

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Januar 2018

74. Verlegung der Strassen aus dem Neeracherried (Weiteres Vorgehen)

Ausgangslage

Das Neeracherried wird von zwei Staatsstrassen durchquert, die sich in einem Grosskreisel kreuzen: Die Wehntalerstrasse verbindet Bülach mit Dielsdorf und wird täglich von rund 12 500 Fahrzeugen befahren. Als zweite Achse quert die Glattal-/Kaiserstuhlstrasse das Ried. Sie wird südlich des Kreisels von rund 10 000 Fahrzeugen befahren, nördlich des Kreisels nimmt die Belastung auf rund die Hälfte ab.

Das Neeracherried ist in verschiedener Hinsicht bundesrechtlich geschützt: Grossräumig, d. h. über die eigentliche Rietfläche hinaus bis zu den umgebenden Siedlungen reichend, ist es als Moorlandschafts-Schutzobjekt Nr. 378 «Neeracherried» sowie im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung als BLN-Objekt Nr. 1404 «Glaziallandschaft Neerach-Stadel» verzeichnet. Die Rietfläche ist als Flachmoor-Objekt Nr. 1297 sowie als Wasser- und Zugvogelreservat Nr. 122 geschützt. Gemäss dem auf das Neeracherried anwendbaren Moor- und Moorlandschaftsschutzrecht des Bundes sorgen die Kantone dafür, dass bestehende Beeinträchtigungen von Objekten bei jeder sich bietenden Gelegenheit soweit als möglich rückgängig gemacht werden (jeweils Art. 8 der Flachmoor- und der Moorlandschaftsverordnung, SR 451.33 und 451.35, mit geringen Unterschieden im Wortlaut). Die Strassen im Neeracherried beeinträchtigen den geschützten Lebensraum namentlich aufgrund ihrer Barriere- und Zerschneidungswirkung sowie durch die unmittelbaren Auswirkungen des Verkehrs wie Lärm, künstliches Licht und Schadstoffimmissionen.

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 26. März 2007 wurde eine neue Strassenführung zur Verlegung der Strassen aus dem Bereich des Moors in den Verkehrsrichtplan aufgenommen (damals als Objekt Nr. 53; eingehend zur Ausgangslage: ewp, Synthesebericht zur Zweckmässigkeitsbeurteilung Entlastung Neeracher Ried vom 11. September 2009, S. 4f. [nachfolgend Synthesebericht ZMB]). Im heutigen Richtplan ist das Vorhaben in Kapitel 4.2 als Objekt Nr. 47 enthalten. Der Eintrag lautet:

«Neubau von 2-streifiger Strasse, Abklassierung Wehntalerstrasse (Höri) und Dielsdorferstrasse (Neerach), Ausbau Dielsdorferstrasse zwischen Riedt und Neerach als Verbindungsstrasse, etappiertes Vorgehen für schnellstmöglichen Rückbau aller Strassen im Bereich Neeracherried; Realisierungshorizont: kurzfristig».

Zweckmässigkeitsbeurteilung

Gemäss den Vorgaben des Richtplans wurden mit einer Zweckmässigkeitsbeurteilung (ZMB) alle möglichen Lösungsansätze einer Strassenverlegung geprüft und unter Einbezug der massgebenden Wirkung beurteilt. Ziel war die Erarbeitung einer Lösung, welche die Staatsstrassenverbindungen in Richtung Ost–West sowie Nord–Süd im Einklang mit den Zielen des Natur- und Moorschutzes am besten gewährt. Hierbei stellte sich gemäss Synthesebericht ZMB die Variante gemäss kantonalem Richtplan als nachhaltigste Lösung heraus, da diese das Flachmoor umfassend entlastet, ohne dass die Funktionalität des Staatsstrassennetzes eingeschränkt wird (Synthesebericht ZMB zu Variante F3, S. 39 ff.).

Die in die ZMB einbezogenen Anrainergemeinden befürchteten bei der ermittelten Bestvariante nachteilige Auswirkungen auf die Siedlung und machten geltend, das Vorhaben diene einzig dem Moorschutz, löse aber die überregionalen Verkehrsprobleme nicht. Sie verlangten eine Sanierung der bestehenden Strasse. Aufgrund dieser ablehnenden Haltung zum Ergebnis der ZMB entschied die Volkswirtschaftsdirektion im Juni 2010, einstweilen auf die Umsetzung des Richtplaneintrags zu verzichten und die bestehende Strasse durch das Ried zu sanieren.

Postulat KR-Nr. 302/2010

Dieses Sanierungsvorhaben bildete den Anlass für die Motion KR-Nr. 302/2010 betreffend Kreditvorlage für die Verlegung der Strassen aus dem Neeracherried, die von der Kommission für Planung und Bau (KPB) am 4. Oktober 2010 eingereicht worden war. Sie verlangte, die Strassen aus dem Neeracherried seien so zu verlegen, wie dies am 26. März 2007 im Verkehrsrichtplan festgesetzt worden sei. Der Kantonsrat überwies dem Regierungsrat diese Motion am 13. Mai 2013 als Postulat. Am 6. Mai 2015 erstattete der Regierungsrat Bericht und Antrag (Vorlage 5197) und informierte darin über den Stand der Planungen. Unter anderem wurde ausgeführt, dass das Vorhaben der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zur Begutachtung vorgelegt werde. Die Kommission für Planung und Bau setzte die Beratung der Vorlage 5197 bis zum Vorliegen des ENHK-Gutachtens aus.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Mit der im Richtplan eingetragenen Linienführung werden das Kerngebiet der Moorlandschaft, des BLN-Gebiets und des Flachmoors entlastet. Allerdings liegen auch die neuen Strassen innerhalb einer Moorlandschaft von nationaler Bedeutung und innerhalb des BLN-Gebiets. Der Bau von Infrastrukturanlagen in Moorlandschaften ist grundsätzlich unzulässig, sofern diese nicht der nachhaltigen Nutzung der Moorlandschaft dienen (vgl. Art. 23d Natur- und Heimatschutzgesetz [NHG], SR 451; vgl. auch BGE 138 II 281 E. 6.3, S. 297 f.). Aufgrund dieser rechtlichen

Rahmenbedingungen stellten sich zwei Grundsatzfragen: Erstens war fraglich, ob die Wiederherstellung eines Moor-Biotops einen Eingriff in die umgebende Moorlandschaft zu rechtfertigen vermag. Zweitens war der Umfang des Bestandesschutzes der bestehenden Strassen unklar, d. h., welche baulichen Massnahmen an bestehenden Strassen in Mooren und Moorlandschaften zulässig sind. Zur Klärung wurde ein Rechtsgutachten bei Dr. Peter M. Keller, Richter am Verwaltungsgericht des Kantons Bern, in Auftrag gegeben.

Der Gutachter kommt bezüglich der ersten Frage zum Ergebnis, dass ein Eingriff in eine Moorlandschaft aufgrund einer ganzheitlichen Betrachtungsweise zulässig sein kann. Als Beurteilungsgrundlage sind in einer Gesamtbilanz der Mehrwert des Flachmoors dank der Wiederherstellung und der Minderwert der Moorlandschaft aufgrund der neuen Strassen zu prüfen und einander gegenüberzustellen. Wenn die Gesamtbilanz positiv ausfällt, kommt das Vorhaben in Betracht.

Hinsichtlich der Frage nach den zulässigen baulichen Massnahmen an bestehenden Strassen kommt der Gutachter zum Schluss, die Besitzstandsgarantie sei für Strassen mit regionalem oder nationalem Erschliessungsinteresse eingeschränkt (Art. 23d Abs. 2 Bst. b NHG). Moore von nationaler Bedeutung dürften durch deren Unterhalt und Erneuerung in keiner Weise durch Bodenveränderungen zusätzlich beeinträchtigt werden. Zulässig erscheine einzig eine einfache Instandstellung von Strassen mit dem Ziel, die Betriebsfähigkeit mit einem eher kurzfristigen Zeithorizont zu erhalten (z. B. Ersatz der Deckschicht). Wenn eine Strasse nicht dem Moor-, dem Moorlandschaftsschutz oder der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung diene, dürften weder eine neue Tragschicht eingebaut noch ein Ausbau (z. B. durch Verbreiterung) oder eine Neuerstellung einer Strasse erfolgen. Aufgrund der Pflicht, bestehende Beeinträchtigungen zu beheben, müsse die Möglichkeit der Aufhebung einer Strasse vor jeder baulichen Massnahme geprüft werden.

Neue Variantenevaluation

Nach der Überweisung des Postulats KR-Nr. 302/2010 signalisierten Vertretungen der Anrainergemeinden die Bereitschaft, mit den zuständigen kantonalen Stellen Gespräche über die Umsetzung des Richtplaneintrags zu führen. Daraufhin wurde unter der Leitung des damaligen Volkswirtschaftsdirektors ein Workshopverfahren zur Variantenevaluation geführt. In diesem Workshopverfahren wurden auch zusätzliche Elemente ermittelt und auf ihre Machbarkeit hin geprüft. Es verblieben drei Varianten:

- Die Minimalvariante zur Umsetzung des Richtplaneintrags zur Entlastung des Neeracherrieds mit Kosten von etwa 25 Mio. Franken (Entfernung der Strassen aus dem Flachmoor, Ausbau der Dielsdorferstrasse, Neubau der südlichen Riedtangente entlang des Fischbachs).

- Diese minimale Umsetzung des Richtplaneintrags ergänzt um die Südumfahrung Höri als Gesamtprojekt gemäss Richtplanobjekt Nr. 47 (mit Kosten von insgesamt etwa 37 Mio. Franken).
- Die durch die Gemeinden bevorzugte Variante mit einer Entlastung des Flachmoors sowie Umfahrungen von Höri und Niederglatt (mit Kosten von etwa 110 Mio. Franken), die zwei Tunnelabschnitte (u. a. bei der Dielsdorferstrasse) umfasst.

Im Rahmen einer Vernehmlassung der verbliebenen Varianten wurden neben den betroffenen Gemeinden auch die Fachämter des Kantons, die Planungsregion Unterland und verschiedene Umweltverbände in die Planungsarbeiten einbezogen. Es wurde keine abschliessende Bestvariante definiert, da zunächst eine Einschätzung der ENHK zur grundsätzlichen Machbarkeit der Bauvorhaben in der Moorlandschaft eingeholt werden sollte.

Bilanzierung

Um die Auswirkungen auf die geschützten Lebensräume einschätzen zu können und über eine Entscheidungsgrundlage für die Bilanzierung zu verfügen, gab die Baudirektion eine Studie zur Beurteilung der Rück- und Ersatzbauvorhaben in der Moorlandschaft Neeracherried in Auftrag. In der vorgelegten Gesamtbilanz wird das Vorhaben gemäss Richtplan als deutlich positiv eingeschätzt. Dazu tragen vor allem die ökologischen Betrachtungsebenen bei, während die Bilanz landschaftlich nahezu ausgeglichen ausfällt.

Zusammenfassung des ENHK-Gutachtens

Mit Schreiben vom 26. Mai 2015 unterbreitete das Amt für Verkehr das Ergebnis der neuen Variantenevaluation der ENHK zur Begutachtung. Die ENHK hat ihr Gutachten zu den erarbeiteten Varianten am 21. Dezember 2015 vorgelegt. Die ENHK kam zum Schluss, die geplante Strassenaufhebung im Neeracherried ergebe im Hinblick auf die Schutzziele eine starke Verbesserung für das vom Vorhaben betroffene Gebiet. Die geplanten Massnahmen führten zu einer positiven Gesamtbilanz, sofern sämtliche Optimierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sowie die heutigen Strassen vollständig zurückgebaut und jegliche Verbindung, auch für Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Velofahrerinnen und Velofahrer, aufgehoben würden.

Information der Anrainergemeinden und Naturschutzorganisationen über den Inhalt des ENHK-Gutachtens

Am 20. September 2016 wurden die Gemeindepräsidenten der Anrainergemeinden und die KPB, am 6. Dezember 2016 die Gesamtgemeinderäte der Anrainergemeinden und am 22. Dezember 2016 BirdLife Schweiz über das Ergebnis des ENHK-Gutachtens informiert. Anschliessend erhielten die Gemeinden die Gelegenheit, bis zum Frühjahr 2017 ihre Hal-

tung zur Richtplanvariante unter den neuen gegebenen Bedingungen mitzuteilen. In der Folge reichten die Gemeindepräsidenten zusammen mit BirdLife Schweiz als Vertreter mehrerer Naturschutzorganisationen am 2. Mai 2017 bei der Volkswirtschaftsdirektion ein gemeinsames Konzept «Umfahrung Neeracherried, Höri und Niederglatt» ein, auf dessen Grundlage sie einer Realisierung der Umfahrung Neeracherried zustimmen könnten.

Das von den Gemeinden Höri, Neerach und Niederglatt sowie BirdLife Schweiz eingereichte Konzept vom 15. März 2017 enthält im Wesentlichen konkretisierte Vorschläge der Gemeinden und der Naturschutzorganisationen für die Ausgestaltung einzelner Elemente der genannten Gesamtvariante zum Richtplaneintrag mit den Umfahrungen Neeracherried und Höri. Diese wird ergänzt mit einer zusätzlichen Ostumfahrung Niederglatt, für die bislang kein Richtplaneintrag besteht.

Beurteilung des Konzeptes

Die eingebrachten Vorschläge bezüglich der Entlastungsstrassen des Rieds und der Umfahrung Höri sind in der weiteren Bearbeitung vertieft zu prüfen.

Kritisch zu beurteilen ist hingegen die vorgeschlagene Ostumfahrung Niederglatt. Diese war bereits im Rahmen des durchgeführten Workshopverfahrens 2011/2012 Gegenstand von Untersuchungen. Schon zu diesem Zeitpunkt wurde für sie eine ungenügende Wirksamkeit bei hohen Kosten ausgewiesen. Die damalige Einschätzung ist immer noch aktuell:

Mit durchschnittlich rund 8000 Fz/Tag ist die Ortsdurchfahrt im höchstbelasteten Abschnitt im kantonalen Vergleich eher gering belastet (zum Vergleich: Höri 14 000 Fz/24h, Dielsdorf 13 000 Fz/24h, Fällanden 16 000 Fz/24h, Pfäffikon 17 000 Fz/24h). Die Ortsdurchfahrt von Niederglatt geht aus einer kantonsweiten Untersuchung aller Ortsdurchfahrten unter Einbezug der Spitzenstundenbelastung, des durchschnittlichen Schwerverkehrsanteils, der Gestaltung des Strassenraumes sowie der Nutzungen und des Erscheinungsbildes der angrenzenden Bebauungen als siedlungsverträglich hervor und verfügt über eine gute Verkehrssicherheit. Die angestrebte Siedlungsentwicklung gemäss der 2015/2016 erarbeiteten Entwicklungsstrategie Oberglatt-Niederglatt-Niederhasli, mit welcher der Raum deutlicher in Richtung urbane Wohnlandschaft gemäss Raumordnungskonzept positioniert werden soll, kann ohne Infrastrukturausbauten erfolgen. Aus diesen Gründen ist es nicht erforderlich, die Ortsdurchfahrt von Niederglatt durch eine Umfahrung zu entlasten. Zudem hätte die Ostumfahrung Niederglatt verschiedene Nachteile: Sie hätte einen unverhältnismässigen Eingriff in Landwirtschaftsland und die Aufgabe oder mindestens die Verlegung eines bestehenden Landwirtschaftsbetriebes zur Folge. Ferner würden zum Schutz des bis heute unbelaste-

ten angrenzenden Wohnquartiers umfangreiche Lärmschutzmassnahmen erforderlich. Weiter würden sowohl für den übergeordneten als auch den innerörtlichen Verkehr zusätzliche Umwegfahrten entstehen. Der Anteil des von einer Umfahrung profitierenden Verkehrs beträgt nur rund 30%. Zusätzlich zu den Kosten für die Umsetzung des Richtplaneintrags würde die Ostumfahrung Niederglatt voraussichtlich rund 23 Mio. Franken kosten ($\pm 30\%$, ohne Entschädigung/Ersatzmassnahmen für den betroffenen Landwirtschaftsbetrieb und flankierende Massnahmen in Niederglatt). Damit ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis sehr ungünstig.

Aus diesen Gründen ist das Konzept nur insofern als positiv zu beurteilen, als es die genannte Gesamtvariante gemäss Richtplan präzisiert. Negativ zu beurteilen ist die zusätzliche Ostumfahrung Niederglatt.

Weiteres Vorgehen

Angesichts der Bedeutung des Richtplaneintrags und von Art. 8 der Flachmoor- und der Moorlandschaftsverordnung rechtfertigt es sich, die Richtplanvariante (Entlastung des Moors mit Ausbau der Dielsdorferstrasse und südlicher Riedtangente entlang des Fischbachs gemäss ZMB-Variante F3 und Umfahrung Höri) weiterzuverfolgen. Sie ermöglicht eine ausserordentliche Verbesserung des Moorlebensraums, weshalb die vertiefte Ausarbeitung dieser Variante geboten ist. Hierbei ist das genannte Konzept (ohne Ostumfahrung Niederglatt) zu berücksichtigen. Ferner ist die Südumfahrung Höri in Bezug auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis vertieft zu untersuchen. Aufgrund des ENHK-Gutachtens und des Rechtsgutachtens kann davon ausgegangen werden, dass ein bewilligungsfähiges Vorhaben ausgearbeitet werden kann. Gesamthaft ist für das Vorhaben aufgrund der bisherigen Kostenschätzungen mit Kosten von rund 37 Mio. Franken bei einer Genauigkeit von $\pm 30\%$ zu rechnen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus rund 25 Mio. Franken für die Verlegung der Strassen aus dem Neeracherried und etwa 12 Mio. Franken für eine zusätzliche Südumfahrung von Höri (Stand 2012, Genauigkeit von $\pm 30\%$).

Aufgrund der nicht ausgewiesenen Notwendigkeit von Massnahmen zur Entlastung der Ortsdurchfahrt Niederglatt und des schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnisses wird eine Ostumfahrung Niederglatt nicht weiterverfolgt.

Die Strassen im Neeracherried wurden 2016 soweit saniert, dass die Betriebssicherheit für etwa die nächsten zehn Jahre gewährleistet ist. Diese Zeitspanne ist dafür zu nutzen, ein Projekt zu erarbeiten. Die vorliegenden Planungsgrundlagen sind so aufzubereiten, dass die Baudirektion gestützt darauf die Projektierung an die Hand nehmen kann.

Die Verlegung der Strassen aus dem Mooregebiet führt zwangsläufig dazu, dass die Strassen näher beim Siedlungsgebiet der Anrainergemeinden zu liegen kommen. Diese standen der nun weiterzuverfolgenden

Richtplanvariante aus diesem Grund bis anhin ablehnend bzw. mit Vorbehalten gegenüber. Im Zuge der Weiterbearbeitung ist zu prüfen, wie die Auswirkungen der neuen Strassen auf die Siedlungsgebiete sowie auf Natur und Landschaft möglichst gering gehalten und die Hinweise aus dem Konzept der Gemeinden und von BirdLife Schweiz umgesetzt werden können. Im Rahmen der Projektierung wird im Einvernehmen mit den Umweltfachstellen ein Konzept für den Rückbau der Strassen auszuarbeiten sein. Parallel dazu prüft die Volkswirtschaftsdirektion, welche Auswirkungen die Strassenaufhebung auf das Langsamverkehrsnetz hat und ob Anpassungen notwendig sind. Hierbei wird sie die Umweltfachstellen in geeigneter Weise einbeziehen. Bei der weiteren Prüfung ist zu beachten, dass die Bewirtschaftung der Moorflächen weiterhin zu gewährleisten ist. In die weitere Bearbeitung sind die betroffenen Gemeinden und die bisher beteiligten Umweltverbände einzubeziehen. Die ENHK ist zu gegebener Zeit wieder über das Projekt zu orientieren.

Die Volkswirtschaftsdirektion ist zu beauftragen, diesen Beschluss der Kommission für Planung und Bau des Kantonsrates, den Anrainergemeinden, dem Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz und dem Verband der Natur- und Vogelschutzvereine in den Zürcher Gemeinden ZVS/BirdLife Zürich mitzuteilen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Vorhaben der Verlegung der Strassen aus dem Neeracherried wird gemäss Richtplan (ZMB Variante F3) zusammen mit der Südumfahrung Höri weiterverfolgt. Die Volkswirtschaftsdirektion und die Bau-
direktion werden beauftragt, das Vorhaben weiter zu bearbeiten.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, die Kommission für Planung und Bau des Kantonsrates, die Gemeinden Neerach, Niederglatt und Höri, den Schweizer Vogelschutz SVS/BirdLife Schweiz sowie den Verband der Natur- und Vogelschutzvereine in den Zürcher Gemeinden ZVS/BirdLife Zürich über diesen Beschluss zu informieren.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Bau-
direktion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi