



Kantonsratsbeschluss

betreffend Rahmenkredit für die Planung, den Landerwerb und den Bau der Projekte «Umfahrung Unterägeri» und «Umfahrung Zug» mit Genehmigung der Generellen Projekte

Zusatzbericht und -antrag des Regierungsrats auf die 2. Lesung vom 14. August 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Zusatzbericht und -antrag zum Kantonsratsbeschluss betreffend Rahmenkredit für die Planung, den Landerwerb und den Bau der Projekte «Umfahrung Unterägeri» und «Umfahrung Zug» mit Genehmigung der Generellen Projekte. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 29. Juni 2023 den Rahmenkredit für die Planung, den Landerwerb und den Bau der Projekte «Umfahrung Unterägeri» und «Umfahrung Zug» mit Genehmigung der Generellen Projekte beraten.

Während der Debatte im Kantonsrat kam die Frage betreffend Aufteilung der Vorlage und den damit zusammenhängenden Grundsatz der Einheit der Materie auf. Im Hinblick auf die 2. Lesung nahm der Kantonsrat den Ordnungsantrag an, es sei die Frage zur Einheit der Materie von einem unabhängigen Gutachter rechtlich klären zu lassen. Das Ergebnis liegt nun in Form eines Rechtsgutachtens von Prof. Dr. iur. Paul Richli vor. Der Regierungsrat nimmt das Rechtsgutachten vom 27. Juli 2023 zur Kenntnis und hat es der vorberatenden Kommission für Tiefbau und Gewässer, der Staatswirtschaftskommission sowie dem Kantonsrat für die 2. Lesung zugestellt.

Unseren Zusatzbericht gliedern wir wie folgt:

1. Einheit der Materie – Rechtsgutachten
2. Haltung des Regierungsrats
3. Antrag

1. Einheit der Materie – Rechtsgutachten

Das Rechtsgutachten vom 27. Juli 2023 enthält zunächst allgemeine Ausführungen und Erwägungen zum Gebot der Einheit der Materie und gibt anschliessend einen Überblick über die Rechtsprechung, insbesondere jene des Bundesgerichts, wobei spezielles Augenmerk auf das Finanzreferendum gelegt wurde. Gestützt auf den Bericht und Antrag des Regierungsrats sowie die Beratungen und Anträge in den Kommissionen wurden die Argumente herausgeschält, die für und gegen die Zulässigkeit der Verknüpfung der beiden Umfahrungen Unterägeri und Zug in einem Rahmenkredit sprechen. Das Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass sich anhand der referierten Rechtsprechung keine eindeutige Folgerung ziehen lässt. Es gebe kein Präjudiz des Bundesgerichts, das auf die beiden Umfahrungsvorlagen Unterägeri und Zug unmittelbar übertragen werden könne.

Insgesamt ist es gemäss Rechtsgutachten nicht absolut klar, ob das Bundesgericht im Fall der Anfechtung der Verknüpfung der beiden Umfahrungen von der Einheit der Materie ausgehen würde, d. h. ob es den «sachlichen Zusammenhang» bejahen würde. Bedeutend dürfte gemäss Rechtsgutachten sein, ob eine Konkretisierung des «Gesamtverkehrskonzepts» oder des «Mobilitätskonzepts» möglich sei, aus der auch hervorgehe, dass der kollektive überregionale bzw. kantonale Nutzen der beiden Umfahrungen Unterägeri und Zug mehr Gewicht habe als der individuelle Nutzen je für Unterägeri und Zug allein.

Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts lasse sich demgegenüber sagen – so das Rechtsgutachten weiter –, dass die Aufspaltung der beiden Umfahrungen auf zwei Projektkredite für die Umfahrungen von Unterägeri und Zug im Fall einer Anfechtung beim Bundesgericht kaum Risiken in sich bergen würden.

2. Haltung des Regierungsrats

Aus dem Rechtsgutachten geht nicht eindeutig hervor, dass ein Rahmenkredit für beide Vorlagen dem Grundsatz der Einheit der Materie widerspricht. Es wird lediglich das Prozessrisiko bei einer Auftrennung der Vorlage als geringer eingeschätzt. Im Falle einer Anfechtung vor Bundesgericht erachtet es das Rechtsgutachten als massgebend, ob eine Konkretisierung des «Gesamtverkehrskonzepts» bzw. des «Mobilitätskonzepts» möglich sei, aus der auch hervorgehe, dass der kollektive überregionale bzw. kantonale Nutzen der beiden Umfahrungen Unterägeri und Zug mehr Gewicht habe als der individuelle Nutzen je für Unterägeri und Zug allein.

Der Regierungsrat hat bereits dargelegt, welchen Nutzen die beiden Umfahrungen für den gesamten Kanton bringt. Auch hat er die Beweggründe, weshalb sich der Regierungsrat für einen Rahmenkredit für beide Umfahrungen entschied, bereits mehrfach dargelegt. Diese wurden teilweise auch im Rechtsgutachten erwähnt. Nachfolgend werden die Argumente in Form einer Übersicht nochmals ins Feld geführt:

- Die beiden Umfahrungen bilden festen Bestandteil des Mobilitätskonzepts und sind als gesamtheitliches Konzept zu verstehen. Der Kantonsrat fasste im Juni 2023 den neuen Beschluss M 4.1.2 zu den Infrastrukturen im Zuger Richtplan. Darin bezeichnet er das Hauptnetz des motorisierten Verkehrs. Dieses basiert auf dem Nationalstrassennetz, dem heutigen Kantonsstrassennetz und den beiden Umfahrungen Unterägeri und Zug. Die Teilkarte M 4.2 «Langfristiges Kantonsstrassennetz» auf der Richtplankarte stellt dieses Netz räumlich dar und ist Teil des Beschlusses. Die beiden Umfahrungen – wie auch die sich noch im Bau befindliche Umfahrung Cham–Hünenberg – sind Teil dieses kantonalen Netzes. Diese Teilkarte zeigt das grosse Ganze des langfristigen Netzes inkl. den zu entlastenden Ortskernen in Zug, Unterägeri und Cham. Mit der expliziten Erwähnung der beiden Umfahrungen Unterägeri und Zug im neuen Beschluss M 4.1.2.1 wird somit klar zum Ausdruck gebracht, dass diese nicht nur Teil des Kantonsstrassennetzes bilden, sondern ein zentrales Element der Gesamtinfrastruktur des Kantons Zug darstellen. Sie bekräftigen die bisherigen konzeptionellen Überlegungen, wonach das übergeordnete Strassennetz effizient und leistungsstark zu gestalten ist, indem sichere, leistungsfähige Verbindungen sowie wirtschaftliche Transporte ermöglicht werden. Diese Bestrebungen fanden mit der Tangente Zug/Baar, der Umfahrung Cham-Hünenberg sowie dem vom Bund geplanten Autobahn-Halbanschluss Rotkreuz bereits ihren Anfang und werden durch die beiden Umfahrungen Unterägeri und

Zug im Sinne eines übergeordneten Gesamtverkehrskonzepts weitergeführt bzw. vervollständigt. Infolge dessen sind die beiden Umfahrungen Unterägeri und Zug planerisch miteinander und mit den anderen realisierten und in Umsetzung befindlichen Verkehrsvorhaben verknüpft und bilden gemeinsam eine Einheit von überregionaler resp. kantonaler Bedeutung.

- Die beiden Umfahrungen Unterägeri und Zug führen zu einer sicheren Infrastruktur und unterstützen die Versorgung mit Gütern. Sie dienen ferner der Erreichung der Ziele des kantonalen Richtplans zu den Kantonsstrassen, nämlich den Autoverkehr direkt auf die Autobahnen zu lenken und die verkehrsmässige Anbindung der rechtsgültig eingezonten Bauzonen zu verbessern. Somit werden der motorisierte Individualverkehr ausserhalb der Ortszentren an das übergeordnete Strassennetz angebunden und die Zentren vom Verkehr entlastet. Diese kantonale Konzeption verankerte der Kantonsrat auch im Beschluss M 2.1.1.2 im neuen Zuger Richtplankapitel Mobilität: Der Kanton wertet mittels Umfahrungsachsen den Strassenraum in Ortszentren siedlungsverträglich auf. Diese kantonale Konzeption wurde mit der Tangente Zug/Baar bereits erreicht (Aufwertung von Baar) und wird mit der Umfahrung Cham–Hünenberg (Aufwertung der Zentren von Cham und Hünenberg) weitergeführt. In Rotkreuz ist es nicht eine neue Kantonsstrasse, welche diesem Prinzip zum Durchbruch verhilft, sondern der vom Bund zu realisierende Autobahn-Halbanschluss Rotkreuz.
- Neben der Aufwertung der beiden Zentren profitiert der Gesamtverkehr des Kantons von beiden Umfahrungsprojekten. Die Erreichbarkeit der beiden Ortsteile wird aus dem gesamten Kanton attraktiver. Weiter wird die Durchfahrt durch die beiden Zentren erleichtert, womit sich die Gesamtverkehrssituation des Kantonsstrassennetzes verbessert, beispielsweise Cham–Walchwil oder Baar–Oberägeri.
- Durch die Zentren von Unterägeri und Zug führen fahrplanmässig oder betrieblich verbundene Linien des öffentlichen Verkehrs. Mit den beiden Umfahrungen profitiert der strassengebundene ÖV durch bessere und wesensgerechtere Verkehrsbedingungen in den belasteten Zentren. Profitieren werden somit neben Zug und Unterägeri auch die Gemeinden Baar, Menzingen, Oberägeri, Steinhausen und Cham.
- Ebenfalls erhöht sich die Attraktivität der Radwegverbindungen, welche durch die beiden Zentren führen. Dazu gehören die überregionalen Schweiz Mobil-Routen Nr. 9 «Seenroute», Nr. 99 «Herzroute» und Nr. 51 «Route Säuliamt–Schwyz».
- Der Kantonsrat beschloss die beiden Umfahrungen zeitgleich im kantonalen Richtplan. Die Grundlagen (Bestvarianten, Generelle Projekte) für die zwei Projekte wurden nach den gleichen Prinzipien und Bewertungen durch das gleiche Planungsbüro erarbeitet. Die beiden Projekte sind jetzt spruchreif. Die Finanzen des Kantons Zug lassen die weitere Komplettierung des Gesamtverkehrskonzepts mit den Umfahrungen Unterägeri und Zug jetzt zu, ohne dass andere Finanzierungsquellen benötigt werden. Diese Rahmenbedingungen sind einmalig und waren bisher in dieser Form nicht gegeben. Auch aus zeitlichen und finanziellen Gründen gehören deshalb die Umfahrungen Unterägeri und Zug zusammen und sind in einem Rahmenkredit zu behandeln.
- Dem Kantonsrat steht grundsätzlich das Recht zu, ein Gesetz oder einen Beschluss in seiner Gesamtheit oder nach Sachgebieten getrennt zur Abstimmung vorzulegen (§ 34 Abs. 6 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 [BGS 111.1]). Dem Kantonsrat steht damit ein gewisses Ermessen zu. Er schöpft in vertretbarer Weise seinen rechtlichen und politischen Gestaltungsspielraum aus, indem er die beiden Umfahrungen Unterägeri und Zug in einer (einzigen) Vorlage verabschiedet.

Der Regierungsrat ist weiterhin vom überregionalen bzw. kantonalen Nutzen der beiden Umfahrungen Unterägeri und Zug überzeugt und hält deshalb an seinem Argumentarium fest.

Insofern sind für ihn auch nach Kenntnisnahme des Rechtsgutachtens keine Gründe ersichtlich, die beiden Vorlagen zu trennen. Der Regierungsrat spricht sich weiterhin gegen eine Auftrennung der Vorlage aus. Im Hinblick auf die 2. Lesung im Kantonsrat stellt der Regierungsrat deshalb den Antrag, für die Umfahrung Zug und die Umfahrung Unterägeri einen (einzigen) Rahmenkredit zu verabschieden.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, der Vorlage Nr. 3492.2 - 17135, Antrag des Regierungsrats zum Rahmenkredit, gemäss diesem Zusatzbericht zuzustimmen.

Zug, 14. August 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:

- Beilage 1: Rechtsgutachten vom 27. Juli 2023