

WELTERBE UND HEUMARKT

VORBEMERKUNG

A. DAS WELTERBE-ÜBEREINKOMMEN (als Völkerrechtlicher Vertrag)

1. Österreichs Beitritt zum Welterbe-Konvention
2. Verpflichtungen aus des Welterbe-Übereinkommens
3. pacta sunt servanda
4. Im Abkommen festgelegte Institutionen und Vorgangsweisen
5. Gründe für die Aufnahme des Historischen Stadtzentrums von Wien in die Liste des Weltkulturerbes
6. Gegenstand und Art des Schutzes
7. Hochhauskonzepte als Schutzkriterien?
8. Vertragsverletzung durch einseitige Änderung von Schutzkriterien

B. DAS WELTERBE-ÜBEREINKOMMEN (als Teil der österreichischen Rechtsordnung)

1. Innerstaatliche Wirkung des Welterbe-Übereinkommens
2. Verbindliche Verpflichtungen aus des Welterbe-Übereinkommens
3. Unmittelbare Anwendung im innerstaatlichen Bereich
4. Verpflichtung zur Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit
5. Verpflichtete Rechtssubjekte
6. Berechtigte Rechtssubjekte

C. MÖGLICHE RECHTSVERLETZUNGEN (und deren Sanktion)

1. Völkerrechtliche Aspekte
2. Verfassungsrechtliche Aspekte
3. Verwaltungsrechtliche Aspekte
4. Zivilrechtliche Aspekte
5. Strafrechtliche Aspekte

ZUSAMMENFASSUNG

VORBEMERKUNG

Wenn ein nicht eben unbekannter Jurist im Ernst die Rechtsmeinung vertritt, das innerstaatlich zum Gesetz erhobene Welterbe-Übereinkommen sehe für auf österreichischem Hoheitsgebiet gelegene Welterbestätten eine geringere Schutzpflicht als für im Ausland gelegene vor, ist das eine juristische Herausforderung, eine schlüssige Widerlegung dieser Rechtsmeinung zu suchen – „weil nicht sein kann, was nicht sein darf“.

A) DAS WELTERBE-ÜBEREINKOMMEN

Das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt, im Folgenden auch kurz „Welterbe-Konvention“ genannt, das im Rahmen der UNESCO ausgearbeitet und von deren Generalkonferenz am 16. November 1972 verabschiedet wurde, bemüht sich um einen globalen Ansatz zur Erhaltung von Kultur- und Naturgütern von außergewöhnlichem universellen Wert, die in ihrer Gesamtheit als „Kultur- und Naturerbe der Welt“ gesehen werden.

1. Österreichs Beitritt zum Welterbe-Übereinkommen

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.

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.

2. Verpflichtungen aus dem Welterbe-Übereinkommen

Daraus folgt, dass in diesem Übereinkommen enthaltene Verpflichtungen ohne diese Einschränkungen übernommen wurden, sofern sie durch ihre Formulierung eindeutig bestimmt sind oder, soweit in ihrer Natur liegende Umstände detaillierten Konkretisierungen entgegenstehen, zumindest durch das erwiesene Vorliegen der Kriterien für die Aufnahme in die Liste des Erbes der Welt eindeutig bestimmbar sind. Bei Letzteren ergeben sich Umfang, Art und Weise des Schutzes, soweit dies nicht in der Umschreibung durch das Welterbe-Übereinkommen selbst erfolgt, aus der im Antrag enthaltenen Begründung der Verleihung des Prädikates „Welterbe“.

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.

3. „pacta sunt servanda“

Für die im Welterbe-Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen gilt der völkerrechtliche Grundsatz „pacta sunt servanda“ (Vertragstreue) ohne Ausnahme oder Einschränkung, wenn es sich um ein mit dem Prädikat „Welterbe“ ausgestattetes Kulturgut handelt, dessen Aufnahme in die Liste des Erbes der Welt auf ausdrücklichen, begründeten Antrag eines Vertragsstaates erfolgt ist. Diese Aufnahme begründet eine Verpflichtung nicht nur des Antragstaates, sondern aller Vertragspartner, weshalb der Antragstaat diese Verpflichtung auch nicht einseitig hinsichtlich eines bestimmten Kulturgutes ausschließen oder widerrufen kann.

4. Im Abkommen festgelegte Institutionen und Vorgangsweisen

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, wobei private

Großvorhaben oder rasch vorangetriebene städtebauliche Entwicklungsvorhaben ausdrücklich als Beispiele solcher Bedrohungen erwähnt sind.

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 Vorgangsweisen ist 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 Welterbestätten und kann von keinem Mitgliedstaat einseitig in Frage gestellt werden.

5. Gründe für Erhebung des Historischen Stadtzentrums von Wien zum Weltkulturerbe

Als Nominierungskriterien für die Aufnahme des Historischen Stadtzentrums von Wien gelten:

1. Die städtebaulichen und architektonischen Qualitäten des historischen Zentrums von Wien sind überragende Zeugnisse eines fortwährenden Austauschs/Wandels (?) 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.

Anmerkung: Da in Art. 30 die Verbindlichkeit des Wortlautes des Welterbe-Übereinkommens nur in 5 Sprachen, unter denen sich die deutsche nicht befindet, festgelegt ist, 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 „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.

6. Gegenstand und Art des Schutzes

Gegenstand des Schutzes des historischen Stadtzentrums von Wien sind daher seine städtebaulichen und architektonischen Qualitäten zum Zeitpunkt der Aufnahme in die Liste des Welterbes sowie die durch sie zum Ausdruck kommenden Hauptperioden europäischer Kultur und politischer Entwicklung – Mittelalter, Barock und Gründerzeit – in ihrer wechselseitigen (befruchtenden) Beeinflussung.

Die Verpflichtung aus dem Welterbe-Übereinkommen besteht in der Erhaltung des Schutzgegenstandes und in seiner Bewahrung vor Beeinträchtigungen. Dabei handelt es sich insbesondere beim historischen Stadtzentrum von Wien nicht um eine bloße Erhaltung der vorhandenen materiellen Substanz, sondern um die aus dieser hervor gehenden Gesamtwirkung ihres Erscheinungsbildes. Entscheidend dabei sind gestaltpsychologische Phänomene identitätsstiftender Art, auf denen die Einmaligkeit und Unverwechselbarkeit als wesentliche Eigenschaften von zum kulturellen Welterbe zählenden kulturellen Zeugnissen beruhen. Da eine Gesamtheit vom Ausmaß des historischen Stadtzentrums von Wien nicht mit einem Blick (uno actu) erfassbar ist, muss ihr Erscheinungsbild in mehrere identitätsstiftende Ausschnitte zerlegt werden, von denen vor allem sogenannte

„Sichtachsen“ von wesentlicher Bedeutung sind. Dabei kommt gerade beim historischen Stadtzentrum von Wien der Bewahrung jener Sichtachsen entscheidende Bedeutung zu, mit denen historische Aussagen von weltweiter Tragweite einhergehen. Der Blick des „Retters des Abendlandes“ Prinz Eugen von Savoyen von „seinem“ Schloss Belvedere auf das von ihm gerettete Wien (das hier stellvertretend für das Abendland steht), der vom berühmten Barock-Maler Bernardo Bellotto, genannt „Canaletto“ im sogenannten „Canalettoblick“ festgehalten wurde, kann dabei als die schlechthin wesentlichste Sichtachse der Stadt erklären, warum das historische Stadtzentrum von Wien um das deutlich außerhalb des Stadtkerns liegende Schloss Belvedere erweitert worden ist.

7. Hochhauskonzepte als Schutzkriterien?

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 Gebäude 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 unverbindliche, jederzeit widerrufliche Absichtserklärung der Stadt Wien darstellt, ist dieser Widerruf durch den Wiener Gemeinderat am 19.12.2014 aufgrund eines Investoren-Wunsches nach Errichtung von Hochhäusern innerhalb der Kernzone (Lothringerstraße/Heumarkt) in einem von Grund auf geänderten, vom beschlossenen Hochhauskonzept erfolgt. (Nach offizieller Lesart sollen beide Hochhauskonzepte völlig unbeeinflusst von den jeweils geplanten Hochhausprojekten 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 Meinungsäußerung widerstreitenden 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.

8. Vertragsverletzung durch einseitige Änderung von Schutzkriterien

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit innerstaatlich nicht mit gesetzlicher Bindungswirkung ausgestattete Normen wie das Hochhauskonzept unter gewissen Umständen eine rechtlich bindende Wirkung entfalten können. Das erstmals im Jahr 2002 vom Wiener Gemeinderat verabschiedete Hochhauskonzept ist nämlich 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 UNESO 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 habe mit dem Welterbe-Übereinkommen nichts zu tun und sei rein zufällig zeitgleich mit den Diskussionen über die Welterbe-Verträglichkeit konkreter Hochhäuser entstanden, ändert dies nichts an seiner 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 bei genauerem Hinsehen (und Entdecken eines syntaktisch unerwarteten Punktes statt eines Kommas nach „Landschaftsschutzgebiete“) ergibt, dass sich die darauf folgende Aufzählung als (Hochhäuser nicht ausschließender) Gegensatz (zu den Landschaftsschutzgebieten) statt einer Anzahl von weiteren (Hochhäuser ausschließenden) Beiordnungen, entpuppt, die eine gegenüber dem Hochhauskonzept 2002 gegenteilige Absicht – nämlich Hochhäuser in der Kernzone zuzulassen – ergibt:

„Ausgeschlossen von Hochhausentwicklungen sind die Natur- und Landschaftsschutzgebiete. Sicherheitszonen des Flughafen Wiens, 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.“

Im Hinblick darauf, dass Masterpläne wie das Hochhauskonzept 2014 verpflichtende Angaben im Sinn des Art. 29 des Welterbe-Übereinkommens darstellen, ist diese Formulierung zur absichtlichen 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.

B) WELTERBE- ÜBEREINKOMMEN: TEIL DER ÖSTERREICHISCHEN RECHTSORDNUNG

1. Innerstaatliche Wirkung des Welterbe-Übereinkommens

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 vom Bundesrat zugestimmt hat. Das Welterbe-Übereinkommen ist somit in der Fassung dieses Gesetzes Teil der österreichischen Rechtsordnung und aufgrund des Legalitäts-Prinzipes allen von ihr betroffenen Verwaltungsakten zugrunde zu legen.

2. Unmittelbare Anwendung im innerstaatlichen Bereich

Die Erläuternden Bemerkungen zur Gesetzesvorlage (Erl. I.1) verweisen ausdrücklich auf die unmittelbare Anwendung des einen Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung bildenden Welterbe-Übereinkommens: „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 Gesetzgebers 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).

3. Die verbindlichen Verpflichtungen aus dem Welterbe-Übereinkommen

Dem Wortlaut der Welterbe-Übereinkunft können (nur) folgende für die Vertragsstaaten verbindlichen Verpflichtungen entnommen werden:

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 befindlichen, in den Artikeln 1 und 2 bezeichneten Kultur- und Naturerbes sowie seine Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen.“

Dazu die Erläuternden Bemerkungen: *„Dieser Artikel verpflichtet die Vertragsstaaten, ihr eigenes Kultur- und Naturerbe zu erfassen, zu schützen und zu erhalten. Da in Artikel 3 klargestellt ist, dass die Vertragsstaaten die Zuordnung 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 Umfang seiner Verpflichtung nach Artikel 4 zu bestimmen. Wie im Allgemeinen Teil sowie unten zu Artikel 6 ausgeführt, 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 grundsätzlichen politischen Ausrichtung, primär hinsichtlich der Auswahl zum Zweck des Antrages auf Aufnahme in diese Liste zu verstehen.“*

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 Übereinkommens....ist Österreich der Auffassung, dass die Verpflichtung gemäß Artikel 6 Absatz 3 des Übereinkommens, alle vorsätzlichen 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 Artikeln 1 und 2 bezeichnete, im Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten befindliche Kultur- und Naturerbe mittelbar oder unmittelbar schädigen könnte.“*

In den Erläuternden Bemerkungen dazu heißt es: „Insgesamt darf hierzu auf die Ausführungen des Allgemeinen Teiles (Punkt I.4) hingewiesen werden: Die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Bewahrung des Kultur- und Naturgutes im Inland sowie die Verpflichtung, die vorsätzlichen Maßnahmen zu unterlassen, die im Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten befindliche Güter der Natur- und Kulturerbes mittelbar oder unmittelbar schädigen könnten, bezieht sich ausschließlich 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 Artikels 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 Maßnahmen aufgrund dieses Übereinkommens umfassend zu unterrichten.“ Dazu schränken allerdings die Erläuternden Bemerkungen ein, dass diese Verpflichtung „von so unbestimmter Art“ sei, „dass Ihnen Verpflichtungscharakter tatsächlich nur sehr bedingt zukommen“ könne.

Art 29: (Berichtspflicht): (1) Die Vertragsstaaten machen in den Berichten, die sie der Generalkonferenz der Organisation 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 Berichte sind dem Komitee für das Erbe der Welt zur Kenntnis zu bringen.

Die Erläuternden Bemerkungen sprechen hier lapidar von einer vorgesehenen Berichtspflicht.

Es ist 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 Plandokument 7984 der Gemeinde Wien – konkrete Fälle denkbar, in denen solche Widersprüche nicht bestreitbar sind.

4. Verpflichtung zur Erfassung, Schutz und Erhaltung in Bestand und Wertigkeit

2.4.1. Artikel 4 des Welterbe-Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten für Erfassung, zum Schutz und zur Erhaltung der Welterbestätten. Umfang und Inhalt dieser Verpflichtung werden nicht einheitlich interpretiert, weil der Wortlaut der deutschen Übersetzung den (u. a. englischen und französischen) authentischen Fassungen des Welterbe-Übereinkommens nicht entspricht.

Da der Gesetzeswortlaut durch die verunklarte Rechtslage nicht eindeutig ist, bedarf er einer Auslegung nach den für die gesamte innerstaatliche Rechtsordnung maßgeblichen Regeln des § 6 ABGB (s. oben B 2), wobei auch auf die Erläuternden Bemerkungen zur Gesetzesvorlage und auf anderssprachliche (authentische) 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 (was in der Begründung des VwGH in nicht ausreichendem Maß der Fall ist).

Dafür müssen im gegenständlichen Fall sowohl die teleologische und grammatikalisch-sprachliche als auch die historische Auslegung herangezogen werden.

2.4.2. Teleologische Auslegung

Zum Verständnis der Auslegungsfrage 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 Naturerbes 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, derzufolge 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 (s. dazu auch die Ausführungen unter 2.4.4.g).

2.4.3. Sprachliche Auslegung

Der VwGH hat in seinem Erkenntnis 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 Erkenntnis-Tenor 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 des Erkenntnisses und diese wiederum nur aus der sich aus den Erläuternden Bemerkungen zu den Artikeln 4 und 6 des Welterbe-Übereinkommens ergebenden Rechtslage verständlich.

Im oben zitierten Erkenntnis 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 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.“* 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“ ist, weil eben Pufferzonen nicht wie Kernzonen als „gelistetes Welterbe gelten“, zwar nicht bei phänomenologischer, wohl aber bei materieller Betrachtungsweise 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 Verpflichtung in Art. 4 und in Art. 6 Abs. 3 bedient, der allerdings in mehrfacher Hinsicht einer Kritik nicht standhalten kann. (Diesem Umstand kommt zwar für das Erkenntnis des VwGH keine entscheidende Bedeutung zu, wohl aber für den – unzulässigen – Rekurs auf diese Ansicht des VwGH in anderen Fällen, in denen es, anders als beim der Semmering-Erkenntnis, um gelistete Welterbestätten handelt).

Das Welterbe-Übereinkommen ist gemäß Art. 30 in fünf Sprachen¹, darunter der englischen und französischen (nicht aber der deutschen) abgefasst, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist. Es ist daher grundsätzlich legitim, wenn der (deutsche) Gesetzestext bei einzelnen Textstellen keine eindeutige Auslegung zulässt, 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 1 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.

¹ Weitere authentische Fassungen in arabischer, russischer und spanischer Sprache

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 1 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 Erkenntnis: „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 das zitierte Erkenntnis einer kritischen Auseinandersetzung.

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, bei dem schon die denkunmögliche Grenzziehung einer solchen Abschwächung deren Fragwürdigkeit 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 stärker „**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 (s. dazu Larousse, Grosswörterbuch französisch-deutsch, deutsch-französisch, Paris 1994). 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.

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 Minderung der Begrenzung einer Verbindlichkeit schuldig bleibt, die er ja doch nicht zur Gänze verneint). Ebenso wenig trifft zu, dass sich dies aus den Gesetzesmaterialien ergeben könnte, wie im folgenden zur Erklärung der Diskrepanz in den Übersetzungen ausführlich ausgeführt wird.

2.4.4. 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. 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.

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 nach Art. 11 Abs. 2 des Welterbe-Übereinkommens aufgenommenen („gelisteten“) sowie des für die Aufnahme in diese Liste bereits konkret beantragten Welterbes. 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) 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 (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 durch die dem Souveränitätsgedanken (Artikel 6 Abs. 1) geschuldete 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.

d) Diesem Umstand versuchen die Erläuternden Bemerkungen zu Art. 4, lautend:

„Dieser Artikel verpflichtet die Vertragsstaaten, ihr eigenes Kultur- und Naturerbe zu erfassen, zu schützen und zu erhalten. Da in Artikel 3 klargestellt ist, dass die Vertragsstaaten die Zuordnung von 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 Umfang seiner Verpflichtung nach Art. 4 zu bestimmen. Wie im Allgemeinen Teil sowie unten zu Artikel 6 ausgeführt, 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.“

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 den Umfang der erfassten Objekte,
- „Verpflichtungen“ beziehen sich daher nur auf gelistetes Welterbe,
- die (nicht differenzierende) Bestimmung des Art. 4 bezieht sich auf alle gem. Art. 1 und 2 als Welterbe definierten Objekte (und nicht nur die gelisteten) und ist (hinsichtlich dieser) 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 aus seinem Zusammenhang 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).

e) Das heißt, dass der Begriff des Kultur- und Naturerbes der Welt zweierlei bedeuten kann: einerseits – als Welterbe im weiteren Sinn – die in den Artikeln 1 und 2 des Welterbe-Übereinkommens bezeichneten 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 sowie die 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 Anwendungspraxis 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.

f) 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 legistisch nicht geglückten Versuch darstellen, 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 Berücksichtigung 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.

g) Es liegen daher zusammenfassend mehrfache Gründe vor, der Begründung des VwGH nicht zu folgen:

- Es ist nicht verständlich, aus welchem Grund die Ansicht, derzufolge Art 4 des UNESCO-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 aus seinem 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, auf dem Hoheitsgebiet anderer Staaten befindlichen, weniger verbindlich sein sollte. 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 Aufgabe <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. Auf die Frage der Ableitung eines „Verbotes“ im Rahmen eines verwaltungsbehördlichen Handelns wird noch im Zusammenhang mit Art. 18 B-VG bei den verwaltungsrechtlichen Aspekten dieser Untersuchung einzugehen sein.
- Wenn der VwGH in dem zitierten Erkenntnis 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 das zitierte Erkenntnis des VwGH (Semmering-Tunnel-neu) keine entscheidende Bedeutung, wohl aber aus präjudiziellen Gründen für nur anscheinend ähnliche Fälle. Diese Ableitung zeigt nämlich exemplarisch, wie aus einer verfehlten (und nicht einmal verbindlichen) Begründung eines (aus anderen Gründen) im Ergebnis vertretbaren höchstgerichtlichen Erkenntnisses - durch Reduktion auf dessen Rechtssatz - eine „herrschende Judikatur“ entstehen kann, die für alle ähnlich gelagerten Fälle zu einem gesetzesartig wirkenden Präjudiz für die falsche Interpretation völkerrechtlicher Verträge dienen kann.

5. Verpflichtete Rechtssubjekte (Organe der Republik)

Aufgrund der im Art. 9 Abs. 1 B-VG normierten 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 in letzterem enthaltenen Verpflichtungen unmittelbar für alle österreichischen Rechtsunterworfenen, demnach sowohl für Gebietskörperschaften und deren Amtsträger,

sowie – insoweit sie davon betroffen sein sollten, auch für sonstige juristische wie auch für natürliche Personen.

Allerdings hängt die unmittelbare innerstaatliche Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages („self executing“) wesentlich von den darin enthaltenen Rechten 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 Normadressaten. Diese ergibt sich aus der (innerstaatlichen) gesetzlichen Kompetenz zur Wahrnehmung der jeweiligen vertraglichen Rechte und Pflichten.

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.

Normadressaten sind daher primär die im Rahmen der Kompetenzbestimmungen des B-VG für die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Welterbe-Vertrag in Frage kommenden Amtsträger mit - soweit damit ein verpflichtendes Handeln verbunden ist - Garantenstellung, soweit es sich um in ihrem Kompetenzbereich liegende, in die Liste des Welterbes aufgenommene Objekte handelt, insbesondere der zuständige Bundesminister, auf den (wie in der Folge noch auszuführen sein wird) im Sinne des Art. 16 Abs. 4 B-VG 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, können auch nur diese als in Bund und Länder gegliederter Staat sowie deren Organe bzw. Körperschaften öffentlichen Rechts als Normadressaten in Frage kommen. Nur ihnen gegenüber stellt sich daher die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit (self-executing) des Welterbe-Übereinkommens, nicht aber - mangels sich aus dem Welterbe-Übereinkommen für sie ergebender Rechte und Pflichten - gegenüber anderen Personen.

Für das im Bundesland Wien gelegene Weltkulturerbe „Historisches Stadtzentrum von Wien“ gelten im Hinblick auf die in Art. 108 B-VG festgelegte Personalunion von Gemeinderat und Landtag, Stadtssenat und Landesregierung, Bürgermeister und Landeshauptmann, Magistrat und Amt der Landesregierung sowie Magistratsdirektor und Landesamtsdirektor 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 für die sich aus dem Welterbe-Übereinkommen für das Land Wien ergebenden Verpflichtungen.

6. Berechtigte Rechtssubjekte

Mangels aus dem Welterbe-Übereinkommen in irgendeiner Weise Berechtigter kommen auch solche als Normadressaten nicht in Betracht, auch ohne dass dies im Welterbe-Übereinkommen – so wie 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 ausdrücklich erwähnt wird. 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.

C) RECHTSFOLGEN EINES VERSTOSSES GEGEN DAS WELTERBE-ÜBEREINKOMMEN

1. 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. Wenn eine solche vom Vertragspartner selbst zu verantworten ist, stellt dies einen völkerrechtlichen Verstoß gegen Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens durch Bruch des völkerrechtlichen Grundsatzes „pacta sunt servanda“ dar. Wie viele Verletzungen völkerrechtlicher Verträge bleibt auch eine solche Vertragsverletzung ohne rechtliche Sanktion.

Es ist aber davon auszugehen – und dies ist möglicherweise sogar von strafrechtlicher Relevanz –, dass ein eklatant rechtswidriges 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 Nachteile mit sich zu bringen.

2. Verfassungsrechtlicher Ansatz

2.1. Das aufgrund des Art. 18 Abs. 2 jeder Verwaltungsbehörde zustehende Recht, auf Grund der Gesetze Verordnungen zu erlassen, bezieht sich auch auf die im Verordnungsrang stehenden Plandokumente (Flächenwidmungs- und Bebauungspläne). Diese werden vom Magistrat ausgearbeitet und dem Gemeinderat zur Beschlussfassung unterbreitet. Sie können beim VfGH wegen Gesetzeswidrigkeit angefochten werden, wobei die Frage der Antragslegitimation nach Maßgabe des Einzelfalles zu beurteilen ist.

2.2. Nur für den Fall, dass zur Durchführung des Welterbe-Übereinkommens entsprechende Maßnahmen in ihrem selbstständigen Wirkungsbereich erforderlich werden, sind die Länder aufgrund des Art. 16 Abs. 4 B-VG verhalten, solche Maßnahmen zu treffen. Daraus resultiert die Verpflichtung zur Änderung oder Ergänzung verbindlicher Normen, die der Durchführung des Welterbe-Übereinkommens entgegenstehen können. Art. 16 Abs. 4 B-VG normiert ausdrücklich den Übergang der Zuständigkeit für solche Maßnahmen (einschließlich der Erlassung allenfalls notwendiger Gesetze) auf den Bund, so lange das Land die erforderlichen Maßnahmen nicht selbst getroffen hat.

Unter Hinweis auf die Zuständigkeit des Bundes für die Einhaltung von Staatsverträgen kann der zuständige Bundesminister den Bürgermeister und Landeshauptmann von Wien anweisen, zwecks Einhaltung der Verpflichtungen der Republik Österreich aus dem Welterbe-Übereinkommen entsprechende Maßnahmen zur Durchführung des Welterbe-Übereinkommens einzuleiten und, falls er dieser Weisung nicht nachkommen sollte, im Ministerrat einen Antrag auf Erhebung einer Anklage nach Art. 142 Abs. 2 lit. d) (sog. „Ministeranklage“) beim VfGH zu stellen.

2.3. Das zuständige Mitglied der Bundesregierung hat aufgrund der von der Republik Österreich eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtung ohne Ermessensspielraum die Amtspflicht, auf die 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.

2.4. Die Magistratsdirektion der Stadt Wien, Geschäftsbereich Recht steht in ihrer rechtlichen Stellungnahme (MDR – 3307751-2015-8 zu Wien 3., Lothringerstraße, Areal Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein, Wiener Konzerthaus) auf dem Rechtsstandpunkt,

dem Weltkulturerbe-Übereinkommen komme keine rechtliche Relevanz in einem Normenprüfungsverfahren zu. Sie zitiert zur Untermauerung dieses Rechtsstandpunktes das Erkenntnis des VfGH vom 02.10.2013, V 19/2011, in dem dieser feststellt: „: „Der *Verordnungsgeber ist (anders als im Erk vom heutigen Tag [G118/2012](#) betr §31a EisenbahnG 1957) an die vorgelegten Privatgutachten 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.*“

Diese Rechtsmeinung des VfGH beruht allerdings auf der Tatsache, dass das in Rede stehende Plangebiet (Komet-Gründe in Wien-Meidling) nicht als gelistetes Welterbe ausgewiesen ist und daher das Welterbe-Übereinkommen keine verbindliche Verpflichtung zu dessen schutzweiser Berücksichtigung vorsieht. Es entspricht daher lediglich diesem Umstand, wenn der VfGH die Bindung des Verordnungsgebers an die Weltkulturerbe-Konvention und die Auflagen der UNESCO in Übereinstimmung mit einer an sich vertretbaren Rechtsmeinung verneint. Auch im Fall des zitierten Erkenntnisses entspricht die Bindung des Verordnungsgebers nach den in dieser Untersuchung zu Art. 4 des Welterbe-Übereinkommens enthaltenen Ausführungen nicht jener im Fall gelisteter Welterbestätten, weshalb die Aussage des zitierten Erkenntnisses für die Rechtslage hinsichtlich des Plandokumentes 7984, das ausschließlich die Kernzone des gelisteten Welterbes „Historisches Stadtzentrum von Wien“ betrifft, nicht relevant ist.

Zu beachten ist jedoch, dass der VfGH im Zusammenhang mit der Aktivlegitimation für Individualbeschwerden gegen Plandokumente auch die Rechtsauffassung vertreten hat, sie enthielten keine für den Antragsteller nachteilige Beschwer, sondern stellten lediglich einen Rahmen dar, innerhalb dessen ein im Baugenehmigungsverfahren zu konkretisierendes Projekt geeignet sein könne, eine Beschwer zu bewirken; erst dann sei daher eine Individualbeschwerde zulässig. Es ist daher für den zumindest theoretisch denkbaren Fall einer Individualbeschwerde anzumerken, dass diese Rechtsansicht durch den in der „*Stadtgestaltungsnovelle*“ 1996 zur *Bauordnung der Stadt Wien*, LGBl. für Wien Nr. 44/9961, neu aufgenommenen „städtebaulichen Schwerpunkt“ relativiert wurde. Dieser sieht nämlich die bislang dem Baugenehmigungsverfahren vorbehaltene Konkretisierung in maßgeblichen Punkten, unter anderem der Höhenentwicklung, bereits im Plandokument vor: statt der einen bestimmten Rahmen vorgebenden Bauklassen I bis V wird in einer nach oben offenen Bauklasse VI die zu bauende Höhenentwicklung, von geringfügigen, bautechnisch bedingten Abweichungen abgesehen, exakt vorgegeben, so dass eine allfällige durch die Höhenentwicklung gegebene Beschwer bereits im Plandokument vorweggenommen wird. Damit sollte auch eine entsprechende Individualbeschwerde vom VfGH zulässig sein.

Von dieser Überlegung unberührt ist die im B-VG festgelegte Legitimation der Bundesregierung oder der Volksanwaltschaft zur Anfechtung eines Plandokumentes wegen Gesetzeswidrigkeit. Diese wäre damit begründet, dass das trotz vielfachen Hinweises vom Gemeinderat mehrheitlich beschlossene Plandokument einen Rahmen enthält, der mit dem Gesetz (Welterbe-Übereinkommen) nicht im Einklang steht und dadurch zu einem Rechtsanspruch eines Bauwerbers führen könnte, der a limine mit dem Makel der Rechtswidrigkeit behaftet wäre und die Baubehörde in den Entscheidungskonflikt bringen würde, entweder (durch Genehmigung einer unzulässigen Höhenentwicklung) gegen das Welterbe-Übereinkommen oder (durch Verweigerung der Bekanntgabe der Bebauungsbestimmungen) gegen die Bauordnung der Stadt Wien zu verstoßen.

Verfassungsrechtliche Bedenken können allerdings auch hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit einzelner Bestimmungen der Bauordnung für Wien (insbesondere die §§ 1a, 5 Abs. 4 lit. a, 75 und 134) zu deren Anfechtung beim VfGH führen, womit dem Plandokument 7984 und dem mit ihm einhergehenden städtebaulichen Vertrag die rechtliche Grundlage entzogen wäre.

3. Verwaltungsrechtlicher Ansatz

3.1. 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 bleiben. Dabei sollte allerdings das Augenmerk derselben auf den Umstand gelenkt werden, dass die Stadt Wien in der Frage des Plandokuments 7984 den von ihr selbst aufgezeigten und vertretenen üblichen Weg seines Zustandekommens 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.

3.2. Die letztlich als rechtliche Position der Stadt Wien zur verwaltungsrechtlichen Frage der Legalität des Plandokuments 7984 anzusehende Stellungnahme der Magistratsdirektion Wien der Stadt Wien, Geschäftsbereich Recht MDR – 307751-2015-8 Wien 3., Lothringerstraße; Areal Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein, Wiener Konzerthaus kommt zu folgendem Ergebnis:

„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 Strafrechtstatbestandes des Amtsmissbrauches ausgeschlossen (fehlender Befugnismissbrauch).“

Begründet 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.

3.3. 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".

Mangels Schlüssigkeit der Begründung 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 den Tatbestand des § 302 (1) StGB zu erfüllen vermag.

3.4. 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.

3.5. In der Stellungnahme der Magistratsdirektion Wien der Stadt Wien, Geschäftsbereich Recht MDR – 307751-2015-8 Wien 3., Lothringerstraße; Areal Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein, Wiener Konzerthaus werden mehrere höchstgerichtliche Erkenntnisse zur Untermauerung des darin eingenommenen Rechtsstandpunktes zitiert. Soweit es die Erkenntnisse vom 19. Dezember 2013, Zl. 2011(030/160, 0161, 0162, 0164 und 0165 betrifft, wurde bereits oben ausführlich dargelegt, warum sie auf den gegenständlichen Fall des Plandokuments 7984 nicht anwendbar sind. Ein weiteres in der Stellungnahme zitiertes Erkenntnis des VfGH vom 17.11.2015, Zl. Ra 2015/03/0058 lässt überhaupt keinen Bezug auf den in Rede stehenden Fall erkennen und entzieht sich damit jedweder sonstigen kritischen Betrachtung.

In diesem Zusammenhang muss auf einen Missstand verwiesen werden, dem man in jüngerer Zeit häufig begegnet: In rechtlichen Beurteilungen wird zunehmend auf höchstgerichtliche Entscheidungen verwiesen, indem lediglich der verknappte Spruch oder ein Teil davon als Zitat herangezogen wird, während auf eine oft zu einer gegenteiligen Interpretation Anlass gebende Begründung überhaupt nicht eingegangen wird. Eine Flut teils undurchsichtiger und unverständlicher Rechtsnormen, die einen aufgeblähten Verwaltungsapparat erfordert, kann von Behörden, Gerichten, Volksanwälten und anderen juristischen Instanzen in der dafür zur Verfügung stehenden Zeit oft nicht mehr mit der gebotenen Gründlichkeit bewältigt werden. Hinzu kommt mitunter gerade in der Verwaltung der politische Druck, Normen in einer bestimmten Richtung zu interpretieren, welche die intellektuelle Redlichkeit der Interpretierenden auf eine harte Probe stellt. Die daraus resultierende Zahl höchstgerichtlicher Erkenntnisse, insbesondere des Verwaltungsgerichtshofs (sowie auch solche der neu geschaffenen Verwaltungsgerichte) und die auffällige Zunahme von Missbrauch der Amtsgewalt, die auf das Unvermögen, diese Gesetzes- und Entscheidungsflut noch zu überschauen, zurückzuführen sind, haben nicht zu Unrecht den Ruf nach einer Verwaltungsreform immer lauter werden lassen. Anders kann eine Denkweise nicht erklärt werden, die am Bestand und Inhalt völkerrechtlicher Verträge der Republik Österreich zwar nicht rütteln will, ihnen aber ihre innerstaatliche Relevanz abspricht, als seien sie ein unverbindlicher Akt der Freizeitgestaltung einer überflüssigen, sich langweilenden Beamtenschar. Es wundert nicht, wenn solcherart die sich auf Art. 18 des B-VG gründende Verwaltung den begründeten Anschein von Beliebigkeit und Willkür erhält, der dem an der Erhaltung des Rechtsstaates interessierten Bürger in zunehmender Zahl Anlass gibt, die Strafrechtspflege und den VfGH mit den Auswüchsen dieser um sich greifenden Handlungsweise zu befassen.

4. Zivilrechtlicher 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. 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.

5. Strafrechtlicher Ansatz

5.1. 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. (Oberster Gerichtshof am: OGH 14.03.2000, RS 0113). 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.

5.2. Haftung von Amtspersonen

5.2.1. 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 unter Umständen eine bei strafrechtlicher Beurteilung 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 des Bundeslandes Wien als völkerrechtlicher Vertragspartner durch ein Verhalten dar, das die ernsthafte Absicht zur Einhaltung völkerrechtliche 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.

5.2.2. 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 Tatbestand des § 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“*) 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.)

5.2.3. Der Tatbestand des § 146 (Betrug) 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.

5.2.4. Konkret ist beim Tatbestand des § 108 Abs. 1 StGB vor allem an jene Richtlinien 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 verbindlicher Regelungen zu erwecken. Ein derartiger Fall ist die schon unter A 8. dargelegte Aufnahme eines absoluten Ausschlusses von Hochhäusern innerhalb der Welterbe-Kernzone in das Hochhauskonzept 2002, demgegenüber das Hochhauskonzept 2014 durch die höchst ungewöhnliche Diktion: *„Ausgeschlossen von Hochhausentwicklungen sind die Natur- und Landschaftsschutzgebiete. Sicherheitszonen des Flughafen Wiens, 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.“* beim flüchtigen Lesen mit Rückbezug auf das in der Präambel Geschriebene den Eindruck erweckt, es bliebe bei der im Hochhauskonzept 2002 festgelegten Hochhauspräklusion, während sich in Wahrheit aus dem winzigen kaum auffallenden Unterschied zwischen einem (unerwarteten) Punkt und einem (erwarteten) Beistrich das gerade Gegenteil davon ergibt (siehe die Ausführungen unter A 8). Wenn dazu noch dieses Gegenteil durch den Masterplan Glacis 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, wodurch 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 werden.

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 vorzutäuschen. Es ist daher ein Verstoß gegen Treu und Glauben, wenn solche Normen für nicht mehr valid erklärt werden, ohne die Vertragspartner nicht nur über die textlichen Änderungen, sondern auch über deren Ziele begründet zu informieren.

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

Konkret kommen im Fall des Plandokumentes 7984 hierfür in Betracht:

- 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 auch alle Beamten, die maßgeblich mit der Ausarbeitung des Plandokumentes 7984 befasst waren (insbesondere daher solche der MA 21), weil dieses in einem klar erkennbaren Widerspruch mit dem Welterbe-Übereinkommen und damit mit einem Bundesgesetz steht.
- Fraglich ist, ob Mitgliedern des Fachbeirats der Stadt Wien im Rahmen der beratenden Tätigkeit dieses Fachbeirates die sachliche Kompetenz zukommt, auf derartige Widersprüche hinzuweisen.

- 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 war.

5.3. Weitere mögliche Straftäter:

- 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 auf Seite des Bauwerbers, 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 beteiligt waren,
- Personen, die durch Geldzuwendung an einen von einem Amtsträger der Stadt Wien geleiteten Verein Einfluss auf dessen amtliche Tätigkeit 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 wie Markthalle, Räume für die Musikuniversität, gleich große Eisfläche wie bisher, falsche Höhenangaben udgl.) die Öffentlichkeit oder die Vertragspartner des Welterbe-Übereinkommens zu täuschen versucht haben,

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

- Mitglieder des Gemeinderates:

5.3.1. 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.

5.3.2. 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.

5.3.3. 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 Mandatare 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 ein Erkenntnis sein, demzufolge 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.

5.3.4. Die Frage, ob und inwieweit im Sonderfall der Wiener Gemeinderäte, die zugleich auch Landtagsabgeordnete des Bundeslandes Wien sind, die verfassungsrechtlich gewährleistete Immunität zu beachten ist, betrifft, ähnlich der Rechtsinstitut der Verjährung, nicht den Tatbestand strafrechtlich relevanten Verhaltens, sondern die rechtliche Möglichkeit seiner Verfolgung. Auf sie ist daher nur im Zusammenhang mit einer individuellen Strafverfolgung von Abgeordneten einzugehen.

D) ZUSAMMENFASSUNG:

1. Die innerstaatliche Verbindlichkeit eines völkerrechtlichen Vertrages setzt voraus, dass nicht nur die Normadressaten, sondern auch die sich für diese ergebenden Rechte und Pflichten der innerstaatlichen Rechtsordnung entsprechend nachvollziehbar sind.
2. Im Fall des Welterbe-Übereinkommens erstreckt sich diese Nachvollziehbarkeit nur auf gem. Art. 11 leg. cit. in die Liste des Welterbes aufgenommene und für die Aufnahme in diese Liste konkret vorgesehene Kultur- und Naturgüter.
3. Daher erstreckt sich auch die sich aus Art. 4 leg. cit. ergebende Verpflichtung zur Erfassung, zum Schutz und zur Erhaltung in Bestand und Wertigkeit in vollem Umfang nur auf die gem. Art. 11 leg. cit. in die Liste des Welterbes aufgenommenen Kultur- und Naturgüter, zu denen auch das Kultur-Welterbe „Historisches Stadtzentrum von Wien“ zählt.
4. Diese Verpflichtung trifft gem. Art. 18 B-VG die Republik Österreich und damit sämtliche Organe und Amtsträger des Bundes, der Länder und deren nachgeordneten Hoheitsverwaltungsträgern, insbesondere auch Gemeinden und deren Organe.
5. Verletzungen dieser Verpflichtung können entsprechende völkerrechtliche, verfassungsrechtliche, verwaltungsrechtliche, zivilrechtliche und strafrechtliche Folgen nach sich ziehen.
6. In der Aufbereitung des Plandokumentes 7984 durch Amtsträger des Magistrats der Stadt Wien sowie im Abstimmungsverhalten für den Beschluss des Plandokumentes 7984 im Wiener Gemeinderat kann die Erfüllung strafrechtlich relevanter Tatbestände (insb. § 302 StGB - Missbrauch der Amtsgewalt) erblickt werden.

Dr.jur. Mag.phil et art. Helmut Hofmann