



**Motion von Thomas Werner
betreffend Anpassung der kantonalen Gesetzgebung in Bezug auf Bushaltestellen**
(Vorlage Nr. 2781.1 - 15562)

**Postulat von Thomas Werner
betreffend Bushaltestellen**
(Vorlage Nr. 2782.1 - 15563)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 12. Dezember 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Thomas Werner, Unterägeri, hat am 11. September 2017 die Motion betreffend Anpassung der kantonalen Gesetzgebung in Bezug auf Bushaltestellen sowie das Postulat betreffend Bushaltestellen (Vorlage Nr. 2781.1/2782.1 - 15562/63) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Motion sowie das Postulat am 28. September 2017 zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen.

Dieser Bericht und Antrag bezieht sich bei den grundlegenden Fragen auf beide Vorstösse, unterscheidet jedoch bei den Anträgen zwischen dem Motions- und dem Postulatsbegehren. Die Kantonsräte Thomas Werner und Ralph Ryser, beide Unterägeri, sowie René Kryenbühl, Oberägeri, haben ausserdem am 27. Mai 2017 die Interpellation betreffend Umwandlung der Bushaltestelle Gasthaus Rössli, Zugerstrasse 142, 6314 Neuägeri, in eine Fahrbahnhaltstelle mit Mittelinsel (Vorlage Nr. 2752.1 - 15454) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 29. Juni 2017 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Die Beantwortung dieser Interpellation erfolgt gleichzeitig, jedoch mit einer separaten Vorlage.

1. Ausgangslage

Die Motion und das Postulat beziehen sich inhaltlich darauf, die einschlägige Gesetzgebung dahingehend anzupassen bzw. sich dafür einzusetzen, dass künftig keine neuen Fahrbahnhaltstellen mehr gebaut und – wo möglich – bestehende in Busbuchten umgebaut werden. Der Motionär und Postulant will damit erreichen, dass sich der motorisierte Individualverkehr (MIV) und der öffentliche Verkehr (ÖV) nicht gegenseitig behindern.

Bevor auf die Begehren des Motionärs und Postulanten eingegangen wird, ist nachfolgend darzulegen, wie viele Busbuchten und Fahrbahnhaltstellen es auf dem Kantonsstrassen- und dem Gemeindestrassennetz des Kantons Zug gibt:

	Kantonsstrassen	Gemeindestrassen
Busbuchten und andere Formen abseits der Strasse (Busperrons, Wendeschlaufen)	185	55
Fahrbahnhaltstellen	126	149

Vorab ist festzuhalten, dass ein gut ausgebauter öffentlicher Verkehr mit einem attraktiven Fahrplan und gesicherten Anschlüssen das Strassennetz vom Autoverkehr entlastet. Damit der

Bus seine Anschlüsse sicherstellen kann, ist entscheidend, dass er mit einer optimalen Reisegeschwindigkeit verkehren kann und nicht in Staus stecken bleibt.

Auf der anderen Seite muss festgestellt werden, dass das Kantonsstrassennetz grossmehrheitlich gebaut ist und wohl nur noch punktuell ausgebaut werden kann. Das Wachstum im Kanton Zug sowohl bei der Wohnbevölkerung als auch bei den Arbeitsplätzen lässt die Nachfrage nach Kapazitäten steigen. Diese Nachfrage ist in den Verkehrsspitzenzeiten höher als das Angebot, was auf gewissen Strecken zu Kolonnen und zu Stausituationen führt. Ein attraktiver öffentlicher Verkehr ist ausserdem wichtig, um denjenigen die gewünschte Mobilität zu ermöglichen, welche nicht Autofahren können, dürfen oder wollen. Im Kanton Zug soll das Wachstum grossmehrheitlich mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr aufgefangen werden. Das Angebot auf Schiene und Strasse muss deshalb proaktiv geplant werden, um rechtzeitig ein zusätzliches Angebot für die gestiegene Nachfrage bereitstellen zu können und damit Anreize für ein Umsteigen auf den Bus zu schaffen.

2. Gesetzliche Grundlagen und Normen

Gemäss kantonalem Richtplan (V 6.1) baut der Kanton nach Rücksprache mit den Gemeinden das heutige Busnetz schrittweise zu einem leistungsfähigen öffentlichen Transportsystem aus. Dieses System zeichnet sich durch eine hohe Qualität, Zuverlässigkeit, Reisegeschwindigkeit und Wirtschaftlichkeit aus. Der Kanton stimmt Betrieb und Infrastruktur aufeinander ab. Der Fahrzeugeinsatz richtet sich nach der Nachfrage, dem Kundenbedürfnis und dem Stand der Technik. Das Angebot wird laufend dem Nachfragepotenzial angepasst. Das im Richtplan (V 6.3) festgesetzte Hauptnetz des öffentlichen Feinverteilers bildet das Rückgrat des öffentlichen Feinverteilers. Der Feinverteiler zirkuliert auf dem Hauptnetz möglichst ungehindert und mit hoher Priorität und erreicht damit konkurrenzfähige Reisezeiten. Des Weiteren setzt sich der Kanton gemäss kantonalem Richtplan (P 3.1.2) beim Bund für die Mitfinanzierung im Sinn des Agglomerationsverkehrs u. a. für bauliche Massnahmen zur Umsetzung des ÖV-Feinverteilers auf Eigentrassees ein. Dazu gehört auch die Anpassung der Haltestelleninfrastruktur, die bisweilen vom Bund mitfinanziert wird. Hierbei stehen der Einsatz längerer Fahrzeuge und ein ebenerdiger Einstieg (Reisezeitgewinn und Komfortverbesserung) im Vordergrund.

Gemäss Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 22. Februar 2007 (GöV; BGS 751.31) legen die Gemeinden für die Buslinien – nach Rücksprache mit dem Kanton – die Haltestellen auf allen Strassen, d. h. sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindestrasse mit Ausnahme von Bahnhaltstellen und Knotenpunkten sowie Anfangs- und Endhaltstellen fest. Die Gemeinden erstellen die Bushaltstellen, die nicht an Kantonsstrassen liegen und unterhalten diese in baulicher Hinsicht. Der Kanton erstellt jene an Kantonsstrassen und unterhält sie in baulicher Hinsicht.

Die VSS-Norm SN 640 880 «Bushaltstellen» zeigt die Unterschiede der verschiedenen Anspruchsgruppen, namentlich der Busbenützenden, der Verkehrsbetriebe, des Individualverkehrs, der Bauherrschaften und der Umwelt bei Busbuchten und Fahrbahnhaltestellen auf. Ebenfalls gibt diese Norm anhand der verkehrstechnischen Rahmenbedingungen Empfehlungen ab, wo der Bau einer Busbucht und wo der Bau einer Fahrbahnhaltestelle angezeigt ist. Massgebend für den Variantenentscheid sind insbesondere, die Belastung des Fahrstreifens, auf dem der Bus hält, die Anzahl Bushalte pro Stunde, die mittlere Bushaltezeit, die Funktion und Lage der Haltestelle. Schliesslich erfolgt eine Gesamtbeurteilung. Der Bau einer Busbucht anstelle einer Fahrbahnhaltestelle ist immer dann angezeigt, wenn:

- die Belastung des Fahrstreifens, auf dem der Bus hält, grösser als 1000 Fahrzeuge in der Spitzenstunde ist;
- mehr als 24 Bushalte pro Stunde stattfinden;
- die mittlere Bushaltezeit mehr als 30 Sekunden beträgt;
- es sich um eine Endhaltestelle handelt oder Gepäck ein- oder ausgeladen wird;
- die Haltestelle sich auf Strecken mit grüner Welle für den Individualverkehr befindet.

Die bisherige Praxis lehrt uns, dass praktisch in jedem Einzelfall individuell entschieden werden muss, welcher Haltestellentyp der richtige ist. Sehr oft geben betriebliche oder sicherheitstechnische Aspekte (Einhaltung der Sichtweiten, sichere Fussgängerübergänge etc.) oder fehlender Freiraum den Ausschlag für die eine oder die andere Lösung. Sinnvollerweise ist dabei auch die Kategorisierung der jeweiligen Strassen zu berücksichtigen.

Die mit der Projektierung befassten Direktionen und Fachämter (Baudirektion: Tiefbauamt, Amt für Raumplanung, Amt für Umweltschutz; Volkswirtschaftsdirektion: Amt für öffentlichen Verkehr; Sicherheitsdirektion: Zuger Polizei) arbeiten eng mit den Standortgemeinden zusammen und nehmen deren gemeindliche Anliegen entgegen. Sie orientieren sich neben den oben beschriebenen Grundsätzen u. a. auch anhand der nachfolgenden Rahmenbedingungen sowie der örtlichen Gegebenheiten:

- Breite der Strassenparzelle, Standard der heutigen Anlage;
- ist ein Ausbau erforderlich;
- ist ein Landerwerb notwendig (Verfahren in der Regel sehr zeitraubend und aufwendig, weil keine Einigung, höhere Kosten);
- heutige Verkehrsbelastung und künftige Entwicklung;
- Bedeutung der Strecke im kantonalen Netz;
- verkehrstechnische Vorgaben im Normalprofil (Breite von Trottoirs für zu Fuss Gehende und/oder Velofahrende, Fahrbahnbreiten, Vorsortierstreifen, Schutzinsel bei Fussgängerstreifen);
- städtebauliche Situation: Ortsbildschutzzone, BLN, Ortsbild gemäss ISOS;
- Kosten.

Bei der Projektierung sind des Weiteren die behindertengerechte Ausgestaltung der Bushaltestellen, wirtschaftliche und betriebliche Faktoren sowie die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr und dem MIV wesentlich. Auf diese Aspekte wird nachfolgend eingegangen.

3. Behindertengerechte Ausgestaltung der Bushaltestellen

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG; SR 151.3) verlangt bis Ende 2023 die Verringerung und Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen. Eine Benachteiligung beim Zugang zu einer Einrichtung oder einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs liegt dann vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist (Art. 2 Abs. 3 BehiG). Mobilitätseingeschränkte Personen, die sich im übrigen barrierefreien Raum ohne Begleitperson fortbewegen können, sollen auch die Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs autonom beanspruchen können. Als autonom gilt der selbstständige und möglichst spontane Zugang zum öffentlichen Verkehr (Erläuterungen des BAV zur Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs, August 2016) mit dem Ziel, die Unabhängigkeit der alters- und behinderungsbedingt beeinträchtigten Menschen von der Hilfe durch Dritte möglichst sicherzustellen.

Bushaltestellen müssen deshalb mit 22 cm hohen Randsteinen (z. B. Kasseler Sonderbord Plus, Zürich-Bord) ausgerüstet werden, um sowohl dem Behindertengleichstellungsgesetz als auch der VSS-Norm SN 640 075 «Fussgängerverkehr - Hindernisfreier Verkehrsraum» vollumfänglich Rechnung zu tragen. Als positiver Nebeneffekt kann die seitliche Manövrierfläche (auf Höhe der zweiten Türe) von 2,90 m auf 2,00 m reduziert werden, da die Verwendung einer fahrzeugseitigen Rampe im Regelfall entfällt. Im Kanton Zug wurden bereits die beiden Fahrbahnhaltestellen Hüenberg Seeblick sowie Buonas Neuhofstrasse entsprechend angepasst. Sie haben sich im Betrieb bewährt. Bei Busbuchten hingegen stellt sich die Problematik des Überwischens der hohen Randsteine durch die Fahrzeugkarosserien der Linienbusse, da Busbuchten nicht gerade angefahren werden können. Um dennoch 22 cm hohe Randsteine verwenden zu können, müssten Busbuchten gegenüber heute geometrisch angepasst und vergrössert werden. Nur durch eine Verlängerung der Busbucht von rund 48 m oder eine Verbreiterung im Einfahrtsbereich (Nase) wäre ein gerades An- und Wegfahren ohne Überwischen der Randsteine möglich.

Die vollumfänglich behindertengerechte Ausgestaltung von Busbuchten ist technisch anspruchsvoll und im Vergleich zu behindertengerechten Fahrbahnhaltestellen nicht zuletzt aufgrund des grösseren Flächenbedarfs wesentlich teurer.

4. Wirtschaftliche und betriebliche Faktoren

Bisherige Busbuchten mit einer Randsteinhöhe von rund 16 cm, welche heutige Busse überwischen können, benötigen aufgrund ihrer Lage neben der Fahrbahn im Vergleich zu Fahrbahnhaltestellen rund 100 bis 150 m² zusätzliche Landfläche. Dieser Mehrbedarf wirkt sich bereits auf die Bau- und Unterhaltskosten aus. Hinzu kommt die soeben beschriebene notwendige Anpassung von Busbuchten mit einer Randsteinhöhe von 22 cm, welche Busse nicht mehr überwischen können. Der Mehrbedarf an Landfläche gegenüber Bushaltestellen mit einer Randsteinhöhe von 16 cm ist aufgrund der Verlängerung der Busbucht erheblich. Die Kosten steigen dadurch um den Faktor 2.5. Gerade bei engeren städtischen Verhältnissen, aber auch im Berggebiet sind diese zusätzlichen Landflächen bisweilen kaum verfügbar. Fahrbahnhaltestellen sind im Gegensatz zu Busbuchten rasch realisierbar. Dabei kann auf den Erwerb von Landflächen ausserhalb des Strassengrundstücks verzichtet werden.

Busbuchten benötigen grössere Landflächen und sind teurer. Sie halten jedoch die Fahrbahn frei, so dass der MIV während des Haltevorgangs weiter zirkulieren kann. Demgegenüber führen Fahrbahnhaltestellen zu einer flüssigeren Fahrweise des öffentlichen Verkehrs, gewährleisten dadurch eine bessere Fahrplanstabilität und sind wirtschaftlicher für den öffentlichen Verkehr. Fahrbahnhaltestellen zeichnen sich zudem durch höhere Sicherheit und besseren Komfort für die Fahrgäste aus.

5. Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr und dem MIV

Die Erreichbarkeit der Zentren sowohl mit dem öffentlichen Verkehr als auch mit dem MIV ist für den Wirtschaftsstandort Kanton Zug ein wichtiger Standortfaktor. Je nach Situation und Verkehrsaufkommen kann durch die Anordnung von Fahrbahnhaltestellen des öffentlichen Verkehrs der MIV benachteiligt werden. Allerdings kann in dichtem Siedlungsgebiet gelegentlich auch die Anordnung einer Bushaltestelle auf der Fahrbahn sinnvoll sein. Gerade in städtischen Verhältnissen wirken sich Fahrbahnhaltestellen günstig auf die Fahrzeit des Busbetriebs aus. Punktuelle Störungen des MIV werden dabei bewusst in Kauf genommen. Insbesondere in Hauptverkehrszeiten im städtischen Gebiet stockt der Verkehrsfluss ohnehin, so dass haltende Busse kaum zu zusätzlichen Beeinträchtigungen führen. Fahrbahnhaltestellen, welche das

Überholen von Bussen verunmöglichen, sind für die die Strasse querenden Fussgängerinnen und Fussgänger am sichersten. Sie unterbrechen den Verkehrsfluss während des Haltevorgangs. Sie werden deshalb insbesondere dort angeordnet, wo dem Schutz des Langsamverkehrs eine besondere Bedeutung zukommen muss, namentlich bei Schulhäusern, Alters- und Pflegeheimen, Spitälern und Behinderteninstitutionen.

6. Grundsatz

Die VSS-Norm SN 640 075 unterscheidet für die Ausgestaltung von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs nicht nach dem Strassentyp. Für den Variantenentscheid viel wichtiger ist der Umstand, ob sich eine Haltestelle auf einer Haupt- oder Nebenverkehrsachse befindet. Das kantonale Recht (§ 2 Gesetz über Strassen und Wege) unterscheidet bei der Typisierung des Strassennetzes fünf verschiedene Strassentypen: Hochleistungsstrassen (Autobahnen), Hauptverkehrsstrassen und Verbindungsstrassen (Kantonsstrassen) sowie Sammelstrassen und Erschliessungsstrassen (Gemeindestrassen). Bei Hauptverkehrsstrassen und Verbindungsstrassen ist eher die Schaffung von Busbuchten anzustreben. Hingegen steht auf Gemeindestrassen eher der Bau von Fahrbahnhaltestellen im Zentrum. Massgebend für den Entscheid, ob Busbuchten oder Fahrbahnhaltestelle für den öffentlichen Verkehr gebaut werden sollen, ist jedoch jeweils die Beurteilung des Einzelfalls. In der Praxis wird schon heute diesen Grundsätzen nachgelebt und nur in begründeten Einzelfällen davon abgewichen. Im Rahmen der Projektierung wird der Regierungsrat inskünftig immer beide Variante prüfen und deren Kosten aufzeigen. Der Regierungsrat wird sich in seinen Vorlagen für die eine der beiden Varianten aussprechen. Mit diesem Vorgehen ist es der vorberatenden Kommission möglich, eine Gesamtbeurteilung vorzunehmen, und der Kantonsrat kann sich schliesslich in Kenntnis sämtlicher Aspekte für die Variante Busbucht oder Fahrbahnhaltestelle entscheiden.

7. Zusammenfassende Gesamtbeurteilung

Motionsbegehren (Vorlage Nr. 2781.1 - 15562):

Die Motion soll nicht erheblich erklärt werden. Die Gesetzgebung, d. h. den kantonalen Richtplan und das Gesetz über den öffentlichen Verkehr, entsprechend anzupassen, wäre nicht zielführend. Die heutigen Regelungen bestätigen den Förderungsgedanken des öffentlichen Verkehrs, ermöglichen aber gleichzeitig auch eine differenzierte und wirtschaftliche Anordnung von Haltestellen im Einzelfall.

Postulatsbegehren (Vorlage Nr. 2782.1 - 15563):

Das Postulat ist ebenfalls nicht erheblich zu erklären. Die Forderung, bestehende Fahrbahnhaltestellen – wo möglich – in Busbuchten umzubauen, ist in der vom Postulanten geforderten Absolutheit ebenfalls nicht zielführend. Die bisherige Praxis – ausser in dichtbesiedelten städtischen Gebieten – bei Hauptverkehrsstrassen und Verbindungsstrassen grundsätzlich keine Fahrbahnhaltestellen zu bauen, soll – Ausnahmen ausgenommen – beibehalten werden. Hingegen soll namentlich bei Sammelstrassen und Erschliessungsstrassen der Bau von Fahrbahnhaltestellen die Regel bleiben. Selbstverständlich bedarf es jeweils der Einzelfallbeurteilung.

8. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- a) Die Motion von Thomas Werner betreffend Anpassung der kantonalen Gesetzgebung in Bezug auf Bushaltestellen (Vorlage Nr. 2781.1 - 15562) sei nicht erheblich zu erklären.
- b) Das Postulat von Thomas Werner betreffend Bushaltestellen (Vorlage Nr. 2782.1 - 15563) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 12. Dezember 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart