassbezogenen Anlasswidmung Abstand zu nehmen und zu der aus ihrer Sicht gebotenen, unter Punkt II.4. näher dargelegten, Reihenfolge im Planänderungsverfahren zurückzukehren.

IV. Abschließend darf ich Sie davon in Kenntnis setzen, dass die Volksanwaltschaft beabsichtigt, den gegenständlichen Prüffall, die festgestellten Missstände und die legislativen Anregungen in ihrem nächsten Bericht an den Wiener Landtag darzustellen.

Mit freundlichen Grüßen

Volksanwältin Dr. Gertrude Brinek e.h.