



**Postulat der SVP-Fraktion
gegen die Einführung von Tempo 30 in der Zuger Innenstadt**
(Vorlage Nr. 2906.1 - 15896)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 11. Dezember 2018

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion hat am 4. Oktober 2018 das Postulat gegen die Einführung von Tempo 30 in der Zuger Innenstadt eingereicht (Vorlage Nr. 2906.1 - 15896). Am 25. Oktober 2018 hat der Kantonsrat das Postulat zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen, nachdem er die beantragte sofortige Behandlung des Begehrens abgelehnt hat.

1. Vorgeschichte

Vorab erinnert der Regierungsrat daran, dass gemäss kantonalem Recht die Anordnung von Lärmsanierungsmassnahmen in die alleinige Zuständigkeit der Baudirektion fällt. Sie hat bereits zweimal ein Lärmsanierungsprojekt für die Grabenstrasse ausgearbeitet und öffentlich aufgelegt, bei welchen jeweils auf eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h verzichtet wurde. Beide Male haben Anwohnende des betroffenen Perimeters die Lärmsanierungsvorhaben bis vor Bundesgericht angefochten. Während das Zuger Verwaltungsgericht die Anordnungen der Baudirektion beide Male noch schützte, gelangte das Bundesgericht ebenfalls beide Male zur Auffassung, dass es im Hinblick auf die Einführung von Tempo 30 weitergehende und vertieftere Abklärungen benötige. Zudem hat das Bundesgericht namentlich im zweiten Entscheid klar zum Ausdruck gebracht, dass in einem ersten Schritt immer an der Quelle, d. h. mittels Temporeduktion und lärmindernden Belägen zu sanieren sei und die entsprechenden Massnahmen – sofern sie technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar seien – auch im Sinne der Vorsorge umzusetzen seien. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass der Baudirektion bei gegebener Verhältnismässigkeit der Lärmschutzmassnahmen kein Ermessens- bzw. kein Handlungsspielraum mehr zusteht. Hinzu kommt, dass es das Bundesrecht nicht zulässt, dass die Baudirektion als Lärmsanierungsbehörde im Fall der Verhältnismässigkeit der Lärmschutzmassnahme dennoch von ihr absehen könnte. Jedermann hat gemäss Bundesrecht einen durchsetzbaren Anspruch auf genügenden Lärmschutz. Dieser Anspruch geht soweit, dass auch eine Geschwindigkeitsreduktion zu prüfen ist, so lange die Lärmimmissionsgrenzwerte mit einem lärmarmen Belag nicht eingehalten werden können.

Der Regierungsrat hat sich im Frühjahr 2018 – im Nachgang zu den Bundesgerichtsentscheiden und nach Vorliegen der Resultate des Pilotversuchs – mit dieser Problematik auch intensiv auseinandergesetzt. Er hat Geschwindigkeitsreduktionen klar auf Kernzonen und Ortszentren eingegrenzt, wo insbesondere Siedlungsstruktur und Strassenbild eine solche Massnahme unterstützen. Des Weiteren hat die Baudirektion dem Regierungsrat aussprachehalber vorgeschlagen, auf breiten Einfallsachsen und Verbindungsstrassen mit grösseren Gebäudeabständen keine Geschwindigkeitsreduktion einzuführen und dort vornehmlich lärmindernde Beläge vorzusehen. Der Regierungsrat folgte in der Aussprache insofern der Baudirektion, dass es auch für ihn keine flächendeckende Einführung von Tempo 30 in Siedlungsgebieten geben dürfe. Der Regierungsrat äusserte sich in diesem Sinn auch in der Beantwortung der Kleinen Anfrage von Philip C. Brunner, Jürg Messmer, Richard Rüegg und Walter Birrer betreffend «Ein überraschender und dramatischer Eingriff ins innenstädtische Verkehrsregime der Stadt Zug!

Ist es das Ziel der Baudirektion, eine flächendeckende 30er (Kmh) Zone in der Stadt Zug auf allen Kantonsstrassen einzuführen?» vom 30. Oktober 2018 (Vorlage Nr. 2905.1 - 15910). Soweit die Vorgeschichte.

2. Geschwindigkeitsreduktion auf der Grabenstrasse

Bei der Grabenstrasse in Zug ist von Bedeutung, dass das Bundesgericht in seinem zweiten Urteil vom 3. Februar 2016 zusätzliche Angaben und Präzisierungen im Bereich Lärmschutz gefordert und die Baudirektion verpflichtet hat, mit einem Pilotversuch Lärmmessungen und einen befristeten Tempo 30-Versuch durchzuführen. Der Versuch, welcher unter Einbezug der Stadt Zug, der Einsprechenden sowie diverser Verkehrsverbände (ACS, TCS, VCS) erfolgte, lieferte schliesslich die vom Bundesgericht zusätzlich geforderten Abklärungen. Er verdeutlichte, dass sich der Verkehrsfluss an Werktagen durch die Tempo 30-Anordnung nicht verändert. Wesentlich geändert haben sich jedoch die gefahrenen Geschwindigkeiten am Abend, in der Nacht und an Wochenenden. Zusammen mit der Temporeduktion zu diesen Zeiten gingen auch die Lärmimmissionen massgeblich zurück. Es zeigte sich zudem, dass wegen des hohen Verkehrsaufkommens zwischen 07.00 und 19.00 Uhr vom Kolinplatz in alle Richtungen auch bei signalisiertem Tempo «50 Generell» durchschnittlich nur mit rund 25 km/h gefahren werden konnte. Das Gutachten der Basler & Hofmann Ingenieure zum Lärmschutzprojekt Grabenstrasse weist zudem die durch die Temporeduktion entstehenden Zeitverluste aus. Diese sind gering, deshalb zumutbar und aufgrund der Lärmreduktion und des Sicherheitsgewinns durchaus angemessen. Da vorliegend keine adäquaten Umfahrungsrouten zur Verfügung stehen, gibt es auch keine Verkehrsumlagerungen in die Quartiere. Gestützt auf die Versuchsergebnisse und das erwähnte Gutachten führt somit die Geschwindigkeitsreduktion auf Tempo 30 für den Verkehrsfluss und die Leistungsfähigkeit der Grabenstrasse eher zu einer Verbesserung. Auch bei wenig Verkehr wird die Reisezeit lediglich um wenige Sekunden erhöht, was im Vergleich zur gesamten Reisezeit einer Fahrt unbedeutend ist. Insgesamt liegen damit genügend Erkenntnisse vor, welche die Anordnung von Tempo 30 auf der Grabenstrasse als verhältnismässig ausweisen. In diesem Fall hat die Baudirektion aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben, insbesondere auch gestützt auf das bundesrechtliche Vorsorgeprinzip keinen Handlungsspielraum mehr.

3. Geschwindigkeitsreduktion auf der Neugasse und der Ägeristrasse

Dass auch für die Neugasse und die Ägeristrasse eine Geschwindigkeitsreduktion auf Tempo 30 vorgesehen ist, geht ebenfalls auf das Gutachten von Basler & Hofmann Ingenieure zurück. Darin wird festgehalten, dass alle drei Strassenzüge, d. h. die Neugasse, die Ägeristrasse und die Grabenstrasse Sicherheitsdefizite aufweisen. Insbesondere der Kolinplatz und der Knoten Graben-/Zugerbergstrasse stellen Unfallschwerpunkte dar. Aufgrund der engen Platzverhältnisse können die bestehenden Gefahrensituationen nicht durch bauliche Massnahmen behoben werden. Auf der Ägeristrasse kann zudem aufgrund der ungenügenden Sichtweiten bei der heute signalisierten Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h mit der Geschwindigkeitsreduktion die Verkehrssicherheit des motorisierten Individualverkehrs (MIV) verbessert werden. Gleichzeitig können die beiden bestehenden Unfallschwerpunkte beim Kolinplatz und dem Knoten Graben-/Zugerbergstrasse entschärft werden. Das Gutachten der Basler & Hofmann Ingenieure suchte ebenfalls nach einer sinnvollen Abgrenzung der Temporeduktion innerhalb des Altstadtperimeters. Aufgrund einer Analyse des Strassenraums, insbesondere aufgrund der obgenannten Sicherheitsdefizite, kam das Gutachten zum Schluss, den Perimeter der Geschwindigkeitsreduktion der Grabenstrasse auch über Teile der Neugasse und der Ägeristrasse zu erweitern.

Es bestehen für Teile der Neugasse, Teile der Ägeristrasse und die ganze Grabenstrasse triftige Gründe für die Anordnung von Tempo 30. Die bundesrechtlichen Vorgaben gemäss Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21), welche die Überprüfung und die Behebung von Unfallschwerpunkten verlangt, lässt dem Kanton auch im Hinblick auf den festgelegten Perimeter kaum Spielraum. Eine örtliche Beschränkung von Tempo 30 auf die Grabenstrasse ist namentlich deshalb abzulehnen, weil der Einbezug von Teilen der Neugasse und der Ägeristrasse für den Stadtkern der Altstadt von Zug ein homogenes Geschwindigkeitsregime ohne negative Auswirkungen auf das Verkehrssystem bzw. den Verkehrsfluss ergibt.

Damit steht fest, dass mit der geplanten abweichenden Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 einerseits – wie soeben dargelegt (vgl. Ziffer 2) – die Lärmbelastung auf der Grabenstrasse vermindert und andererseits die Verkehrssicherheit für den Langsamverkehr auf der Neugasse, der Ägeristrasse und der Grabenstrasse erhöht werden kann.

4. Geschwindigkeitsreduktion nur während den Nachtstunden

Die Postulantin sieht eventualiter eine Temporeduktion nur auf der Grabenstrasse und nur zwischen 22.00 bis 06.00 Uhr. Diese auf die Nachtstunden beschränkte Temporeduktion ist ebenfalls gutachterlich geprüft worden. Aus den nachfolgenden Gründen musste sie verworfen werden:

Mit dem Gutachten der Basler & Hofmann Ingenieure ist auch die Möglichkeit geprüft worden, ob die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h zeitlich, z. B. auf die Nachtstunden, beschränkt werden kann (Art. 108 Abs. 4 SSV). Der Pilotversuch an der Grabenstrasse zeigte jedoch, dass die Lärmbelastung sowohl am Abend als auch in der Nacht und insbesondere an Wochenenden aufgrund des grossen Freizeitverkehrs auch tagsüber erheblich ist. Aus diesem Grund betrachtete das Gutachten eine zeitliche Beschränkung der Massnahme als unzweckmässig.

Da aufgrund des dichten Verkehrs bereits heute tagsüber kaum mehr als 30 km/h gefahren werden kann, führt die dauernde Signalisation von Tempo 30 zu den werktäglichen Tageszeiten kaum zu einer Änderung des Verkehrsablaufs. Deshalb ergäbe eine andere Signalisation als Tempo 30 an Werktagen keinen Sinn.

Hinzu kommt, dass es für die Verständlichkeit der Verkehrsteilnehmenden einfacher sei, wenn das Temporegime zeitlich nicht variiert. Andernfalls führte dies zu einer Verunsicherung der Verkehrsteilnehmenden, welches Temporegime nun gerade gelten würde. Damit einhergehend stiege die Gefahr, nicht die korrekte Geschwindigkeit zu wählen und damit einhergehend gebüsst zu werden, was nicht im Sinn der Postulantin läge. Ausserdem wäre eine Wechselsignalisation technisch aufwändiger und hätte negative Auswirkungen auf das geschützte Altstadtbild. Bereits die aktuell geplante Signalisation musste auf Verlangen der Stadtplanung und der kantonalen Denkmalpflege auf das absolut Notwendigste reduziert werden. Wechselsignale wären erheblich grösser als statische Signale.

5. Konsequenzen von Geschwindigkeitsüberschreitungen

Wer Auto fährt, muss aufmerksam sein und sich konzentrieren. Dies gilt insbesondere für die Unfallschwerpunkte Kolinplatz und Knoten Graben-/Zugerbergstrasse. Diese Konzentration auf den Langsamverkehr und die Abzweigebeziehungen gewährleistet, dass sich die Verkehrsteilnehmenden an die vorgeschriebene herabgesetzte Höchstgeschwindigkeit halten werden. Die Signaltafeln werden gut einsehbar und vorschriftsgemäss platziert sein. Auch die Erfahrungen

bezüglich den früheren Anordnungen «Generell 50» und den «Tempo 30-Zonen» in den Quartieren, welche ebenfalls die gleichen Diskussionen hervorgerufen haben, zeigen, dass keineswegs mit einer potenziellen Kriminalisierung der Autofahrenden zu rechnen ist. Daran ändert auch nichts, dass es sich beim fraglichen Strassenabschnitt um Hauptverkehrsachsen handelt. Das Bundesgericht hat bereits in seinem ersten Urteil aus dem Jahr 2010 zur Grabenstrasse unmissverständlich ausgeführt, dass bei besonderen örtlichen Gegebenheiten auch ein Hauptstrassenabschnitt in eine Tempo 30-Zone einbezogen werden kann, namentlich in einem Ortszentrum oder in einem Altstadtgebiet. Zudem hat das Bundesgericht in einem anderen Leitescheid aus dem Jahr 2010 die Zulässigkeit von Tempo 30-Zonen unter den Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV auch auf Hauptstrassen anerkannt. Folglich kann die Möglichkeit einer Geschwindigkeitsreduktion nicht von vornherein mit dem Hinweis auf den Hauptstrassencharakter der hier betroffenen Strassenabschnitte verweigert werden.

6. Fazit

Schliesslich kann der Regierungsrat feststellen, dass die Baudirektion gestützt auf die Anordnungen des Bundesgerichts eine umfassende Sachverhaltsabklärung mittels einem befristeten Tempo 30-Versuch, Lärmmessungen und Fachgutachten vorgenommen hat. Einerseits führt Tempo 30 auf der Grabenstrasse zu einer verbesserten Lärmsituation, weil vor allem die Lärmspitzen in der Nacht und auch an den Wochenenden gebrochen werden können. Andererseits führt Tempo 30 dazu, dass auf allen drei Strassenzügen die bestehenden Sicherheitsdefizite behoben werden können. Die Leistungsfähigkeit und der Verkehrsfluss aller Abschnitte werden dadurch kaum beeinträchtigt. Die bundesrechtlichen Vorgaben zur Lärmsanierung und zur Behebung von Unfallschwerpunkten werden durch das Projekt vollumfänglich erfüllt. Die Baudirektion – in enger Zusammenarbeit mit der Stadt Zug – beurteilt Tempo 30 zweifellos als verhältnismässig, was auch gutachterlich bestätigt wurde. Bundesrechtlich wäre deshalb ein Verzicht auf Tempo 30 kaum zulässig, weshalb der Baudirektion in dieser Hinsicht auch kein Ermessens- bzw. kein Handlungsspielraum zusteht.

Zudem könnte es sich der Kanton Zug wohl kaum leisten, nach Durchführung eines Tempo 30-Versuchs – welcher notabene die Verhältnismässigkeit der Geschwindigkeitsreduktion ausweist – erneut auf diese Lärmschutzmassnahme zu verzichten und damit ein weiteres Mal zu riskieren, spätestens vor Bundesgericht abermals gerügt zu werden. Ein Inkaufnehmen, ein drittes Mal vor einer Gerichtsinstanz in dergleichen Sache zu scheitern, würde wohl weder kantonale noch schweizweit verstanden werden.

7. Veränderte tatsächliche oder rechtliche Verhältnisse

Unbestrittenermassen ist die Lärmsituation ständigen Veränderungen unterworfen. Ändert sich die Verkehrszusammensetzung, namentlich der Anteil des Schwerverkehrs, nimmt der Anteil von Elektrofahrzeugen zu, werden vermehrt lärmärmere Reifen an den Fahrzeugen montiert oder gibt es weitere Fortschritte bei lärmindernden Strassenbelägen, verändern sich die Lärmimmissionen für die betroffene Anwohnerschaft. Nehmen diese tatsächlichen Veränderungen des Immissionsniveaus ein wahrnehmbares Ausmass an, ist die Vollzugsbehörde verpflichtet, die Lärmsituation und die Lärmschutzmassnahmen neu zu beurteilen. Dieselbe Verpflichtung ergibt sich natürlich auch für den Fall der Änderung der rechtlichen Verhältnisse. Nationalrat Gregor Rutz reichte am 16. Juni 2017 die parlamentarische Initiative «Den Verkehrsfluss auf Hauptverkehrsachsen nicht verunmöglichen» (Pa.Iv. 17.462) ein. Er begehrt mit seiner Eingabe die Ergänzung des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) dahingehend, dass auf Hauptverkehrsachsen innerorts generell Tempo 50 gelten und dieser Grundsatz nur aus Gründen der Sicherheit, insbesondere aber nicht durch Lärmschutzgründe

umgangen werden könne. Der Nationalrat hat diesem Vorstoss am 29. November 2018 Folge geleistet. Sollte der Ständerat dem Nationalrat folgen, wird der Bundesrat verpflichtet, dem eidgenössischen Parlament eine entsprechende und referendumsfähige Teilrevision des SVG zu unterbreiten. Dieser Prozess wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Mit der Rechtskraft und dem Inkrafttreten einer solchen Änderung des SVG würden sich vorliegend die rechtlichen Verhältnisse derart ändern, dass die lärmbedingte Temporeduktion auf der Grabenstrasse wohl in Wiedererwägung gezogen werden müsste.

Vorderhand müssen sich der Regierungsrat und die Baudirektion jedoch an den derzeit geltenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen orientieren.

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Das Postulat (Vorlage Nr. 2906.1 - 15896) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 11. Dezember 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart