

Wer das Projekt am Heumarkt verhindern kann.

em. o. Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger
Rechtliche Stellungnahme zu den Möglichkeiten der Volksanwaltschaft
zur Intervention beim Projekt Heumarkt

1. FRAGESTELLUNG

Im Zusammenhang mit der Neufestsetzung des Flächenwidmungs- und des Bebauungsplanes betreffend das Areal Wiener Heumarkt stellte die Volksanwaltschaft in ihrem Bericht an den Wiener Landtag 2017 mehrere Missstände in der Verwaltung der Stadt Wien fest, u. a. dass mit der Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes die Neuerrichtung eines 66 Meter hohen Wohnturmes im historischen Zentrum von Wien ermöglicht wurde. Dadurch – so wörtlich die VA – „verstieß die Stadt Wien gegen die von der Republik Österreich im Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Menschheit („Welterbekonvention“) eingegangenen Verpflichtungen.“

Dem fügt die VA aber Folgendes an: Aufgrund der mangelnden landesgesetzlichen Umsetzung dieser Verpflichtungen in der BauO für Wien vermag das Abgehen von diesen Verpflichtungen keine Gesetzeswidrigkeit der Verordnung, mit welcher der Flächenwidmungsplan neu festgesetzt wurde, zu begründen.

Die VA lehnte daher die mehrfach vorgetragene Anregung ab, sie möge den Flächenwidmungsplan beim VfGH gemäß Art. 139 Abs. 1 Z. 6 B-VG wegen Gesetzeswidrigkeit anfechten.

2. RECHTLICHE BEURTEILUNG DER ARGUMENTATION DER VOLKSANWALTSCHAFT

Die VA dürfte somit anscheinend der Meinung zu sein, dass der ausschließliche rechtliche Maßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung eines Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanes die jeweilige landesgesetzliche Bauordnung ist. Das ist aber ganz eindeutig unrichtig. Der Maßstab einer solchen Prüfung ist vielmehr die gesamte, dem Flächenwidmungsplan übergeordnete innerstaatliche Rechtsordnung.

Dass auch Bundesgesetze den Maßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung einer landesrechtlichen Verordnung bilden, dürfte wohl auch der VA klar sein und wird etwa an den durch Straßenverkehrszeichen kundzumachenden Verordnungen hinreichend deutlich: Sie werden von Organen des Landes oder der Gemeinden auf der Grundlage der bundesgesetzlichen StVO erlassen und sind selbstverständlich am Maßstab dieses Bundesgesetzes rechtlich überprüfbar. Insofern darf die zuvor zitierte Aussage der VA nicht zu eng verstanden werden. Diese Aussage kann auch nicht dahingehend interpretiert werden, dass nur ausdrücklich zur Erlassung von Verordnungen ermächtigende bzw. verpflichtende gesetzliche Regelungen einen solchen Prüfungsmaßstab bilden könnten. Dies wird an unzähligen vom VfGH geprüften und aufgehobenen Verordnungen deutlich und ist wohl auch der VA unzweifelhaft bewusst.

Maßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung von Verordnungen gemäß Art 139 B-VG ist – um dies zu wiederholen – die gesamte innerstaatlich geltende höherrangige Rechtsordnung. Lediglich bezüglich des Unionsrechts gilt dies nicht uneingeschränkt: Dieses besitzt einen Vorrang vor dem gesamten staatlichen Recht, der nach der Judikatur des EuGH von jedem Gericht (und sogar von jeder Verwaltungsbehörde) selbständig zu prüfen und wahrzunehmen ist; dem (unmittelbar anwendbaren) Unionsrecht widersprechendes staatliches Recht (wie etwa ein Flächenwidmungs- und Bebauungsplan) ist daher von den staatlichen Organen gar nicht anzuwenden; mangels Anwendbarkeit kommt daher ein Prüfungsverfahren in der Regel (dazu im Detail etwa Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht, Rz 246/27 ff) nicht in Betracht. Doch braucht in dem hier gegebenen Zusammenhang darauf nicht weiter eingegangen zu werden. Völkerrecht im engeren Sinn (also ausgenommen das Unionsrecht), das in österreichisches Recht „transformiert“ wurde, ist dagegen unzweifelhaft Maßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfungsprüfung,

soweit es den Rang von Bundesgesetzen hat. Dieser Rang ergibt sich aus der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages durch den Nationalrat gemäß Art. 50 B-VG.

Die Welterbekonvention ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag („Staatsvertrag“), der völkerrechtlich 1975 in Kraft getreten ist. Österreich ist diesem Vertrag 1992 beigetreten. Der Nationalrat hat dieses Abkommen 1992 gemäß Art. 50 B-VG (in der damaligen Fassung) als gesetzändernden bzw. gesetzergänzenden Staatsvertrag genehmigt. Dieser Staatsvertrag wurde im Bundesgesetzblatt kundgemacht (BGBl 1993/60). Ein Beschluss gemäß Art 50 Abs. 4 B-VG, dass bzw. in welchem Umfang dieser Staatsvertrag durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen sei („Erfüllungsvorbehalt“), wurde nicht gefasst. Inwieweit es durch einen solchen Beschluss ausgeschlossen worden wäre, Verordnungen durch den VfGH am Maßstab dieses Vertrages auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen, kann daher hier dahingestellt bleiben. Dieser Staatsvertrag ist mangels eines Erfüllungsvorbehaltes prinzipiell unmittelbar anwendbar – zur Komplexität des Begriffs der unmittelbaren Anwendbarkeit siehe Öhlinger/Müller, Art. 50 B-VG, in: Korinek/Holoubek u.a., Bundesverfassungsrecht-Kommentar, 14. Lfg 2018, Rz. 97 ff. – und jedenfalls geeignet, den Maßstab einer verfassungsgerichtlichen Verordnungsprüfung zu bilden. Die von der VA selbst ausdrücklich festgestellte Verletzung der von der Republik Österreich in der Welterbekonvention eingegangenen Verpflichtungen – siehe zuvor – stellt demnach eine Gesetzeswidrigkeit im Sinne des Art 139 Abs. 1 B-VG dar.

3. DER VFGH ZUR WELTERBEKONVENTION

In einem Schreiben weist die VA allerdings darauf hin, dass der VfGH in einem (nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlichten) Erkenntnis (2. Oktober 2013, V19/2011) festhält, dass der Verordnungsgeber des für die sogenannten „Kometgründe“ in Wien-Meidling geltenden Flächenwidmungs- und Bebauungsplans (Plandokument Nr. 7803) nicht an die Weltkulturerbe-Konvention und die Auflagen der UNESCO rechtlich gebunden war und daher aus einem (vom Antragsteller behaupteten) Widerspruch dieses Plandokuments zu diesen Dokumenten keine Gesetzeswidrigkeit abgeleitet werden könne.

Der VfGH setzt sich in dieser Entscheidung aber in keiner Weise mit der Rechtsnatur der Welterbekonvention oder den „Auflagen der UNESCO“ auseinander – dies vermutlich deshalb, weil sich diese überhaupt nicht auf die „Kometgründe“ beziehen. Schon deshalb kann aus diesem fallbezogenen Satz des Erk. V19/2011 nichts für das Heumarktproblem abgeleitet werden. Dass der VfGH generell von einer innerstaatlichen Unverbindlichkeit der Welterbekonvention ausgeht, kann angesichts der zuvor dargestellten Transformation dieser Konvention in die österreichischen Rechtsordnung auf keinen Fall angenommen werden.

4. ERGEBNIS

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass die im Bericht der Volksanwaltschaft an den Wiener Landtag 2017 genannten Gründe dafür, dass sie keinen Antrag an den VfGH auf Prüfung der Gesetzmäßigkeit des Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes betreffend das Areal Wiener Heumarkt stellt, rechtlich ganz offensichtlich nicht haltbar sind.

Wien, 21. Juni 2019

Theo Öhlinger eh.