

**711. Bauten auf Bahngelände (Beschwerde an den Bundesrat).** Auf Antrag der Baudirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an den schweizerischen Bundesrat:

Hiermit erheben wir gestützt auf Artikel 11 des Eisenbahngesetzes innert der gesetzlichen Frist von Artikel 130 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege Beschwerde gegen die beiliegende, uns am 27. Januar 1964 zugegangene Verfügung des eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes vom 20. Januar 1964, in welcher unsere Begehren, die Schweizerischen Bundesbahnen zu veranlassen, für den Neubau des Aufnahmegebäudes Zürich-Altstetten, soweit er nicht bahnbetrieblichen Zwecken dienen wird, die Baubewilligung der Stadt Zürich und unsere Genehmigung für das Hochhaus nachzusuchen, abgewiesen und wir eingeladen wurden, bis zum 29. Februar 1964 uns zum fraglichen Projekt materiell zu äussern, damit über die Vorbehalte entschieden werden könne, die auf Grund der im Kanton Zürich geltenden Vorschriften über die Bau-, Feuer- und Gesundheitspolizei von der Eisenbahnaufsichtsbehörde im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren gemäss Artikel 18 des Eisenbahngesetzes anzubringen seien.

Wir stellen folgende Anträge:

1. Die angefochtene Verfügung des eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes vom 20. Januar 1964 sei aufzuheben;
2. der Beschwerde gegen Dispositiv 2 der Verfügung des eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes, vom 20. Januar 1964, sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen, und
3. die Schweizerischen Bundesbahnen seien zu veranlassen, für den Neubau des Aufnahmegebäudes, in Zürich-Altstetten, soweit er nicht bahnbetrieblichen Zwecken dient, die Baubewilligung der Stadt Zürich und die Genehmigung des Regierungsrates des Kantons Zürich für das geplante Hochhaus einzuholen.

A. Der Beschwerde liegt folgender Tatbestand zugrunde:

Am 26. November 1962 übermittelte uns das eidgenössische Amt für Verkehr das Gesuch der Generaldirektion der Schweizerischen Bundesbahnen um Bewilligung eines Neubaus des Aufnahmegebäudes im Bahnhof Zürich-Altstetten zur Vernehmlassung im Sinne von Artikel 18 Absatz 2 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (Beilage 1). Ge-

mässig den eingereichten Plänen (Beilage 2) soll das bestehende Bahnhofgebäude durch ein Scheibenhochhaus von insgesamt 31 m Höhe mit einem Erd- und einem Untergeschoss, einem Zwischengeschoss, acht Vollgeschossen sowie einem teilweise ausgebauten Dachgeschoss ersetzt werden. Nur das Erd- und das Untergeschoss des Neubaus sind für bahnbetriebliche Zwecke bestimmt; in allen übrigen Geschossen sollen insgesamt 45 Wohnungen samt den zugehörigen Nebenräumen eingerichtet werden.

Mit Schreiben vom 12. Februar 1963 an das Amt für Verkehr (Beilage 3) vertrat die kantonale Baudirektion — zusammen mit dem Stadtrat Zürich — die Auffassung, der zur Frage stehende Neubau bedürfe der im kantonalen Recht vorgesehenen baupolizeilichen Bewilligungen; sie beantragte daher, es sei auf das Gesuch der Schweizerischen Bundesbahnen einstweilen nicht einzutreten, eventuell sei das Plangenehmigungsverfahren zu sistieren, bis die erforderlichen kommunalen und kantonalen Bewilligungen vorlägen. Am 11. März 1963 (Beilage 4) erklärte sich die Baudirektion mit dem Beginn der Bauarbeiten für das Bahnbetriebszwecken dienende Erd- und Untergeschoss einverstanden, hielt aber im übrigen an ihrer Rechtsauffassung fest. Das Amt für Verkehr vertrat demgegenüber in einem Schreiben vom 13. Mai 1963 (Beilage 5) die Meinung, das Bauvorhaben sei in formeller Hinsicht durch die zuständigen Bundesinstanzen allein zu behandeln; am 7. Juni 1963 (Beilage 6) ersuchte es erneut um die kantonale Vernehmlassung.

Hierauf wandten wir uns mit Schreiben vom 27. Juni 1963 (Beilage 7) an das eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Da wir die Rechtsauffassung der Baudirektion teilen, ersuchten wir das Departement, die Schweizerischen Bundesbahnen durch das Amt für Verkehr einzuladen, für den Neubau im Bahnhof Zürich-Altstetten, soweit er nicht dem Bahnbetrieb dient, das baupolizeiliche Bewilligungsverfahren nach kantonalem Recht durchzuführen. Das Departement antwortete am 18. September 1963 (Beilage 8) abschlägig. Am 24. Oktober 1963 (Beilage 9) legten wir ihm abermals unseren Standpunkt dar und baten für den Fall, dass unseren Begehren nicht entsprochen werde, um einen weiterziehbaren Entscheid. Dieser erging am 20. Januar 1964 (Beilage 10) und bildet Gegenstand der vorliegenden Beschwerde.

B. Zur Begründung unserer Anträge gestatten wir uns folgende Ausführungen:

1. Der Antrag, es sei der Beschwerde gegen Dispositiv 2 der angefochtenen Verfügung die aufschiebende Wirkung zu erteilen, erfolgt aus prozessökonomischen Gründen. Der zu beurteilende Streitfall ist von grundsätzlicher Tragweite und dreht sich um die Frage, ob die Schweizerischen Bundesbahnen verpflichtet seien, für den Neubau des Bahnhofes Zürich-Altstetten, soweit er nicht Bahnbetriebszwecken dienen wird, den Weg des kantonalrechtlichen Baubewilligungsverfahrens zu beschreiten. Es scheint uns daher angezeigt, zunächst über die streitige Bewilligungspflicht zu entscheiden. Es wäre wenig sinnvoll, einstweilen entsprechend Dispositiv 2 der angefochtenen Verfügung das Verfahren gemäss Artikel 18 Absatz 2 des Eisenbahngesetzes durchzuführen und später ein Baubewilligungsverfahren nach zürcherischem Recht nachzuholen.

Die Erteilung der aufschiebenden Wirkung ändert nichts an der Stellungnahme der kantonalen Baudirektion in ihrem Schreiben vom 11. März 1963 (Beilage 4), in welchem sie keine Einwendungen gegen die einstweilige Erstellung des Bahnzwecken dienenden Erd- und Untergeschosses im Neubau, in Zürich-Altstetten erhob. Unser Begehren richtet sich gegen die in Dispositiv 2 der angefochtenen Verfügung angesetzte Frist für die Einreichung der Vernehmlassung für das über dem Aufnahmegebäude geplante Wohnhochhaus.

2. Wenn wir gegen die Verfügung des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes vom 20. Januar 1964 Beschwerde erheben, geht es um eine im Hinblick auf die praktischen Konsequenzen für uns bedeutungsvolle grundsätzliche staatsrechtliche Auseinandersetzung. Das Departement nimmt im vorliegenden Fall die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kanton in einer Weise zugunsten des Bundes vor, die mit den Prinzipien der Bundesverfassung nicht vereinbar ist und in unzulässiger Weise in die staatsrechtliche Stellung der Kantone eingreift.

a) Das eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement hält unsere Rechtsauffassung für unrichtig, weil sie dem Zweck des eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahrens widerspreche. Durch dieses Verfahren werde der einheitliche Vollzug der Vorschriften über Bau und Betrieb von Eisenbahnen gemäss Artikel 17 des Eisenbahngesetzes angestrebt; zudem erfordern die von der Eisenbahn-Aufsichtsbehörde zu wahrenden Bedürfnisse der Betriebssicherheit, dass alle Bauobjekte auf Bahnbetriebsgebiet darauf geprüft werden müssen, ob sie sich nachteilig auf die Bahnanlagen oder die Betriebsabwicklung auswirken, unabhängig davon, ob die Bauten bahnbetrieblichen oder betriebsfremden Zwecken dienen. Daraus folgert das Departement, jede Neubaute auf Bahngelände unterliege dem Plangenehmigungsverfahren gemäss Artikel 18 des Eisenbahngesetzes, wobei über deren Zulassung die zuständigen Bundesinstanzen allein und unter Ausschluss eines Baubewilligungsverfahrens nach kantonalem Recht zu entscheiden hätten.

b) Diese Interpretation des massgeblichen Artikel 18 des Eisenbahngesetzes, die die Eisenbahninteressen des Bundes eindeutig überbewertet, widerspricht dem Grundsatz, dass Bundesgesetze in Uebereinstimmung mit der Bundesverfassung ausgelegt werden müssen und dass bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten derjenigen der Vorzug gebührt, die mit der Verfassung vereinbar ist (Imboden, Normkontrolle und Norminterpretation in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber S. 133 ff., insbesondere S. 138 f.; Giacometti, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechtes S. 205 f.; Hans Huber in ZbJV 1961 S. 347; für den deutschen Bundesstaat: Bachof, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht S. 100 f., für die USA die bei Imboden a. a. O S. 138 zitierte Literatur). Die Auslegung von Artikel 18 des Eisenbahngesetzes durch das Departement lässt die folgenden beiden Prinzipien der Bundesverfassung ausser acht: Nach Artikel 3 derselben üben die Kantone alle jene Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Der Bund hat zwar nach Artikel 26 der Bundesverfassung Bau und Betrieb der Eisenbahnen zu regeln; die Zuständigkeit zur Ordnung des materiellen und des formellen Baupolizei- und planungsrechtes ist jedoch den Kantonen verblieben. Aus Artikel 3 der Bundesverfassung ergibt sich, dass der Bund in seiner Gesetzgebung über das Eisenbahnwesen nur so weit in die kantonale Zuständigkeit, insbesondere in jene im Bereiche des öffentlichen Baurechtes, eingreifen darf, als es für die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgabe notwendig ist. — Aber auch im Rahmen der Ausübung der ihm durch die Bundesverfassung zugeschiedenen Kompetenzen hat der Bund nach der vorherrschenden Bundesstaatslehre auf die legitimen öffentlichen Interessen der Kantone Rücksicht zu nehmen und im Falle, dass sich diese Interessen mit denjenigen des Bundes widerstreiten, nicht einfach und zum vornherein den Bundesinteressen den Vorrang einzuräumen. Vielmehr haben Bund und Kantone ihre Zuständigkeiten so zusammenzuordnen, dass eine zweckmässige und der Rangordnung der wahrzunehmenden Werte entsprechende Interessenabwägung vorgenommen wird. In diesem Sinne darf man daher keineswegs davon ausgehen, dass gesamthaft ein Vorrang der Eisenbahnhoheit des Bundes als solcher vor der Hoheit der von Kanton und Gemeinden auf dem Gebiet der Baupolizei und des Bauplanungsrechtes bestehe.

c) Der Bundesgesetzgeber sah in seiner Eisenbahngesetzgebung eine Notwendigkeit für einen Einbruch in das kantonale Baupolizeiverfahren in bezug auf Anlagen, die dem Eisenbahnbetrieb dienen. In Artikel 18 des Eisenbahngesetzes übernahm er die bereits im Bundesgesetz über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen auf dem Gebiet der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 23. Dezember 1872 enthaltene Regelung, wonach die Pläne für die Erstellung und Aenderung der dem Bahnbetrieb dienenden Anlagen durch die Aufsichtsbehörde zu genehmigen seien. Dem Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement ist beizupflichten, dass der Bund für die Genehmigung der Pläne für Bahnanlagen eine eigene Verfahrensregelung getroffen hat, gemäss welcher die Kantone zwar vor der Plangenehmigung anzuhören sind (Artikel 18 Absatz 2) und das materielle kantonale Baurecht so weit als mit den Bedürfnissen des Bahnbetriebes vereinbar zu berücksichtigen ist (Artikel 18 Absatz 3), der Entscheid über die Genehmigung aber den zuständigen Bundesinstanzen vorbehalten bleibt. Ob der Bund im Hinblick auf die dargelegten

Verfassungsgrundsätze eine solche Regelung treffen durfte, ist hier nicht zu erörtern, denn Bundesgesetze unterliegen gemäss Artikel 113 Absatz 3 der Bundesverfassung nicht der Ueberprüfung auf ihre Verfassungsmässigkeit. Nach dem klaren Wortlaut von Artikel 18, der in Absatz 1 von den «dem Bahnbetrieb dienenden Anlagen» spricht und das in Absatz 2 geregelte Verfahren auf die Genehmigung «der Pläne von Bahnanlagen» beschränkt, geht indessen eindeutig hervor, dass dieses umfassende, die Durchführung eines kantonalen Bewilligungsverfahrens ausschliessende Genehmigungsverfahren nicht für Bauten und Anlagen gilt, die in keinem Zusammenhang mit dem Eisenbahnbetrieb stehen, die also betriebsfremden Charakter haben. Zudem ist nachdrücklich hervorzuheben, dass nach Artikel 18 kein Unterschied besteht, ob das Plangenehmigungsverfahren für Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen oder von Privatbahnen durchgeführt wird.

Das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 nahm sodann einen weiteren, im früheren Recht nicht vorgesehenen Eingriff in das kantonale öffentliche Baurecht vor, indem es in Artikel 18 Absatz 1 Bauvorhaben Dritter, welche dem Bahnbetrieb dienende Grundstücke beanspruchen oder die Sicherheit der Bahn und ihres Betriebes oder den Ausbau von Bahnanlagen beeinträchtigen können, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde unterstellte. Im Gegensatz zur Genehmigung der Pläne für Bahnanlagen sieht jedoch das Gesetz für die Genehmigung solcher Bauvorhaben Dritter, die in Absatz 2 und 3 nicht erwähnt sind, keine Verfahrensordnung vor, die den Entscheid hierüber einzig und abschliessend Bundesinstanzen überträgt. Dies in der richtigen Erkenntnis, dass bei solchen Bauvorhaben Dritter die durch den Eisenbahnbau- und -betrieb begründeten Interessen genügend gewahrt werden können, wenn die Projekte zusätzlich unter dem Gesichtspunkt der Eisenbahninteressen überprüft werden und den Bundesbehörden gegebenenfalls das Recht zusteht, die Errichtung solcher Bauten Dritter zu untersagen oder an entsprechende Bedingungen zu knüpfen, dass es aber über ein im Sinne von Artikel 26 Bundesverfassung relevantes Bundesinteresse hinausgeht, über die Zulassung solcher Bauten Dritter in einem ein kantonales Baubewilligungsverfahren ausschliessenden Bundesverfahren zu befinden.

d) Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement geht nun in seiner Praxis und auch in der angefochtenen Verfügung einen Schritt weiter und will nicht nur über die Zulassung von dem Bahnbetrieb dienenden Anlagen, sondern auch über die Erstellung nicht betriebsdienender Bauten auf Bahngelände im Plangenehmigungsverfahren nach Artikel 18 Absatz 2 des Eisenbahngesetzes allein entscheiden, wobei als massgebliches Kriterium offensichtlich die Tatsache betrachtet wird, dass ein Bau auf Bahnareal steht. Damit dehnt das Departement im Widerspruch zur massgeblichen eisenbahnrechtlichen Literatur (insbesondere zu Tinner, Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kantonen im Eisenbahnwesen, S. 129 ff. und auch — wie es nun offenbar selbst zugibt — zu Strauss, Zentralblatt 1947, Band 48, S. 3), den Begriff der «Eisenbahnanlage» und übrigens auch denjenigen der «Aenderung der Eisenbahnanlagen» in Artikel 18 des Eisenbahngesetzes in einer sachlich ungerechtfertigten und nicht verfassungskonformen Weise aus. Die Frage, ob ein Gebäude oder eine Anlage dem Bahnbetrieb diene, beurteilt sich nicht nach irgendwelchen Zufälligkeiten und schon gar nicht darnach, ob das zu beanspruchende Grundstück privatrechtlich dem Eisenbahnunternehmen gehört oder mit dem Eisenbahnareal räumlich verbunden ist. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob das Gebäude oder die Anlage eine für die Abwicklung des Eisenbahnverkehrs notwendige Funktion zu erfüllen hat. In diesem — und nur in diesem — Falle greift das Genehmigungsverfahren gemäss Artikel 18 Absatz 2 des Eisenbahngesetzes Platz. — Nicht verfassungskonform ist die Auslegung des Departementes vor allem deshalb, weil der Einbezug der betriebsfremden Bauten auf Bahngelände in das abschliessende Plangenehmigungsverfahren eindeutig über das hinausgeht, was der Bund zur Wahrung der Eisenbahninteressen vornehmen muss. Seinen Interessen des Eisenbahnbaues und -betriebes, insbesondere der Betriebssicherheit ist auch in bezug auf die betriebsfremden Bauten durchaus Genüge getan, wenn diese in gleicher Weise wie gemäss Artikel 18 Absatz 1 Bauvorhaben Dritter zusätzlich zur kantonalrechtlichen Baubewilligung der Genehmigung der Aufsichtsbehörden bedürfen.

Wenn Artikel 18 Absatz 1 neben den eigentlichen Bahnanlagen nur Bauvorhaben Dritter, nicht aber bahnfremden Zwecken dienende Bauten des Bahnunternehmens selbst erwähnt, so geht daraus hervor, dass dem Sinne nach auch in solchen Fällen die Anwendbarkeit des eidgenössischen Eisenbahnrechtes nicht vollständig ausgeschlossen ist, sondern dass er der Aufsichtsbehörde zusteht, diese Vorhaben der Bahnunternehmen in gleicher Weise wie Bauten Dritter auf Bahngelände zu überprüfen. Das bedeutet, dass sie in Ergänzung der kantonalen Baubewilligung deren Uebereinstimmung mit den Eisenbahninteressen untersuchen und nötigenfalls in negativem Sinne deren Erstellung untersagen oder von Bedingungen abhängig machen kann. Wenn nun aber das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement überdies in dem im Gesetz nur für eigentliche Bahnanlagen vorgesehenen ausschliesslichen Plangenehmigungsverfahren gemäss Artikel 18 Absatz 2 des Eisenbahngesetzes auch über die — positive — Zulassung von nicht dem Bahnbetrieb dienenden Bauten auf Bahngelände entscheiden will, beansprucht es für sich Kompetenzen, die ihm im Gesetz nicht eingeräumt sind und die es zur Erfüllung seiner Aufgabe auch gar nicht benötigt. Es überschreitet damit die ihm in Artikel 26 der Bundesverfassung gesetzten Schranken und greift in verfassungswidriger Weise in die kantonale Zuständigkeit ein. Diese kantonale Zuständigkeit umfasst nämlich nicht nur die Berücksichtigung des kantonalen öffentlichen Bau- und Planungsrechtes in materieller Hinsicht, dessen Anwendung übrigens entgegen den Beteuerungen in der angefochtenen Verfügung gemäss Artikel 18 des Eisenbahngesetzes auf weite Strecken in das Ermessen der Bundesbehörden gelegt und nicht voll garantiert ist. Die kantonale Zuständigkeit umfasst vielmehr auch die Befugnis, formelle Vorschriften aufzustellen, denn die vollumfängliche Beachtung des materiellen kantonalen Rechtes ist nur in dem eigens hierfür bestimmten Verfahren gewährleistet.

Das gilt namentlich dann, wenn die Bahnen — wie vorliegendenfalls die Bundesbahnen — dazu übergehen, das Bahnareal durch die Erstellung von Hochhäusern wirtschaftlich auszunutzen. Ein Hochhaus hat bekanntlich eigentümliche und im Vergleich zu normalen Häusern zusätzliche und einschneidendere Einwirkungen in bezug auf Licht, Besonnung, Aussicht, Aesthetik, ruhenden Verkehr usw. auf die nähere und weitere Nachbarschaft sowie auf das Ortsbild oder eines grossen Teiles desselben. Darum muss der Bau von Hochhäusern einer besonderen Planung, Limitierung der Zahl und Einordnung usw. unterliegen. Ein Hochhaus ist in ganz anderer Weise als ein gewöhnliches Haus Bestandteil nicht nur des Grundstückes, auf dem es steht, sondern untrennbar mit seinem Umkreis verbunden. Es wirkt intensiv über seine Grundstücksgrenzen hinaus. Dazu bieten Hochhäuser auch unter polizeilichen Gesichtspunkten im engsten Sinne spezielle Probleme, kann doch z. B. nicht ausser acht gelassen werden, ob ein Gemeinwesen über die für die Brandbekämpfung in einem Hochhaus notwendigen personellen und sachlichen Mittel verfügt. Aus diesen Gründen hat denn auch das zürcherische Baugesetz in seinem § 148 Absätze 2 und 3 für Hochhäuser eine besondere, die Berücksichtigung der massgeblichen Gesichtspunkte sichernde Regelung getroffen, indem solche Bauten nicht nur der Baubewilligung der Gemeinden, sondern darüber hinaus der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen. Die Zulassung von Hochhäusern setzt nach der gesetzlichen Regelung ausdrücklich voraus, dass sie sich an ihrem Standort städtebaulich und landschaftlich einfügen, keine polizeilichen Hindernisse im Wege stehen und die Umgebung nicht wesentlich benachteiligt wird. Ebenso darf die Ausnutzungsziffer in der Regel nicht überschritten werden (§ 148 Absatz 2 des Baugesetzes). Hochhäuser unterliegen somit im Rahmen des kantonalen Rechts besonders qualifizierten Anforderungen.

Angesichts der Besonderheiten der rechtlichen Ordnung des Hochhauses könnte durchaus der Standpunkt vertreten werden, dass auch — unter Berücksichtigung des Wortlautes von Artikel 18 Absatz 2 des Eisenbahngesetzes — für Hochhäuser ein kantonales Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden müsste, wenn ein solches Hochhaus ausschliesslich bahnbetrieblichen Zwecken diene. Unabdingbar aber ist aus den angeführten Gründen ein — vom Eisenbahngesetz in diesem Falle nicht ausgeschlossenes — Bewilligungsverfahren nach kantonalem Recht immer dann, wenn

das Hochhaus für bahnfremde, rein wirtschaftliche Zwecke erstellt wird. Das gilt nicht nur für Privatbahnen, sondern auch für die Schweizerischen Bundesbahnen, die in dieser Hinsicht — wie schon gesagt — weder im eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahren noch im kantonalen und kommunalen Baubewilligungsverfahren eine Sonderstellung beanspruchen können. Die Bundesbahnen haben sich in anderen Fällen dieser Erkenntnis nicht verschlossen, holten sie doch beispielsweise im Jahre 1962 für die nicht bahnbetrieblichen Zwecken dienende Ueberbauung auf dem Gebiet des Bahnhofs Zürich-Wollishofen bei den zuständigen städtischen und kantonalen Aemtern die nötigen Bewilligungen ein (Beilagen 11—13).

e) Bezüglich der bahnfremden Zwecken dienenden Bauten auf Bahnareal ist schliesslich noch zu erwähnen, dass diese nicht nur im Plangenehmigungsverfahren keine Sonderstellung beanspruchen dürfen sondern dass die Bahn für ihre Errichtung selbstredend auch nicht das Enteignungsrecht zur Erweiterung ihres Grund und Bodens in Anspruch nehmen könnte. Die Schweizerischen Bundesbahnen besitzen dafür nach dem Sinne von Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen zudem keine Befreiung von kantonalen und kommunalen Steuern, denn von dieser Befreiung sind diejenigen Steuern ausgenommen, die auf Liegenschaften erhoben werden, welche keine notwendige Beziehung zum Betrieb des Unternehmens haben (vgl. dazu Tinner, a. a. O. S. 188 ff., zur Steuerfreiheit bei teils betrieblichen, teils betriebsfremden Grundstücken, insbesondere S. 195 f.).

3. Die dargelegte Abgrenzung der verfahrensmässigen Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen in bezug auf nicht dem Eisenbahnbetrieb dienende Bauten auf Bahnareal ist grundsätzlich auch auf betriebsfremde Teile eines im übrigen Bahnbetriebszwecken dienenden Gebäudes anzuwenden. In diesem Sinne äussert sich auch Tinner a. a. O. S. 131. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind u. U. aus praktischen Gründen angezeigt, wenn bautechnische Probleme eine besondere rechtliche Behandlung der betriebsfremden Teile verunmöglichen (Tinner a. a. O. S. 132), insbesondere wenn sich die betriebsfremde Benutzung einzelner Räume eines als Ganzes dem Bahnbetrieb dienenden Gebäudes lediglich als bautechnische Raumausnützung erweist (Tinner, a. a. O. S. 133).

Diese Voraussetzung trifft indessen für den Neubau des Bahnhofes Zürich-Altstetten, der — wie das Departement selbst zugibt — sowohl bahnbetrieblichen wie auch betriebsfremden Zwecken dienen soll, in keiner Weise zu. Von dem geplanten Gebäude sind lediglich das Erdgeschoss und das Untergeschoss für dem Bahnbetrieb dienende Zwecke bestimmt. Die betriebsfremden, zur wirtschaftlichen Ausnutzung von Grund und Boden vorgesehenen Teile — auf die in der angefochtenen Verfügung berührte Frage der Dienstwohnungen kommen wir noch zu sprechen —, nämlich das Zwischen- und die acht Vollgeschosse sowie das teilweise ausgebaute Dachgeschoss erscheinen keineswegs als bloss bautechnische Raumausnützung eines Gebäudes, dessen Dimensionen in der Grösse eines Hochhauses vom Betriebszweck her gefordert wären, sondern sie stellen sich als rein wirtschaftliche Ausnutzung des bahneigenen Grund und Bodens dar. Deshalb halten wir nach wie vor daran fest, dass kein Grund ersichtlich ist, weshalb diese Trennung in betriebsdienende und betriebsfremde Gebäudeteile nicht auch eine getrennte Anwendung des eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens gemäss Artikel 18 Absatz 2 des Eisenbahngesetzes und dem kantonalrechtlichen Bewilligungsverfahren — mit einem auf die Eisenbahninteressen beschränkten Mitspracherecht der Bundesbehörden — zulassen sollte.

In rechtlicher Hinsicht gibt es überdies auch keine Kompetenzattraktion zugunsten des Bundes lediglich mit Rücksicht darauf, dass die Schweizerischen Bundesbahnen kommerzielle und fiskalische Absichten hegen und aus ihnen heraus ein gemischtes, aber überwiegend nicht dem Bahnbetrieb dienendes Gebäude erstellen wollen.

Die Entgegnungen des Departementes in der angefochtenen Verfügung sind nicht stichhaltig. Wenn das Departement behauptet, der Neubau des Bahnhofes Zürich-Altstetten stelle als Ganzes eine «Aenderung einer Bahnanlage» dar, die der Genehmigung nach Artikel 18 Absatz 2 des Eisenbahngesetzes unterliege, legt es den Begriff «Aenderung einer Bahn-

anlage» — wie schon in bezug auf gänzlich betriebsfremde Bauten — in einer Weise ausdehnend aus, die nicht verfassungskonform ist und rechtswidrig in die kantonale Zuständigkeit eingreift. Wir bestreiten nicht, dass durch den Neubau des Aufnahmegebäudes in Zürich-Altstetten Bahnanlagen geändert werden und dass hierüber der Entscheid ausschliesslich bei den Bundesinstanzen liegt. Wir bestreiten aber erneut und mit Nachdruck, dass die Bundesbahnen über das rein zufälligerweise mit dem Bahnhofgebäude verbundene Wohnhochhaus, das bahnfremden Zwecken dient, ebenfalls in abschliessender Kompetenz befinden können. Die Eisenbahninteressen sind durch das zum kantonalen Bewilligungsverfahren zusätzliche Mitspracherecht des Bundes vollumfänglich gewahrt.

Was das Departement im übrigen gegen die Aufteilung von betriebsdienenden und betriebsfremden Teilen des neuen Bahnhofes in Zürich-Altstetten vorbringt, sind im wesentlichen Zweckmässigkeitserwägungen von wenig grundsätzlicher Art. — Wenn bei der Durchführung zweier Verfahren allenfalls Unannehmlichkeiten auftreten, so hat sich das Bahnunternehmen dies in erster Linie selbst zuzuschreiben, das nicht nur seinen Betrieb ausbauen, sondern darüber hinaus auch noch seinen Grund und Boden wirtschaftlich nutzen will. Zudem dürfte sich eine Koordination der beiden Verfahren un schwer bewerkstelligen lassen, sodass widersprechende Bedingungen ausgeschlossen werden können. Gibt zum Beispiel die Aufsichtsbehörde ihre im Eisenbahninteresse liegenden Bedingungen in bezug auf betriebsfremde Bauten oder Bauteile rechtzeitig bekannt, haben die lokalen Behörden sie ihrer Projektbegutachtung zugrunde zu legen und je nach dem zu entscheiden, ob sie den betriebsfremden Bau oder Bauteil zulassen wollen.

Dass eine horizontale Aufteilung des Neubaus in betriebsdienende und betriebsfremde Teile, wie wir es verlangt haben, vorliegendenfalls an einer Kollision in konstruktiver Hinsicht scheitern soll, ist in keiner Weise ersichtlich. Dass andere Fundamente erstellt werden müssen, wenn das Scheibenhochhaus zur Ausführung gelangt, haben die Bundesbahnen — wie schon die Zweiteilung des Verfahrens — selbst zu vertreten, ebenso den Umstand, dass sie allenfalls bei vorzeitigem Beginn mit dem Bau des Aufnahmegebäudes später das Hochhaus nicht erstellen dürften. Was eine eventuelle Verschiebung des mehrstöckigen Aufbaues betrifft, die sich mit den Bahninteressen nicht vereinbaren liesse, ist zu sagen, dass die zuständigen kantonalen Behörden nach den obigen Ausführungen eine solche Verschiebung gar nicht verlangen, dass sie aber unter Umständen die Bewilligung für das — nicht verschobene — Hochhaus verweigern könnten.

Dienstwohnungen, d. h. Wohnungen, die gewissen Bauten zwecks dauernder Disposition im Interesse des Betriebes zur Verfügung gestellt werden, sind — im Gegensatz zu blossen Personalwohnungen, die genau so gut anderswo erstellt werden könnten und deren Privilegierung in keiner Weise im gesetzlich relevanten Bahninteresse liegt — als betriebsdienende Räumlichkeiten anzusehen (Tinner a. a. O. S. 128 f.), über welche der Bund im Plangenehmigungsverfahren abschliessend entscheidet. Wir verlangten denn auch nicht, dass für solche, im Neubau Altstetten vorgesehene Dienstwohnungen das kantonale Baubewilligungsverfahren durchgeführt wird, sondern wir beschränkten unsere Begehren stets auf jene Gebäudeteile, die betriebsfremden Zwecken dienen. Bei Bahnhofbauten wurden bisher üblicherweise ein bis zwei Dienstwohnungen geschaffen für solche Beamte und Angestellte, die im Interesse des Bahnbetriebes wegen besonderer Vorfälle auch ausserhalb der Betriebszeit im Bahnhof erreichbar sein sollen. Gegen eine Errichtung von Dienstwohnungen in diesem Umfange auf Grund des Eisenbahnrechtes haben wir nichts einzuwenden. Im vorliegenden Fall sollen in dem Hochhaus insgesamt 45 Wohnungen geschaffen werden, wobei die Schweizerischen Bundesbahnen nichts dargelegt haben, dass es sich über das erwähnte Mass hinaus um Dienstwohnungen handle.

Die Anwendung des kantonalen Rechts rechtfertigt sich aber nicht nur wegen der dargelegten Hochhausbestimmung, sondern ebenso hinsichtlich der gesamten übrigen baupolizeilichen Vorschriften des kantonalen Rechts.

Was schliesslich die den Wohnungen dienenden Räume im Erd- und Untergeschoss anbelangt, handelt es sich offensichtlich um eine bautechnische Raumausnützung des Auf-

nahmegebäudes, für die wir die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens, nach kantonalem Recht nicht verlangen.

Aus diesen Gründen ersuchen wir Sie um Gutheissung unserer Anträge.

II. Mitteilung an die Direktion der öffentlichen Bauten.