

JAAC 55.4

Entscheid des Bundesrates vom 18. Juni 1990

Protection du paysage. Approbation des plans de la Direction générale des CFF relatifs à l'aménagement architectonique des façades et à la dimension du bâtiment de la partie nord de la Gare de Zurich.

Procédure de recours.

- Recevabilité d'un recours au Conseil fédéral, dans la mesure où il demande une reconstruction conforme à l'original au moyen du matériel de construction inventorié et entreposé lors de la démolition de l'ancien bâtiment, mais non dans la mesure où il présente en dernière instance une proposition de compromis.

- Le Conseil fédéral examine avec retenue tant la décision prise par l'autorité inférieure en accord avec les experts de la Confédération au sujet de l'intérêt à conserver l'aspect caractéristique de la localité que la décision des CFF concernant l'organisation de leur administration.

Art. 1^{er}, 3, 5 et 6 LPN.

- L'Inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale et régionale établi par le DFJP et l'Office fédéral de la protection civile, dans lequel figure la Gare de Zurich, n'est pas régi par les art. 5 et 6, mais par l'art. 3 LPN.

- L'obligation, instituée par le droit sur la protection du paysage, de conserver intacte la Gare de Zurich n'a pas en principe une primauté absolue sur l'intérêt national à la réalisation du mandat de prestation des CFF.

- Pesée des intérêts conforme au droit dans la décision attaquée.

Art. 4 Cst. Bonne foi.

- Les modifications essentielles de la situation de fait et de droit depuis le début de la procédure d'élaboration des plans justifient que les CFF s'écartent de la déclaration d'intention qu'ils avaient faite à l'origine quant à la reconstruction.

Heimatschutz. Genehmigung der Pläne der Generaldirektion SBB betreffend die architektonische Gestaltung der Fassaden und des Bauvolumens des Nordtrakts des Hauptbahnhofs Zürich.

Beschwerdeverfahren.

- Zulässigkeit einer Beschwerde an den Bundesrat, soweit sie den originalgetreuen Wiederaufbau unter Verwendung des inventarisierten und eingelagerten Baumaterials des abgebrochenen Altbaus beantragt, nicht aber soweit sie erst in letzter Instanz einen Kompromissantrag bringt.

- Mit Zurückhaltung überprüft der Bundesrat sowohl den in Übereinstimmung mit den Experten des Bundes getroffenen Entscheid der Vorinstanz über die Schonung eines schutzwürdigen Ortsbildes als den verwaltungsorganisatorischen Entscheid der SBB.

Art. 1, 3, 5 und 6 NHG.

- Auf das Schweizerische Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung des EJPD und des Bundesamtes für Zivilschutz, in welchem der Hauptbahnhof Zürich figuriert, sind nicht Art. 5 und 6, sondern Art. 3 NHG anwendbar.

- Das heimatschutzrechtliche Gebot der ungeschmälerten Erhaltung des Hauptbahnhofes Zürich geniesst grundsätzlich keinen absoluten Vorrang gegenüber dem nationalen Interesse an der Erfüllung des Leistungsauftrags der SBB.

- Rechtmässige Interessenabwägung im angefochtenen Entscheid.

Art. 4 BV. Treu und Glauben.

- Die wesentlichen Veränderungen der Sach- und Rechtslage seit dem Anfang des Planverfahrens lassen eine Abweichung von der ursprünglichen Absichtserklärung der SBB bezüglich des Wiederaufbaus zu.

Protezione del paesaggio. Approvazione dei piani della Direzione generale delle FFS concernenti l'assetto architettonico delle facciate e la dimensione dell'edificio della parte nord della Stazione principale di Zurigo.

Procedura ricorsuale.

- Ammissibilità del ricorso al Consiglio federale nella misura in cui chiede una ricostruzione conforme all'originale impiegando il materiale da costruire del vecchio edificio, inventariato e immagazzinato dopo la demolizione ma non nella misura in cui esso presenta in ultima istanza una proposta di compromesso.

- Il Consiglio federale esamina con riserbo sia la decisione presa dall'autorità inferiore d'accordo con i periti della Confederazione in merito all'interesse a conservare le caratteristiche locali degne di protezione sia la decisione delle FFS riguardo all'organizzazione amministrativa.

Art. 1, 3, 5 e 6 LPN.

- L'Inventario svizzero dei beni culturali d'importanza nazionale e regionale allestito dal DFGP e dall'Ufficio federale della protezione civile, nel quale figura la Stazione principale di Zurigo, non è retto dagli articoli 5 e 6 ma dall'articolo 3 LPN.

- L'obbligo fatto dal diritto sulla protezione del paesaggio di conservare inalterata la Stazione principale di Zurigo non è in principio di assoluta priorità rispetto all'interesse nazionale dell'adempimento del mandato di prestazioni delle FFS.

- Ponderazione degli interessi conforme al diritto nella decisione impugnata.

Art. 4 Cost. Buona fede.

- Le modificazioni essenziali della situazione di diritto e di fatto avvenute dopo l'avvio della procedura d'elaborazione dei piani giustificano il fatto che le FFS si scostino dalla dichiarazione originaria d'intenzione in merito alla ricostruzione.

I

A. Mit Verfügung vom 28. September 1987 (im folgenden Verfügung) genehmigte das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Pläne der Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) betreffend die «architektonische Gestaltung der Fassaden und des Bauvolumens des Nordtraktes» des Hauptbahnhofes Zürich; die Verfügung erging nach verschiedenen Überarbeitungen, zu welcher der Schweizer Heimatschutz, Kanton und Stadt Zürich, die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) sowie die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) beigezogen wurden. Der Verfügung des BAV lag die modifizierte Variante E (dazu näher unten C) zugrunde.

...

Der Kanton Zürich, die Stadt Zürich, die ENHK sowie die EKD stimmten dieser modifizierten Variante E zu oder widersetzten sich ihr zumindest nicht.

...

B. Gegen diese Verfügung erhob am 27. Oktober 1987 der Schweizer Heimatschutz, vertreten durch die Zürcherische Vereinigung für Heimatschutz, (im folgenden Beschwerdeführer), Beschwerde an das EVED. Der Beschwerdeführer beantragte die Aufhebung der Plangenehmigungsverfügung vom 28. September 1987.

C. Am 6. September 1988 wies das EVED die Beschwerde ab. Diesem Entscheid ist im wesentlichen folgendes zu entnehmen: Es treffe zwar zu, dass die SBB die Absichtserklärung abgegeben hätten, den Nordosttrakt zu demontieren und originalgetreu wieder aufzubauen. Die am 23. September 1984 in der kantonalen Volksabstimmung verworfene S-Bahn-Ergänzung «Haltestelle Universität» sowie das Konzept Bahn 2000, das der Bundesrat am 22. Mai 1985 genehmigt habe, hätten die SBB veranlasst, sich mit der prognostizierten Konzentration des Verkehrsaufkommens auf den Hauptbahnhof Zürich auseinanderzusetzen. Auch seitens des Beschwerdeführers werde nicht bestritten, dass das Leistungsangebot der SBB sich aufgrund dieser Umstände auf den Hauptbahnhof Zürich konzentrieren werde. Nach dem positiven Bundesratsentscheid zur Bahn 2000 hätten die SBB weitere Erhebungen über die künftigen Raumbedürfnisse getroffen. Diese Abklärungen hätten zum Ergebnis geführt, dass die SBB den Wiederaufbau des Nordtraktes für nicht mehr sachgerecht hielten. Die SBB seien von ihrer Absicht, den Nordtrakt in seiner ursprünglichen Form wiederaufzubauen, nicht willkürlich abgewichen. Anlass für den Wandel seien vielmehr die geschilderten neuen Verhältnisse gewesen, die zu einem erhöhten Raumbedarf der SBB führten; die SBB rechneten nämlich für den Hauptbahnhof Zürich (S-Bahn und Bahn 2000) mit einer Zunahme um 700 Züge pro Tag. Aus diesem Grunde seien die Räume für die Betriebs- und Publikumsanlagen sowie für die SBB-Dienste zu vergrössern, und zwar wie folgt: Das Erdgeschoss des Zwischentraktes (Querhalle) sei für Verkaufsdienste einzubeziehen; das Gepäcksortierzentrum sei unter Aufgabe der Gepäckausgabe im ersten Untergeschoss zu vergrössern; demzufolge sei die Gepäckausgabe ins Erdgeschoss des nördlichen Teils des Nordosttraktes zu verlegen; die Vorfahrt für das Gepäck sei auf der ganzen Länge des Nordosttraktes zu verlängern, was nur durch eine neue Fassade gemäss dem revidierten Bauprojekt gewährleistet sei.

Dieser Flächenbedarf der SBB setze einen Verzicht auf die Rekonstruktion des Nordosttraktes und den Neubau eines drei- beziehungsweise viergeschossigen Nordwesttraktes mit zweigeschossiger Belassung der ehemaligen Brasserie und der Trotte voraus. Der Einwand des Beschwerdeführers, der Raumbedarf der SBB liesse sich - unter Verzicht auf das dritte Obergeschoss und die für Drittnutzung geplanten Räumlichkeiten - durch die mit dem Wiederaufbau des Nordtraktes zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten unter Einschluss der unterirdischen Geschosse decken, treffe sachlich nicht zu; die Kompensationsfläche betrage nämlich nur 2200 m², so dass ein Manko von 500 m² bestehen bliebe. Es sei zudem wenig sinnvoll, dass die SBB von allem Anfang an über keine Raumreserven mehr verfügten; der Gesetzgeber habe im übrigen ausdrücklich vorgesehen, für die Bahnbenutzer Ladengeschäfte in Bahnhöfen zu bauen; ein solches Bedürfnis sei besonders bei einem grossen Bahnhof wie in Zürich ausgewiesen.

Den erwähnten veränderten Verhältnissen hätte ein Wiederaufbau des Nordtraktes in der ursprünglichen Form nicht zu genügen vermocht; die SBB seien daher nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, auf die früheren Absichtserklärungen zurückzukommen und das Projekt den geänderten Verhältnissen anzupassen. Ein Verstoss gegen Treu und Glauben könne den SBB unter diesen Voraussetzungen nicht vorgeworfen werden.

D. Gegen diesen Beschwerdeentscheid des EVED erhob der Beschwerdeführer am 6. Oktober 1988 Beschwerde an den Bundesrat. Er stellte folgende Anträge:

«a. Es sei die Bauherrschaft (SBB) zu verpflichten, den NO-Trakt des Zürcher Hauptbahnhofes unter Verwendung des eingelagerten und inventarisierten Baumaterials des abgebrochenen Altbaues originalgetreu, also wie vor dem Abbruch bestehend, wieder aufzubauen.

b. Es sei die Bauherrschaft zu verpflichten, die noch bestehenden Teile des NO-Traktes des Zürcher Hauptbahnhofes zu erhalten.

c. Es sei die Bauherrschaft zu verpflichten, den Neubau des NW-Traktes innerhalb der gleichen Profillinien zu errichten, wie sie der zu rekonstruierende NO Trakt aufweist.

d. Es sei die Bauherrschaft zu verpflichten, für den gesamten NO-Trakt einen Architekturwettbewerb auszuschreiben, welcher die Anträge unter Bst. a bis c als Bedingungen enthält.»

Zur Begründung führte der Beschwerdeführer im wesentlichen zwei Punkte an: der ganze Hauptbahnhof sei im Inventar der kunst- und kulturhistorischen Schutzobjekte von kantonaler Bedeutung aufgeführt; er sei im «Schweizerischen Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung» (Kulturgüterschutzverzeichnis gemäss Haager Übereinkommen vom 14. Mai 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten) enthalten. Eine Veränderung des heutigen Nordostraktes bedeute einen schwerwiegenden Eingriff in die vertraute und ausgewogene Körper- und Raumabfolge der Limmatsilhouette (im folgenden Heimatschutzgründe genannt). Der Beschwerdeführer betont, die SBB seien zudem aus Gründen von Treu und Glauben (im folgenden Vertrauensprinzip) zum Wiederaufbau des Nordostraktes in der ursprünglichen Form verpflichtet, da sie vorbehaltlos die Zusicherung abgegeben hätten, den Nordostrakt in der ursprünglichen Form wiederaufzubauen. Im Bereiche des Nordostraktes sei jede Kompromisslösung ausgeschlossen. Hingegen seien Kompromisse für den Nordwesttrakt denkbar: Im Bereiche des Nordwesttraktes liesse es sich verantworten, beschränkt auf dessen Länge (Neubauteil) zwischen diesem und der Bahnhofhalle den dort vorhandenen Raum aufzufüllen, und zwar in einer Weise, dass noch ein voller Lichteinfall durch die Thermenfenster der Halle gewährleistet wäre. Dies würde einen Flächengewinn von rund 500 m² bringen.

In der Volksabstimmung vom 25. September 1988 habe der Bürger den Gestaltungsplan HB-Südwest angenommen und den Velobahnhof abgelehnt; dadurch hätten sich für die SBB neue Möglichkeiten eröffnet. Die für den Velobahnhof auszuscheidende Fläche könne nun anderweitig benützt werden. Die Realisierung des Bahnhofes Südwest lasse langfristig erwarten, dass den SBB in einem späteren Zeitraum benötigte Nutzflächen mindestens in der Form von Raumreserven zur Verfügung stünden.

...

II

1./1.1. (Formelles, vgl. [VPB 53.14 I](#))

1.2. Bezüglich der Beschwerdegründe nach Art. 49 VwVG, die von den gesamtschweizerischen Organisationen des Natur- und Heimatschutzes geltend gemacht werden können, enthält Art. 12 des BG vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) keine Einschränkungen. Es versteht sich jedoch von selbst, dass diese Vereinigungen nur aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes, nicht aber in Wahrung anderer Belange und Interessen von ihrem Beschwerderecht Gebrauch machen dürfen. Unter dieser Voraussetzung ist der Beschwerdeführer berechtigt, jede bei Erfüllung einer Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG mögliche Verletzung von Bundesverfassungsrecht oder von sonstigem Bundesrecht, also nicht nur Verletzungen des NHG, zu rügen (vgl. Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBL] 1970, S. 377; vgl. auch *Spühler Karl*, Der Rechtsschutz von Privaten und Gemeinden im Raumplanungsrecht, ZBL 1989, S. 90 ff.).

1.3. Der Beschwerdeführer beantragt erstmals in seiner dem Bundesrat eingereichten Verwaltungsbeschwerde, dass als weitere Kompromisslösung es sich verantworten lasse, im Bereiche des Nordwesttraktes, zwischen dem Neubauteil und der Bahnhofhalle, den Raum mit einer Nutzfläche von rund 500 m² auszunützen. Das EVED bringt vor, ein Eintreten auf diese Variante im Verfahren vor dem Bundesrat könne ein neues Genehmigungsverfahren mit nachfolgenden Beschwerden zur Folge haben. Auf die Variante sei in diesem Verfahrensstadium wegen Verspätung nicht einzutreten.

Im folgenden ist vorerst zu prüfen, ob es zulässig ist, dass der Beschwerdeführer diese Kompromisslösung erst in der vorliegenden Beschwerde zur Diskussion stellt. Im Ergebnis läuft die Lösung auf eine Änderung des genehmigten Projektes hinaus. Sie ist daher als Antrag auf Änderung des genehmigten Projektes zu beachten und zu behandeln.

Der Antrag ist zudem neu; bisher wurde die oben erwähnte Kompromisslösung nicht eingebracht. Dass der Beschwerdeführer das genehmigte Projekt grundsätzlich ablehnte und Änderungen beantragte, ändert nichts daran, dass seine neue Kompromisslösung von den im vorinstanzlichen Verfahren gestellten Anträgen nicht gedeckt ist und sich daher nicht in diesem Sinne umdeuten lässt. Der Beschwerdeführer bringt im übrigen nicht näher vor, was ihn veranlasst, diesen Antrag erst im Verfahren vor dem Bundesrat einzubringen.

Nach Lehre und Rechtsprechung sind neue Anträge beziehungsweise Klageänderungen im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren vor dem Bundesgericht und im Verwaltungsbeschwerdeverfahren vor dem Bundesrat unzulässig; als neu sind solche Anträge zu verstehen, die vorgängig nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens waren (vgl. *Gygi Fritz*, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 256 ff.; *Grisel André*, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, Bd. 2, S. 914; *Knapp Blaise*, Précis de droit administratif, 3. Aufl., Basel/Frankfurt a. M. 1988, S. 372; [BGE 113 Ib 315](#), [BGE 100 Ib 120](#); VPB 41.102).

Wer Einwände gegen ein Auflageprojekt erhebt, hat diese im erstinstanzlichen Verfahren möglichst genau und umfassend darzulegen. Es ist dann Aufgabe der ersten zuständigen Behörde, hier des BAV, die verschiedenen Einwände gegen das Projekt zu prüfen und alle zur Diskussion gestellten Varianten zu beurteilen. Die Beschwerdeinstanzen haben anschliessend grundsätzlich nur noch die Aufgabe, das Genehmigungsprojekt auf seine Rechtmässigkeit hin zu überprüfen; soweit erforderlich, sind auch die im erstinstanzlichen Verfahren diskutierten Varianten in den Entscheid miteinzubeziehen. Hingegen geht es grundsätzlich nicht an, in einem Beschwerdeverfahren bis anhin unbekannte Projektvarianten einzubringen. Würde ein solches Vorgehen als statthaft erachtet, so wäre das erstinstanzliche Verfahren, das der Evaluation aller zur Prüfung vorgelegten Varianten dient, seines Sinnes und Zweckes beraubt. Ferner würde das Zulassen weiterer Varianten in den nachfolgenden Beschwerdeverfahren Willkür darstellen, da im Ergebnis der zwingend vorgeschriebene Instanzenzug nicht eingehalten wäre; es gilt der Grundsatz, dass sich eine obere Instanz erst dann mit einer Streitsache beziehungsweise einer Projektvariante befassen darf, wenn sie zuvor von der unteren Instanz beurteilt worden ist (BGE 99 Ia 322E. 4 a).

Daraus ist zu folgern, dass auf die Beschwerde - soweit sie einen neuen Antrag enthält - nicht einzutreten ist. Der Bundesrat sieht auch keinen Anlass, auf diesen Antrag aufsichtsrechtlich oder unter dem Blickwinkel von Art. 32 Abs. 2 VwVG einzutreten; später wird dargelegt, dass das vom EVED genehmigte Projekt bundesrechtskonform ist und die Raumbedürfnisse der SBB ausgewiesen sind, weshalb sich Änderungen unter diesem Blickwinkel nicht aufdrängen.

In den übrigen Punkten ist die Beschwerde materiell zu behandeln; sie ist frist- und formgerecht erfolgt (Art. 50-52 VwVG).

2. In den verbleibenden Punkten dreht sich die vorliegende Auseinandersetzung um die Frage, ob die SBB zu verpflichten sind, den umstrittenen Teil des Nordtrakts (umfassend den Nordosttrakt mit der sogenannten Chüechliwirtschaft) originalgetreu unter Verwendung des eingelagerten und inventarisierten Baumaterials des abgebrochenen Altbaues wieder aufzubauen. Der Beschwerdeführer stützt diese Verpflichtung der SBB auf zwei Grundlagen, nämlich auf die Pflicht zum Schutz des heimatlichen Ortsbildes gemäss NHG (Heimatschutzfrage) und zudem auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Vertrauensschutz), da die SBB den originalgetreuen Wiederaufbau vorbehaltlos zugesichert hätten.

Auszugehen ist von der Heimatschutzfrage; wenn es sich nämlich ergibt, dass die SBB aus Gründen des Schutzes des heimatlichen Ortsbildes gehalten sind, den Nordosttrakt originalgetreu aufzubauen, kann die zweite Frage offenbleiben.

2.1. Zur Heimatschutzfrage ist folgendes zu erwägen:

2.1.1. Der Bau beziehungsweise Umbau des Zürcher Hauptbahnhofes ist eine Aufgabe des Bundes im Sinne von Art. 2 Bst. a NHG. Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe haben gemäss Art. 3 Abs. 1 NHG die Behörden und Amtsstellen des Bundes sowie seiner Anstalten und Betriebe dafür zu sorgen, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont und, wo das allgemeine Interesse an

ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben. Nicht anwendbar sind im vorliegenden Fall dagegen Art. 5 und 6 NHG, die sich mit den Inventaren des Bundes von Objekten mit nationaler Bedeutung befassen. Weder die Stadt Zürich noch der Hauptbahnhof Zürich sind in einem Inventar des Bundes im Sinne von Art. 5 NHG enthalten. Das vom Beschwerdeführer angeführte, vom Bundesrat am 23. März 1988 genehmigte «Schweizerische Inventar der Kulturgüter von nationaler und regionaler Bedeutung» des EJPD und des Bundesamtes für Zivilschutz stützt sich auf das Haager Abk. vom 14. Mai 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (KGSV, SR 0.520.3), auf das BG vom 6. Oktober 1966 über den Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten (SR 520.3) und auf die entsprechende V vom 17. Oktober 1984 (KGSV, SR 520.31). Keine dieser Rechtsgrundlagen bezeichnet das genannte Inventar als solches im Sinne von Art. 5 NHG, dies im Gegensatz zu den V vom 10. August 1977 über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN, SR 451.11) und V vom 9. September 1981 über das Bundesinventar der schätzenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS, SR 451.12), welche dies ausdrücklich tun.

2.1.2. Im vorliegenden Fall geht es unbestrittenermassen um die Schonung des heimatlichen Ortsbildes. Die ENHK sowie die EKD konnten der vom EVED in der angefochtenen Verfügung genehmigten modifizierten Variante E zustimmen.

2.1.3. Somit stehen sich zwei Lösungen gegenüber, nämlich jene des BAV vom 28. September 1987 «betreffend Hauptbahnhof Zürich, architektonische Gestaltung der Fassaden und des Bauvolumens des Nordtraktes» und diejenige des Beschwerdeführers, die einen originalgetreuen Aufbau (mit geringen Modifikationen) des Nordtraktes (insbesondere des Nordostraktes) vorsieht.

Die Frage, ob eine bestimmte architektonische Gestaltung einer Baute ein schutzwürdiges heimatliches Ortsbild im Sinne von Art. 1 und 3 NHG hinreichend wahr, enthält einen unbestimmten Rechtsbegriff. Die Beurteilung einer solchen Frage setzt besondere Fachkenntnisse voraus, die der entscheidenden Behörde abgehen (vgl. VPB 45.44, VPB 45.88, VPB 44.126; Gygi, a. a. O., S. 316 f.). Die übereinstimmenden Stellungnahmen der EKD und der ENHK haben die Qualität von Expertenberichten; diese Kommissionen vermitteln eine besondere Fachkunde, über die der Bundesrat naturgemäss nicht verfügt ([VPB 52.9](#)). Der Bundesrat weicht daher vom Entscheid der Vorinstanz nicht ohne Not ab, wenn dieser mit dem Bericht der Fachstellen des Bundes übereinstimmt ([VPB 52.25](#)). Eine andere Beurteilung würde sich nur rechtfertigen, wenn die Expertisen auf einer falschen Auslegung des Gesetzes beruhen oder irrtümliche tatsächliche Feststellungen, Lücken oder Widersprüche enthalten ([BGE 110 Ib 56](#) E. 2, [BGE 108 Ib 512](#), [BGE 101 Ib 408](#) E. 3b aa). Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers besteht vorliegend kein Anlass, die übereinstimmende Beurteilung der Fachinstanzen - der EKD sowie der ENHK - bezüglich Erhaltung des schutzwürdigen Ortsbildes des Hauptbahnhofes Zürich in Zweifel zu ziehen. Die EKD und die ENHK als beratende Fachorgane des Bundes für Angelegenheiten des Natur- und Heimatschutzes (vgl. Art. 1 und 2 der VV vom 27. Dezember 1966 über den Natur- und Heimatschutz, SR 451.1) hätten ihre Zustimmung zur architektonischen Gestaltung des Nordtraktes des Hauptbahnhofes Zürich gemäss Plangenehmigungsverfügung vom 28. September 1987 verweigern

müssen, wenn sie im Widerspruch zum Bundesrecht gestanden wäre; dass diese beiden Fachinstanzen erhebliche Tatsachen anlässlich der Prüfung übersehen hätten, macht der Beschwerdeführer nicht geltend.

2.1.4. Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, die Interessenabwägung zwischen der historischen Bedeutung des Nordtraktes des Hauptbahnhofes Zürich (Heimatschutz) und den Bedürfnissen der SBB sei unrichtig vorgenommen worden. Dem ist entgegenzuhalten, dass an der Erfüllung des Leistungsauftrages der SBB (Beförderung von Personen und Gütern im Dienste der Volkswirtschaft) ein nationales Interesse besteht, das dem Schutz des heimatlichen Landschafts- und Ortsbildes im Sinne von Art. 24^{sexies} Abs. 2 BV grundsätzlich gleichzustellen ist. Auch der Auftrag der SBB im Dienste des öffentlichen Verkehrs stützt sich auf die Verfassung (vgl. Art. 26 und 23 BV; *Lendi Martin*, Kommentar BV, Basel/Zürich/Bern, Art. 26, Rz. 1, 10 und 17). Von einem absoluten Vorrang des Gebotes der ungeschmälerten Erhaltung des Nordtraktes kann bei dieser Rechtslage nicht die Rede sein (vgl. dazu auch [BGE 115 Ib 144 f.](#)).

Zudem hat der Bundesrat bei der Prüfung der Frage, auf welchem Weg die SBB ihren Leistungsauftrag erfüllen sollen, den Beurteilungsspielraum der primär verantwortlichen Behörden zu respektieren. Dabei sind verwaltungsorganisatorische und technische Fragen zu lösen, bei denen Zweckmässigkeitsüberlegungen im Vordergrund stehen (vgl. [BGE 112 Ib 439](#)). Es ist nicht Sache des Bundesrates als Beschwerdeinstanz, eine eigene Konzeption des Hauptbahnhofes Zürich zu entwickeln und diese jener der hiezu gesetzlich beauftragten Behörden gegenüberzustellen (vgl. [BGE 115 Ib 137](#)). Vielmehr obliegt ihm die Rechtskontrolle hinsichtlich der Anwendung des geltenden Rechtes (Art. 49 VwVG); dabei hat er zu prüfen, ob die für die Interessenabwägung massgebenden Gesichtspunkte vollständig erfasst und richtig gewichtet worden sind. Wie das EVED zutreffend ausführt, anerkannten auch die EKD und die ENHK die historische Bedeutung des Nordtraktes des Hauptbahnhofes Zürich. Diese beiden Fachinstanzen stimmten dem Umbau jedoch mit verschiedenen Auflagen gemäss Variante E als Kompromiss zu. Die Variante trägt einerseits der architektonischen Bedeutung des Nordtraktes Rechnung, berücksichtigt aber andererseits auch die Bedürfnisse der SBB; anzumerken bleibt, dass nur ein Teil des Hauptbahnhofes Zürich neu gebaut wird und kein hochmoderner Teilbau entsteht; vielmehr fügt sich auch nach Meinung der Fachinstanzen der wieder aufzubauende Trakt in die bestehenden Bauten des Hauptbahnhofes ein. Unter diesen Umständen besteht für den Bundesrat kein Anlass, diese ausgesprochene Bewertungsfrage anders zu beurteilen. Die Interessenabwägung zwischen den Bedürfnissen des Heimatschutzes und jenen der SBB verletzt somit kein Bundesrecht.

2.2. Der Beschwerdeführer betont denn auch vor allem in der Replik vom 18. Dezember 1989, in rechtlicher Hinsicht sei in erster Linie zu entscheiden, ob nach dem Grundsatz von Treu und Glauben ein Anspruch darauf bestehe, dass die SBB im Sinne ihrer Zusicherungen den Nordosttrakt des Hauptbahnhofes originalgetreu wiederherstellen. Der Beschwerdeführer bezieht sich eingehend auf [BGE 111 Ib 124 f.](#) Dort wird ausgeführt: «Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes verleiht der aus Art. 4 BV abgeleitete Grundsatz von Treu und Glauben dem Bürger einen Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen und sonstiges,

bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Eine (selbst unrichtige) Auskunft oder Zusicherung, welche eine Behörde dem Bürger erteilt und auf die er sich verlassen hat, ist unter gewissen Umständen bindend. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Angaben der Behörde auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit beziehen, dass die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, hiefür zuständig war, dass der Bürger die Unrichtigkeit des Bescheids nicht ohne weiteres hat erkennen können, dass er im Vertrauen auf die Auskunft nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat und dass die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung des Tatbestandes noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung (BGE 101 Ia 99 E. 3 mit Hinweisen)».

Ob diese Rechtsprechung auf diesen Fall zugeschnitten ist, scheint fraglich (vgl. *Gygi Fritz*, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 170). Der zitierte Entscheid bezieht sich insbesondere auf Auskünfte und Zusagen, die ursprünglich fehlerhaft waren. Die Absichtserklärung der SBB von 1984, den Nordtrakt originalgetreu wiederaufzubauen, war damals richtig; es liegt keine ursprünglich fehlerhafte Erklärung vor. Selbst wenn die zitierte Rechtsprechung anwendbar wäre, bliebe jedoch die Berufung darauf schon deshalb unbehelflich, weil der Beschwerdeführer keine nicht mehr rückgängig zu machenden Dispositionen getroffen hat. Dies bedeutet aber noch nicht, die SBB seien an ihre Absichtserklärung nicht gebunden.

2.2.1. Zutreffend ist, dass die Parteien - Behörden wie Private - sich nach Treu und Glauben zu verhalten haben. Daraus kann sich ein Anspruch auf Vertrauensschutz ergeben. Einem Beteiligten darf kein Nachteil daraus erwachsen, dass er im berechtigten Vertrauen gehandelt hat (vgl. *Gygi*, a. a. O., S. 305 f.; vgl. auch Art. 25 Abs. 3 VwVG). Hingegen können auch Verfügungen, die ursprünglich fehlerfrei waren, nachträglich abgeändert und aufgehoben werden; solche Anpassungen von Verfügungen sind grundsätzlich zulässig, wenn die tatsächlichen oder rechtlichen Voraussetzungen, unter denen die Verfügung steht, nachträglich andere geworden sind (vgl. *Imboden Max / Rhinow René*. A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel/Stuttgart, 1976, S. 271 f.; *Gygi*, a. a. O., S. 305 f.) . Was für die Anpassung einer Verfügung gilt, muss *a fortiori* für Auskünfte beziehungsweise Zusagen gelten, auch wenn sie nicht unbedingt eigentliche Verfügungen sind.

Im vorliegenden Fall verhält es sich wie folgt: die SBB gaben 1984 die erwähnte Absichtserklärung ab, nämlich den Nordtrakt (insbesondere Nordosttrakt) in der ursprünglichen Form wieder aufzubauen. Dies blieb auch in diesem Beschwerdeverfahren allseits unbestritten. In der Folge traten zwei für die SBB wichtige Ereignisse ein, nämlich die Ablehnung der S-Bahn-Ergänzung Haltestelle Universität in der Volksabstimmung vom 23. September 1984 und die Genehmigung des Konzeptes Bahn 2000 durch den Bundesrat am 22. Mai 1985. Allein die Bahn 2000 sieht für den Hauptbahnhof Zürich einen Mehrverkehr von 700 Zügen sowie 120 000 Personen pro Tag vor. Der Wegfall der S-Bahn-Haltestelle Universität bewirkt für den Hauptbahnhof überdies ein zusätzliches Verkehrsaufkommen. Bei dieser Sachlage drängte sich eine Neuüberprüfung geradezu auf, damit der sich im Umbau befindliche Hauptbahnhof Zürich an die veränderte Situation angepasst werden kann. Die Überprüfung erfolgte eingehend und sorgfältig; die Erklärung des BAV von 1986, man halte an der Absicht fest, die abgebrochenen und eingelagerten

Teile des Nordtraktes in der ursprünglichen Form wiederaufzubauen, zeigt, dass nicht leichtfertig von der 1984 abgegebenen Absichtserklärung abgerückt wurde.

2.2.2. Diese Abklärungen der SBB führten zum Ergebnis, dass sich ein höherer Bedarf an Räumen für die Betriebs- und Publikumsanlagen sowie die SBB-Dienste ergab, als früher angenommen wurde. Ein Mehrbedarf ist sicherlich wegen des erwähnten Mehrverkehrs im Hauptbahnhof Zürich aufgrund des Konzeptes Bahn 2000 sowie wegen der Ablehnung der S-Bahn-Station Universität ausgewiesen. In diesem Sinne liegen wesentliche neue Tatsachen vor, die zu einem zusätzlichen Raumbedarf führen, der als solcher auch vom Beschwerdeführer nicht bestritten wird.

2.2.3. Der Beschwerdeführer wendet jedoch ein, der an sich anerkannte zusätzliche Raumbedarf der SBB sei durch einen teilweisen Verzicht auf Ladenflächen zu kompensieren. Dagegen spricht jedoch der Umstand, dass die SBB für die Bahnbenutzer ein attraktives Angebot an Läden benötigen (vgl. Art. 39 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957, EBG, SR 742.101). Was die SBB für solche Zwecke vorschlagen, ist - angesichts der Bedeutung des Hauptbahnhofes Zürich - angemessen und ausgewiesen. Die Behauptung des Beschwerdeführers, es habe genügend Läden im nahe gelegenen Shopville (Bahnhofpassage), ist nicht stichhaltig: Das Shopville gehört nicht zum Herrschaftsbereich der SBB; die SBB können weder über das Warenangebot noch über die Öffnungszeiten des Shopvilles noch über dessen Fortbestand und den Betrieb der Rolltreppenverbindung befinden; das Shopville kann daher den SBB nicht unmittelbar zugerechnet werden.

Selbst wenn im heutigen Zeitpunkt die Flächen für die SBB ausreichend wären, so wäre nicht zu rechtfertigen - worauf das EVED zutreffend hinweist -, dass die SBB von allem Anfang an in einem grossen Bahnhof wie jenem von Zürich über keinerlei Reserveflächen verfügen sollten. Die derzeit als Ladenflächen vorgesehenen Räume haben für die SBB ein Stück weit auch die Funktion von Raumreserven; sobald die SBB diese Flächen für ihre eigenen Bedürfnisse benötigen, können sie die Mietverträge kündigen beziehungsweise diese nicht mehr erneuern. Auch der Hinweis des Beschwerdeführers auf «HB-Südwest» vermag nicht durchzudringen; derzeit ist noch ungewiss, wann und in welcher Weise «HB-Südwest» tatsächlich gebaut wird.

Anzumerken bleibt, dass die SBB die Schranken zu beachten haben, die sich aus Art. 39 EBG ergeben und worauf der angefochtene Entscheid zutreffend hinweist. Diese Schranken sind namentlich zu beachten, wenn zwischen dem Raumanspruch für Nebennutzungen und dem Schutz des Ortsbildes und der Bausubstanz Konflikte entstehen. Im vorliegenden Fall haben die SBB diese Interessenlage angemessen berücksichtigt.

2.2.4. Als weiterer Gesichtspunkt gilt es, seit dem 1. Januar 1987 die geänderte Fassung des BB vom 9. Oktober 1986 über den Leistungsauftrag 1987 an die Schweizerischen Bundesbahnen und über die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen (Leistungsauftrag, SR 742.37) zu berücksichtigen. Art. 1 des Leistungsauftrages bestimmt, dass die SBB Angebot und Investitionen auf die Anforderungen des Marktes ausrichten und nach unternehmerischen Grundsätzen den Rechnungsausgleich anstreben. Die SBB sind somit verpflichtet, nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu handeln. Dies bedeutet, dass sie angesichts der optimalen Lage des

Hauptbahnhofes Zürich die unternehmerischen Nutzungsmöglichkeiten - für Verkehr, Büros sowie Verkaufsflächen - ausschöpfen müssen. Die Neuüberprüfung des Umbauprojekts Hauptbahnhof Zürich hatte daher neben anderen Gesichtspunkten auch diesen auf 1987 hin modifizierten Leistungsauftrag einzubeziehen.

2.2.5. Schliesslich bringt der Beschwerdeführer vor, die SBB hätten die Erklärung abgegeben, die abgebrochenen Teile des Nordtraktes (Nordosttrakt) des Hauptbahnhofes originalgetreu wiederaufzubauen, ohne irgendwelche Vorbehalte anzubringen; dies sei Bestandteil der Abbruchbewilligung gewesen.

Die SBB haben sich - wie auch für den Beschwerdeführer erkennbar ist - an die jeweils geltenden Rechtssätze zu halten. Es hätte daher gar nicht in der Kompetenz der SBB gelegen, vorbehaltlos eine Erklärung abzugeben, wonach für alle Zeiten und selbst bei wesentlicher Änderung der Verhältnisse bestimmte Bauten in der ursprünglichen Form aufrechterhalten beziehungsweise wiederaufgebaut werden. Der Beschwerdeführer legt zudem weder substantiiert dar noch beweist er, dass die SBB tatsächlich die von ihm behauptete Erklärung vorbehaltlos mit Wirkung für alle Zukunft abgegeben haben. Ferner richtete sich jene Erklärung in erster Linie an die Behörden von Stadt und Kanton Zürich. Die erwähnten Behörden erklärten sich jedoch mit dem Bauvorhaben der SBB einverstanden oder widersetzten sich ihm zumindest nicht.

Die SBB haben mit ihrer Erklärung von 1984 lediglich kundgetan, dass sie beabsichtigen, die «Chüechliwirtschaft» wiederaufzubauen, weil sie damals davon ausgingen, ihre Platzbedürfnisse seien abgedeckt. Die aufgezeigten Entwicklungen (Ablehnung der S-Bahn-Station Universität sowie Realisierung des Konzepts Bahn 2000) führten zu einer Überprüfung der Baupläne und schliesslich zu deren Anpassung an die veränderte Situation, was - wie ausgeführt - zulässig ist (vgl. dazu auch Imboden/Rhinow, a. a. O., S. 271 ff.). Somit kann von einer vorbehaltlosen Absichtserklärung im Sinne des Beschwerdeführers keine Rede sein.

3. Bei dieser Sachlage ist in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Beschwerdeführers vom 18. Dezember 1989 und des EVED vom 10. Oktober 1989 von einem Gutachten über die Raumbedürfnisse der SBB im Hauptbahnhof Zürich abzusehen; dabei handelt es sich um technische und organisatorische Belange, welche die SBB im Rahmen ihres Leistungsauftrages zu lösen haben.

4. Aus diesen Gründen verletzt die Variante E kein Bundesrecht noch beruht sie auf einer fehlerhaften Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

JAAC 55.4 - Entscheid des Bundesrates vom 18. Juni 1990

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	55
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 424

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.