Urteilskopf

122 II 165

24. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 3. April 1996 i.S. VCS, SHS und WWF gegen Kanton Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Einsprache gegen Nationalstrassen-Ausführungsprojekt; Umweltverträglichkeitsprüfung.

Zulässigkeit von privaten Bauvorhaben und Nationalstrassen-Projekten in Gebieten, in denen die in der Luftreinhalte-Verordnung festgelegten Immissionsgrenzwerte überschritten werden (E. 13).

"Flankierende Massnahmen" beim Nationalstrassenbau (E. 14).

Erweisen sich im Zusammenhang mit einem Nationalstrassen-Projekt sog. flankierende Massnahmen zur Luftreinhaltung auf dem bestehenden Strassennetz als erforderlich, sind diese grundsätzlich im Rahmen der Massnahmenplanung (Art. 31 und 33 LRV) anzuordnen. Sie müssen dann noch nicht bei der Projektgenehmigung festgelegt werden, wenn über die lufthygienische Situation im Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Strasse keine gesicherten Annahmen getroffen werden können, doch ist für ihre Verwirklichung auf diesen Zeitpunkt hin zu sorgen. Das gleiche gilt für verkehrslenkende Massnahmen, insbesondere Geschwindigkeitsbeschränkungen, auf der Autobahn selbst (E. 15).

Die sog. flankierenden Massnahmen im Sinne von Art. 10 in Verbindung mit Art. 9 der Lärmschutz-Verordnung im Einzugsgebiet einer zukünftigen Nationalstrasse sind grundsätzlich im Rahmen der Ausführungsprojektierung anzuordnen, können aber in gewissen Fällen in einem späteren Bewilligungsverfahren festgelegt werden. Vorgehen bei Kantonsgrenzen überschreitenden Immissionen (E. 16).

Regeste (fr):
Opposition au projet définitif d'une route nationale; étude de l'impact sur l'environnement.

Admissibilité de nouvelles constructions de particuliers et de projets de routes nationales dans les régions où les valeurs limites d'immissions fixées par l'ordonnance sur la protection de l'air sont dépassées (consid. 13).

"Mesures accessoires" à la réalisation de l'ouvrage lors de la construction d'une route nationale (consid. 14).

Si, en relation avec la réalisation d'un projet de route nationale, il apparaît que des "mesures accessoires" applicables au réseau routier existant sont nécessaires pour la protection de l'air, celles-ci doivent en principe être ordonnées dans le cadre prévu par le plan des mesures (art. 31 et 33 OPair). Elles n'ont donc pas à être décidées lors de l'approbation du projet définitif, quand les autorités ne disposent pas de données sûres quant à la pollution atmosphérique à la date de l'ouverture au trafic de la route nationale; il convient néanmoins de se soucier de leur réalisation à ce moment-là. Les mêmes principes s'appliquent aux mesures d'organisation de la circulation sur l'autoroute elle-même, en particulier par des limitations de vitesse (consid. 15).

Les "mesures accessoires" au sens de l'art. 10 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit, en relation avec l'art. 9 de cette ordonnance, nécessaires dans la région desservie par la future route nationale, doivent en principe être ordonnées à l'occasion de l'adoption du projet définitif, mais elles peuvent aussi, dans certains cas, faire l'objet d'une procédure d'autorisation ultérieure. Procédure en cas d'immissions dépassant les frontières du canton (consid. 16).

Regesto (it):
Opposizione al progetto esecutivo di strade nazionali; esame d'impatto ambientale.

Ammissibilità di nuove costruzioni private e di progetti di strade nazionali in regioni ove sono superati i valori limite d'immissione previsti dall'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (consid. 13).

Provvedimenti "collaterali" nell'ambito della costruzione di strade nazionali (consid. 14).

Se nell'ambito di un progetto di strada nazionale appaiono indispensabili sull'esistente rete stradale provvedimenti "collaterali" per proteggere l'aria, questi devono di massima essere ordinati con il piano dei provvedimenti (art. 31 e 33 OIAt). Pertanto, essi non devono essere fissati al momento dell'approvazione del progetto definitivo, se le autorità non dispongono di dati sicuri in merito all'inquinamento atmosferico al momento dell'apertura al traffico della strada nazionale; è opportuno comunque preoccuparsi della loro realizzazione a questo momento. Analoghe considerazioni valgono per le misure volte a disciplinare la circolazione sull'autostrada in particolare per le limitazioni di velocità (consid. 15).

I provvedimenti "collaterali" ai sensi dell'art. 10 dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico, in relazione con l'art. 9 della medesima ordinanza, necessari nella regione servita dalla futura strada nazionale, devono di massima essere ordinati nell'ambito dell'adozione del progetto definitivo; in alcuni casi essi possono essere oggetto di un'ulteriore procedura d'autorizzazione. Procedura nel caso di immissioni che superano le frontiere di un cantone (consid. 16).

Sachverhalt ab Seite 166

Mit Beschluss vom 4. August 1993 stimmte der Regierungsrat des Kantons Zürich dem Ausführungsprojekt für die Westumfahrung Zürich, Abschnitte N

20.1.4 (Umfahrung Birmensdorf), N 4.1.5 (Uetlibergtunnel) und N 4.1.4 (Brunau-Uetliberg-Ost) zu. Gleichzeitig wies er die gegen das Projekt erhobenen Einsprachen ab, soweit auf sie eingetreten und ihnen nicht entsprochen werden konnte. Gegen den Regierungsratsentscheid haben neben anderen die drei gemeinsam handelnden Vereinigungen Verkehrsclub der Schweiz (VCS), Schweizer Heimatschutz (SHS) und World Wildlife (WWF) Schweiz Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Die Beschwerdeführer beantragen in erster Linie, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben, die zuständigen Behörden seien einzuladen, das generelle Projekt in Wiedererwägung zu ziehen, und die Sache sei zur Vornahme der notwendigen Projektanpassungen sowie zur Überarbeitung des Umweltverträglichkeitsberichts und zum Erlass eines mit dem Projekt koordinierten Massnahmenplans an den Regierungsrat zurückzuweisen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde im wesentlichen ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

12. (Zusammenfassung der Rechtsprechung über die Vorkehren zur Luftreinhaltung beim Nationalstrassenbau; BGE 117 Ib 285 E. 8c S. 306, 425 E. 5, BGE 118 Ib 206 E. 11 S. 222, BGE 119 Ib 458 nicht publ. E. 8, nicht publ. Entscheid vom 28. September 1993 i.S. WWF und Mitbet. gegen Kanton Solothurn, E. 8).

13. Die Beschwerdeführer fordern das Bundesgericht auf, seine Rechtsprechung zu den lufthygienischen Anforderungen an Nationalstrassen-Ausführungsprojekte noch einmal zu überdenken. Die bisherige Praxis laufe auf eine ungerechtfertigte Privilegierung der Verkehrsanlagen und eine Missachtung der Immissionsgrenzwerte hinaus. Die Immissionsgrenzwerte stellten aber verbindliche Rechtssätze dar. Es ist eine - überaus unerfreuliche - Tatsache, dass heute in fast allen Städten und Agglomerationen der Schweiz die Immissionsgrenzwerte für NO2 und Ozon (O3) überschritten werden (vgl. etwa: Die Bedeutung der Immissionsgrenzwerte der Luftreinhalte-Verordnung, hrsg. BUWAL, 1992, Schriftenreihe Umwelt Nr. 180 Luft). Vor diesem Hintergrund hat sich das Bundesgericht unlängst mit der Frage befasst, ob in solchen Gebieten private Bauvorhaben überhaupt noch bewilligt werden könnten. Es hat in BGE 119 Ib 480 festgestellt, einem Bauprojekt könne die Zulässigkeit nicht allein deshalb abgesprochen worden, weil die Luftbelastung im Baugebiet

übermässig sei. Die Bautätigkeit könne mit Rücksicht auf die Luftbelastung nur eingeschränkt werden, wenn vorgängig die Bau- und Zonenordnung in den dafür vorgesehenen Verfahren abgeändert worden sei. Entspreche das Vorhaben den geltenden planerischen Vorschriften und gingen von der projektierten Baute bloss durchschnittliche Emissionen aus, so dürfe diesem die Bewilligung nicht verweigert werden. Allerdings müsse das fragliche Baugebiet in eine Massnahmenplanung nach Art. 31 der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV; SR 814.318.142.1) einbezogen werden und sei diese, falls die neue Baute allein schon zu übermässigen Immissionen führen werde, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens entsprechend zu ergänzen. In BGE 120 Ib 436 ist diese Rechtsprechung grundsätzlich bestätigt worden. Umstritten war in diesem Fall, ob ein Sondernutzungsplan für ein Einkaufszentrum, dessen Betrieb mit überdurchschnittlichen Immissionen verbunden sein wird, vor Erlass des Massnahmenplanes genehmigt werden dürfe. Das Bundesgericht hat dies - ähnlich wie im Entscheid vom 20. Januar 1993 i.S. Association suisse des transports c. Consortium de la Gare Sud/Ville de Fribourg (publ. in URP 1993 S. 169 ff.) - verneint und verlangt, dass zunächst im Rahmen der Massnahmenplanung auf das Bauvorhaben zugeschnittene Emissionsbeschränkungen festgelegt würden bzw. der Sondernutzungsplan auf die Massnahmenplanung abgestimmt werde. Zugleich ist jedoch klargestellt worden, dass die für private Bauvorhaben aufgestellten Regeln nicht unbesehen auf öffentliche Werke, insbesondere die Nationalstrassen-Projekte, übertragen werden könnten. Es ist darauf hingewiesen worden, dass der Verfassungsgeber selbst in Art. 36bis BV den Bund mit der gesetzlichen Sicherstellung des Nationalstrassenbaus und -betriebs betraut und den Kantonen die Erstellung und den Unterhalt dieser Verkehrsanlagen übertragen hat. Diesem Verfassungsauftrag müsse im Rahmen von Interessenabwägungen, die bei Konflikten zwischen den Anliegen des Nationalstrassenbaus und den Zielen der Umweltschutzgesetzgebung vorzunehmen seien, Rechnung getragen werden. Auf diesem Gebiet fielen daher Sonderlösungen in Betracht, welche die Privaten für ihre Bauvorhaben nicht beanspruchen könnten (BGE 120 Ib 436 E. 2c/cc S. 447). Das Bundesgericht hat keinen Grund, auf die Vorbringen der Beschwerdeführer hin von seiner wie dargelegt in der Zwischenzeit bestätigten Rechtsprechung abzuweichen. Soweit in der Beschwerde verlangt wird, es müsse bereits im

Rahmen der Plangenehmigung nachgewiesen werden, dass längs der Autobahn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden könnten, bedeutete dies, dass an die im öffentlichen Interesse liegende Verkehrsanlage strengere Anforderungen gestellt würden als an private Bauvorhaben. Da die Immissionsgrenzwerte zur Zeit auch ohne das Projekt in den Siedlungsgebieten überschritten werden und durch den Bau der Nationalstrasse die lufthygienische Situation jedenfalls in deren Nahbereich nicht verbessert wird, läuft das Begehren der Beschwerdeführer im Ergebnis darauf hinaus, die Realisierung des Werkes zu verhindern oder hinauszuschieben. Würde einem solchen Ansuchen stattgegeben, würde aber dem Verfassungsauftrag von Art. 36bis BV und dem Willen des eidgenössischen Parlamentes zuwidergehandelt. Wie im Sachverhalt eingehend dargestellt (...), hat die Bundesversammlung in einem Zeitpunkt, in dem über die Schwierigkeiten im Bereiche der Luftreinhaltung bereits Klarheit herrschte, den ursprünglichen Netzbeschluss überprüft und mit Rücksicht auf wirtschaftliche, verkehrspolitische und - im Hinblick auf die Verbindung Innerschweiz - Flughafen Kloten/Ostschweiz - auch föderalistische Interessen Festhalten an den Nationalstrassen-Linienführungen in der Region Zürich beschlossen. An dieser durch die Bundesversammlung selbst vorgenommenen Wertung kann nicht einfach vorbeigesehen werden. Dass damit allerdings den für die Luftreinhaltung verantwortlichen Behörden kein Freipass für die Inkaufnahme von Autobahn-Immissionen erteilt worden ist, ergibt sich aus dem ebenfalls vom Verfassungsgeber erlassenen Gebot, die für den Menschen und seine Umwelt schädlichen Einwirkungen, so insbesondere die Luftverunreinigungen, zu bekämpfen (Art. 24septies Abs. 1 BV). Die Lösung des nicht leicht zu überwindenden Zielkonflikts fordert von allen beteiligten Behörden ein grosses Mass an Anstrengung und Bereitschaft zur Zusammenarbeit.

14. Die Parteien sind sich darüber einig, dass im Zusammenhang mit dem Nationalstrassenbau "flankierende Massnahmen" zu ergreifen sind. Uneinigkeit herrscht dagegen darüber, welche Massnahmen zu treffen sind und wann die Massnahmen konkret festgelegt und realisiert werden müssen. Vorauszuschicken ist, dass unter den sog. flankierenden Massnahmen nicht nur Massnahmen gegen übermässige Immissionen im Sinne von Art. 31 ff. LRV verstanden werden können, sondern auch andere projektbegleitende Vorkehren, die der Vermeidung oder Verminderung von werkbedingten Beeinträchtigungen dienen. So ist der Werkeigentümer etwa aufgrund des Enteignungsrechts

verpflichtet, für in Mitleidenschaft gezogene öffentliche Einrichtungen - wie Strassen, Brücken oder Leitungen - Ersatzvorkehren zu treffen oder Schutzmassnahmen zur Erhaltung von landschaftlichen Schönheiten, Ortsbildern und Denkmälern zu ergreifen (vgl. Art. 7 und 9 des Bundesgesetzes über die Enteignung [EntG, SR 711]in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 lit. a des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG, SR 451]). Die Pflicht zum Schutz und zur Wiederherstellung öffentlicher Einrichtungen wird für den Nationalstrassen- und den Eisenbahnbau zusätzlich noch in der Spezialgesetzgebung verankert (vgl. Art. 42 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen [NSG, SR 725.11]und Art. 19 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes [SR 742.101]). Diese Ersatz- und Schutzvorkehren bilden grundsätzlich Bestandteil des Werkes bzw. des Ausführungsprojekts und sind mit diesem festzulegen. Erweisen sich solche Massnahmen aber erst nachträglich als erforderlich oder muss deren Ausgestaltung in einem nachfolgenden Detailprojektierungsverfahren noch im einzelnen festgelegt werden, so können die Pläne für Ersatzvorkehren auch Gegenstand eines zusätzlichen Bewilligungsverfahrens sein (nicht publ. Entscheid vom 28. Dezember 1995 i.S. St. gegen BLT Baselland Transport AG; s.a. BGE 121 II 378 E. 6). Als "flankierende Massnahmen" fallen weiter Schutzvorkehren für die Tier- und Pflanzenwelt gemäss Art. 18 Abs. 1ter NHG, Ersatzaufforstungen nach Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0) und die Wiederherstellung zerstörter Lebensräume im Sinne von Art. 7 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Fischerei vom 21. Juli 1991 (SR 923.0) in Betracht. Soweit im vorliegenden Fall von "flankierenden Massnahmen" gesprochen wird, sind offensichtlich

allein Massnahmen zur Reduktion der durch den Strassenverkehr verursachten Luftverunreinigung, das heisst Massnahmen im Sinne von Art. 19, 31 und 33 LRV gemeint. Unter diesem Titel verlangen die Beschwerdeführer unter anderem einen nur zweispurigen Ausbau des Uetlibergtunnels sowie den Verzicht auf einen Vollanschluss N 3/N 4 in Zürich-Brunau als verkehrsbeschränkende bauliche Massnahme an der Anlage selbst. Eine solche Änderung des Projektes ist jedoch, wie schon ausgeführt (E. 6), aufgrund des Netzbeschlusses und des generellen Projekts ausgeschlossen, und auf diese Begehren daher nicht mehr einzutreten.

15. Die Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Zürich und das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) haben im kantonalen

Verfahren in bezug auf die Luftreinhaltung beantragt, in der Stadt Zürich seien auf den Zeitpunkt der Eröffnung der N 20/N 4 - unter Berücksichtigung der Entwicklung der lufthygienischen Situation in der Zwischenzeit - flankierende Massnahmen zur Verminderung bestehender Achsen für den Motorfahrzeugverkehr zu ergreifen. Weiter sei der Massnahmenkatalog im Sinne von Art. 31 ff. LRV in dem Sinne zu ergänzen, dass auf den Zeitpunkt der Inbetriebsetzung die durch die neue Westumfahrung Zürich verursachten Mehremissionen kompensiert würden. Die Auswirkungen des Autobahnbetriebs seien durch Immissionsmessungen und Verkehrszählungen zu erfassen, deren Resultate als Grundlage für die Optimierung des Betriebs der Tunnelbelüftungen sowie für die Beurteilung von Geschwindigkeitsbeschränkungen herbeigezogen werden könnten. Schliesslich sei die Fahrgeschwindigkeit auf den Autobahnabschnitten auf 80 km/h für Personenwagen und 60 km/h für Lastwagen zu beschränken. Im angefochtenen Entscheid bemerkt der Regierungsrat zu diesen Anträgen, dass die Baudirektion Kontakt mit den Behörden der Stadt Zürich aufnehmen werde, um im Rahmen des Luft-Programms, Massnahmenplan Lufthygiene, flankierende Massnahmen zur Verminderung der Attraktivität bestehender Achsen für den Motorfahrzeugverkehr zu erarbeiten. Dieselben sollten bis zur Eröffnung der Nationalstrasse soweit vorbereitet sein, dass sie realisiert werden könnten. Weitere Möglichkeiten zur Verminderung der durch die Verkehrsverlagerung verursachten Immissionen seien im Rahmen der Ergänzung des Massnahmenplans zu prüfen. Die Geschwindigkeitsbeschränkung auf einzelnen Autobahnabschnitten sei nicht Gegenstand des Projekteinspracheverfahrens; die Frage sei gesamthaft im Rahmen einer Ergänzung des Massnahmenplans zu überprüfen. In der Beschwerde wird bemängelt, dass der Regierungsratsbeschluss nur vage Absichtserklärungen enthalte und kein konkreter, projektbezogener Massnahmenplan vorgelegt werde. Die von den Umweltfachorganen gestellten Bedingungen würden also nicht erfüllt. Es fehle denn auch offensichtlich am politischen Willen zur Umsetzung der Massnahmenplanung und bestehe die Gefahr, dass auch im vorliegenden Fall die zu ergreifenden Vorkehren auf die lange Bank geschoben würden. Im übrigen sei es angesichts der bestehenden Luftbelastung objektiv ausgeschlossen, die projektinduzierten Belastungen durch flankierende Massnahmen zu kompensieren. Das Projekt erweise sich damit als umweltunverträglich.

Hiegegen wendet der Regierungsrat in der Beschwerdeantwort ein, es genüge für die Rechtmässigkeit des Ausführungsprojektes unter dem Gesichtspunkt der Luftreinhalteverordnung, dass ein Massnahmenplan im Zeitpunkt des angefochtenen Projektfestsetzungsbeschlusses bestehe. Es könne nicht angeordnet werden, dass der Massnahmenplan im Zusammenhang mit einem bestimmten Projekt derart ergänzt werde, dass einzelne konkrete Vorkehren, wie etwa flankierende verkehrsbeeinflussende Massnahmen in der Stadt Zürich, darin aufgenommen würden. Die Planung sei ohnehin laufend der Entwicklung anzupassen. - An der Parteiverhandlung vom 8. Juli 1994 hat der den Regierungsrat vertretende Vorsteher der Direktion der öffentlichen Bauten verbindlich erklärt, dass flankierende Massnahmen in Zusammenarbeit mit der Stadt festgelegt und realisiert würden.

Sie müssten aber nicht schon heute angeordnet werden, da dies auf eine reine "Alibi-Übung" hinauslaufen würde; vielmehr seien sie zeitlich so zu planen, dass sie auf die Eröffnung hin realisiert werden könnten. a) Der in der Beschwerdeantwort vertretenen Auffassung, es genüge, dass ein Massnahmenplan vorliege, und sei nicht erforderlich, dass dieser auf ein einzelnes Nationalstrassen-Ausführungsprojekt ausgerichtet werde, kann nicht zugestimmt werden. Art. 31 Abs. 2 lit. a LRV schreibt vor, dass die Quellen von Emissionen, die für die Entstehung der übermässigen Immissionen verantwortlich sind, und ihre Bedeutung für die Gesamtbelastung aufzuzeigen sind. Schon aus dieser Vorschrift ergibt sich, dass die Autobahnen, welche erhebliche Verkehrsverlagerungen sowie Neuverkehr bewirken und bedeutende Emissions-Quellen bilden, durch die Massnahmenplanung zu erfassen sind und diese Planung auch auf Projekte für neue Abschnitte ausgerichtet werden muss. Nun hat die kantonale Behörde trotz ihrer Auffassung, speziell auf einen einzelnen Autobahn-Abschnitt ausgerichtete Massnahmen seien nicht erforderlich, im angefochtenen Entscheid festgehalten, dass der kantonale Massnahmenplan ohnehin überarbeitet und ergänzt werde, wobei auch die durch Verkehrsverlagerungen bedingten Mehrimmissionen bekämpft werden sollen. Zudem ist verbindlich zugesagt worden, dass die nötigen flankierenden Massnahmen in der Stadt Zürich ergriffen werden. Damit wird dem Erfordernis, auch Massnahmen gezielt für das Projekt vorzusehen, der Sache nach Genüge getan. Ob diese projektbezogenen Vorkehren im Rahmen des kantonalen Massnahmenplanes Lufthygiene oder ergänzend in einer separaten Planung "flankierende Massnahmen" oder unter einem anderen Titel festgelegt

werden, spielt unter dem Gesichtswinkel von Art. 31 ff. LRV keine Rolle. Umstritten bleibt somit lediglich, in welchem Zeitpunkt die fraglichen Massnahmen angeordnet werden müssen. b) In BGE 118 Ib 206 E. 11f hat das Bundesgericht erklärt, dass der Massnahmenplan als Entscheidelement für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit des Projektes grundsätzlich im Zeitpunkt des Einspracheentscheides vorliegen müsse. Andererseits lasse sich eine - unter Umständen jahrelange - Verzögerung des Genehmigungsverfahrens zur Vornahme der Massnahmenplanung dort nur schwer rechtfertigen, wo auch die Bauzeit etliche Jahre daure und deshalb nicht auszuschliessen sei, dass der im Baubewilligungsverfahren vorgelegte Plan im Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Strasse den dannzumal gegebenen Umständen nicht mehr entspreche. Es müssten daher Ausnahmen von der Vorlagepflicht möglich sein und könne der Behörde insbesondere gestattet werden, gewisse Punkte offenzulassen und die Planung später nachzuführen bzw. den allenfalls geänderten Verhältnissen und den neuen technischen Möglichkeiten anzupassen. Im Lichte dieser Rechtsprechung kann aus dem Umstand, dass im Zeitpunkt des Einspracheentscheides noch kein Beschluss über projektbezogene Massnahmen vorgelegen hat, nicht auf die Rechtswidrigkeit des Ausführungsprojektes geschlossen werden. Der Kanton Zürich verfügt seit dem 25. April 1990 über einen Massnahmenplan Lufthygiene. Dieser steht in Überarbeitung und wird den neuen Verhältnissen angepasst. Dass an der projektierten Strassenanlage alle notwendigen baulichen Massnahmen zur Einschränkung der Immissionen vorgesehen sind, bestreiten auch die Beschwerdeführer nicht. Ein Verzicht auf die geplanten Autobahn-Anschlüsse fällt wie geschildert ausser Betracht. Die weiteren Vorkehren zur Reduktion der Luftverunreinigung werden vor allem im Bereich der Verkehrslenkung auf der Nationalstrasse selbst und dem bestehenden Strassennetz sowie auf dem Gebiet der Abgasvorschriften zu treffen sein. Für die hier umstrittenen Nationalstrassenabschnitte ist aber mit einer Bauzeit von zehn bis fünfzehn Jahren zu rechnen. Wie im Zusammenhang mit der Kritik an der Verkehrsprognose dargelegt (vgl. E. 10), ist es recht schwierig, über einen solchen Zeitraum hinweg einigermassen fundierte Annahmen über die dannzumal herrschende lufthygienische Situation, über die durch den Verkehr verursachte Belastung und über die zur Eindämmung der Luftverunreinigung zur Verfügung stehenden Mittel zu treffen. Dem bereits zitierten Bericht

"Luftschadstoff-Emissionen des Strassenverkehrs 1950-2010" (Schriftenreihe Umwelt Nr. 255 Luft, hrsg. vom BUWAL) lässt sich beispielsweise entnehmen, dass sich durch technische Verbesserungen an den Fahrzeugen noch erhebliche Reduktionen des Schadstoffausstosses erzielen lassen, andererseits aber auch bei einer Teilnahme der Schweiz am europäischen Integrationsprozess mit stärkerem Verkehrswachstum gerechnet werden müsste (S. 23 ff.). Angesichts all dieser Unsicherheiten hätte es tatsächlich wenig Sinn, wenn bereits heute verkehrslenkende Anordnungen, insbesondere Geschwindigkeitsbeschränkungen, für die projektierte Autobahn selbst getroffen würden. Im übrigen richtet sich ja das Verfahren zum Erlass der Geschwindigkeitsbeschränkungen nach den einschlägigen eidgenössischen Vorschriften (Art. 33 Abs. 2 LRV), und muss nach diesen in einem Gutachten abgeklärt werden, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig sei oder ob andere Massnahmen angezeigt wären (vgl. Art. 32 Abs. 3 und 4 SVG [SR 741.01], Art. 108 Abs. 4 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SR 741.21]). Eine solche Beurteilung lässt sich aber kaum aufgrund einer blossen Prognose vornehmen. Es wäre daher auch im vorliegenden Fall unverhältnismässig und unzweckmässig, die Sache zur Ergänzung der kantonalen Massnahmenplanung an den Regierungsrat zurückzuweisen. Allerdings betonen die Beschwerdeführer zu Recht, dass die Anordnung und der Vollzug gewisser flankierender Vorkehren, so der verkehrslenkenden und -beschränkenden Massnahmen auf dem bestehenden kantonalen und kommunalen Strassennetz, schon der unterschiedlichen Kompetenzen wegen zeitraubende Verfahren bedingen und daher möglichst rasch in Angriff genommen werden müssen. Der Regierungsrat ist daher bei seiner Zusicherung zu behaften, dass er die nötigen flankierenden Massnahmen in Zusammenarbeit mit der Stadt Zürich bis zur Inbetriebnahme der projektierten Nationalstrassen-Abschnitte festlegt und verwirklicht. c) Soweit die Beschwerdeführer auf das Sanierungsdefizit im Bereich der Luftverschmutzung aufmerksam machen und vermuten, dass es am Willen oder an den Möglichkeiten der zuständigen Behörden zur Erreichung der von der Luftreinhalte-Verordnung gesetzten Ziele fehle, sind ihre Befürchtungen zwar verständlich. Indessen muss in diesem Zusammenhang einmal mehr auf die Aufgabe des Bundesgerichtes hingewiesen werden, das auf dem Gebiet des Umweltschutzes weder als Vollzugs- noch als Aufsichtsbehörde zu amten hat, sondern nur zur Kontrolle der Rechtsanwendung berufen ist. Insofern

sinngemäss bemängelt wird, dass die Massnahmenplanung der unterschiedlichen Zuständigkeiten und der fehlenden Überprüfungsmöglichkeiten wegen kein griffiges Instrument zur Durchsetzung der Vorschriften über die Immissionsgrenzwerte bilde, erscheint der gegenüber dem Verordnungsgeber erhobene Vorwurf als unbegründet. Wohl verlangt das in den Art. 31 ff. LRV vorgesehene Verfahren von den beteiligten Behörden ein hohes Mass an Umsicht und Kooperationsbereitschaft, doch stellt die Massnahmenplanung gerade zur Koordination der verschiedenen auf dem Gebiet der Luftreinhaltung zu unternehmenden Anstrengungen ein überaus geeignetes Mittel dar (vgl. BGE 117 Ib 425 E. 5c). d) Für die Belastung des Bodens mit Schadstoffen gelten die angestellten Erwägungen analog. Auch in dieser Beziehung wird eine Massnahmenplanung durchzuführen sein, wenn die Beobachtung ergibt, dass die Richtwerte überschritten werden (vgl. Art. 4 und 6 der Verordnung über Schadstoffe im Boden vom 9. Juni 1986 [SR 814.12]).

16. Hinsichtlich der Lärmbelastung wird unter Berufung auf die Stellungnahme des BUWAL geltend gemacht, im Rahmen des Ausführungsprojektes hätten auch für das Gebiet des Kantons Aargau konkrete Lärmschutzmassnahmen vorgesehen werden müssen. Gemäss den Verkehrs- und Lärmprognosen würden nach Eröffnung der Verkehrsanlage und insbesondere des Anschlusses Birmensdorf auf dem zum Teil sanierungsbedürftigen Strassennetz in den aargauischen Gemeinden Lieli, Oberwil, Zufikon und Arni deutliche wahrnehmbare Mehrimmissionen entstehen. Das Projekt stehe daher zu Art. 9 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV, SR 814.41) in Widerspruch, solange nicht sichergestellt sei, dass auch auf aargauischem Gebiet

bis zur Inbetriebnahme des Werkes die notwendigen flankierenden Massnahmen ergriffen seien. Dem angefochtenen Entscheid lässt sich entnehmen, dass der Kanton Aargau im Einspracheverfahren gefordert hat, dass einerseits die Nationalstrasse nicht dem Verkehr übergeben werde, bevor die aargauischen Massnahmen realisiert seien, und dass andererseits die Massnahmen im Kanton Aargau als Ergänzung des Projektes N 20/N 4 in das Verfahren gemäss Bundesgesetz über die Nationalstrassen verwiesen werden müssten. Hiezu bemerkt der Regierungsrat vorweg, dass der Entscheid über die Inbetriebnahme der Nationalstrasse sowie die Abgrenzung der Auflageprojekte und die

Koordination der notwendigen Vorkehren in den beiden Kantonen Sache der Bundesbehörden sei. Die zürcherischen Behörden seien nicht in der Lage, insofern verbindliche Entscheidungen zu treffen. In materieller Hinsicht erschienen indessen die Anliegen des Kantons Aargau, insbesondere das Begehren um bestmögliche Koordination der projektbedingten Massnahmen, als berechtigt. Nach Ansicht des Bundesamtes für Strassenbau seien jedoch die flankierenden Massnahmen nicht unbedingt in das Projektierungsverfahren nach eidgenössischem Recht einzubeziehen, sondern genüge es, wenn die projektbedingten verkehrsplanerischen und baulichen Massnahmen auf aargauischem Gebiet zu Lasten der Nationalstrassenrechnung finanziert würden. Eine diesbezügliche Zusicherung sei dem Kanton Aargau bereits abgegeben worden. Im übrigen sei die Zusammenarbeit zwischen den Tiefbauämtern der Kantone Aargau und Zürich zur Abstimmung der zu treffenden Massnahmen bereits im Gange. a) Zunächst ist festzuhalten, dass der Kanton Aargau selbst nicht Beschwerde führt, obschon er Einsprache erhoben hat und aufgrund von Art. 7 Abs. 3 EntG und Art. 56 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) zur Teilnahme am bundesgerichtlichen Verfahren ohne weiteres befugt wäre. Er ist allerdings, wie im Sachverhalt erwähnt (...), mit zwei Eingaben an das Bundesgericht herangetreten, hat auf das Problem der Koordination von flankierenden Massnahmen auf den beiden Kantonsgebieten hingewiesen und das Bundesgericht ersucht, die Interessen des Kantons Aargau bei der Urteilsfindung mitzuberücksichtigen und die Inbetriebnahme der N 20/N 4 an die Fertigstellung der aargauischen Folgemassnahmen zu knüpfen. Auf diese Anträge kann jedoch aus formellen Gründen nicht eingetreten werden, da der Kanton Aargau im vorliegenden Verfahren nicht Partei ist. Das Bundesgericht hat indessen von Amtes wegen und auf die Rüge der beschwerdeführenden Organisationen hin zu prüfen, ob das Ausführungsprojekt insofern gegen Bundesrecht verstosse, als es die nationalstrassenbedingten Lärmschutzmassnahmen auf aargauischem Gebiet nicht miteinschliesst.
b) Die Frage, was zum Ausführungsprojekt gehöre und wie dieses abgegrenzt werden müsse, ist nicht immer leicht zu beantworten. Art. 6 NSG vermag darüber keinen Aufschluss zu geben, da er nur die Nationalstrassen-Anlage selbst umschreibt, während im Rahmen der Ausführungsprojektierung auch weitere bauliche und gestaltende Vorkehren, insbesondere Anpassungen der bestehenden Strassen, und andere flankierende Massnahmen ausserhalb der

eigentlichen Nationalstrasse ergriffen werden müssen. Wie bereits geschildert (E. 13), bilden gewisse dieser flankierenden oder Folge-Massnahmen klarerweise Bestandteil des Ausführungsprojekts - so die Ersatzmassnahmen für beeinträchtigte öffentliche Einrichtungen - und unterliegen daher dem nationalstrassenrechtlichen Genehmigungsverfahren. Andere, wie die im Rahmen der Massnahmenplanung nach Art. 31 ff. LRV zu treffenden Vorkehren zur Bekämpfung übermässiger Luftverschmutzung, richten sich nach den "einschlägigen eidgenössischen und kantonalen Vorschriften" (vgl. Art. 33 Abs. 2 LRV). Setzt der Luftreinhalte-Massnahmenplan

die Mitwirkung eines anderen Kantons voraus, so unterbreitet die Behörde den Plan dem betroffenen Kanton und stellt die entsprechenden Anträge; der Bundesrat koordiniert wenn nötig die Massnahmenpläne der Kantone (Art. 34 Abs. 2 LRV). Das heisst indessen nicht, dass die verkehrslenkenden oder -beschränkenden baulichen Massnahmen auf dem Kantons- oder Gemeindestrassennetz nicht auch in das nationalstrassenrechtliche Projektierungs- und Genehmigungsverfahren einbezogen werden könnten, wenn sie für den Betrieb der Nationalstrasse oder einen bestimmten Abschnitt als unabdingbar erscheinen. c) Im vorliegenden Fall geht der Streit in erster Linie darum, ob die Lärmschutzmassnahmen, die in Anwendung von Art. 9 lit. b und allenfalls Art. 10 LSV in den aargauischen Gemeinden an der Zufahrtsstrecke zum Anschluss Birmensdorf getroffen werden sollen, zusammen mit dem Ausführungsprojekt hätten beschlossen werden müssen. Die Lärmschutz-Verordnung sieht für die Projektierung und Genehmigung von Lärmschutzvorkehren bei neuen oder geänderten Anlagen sowie für Schallschutzmassnahmen an bestehenden Gebäuden kein besonderes Verfahren vor. Ebensowenig wird das Verfahren bei Kantonsgrenzen überschreitenden Immissionen geregelt. Aus der Ordnung von Art. 25 USG und Art. 7 bis 12 LSV ergibt sich jedoch dem Sinne nach, dass über die Vorkehren zur Bekämpfung des von einer neuen oder geänderten Anlage ausgehenden Lärms grundsätzlich im Bewilligungs- oder Genehmigungsverfahren für die Anlage selbst zu entscheiden ist. Diese Lösung drängt sich auch aufgrund des Koordinationsgebotes auf. Nun ist klar, dass dem Kanton Zürich keine Planungshoheit über aargauisches Territorium zusteht und er daher in dem von ihm erarbeiteten Nationalstrassen-Ausführungsprojekt keine baulichen Lärmschutzmassnahmen für die aargauischen Gemeinden vorsehen konnte. Der Kanton Aargau hätte daher auf Aufforderung des Kantons Zürich oder in

eigener Initiative in Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich ein Ergänzungs-Projekt ausarbeiten sollen. Es wäre wohl auch Sache der Bundesbehörden gewesen, ähnlich wie im Verfahren nach Art. 34 Abs. 2 LRV für die nötige Koordination zu sorgen. Dass aber ein solches aargauisches Ergänzungs-Projekt nicht zusammen mit dem zürcherischen Projekt aufgelegt worden ist und offenbar erst noch endgültig festgelegt werden muss, könnte die Rechtmässigkeit des hier angefochtenen Ausführungsprojektes nur dann in Frage stellen, wenn entweder die Einhaltung der bundesrechtlichen Lärmschutzvorschriften auf aargauischem Gebiet als von vornherein ausgeschlossen erschiene oder die vorläufige Ausklammerung dieses Projektbestandteiles unzulässig wäre. Einerseits behaupten aber die Beschwerdeführer selbst nicht, dass den Anforderungen der Lärmschutz-Verordnung nicht durch geeignete Massnahmen in den Aargauer Gemeinden entsprochen werden könnte, ganz abgesehen davon, dass zugunsten des Nationalstrassenbaus weitgehende Erleichterungen gewährt werden dürfen (vgl. Art. 25 USG). Andererseits ist schon darauf hingewiesen worden, dass Ersatz- und Schutzvorkehren, die wie hier aufgrund von Art. 7 Abs. 3 EntG bzw. der Lärmschutz-Verordnung zugunsten der Öffentlichkeit oder der Nachbarn zu treffen sind, bei Vorliegen sachlicher Gründe in ein nachlaufendes Bewilligungsverfahren verwiesen werden können (vgl. oben E. 14). Dass das Nationalstrassenrecht solche Ergänzungs- oder Detailprojektierungsverfahren bisher nicht ausdrücklich vorgesehen hat, steht nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung deren Zulässigkeit nicht entgegen (nicht publ. Entscheid vom 13. Dezember 1995 i.S. W. gegen Kanton Zürich, E. 5b; vgl. nun neu: Art. 14 NSV). Solche sachlichen Gründe für eine nachträgliche Durchführung des Projektierungsverfahrens für das Gebiet des Kantons Aargau dürfen hier etwa darin gesehen werden, dass im Kanton Aargau offenbar zunächst noch die Richtplanung und das Verkehrskonzept angepasst werden müssen, dass der Kanton seinerseits erklärt hat, das Haupt-Projekt nicht verzögern zu wollen und mit einem gestaffelten Verfahren für sein Kantonsgebiet einverstanden zu sein, und dass die Ausgestaltung der Massnahmen auf aargauischem Gebiet jene der Nationalstrassen-Anlage selbst nicht beeinflussen. Jedenfalls läge es nicht im öffentlichen Interesse, das Genehmigungsverfahren für die Nationalstrasse bis zur Vorlage des Ergänzungs-Projektes zu sistieren. d) Damit ist nicht gesagt und ist hier nicht zu entscheiden, dass - über die nach der Lärmschutz-Verordnung zu treffenden Vorkehren hinaus - das

ganze Paket von Massnahmen, die in der (aargauischen) Planungsstudie "Folgemassnahmen N 20/N 4 in der Region Mutschellen" untersucht worden sind, nach Nationalstrassenrecht zu projektieren und zu genehmigen sei. Wohl sind diese Massnahmen in einem möglichst einheitlichen Verfahren anzuordnen, in dem die zusammenhängenden Fragen gesamthaft überprüft werden können. Andererseits liesse es sich nicht rechtfertigen, alle im Einzugsgebiet einer Nationalstrasse notwendigen Sanierungen des Kantonsstrassennetzes, die vernünftigerweise zusammen mit den Anpassungen an den Nationalstrassenbau vorgenommen werden, ins Nationalstrassenprojekt selbst aufzunehmen. Zwar hat der Bundesrat in seinem Beschluss zum generellen Projekt zugesichert, dass sich der Nationalstrassenbau an allfällig auf dem Gebiet des Kantons Aargau erforderlichen und nationalstrassenbedingten verkehrsplanerischen sowie baulichen Massnahmen beteilige. Damit hat er aber weder sämtliche Massnahmen zum Bestandteil des Ausführungsprojektes erklärt, noch ihre Verwirklichung geradezu zur Bedingung für den Bau oder die Eröffnung der Autobahn gemacht. Welche Vorkehren an welchen Strassenabschnitten schliesslich als "nationalstrassenbedingt" gelten können und nach Nationalstrassenrecht zu projektieren und welche allenfalls in ein kantonales Verfahren zu verweisen sind, kann nur anhand eines konkreten Vor-Projekts entschieden werden.