



Motion von Thomas Werner, René Kryenbühl, Ralph Ryser, Moritz Schmid, Karl Nussbaumer und Heini Schmid
betreffend Anpassung der kantonalen Gesetzgebung in Bezug auf Bushaltestellen
(Vorlage Nr. 2841.1 - 15698)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 4. Dezember 2018

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Thomas Werner, Unterägeri, René Kryenbühl, Oberägeri, Ralph Ryser, Unterägeri, Moritz Schmid, Walchwil, Karl Nussbaumer, Menzingen, und Heini Schmid, Baar, haben am 22. Februar 2018 die Motion betreffend Anpassung der kantonalen Gesetzgebung in Bezug auf Bushaltestellen eingereicht (Vorlage Nr. 2841.1 - 15698). Der Kantonsrat hat die Motion am 29. März 2018 zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen.

1. Interessenabwägung

Die Motionäre begehren eine Gesetzesänderung dahingehend, dass die bereits bestehenden Busbuchten im Kanton Zug bestehen bleiben sollen. Sie begründen ihre Eingabe damit, dass mit der von ihnen geforderten Massnahme der gute und effiziente Verkehrsfluss des motorisierten Individualverkehrs beibehalten werden solle. Die Motion soll offenbar bezwecken, dass bestehende Busbuchten weder aufgehoben noch verlegt werden dürfen.

Es ist auch das Bestreben des Regierungsrats, den motorisierten Individualverkehr nicht unnötig durch die Haltestellen des öffentlichen Verkehrs zu behindern. Trotzdem dürfen nicht allein die Interessen des motorisierten Individualverkehrs betrachtet werden. Gefragt ist jeweils eine Gesamtinteressenabwägung. Der Regierungsrat hat sich am 12. Dezember 2017 in Bezug auf die Interpellation von Thomas Werner, Ralph Ryser und René Kryenbühl betreffend Umwandlung der Bushaltestelle Gasthaus Rössli, Zugerstrasse 142, 6314 Neuägeri in eine Fahrbahnhaltestelle mit Mittelinsel (Vorlage Nr. 2752.1 - 15454) sowie zur Motion von Thomas Werner betreffend Anpassung der kantonalen Gesetzgebung in Bezug auf Bushaltestellen (Vorlage Nr. 2781.1 - 15562) und zum Postulat von Thomas Werner betreffend Bushaltestellen (Vorlage Nr. 2782.1 - 15563) bereits zu dieser Thematik geäussert (Vorlagen Nrn. 2752.2 - 15637 bzw. 2781.2/2782.2 - 15635). Er hat mit der Behandlung der parlamentarischen Vorstösse Grundsätze formuliert, wann Busbuchten oder wann Fahrbahnhaltestellen realisiert werden sollen. Die Wahl des geeigneten Haltestellentyps hat demgemäss nach einer eingehenden Interessenabwägung zwischen den Bedürfnissen der verschiedenen Verkehrsteilnehmenden zu erfolgen. Zudem haben die Ansprüche an die Planung und den Landerwerb in den letzten Jahren zugenommen. Gleichzeitig steigt der Kostendruck. Bisweilen konnte die Umwandlung einer Busbucht in eine Fahrbahnhaltestelle die Verkehrssicherheit mit dem Einbau einer Mittelinsel – ohne Erwerb zusätzlicher Landflächen – kostengünstig verbessern.

2. Forderung des Behindertengleichstellungsgesetzes

Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3) bezweckt, bis Ende 2023 Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Eine Benachteiligung beim Zugang zu einer Einrich-

tung oder einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs liegt 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 barrierefreien Raum ohne Begleitperson fortbewegen, sollen auch die Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs autonom beanspruchen können. Als autonom gilt der selbstständige und möglichst spontane Zugang zum öffentlichen Verkehr (Erläuterungen des Bundesamts für Verkehr BAV zur Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs, August 2016). Ziel ist die Unabhängigkeit der alters- und behinderungsbedingt beeinträchtigten Personen von der Hilfe durch Dritte. Bei der Beseitigung der Benachteiligungen für Behinderte ist die Verhältnismässigkeit in Bezug auf den wirtschaftlichen Aufwand, den Umweltschutz, den Natur- und Heimatschutz sowie die Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit zu berücksichtigen.

Gemäss Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 23. März 2016 (VAböV; SR 151.342) dürfen die Masse zwischen dem Perron und dem Einstiegsbereich in den Fahrgastraum nicht mehr als eine Niveaudifferenz von 50 Millimeter und eine Spaltbreite von 75 Millimeter betragen. Um dies zu erreichen, sind Bushaltestellen mit 22 Zentimeter hohen Randsteinen (z. B. Kasseler Sonderbord Plus, Zürich-Bord etc.) auszustatten. Als positiver Nebeneffekt kann die seitliche Manövriertfläche (auf Höhe der zweiten Türe) von 2,90 Meter auf 2,00 Meter (normale Gehwegbreite) reduziert werden, da die Verwendung einer fahrzeugseitigen Rampe im Regelfall nicht mehr notwendig ist.

Bei Busbuchten stellt sich die Problematik des Überwischens der hohen Randsteine durch die Fahrzeugkarosserien der Linienbusse, da Busse ihre Buchten nicht gerade anfahren können. Um dennoch 22 Zentimeter hohe Randsteine verwenden zu können, müssen Busbuchten geometrisch angepasst werden. Nur durch eine massive Verlängerung oder eine Verbreiterung im Einfahrtsbereich (Nase) lassen sich die Buchten gerade anfahren. Der Kanton Luzern erliess Ende 2017 für Busbuchten mit 22 Zentimeter hohen Randsteinen entsprechende Projektierungs- und Ausführungsrichtlinien, worin die Dimensionen ersichtlich sind (731.406ff; https://vif.lu.ch/-/media/VIF/Dokumente/Download/Fachordner/Strassen/731406_Bucht_Standard.pdf?la=de-CH). Die Realisierung derart grosser Busbuchten ist nicht überall möglich. Als Alternative sollen auch Fahrbahnhaltestellen in Betracht gezogen werden können, welche einen wesentlich geringeren Platzbedarf erfordern und somit weniger topografischen und eigentumsrechtlichen Restriktionen unterliegen. Wenn eine behindertengerechte Lösung mit einer Fahrbahnhaltestelle erreicht werden könnte, aber – wie von den Motionären verlangt – wegen einer Aufhebung einer bestehenden Busbucht nicht realisiert werden darf, würde dies gegen das Bundesrecht verstossen. Ebenso wird es rechtlich problematisch sein, gegen den Willen einer Grundeigentümerschaft einen Landerwerb für eine Busbucht durchzusetzen, wenn mit einer Fahrbahnhaltestelle eine gleichwertige Lösung ohne Enteignung realisiert werden könnte. In letzter Konsequenz bliebe nur noch der Verzicht auf die Bushaltestelle, weil ein Belassen der bundesrechtswidrigen Busbucht nicht zulässig wäre.

Der Kanton Zug verfügt über ca. 185 Busbuchten an Kantonsstrassen und rund 55 Busbuchten an Gemeindestrassen. Eine Kostenschätzung für den behindertengerechten Ausbau sämtlicher noch nicht umgebauten Bushaltestellen bis ins Jahr 2023 liegt nicht vor. Jede Haltestelle ist individuell zu betrachten und die Kosten pro Haltestelle variieren stark. Dies kann von wenigen 10'000 Franken für einen reinen Randsteinersatz bis hin zu mehreren 100'000 Franken für Verlängerungen von Buchten mit Kunstbauten und Landerwerb führen. Hinzu kommt, dass jeder behindertenkonforme Haltestellenumbau individuell auf seine Verhältnismässigkeit zu prüfen ist. Diese Beurteilung kann nur im Rahmen eines konkreten Projekts erfolgen.

3. Berücksichtigung der Verkehrssituation

Verschiedene Interessengruppen wie Busbenutzende, Verkehrsbetriebe, Individualverkehr, Bauherrschaft sowie Umwelt stellen verschiedene Ansprüche an Busbuchten und Fahrbahnhofhaltestellen. Gestützt auf eine Gesamtbeurteilung zeigt sich, wo eine Busbucht oder wo eine Fahrbahnhofhaltestelle realisiert werden soll. Dabei ist zwischen Strassentyp, Belastung des Fahrstreifens (auf dem der Bus hält), Anzahl Bushalte pro Stunde, mittlere Bushaltezeit, Haltestelle mit spezieller Funktion und Lage der Haltestelle zu unterscheiden. Busbuchten anstelle von Fahrbahnhofhaltestellen sind insbesondere dann empfohlen, wenn:

- die Verkehrsbelastung 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 häufig Gepäckein- und -auslad vorkommt;
- die Haltestelle sich auf Strecken mit grüner Welle für den Individualverkehr befindet.

Es ist jedoch zu beachten, dass sich Fahrbahnhofhaltestellen namentlich in städtischen Verhältnissen günstig auf die Einhaltung der Fahrpläne und der Regelmässigkeit des Busbetriebs auswirken. Verkehrstechnisch betrachtet kann sich die temporäre Unterbrechung des Verkehrsflusses auch positiv auf den motorisierten Individualverkehr auswirken. Insbesondere bei der Fahrbahnhofhaltestelle Kolinplatz auf der Grabenstrasse in Richtung Zug-Bahnhof dienen die kurzen Unterbrechungen des Verkehrsflusses der Verflüssigung des Verkehrs am nachfolgenden Knoten Kolinplatz (Arther-/Ägeristrasse).

Aus Sicht des motorisierten Individualverkehrs ist festzustellen, dass Fahrbahnhofhaltestellen im Vergleich zu Busbuchten zu einem Zeitverlust pro Bushalt führen. Dieser Zeitverlust beträgt mindestens 15 Sekunden. Er kann aber auch höher sein, weil die Haltezeiten der Busse vielen Einflussfaktoren unterliegen. Mögliche Faktoren sind beispielsweise die Anzahl der ein- und aussteigenden Passagiere, die Anzahl und die Verteilung der Fahrzeugtüren, weitere fahrgast-spezifische Randbedingungen (z. B. mobilitätsbeeinträchtigte Passagiere, Kinderwagen, Verkauf von Tickets im Bus usw.) sowie der Ausbaustandard der Haltestelle. Aus verkehrspolizeilicher Sicht sind bei der Planung von Bushaltestellen zudem das Unfallrisiko und die Gewährleistung eines flüssigen Verkehrsablaufs wichtig. Namentlich bei Fahrbahnhofhaltestellen ist darauf zu achten, dass sich kein Rückstau über einen allfälligen Verkehrsknoten hinaus bildet. Ansonsten erhöht sich die Gefahr von Auffahrunfällen. Für Fahrräder und Motorfahrräder verschärfen Busbuchten die potenziell gefährliche Situation, welche durch das zweimalige Überqueren des Radstreifens durch die Busse entstehen kann.

4. Verkehrssicherheitsgründe

Die mit der Motion begehrte Gesetzesanpassung würde dazu führen, dass künftig keine bestehenden Busbuchten – ob auf Kantons- oder Gemeindestrassen, ob im Zentrum oder ausserorts – zu Fahrbahnhofhaltestellen umgebaut werden dürften und zwar unabhängig davon, ob dem Schutz des Langsamverkehrs eine besondere Bedeutung zukommen muss, namentlich bei Schulhäusern, Alters- und Pflegeheimen, Spitälern und Behinderteninstitutionen. Fahrbahnhofhaltestellen in Kombination mit Fussgängerschutzinseln, welche das Überholen von Bussen verunmöglichen, sind für querende Fussgängerinnen und Fussgänger, namentlich für Kinder im Vorschul- und Primarschulalter am sichersten, weil während dem Bushalt der Verkehrsfluss unterbrochen und wegen der Verkehrsinsel das Überholen der Busse unterbunden wird. Fahrbahnhofhaltestellen werden deshalb insbesondere dort realisiert, wo der Schutz der

schwächsten Verkehrsteilnehmenden im Zentrum steht. Die Erfahrungen zeigen, dass in jedem einzelnen Fall individuell entschieden werden muss, welcher Haltestellentyp der richtige ist. Sehr oft geben sicherheitstechnische Aspekte, namentlich die Einhaltung der Sichtweiten, die Sicherheit beim Überqueren von Fussgängerübergängen den Ausschlag. Die im Rahmen von Strassensanierungen übliche Überprüfung der Haltestellentypen zugunsten der Verkehrssicherheit müsste entfallen. Ausserdem werden Bushaltestellen in Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen namentlich in Zentrumsgestaltungen als Mischverkehrsflächen ausgebildet, was u.a. auch den Bau von Fahrbahnhaltestellen bedingt.

5. Strassenraumgestaltung

Die Gestaltung des Strassenraums wird namentlich in Ortszentren immer wichtiger. Eine gesamtheitliche Betrachtungsweise steht dabei im Vordergrund, welche die verschiedenen nachfolgenden Interessen zu berücksichtigen hat: homogener Verkehrsfluss/-ablauf, Verkehrssicherheit, Umweltschutz (Lärm/Luft) und andere mehr. Zentrumsgestaltungsprojekte sind bisweilen in Grossprojekte integriert wie in den Ortszentren von Cham und Hünenberg sowie Risch und Menzingen. Dabei ist die Ausgestaltung der Haltestellen jeweils Bestandteil der Umgestaltungsprojekte.

Anders sieht es bei der Sanierung einzelner bestehender Haltestellen insbesondere bei der Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen aus. Hier drängt sich eine Einzelfallbetrachtung auf. Befinden sich diese Haltestellen in Ortszentren, werden wohl vermehrt Fahrbahnhaltestellen realisiert werden müssen, da im Innerortsbereich der Platz für behinderten- und betagtengerechte Busbuchten kaum vorhanden ist. Mit der geforderten Haltestellenkantenhöhe auf 22 Zentimetern würde eine Busbucht wegen des Überwischens der Kanten durch die Busse eine Länge von mindestens 85 Metern aufweisen müssen. Mit einer gesetzlichen Zementierung der bestehenden Busbuchten – so wie es die Motion fordert – würde also der Status Quo nicht beibehalten werden können. Vielmehr würde dies zu einer Verlängerung der bestehenden Busbuchten im Innerortsbereich führen mit entsprechenden Kostenfolgen, sofern überhaupt die notwendigen Flächen vorhanden wären. Zudem müssten in derzeit laufenden Projekten mit der Umsetzung des Motionsbegehrens bestehende Busbuchten berücksichtigt werden.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die bisherige Praxis, ausser in dichtbesiedelten städtischen Gebieten bei Hauptverkehrsstrassen und Verbindungsstrassen grundsätzlich keine Fahrbahnhaltestellen zu bauen, – Ausnahmen ausgenommen – beibehalten werden soll.

6. Kostensteigerung

Heutige – noch nicht behindertengerechte – Busbuchten benötigen aufgrund ihrer Lage neben der Fahrbahn rund 100 bis 150 Quadratmeter mehr Landfläche als Fahrbahnhaltestellen, was sich entsprechend auf die gesamten Bau-, Unterhalts- und Sanierungskosten beim Kanton und bei den Gemeinden auswirkt. Die notwendige Anpassung von Busbuchten aufgrund des Behindertengleichstellungsgesetzes führt zu einem Mehrbedarf an Landfläche gegenüber Fahrbahnhaltestellen von nochmals rund 50 Prozent, so dass eine Landfläche von bis zu 225 Quadratmetern beansprucht wird. Gerade im Innerortsbereich und in Zentrumslagen sind diese zusätzlichen Landflächen selten verfügbar. Die behindertengerechte Ausgestaltung von Busbuchten würde aufgrund der Motion im Vergleich zu Fahrbahnhaltestellen anspruchsvoller und massiv teurer. Auch eine zeitliche Verzögerung der behindertengerechten Sanierung von Bushaltestellen weit über das Jahr 2023 hinaus wäre wohl die Folge. Im Gegensatz dazu können Fahrbahn-

haltestellen rascher realisiert werden, da kaum zusätzliche Landflächen ausserhalb des Strassengrundstücks erworben bzw. allenfalls sogar enteignet werden müssen.

Das Motionsbegehren trifft nicht nur den Kanton, sondern auch die Gemeinden. Gemäss Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 22. Februar 2007 (GöV; BGS 751.31) legen sie nach Rücksprache mit dem Kanton für die Buslinien die Haltestellen auf allen Strassen mit Ausnahme von Bahnhaltstellen und Knotenpunkten sowie Anfangs- und Endhaltestellen fest. Die Gemeinden erstellen und unterhalten die Bushaltstellen an Gemeindestrassen, der Kanton jene an Kantonsstrassen. Gemeinden würden durch die Motion verpflichtet, bestehende Busbuchten nach den neusten Vorschriften umzubauen, zu unterhalten und zu sanieren.

7. Steigerung der Leistungsfähigkeit des Feinverteilers

Gemäss kantonalem Richtplan (Richtplantext V 6.1) baut der Kanton nach Rücksprache mit den Gemeinden das heutige Busnetz schrittweise zu einem leistungsfähigen öffentlichen Transportsystem aus, das sich durch eine hohe Qualität, Zuverlässigkeit, Reisegeschwindigkeit und Wirtschaftlichkeit auszeichnet. Der Kanton stimmt Betrieb und Infrastruktur aufeinander ab. Dabei bildet das gemäss Richtplantext V 6.3 festgesetzte Hauptnetz des öffentlichen Feinverteilers das Rückgrat des öffentlichen Feinverteilers. Der Kanton setzt sich beim Bund für die Mitfinanzierung im Sinne des Agglomerationsverkehrs u. a. für bauliche Massnahmen zur Umsetzung des ÖV-Feinverteilers auf Eigentrasse und zur Verbesserung der Haltestelleninfrastruktur ein (Richtplantext P 3.1.2). Dabei stehen der Einsatz längerer Fahrzeuge und ein ebenerdiger Einstieg (Reisezeitgewinn und Komfortverbesserung) im Vordergrund.

Busbuchten stehen diesem Richtplanauftrag entgegen und führen nicht zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit und zu einem Zeitgewinn. Ausser an definierten Knoten, an Anschlusshaltestellen sowie an Anfangs- und Endhaltestellen bringen Busbuchten den Transportunternehmen betrieblich nur Nachteile. Die Querschleunigung bei der Einfahrt in und der Ausfahrt aus Busbuchten fallen bei Fahrbahnhaltestellen kaum an. Daraus erhellt, dass Fahrbahnhaltestellen bei vollen Bussen mit Stehplätzen den Fahrkomfort verbessern. Gerade für ältere oder gehbehinderte Reisende sind die Ein- und die Ausfahrt bei Busbuchten aufgrund der Querschleunigung problematisch. Des Weiteren beeinträchtigt das Wiedereinfädeln der Busse in den Verkehrsfluss nach der Abfahrt aus der Busbucht die Fahrplanstabilität und die Produktivität.

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen

die Motion (Vorlage Nr. 2841.1 - 15698) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 4. Dezember 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser