



**Interpellation von Kurt Balmer und Franz Hürlimann
betreffend Verkehrsunfall auf der A4
(Vorlage Nr. 2040.1 - 13744)**

Antwort des Regierungsrates
vom 25. Oktober 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Kurt Balmer, Risch, und Franz Hürlimann, Walchwil, reichten am 15. April 2011 eine Interpellation ein (Vorlage Nr. 2040.1 - 13744). Diese hat den Verkehrsunfall, der sich am frühen Morgen des 25. März 2011 auf der Autobahn A4 ereignete, zum Gegenstand. Die Interpellanten fragen an, durch welche Massnahmen der Verkehrsfluss nach solchen aussergewöhnlichen Ereignissen gesichert und die wirtschaftlichen Schäden für die Zuger Wirtschaft minimiert und auf die Verursacher abgewälzt werden können.

Der Kantonsrat überwies die Interpellation am 15. April 2011 zur schriftlichen Beantwortung an den Regierungsrat. Dieser nimmt wie folgt Stellung:

A Vorbemerkungen

Seit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), ist der Bund zuständig für den Betrieb und den Unterhalt der Autobahnen. Das Bundesamt für Strassenbau (ASTRA) stellt seine diesbezüglichen Aufgaben mit der Betriebs- und Unterhaltsstelle der Nationalstrassen in den Kantonen Luzern, Nidwalden, Obwalden und Zug (nachfolgend: Zentras) sicher, welche von Emmenbrücke aus die erforderlichen Unterhaltsleistungen und Interventionen auf den Autobahnen gewährleistet. Kommt es zu einem Verkehrsunfall wie am 25. März 2011, sind die Zuständigkeiten wie folgt geregelt:

Zuger Polizei:

Die Zuger Polizei bietet nach Eingang der Unfallmeldung die erforderlichen Mittel auf. Für die Ereignisbewältigung sind dies Rettungsdienst und Polizeipatrouillen, für die Strassenrettung auf der Autobahn die zuständige Freiwillige Feuerwehr der Stadt Zug. Die Zuger Polizei legt die Rettungsachsen sowie die äussere Absperrung des Schadenraumes fest. Zusammen mit den Verkehrsmeldungen im Radio wird dadurch eine möglichst weiträumige Umleitung um den Schadenraum angestrebt. Weiter stellt die Polizei den Unfall-Sachverhalt fest, indem Spuren gesichert und Beteiligte oder Auskunftspersonen befragt werden. Nach Abschluss der Rettungs- und Bergungsarbeiten übergibt die Polizei die Unfallstelle für die Instandstellungsarbeiten an Zentras weiter.

Freiwillige Feuerwehr der Stadt Zug (FFZ)

Kommt die FFZ bei folgenschweren Unfällen mit Strassenrettungen auf der Autobahn zum Einsatz, übernimmt sie die Aufgaben des Schadenplatzkommandos. Dabei gewährleistet sie die innere Absperrung und den Brandschutz, nimmt die Strassenrettungen vor und unterstützt die Bergungsarbeiten. Zur inneren Absperrung gehört die Verkehrslenkung um den Schadenraum, wozu die Gemeindefeuerwehren mit ihren Verkehrszügen aufgeboden werden. Diese setzen ihre jeweiligen Umleitungskonzepte um.

Rettungsdienst Zug:

Der Rettungsdienst versorgt Verletzte, organisiert deren Transport in die jeweiligen Spitäler und koordiniert gegebenenfalls mit der Rettungsflugwacht.

Verkehrsmanagementzentrale Emmenbrücke

Die Verkehrsmanagementzentrale (VMZ) des ASTRA hat am 1. Februar 2008 in Emmenbrücke den operativen Betrieb aufgenommen. Die VMZ ist zuständig für die Verkehrslenkungsmassnahmen auf dem Autobahnnetz. Ihr obliegt es, bei Unfällen die gemäss Nationalstrassenverordnung (SR 725.111) definierten Verkehrsmanagementpläne auszulösen. Die Verkehrsmanagementpläne werden lokal durch die jeweils zuständige Polizei sowie die Feuerwehren der an die Autobahn anstossenden Feuerwehren umgesetzt.

Zentras:

Bei Unfällen auf der Autobahn unterstützt Zentras die Blaulichtorganisationen (Feuerwehren, Polizei, Rettungsdienste). Nach der Freigabe der Unfallstelle durch die Polizei obliegt es Zentras, den betroffenen Strassenabschnitt wieder instand zu stellen und für den Verkehr frei zu geben.

Die obgenannte Einsatzorganisation stützt auf die Grundaufträge der jeweiligen Ereignisdienste ab und entspricht dem Aufwuchskonzept, wie es dem Katastrophenplan für den Kanton Zug (BGS 541.13) zu Grunde liegt.

B Beantwortung der Fragen der Interpellanten

1. *Entsprachen die Sicherheitsvorschriften auf der Baustelle den gesetzlichen Anforderungen? Wie werden sie begründet?*

Die Nationalstrassen stehen unter der Strassenhoheit und im Eigentum des Bundes (Art. 8 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen; SR 725.11; NSG). Gemäss Art. 40a NSG ist das ASTRA für den Ausbau der bestehenden Nationalstrassen zuständig. Das ASTRA ist deswegen auch für die notwendigen Vorkehrungen verantwortlich, um die Sicherheit des Baues zu gewährleisten, Gefahren für Personen und Sachen zu vermeiden und die Anwohner vor unzumutbaren Belästigungen zu schützen (Art. 42 NSG). In Beantwortung der Frage der Interpellanten teilt das ASTRA am 2. Mai 2011 (Beilage 1) folgendes schriftlich mit: *"Die aktuelle Verkehrsführung basiert auf einem genehmigten Signalisationsplan der Bauphase 2 gestützt auf die Norm SN 640 885c, welche die schweizweit gültigen Regeln für Baustellen auf Autobahnen und Autostrassen festhält. Die Baustelle war und ist somit absolut regelkonform eingerichtet."*

2. *Welche Vorkehrungen können auf Autobahnbaustellen getroffen werden, um bei Unfällen den Verkehrsfluss besser zu gewährleisten?*

Auf Autobahnbaustellen wird der Verkehr durch Leiteinrichtungen getrennt. Dabei werden entweder "Mini-Guards" oder "Vario-Guards" eingesetzt. Die Leiteinrichtung "Mini-Guard" besteht aus Metall, welches das Durchbrechen eines Fahrzeugs bei einer Kollision nicht aufhalten kann. "Mini-Guard" weist folglich einen wesentlich tieferen Schutz auf. "Vario-Guard" hingegen besteht aus massiven Betonelementen, welche eher geeignet sind, das Durchbrechen auf die entgegengesetzte Strassenseite zu verhindern¹. Das federführende Bundesamt für Strassen (ASTRA) und Zentras entschieden im Rahmen der Vorbereitungen der Bauphase 2 sowie entgegen dem Antrag der Zuger Polizei, die Leiteinrichtung "Mini-Guard" zu montieren. Die Zuger Polizei hat gegenüber der Projektleitung für die Bauphase 3 erneut die Verwendung von "Vario-Guard" beantragt.

3. *Welchen personellen Einsatz erforderte dieses Ereignis von der Zuger Polizei und wie hoch sind die Kosten für den Kanton Zug, welche nicht auf Versicherungen oder Verantwortliche überwältzt werden können?*

Die Zuger Polizei stand mit insgesamt dreizehn Mitarbeitenden im Einsatz. Diese leisteten insgesamt 80 Einsatzstunden. Mitarbeitende des Rettungsdienstes Zug leisteten sechs Einsatzstunden. Der Einsatz der Polizei kommt den Kanton Zug auf knapp CHF 10'000.- zu stehen. Die Personalkosten des Rettungsdienstes konnten den Versicherungen weiterverrechnet werden, ebenso die Personalaufwendungen der Feuerwehren.

¹ Vgl. zu den verschiedenen Leiteinrichtungen: Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute, SN 640885c, Tab. 3, S. 34

4. Welche Umstände führten dazu, dass die Unfallstelle von allen Seiten her so unverhältnismässig lange unpassierbar war, resp. erst nach rund zehn Stunden wieder freigegeben werden konnte?

Die zeitlichen Eckwerte der Aufgebotsphase beim Unfall waren wie folgt:

- 05:05 Meldungseingang auf der Einsatzleitzentrale der Zuger Polizei
- 05:06 Rettungsdienst aufgegeben für Verletztenbergung
- 05:08 2 Polizeipatrouillen aufgegeben (Rettungsachse/Unfallaufnahme)
- 05:18 Orientierung Verkehrsmanagementzentrale (VMZ) für Verkehrsanordnungen
- 05:23 Orientierung Via Suisse für Verkehrsinformationsdurchsagen im Radio
- 05:23 Anforderung Aufgebot der Freiwilligen Feuerwehr der Stadt Zug
- 05:31 Pikettoffizier der Zuger Polizei aufgegeben
- 05:32 Freiwillige Feuerwehr der Stadt Zug fertig aufgegeben (Schadenplatz - Kommandant)
- 05:45 Aufgebot Pneukran für Sicherungs- und Bergungsarbeiten
- 05:45 Orientierung Zentras für Vorkehrungen für die Wiederinstandstellung
- 05:50 Aufgebot Feuerwehr Cham für Verkehrsumleitungen
- 05:55 Aufgebot Feuerwehren Hünenberg und Risch für Verkehrsumleitungen
- 06:00 Aufgebot 1. Abschleppdienst
- 06:03 Aufgebot Kriminaltechnischer Dienst für Spurensicherung nach Rettung /Bergung
- 06:04 Aufgebot 2. Abschleppdienst
- 06:14 Aufgebot Feuerwehr Steinhausen für Verkehrsumleitungen
- 06:15 Aufgebot Feuerwehr Gisikon für Verkehrsumleitungen
- 06:35 Aufgebot Feuerwehr Sins für Verkehrsumleitungen
- 07:46 Aufgebot von Zivilschutzangehörigen

Mit dem Aufgebot von Zivilschutzangehörigen um 07:46 Uhr war die Aufgebotsphase abgeschlossen und die erforderlichen Einsatzmittel frühzeitig vor Ort. Bevor die Autobahn wieder in Betrieb genommen werden konnte, mussten die folgenden Arbeitsschritte absolviert werden:

1. Sicherung der Unfallstelle
2. Sanitätsdienstliche Versorgung der Unfallbeteiligten
3. Sicherung des über die Kantonsstrasse Hünenberg-Holzhäusern hängenden Anhänger
4. Räumung der Unfallstelle
5. Ermittlungen der Unfallursache
6. Wiederinstandstellung der Verkehrsleiteinrichtungen

Die einzelnen Massnahmen wurden ohne Zeitverzug und wo möglich zeitgleich umgesetzt. Um 13.41 Uhr konnte der Verkehr auf der Verbindungsstrasse Holzhäusern - Hünenberg wieder freigegeben. In Richtung Luzern gab Zentras die Autobahn für den Verkehr um 14.23 Uhr frei. In Richtung Zürich wurde die Autobahn um 15.04 Uhr einspurig und um 16.53 Uhr zweispurig freigegeben.

Trotz dem raschen und umfassenden Aufgebot sowie der konsequenten Umsetzung der Massnahmen zur Wiederinbetriebnahme der Autobahn konnte nicht verhindert werden, dass aufgrund der Totalsperrung der Autobahn (Unfall mit querstehenden, verkeilten Fahrzeugen in einem Autobahnbaustellenbereich mit Verkehrsüberleitung; siehe Beilage 1) und als Folge der Rushhour, innert kürzester Zeit der Verkehr in alle Richtungen staute. Zeitaufwendig waren insbesondere die folgenden Bearbeitungsschritte:

- Wegen der anspruchsvollen Endlage des verunfallten Lastwagenszugs (Anhänger hing unter Zug an der Deichsel auf die Kantonsstrasse hinunter, Ladung lag auf der Kantonsstrasse) kamen die gefährlichen Bergungsarbeiten nur langsam voran. Der Lastwagen konnte erst um 11.25 Uhr wieder auf die Räder gestellt werden.
- Für den Abtransport des Lastwagens musste die Kardanwelle demontiert und zwei Ersatzräder montiert werden. Gleichzeitig musste wegen des instabilen Aufbaus die Ladung von rund 10 Tonnen aus dem Lastwagen durch ein Feuerwehr-Team von Hand entladen werden. Um 12.02 Uhr erfolgte der Abtransport des sichergestellten Lastwagens zusammen mit dem entleerten Anhänger.
- Da der Unfallhergang aufgrund der Unfallendstellung der Fahrzeuge sowie fehlender Zeugnisaussagen (alle Beteiligte wurden in Spitalpflege verbracht) nicht rekonstruiert werden konnte, musste nach Rücksprache mit dem Pikett-Staatsanwalt die gesamte Unfallsituation fotogrammetrisch dokumentiert werden. Dadurch wurden die notwendigen Beweise im Hinblick auf ein späteres Strafverfahren gesichert (Art. 306 StPO).
- Schon während der Tatbestandesaufnahme hatte Zentras damit begonnen, rund 400 Meter Baustellen-Mittelleitplanken zu ersetzen sowie für rund 80 Meter Seiten-Leitplanken neue Halterungen zu rammen. Nach dem Abtransport des verunfallten Lastenzugs konnte auch der unmittelbare Unfallbereich in Stand gestellt und die Fahrbahn fertig gereinigt werden. Ein Brückenbauingenieur musste überdies prüfen, ob die Spannbetonbrücke durch den über die Brüstung hängenden Lastwagen beschädigt wurde.

Da alle Verkehrsableitungsmöglichkeiten verstopft waren, lösten sich die Staus nur zäh auf. Es wurde offensichtlich, welche Bedeutung die Autobahn zwischen den Verzweigungen Rütihof und Blegi hat.

5. Welche Erkenntnisse brachten die Abläufe in der Organisation zwischen Polizei, Feuerwehr, Verkehrsdienste, Bautrupps, Pannenfahrzeuge, etc.?

Die kurze Einsatzauswertung durch die Blaulichtorganisationen unmittelbar im Anschluss an den Unfall bezüglich der konkreten Abläufe und der Koordination im Zusammenhang mit dem Unfallereignis vom 25. März 2011 ergab keine wesentlichen Fehler. So hält das ASTRA im Schreiben vom 2. Mai 2011 folgendes fest: *"Eine Erkenntnis aus diesem Einsatz ist, dass die Abläufe und Absprachen zwischen den Verantwortlichen des ASTRAS, der Bauleitung, der Zentras sowie den beteiligten Einsatzkräften auf der Nationalstrasse (Zuger Polizei, FFZ, RDZ) einwandfrei funktionierten."*

Die nachgängige vertiefte Prüfung durch die Arbeitsgruppe Katastrophen-Plan ergab indes den folgenden Handlungsbedarf:

- Die Feuerwehr hat in den letzten Jahren schwergewichtig aus ehemaligen Feuerwehrkommandanten und Instruktoren in Form der KEL (Katastropheneinsatzleiter bzw. Koordination Einsatzleitung) ein Führungskader, welches bei komplexen Lagen auf dem Schadenplatz die Bewältigung von Schadenereignissen führen sollte. Dieses Führungskader ist nicht in die Alarm- bzw. Aufgebotsorganisation eingebunden und ist in der Einsatzorganisation noch wenig integriert. Der Feuerwehrinspektor wird diesbezüglich aktiv werden.

- Insgesamt kann der Einsatz der Verkehrslenkungsorgane noch optimiert werden. Die Verantwortung für entsprechenden Verkehrsmanagementpläne liegt beim ASTRA (Art. 57c Strassenverkehrsgesetz, SR 741.01). Aktuell liegen Verkehrsmanagementpläne für den Kanton Zug im Entwurf vor, doch wurden diese vom ASTRA noch nicht abschliessend genehmigt. Zudem waren sie den örtlichen Feuerwehren teilweise zu wenig bekannt. Mit Schreiben vom 28. Juni 2011 orientierte das ASTRA, dass die Vorarbeiten für die Verkehrsmanagementpläne aus dem Jahr 2008 storniert worden seien und unter der Federführung der Verkehrsmanagementzentrale nach vorgegebenen Prioritäten neu erarbeitet werden. Die entwurfsweise vorliegenden Verkehrsmanagementpläne werden gemäss den Vorgaben des ASTRA und aufgrund der Erkenntnisse aus dem Unfall neu überprüft. Die Genehmigung erfolgt anschliessend durch das ASTRA.
- Das Ereignis hat deutlich gemacht, dass in der Startphase die Verkehrsdienstspezialisten der gemeindlichen Feuerwehren zwingend beigezogen werden müssen. Es stehen im Kanton Zug keine anderen ausgebildeten und ausgerüsteten personellen Mittel in ausreichender Zahl bereit, welche die mit der Verkehrslenkung zusammenhängenden personalintensiven Aufgaben aus dem Stand heraus wirksam wahrnehmen können. Diese Einsatzanforderung wird auch im Rahmen der Umsetzung des Feuerwehrkonzeptes 2015 zu berücksichtigen sein.
- Die durch den Kanton Zug führende Autobahn ist aufgrund der Bauarbeiten mit engeren und wechselnden Fahrspuren und den sehr hohen Frequenzen, vorab am Morgen und am Abend, äusserst störungsanfällig. Aufgrund der Baustelle beim Abschnitt Blegi - Rütihof hat sich die Störanfälligkeit noch verstärkt. Die Bauarbeiten werden durch die Zuger Blaulichtorganisationen weiterhin eng begleitet, damit im Ereignisfall die negativen Auswirkungen möglichst klein gehalten werden können.

6. Welche zusätzlichen Optimierungen können bei künftigen Ereignissen zur schnelleren Aufhebung ähnlicher Verkehrsbehinderungen führen?

Neben der oben erwähnten Überprüfung der Verkehrsmanagementpläne mit den örtlichen Feuerwehren und deren möglichst verzugslose Genehmigung durch das ASTRA, könnten sogenannte Fahrstreifen-Leit-Systeme (FLS) beim Betrieb einer Autobahn zur Anwendung gelangen. Indem z.B. Verkehrsanordnungen bei Unfällen (wie Änderungen in der Nutzung von Fahrspuren) direkt und rasch angezeigt werden, können Rettungs- und Räumungsfahrzeuge auch bei grossem Verkehrsaufkommen besseren Zugang zum Unfallplatz erhalten. Zudem wird die Wahrscheinlichkeit von Folgeunfällen gemindert. Eine Minimierung bzw. schnellere Auflösung des Staus wäre die Folge. Der Einsatz eines FLS wurde für den künftigen Betrieb der 6-Spur-Autobahn A4 zwar gefordert, wird aber vom ASTRA, mit dem Hinweis auf Projektverzögerung und den ausschliesslichen Einsatz im Bereich von Tunnels, vehement abgelehnt.

In diesem Kontext wirkt sich der Verkehrszuwachs auf den Nationalstrassen der letzten Jahre zusätzlich erschwerend aus. So ist auf der A4 schweizweit die grösste Stauzunahme von 711 auf neu 1'588 Stunden (Zuwachsrate von 123%) zu verzeichnen².

² ASTRA: Verkehrsplanung und Verfügbarkeit der Nationalstrassen, Jahresbericht 2010 (<http://www.astra.admin.ch/dokumentation/00119/00216/index.html?lang=de&download>)

7. *Wie weit machen sich die verantwortlichen Polizeiorgane Gedanken über den volkswirtschaftlichen Schaden solcher Verkehrsbehinderungen?*

Die gesetzliche Aufgabe der Zuger Polizei ist es, bei einem Verkehrsunfall Leib und Leben zu schützen, indem sie die Gefahrenstelle sichert, damit Folgeunfälle verhindert werden können (Gefahrenabwehr). Ausserdem ist die Zuger Polizei von Gesetzes wegen gehalten, die Unfallursache zu ermitteln (vgl. § 1 des Polizeigesetzes, BGS 512.1 sowie Art. 306 StPO). Dabei sind die Blaulichtorganisationen immer bemüht, möglichst rasch Fahrbahnen für den Verkehr wieder frei zu geben. Die Sicherung der Unfallstelle zur Vermeidung von Verletzten oder Toten, die Ermittlung des Sachverhalts zwecks eventueller Bestrafung der Unfallverursacher sowie eine sichere Inbetriebnahme, sind letztlich höher zu werten als eine zeitlich vorgezogene risikobehaftete Öffnung mit der Inkaufnahme von Folgeunfällen. Entsprechend konnte aufgrund der ausserordentlichen Unfallumstände die Autobahn erst nach gut neun Stunden für den Verkehr freigegeben werden. Die Güter- und Interessenabwägungen der Polizeiorgane ist aus Sicht der Regierung nicht zu beanstanden.

8. *Wie hoch schätzt die Regierung den volkswirtschaftlichen Schaden ein, der beim vorliegenden Unfall entstanden ist?*

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass ein grosser volkswirtschaftlicher Schaden durch den vorliegenden Unfall entstanden ist. Die Berechnung dieses Schadens ist jedoch von zahlreichen Parametern abhängig. Ein Gutachten müsste in Auftrag gegeben werden, um den genauen wirtschaftlichen Schaden des Unfalls vom 25. März 2011 seriös abzuschätzen. Da die Kosten den Nutzen eines solchen Gutachtens überwiegen, wurde auf die Erteilung eines entsprechenden Auftrags verzichtet.

Im Weiteren verweisen wir bezüglich der hohen Komplexität entsprechender Berechnungen von Staukosten auf die Studie der INFRAS, welche am 22. Mai 2003 zu Händen des Amtes für Raumplanung des Kantons Zug erstellt wurde.

Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 25. Oktober 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart