



# **EINFÜHRUNGSVERORDNUNG ZUM BUNDESGESETZ ÜBER DIE NATIONALSTRASSEN (KANTONALE NATIONALSTRASSEN- VERORDNUNG, kNSV)**

**Bericht**

Titel:	Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Nationalstrassen	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	
Thema:	Kantonale Nationalstrassenverordnung, kNSV	Klasse:		FreigabeDatum:	19.10.2021
Autor:		Status:		DruckDatum:	
Ablage/Name:	Bericht kNSV			Registratur:	2018.NWBD.58

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Historie</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Nationalstrassen im Kanton Nidwalden</b> .....	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Kantonales Ausführungsrecht</b> .....	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Externe Vernehmlassung</b> .....	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b> .....	<b>6</b>
<b>7</b>	<b>Personelle und finanzielle Auswirkungen</b> .....	<b>9</b>

## 1 Zusammenfassung

Das eidgenössische Nationalstrassenrecht ist aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) per 1. Januar 2008 erheblich revidiert worden. Diesem Umstand ist bis anhin gesetzgeberisch nicht Rechnung getragen worden. Mit dieser Totalrevision wird die kantonale Nationalstrassengesetzgebung an das geänderte Bundesrecht über die Nationalstrassen angepasst.

## 2 Historie

Die geltende kantonale Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Nationalstrassen datiert vom 8. Januar 1966. Die letzten materiellen und formellen Änderungen datieren aus dem Jahre 2005.

Am 6. Oktober 2006 verabschiedete das eidgenössische Parlament das Bundesgesetz zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Dieses beinhaltet unter anderem auch eine Änderung des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.1; vgl. Ziffer 16 des Bundesgesetzes NFA [A 2007, 5779] inklusive totalrevidierter Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 [NSV, SR 725.111]. Beide Bundeserlasse sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

Ziel dieses Reformprojekts war die Stärkung und Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Schweiz (vgl. BBI 2005 6029). Dieses wurde formell in einen Mantelerlass gekleidet, welcher Änderungen in diversen Aufgabengebieten vorsah. Während in einzelnen Bereichen die Änderungen nur punktueller Natur waren, fallen sie in anderen Bereichen weit umfassender aus. Gewichtige Änderungen betrafen vor allem auch das Bundesgesetz über die Nationalstrassen. Bis Ende 2007 waren Bau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen eine gemeinsame Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die Kompetenzen der beiden Gemeinwesen von der Planung über Projektierung, Bau und Unterhalt bis zur Nutzung waren – und sind es auch heute noch – im NSG und NSV enthalten. Die Finanzierung der einzelnen Teilaufgaben erfolgte abgestuft, je nach der Belastung der Kantone durch die Nationalstrassen, ihrem Interesse an diesen Strassen und ihrer Finanzkraft.

Die NFA sah eine Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes vor. Diese bleibt im Hinblick auf den fortgeschrittenen Stand eine Gemeinschaftsaufgabe. Es gilt die bisherige Kompetenzregelung und die gemeinsame Finanzierung. Der Ausbau (wie beispielsweise zusätzliche Fahrspuren) am beschlossenen Netz, die Erweiterung des Netzes durch die Aufnahme neuer Strecken, der Unterhalt sowie der Betrieb der Nationalstrassen gingen demgegenüber vollständig auf den Bund über.

## 3 Nationalstrassen im Kanton Nidwalden

Im Kanton Nidwalden wurden die bis zum Inkrafttreten der Bundesgesetzgebung über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen am 1. Januar 2008 beschlossenen Nationalstrassenprojekte abgeschlossen (Eröffnung im Dezember 2008, Schlussbericht 2015) und das massgebende Nationalstrassennetz nach den altrechtlichen Vorschriften der Nationalstrassengesetzgebung fertiggestellt.

Gemäss Anhang 1 zur Nationalstrassenverordnung sind im Kanton Nidwalden allfällige weitere Nationalstrassen nach dem der neurechtlichen Nationalstrassengesetzgebung weder geplant noch zu erstellen (dies im Gegensatz zu zusätzlichen Fahrspuren, welche

als Ausbau und nicht als Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes gelten). Für alle bundesrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die Fertigstellung des beschlossenen Nationalstrassennetzes erweisen sich demzufolge kantonale Vorschriften als hinfällig (vgl. 3. Kapitel der NSV, Art. 31 ff.). Unterhalt und Betrieb liegen zudem weitgehend in der Verantwortung des Bundes.

#### **4 Kantonales Ausführungsrecht**

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sind im Bereich der Nationalstrassen die Kompetenzen weitgehend an den Bund übergegangen. Namentlich ist die Wahrnehmung des betrieblichen Unterhalts der Nationalstrassen keine bundesgesetzliche Aufgabe der Kantone mehr (vgl. Kapitel 2.7.2.2, Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen vom 7. September 2005). Die Kompetenzen der Kantone beschränken sich seither auf Teilbereiche wie namentlich Nebenanlagen von Nationalstrassen.

Diese Aufgabenteilung hatte eine umfangreiche Teilrevision des NSG und eine Totalrevision der NSV zur Folge. Aufgrund dessen ist auch die kantonale Nationalstrassengesetzgebung an das eidgenössische Nationalstrassenrecht anzupassen, was bisher noch nicht vollzogen worden ist.

Entsprechend der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich des Nationalstrassenbaus erweist sich der kantonale Handlungsbedarf als beschränkt. In die kantonale Einführungsgesetzgebung sind Änderungen im Hinblick auf Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen aufzunehmen. Daher kann der Kanton Nidwalden in seinem Zuständigkeitsbereich auf materiell-rechtliche Vorschriften im Zusammenhang mit Nationalstrassen verzichten.

Gestützt auf Art. 61 Abs. 1 NSG regeln die Kantone im Rahmen dieses Gesetzes die Zuständigkeiten zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben und das dabei anwendbare Verfahren. Soweit das Gesetz zu seiner Ausführung der Ergänzung durch kantonale Bestimmungen bedarf, sind die Kantone zu ihrem Erlass verpflichtet. Sie können auf dem Verordnungswege erlassen werden (Art. 61 Abs. 2 NSG). Infolgedessen kann die kantonale Einführungsgesetzgebung in der Form einer Einführungsverordnung gemäss Art. 64 Abs. 1 Ziff. 2 der Nidwaldner Kantonsverfassung (KV, NG 111) erfolgen. Für deren Erlass ist der Regierungsrat zuständig.

#### **5 Externe Vernehmlassung**

Vom 20. April bis Ende Juli 2021 hat der Regierungsrat eine externe Vernehmlassung durchgeführt (RRB Nr. 200 vom 20. April 2021). Zur Vernehmlassung wurden sämtliche Politischen Gemeinden (11), die Gemeindepräsidentenkonferenz, die politischen Parteien (8) sowie das Bundesamt für Strassen ASTRA, Filiale Zofingen, eingeladen.

Sämtliche Politischen Parteien und Gemeinden, welche an der Vernehmlassung innert Frist teilgenommen haben, unterstützen die vorliegende Totalrevision und haben keine Anpassungen vorgeschlagen oder Bemerkungen angebracht. Mithin wurden die vorgeschlagenen Anpassungen als nachvollziehbar und verständlich bezeichnet. Das Bundesamt für Strassen ASTRA hat sich mit Stellungnahme vom 15. Juli 2021 mit der vorliegenden totalrevidierten Kantonalen Nationalstrassenverordnung explizit einverstanden erklärt. Auf einen separaten Auswertungsbericht über die externe Vernehmlassung wurde dementsprechend verzichtet.

## 6 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### § 1 Gegenstand

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Nationalstrassen sind weitreichende Kompetenzen an den Bund übergegangen. Für die Kantone verbleiben allein Regelungen über das Verfahren sowie die Zuständigkeiten der kantonalen Instanzen (vgl. Art. 61 NSG). Auch hierzu sind die Vorschriften des Bundes ausführlich, so dass letztlich die kantonale Anschlussgesetzgebung überschaubar bleibt.

### § 2 Verlegungs-, Kreuzungs- und Anschlussbauwerke

Die Art. 45 - 46 NSG regeln die Kostenverteilung von Verlegungs-, Kreuzungs- und Anschlussbauwerken mit Beteiligung des Bundes, wenn Nationalstrassen involviert sind. Innerkantonale soll dabei dieselbe Kostenverteilung zur Anwendung gelangen, wie dies nach Art. 51 ff. des Gesetzes über den Bau und Unterhalt der Strassen (Strassengesetz, StrG; NG 622.1) vorgesehen ist.

### § 3 Landumlegung

Gemäss Art. 32 NSG haben die Kantone unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Vorschriften das Verfahren für den Landerwerb zu ordnen. Art. 36 NSG sieht vor, dass die für den Strassenbau notwendigen Landumlegungen von der kantonalen Regierung verfügt werden. Im Übrigen wird das Verfahren gemäss Art. 36 StrG als anwendbar erklärt.

### § 4 Zuständigkeit 1. Regierungsrat

Unter Ziffer 1 wird zunächst (deklaratorisch) die einzige, bundesrechtliche formulierte Vorschrift im Hinblick auf die direkte Übertragung einer Aufgabe an «die kantonale Regierung» aufgeführt (vgl. Art. 36 Abs. 1 NSG).

Im Weiteren überträgt das kantonale Recht dem Regierungsrat Aufgaben, die weniger Verwaltungstätigkeiten darstellen, als vielmehr Aufgaben, denen eine politische Komponente zukommt. Darunter sind gemäss Ziffer 2 alle Stellungnahmen im Zusammenhang mit der Anhörung des Kantons durch den Bund zu subsumieren; dies ist der Fall bei:

- der Änderung der Klassierung einer von der Bundesversammlung festgelegten Nationalstrasse durch den Bundesrat (Art. 4a NSG);
- Bauprogrammen (Art. 11 NSG);
- Projektierungszonen (Art. 14 NSG);
- Vorschlägen zu Generellen Projekten; wobei diesbezüglich auch die betroffenen Gemeinden und allenfalls die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer einzuladen sind (Art. 19 NSG);
- Ausführungsprojekten (Art. 27b Abs. 1 NSG);
- vereinfachten Plangenehmigungsverfahren (Art. 28a Abs. 2 NSG);
- der Erneuerung und Erteilung von Bewilligungen für Versorgungs- und Verpflegungseinrichtungen (Art. 7 NSV);
- dem Standort, der Art und dem Ausführungszeitpunkt von Nebenanlagen (Art. 6 Abs. 4 NSV).

Ziff. 3 und 4 beziehen sich auf die beiden gewichtigsten Inhalte der Nationalstrassengesetzgebung, nämlich die gemeinsame Planung mit dem Bund einerseits sowie die generelle Projektierung mit dem Bund andererseits. Die Verantwortung für diese Hauptaufgaben liegt grundsätzlich beim Regierungsrat, auch wenn die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Bundesamt betreffend Planung (Art. 10 NSG) und generelle Projektierung (Art. 13 NSG) im Auftrag des Regierungsrates durch die Baudirektion beziehungsweise die zuständigen kantonalen Fachämter (insbesondere das Amt für Mobilität) erfolgt. Soweit diesbezüglich Entscheide zu treffen sind, ist indessen der Regierungsrat dafür zuständig. So ist insbesondere die Abstimmung mit dem kantonalen Richtplan (vgl. Art. 10 Abs. 2 NSV) sowie die Abstimmung der Mitberichte der kantonalen Fachstellen (vgl. Art. 11 NSV) vom Regierungsrat zu verabschieden.

Ziff. 5 regelt die vorzeitige Inbesitznahme kann zur Anwendung kommen, wenn mit dem Strassenbau vor Abschluss des Landumlegungsverfahrens begonnen werden muss. Vorher sind die Betroffenen anzuhören und alle für die Bewertung des Landes nötigen Vorkehren zu treffen. Die Landwirtschafts- und Umweltdirektion bereitet den Entscheid des Regierungsrates vor, sofern landwirtschaftliche Güter oder Wald betroffen sind (vgl. nachfolgend § 6 Ziff. 3). Ist dies nicht der Fall, ist die Baudirektion für die Vorbereitung dieses Entscheides zuständig.

Die in Ziff. 7 genannten Leistungsvereinbarungen betreffen die Interessen des Natur- und Heimatschutzes. In den Leistungsvereinbarungen werden die Ausführung der Massnahmen sowie die definitive Kostenbeteiligung des Bundes geregelt.

## **§ 5 2. Baudirektion**

Abs. 1 kommt die Bedeutung des sogenannten Auffangtatbestandes zu. Damit wird verhindert, dass im Einzelfall negative Kompetenzkonflikte entstehen können, mithin eine Aufgabe keiner Instanz zugewiesen werden kann. Lässt sich eine Aufgabe nicht ausdrücklich einer anderen Instanz zuweisen, ist hierfür die Baudirektion zuständig. Sie ist daher unter anderem auch zuständig, wenn eine Kostenverteilung zu vereinbaren ist, dies allerdings unter Vorbehalt des für die Finanzen zuständigen Gremiums.

Abs. 2 Ziff. 1 weist der Baudirektion die Koordination von Anhörung, Publikation und Auflage von Ausführungsprojekten zu. Daraus ergibt sich, dass die Publikation letztlich nicht durch die Baudirektion erfolgt, sondern durch die für die Publikationen im Kanton allgemein zuständige Staatskanzlei.

## **§ 6 3. Landwirtschafts- und Umweltdirektion**

Die Landwirtschafts- und Umweltdirektion ist nach den Vorgaben der kantonalen Regierungsratsverordnung die zuständige Instanz sowohl in Sachen Strukturverbesserungen (Amt für Landwirtschaft) als auch in Sachen Wald (Amt für Wald und Energie). Insofern ist es sinnvoll, diese Direktion mit der Ausarbeitung von Vorprojekten im Zusammenhang mit Güter- oder Waldzusammenlegungen betraut zu machen. Dazu gehört auch die Vorbereitung des Beschlusses über die vorzeitige Inbesitznahme, soweit landwirtschaftliche Güter oder Wald betroffen sind (vgl. Art. 37 NSG).

## **§ 7 4. Baubewilligungsbehörde**

Abs. 1:

Über Gesuche um Bewilligung baulicher Massnahmen innerhalb der Projektierungszonen entscheiden grundsätzlich die von den Kantonen bezeichneten Behörden, in der Regel die ordentlichen Baupolizeibehörden, die heute schon zur Erteilung von Baubewilligungen aller Art zuständig sind (vgl. Botschaft NSG, BBl 1959 II 105, S.114). Zuständig ist in Nidwalden somit die kommunale Baubewilligungsbehörde, dies nach Massgabe der Planungs- und Baugesetzgebung.

Das Verfahren zur Anhörung des Bundesamtes ergibt sich aus Art. 151 Abs. 4 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1), wonach die von der Baudirektion einzuholende eidgenössische Stellungnahme unverändert in den Anhang der kantonalen Gesamtstellungnahme aufzunehmen ist. Zu beachten ist ferner, dass nach Art. 16 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 NSG, dem Bundesamt die Behördenbeschwerde zur Verfügung steht, so dass die für die Eröffnung zuständige Baubewilligungsbehörde den Entscheid dem Bundesamt zuzustellen hat.

Abs. 2:

Für die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes ist gemäss Art. 167 PBG der Gemeinderat zuständig; daran soll auch bei Bauten und Anlagen in Projektierungszonen (Art. 15 Abs. 2 NSG), zwischen Baulinien (Art. 23 Abs. 2 NSG) oder bei baulichen Umgestaltungen im Bereich von Nationalstrassen (Art. 44 Abs. 3 NSG) nichts geändert werden. In Übereinstimmung mit Abs. 1 wird auch unter diesem Titel die Baubewilligungsbehörde – die der Gemeinderat in der Regel ist – als zuständige Wiederherstellungsinstanz bezeichnet.

## **§ 8 Aufhebung bisherigen Rechts**

Mit dem neuen Recht werden die altrechtlichen, kantonalen Nationalstrassenvorschriften aufgehoben, welche zum einen allgemeine Bestimmungen (§§ 1 - 5 [insbesondere Zuständigkeitsvorschriften]) und zum anderen Vorschriften über die Planung (§§ 6 – 11), den Landerwerb (§§ 12 - 14) und über Bau, Unterhalt und Betrieb (§§ 15 - 19) enthalten. Diese Vorschriften bezogen sich nicht allein auf die Zuständigkeiten und das Verfahren. Die altrechtliche, aktuell noch geltende kantonale Nationalstrassenverordnung vom 8. Januar 1966 basierte ursprünglich auf der Aufgabenteilung durch Bund und Kanton (Kantone als Träger der Strassenbaulast baut und ist zuständig für den Unterhalt der Nationalstrassen, wohingegen der Bund sich daran grossmehrheitlich finanziell beteiligt hat). Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) übernahm der Bund den Bau und Unterhalt der Nationalstrassen vollumfänglich und kommt auch für dessen Finanzierung zu 100 % auf (vgl. Ziffer 2). Die Regelungen über die Nationalstrassengesetzgebung sind demzufolge von der Planung über die Projektierung und den Bau und Unterhalt sowie die Finanzierung weitestgehend bundesrechtlich geregelt.

Die neurechtlichen Vorschriften der kantonalen Nationalstrassengesetzgebung erschöpfen sich in Verfahrens- und Zuständigkeitsvorschriften. Damit kann dieser Erlass gestützt auf Art. 61 Abs. 2 NSG i.V.m. Art. 64 Abs. 1 Ziff. 2 KV in der Form einer regierungsrätlichen Einführungsverordnung zu bundesrechtlichen Erlassen ergehen.

Die materiell-rechtlichen Vorschriften im altrechtlichen Erlass sind durch die neue Bundesgesetzgebung inhaltlich weggebrochen und vermögen demzufolge nicht mehr dem heutigen eidgenössischen Nationalstrassenrecht zu entsprechen beziehungsweise widersprechen diesem in seiner Disposition vielmehr. Im Ergebnis steht daher fest, dass die landrätliche Einführungsverordnung vom 8. Januar 1966 zum Bundesgesetz über die Nationalstrassen folglich faktisch keine materiell-rechtlichen Vorschriften (mehr) auführt. Dies ist mit der vorliegenden Vorlage aufzuheben. Unter diesen Umständen kann mit der vorliegenden, neuen regierungsrätlichen Einführungsverordnung die bisherige, landrätliche Einführungsverordnung zur Bundesgesetzgebung über die Nationalstrassen aufgehoben werden.

## **§ 9 Inkrafttreten**

Die neue kantonale Nationalstrassenverordnung tritt auf den 1. November 2021 in Kraft.

## **7 Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Diese Vorlage führt weder in personeller noch in finanzieller Hinsicht zu wesentlichen Auswirkungen.

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

*Karin Kayser-Frutschi*

Landschreiber

*Armin Eberli*