

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Juni 2022

885. Umfahrung Eglisau (Kreditvorlage, Auftrag)

A. Ausgangslage

Mit der Umfahrung Eglisau sollen die Ortsdurchfahrten Eglisau und Seglingen entlastet und die Stauzeiten verringert werden. Die Verbindung von Zürich über Kloten (Anschluss Flughafen), Bülach und Rafz Richtung Schaffhausen stellt eine wichtige Nord-Süd-Verbindung dar und weist in Eglisau entsprechend ein hohes Verkehrsaufkommen von mehr als 22 000 Fahrzeugen pro Werktag auf. Wegen der Kiesabbaugebiete im Norden von Eglisau macht der Schwerverkehr einen überdurchschnittlichen Anteil aus. Um Eglisau vom Verkehr zu entlasten, wird seit langer Zeit nach einer Umfahrlösung gesucht. Die Umfahrung Eglisau ist im kantonalen Richtplan, Kapitel 4 Verkehr mit Realisierungshorizont kurz- bis mittelfristig festgesetzt (Objekt Nr. 46).

Das Vorhaben berührt verschiedene bundesrechtlich geschützte Objekte. So liegt es im Schutzobjekt Nr. 1411 «Untersee-Hochrhein» des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN). Das in unmittelbarer Nähe gelegene mittelalterliche Städtchen Eglisau wurde als «Kleinstadt / Flecken» in das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS, Objekt ZH 5367) aufgenommen. Je nach Detailverlauf der Umfahrung sind auch historische Verkehrswege betroffen. Sodann gibt es am Rheinufer Trockenwiesen von nationaler und kantonaler Bedeutung. Das heutige Eisenbahnviadukt ist kantonal geschützt.

Motion KR-Nr. 55/2009 betreffend Realisierung Umfahrung Eglisau

Der Kantonsrat überwies dem Regierungsrat am 20. August 2012 die Motion KR-Nr. 55/2009 betreffend Realisierung Umfahrung Eglisau. Der Regierungsrat wurde damit beauftragt, auf der Grundlage des Richtplans ein Ausführungsprojekt für die Umfahrung Eglisau vorzulegen.

Umfahrungsvarianten

Die Volkswirtschaftsdirektion veranlasste 2008 die Ausarbeitung einer Machbarkeitsstudie für den Richtplaneintrag sowie von neun alternativen Linienführungen. Zwei Tunnelvarianten sehen eine unterirdische Querung des Rheins östlich des Dorfkerns von Eglisau vor. Die sieben Brückenvarianten unterscheiden sich durch die Lage und Höhe der Fahr-

bahn in Bezug auf die bestehende Eisenbahnbrücke. Sie queren den Rhein auf verschiedenen Höhen westlich neben oder rittlings auf dem bestehenden Eisenbahnviadukt. Die Zufahrten der Brückenvarianten verlaufen je nach Projekt teils offen und teils in Tunneln. Alle neun Varianten schliessen im Süden an den Kreisel Chrützstrass an. Im Norden sind je nach Projekt unterschiedliche Zusammenschlüsse an das bestehende Strassennetz vorgesehen. Die Kostenschätzungen mit einer Genauigkeit von $\pm 30\%$ bewegen sich bei den Brückenlösungen zwischen 190 Mio. und 510 Mio. Franken, während bei den Tunnelvarianten mit jeweils rund 780 Mio. Franken gerechnet wird.

Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission und der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege 2013 und 2015

Die Machbarkeitsstudie zum Richtplaneintrag sowie sieben alternative Linienführungen wurden der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zur Begutachtung vorgelegt. Die ENHK zog ergänzend die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) bei, da sich im Zusammenhang mit dem Eisenbahnviadukt auch Fragen zum Schutz von Denkmälern und deren Umgebung stellen.

Die Kommissionen kamen zum Schluss, dass sowohl die Richtplanvariante als auch sämtliche Varianten einer oberirdischen Rheinquerung westlich des Eisenbahnviadukts als schwerwiegende Beeinträchtigung einzustufen seien, dies jedoch je nach Variante in Bezug auf unterschiedliche Schutzobjekte bzw. Schutzziele. Als weitaus schonendste Varianten erachteten die Kommissionen die beiden Tunnelvarianten. Sie beantragten, die Planung ausschliesslich auf diese Varianten auszurichten. Für den Fall, dass weiter an der Projektierung einer Brücke festgehalten werde, wurden verschiedene konkrete Hinweise festgehalten.

RRB Nr. 523/2016

Die Volkswirtschaftsdirektion wurde in der Folge mit RRB Nr. 523/2016 beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Baudirektion die von den Fachkommissionen angedeutete Variante unmittelbar westlich der Abwasserreinigungsanlage (ARA) in Tiefelage zu prüfen. Ziel war es, die Schwere des Eingriffs in Bezug auf die Schutzziele so stark wie möglich zu verringern und eine wirtschaftlich vertretbare Variante zu ermitteln.

Brückenwettbewerb und Machbarkeitsstudie zum Gewinnerprojekt

Die Untersuchungen zur Umsetzung des Variantenvorschlags westlich der ARA zeigten jedoch rasch, dass sich die Vorgaben der ENHK insbesondere nicht ohne Tangierung der Grundwasserschutzzonen und -vorkommen umsetzen lassen sowie weitere Schutzgutbeeinträchtigungen bestehen blieben.

Aufgrund dieser Erkenntnisse entschied die Volkswirtschaftsdirektion, die Rheinquerung als den zentralen und anspruchsvollsten Baustein der Umfahrung im Rahmen eines anonymen Brückenwettbewerbs erarbeiten zu lassen. Vorgängig wurde anhand der Kriterien der eidgenössischen Kommissionen die Lage der Brücke mit den wenigsten Schutzgutverletzungen eruiert. Das Gewinnerprojekt «Weiterbauen 2» der Calatrava Valls AG erfüllte die gestellten Anforderungen am besten und wurde durch die Fachjury zur Weiterverfolgung empfohlen. Daran anschliessend wurden ausgehend von der Siegerbrücke die Anschlüsse an das bestehende Strassennetz erarbeitet. Neben den Landschaftseingriffen war hierbei die Einbettung in das Siedlungsgebiet eine Herausforderung. Während nördlich des Rheins der Anschluss der Gemeinden Eglisau und Hüntwangen an die Umfahrungsstrasse flächeneffizient zu lösen war, galt es südlich des Rheins, die bestehenden Wohngebiete in besonderem Masse vor dem mit der neuen Strasse verbundenen Lärm zu schützen. Die Anschlussstrecken wurden wiederum in verschiedenen Variantenkombinationen erarbeitet. Bei der bevorzugten Variante, d. h. jener, die aus Sicht der Planenden und kantonalen Fachstellen in der Summe die geringsten Beeinträchtigungen von Schutzgütern aufweist, verlaufen die Anschlussstrecken jeweils in Tagbautunneln. Lediglich die Rheinquerung mit der Vorlandbrücke tritt oberirdisch in Erscheinung.

Anpassung kantonalen Richtplan

Das Resultat der Machbarkeitsstudie liegt ausserhalb des Anordnungsspielraums des gültigen kantonalen Richtplans (Lage der Brücke). Entsprechend ist vor einem Kreditbeschluss durch den Kantonsrat der entsprechende Eintrag anzupassen und vom Kantonsrat festzusetzen.

Gutachten der ENHK und der EKD von 2021

Die Varianten der Machbarkeitsstudie wurden im Sommer 2021 erneut der ENHK zur Begutachtung übergeben. Seit dem letzten Gutachten von 2015 ist am 1. Juni 2017 die revidierte Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (SR 451.11) in Kraft getreten. Bestandteil der Verordnung sind seither Objektblätter, die für jedes Objekt die genaue Umschreibung, die Gründe für ihre nationale Bedeutung, die objektspezifischen Schutzziele und die Perimeterkarte enthalten. In der vorliegenden Stellungnahme haben sich die Kommissionen daher auf das neue Objektblatt abzustützen und das geplante Vorhaben anhand der neu geltenden Schutzziele zu beurteilen.

Im Ergebnis halten die Kommissionen, ungeachtet der zusätzlichen Überlegungen und der gegenüber den früheren Varianten wesentlich kleineren Eingriffen in bestehende Schutzgüter, an ihrer Einschätzung aus dem Gutachten von 2015 fest. Eine oberirdische Rheinquerung west-

lich der historischen Eisenbahnbrücke (somit auch die Wettbewerbsbrücke) stellt nach Ansicht der Kommissionen grundsätzlich eine schwerwiegende Beeinträchtigung des BLN-Objekts dar. Dies gilt unabhängig von der Architektur und Gestaltung der Brücke sowie der in der Machbarkeitsstudie 2021 untersuchten Lage der Strassenanschlüsse. Lediglich die vom Regierungsrat aus Kostengründen ausgeschlossenen Tunnelvarianten von 2015 könnten eine schutzzielverträgliche Lösung bieten.

Rechtliche Rahmenbedingungen für eine oberirdische Querung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Natur- und Heimatschutzes stellen hohe Anforderungen an ein Umfahrungsprojekt. Da es in einem BLN-Objekt liegt, ist es nur zulässig, wenn die Anforderungen von Art. 6 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) eingehalten werden können. Gemäss Art. 6 Abs. 1 NHG wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar (BLN, ISOS usw.) dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälernte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient.

Praxisgemäss sind Eingriffe zulässig, sofern sie in Bezug auf die Schutzziele nicht als schwerwiegend beurteilt werden und die Eingriffsinteressen überwiegen. Für schwerwiegende Eingriffe gelten strengere Voraussetzungen als bei sogenannten leichten Eingriffen. Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung darf nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen. Die mit dem Umfahrungsprojekt vom Kanton verfolgte Absicht, Eglisau vom Verkehr zu entlasten, kann in einer solchen Interessenabwägung allein kaum mit Aussicht auf Erfolg als Interesse von nationaler Bedeutung eingebracht werden.

Im «Teil Programm» des aktuellen «Mobilität und Raum 2050 – Sachplan Verkehr» des Bundes vom Oktober 2021 finden sich jedoch zahlreiche Hinweise, dass die Planung gleichwohl im Einklang mit dem Zielbild zur nationalen Raum- und Verkehrsentwicklung steht. Aus Sicht des Bundes ist die Mobilität von Personen und Gütern eine wesentliche Voraussetzung für eine prosperierende Schweiz. Das Gesamtverkehrssystem soll in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht effizient sein und sowohl eine hohe Erreichbarkeit im Agglomerationsperimeter als auch eine ausreichende Erschliessung der ländlichen Räume ermöglichen. Die Schweiz soll hervorragend in die europäischen Verkehrsnetze eingliedert und global gut vernetzt sein. Für die weitere Entwicklung fordert der Bund eine gesamtheitliche Betrachtung des Verkehrs, die mit der Siedlungsentwicklung, der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in den unterschiedlichen Regionen und Landesteilen sowie mit den Anforderungen des Umweltschutzes abgestimmt ist. Daraus können sich

auch grundlegende Zielkonflikte ergeben (z. B. Landschaftsschutz versus Lärmschutz). Neben einer sorgfältigen Interessenabwägung bedingen diese auch einen politischen Aushandlungsprozess, der in der Regel im Einzelfall stattfinden muss.

Der Metropolitanraum Zürich, der unter anderem den gesamten Kanton umfasst, bildet aus Sicht des Bundes ein Verkehrskreuz von nationaler Bedeutung. Der Raum ist durch die starken grenzüberschreitenden Verkehrsströme (sowohl Personen als auch Güter) nach bzw. von Deutschland geprägt. Mit dem Landesflughafen Zürich befindet sich der grösste Flughafen und die wichtigste Drehscheibe für den internationalen Luftverkehr der Schweiz in diesem Handlungsraum. Eglisau liegt dabei an einer stark frequentierten Verkehrsader zwischen Deutschland und der Schweiz sowie dem Flughafen Zürich.

B. Weiteres Vorgehen

Die Volkswirtschaftsdirektion sieht mit der vorliegenden Machbarkeitsstudie vom 22. Januar 2021 ihre planerischen Möglichkeiten für eine Umfahrung Eglisau ausgeschöpft. In den vergangenen Jahren wurden zehn oberirdische Umfahrungsvarianten mit Untervarianten der Strassenanbindung zur Wettbewerbsbrücke untersucht. Im Brückenwettbewerb wurden zudem elf Beiträge geprüft. Des Weiteren wurden auch zwei Tunnelvarianten östlich der heutigen Ortsdurchfahrt in die Auslegeordnung einbezogen, die aufgrund der sehr hohen Erstellungs- und Betriebskosten durch den Regierungsrat als nicht finanzierbar eingestuft wurden. Mit der vorliegenden Variante 3 der Machbarkeitsstudie, bei der die Anschlussstrecken zur Brücke jeweils unterirdisch verlaufen, ist die Volkswirtschaftsdirektion überzeugt, eine umweltschonende und mit einer aktuellen Kostenschätzung von 275 Mio. Franken ($\pm 30\%$) finanzierbare Lösung gefunden zu haben, wenngleich derzeit die Zustimmungen der ENHK und der EDK fehlen.

Die verkehrliche Problemsituation in Eglisau ist bei allen involvierten, kantonalen Fachstellen unbestritten. Nach vertieften Abklärungen zum Betriebs- und Gestaltungskonzept Ortsdurchfahrt Eglisau kann zudem festgehalten werden, dass eine Realisierung nur mit grösseren Einschränkungen und umfangreichen, temporären Massnahmen für den Umleitungsverkehr möglich sein wird. Man ist sich einig, dass eine umsetzbare Lösung gefunden werden muss. Diesem Sachverhalt hat auch die ENHK anlässlich einer früheren Ortsbegehung grundsätzlich zugestimmt. Allerdings nimmt sie keine Güterabwägung vor, sondern beurteilt einzig die Auswirkungen von Projekten auf die Schutzobjekte.

Ähnlich wie im Neeracherried bestehen im engeren und weiteren Umfeld der Gemeinde zahlreiche, sich zum Teil überlagernde Schutzverordnungen. Der Rhein stellt eine topografische Zäsur dar, die nur an wenigen Stellen in sehr grossen Abständen gequert werden kann. Entsprechend wird der Verkehr aus dem Rafzerfeld, dem Kanton Schaffhausen und den süddeutschen Gemeinden des Klettgau, einschliesslich der Kies- und Abraumrücktransporte aus diesen Gebieten in die Flughafenregion sowie das Zürcher Unterland und darüber hinaus, auf der Durchfahrtsachse mitten durch Eglisau gebündelt. Mit der Umfahrung würde diese Achse aus dem bewohnten Gebiet an den Rand und in den Untergrund verschoben (oberirdisch verläuft lediglich noch die Brücke), ohne neue Anreize zur Siedlungsausdehnung zu setzen und ohne im Strassennetz nennenswerte neue Kapazitäten für den motorisierten Verkehr zu schaffen und damit weiteren Verkehr anzuziehen. Um dies durchzusetzen, ist auf der heutigen Ortsdurchfahrt eine wirksame Beruhigung des ortseigenen Verkehrs vorgesehen, wodurch der Durchfahrtswiderstand steigt und die bestehende Achse gegenüber der Umfahrungsstrasse für den Durchgangsverkehr unattraktiv wird. Das historische Städtchen bleibt für die Bewohnerinnen und Bewohner erreichbar, jedoch werden die Bedingungen für einen umweltverträglichen Binnenverkehr zu Fuss oder mit dem Velo geschaffen bzw. massgeblich verbessert. Dies kommt insbesondere auch der Sicherheit der Kinder auf ihrem Schulweg sowie ihren Freizeitwegen zugute. Die Lärmbelastung entlang der heutigen Durchfahrt lässt sich damit massiv vermindert. Nach Fertigstellung der Umfahrung wird die bestehende Strasse entsprechend den Vorgaben des kantonalen Richtplans abklassiert und in das Eigentum der Gemeinde Eglisau übergehen.

Der Zürcher, Schaffhauser und der süddeutsche Wirtschafts- und Lebensraum sind in beide Richtungen eng miteinander verflochten. Aufgrund der deutlich schlechteren Erschliessung des ländlichen Raums von Süddeutschland und Schaffhausen mit dem öffentlichen Verkehr (ÖV), wird der motorisierte Individualverkehr auch in Zukunft das vorherrschende Verkehrsmittel für Pendlerinnen und Pendler sowie für den allgemeinen internationalen und interkantonalen Grenzgängerverkehr bleiben, wobei Umsteigepunkte auf das ÖV-Netz in der Schweiz an Bedeutung gewinnen sollen. Das kurz vor Abschluss stehende regionale Gesamtverkehrskonzept für das Zürcher Unterland stellt daher fest, dass das Park-and-ride-Angebot im Norden der Region gezielt auszubauen und attraktiv einzubinden ist, um den internationalen sowie interkantonalen Grenzgängerverkehr besser abzuholen und dort zum Umsteigen auf den ÖV zu bewegen. Mit dem geplanten Anschluss der Umfahrung im Bereich des Bahnhofs Hüntwangen wird eine optimale Verknüpfung der Verkehrsträger möglich.

Eglisau und das Rafzerfeld gehören gemäss kantonalem Richtplan zum Handlungsraum Kulturlandschaft und entlang des Rheins auch zur Naturlandschaft. Als Handlungsbedarf formuliert der kantonale Richtplan einerseits, attraktive Ortszentren zu schaffen und die Ortsdurchfahrten zu gestalten, und andererseits, auch die Bedürfnisse von Naturschutz, Erholung bzw. Tourismus und Landwirtschaft abzustimmen und die landschaftlichen Qualitäten aufzuwerten. Die heute den Raum zerschneidende Ortsdurchfahrt mit den sehr hohen Verkehrsbelastungen und Lärmemissionen unterstreichen diesen Handlungsbedarf deutlich. Mit der Verlegung des überwiegenden Teils der Umfahrungsstrasse (rund zwei Drittel der Gesamtstrecke) unter den Boden wird die Trennwirkung der Strasse im Landschaftsraum wesentlich abgeschwächt, wodurch eine nachhaltige Aufwertung des Siedlungs- und Landschaftsraums ermöglicht wird. Das unvermeidbare Brückenbauwerk über den Rhein respektiert die Rheinlandschaft in hohem Masse und gliedert sich in seiner Dimension grösstmöglich in die Umgebung ein. Mit der Wahl der Lage bleiben verschiedene Schutzbereiche neben dem grossräumigen BLN-Gebiet durch das neue Bauwerk unberührt und gesamthaft erhalten.

Die Gemeinde Eglisau ist durch das historische Ortsbild, die umgebende Landschaft und die malerische Lage am Rhein ein beliebtes Tourismus-, Ausflugs- und Naherholungsziel des Kantons. Daraus erwächst der Gemeinde eine Entwicklungsperspektive, die nicht auf Siedlungswachstum ausgerichtet ist und zahlreiche Arbeitsplätze bietet.

Aus verkehrsplanerischer und volkswirtschaftlicher Sicht ist deshalb das Projekt trotz des hohen Verfahrensrisikos aufgrund der Einschätzungen der ENHK und der EDK weiterzuerfolgen und dem Kantonsrat zum Beschluss vorzulegen. Die Gemeinden Eglisau und Hüntwangen haben sich mit Schreiben vom 3. Mai 2022 dahingehend geäussert, dass mit dem Brückenwettbewerb und der Machbarkeitsstudie zu den Anschlussbauwerken eine hervorragende Grundlage für die Entscheidungsfindung zum weiteren Vorgehen erarbeitet wurde. Sie seien dezidiert der Meinung, dass die erwähnten Unterlagen nun an das Tiefbauamt übergeben werden sollen, verbunden mit dem Auftrag, ein Vorprojekt und eine Kantonsratsvorlage auszuarbeiten.

Vor diesem Hintergrund ist die Baudirektion deshalb zu beauftragen, auf der Grundlage der vorliegenden Machbarkeitsstudie dem Regierungsrat eine Kreditvorlage an den Kantonsrat zu unterbreiten. Zur Vermeidung unnötiger Projektierungskosten soll die Machbarkeitsstudie wo nötig punktuell ergänzt, jedoch kein vollständiges Vorprojekt ausgearbeitet werden. Zusätzlich zum Umfahrungsprojekt sind in Zusammenarbeit mit der Gemeinde Eglisau die notwendigen flankierenden Massnahmen entlang der bestehenden Ortsdurchfahrt zur Erhöhung des Durchfahrtswiderstands und Sicherstellung der Verlagerungswirkung auf die Umfahrung zu erarbeiten.

Die Volkswirtschaftsdirektion wird im Rahmen der nächsten ordentlichen Revision des kantonalen Richtplans die Linienführung entsprechend den Erkenntnissen aus der Machbarkeitsstudie zur Anpassung vorschlagen. Die Anpassung des Richtplans muss vor dem Kreditbeschluss vorgenommen werden.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Baudirektion wird beauftragt, im Sinne der Erwägungen und auf der Grundlage des Siegerprojekts des Brückenwettbewerbs und Variante 3 der Machbarkeitsstudie vom 22. Januar 2021 zu den Anschlussstrecken und den erforderlichen flankierenden Massnahmen dem Regierungsrat einen Antrag zuhanden des Kantonsrates für einen Objektkredit zu unterbreiten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli