



T direkt +41 41 728 54 81

rene.hutter@zg.ch

12.02.2020

Mobilität im Kanton Zug - Rohling

(Version für die Workshops im März 2020)

1 Ausgangslage

Die Zuger Verkehrspolitik basiert auf dem Zuger Richtplan. Der Kantonsrat beschloss diesen im Jahr 2004 und passte verschiedene Kapitel laufend an geänderte Verhältnisse an. Richtplantexte und Richtplankarte sind unter folgendem Link einsehbar: <https://www.zg.ch/richtplan>.

Der Kantonsrat beauftragte im Jahr 2018 mit der Diskussion um die Grundzüge der räumlichen Entwicklung den Regierungsrat, bis 2021 ein Mobilitätskonzept zu erstellen. Diese Vorgaben fügte der Kantonsrat wie folgt in den Zuger Richtplan ein:

G 7 Ziele zum Verkehr

G 7.1

Der Kanton plant den Verkehr proaktiv mit einem Mobilitätskonzept. Dieses umfasst alle Verkehrsarten. Es stimmt die Infrastrukturprojekte im kantonalen Richtplan, die Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung und die Siedlungspolitik aufeinander ab. Folgende Punkte sind zu untersuchen:

- a. Auswirkungen und Chancen von neuen Formen der Mobilität;
- b. verkehrslenkende und -steuernde Massnahmen zur Glättung der Spitzenstunden;
- c. Leistungssteigerung und Ausbaupotential bestehender Infrastrukturen;
- d. Vernetzung der Infrastrukturen mit den Nachbarkantonen.

V 1.2

Das Gesamtverkehrskonzept «PlusPunkt» bildet die Grundlage der Zuger Verkehrspolitik. Der Kanton erarbeitet bis 2021 ein neues Mobilitätskonzept. Er bindet den Bund, die Nachbarkantone und die Gemeinden mit ein. Der Kantonsrat beschliesst die räumlichen Massnahmen im kantonalen Richtplan.

2 Ablauf der Erarbeitung des Mobilitätskonzepts

Der Regierungsrat beschloss in der Folge den Ablauf zur Erarbeitung des Mobilitätskonzepts, bestehend aus vier Phasen (Abbildung 1).

Mobilitätskonzept – Ablauf

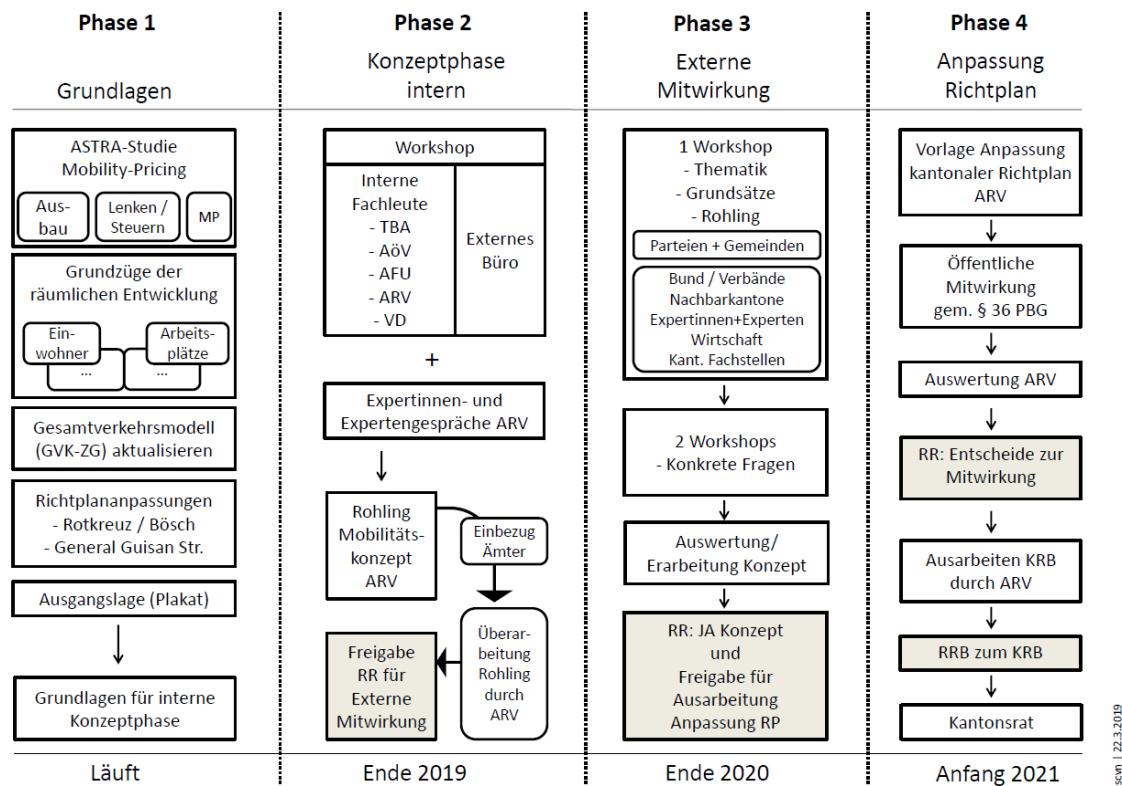


Abbildung 1: Prozess zur Erarbeitung des Mobilitätskonzeptes

In der Phase 1 wurden die Grundlagen erarbeitet. In der Phase 2 fanden ein erster Start-workshop mit den Gemeinden, kantonalen Behörden und Teilen der kantonalen Verwaltung sowie Expertinnen- und Experten-Gespräche statt. Gestützt auf diesen Grundlagen wird dem Regierungsrat der nun vorliegende, erste Rohling unterbreitet. Anschliessend gibt der Regierungsrat den Rohling zur Mitwirkung in der Phase 3 innerhalb eines erweiterten Personenkreises frei. Diese Phase beinhaltet je zwei Workshops mit einer grösseren Anzahl Beteiligter (Parteien und Gemeinden resp. kantonale Fachstellen / Wirtschaft / Bund / Nachbarkantone). Das Resultat dieser Workshops fliesst in das definitive Mobilitätskonzept, welches aus einer Anpassung des Kapitels Verkehr des Zuger Richtplans und dem dazugehörigen Bericht und Antrag des Regierungsrats besteht.

3 Grundlagen

Der Rohling basiert auf verschiedenen Grundlagen, Studien sowie Planungen von Bund (z. B. Sachpläne und Konzepte, Klimastrategie 2050, Ausbauten von STEP und FABI), Nachbarkantonen und dem Kanton Zug (z. B. Gesamtverkehrsmodell). Weiter bildeten die Gesetze von Bund und Kanton sowie Leitbilder (z. B. Energieleitbild, Massnahmenplan Luftreinhaltung) und die Legislaturziele des Regierungsrats den Rahmen. Die Agglomerationsprogramme zeigen die aktuellsten räumlichen und verkehrlichen Projekte auf. Der Rohling beinhaltet die Beilage 3 des RRBs, welche relevante Grundlagen und einen Überblick über die Entwicklung des Kantons sowie dessen Mobilität zeigt.

4 Die Welt der Mobilität wird komplexer

Das letzte Zuger Verkehrskonzept war einfach. Es ging um gewisse Grundsätze zum Gesamtverkehr (Kap. V 1 im Richtplan). Konkret beschloss der Kantonsrat eine nachfrageorientierte Politik beim OeV und Fuss- und Veloverkehr sowie eine angebotsorientierte Planung des MIV. Zudem hielt der Kantonsrat fest, dass die Zuger Verkehrspolitik mit flankierenden Massnahmen zu unterstützen sei. Diese Massnahmen wurden konkret einzelnen Strassenbauprojekten zugewiesen (Kap. V 3.6 resp. Kap. V 11). Es war eine klassische Infrastrukturplanung: Wo wird welche Strasse und Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs ausgebaut. Einzig der Beschluss V 11.1 führte kleine verkehrsleitende und -dosierende Massnahmen im Generellen ein. Schlussendlich folgte eine Prioritätensetzung zu den Verkehrsvorhaben (Kap. V 12). Zu den Energieträgern findet sich im aktuellen Richtplan und in der relevanten Gesetzgebung fast nichts.

Vereinfacht spielte sich das damalige Verkehrskonzept innerhalb folgender Grundlagen ab.

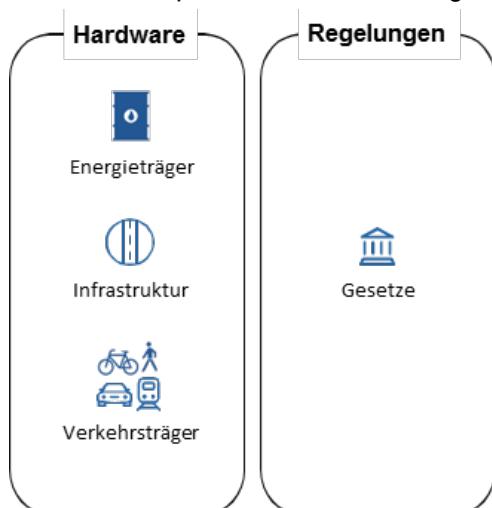


Abbildung 2: Denkansatz des bisherigen Verkehrskonzepts

Die Mobilität ist in der Zwischenzeit komplexer geworden. Neben der eigentlichen «Hardware» und den «Regelungen» spielt heute vor allem die «Software» der Mobilität eine zentrale Rolle. Zudem rückt der «Mensch» in den Fokus der Betrachtung.

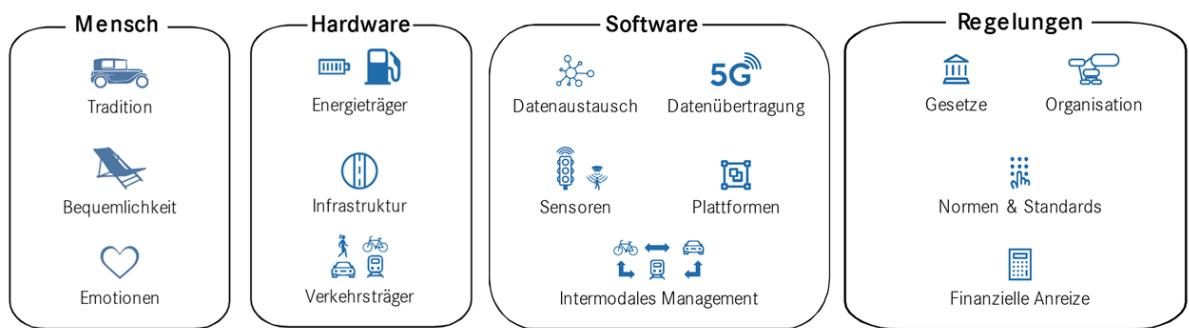


Abbildung 3: Denkansatz des Mobilitätskonzepts 2040

Die Expertinnen und Experten äusserten sich zu diesen vier Pfeilern der Mobilität. Zusammengefasst kann festgehalten werden:

«Mensch»

Der «Mensch» spielt mit seinen lieb gewonnenen Gewohnheiten, den individuellen Prioritäten oder auch seinen körperlichen Voraussetzungen («Alterung») einen zentralen Faktor in der zukünftigen Mobilität. Emotionen und auch Bequemlichkeit sorgen für Entscheide, welche rational vielleicht unlogisch erscheinen. Neue Formen der Kommunikation und des Trendsettings sorgen für rasche Verhaltensänderungen in der Mobilität, welche früher Jahrzehnte dauerten.

Die Menschen organisieren und finanzieren ihre Mobilität heute eigenverantwortlicher. Bisherige Erfahrungen, gesellschaftliche Normen, körperliche Fitness und das vorhandene Budget prägen ihre Wahl der Fortbewegung. Verschiedene Interessen (Wirtschaft, Verbände, Parteien, Staat) beeinflussen dieses Verhalten zu ihren Gunsten. «Verordnete» Einschränkungen des Mobilitätsverhaltens brauchen Mehrheiten. Es muss erkennbar sein, dass die Mehrheit der Gesellschaft oder die Umwelt von solchen Massnahmen profitieren.

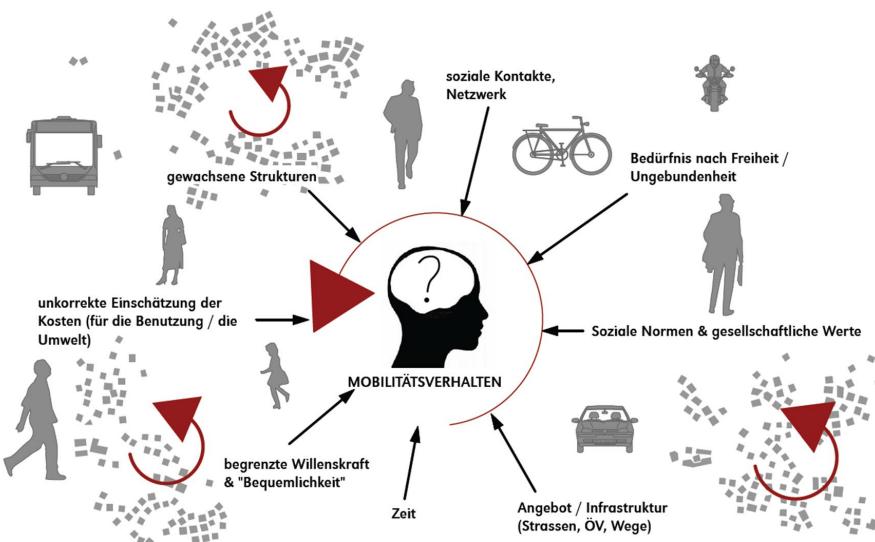


Abbildung 4: Einflüsse auf das individuelle Mobilitätsverhalten (Quelle: TEAMverkehr.zug)

«Hardware»

Die bisherigen Strategien setzten auf einen Ausbau der Infrastrukturanlagen. Gab es Stau auf der Strasse oder stand man in der Spitzenzeit im Zug, forderte die Politik einen Ausbau der Kapazitäten. Neben dem Ausbau der Infrastrukturen wird der Unterhalt unseres Netzes immer zentraler. Die Mobilität braucht mittelfristig mehr Geld für den Unterhalt und für zusätzliche Infrastrukturen (Raum): Es wird auf Strasse und Schiene vermehrt mit Totalsperrungen zu rechnen sein. Dabei droht durch diesen Unterhalt der Verkehrskollaps und zwar nicht nur in den Spitzenzeiten. Die Notwendigkeit, lediglich für die Sanierung des Gotthardtunnels eine zweite Röhre bauen zu müssen, ist Sinnbild dafür. Neue Infrastrukturen stossen zusehends an raumplanerische und gesellschaftliche Grenzen: Der Raum fehlt, andere Interessen verhindern den Ausbau und gerade in den Städten herrscht eine kritische Haltung gegenüber neuen Grossinfrastrukturen. Die Kunst ist, zukünftig mehr Mobilität zuzulassen ohne den Flächenverbrauch parallel dazu weiterwachsen zu lassen (Abbildung 5).

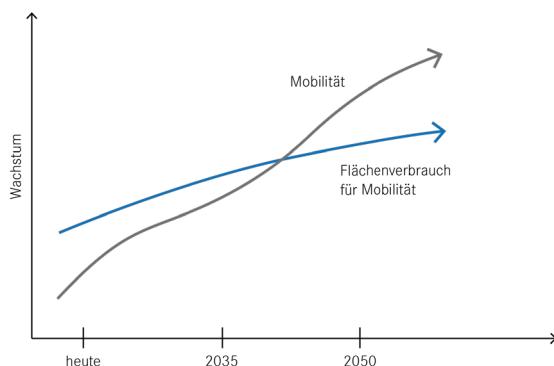


Abbildung 5: Entkopplung des Wachstums der Mobilität vom Flächenverbrauch

Auch künftig steuern Bund, Kanton und Gemeinden den Bau und Unterhalt der Infrastrukturen und fördern damit indirekt die unterschiedlichen Verkehrsträger. Privatisierte Infrastrukturen widersprechen dem «Service public»-Gedanken der Schweiz. Der Betrieb des Verkehrs liegt hingegen weitgehend in privater Hand oder bei staatsnahen Unternehmen. Die öffentliche Hand hat die Möglichkeit, die eingesetzten Energieträger mit finanziellen Anreizen zu fördern oder zu bremsen.

«Software»

Der Informationsfluss und -austausch in der Mobilität beruht stark auf digitalen Entwicklungen, welche bereits heute und wohl noch viel stärker im Jahr 2040 das Mobilitätsverhalten prägen (Abbildung 6). Entscheide über die Weiterentwicklung der Mobiltelefonie wirken sich direkt auf zukünftig denkbare Mobilitätsformen aus (autonomes Fahren, Vernetzung von Fahrzeugen).

Bei der Information ist die Privatwirtschaft die treibende Kraft. Sei dies bei der 5G-Technologie, Big Data, bei der Erarbeitung der Standards für die Kommunikation zwischen Fahrzeugen oder bei neuen Plattformen für Mobilitätsdienstleistungen (z. B. Uber, Mobility as a service MaaS). Der Staat spielt hier noch die Rolle des Konzessionsgebers oder jene des Korrektivs. Er kann gewisse Entwicklungen verzögern, sich aber nicht gegen weltweite Trends stellen. Neue Plattformen und neue Geschäftsmodelle für die Mobilität entziehen sich in der Pionierphase der staatlichen Regulierung, da die staatlichen Vorgaben dem technologischen Wandel hinterherhinken.

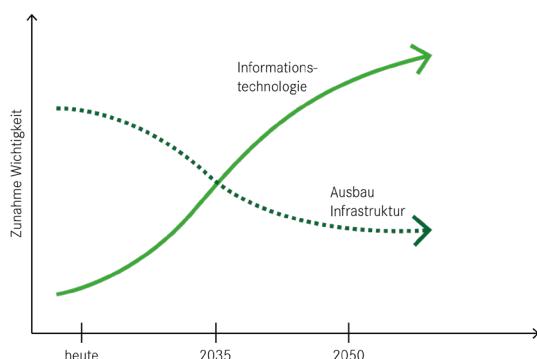


Abbildung 6: Wichtigkeit des Infrastrukturausbau und der Informationstechnologie

«Regelungen»

Mit seinen Gesetzen und steuerlichen Anreizen steuert der Staat indirekt die Mobilität. Der Bund kennt die höchste Regelungsdichte. Kantone und Gemeinden stellen nur ergänzende oder präzisierende Regelungen auf. Bei den Normen und Standards gibt es zwei Welten: Bei der Normierung der Infrastrukturen (Strassenbau, Eisenbahnbau) sind die schweizerischen «staatlichen» Normen stark. Bei neuen Mobilitätsformen und deren Schnittstellen zu anderen Systemen prägt die Wirtschaft die Normen und Standards.

5 Rohling als Diskussionsgrundlage

Der erste Rohling ist bewusst kurz gehalten. Auf ausführliche Erläuterungen und Begründungen wird verzichtet. Für die beiden Workshops in der Phase 3 ist es wichtig, dass der Rohling ein breites Spektrum von Kernsätzen und Massnahmen als Denkansätze enthält. Nur so führt der Rohling zur erhofften Diskussion.

Zuerst erfolgen sechs Kernsätze zur Mobilität, welche aus den vorhandenen Grundlagen und den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten abgeleitet werden. Diese Kernsätze werden im Rahmen des ersten Workshops diskutiert, akzeptiert oder verworfen.

Der zweite Workshop befasst sich mit konkreteren Massnahmen in den vier Pfeilern «Mensch, Hardware, Software und Regelungen». Diese Massnahmen lassen sich jedoch bisweilen nicht immer klar einem Pfeiler zuordnen. Sie stützen sich ebenfalls auf die Gespräche mit den Expertinnen und Experten.

6 Sechs Kernsätze zur Mobilität in Zug

Die sechs Kernsätze dienen zur strategischen Ausrichtung der Zuger Mobilität. Aus ihnen leiten sich die Denkansätze im Kapitel 7 ab.

- A. Mobilität ist ein Grundbedürfnis des Menschen. Sie fördert den gesellschaftlichen Zusammenhalt und ist Voraussetzung für die Teilnahme jedes einzelnen am sozialen und wirtschaftlichen Leben. Unsere heutigen Lebensformen brauchen Mobilität und die Wirtschaft fordert eine gute Erreichbarkeit.
- B. Im Kanton Zug bewegen sich die Menschen selbständig, eigenverantwortlich und leben ihre Mobilität multimodal (mal Bahn, mal Velo, mal Bus, mal Auto, mal Trott).
- C. Bund, Kanton und Gemeinden bauen und unterhalten sichere Infrastrukturen. Die Privatwirtschaft bietet ihre Transportleistungen auf diesen Infrastrukturen an. Das sichere Zusammenspiel lenkt der Staat.
- D. Die Menschen im Kanton Zug haben keinen Anspruch auf eine staatliche, allumfassende, zeitliche und räumliche Versorgung mit Mobilität. Wenn der Markt versagt, greift die öffentliche Hand lenkend ein und sichert ein Grundangebot.
- E. Mobilität hat einen Preis. Dieser hält sich an den Grundsatz «pay as use». Alle bezahlen ihre individuelle Mobilität. Die öffentliche Hand lenkt durch Anreize und nicht durch Verbote.
- F. Unsere zukünftige Mobilität verbraucht wenig Flächen und Ressourcen. Sie minimiert die negativen Auswirkungen auf Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft. Die Sicherheit spielt bei allen Verkehrsarten eine zentrale Rolle. Raum und Verkehr sind aufeinander abzustimmen, auch über die Kantongrenzen hinaus.

7 Denkansätze für die Mobilität im Kanton Zug

In diesem Kapitel folgen erste konkretere Massnahmen. Diese sind ebenfalls als Denkansätze zu verstehen. Sie sind nach den Workshops weiter zu vertiefen und zu verfeinern, allenfalls vollständig zu verwerfen oder neue Massnahmen sind aufzunehmen.

«Mensch»

Mobilität und Bildung

- Kanton und Gemeinden sorgen für ein stufengerechtes Wissen der Zugerinnen und Zuger über die Mobilität.

Kommunikation durch Kanton, Gemeinden und Wirtschaft

- Kanton und Gemeinden starten gemeinsam mit der Wirtschaft und den Verbänden eine Informationskampagne. Vorbildliche Mobilitätsformen sind positiv von Staat und Wirtschaft zu «verkaufen» (Sharingformen, smart work, Home office, Fitness durch gesunden Arbeitsweg etc.).

Kanton und Gemeinden als Vorbilder

- Kanton und Gemeinden entwickeln Massnahmen zum Brechen der Verkehrsspitzen.
- Kanton und Gemeinden unterstützen – soweit betrieblich möglich – flexible Arbeitsformen.
- Das Mobilitätsverhalten der Verwaltungen wird erhoben und kommuniziert.
- Kanton und Gemeinden entwickeln Anreize zur Reduktion der Pendlerdistanzen ihrer Mitarbeitenden.
- Kanton und Gemeinden verzichten auf die Abgeltung von Dienstfahrten mit privaten Fahrzeugen. Sie stellen den Mitarbeitenden genügend Angebote für die notwendigen Dienstfahrten zur Verfügung.
- Kanton und Gemeinden sorgen dafür, dass in den ihnen direkt unterstellten oder ihnen gehörenden Betrieben und Leistungserbringern (u. a. Spitäler, Schulen, Stiftungen, WWZ, GVRZ, ZVB) die Vorbildfunktion auch gelebt wird.

«Hardware»

Bund, Kanton und Gemeinden mit ihren Infrastrukturen

- Bund, Kanton und Gemeinden bauen und unterhalten ihre Infrastrukturen (Schiene und Strasse). Sie erneuern sie nach dem Stand der Technik und gewährleisten deren Sicherheit.

- Sie richten die Strassen stärker auf einen leistungsfähigen Velo- und Fussverkehr aus. Wo immer möglich steht die konfliktfreie Trennung von Fuss- und Veloverkehr im Vordergrund.
- Kanton und Gemeinden nutzen die Infrastrukturen effizienter.
 - Busspuren werden für Fahrzeuge mit mehreren Personen geöffnet.
 - Das für die Umfahrung Cham–Hünenberg (UCH) erprobte Modell «Autoarmes Zentrum» ist weiterzuentwickeln. In den Spitzenzeiten regelt es den Zutritt für Autos mit einer Person in die Stadtlandschaft gemäss kantonalem Richtplan.
- Ausbauten von Kapazitäten sind nur für im Richtplan und in den Ortsplanungen festgesetzte Infrastrukturen denkbar. Ausgenommen sind Erweiterungen für den Fuss- und Veloverkehr sowie an Knoten und stark belasteten Abschnitten der Kantonsstrassen. Ausbauten auf dem heutigen Schienennetz werden auf der Basis des Sachplans Verkehr (Ausbauabschritt 2035) umgesetzt. Der Kanton überprüft mit den Zielen des Mobilitätskonzepts die Infrastrukturbauten im Richtplan.

Kanton und Gemeinden und die Energieträger

- Kanton und Gemeinden subventionieren keine einzelnen Energieträger für die Mobilität.
- Die Erstellung der notwendigen Infrastrukturen für einzelne Energieträger ist Sache der Privatwirtschaft.

«Software»

Kanton und Gemeinden in der Auseinandersetzung mit neuen Formen der Mobilität

- Kanton und Gemeinden leben den Grundsatz: Software vor Hardware in der Abwicklung der kantonalen Mobilität.
- Kanton und Gemeinden verfolgen aktiv die Entwicklung der «neuen» Mobilität. Initiativen sind willkommen, sofern sie nachfolgende Grundsätze gesamtheitlich erfüllen:
 - Energieeffizienz verbessern;
 - Flächeneffizienz steigern;
 - Kundennutzen erhöhen;
 - Siedlungsziele im Zuger Richtplan unterstützen.
- Kanton und Gemeinden rüsten ihre Infrastrukturen für neue Mobilitätsformen auf (freier Datenaustausch, standardisierte Schnittstellen).
- Kanton und Gemeinden initiieren und arbeiten aktiv in Pilotprojekten der Wirtschaft und weiteren Organisationen zur neuen Mobilität mit. Dazu sind die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen bereit zu stellen.
- Die subventionierten und konzessionierten Mobilitätsanbieter sind verpflichtet, ihre Daten zur Mobilität der öffentlichen Hand zur Verfügung zu stellen.

Kanton und Gemeinden und ihre Verkehrsträger

- Kanton und Gemeinden sind nicht direkt im Verkehrsmarkt tätig. Sie subventionieren die im öffentlichen Interesse stehende Mobilität, dort wo der Markt nicht spielt.
- Die Unterstützung von neuen Mobilitätsformen regeln Kantone und Gemeinden via Konzessionen oder Bewilligungen.

«Regelungen»

Kanton und Gemeinden mit finanziellen Anreizen

- Kanton und Gemeinden setzen sich für die Kostentragung entsprechend dem Verursacherprinzip («pay as use») ein.
- Kanton und Gemeinden vereinheitlichen den steuerlichen Pendlerabzug für alle Mobilitätsformen (Abzug Fuss- und Veloverkehr = Abzug MIV = Abzug öffentlicher Verkehr).
- Der Kanton interveniert beim Bund für die Abschaffung aller versteckten Subventionen in der Mobilität. Wenn Mobilitätsformen gefördert werden, soll dies transparent geschehen.
- Kanton und Gemeinden unterstützen die schweizweite Einführung von Mobility Pricing für das Brechen von Verkehrsspitzen und als Modell für die langfristige Finanzierung der Infrastrukturen.
- Private erbringen die Mobilität auf den öffentlichen Infrastrukturen. Leistungen, welche durch die öffentliche Hand subventioniert werden, sind auszuschreiben. Kanton und Gemeinden stossen ihre Beteiligungen an Verkehrsunternehmen ab.

Kanton und Gemeinden mit ihren Gesetzen

- Kanton und Gemeinden setzen sich für eine Vereinfachung der heutigen Reglementierungen im Verkehr ein, welche Innovation, Effizienzsteigerung und Pilotprojekte verhindern.
- Der Kanton schafft die gesetzliche Grundlage zur Förderung des Fuss- und Veloverkehrs und legt die heute in verschiedenen kantonalen Gesetzen aufgesplitteten Vorgaben für die Mobilität zusammen.
- Kanton und Gemeinden sorgen via Planungsinstrumente für die zukunftstaugliche Infrastruktur für neue Mobilitätsformen (Gütertransport letzte Meile, Optionen für energieeffiziente Mobilität, Raum für Sharing Angebote).
- Kanton und Gemeinden fördern die Realisierungen von Wohn- und Arbeitsformen mit flächeneffizienten Mobilitätsformen («autoarmes Wohnen», Parksituation Velo/Auto, Sharing).

Kanton und Gemeinden mit ihrer Organisation

- Der Regierungsrat legt das Angebot fest. Dieses misst sich an den gleichen Kriterien wie die neuen Formen der Mobilität.

- Kanton und Gemeinden organisieren alle Aufgaben der Mobilität in der gleichen Direktion/Departement. Die Gesellschaft und die Wirtschaft haben einen Ansprechpartner für Fragen der Mobilität auf Stufe Kanton und Gemeinden.
- Kanton und Gemeinden gleichen ihre Netze und Infrastrukturen mit den Nachbarkantonen ab. Die grossen Zentren und der Flughafen verfügen über rasche Bahnverbindungen. Im Veloverkehr stehen attraktive und sichere überregionale Verbindungen zur Verfügung.

8 Anpassung des Zuger Richtplans

Die vorliegenden Kernsätze sowie die Massnahmen werden nach den Workshops für die Phase 4 in konkrete Richtplantexte umgeschrieben und so für den Kanton und die Gemeinden behördenverbindlich.