Urteilskopf

120 Ia 270

42. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 2. November 1994 i.S. Deutsche Bundesbahn gegen Basler Heimatschutz und Freiwillige Basler Denkmalpflege sowie Regierungsrat und Appellationsgericht (als Verwaltungsgericht) des Kantons Basel-Stadt (staatsrechtliche Beschwerde)

Regeste (de):

Art. 22ter BV; Denkmalschutzmassnahme bei einem Bahnhofgebäude.

Die Unterschutzstellung einzelner Gebäudeteile darf nicht zur Beeinträchtigung des Denkmalwerts des gesamten Bauwerks führen (E. 4c).

Am Schutz zahlreicher Innenräume des Badischen Bahnhofs in Basel besteht ein öffentliches Interesse, das die entgegenstehenden Interessen an einer uneingeschränkten Umgestaltung überwiegt, obschon bei mehreren Innenräumen (Restaurants und Wartesäle) die ursprüngliche Nutzung teilweise aufgegeben wurde (E. 5, 6).

Die Unterschutzstellung verhindert nicht jede bauliche Veränderung und führt auch nicht zu einer unverhältnismässig starken Einschränkung des Bahnbetriebs (E. 6).

Regeste (fr):

Art. 22ter Cst.; mesure de protection des monuments concernant une gare.

La protection de diverses parties du bâtiment ne doit pas aboutir à une diminution de l'intérêt présenté par l'ensemble (consid. 4c).

La protection de nombreux locaux intérieurs de la gare badoise de Bâle répond à un intérêt public plus important que l'intérêt opposé à une transformation exempte de restrictions, alors même que l'affectation originelle de plusieurs de ces locaux (restaurants, salles d'attente) a été partiellement modifiée (consid. 5, 6).

La protection n'exclut pas toute transformation; elle ne constitue pas non plus une entrave disproportionnée à l'exploitation ferroviaire (consid. 6).

Regesto (it):

Art. 22ter Cost.; misura di protezione dei monumenti relativa a un edificio ferroviario.

L'assoggettamento di singole parti di un edificio a misure di protezione non può pregiudicare il valore, come monumento, dell'intero fabbricato (consid. 4c).

La tutela di numerosi spazi interni della stazione badese di Basilea corrisponde a un interesse pubblico, che prevale sugli opposti interessi a una trasformazione esente da restrizioni, anche se la destinazione originaria di parecchi di questi spazi (ristoranti e sale d'attesa) è stata modificata (consid. 5, 6).

L'assoggettamento non esclude ogni trasformazione e non limita nemmeno l'attività ferroviaria in maniera sproporzionata (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 271

BGE 120 Ia 270 S. 271

Die Deutsche Bundesbahn ist Eigentümerin des auf dem Gebiet des Kantons Basel-Stadt gelegenen,

in den Jahren 1909-1913 durch den Architekten Karl Moser erbauten Badischen Bahnhofs, Schwarzwaldallee 200, Basel. Nachdem die Absichten der Deutschen Bundesbahn zum Umbau eines Teils des Bahnhofgeländes zwecks Einrichtung eines Einkaufs- und Dienstleistungszentrums der Migros-Genossenschaft mit einer Nutzfläche von rund 5'000 m2 bekannt geworden waren, gelangte der Basler Denkmalrat am 14. Februar 1989 an den Vorsteher des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt mit dem Begehren, die Liegenschaft des Badischen Bahnhofs ins Denkmalverzeichnis aufzunehmen. In der Folge unterbreitete das Erziehungsdepartement dem Regierungsrat nach Einholen der Stellungnahmen der Fachinstanzen des Bau- und des Finanzdepartements sowie eines Gutachtens der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege einen entsprechenden Antrag auf Unterschutzstellung, die sich auf die Aussenhülle des Gebäudes sowie im Inneren auf bestimmte, im einzelnen aufgelistete Räumlichkeiten beziehen sollte. Am 9. April 1991 beschloss der Regierungsrat die Aufnahme des Badischen Bahnhofs ins Denkmalverzeichnis, wobei der Denkmalschutz in teilweiser Abweichung vom Antrag des Erziehungsdepartements auf die Fassaden und Dächer, die Schalterhalle, den Gang zu den Fürstenzimmern, den Vorraum, das erste und zweite Fürstenzimmer sowie Diensträume der Bahnbauinspektion beschränkt wurde. Gegen diesen Beschluss des Regierungsrats erhoben die Deutsche Bundesbahn einerseits sowie der Basler Heimatschutz und die Freiwillige Basler Denkmalpflege andererseits Rekurs beim Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht. Die Deutsche Bundesbahn beantragte, der angefochtene Regierungsratsbeschluss sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass aufgrund staatsvertraglicher Vereinbarungen das kantonale Verfahren betreffend Unterschutzstellung keine Anwendung finde, sondern das staatsvertraglich vorgesehene Einigungsverfahren durchzuführen sei; in jedem Fall sei von einer Unterschutzstellung des Badischen Bahnhofs
BGE 120 Ia 270 S. 272

vollständig abzusehen, eventualiter sei der Schutz auf die Fassade zu beschränken. Der Basler Heimatschutz und die Freiwillige Basler Denkmalpflege verlangten, dass der angefochtene Regierungsratsbeschluss zur Ergänzung im Sinne des Antrags des Denkmalrats bzw. des Erziehungsdepartements an den Regierungsrat zurückgewiesen werde; eventuell sei der Regierungsratsbeschluss im Sinne des Antrags des Denkmalrats bzw. des Erziehungsdepartements zu ergänzen. Das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht bejahte mit Urteil vom 24. Januar 1992 sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht die Anwendbarkeit des schweizerischen und des basel-städtischen Rechts sowie die Zuständigkeit des Regierungsrats zur Eintragung des Badischen Bahnhofs in das Denkmalverzeichnis. Es hiess den Rekurs des Basler Heimatschutzes und der Freiwilligen Basler Denkmalpflege teilweise gut und wies die Sache an den Regierungsrat zurück zur Eintragung des Badischen Bahnhofs in das Denkmalverzeichnis hinsichtlich der Fassaden und Dächer sowie im Innern der folgenden Räumlichkeiten: "Schalterhalle, Deutscher Revisionssaal, Oberlichtgang, Deutscher Durchgang, Restauration 1. und 2. Klasse, Warteraum 1. und 2. Klasse, Restauration 3. Klasse, Gang zu den Fürstenzimmern, Vorraum, erstes Fürstenzimmer, zweites Fürstenzimmer, Hauptausgang von Deutschland, Schweizer Revisionssaal, Riehen-Durchgang, Diensträume der Bahninspektion, Gang Dienstgebäude, Speisesaal 1. Stock." Gegen diesen Entscheid hat die Deutsche Bundesbahn am 24. Juni 1992 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 und 22ter BV sowie von Staatsvertragsrecht erhoben. Sie stellt das Rechtsbegehren, das angefochtene Urteil sei insoweit aufzuheben, als der Regierungsrat angewiesen wurde, mehr als die Fassaden und Dächer des Badischen Bahnhofs unter Schutz zu stellen. Eine Delegation des Bundesgerichts hat am 28. Oktober 1993 in Anwesenheit der Parteien sowie unter Beizug des Präsidenten der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege und des basel-städtischen Denkmalpflegers einen Augenschein vorgenommen. In der Folge ersuchte der Instruktionsrichter die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD), ihr im kantonalen Verfahren erstattetes Gutachten, in welchem der Badische Bahnhof bloss als Gesamtbauwerk beurteilt worden war, zu ergänzen und die einzelnen Räume einer Bewertung zu unterziehen. Insbesondere wurde die Kommission aufgefordert, zur Frage Stellung zu
BGE 120 Ia 270 S. 273

nehmen, welche Räume oder Teile von Räumen ihrer Ansicht nach in Substanz und Struktur unverändert erhalten werden sollten und welche allenfalls ohne schwerwiegenden Nachteil für den Gesamtkomplex verändert bzw. für einen Umbau freigegeben werden könnten. Das entsprechende Ergänzungsgutachten wurde dem Bundesgericht am 15. Mai 1994 erstattet. Die Parteien erhielten Gelegenheit, sich dazu schriftlich zu äussern.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Ist eine Liegenschaft in das Denkmalverzeichnis eingetragen, so hat der Eigentümer das Bauwerk zu unterhalten, damit dessen Bestand dauernd gesichert bleibt (§ 17 des basel-städtischen Gesetzes vom 20. März 1980 über den Denkmalschutz; DSchG). Darin liegt eine Eigentumsbeschränkung, die mit Art. 22ter BV nur vereinbar ist, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist; kommt die Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleich, ist der Eigentümer voll zu entschädigen (BGE 118 Ia 384 E. 4a mit Hinweisen). Die Frage der Entschädigung wegen allfälliger materieller Enteignung ist nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. a) Dass für die Eintragung des Badischen Bahnhofs in das Denkmalverzeichnis im Denkmalschutzgesetz eine genügende gesetzliche Grundlage vorhanden ist, wird nicht bestritten. Unbestritten ist ferner, dass das Gesetz die Eintragung auch nur von Teilen eines Bauwerks zulässt (§ 5 Abs. 2 Ziff. 4 i.V.m. Art. 15 DSchG und § 10 der kantonalen Verordnung vom 14. April 1982 zum Gesetz über den Denkmalschutz [DSchV]). Schliesslich sind sich alle Beteiligten einig, dass die Unterschutzstellung eines Gebäudes nicht ein absolutes Veränderungsverbot bewirkt. Wie vor allem die Beschwerdegegner in ihren Rechtsschriften sowie der Basler Denkmalpfleger am Augenschein des Bundesgerichts betont haben, wären Veränderungen am Badischen Bahnhof im Interesse eines zeitgemässen Bahnbetriebs in Absprache mit der Basler Denkmalpflege auch bei integraler Unterschutzstellung möglich (vgl. § 18 DSchG, § 13 DSchV sowie BGE 118 Ia 384 E. 5e S. 394). Die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) führt in ihrem Ergänzungsgutachten aus, allfällige Veränderungen dürften das schutzwürdige Bauwerk in seiner Gesamtwirkung und in seiner kunst- und kulturgeschichtlichen sowie städtebaulichen Bedeutung nicht schmälern. Einzelheiten sind indessen nicht im Unterschutzstellungsverfahren festzulegen, sondern nach kantonalem Recht
BGE 120 Ia 270 S. 274

im Baubewilligungsverfahren oder bei Vorhaben im Sinne der Art. 18 und 18a EBG (vgl. BGE 116 Ib 400 E. 4, 5 S. 404 ff.; BGE 115 Ib 166 E. 3 S. 169 ff.) im eidgenössischen Plangenehmigungsverfahren. In einem allfälligen Verfahren gemäss Art. 18 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) vor den Bundesbehörden, die nach Art. 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) auch für die Erhaltung von Kulturdenkmälern zu sorgen haben, kann der Kanton Anträge stellen und die Beachtung der Anliegen des Denkmalschutzes verlangen. Solche Anträge haben die zuständigen Bundesbehörden zumindest so weit zu berücksichtigen, als ihre Anwendung die Bahnunternehmung in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unverhältnismässig einschränkt (Art. 18 Abs. 3 EBG, Art. 3 NHG).
b) Streitpunkt ist im vorliegenden Fall der Schutzumfang, d.h. die Bestimmung der Gebäudeteile des Badischen Bahnhofs, die in das Denkmalverzeichnis eingetragen werden dürfen, ohne dass die Eigentumsgarantie und der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Grossherzogtum Baden betreffend die Weiterführung der badischen Eisenbahnen über schweizerisches Gebiet vom 27. Juli 1852 (BS 13 257, SR 0.742.140.313.61; im folgenden: Staatsvertrag von 1852) verletzt werden. Das Appellationsgericht hat nebst dem Äussern des Badischen Bahnhofs auch grosse Teile des Innern, insbesondere des Nordflügels, in den Denkmalschutz miteinbezogen, während die Beschwerdeführerin den Schutz auf das Äussere (Fassaden und Dächer) beschränkt haben möchte. Allenfalls - im Sinne eines Eventualstandpunkts - wäre sie bereit, sich auch noch mit der Unterschutzstellung der Kassettendecke der Schalterhalle abzufinden oder unter Umständen mit der Unterschutzstellung der Schalterhalle insgesamt. Eine Unterschutzstellung, wie sie vom Regierungsrat angeordnet wurde (Fassaden und Dächer, Schalterhalle, Gang zu den Fürstenzimmern, Vorraum, erstes und zweites Fürstenzimmer, Bahnbauinspektion), hält die Beschwerdeführerin in einem weiteren Eventualstandpunkt für die weitestgehende noch zumutbare Massnahme. Demnach ist im folgenden zu prüfen, ob für die vom Appellationsgericht verfügten Denkmalschutzmassnahmen ein genügendes öffentliches Interesse vorhanden ist, welches das Interesse der Beschwerdeführerin an der uneingeschränkten Nutzung des Bahnhofs überwiegt, und ob die Massnahmen die Beschwerdeführerin beim Betrieb der Bahnunternehmung nicht
BGE 120 Ia 270 S. 275

unverhältnismässig stark einschränken. Diese Fragen prüft das Bundesgericht frei. Es auferlegt sich indessen Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von der Würdigung örtlicher Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken, und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen. Diese Zurückhaltung, die auch dann gilt, wenn das Bundesgericht einen Augenschein durchgeführt hat, ist auf dem Gebiet des Denkmalschutzes geboten. Es ist in erster Linie Sache der Kantone, darüber zu befinden, welche Objekte Schutz verdienen (BGE 119 Ia 88 E.

5c/bb S. 96, BGE 118 Ia 384 E. 4b S. 388). Den im kantonalen Verfahren festgestellten Sachverhalt prüft das Bundesgericht auf Willkür hin (BGE 115 Ia 384 E. 3 S. 386).
4. a) Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmälern liegen allgemein im öffentlichen Interesse. Wie weit dieses öffentliche Interesse reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Objekt denkmalpflegerischen Schutz verdient, ist im Einzelfall sorgfältig zu prüfen (BGE 119 Ia 305 E. 4b S. 309, BGE 118 Ia 384 E. 5a S. 388 f.). Der Denkmalschutz erstreckt sich heute auch auf Objekte neuerer Zeit und auf Gebäude, welche für ihre Entstehungszeit charakteristisch sind. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, hat eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung Platz zu greifen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt. Eine Baute soll als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Situation erhalten bleiben. Da Denkmalschutzmassnahmen oftmals mit schwerwiegenden Eigentumseingriffen verbunden sind, dürfen sie aber nicht lediglich im Interesse eines begrenzten Kreises von Fachleuten erlassen werden. Sie müssen breiter, d.h. auf objektive und grundsätzliche Kriterien abgestützt sein und von einem grösseren Teil der Bevölkerung bejaht werden, um Anspruch auf eine gewisse Allgemeingültigkeit erheben zu können (vgl. BGE 118 Ia 384 E. 5a S. 389 mit Hinweisen). b) Wo es um die Frage geht, in welchem Umfang ein Objekt geschützt werden soll, ist in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege (EKD) zu beachten, dass ein Bauwerk nach den praktizierten Grundsätzen der Denkmalpflege grundsätzlich als Ganzes betrachtet wird, zu dem auch weniger bedeutungsvolle Räume gehören können. Der Schutz einzelner Bauteile ohne Rücksicht auf das Zusammenwirken von Innerem und Äusserem entspricht den heutigen Auffassungen über den Denkmalschutz nicht mehr (BGE 118 Ia 384 E. 5e S. 393 f.). So hat das
BGE 120 Ia 270 S. 276

Bundesgericht bereits in BGE 109 Ia 257 E. 5a S. 261 im Hinblick auf die Unterschutzstellung des Cafés Odeon in Zürich ausgeführt, die Schutzwürdigkeit des Innern ergebe sich insbesondere auch aus dem Zusammenspiel von Fassaden und Innenraum. Das "Unbehagen über denkmalpflegerische Fassadenmaskeraden vor ausgehöhlten Bauten" (ALBERT KNOEPFLI, Schweizerische Denkmalpflege, Zürich 1972, S. 161) lege den Schutz des Interieurs für das Café Odeon besonders nahe, bei dem die Durchformung von Aussen- und Innengestaltung ein besonderes Anliegen der Architekten gewesen sei. Der Innenraum bilde mit den Fassaden zusammen Teil der architektonischen Substanz des ganzen Gebäudes "Usterhof". Eine Veränderung im Innern würde die Einheit des Hauses weitgehend zerstören sowie die "Lesbarkeit" des Baudenkmals und den Sinn der Unterstellung stark beeinträchtigen. Bei dieser Sachlage ergebe sich unter dem Gesichtswinkel des Denkmalschutzes ein erhebliches öffentliches Interesse an der Unterschutzstellung. c) Bei einer Teilunterschutzstellung wie im vorliegenden Fall, die sich neben der Fassade lediglich auf einen Teil der Innenräume erstreckt, ist insbesondere darauf zu achten, dass der Denkmalwert des Ganzen durch den Wegfall einzelner nicht geschützter Teile im Innern nicht in Frage gestellt wird. Bei der Beurteilung der einzelnen Teile ist somit deren Bedeutung für das Verständnis und die Kohärenz des Ganzen mit in die Betrachtung einzubeziehen. Massgebende Kriterien für die Anerkennung der Schutzwürdigkeit einzelner Gebäudeteile sind in Übereinstimmung mit den Ausführungen der EKD namentlich der Bezug der Innenräume zum Aussenraum, ihre städtebauliche Relevanz, ihre künstlerische Bedeutung sowie im vorliegenden Fall auch ihre Bedeutung für das Verständnis der Bahnhofsarchitektur und der Bahnhofsfunktionen. Bei einem Bahnhof kann das Fehlen ganzer Raumgruppen oder einzelner Räume wie beispielsweise der Bahnhofsbuffets, der Schalterhalle oder der Wartesäle den Zeugniswert des Baudenkmals insgesamt nachhaltig schmälern.
5. a) In ihrem ersten Gutachten über die architekturgeschichtliche und städtebauliche Bedeutung des Badischen Bahnhofs in Basel führt die EKD aus, der Badische Bahnhof sei als Ganzes ein schutzwürdiges Baudenkmal von nationaler Bedeutung. Dem Bauwerk komme für die moderne Bewegung und die avantgardistischen Tendenzen innerhalb der Schweizer Architektur eine zentrale Bedeutung zu, und es zähle zu den herausragenden architektonischen Schöpfungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Auch im Werk von Karl Moser,

BGE 120 Ia 270 S. 277

dem Architekten des Badischen Bahnhofs, nähmen sie eine zentrale Stellung ein. Unter den Bahnhofbauten der Spätzeit sei der Badische Bahnhof mit Abstand der bedeutendste der Schweiz. Städtebaulich bilde er zusammen mit der Platzanlage, dem bildhauerischen Schmuck von Carl Burckhardt und der Schwarzwaldallee ein architektonisches Ensemble von hohem Stellenwert. Schützenswert im Sinne der denkmalpflegerischen Erhaltung sei die gesamte Bahnhofanlage in all ihren Teilen und in ihrer äusseren und inneren Gestaltung, einschliesslich der originalen Ausstattung.

Vom Bundesgericht beauftragt, die einzelnen Räume des Badischen Bahnhofs auf ihre Schutzwürdigkeit hin zu untersuchen und zu prüfen, ob einzelne Teile ohne schwerwiegenden Nachteil für den Gesamtkomplex verändert und von der Unterschutzstellung ausgenommen werden könnten, kam die EKD in ihrem Ergänzungsgutachten zum Schluss, letzteres treffe auf die nach dem angefochtenen Entscheid nicht geschützten Teile sowie bei folgenden vom Appellationsgericht zur Eintragung ins Denkmalverzeichnis vorgesehenen Räumen zu: Deutscher Revisionssaal, Deutscher Durchgang, Schweizer Revisionssaal und Hauptausgang von Deutschland. Die übrigen Räume sollten dagegen in ihrer Substanz und Struktur erhalten bleiben; das seien die Schalterhalle, der Warteraum 1. und 2. Klasse, das Restaurant 3. Klasse (Speisesaal), das Restaurant 1. und 2. Klasse (mit kleinem Speisesaal im ersten Stock), der Oberlichtgang, der Riehen-Durchgang, die Fürstenräumlichkeiten (Gang, Vorraum, ovales und rechteckiges Fürstenzimmer, Hof- und Gartenanlage) sowie die Räumlichkeiten der Bahnbauinspektion (inkl. Treppe und Korridor). Nicht zu begutachten war der Warteraum 3. Klasse, dem vom Appellationsgericht die Denkmalwürdigkeit abgesprochen worden war und der im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren nicht mehr zur Diskussion steht. Ebensowenig war die Schutzwürdigkeit von zahlreichen weiteren, schon im letztinstanzlichen kantonalen Verfahren nicht umstrittenen und weder vom Regierungsrat noch vom Appellationsgericht unter Schutz gestellten Räumen (wie das Untergeschoss, Küche und Pächterwohnung im Nordtrakt, verschiedene Büroräume im südlichen Verwaltungstrakt) zu beurteilen.
b) Die Mitglieder der EKD haben die hier zur Diskussion stehenden Räume des Badischen Bahnhofs nach zweimaliger Besichtigung in ihrem Ergänzungsgutachten sorgfältig beschrieben und gemäss den vorne in Erw. 4c genannten Kriterien bewertet. Mit Ausnahme des Deutschen Revisionssaals, des Deutschen Durchgangs, des Schweizer Revisionssaals und des
BGE 120 Ia 270 S. 278

Hauptausgangs von Deutschland sind sie zum gleichen Schluss wie das Appellationsgericht gelangt, wobei die Abweichungen ausführlich begründet werden. Soweit die EKD eine Unterschutzstellung empfiehlt, tut sie dies mit überzeugenden Argumenten. Im Vordergrund steht dabei, dass die inneren Raumstrukturen bei den von der EKD zur Unterschutzstellung empfohlenen Räumen von grosser konstruktiver und funktioneller Bedeutung für den Bahnhof sind und zudem einen hohen künstlerischen Wert aufweisen. Überdies haben sie mit Ausnahme des Oberlichtgangs hinsichtlich Funktion und Gestaltung einen direkten Bezug zur Fassade. Der Zusammenhang zwischen Aussenraum, Fassade und innerer Raumstruktur ist hier von grundlegender Bedeutung für den Gesamtbau. Somit kann es nicht angehen, den Denkmalschutz nur auf die Gebäudehülle zu beschränken, da dadurch die funktionelle und gestalterische Einheit des Bahnhofgebäudes mit seinen dem Reiseverkehr dienenden Räumen (Schalterhalle, Wartesäle und Restaurants) zerstört würde. In bezug auf die einzelnen Räume ist von Bedeutung, dass sich die EKD bei ihren Empfehlungen zur Unterschutzstellung nicht nur am Bezug der Innenräume zum Aussenraum und zur Funktion des Bahnhofs orientiert, sondern zudem die Innenräume selbst auf ihren eigenen architektonischen, funktionellen und kunstgeschichtlichen Wert hin untersucht hat und nur für diejenigen Innenräume die Unterschutzstellung empfiehlt, die auch unter diesen Gesichtspunkten als besonders erhaltungswürdig erscheinen. Es handelt sich dabei durchwegs um Räume, bei welchen auffällt, dass die innere Gestaltung des Bahnhofgebäudes besonders konsequent und sorgfältig auf den Gesamtkomplex abgestimmt wurde. In Anwendung der vorne in Erw. 4c genannten Kriterien kommt die EKD in ihrem Ergänzungsgutachten zum Schluss, dass auf die Unterschutzstellung der beiden Revisionssäle sowie des Deutschen Durchgangs und des Hauptausgangs von Deutschland ohne allzu schwerwiegenden Nachteil für den Gesamtkomplex verzichtet werden kann. Bei den Revisionssälen, die der Zollabfertigung dienen, handelt es sich zwar auch um für einen Grenzbahnhof bahnspezifische Räume, die einen funktionellen Zusammenhang mit der Fassade und dem Aussenraum aufweisen, doch sind in diesen Räumen wie auch beim Deutschen Durchgang und beim Hauptausgang von Deutschland kaum noch architektur- oder kunsthistorisch relevante Teile vorhanden, weshalb hier nach Ansicht der EKD von einer Unterschutzstellung abgesehen werden kann. Das Bundesgericht
BGE 120 Ia 270 S. 279

kann sich diesen Schlussfolgerungen aufgrund der eigenen Feststellungen anlässlich des Augenscheins anschliessen. Es hat keinen Anlass, von den sachkundigen Erwägungen der Fachleute in der Expertise und im Ergänzungsgutachten abzuweichen. c) Soweit die Beschwerdeführerin rügt, das Appellationsgericht habe den Schutz des Innern des Badischen Bahnhofs ohne genügende Grundlage, insbesondere ohne ein hinreichend belegtes Fachgutachten ausgesprochen, und es sei dadurch in Willkür verfallen, so ist dieser allfällige Mangel mit dem vom Bundesgericht bei der EKD eingeholten Ergänzungsgutachten jedenfalls behoben (zur Zulässigkeit der Substitution von Motiven im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren vgl. BGE 116 Ia 325 E. 3a S. 327, BGE 112 Ia 129 E. 3c

S. 135, 353 E. 3c/bb S. 355). Gleiches gilt mit Bezug auf die Rüge, das Appellationsgericht habe es in willkürlicher Weise unterlassen, den Stellenwert der Wandtäferung in der Restauration 1. und 2. Klasse, den Diensträumen der Bahnverwaltung sowie dem Speisesaal durch ein Fachgutachten abklären zu lassen. Dem Ergänzungsgutachten der EKD kann entnommen werden, dass die Unterschutzstellung der entsprechenden Räume nicht in erster Linie wegen der Wandtäferung, sondern wegen der hohen Qualität der Räume insgesamt erforderlich ist, wobei die Wandtäferung immerhin auch als wesentliches Element der Dekoration ("reich" bzw. "kostbar profiliert", "warme Geborgenheit" verleihend) bezeichnet wird. Wie zudem der Denkmalpfleger des Kantons Basel-Stadt anlässlich des Augenscheins erläutert hat, spielt für die Denkmalpflege die verwendete Holzart und die handwerkliche Kunst der Täferung im vorliegenden Fall nicht eine entscheidende Rolle; wichtiger ist, dass es sich um ein sorgfältig durchgestaltetes, für die Entstehungszeit avantgardistisches Dekor handelt, das auf die Ausstattung der anderen Räume des Bahnhofs abgestimmt ist. Eine weitergehende Begutachtung von Einzelheiten hält das Bundesgericht nicht für erforderlich. Was die Beschwerdeführerin gegen die Unterschutzstellung der sowohl vom Appellationsgericht als auch von der EKD als schutzwürdig eingestuften Räume weiter vorbringt, vermag nicht zu überzeugen; weder ihre Hinweise auf unterschiedliche Materialien (Äusseres in Keuper Sandstein, Schalterhalle in Eisenbeton) noch jene bezüglich durchschnittlichem bautechnischem Schwierigkeitsgrad und der Funktion des Gebäudes ("reiner Zweckbau"), noch ihre Einwände hinsichtlich nicht mehr originaler Teile (z.B. Zugänge zum Buffet und zu den Warteräumen, Bestuhlung in den Restaurants), nicht "speziell origineller" Gipsstukkaturen (Dienstzimmer, Fürstenzimmer,
BGE 120 Ia 270 S. 280

Buffet) und des vom Appellationsgericht angeblich zu stark gewichteten Eindrucks von der Grösse und den (der Grösse angepassten) Belichtungsverhältnissen der Räume (Buffet, Oberlichtgang, Revisionssaal, Warteraum, Restaurant 1. und 2. Klasse). Auch die von der Beschwerdeführerin vertretene Auffassung, dass ein funktional gut gestaltetes Inneres eines Zweckbaus für einen qualifizierten Architekten nichts Aussergewöhnliches sei und eher den konkreten Bedürfnissen als einer freischöpferischen Konzeption und Gestaltung entspringe, vermag am denkmalpflegerischen Stellenwert des Badischen Bahnhofs einschliesslich seiner Innenräume nichts zu ändern. Der Beschwerdeführerin kann auch darin nicht gefolgt werden, dass die Unterschutzstellung eines Innenraums nicht gerechtfertigt sei, wenn dieser nicht auf das Äussere wirke, d.h. am Fassadenbild nicht direkt erkennbar sei. Das Kriterium des Bezugs der Innenräume zum Aussenraum, wie es auch vom Regierungsrat als massgebend erachtet wird, bildet zwar einen wichtigen Teilaspekt; nebst diesem Gesichtspunkt und dem Kriterium des künstlerischen Eigenwerts ist für die Beurteilung des Stellenwerts eines Innenraums auch seine Bedeutung für das Verständnis der Bahnhofarchitektur und der Bahnhoffunktionen, sein Zeugniswert ganz allgemein, wesentlich. Aus diesem Grund liegt auch die Unterschutzstellung des Oberlichtgangs als wichtiger Bestandteil der bahnspezifischen Erschliessung im öffentlichen Interesse (s. hinten E. 5d). Wenn die Beschwerdeführerin schliesslich dem ersten Gutachten der EKD vorwirft, es befasse sich schwergewichtig mit der Biographie des Architekten Karl Moser, was zur Folge gehabt habe, dass der biographische Wert des Bauwerks "zumindest untergründig bei der Beurteilung mitgewirkt" habe, was durch § 5 Abs. 1 DschG nicht gedeckt sei, so ist dazu festzuhalten, dass zumindest dem Ergänzungsgutachten dieser Vorwurf nicht gemacht werden kann. Was im übrigen die gesetzliche Grundlage betrifft, welche das Bundesgericht in Fällen von schweren Eingriffen in das Grundeigentum nicht unter dem Gesichtswinkel der Willkür, sondern frei prüft (BGE 119 Ia 88 E. 5c/bb S. 96, BGE 118 Ia 385 E. 4a), so könnte dem § 5 DSchG selbst bei freier Prüfung nicht entnommen werden, dass die Person des Architekten und der Stellenwert des Gebäudes in seinem Schaffen für die Schutzwürdigkeit eines Objekts keine Rolle spielen dürften. Wohl darf dies nicht das einzige Kriterium sein; völlig unwesentlich sind solche Gesichtspunkte mit Blick auf den kulturellen und geschichtlichen Wert eines Bauwerks jedoch nicht.
BGE 120 Ia 270 S. 281

d) Der Regierungsrat vertritt in seiner Kritik am Ergänzungsgutachten der EKD die Meinung, zumindest der Warteraum 1. und 2. Klasse, das Restaurant 3. Klasse sowie der Oberlichtgang seien ebenfalls vom Denkmalschutz auszunehmen, da die EKD die besondere Schutzwürdigkeit dieser Räume nicht nachgewiesen habe. Bezüglich der Warteräume und dem Restaurant 3. Klasse fehle es an einem architektonischen Bezug zum Ganzen bzw. an einer "überragenden Qualität". Warum der Oberlichtgang schutzwürdig sei, werde überhaupt nicht begründet. Diese Kritik ist unberechtigt. Es trifft zwar zu, dass die EKD nicht jedem der vom Regierungsrat angeführten Räume einzeln und ausdrücklich eine überragende Qualität zuschreibt. Aus ihrer Beschreibung und Bewertung im Ergänzungsgutachten der EKD geht aber doch hervor, warum ihr Schutz von gewichtigem öffentlichem Interesse ist. Der Warteraum 1. und 2. Klasse, dessen räumliche und architektonische

Qualitäten noch deutlich erlebbar sind, ist als bahnhofspezifische Anlage in seiner architektonischen und dekorativen Gestaltung zweifellos von architekturgeschichtlichem Interesse; er bildet zudem einen sichtbaren Akzent innerhalb des Gesamtkomplexes. Auch dem Restaurant 3. Klasse, das nach aussen weniger in Erscheinung tritt, attestiert die EKD zu Recht einen eigenen architektonischen und künstlerischen Wert. Zusammen mit dem Restaurant 1. und 2. Klasse bildet es zudem eine betriebliche Einheit, die für das Verständnis der historischen Bahnhofarchitektur wichtig ist. Das Restaurant 1. und 2. Klasse selbst ist von grossem architektur- und kunstgeschichtlichem Interesse; es bildet einen wichtigen Bestandteil der Bahnhofarchitektur, weist einen bemerkenswerten Bezug zum Ganzen und zur städtebaulichen Situation auf und setzt mit seinem nach aussen sichtbaren halbrunden Grundriss einen markanten städtebaulichen Akzent innerhalb des Gesamtkomplexes. Es handelt sich dabei um einen grossen, reich dekorierten Raum, der zusammen mit dem Restaurant 3. Klasse als einheitlicher Restaurantteil des Bahnhofs zu erhalten ist, wenn nicht der Schutzzweck des Ganzen gefährdet werden soll. Der Oberlichtgang schliesslich ist in Übereinstimmung mit dem Ergänzungsgutachten der EKD als ein wichtiger Bestandteil der Bahnhofarchitektur (bahnspezifische Erschliessung) zu bezeichnen, welcher eine für die Bauzeit des Gebäudes charakteristische architektonische und dekorative Gestaltung aufweist. Die EKD präzisiert aber, dass sich der Schutz (lediglich) auf die architektonische Struktur und die noch vorhandene originale Bausubstanz (architektonische Gliederung,
BGE 120 Ia 270 S. 282

Oberlichter) zu erstrecken habe, was einer gewissen Einschränkung zugunsten der Umbaufreiheit gleichkommt. e) Angesichts der wiedergegebenen Fachmeinung hat das Bundesgericht unter Berücksichtigung seiner eigenen Feststellungen am Augenschein sowie unter Beachtung der ihm als Verfassungsgericht gebotenen Zurückhaltung keinen Anlass, der Kritik der Beschwerdeführerin und des Regierungsrats zu folgen. Indessen kommt es zum Schluss, dass es für eine Unterschutzstellung der vier von der EKD als weniger schutzwürdig bezeichneten Innenräume am erforderlichen gewichtigen öffentlichen Interesse fehlt; den Ausführungen des Appellationsgerichts und der Beschwerdegegner kann diesbezüglich nicht zugestimmt werden.

6. Es bleibt zu prüfen, ob die Unterschutzstellung im in Erw. 5 hiervor beschriebenen Umfang die Interessen der Beschwerdeführerin an einer uneingeschränkten Nutzung des Bahnhofs überwiegt und ob sie verhältnismässig ist, insbesondere ob sie den Bahnbetrieb nicht unverhältnismässig stark einschränkt. a) Die Beschwerdeführerin verfolgt nach ihren Angaben das Ziel, den Nordflügel des Bahnhofgebäudes unter Aufrechterhaltung der Fassade und des Daches auszukernen und ein weiteres Zwischengeschoss einzuziehen. Die Neugestaltung gemäss Projekt würde eine gemischte Nutzung mit bahnbetriebsnotwendigem Teil und Bahndienstleistungs-Nebenbetrieben erlauben. Laut den Ausführungen der Beschwerdeführerin ist die heutige Erschliessung des Nordflügels mit einem einzigen engen Treppenhaus feuerpolizeilich unzulässig und für eine sinnvolle Nutzung ungenügend. Der bauliche Zustand müsse als verfallen und die Gebäudeeinteilung als den heutigen Anforderungen an Raumnutzungen nicht mehr entsprechend bezeichnet werden. Im Keller und unter dem Dach befänden sich grosse leerstehende Flächen, die im bestehenden Zustand nicht nutzbar seien. Die Beschwerdeführerin sei darauf angewiesen, diejenigen Umgestaltungen vorzunehmen, die zur Verwirklichung und Förderung des Nahverkehrs, des Bahnpendelverkehrs, eines S-Bahn-Betriebs und dergleichen notwendig seien. Als Grenzbahnhof müsse der Badische Bahnhof überdies den Zoll- und Grenzpolizeibedürfnissen entsprechen. Im Rahmen der Gleichbehandlung mit den übrigen schweizerischen Bahnhöfen müsse der Deutschen Bundesbahn - nicht zuletzt aus wirtschaftlichen und finanziellen Gründen - auch zugestanden werden, Bahndienstleistungs-Nebenbetriebe vorzusehen. Aus diesem Grund habe die Beschwerdeführerin mit der Migros-Genossenschaft einen Baurechtsvertrag
BGE 120 Ia 270 S. 283

abgeschlossen, nach welchem die nicht bahnbetriebsbedingten Flächen zu gewerblicher Nutzung und zur Einrichtung von Bahndienstleistungs-Nebenbetrieben überlassen würden. Eine optimale Nutzung des Gebäudes stünde auch im Interesse einer haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 1 RPG; SR 700). Im derzeitigen unveränderten Zustand von 11'575 m2 Nutzfläche seien vom Appellationsgericht 8'383 m2 unter Schutz gestellt worden; davon seien insbesondere auch bahnbetriebsbedingte Flächen erfasst. Mit dem vom Appellationsgericht verfügten Denkmalschutz sei es zudem nicht möglich, das Obergeschoss auszubauen und dieses sowie die im Erd- und im Untergeschoss nicht unter Schutz gestellten Gebäudeteile zu erschliessen. Mangels genügender innerer Erschliessung des Nordflügels sowie wegen der nicht mehr zeitgemässen Gebäudeeinteilung könnten auch die nicht geschützten Flächen baulich nicht umgenutzt werden. Die Beschwerdeführerin wirft dem Appellationsgericht vor, es habe das öffentliche Interesse an einer funktionellen Konzeption

moderner Bahnhöfe nicht fair und sachgerecht gegen die denkmalschützerischen Interessen abgewogen. b) Der Beschwerdeführerin kann nicht beigepflichtet werden, wenn sie den baulichen Zustand des Badischen Bahnhofs als verfallen bezeichnet. Wie anlässlich des Augenscheins festgestellt werden konnte, trifft vielmehr zu, dass sich die Bausubstanz in recht gutem Zustand befindet und eine gewisse Verwahrlosung im seit einigen Jahren weitgehend ungenutzten Nordflügel vor allem auf mangelnden gewöhnlichen Unterhalt zurückzuführen ist. Der Beschwerdeführerin ist andererseits beizupflichten, dass bei einer Unterschutzstellung im Ausmass, wie sie die EKD im öffentlichen Interesse als notwendig erachtet, ein Auskernen des Bahnhofgebäudes nicht mehr möglich sein wird und das Einkaufszentrum jedenfalls nicht wie projektiert verwirklicht werden kann. Eine moderne, sinnvolle und gute Ausnützung des gesamten Nordflügels wird dagegen nicht schlechterdings verunmöglicht. Wie das Appellationsgericht zutreffend festgestellt hat, ist insbesondere in dem für den Lebensmittelverkauf vorgesehenen Untergeschoss sowie in den höher gelegenen Räumen bis unter das Dach noch sehr viel Platz vorhanden, der vorbehältlich der Erhaltung der Aussenhülle und der geschützten Räume im Innern ohne Beschränkung neuen Verwendungszwecken zugeführt werden kann. Ein Vergleich mit dem Hauptbahnhof Zürich drängt sich auf. Dies gilt auch bezüglich der Möglichkeit, in den bestehenden Restaurationsräumen im Nordtrakt des Bahnhofs wieder einen Gastwirtschaftsbetrieb einzurichten
BGE 120 Ia 270 S. 284

(vgl. die restaurierten Bahnhofbuffets im Hauptbahnhof Zürich). Die veralteten Küchenräume werden zudem nicht unter Schutz gestellt und können neu gestaltet werden. Darüber hinaus sind auch bei den schutzwürdigen Gebäudeteilen neue Nutzungsmöglichkeiten nicht grundsätzlich ausgeschlossen. c) Die Unterschutzstellung bedeutet auch nach Auffassung der Denkmalschutzbehörden und -organisationen sowie des Regierungsrats nicht eine Konservierung des gegenwärtigen Zustands, sondern lässt eine Anpassung an geänderte Bedürfnisse im Rahmen der übergeordneten Zweckbestimmung zu. Nach § 18 DSchG sind Veränderungen am unter Schutz gestellten Gebäude möglich. Wie sich anhand der am Augenschein des Bundesgerichts ebenfalls besichtigten denkmalgeschützten Teile des Bahnhofs SBB in Basel (Fassaden, Dächer, Perronhalle, Schalterhalle und Bahnhofbuffet) feststellen liess, sind bauliche Massnahmen, insbesondere aus betrieblichen Gründen, nach der Praxis der Denkmalschutzbehörden im Interesse an einer attraktiven Erhaltung des Baudenkmals und seiner Funktion durchaus zulässig. Eine erfolgreiche Umgestaltung, die sowohl den Anliegen der Bahnunternehmung als auch den Interessen des Denkmalschutzes Rechnung trägt, setzt allerdings die Zusammenarbeit der Bauwilligen mit den Denkmalschutzbehörden bei der Ausarbeitung eines konkreten Projekts voraus, wobei die Basler Denkmalpflege zur Beratung des Bauherrn verpflichtet ist (§ 13 Abs. 2 DSchV). Diese Beratungstätigkeit hat sich wie auch die Stellungnahme des Amtes zu Veränderungsvorhaben nach § 18 Abs. 3 DSchG an den für die Unterschutzstellung massgebenden Gründen zu orientieren und die konkreten Interessen des Bauherrn an einer Veränderung geschützter Bauteile zu berücksichtigen. Dabei sind die beabsichtigten Veränderungen im einzelnen sorgfältig auf ihre Vereinbarkeit mit dem Schutzzweck zu prüfen, und es sind in Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit Lösungen zu suchen, mit welchen, ohne den Schutzzweck zu beeinträchtigen (§ 6 Abs. 2 DSchG), den Anliegen und Bedürfnissen des Eigentümers Rechnung getragen werden kann. Dies erfordert eine flexible Handhabung der Denkmalschutzmassnahme und den Willen, nach einem Ausgleich zwischen den entgegenstehenden Interessen zu suchen (vgl. BGE 109 Ia 257 E. 5d S. 264). Die Basler Denkmalpflege- und Baubehörden sind bereits aufgrund des kantonalen Rechts zu einer solchen flexiblen Haltung verpflichtet und sie werden die Denkmalschutzmassnahme nach ihren Ausführungen am Augenschein bei Umbauvorhaben der Beschwerdeführerin auch nach den genannten
BGE 120 Ia 270 S. 285

Grundsätzen anwenden. Im Hinblick auf konkrete Veränderungsvorhaben werden die Behörden insbesondere auch dem Interesse an einer hinreichenden und zweckmässigen Erschliessung der verschiedenen Stockwerke und einer sinnvollen Nutzung des bestehenden Gebäudevolumens gebührendes Gewicht beizumessen haben. Rein finanzielle Interessen an einer höchstmöglichen Ausnutzung des Bahnareals, wie sie die Beschwerdeführerin ins Feld führt, vermögen hingegen das öffentliche Interesse an der Denkmalschutzmassnahme grundsätzlich nicht zu überwiegen (BGE 118 Ia 384 ff. E. 5e), selbst wenn die Einnahmen aus dem geplanten Einkaufszentrum für die Förderung des öffentlichen Verkehrs verwendet würden.
d) Dass der Bahnbetrieb im engeren Sinn durch die Unterschutzstellung der Bahnhofräumlichkeiten unverhältnismässig stark eingeschränkt würde, ist nach den Feststellungen am Augenschein nicht zu erwarten. Zu beurteilen ist hier nicht das von der Beschwerdeführerin vorgestellte konkrete Projekt, dessen Schwergewicht ohnehin nicht auf eigentlichen bahnbetriebsbedingten Anlagen und Einrichtungen liegt, sondern auf dem Einkaufszentrum, das wohl höchstens teilweise als

Bahnnebenbetrieb im Sinne von Art. 39 EBG bezeichnet werden kann und bei dem zudem fraglich ist, ob es noch mit der Zweckbestimmung eines Bahnhofs im Sinne des Staatsvertrags von 1852 vereinbar ist. Sollten klar ausgewiesene, für eine moderne Führung des eigentlichen Bahnbetriebs unerlässliche Änderungen am Badischen Bahnhof durch die Denkmalschutzmassnahmen wider Erwarten verunmöglicht oder unverhältnismässig stark erschwert werden und könnte diesen Bedürfnissen in einem Bewilligungsverfahren nach § 18 DSchG oder in einem Plangenehmigungsverfahren nach Art. 18 EBG nicht genügend Rechnung getragen werden, so müsste der Regierungsrat erwägen oder angehalten werden, einzelne Teile des Gebäudes vom Denkmalschutz wieder auszunehmen (§ 22 DSchG). Im heutigen Zeitpunkt fehlt es aber an einem solchen Nachweis, weshalb auch nicht gesagt werden kann, überwiegende Interessen der Beschwerdeführerin oder der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stünden der Unterschutzstellung im von der EKD empfohlenen Umfang entgegen.

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde insoweit gutzuheissen ist, als der Deutsche Revisionssaal, der Deutsche Durchgang, der Hauptausgang von Deutschland und der Schweizer Revisionssaal nicht in das Denkmalverzeichnis aufzunehmen sind. Im übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.