

„Quo vadis Welterbe Österreichs?“ vor dem Hintergrund von VwGH-Erkenntnissen



Die „Semmeringbahn mit umgebender Landschaft“ wurde 1998 vom UNESCO-Welterbe-Komitee zur Welterbestätte erklärt. Prof. Dr. Bernd von Droste zu Hülshoff, damals Generaldirektor des UNESCO-Welterbe-Zentrums, sprach in weiterer Folge von einer „berausragenden Eisenbahnlandschaft als Welterbe“ und von „der Semmeringbahn mit der diese umgebenden harmonischen Erholungslandschaft als erste UNESCO-Eisenbahn-Welterbestätte“.

„Die Regierung will alles unternehmen, um den Weltkulturerbestatus für Wien zu erhalten“, verkündeten Kulturminister Gernot Blümel und Vizekanzler Heinz-Christian Strache in einer gemeinsamen Pressekonferenz Anfang Februar letzten Jahres. Aber wie ist Österreich in dieses Dilemma geschlittert und wie können begangene Fehler korrigiert werden, um das UNESCO-Welterbe „Historisches Zentrum von Wien“ für Österreich noch zu retten?

Die UNESCO-Welterbe-Konvention

1972 hat die Generalkonferenz der UNESCO das „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ (Welterbe-Konvention) mit dem Ziel beschlossen, die bedeutendsten Natur- und Kulturgüter der Welt vor Verfall,

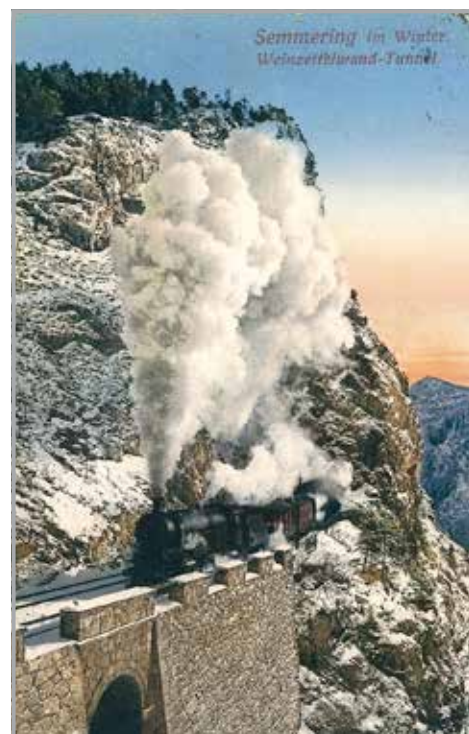
Verbauung oder Zerstörung zu bewahren. 1975 ist die Konvention in Kraft getreten. Kurz darauf ist die Bundesrepublik Deutschland 1976 beigetreten und hat dies im BGBl. II/1977 bekanntgegeben. Darin ist der Konventionstext in englischer, französischer und deutscher Sprache abgedruckt, wobei aber gemäß Artikel 30 der Konvention nur der englische und französische Wortlaut verbindlich ist, während es sich beim deutschen – wie auch angeführt – bloß um eine Übersetzung handelt.

Fehlerhafte Übersetzung und fragwürdige Regierungsvorlage

Während gemäß französischem Wortlaut des Artikels 4 der Vertragsstaat die „Pflicht“ (l'obligation) zum Schutz und zur Erhaltung des in

seinem Hoheitsgebiet befindlichen Kultur- und Naturerbes hat, wird in der deutschen Übersetzung nur noch von „Aufgabe“ gesprochen. Diese gravierende Abschwächung ist mit ein Grund dafür, dass auch Deutschland im Laufe der Zeit Probleme mit seinen Welterbestätten bekommen hat. So wurde in den Jahren 2004 bis 2006 der Kölner Dom aufgrund eines Hochhaus-Projektes am gegenüberliegenden Rheinufer in der Roten Liste gefährdeter Welterbestätten geführt; 2009 erfolgte die Aberkennung des Weltkulturerbe-Status des Dresdner Elbtals aufgrund des Baues der „Waldschlösschenbrücke“, eines mehrspurigen Autobahnzubringers über die Elbe.

Als die Republik Österreich mit mehr als 20-jähriger Verspätung auf Druck der „Alliance For Nature“ und anderer Nichtregierungsorganisationen der Welterbe-Konvention 1993 schließlich doch beitrat (veröffentlicht im BGBl. 60/1993), wurde der deutschsprachige Wortlaut – und somit auch der fehlerbehaftete Artikel 4 – eins zu eins übernommen. Zuvor wurde in den Erläuterungen der äußerst fragwürdigen Regierungsvorlage (RV 644 BlgNR XVIII. GP) aus dem Jahr 1992 festgehalten: „1.1 Das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt ist gesetzändernd und gesetzergänzend und bedarf daher der Genehmigung durch den Nationalrat (...). Es hat **nicht politischen Charakter**. (...) Zu Artikel 4: Dieser Artikel **verpflichtet** die Vertragsstaaten, ihr eigenes Kultur- und Naturerbe zu erfassen, zu **schützen und zu erhalten**. Da in Artikel 3 klargelegt ist, daß die Vertragsstaaten die Zuordnung von Objekten zu den Kategorien dieses Kultur- und Naturerbes in Eigenkompetenz vornehmen – und eine solche Zuord-





Der Kölner Dom ist eines der weltweit größten Kirchengebäude im gotischen Stil und gehört seit 1996 zum UNESCO-Welterbe.



Dieser wunderbare Blick auf die Dresdner Altstadt ist nicht mehr möglich, da genau an dieser Stelle der mehrspurige Autobahnbau errichtet wurde.

nung 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.“

VwGH-Erkenntnisse zum Vorhaben „Semmering-Basistunnel neu“ und UNESCO-Welterbe „Semmeringbahn mit umgebender Landschaft“

In seinen Erkenntnissen zum Vorhaben „Semmering-Basistunnel neu“ (SBTn) aus den Jahren 2013 und 2015 (Zln 2011/03/0160, 0162, 0164, 0165; Zl Ra 2015/03/0058-12) stützte sich der Verwaltungsgerichtshof (VwGH) auf das BGBl. 60/1993 sowie auf die genannte Regierungsvorlage (RV 644 BlgNR XVIII. GP). In seinem Erkenntnis vom 19.12.2013 zur Beschwerde der anerkannten Umweltorganisation „Alliance For Nature“ hält der VwGH unter Punkt 9.4.1. fest:

„Das Vorbringen in der Beschwerde ist jedoch nicht geeignet, eine Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides aufzuzeigen. Art 4 des UNESCO-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 Sprachfassungen differenzieren, indem sie in Art 4 des UNESCO-Übereinkommens „recognizes“ bzw „reconnait“ und in Art 6 Abs 3 des UNESCO-Übereinkommens „undertakes“ bzw „s'engage“ verwenden.) 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 Kultur- oder Naturerbe

normiert, als dies Art 6 Abs 3 leg cit im Hinblick auf die Rücksichtnahme bezüglich des auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates liegenden Kultur- oder Naturerbes vorschreibt.“

Somit stellt sich die Frage, ob der VwGH den Sinn und Zweck der Welterbe-Konvention verkannt oder absichtlich Haarspalterei im Zusammenhang mit dem Wort „anerkennen“ betrieben hat, um vom eigentlichen Thema abzulenken. Denn hätte er das Wort „l'obligation“ (Pflicht) aus dem verbindlichen französischen Wortlaut und nicht das falsche Wort „Aufgabe“ aus der unverbindlichen deutschsprachigen Übersetzung angewandt, hätte er erkennen müssen, dass der Vertragsstaat sehr wohl die Pflicht hat, Schutz und Erhaltung des in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Weltkultur- und Weltnaturerbes sicherzustellen. Doch anstatt sein Erkenntnis auf den Sinn und Zweck der Welterbe-Konvention

Historischer Waldschlösschen-Blick auf das Dresdner Elbtal



abzustellen, stützte sich der VwGH auf die (oben wiedergegebenen) Passagen der Regierungsvorlagen und interpretierte diese dann unter Punkt 9.4.2. seines Erkenntnisses folgendermaßen:

„Damit ergibt sich auch aus den Gesetzesmaterialien, dass sich die Verpflichtung des Art 4 des UNESCO-Übereinkommens von der in Art 6 leg cit getroffenen Verpflichtung maßgeblich unterscheidet, indem Art 4 leg cit lediglich im Sinne einer grundsätzlichen politischen Ausrichtung zu verstehen ist.“

Blick vom Oberen Belvedere auf die Wiener Innenstadt (Gemälde von Bernardo Bellotto, genannt Canaletto, zwischen 1758 und 1761)





Obwohl sogar in den Erläuterungen der Regierungsvorlage eindeutig festgehalten wird, dass das „Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt“ **nicht politischen** Charakter hat und dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, ihr eigenes Kultur- und Naturerbe zu schützen und zu erhalten, kam der VwGH unter den Punkten 9.4.3. und 9.5. seines Erkenntnisses zu folgendem fragwürdigen Schluss:

„Art 11 Abs 4 leg cit trifft die rechtliche Grundlage für die Erstellung einer „Liste des gefährdeten Erbes der Welt“. Eine Eintragung in diese Liste setzt voraus, dass ein in die „Liste des Erbes der Welt“ aufgenommenes Kultur- oder Naturerbe durch ernste oder spezifische Gefahren bedroht ist, zu welchen auch öffentliche

oder private Großvorhaben zu zählen sind. Das UNESCO-Übereinkommen selbst trifft somit zwar Vorgaben, wie im Falle der Gefährdung eines Kultur- oder Naturerbes vorzugehen ist, eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Erhaltung eines in die Liste gemäß Art 11 Abs 2 leg cit aufgenommenen, auf dem eigenen Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates befindlichen Kultur- oder Naturerbes, die der Erlassung des bekämpften Bescheides entgegenstünde, ist jedoch auch Art 11 des UNESCO-Übereinkommens nicht zu entnehmen. 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 Bewilligung nach dem dritten Abschnitt des UVP-G 2000 zur Errichtung des „Semmering-Basistunnels neu“ gegen eine sich aus dem UNESCO-Überein-

kommen oder deren Richtlinien ergebende völkerrechtliche Verpflichtung verstoßen würde, trifft somit insofern nicht zu, als sich aus dem Übereinkommen kein gesetzliches Verbot ableiten lässt, den angefochtenen Bescheid zu erlassen.

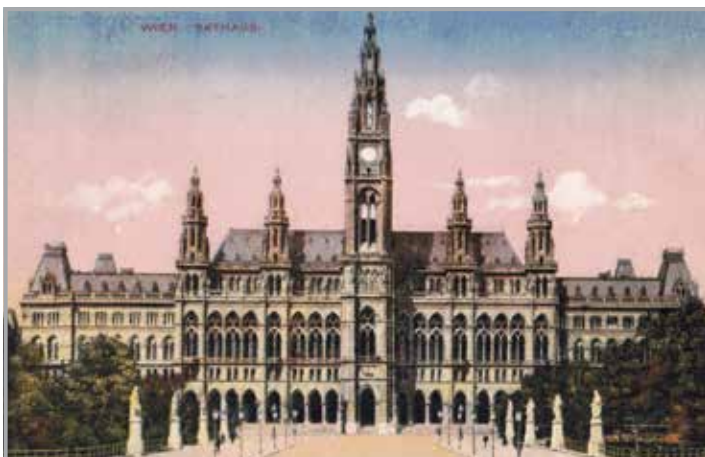
Vor diesem Hintergrund ist nicht näher zu prüfen, ob das geschützte Objekt „Semmering Eisenbahn“ („Semmering Railway“) dem Grunde nach durch das gegenständliche Vorhaben beeinträchtigt wird.“

Politischer Druck durch Schaffung von Tatsachen

Am 25. April 2012 erfolgte der politische Spatenstich für den Bau des „Semmering-Basistunnels neu“ durch hochrangige Politiker des Bundes und der beiden betroffenen Bundesländer (Niederösterreich, Steiermark) sowie Funktionäre der Österreichischen Bundesbahnen. Vor diesem Hintergrund und mehr als ein halbes Jahrzehnt später gab dann auch der VwGH per Beschluss vom 21.6.2017 (Ra 2017/03/0016 und Ra 2017/03/0036-8) den Weg für den jahrelang umstrittenen Tunnelbau durch das Quellschutzgebiet, das Landschaftsschutzgebiet „Rax-Schneeberg“, das Natura-2000- und Europaschutzgebiet „Nordöstliche Randalpen: Hohe Wand – Schneeberg – Rax“ sowie das UNESCO-Welterbe-Gebiet „Semmeringbahn mit umgebender Landschaft“ frei.

„Historisches Zentrum von Wien“ auf Roter Liste gefährdeter Welterbestätten

Nicht nur, dass derzeit der umstrittene Semmering-Basistunnel gebaut wird, nach dessen Realisierung (laut UVE-Unterlagen) rund 38



Millionen Liter Wasser täglich und auf Dauer (!) dem natürlichen Wasserhaushalt der Semmering-Region entzogen werden, stützt sich nun auch die Magistratsdirektion der Stadt Wien in der Auseinandersetzung um das Hochhaus-Projekt Am Heumarkt auf diese fragwürdigen VwGH-Erkenntnisse. Das umstrittene Bauprojekt soll ebenso – wie der Semmering-Basistunnel – in einem UNESCO-Welterbe-Gebiet realisiert werden – nämlich im „Historischen Zentrum von Wien“. Trotz wiederholt eingemahnter Vorgaben des UNESCO-Welterbe-Komitees beschloss der Wiener Gemeinderat im Juni 2017 die Flächenumwidmung des Areals „Eislaufverein – Hotel InterContinental“ zugunsten des Hochhaus-Projektes, weshalb Wiens historisches Zentrum im Juli 2017 auf die Rote Liste des gefährdeten Welterbes gesetzt wurde.

Bundesregierung gefordert

Die Eintragung des „Historischen Zentrums von Wien“ in die Rote Liste gefährdeter Welterbestätten ist einerseits Warnung, andererseits aber auch die Gelegenheit, endlich reinen Tisch zu machen und entsprechende Gesetze zu erlassen, um Österreichs Welterbe wirkungsvoll vor Ver-

bauung zu schützen und für kommende Generationen zu erhalten.

Zu diesem Zweck sollte erstens die fehlerhafte Übersetzung des Bundesgesetzblattes BGBl. 60/1993 per Gesetz richtig gestellt werden. Denn der Vertragsstaat hat nicht nur die „Aufgabe“ sondern die „Pflicht“, für den Schutz und die Erhaltung seiner Welterbestätten Sorge zu tragen. Zweitens sollte die Bundesregierung auf Basis des Artikels 16 (4) B-VG (Bundes-Verfassungsgesetz) Maßnahmen durch Beschluss entsprechender Gesetze treffen, die den Sinn und Zweck der UNESCO-Welterbe-Konvention ordnungsgemäß wiedergeben und zudem auch geeignet sind, den Schutz und die Erhaltung des Weltkultur- und Weltnaturerbes Österreichs sowie dessen Weitergabe an künftige Generationen tatsächlich zu gewährleisten. In Artikel 16 (4) B-VG heißt es dazu wortwörtlich:

„Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden; kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über (...).“

Da dieser Verpflichtung seit dem Beitritt Österreichs zur UNESCO-Welterbe-Konvention im Jahr 1993 nicht oder nur unzureichend nachgekommen wurde – nicht ohne Grund ist die Wiener Innenstadt auf die Rote Liste gefährdeter Welterbestätten gesetzt worden – ist die Zuständigkeit zur Erlassung von Gesetzen zum Schutz und zur Erhaltung österreichischer Welterbestätten schon längst auf den Bund übergegangen.

Vizekanzler Heinz-Christian Strache hat im Oktober 2018 bei der Übergabe des von mehreren Bürgerinitiativen und Nichtregierungsorganisationen unterzeichneten „Memorandums zum Schutz des Weltkultur- und Weltnaturerbes

Österreichs“ durchklingen lassen, entsprechenden Gesetzen zuzustimmen, sofern auch der Koalitionspartner dazu bereit ist. Demnach liegt es nun an diesem – allen voran Kanzleramts- und Kulturminister Gernot Blümel – entsprechende Schritte zu setzen, um den Schutz und die Erhaltung österreichischer Welterbestätten sicherzustellen bzw. die Aberkennung des UNESCO-Welterbe-Status „Historisches Zentrum von Wien“ und die damit einhergehende internationale Blamage für die Republik Österreich abzuwenden.

Literatur (Auswahl):

Deutsche UNESCO-Kommission e.V. et al.:

Welterbe-Manual – Handbuch zur Umsetzung der Welterbekonvention in Deutschland, Luxemburg, Österreich und der Schweiz (2009)

UNESCO – Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur:

Das Welterbe – Die vollständige, von der UNESCO autorisierte Darstellung der außergewöhnlichsten Stätten unserer Erde (UNESCO Veröffentlichungen; Frederking & Thaler, 2010)

Bettina Pertbold-Stoitzner:

Das Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt aus völkerrechtlicher und innerstaatlicher Sicht (Springer-Verlag, 2011)

Christian Schubböck:

Weltkulturerbe Semmeringbahn (Kral Verlag, 2014)

Text & Photos: © Christian Schubböck
 Dipl.-Ing. Christian Schubböck ist allgemein beeideter und gerichtlich zertifizierter Sachverständiger für Naturschutz, Landschaftsökologie, Landschaftsgestaltung und Landschaftspflege, spezialisiert auf Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Nationalparks und UNESCO-Welterbe-Gebiete (Weltkulturerbe, Weltnaturerbe) sowie andere nationale und internationale Schutzgebiete; Verfasser des „Memorandums zum Schutz des Weltkultur- und Weltnaturerbes Österreichs“; Tel.: +43 676 419 49 19, E-Mail: office@Alliance-ForNature.at



Briefmarke der Österreichischen Post knapp vor der Eintragung des „Historischen Zentrums von Wien“ in die Rote Liste gefährdeter Welterbestätten (2017)

