

## Grosser Gemeinderat, Vorlage

### Einzelinitiative von Patrick Steinle betreffend "Highway to Schützengel"

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 26. März 2019

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht und Antrag zur Einzelinitiative von Patrick Steinle vom 31. Oktober 2017 betreffend "Highway to Schützengel". Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. **Initiativbegehren**
2. **Überweisung zu Bericht und Antrag**
3. **Rechtliches zur Einzelinitiative**
  - 3.1. **Regelung im Gemeindegesetz**
  - 3.2. **Materielle Rechtmässigkeit**
  - 3.3. **Durchführbarkeit in technischer Hinsicht**
  - 3.4. **Bewilligungsfähigkeit des Projekts**
4. **Empfehlung des Stadtrats an den Grossen Gemeinderat**
5. **Antrag**

#### 1. **Initiativbegehren**

Am 31. Oktober 2017 hat Patrick Steinle gestützt auf § 115 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1) sowie § 12 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GO; SRZ 101) eine Einzelinitiative mit folgendem Wortlaut eingereicht: „Die Stadt Zug erstellt einen durchgängigen und möglichst kreuzungsfreien Veloweg auf dem alten Bahndamm von der Schleife bis zum Schützengel.“

Zur Begründung des Initiativbegehrens wird ausgeführt, dass die neuen Quartiere zwar gut erschlossen seien für den individuellen und öffentlichen Verkehr, ebenso der Velo- und Fussverkehr zu den Bahnhöfen Zug und Baar sowie eine Verbindung in Richtung Steinhausen, hingegen fehle eine Anbindung des Quartiers an den See. Der ungenutzte Bahndamm könne mit wenig Aufwand als Veloweg umgenutzt werden. Voraussetzung sei, dass die Strassenüberführung bei der West- und General-Guisan-Strasse erhalten bleibe. Der genaue Wortlaut und weitere Ausführungen sind dem beiliegenden Initiativtext zu entnehmen.

## **2. Überweisung zu Bericht und Antrag**

Gemäss § 40 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GSO; SRZ 152.1) vom 4. November 1997 überweist der GGR die Einzelinitiative an den Stadtrat zur Berichterstattung und Antragsstellung, sofern er das Initiativbegehren nicht ohne weiteres ablehnt. An der GGR-Sitzung vom 21. November 2017 wurde die Einzelinitiative von Patrick Steinle nach kontrovers geführter Diskussion mit 19:17 Stimmen dem Stadtrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

## **3. Rechtliches zur Einzelinitiative**

### **3.1 Regelung im Gemeindegesetz**

#### **§ 113 Initiative – Gegenstand**

<sup>1</sup> Eine in der Gemeindeordnung festgesetzte Anzahl Stimmberechtigter kann über einen in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallenden Gegenstand, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt, eine Initiative einreichen.

<sup>2</sup> Die Initiative kann in Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden.

#### **§ 114 Initiative – Abstimmung**

<sup>1</sup> Der Grosse Gemeinderat kann die Initiative zum Beschluss erheben. Stimmt er der Initiative nicht zu, muss sie den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt werden.

<sup>2</sup> Fällt die Entscheidung in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten gemäss § 109, kann der Grosse Gemeinderat Zustimmung oder Ablehnung beantragen.

<sup>3</sup> Lehnt der Grosse Gemeinderat eine Initiative ab, kann er einen Gegenvorschlag ausarbeiten und diesen gleichzeitig mit der Initiative der Urnenabstimmung unterstellen. Die Abstimmung ist innert sechs Monaten seit Einreichung der Initiative durchzuführen. Das Verfahren richtet sich nach § 67.

#### **§ 115 Initiative – Einzelinitiative**

<sup>1</sup> Jeder Stimmberechtigte kann ein Initiativbegehren im Sinne von § 113 einreichen. Ein solches Begehren ist unter dem Vorbehalt von § 114 Abs. 1 nur dann der Urnenabstimmung zu unterstellen, wenn es vom Grossen Gemeinderat beschlossen wird. In diesem Falle ist § 114 Abs. 2 und 3 anwendbar.

<sup>2</sup> Der Grosse Gemeinderat hat innert Jahresfrist über die Durchführung einer Urnenabstimmung zu beschliessen.

### **3.2 Materielle Rechtmässigkeit**

Inhalt einer Initiative kann nach § 113 Abs. 1 GG jeder in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallende Gegenstand sein, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt. Die Erstellung eines Veloweges ist zweifellos eine gemeindliche Aufgabe im Sinne von § 113 Abs. 1 GG. Das der Einzelinitiative von Patrick Steinle zugrundeliegende Begehren erweist sich somit grundsätzlich als initiativfähig.

### **3.3 Durchführbarkeit in technischer Hinsicht**

Eine Volks- bzw. Einzelinitiative ist grundsätzlich nur dann gültig, wenn ihre Begehren auch erfüllt werden können. Nachfolgend werden die Erläuterungen zur technischen Umsetzbarkeit der Einzelinitiative von Patrick Steinle dargelegt.

Das Baudepartement und das Departement für Soziales, Umwelt und Sicherheit haben mit den beiden Ingenieurbüros Gruner Berchtold Eicher AG und TEAMverkehr.zug AG eine Machbarkeitsstudie (siehe Beilage) für einen Velo- und Fussweg auf dem Bahndamm, Abschnitt Feldstrasse bis Allmend-/Chamerstrasse, erarbeitet. Dabei wurden die planrechtlichen und umweltrechtlichen Aspekte, die verkehrstechnische und technische Machbarkeit mit Kostenschätzung, das Potential sowie die Chancen und Risiken untersucht.

Damit eine ausreichende Attraktivität des Velo- und Fussweges erreicht werden kann, sind entsprechende Verknüpfungen nötig. Erst durch die Auffüllung der beiden Wannan General-Guisan-Strasse und Weststrasse und damit die Aufhebung der Strassenüberführungen sind zwei Grundvoraussetzungen dafür erfüllt. Der Initiant betrachtet hingegen den Erhalt oder Ersatz der Strassenüberführungen als Voraussetzung für die neue Veloverbindung. Gerade die Anbindungen an die West- und General-Guisan-Strasse wären jedoch von grosser Bedeutung für den Zugang zur Velostrecke in deren Verlauf. Das Potential für die neue Velostrecke ist schwierig abzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass die Verbindung hauptsächlich der Freizeitgestaltung und dem Schulweg dienen würde. Folglich würde die Nutzung sehr stark variieren (Sommer/Winter, Sportveranstaltungen).

Wichtige Ziel- und Quellpunkte sind der Bahnhof bzw. die Haltestellen der Stadtbahn. Die Haltestelle Schutzengel befindet sich beim südlichen Beginn des Bahndammes. Die Nutzungen bei den Sportanlagen Herti, dem Naherholungsgebiet Zugersee und dem Hertzentrum sind unterschiedlicher Natur. Die Ziel- und Quellpunkte der Mischnutzungen, vor allem der Arbeitsplätze, befinden sich nur in kleiner Masse im Einzugsgebiet des Bahndammes. Dies spricht für eine relativ geringe Frequenz. Im Agglomerationsprogramm des Kantons Zug ist der Bahndamm nicht als Velo- und Fussweg eingetragen. Die Entwicklungsgebiete der Stadt Zug befinden sich in der Hauptsache ebenfalls nicht entlang dieser Route.

Letztlich ist die Nutzung auch abhängig von der Ausgestaltung der Velostrecke. Sie muss Anforderungen erfüllen bezüglich Sicherheit und Unfallgefahr, Durchgängigkeit und Durchlässigkeit, Linienführung und Vermeidung von Fahrtunterbrechungen, Vermeidung von Behinderungen und Ebenheit der Fahrbahn. Gerade in Bezug auf die Durchgängigkeit kann die Strecke durch die nötigen Anbindungen nicht überzeugen. Die Anschlüsse an die West-Ost-Querungen sind einerseits zwingend notwendig, um einen sinnvollen Veloweg zu erstellen, stören aber andererseits den Fluss und machen die Verbindung langsam.

Positiv zu bewerten ist der Umstand, dass mit dem "Highway" eine bestehende Veloverbindung erweitert werden könnte. Für den Freizeitbereich würde eine neue sichere Verkehrsverbindung entstehen, die sich nicht im Mischverkehr mit dem motorisierten Verkehr befinden würde. Den Stärken und Chancen einer Velostrecke auf dem Bahndamm stehen viele Schwächen und Gefahren gegenüber. Die Route befindet sich auf einem Damm, was aus der Ebene die Überwindung von Höhe zur Folge hat. Für den Pendlerverkehr besteht wenig Potential, zumal die Strecke wegen der ökologischen Bedeutung nicht asphaltiert werden sollte. Aufgrund der nötigen Verknüpfungen mit dem bestehenden Netz würden durch die Querungen neue Konfliktpunkte entstehen.

### **3.4 Bewilligungsfähigkeit des Projekts**

Der Bahndamm ist eine wichtige ökologische Vernetzungsachse innerhalb des dichtbebauten Siedlungsraums der Stadt Zug. Dies bestätigt unter anderem die Fauna-Kartierung der Stadt Zug von 2015. Es wurde festgestellt, dass die Schleife das weitaus artenreichste Untersuchungsgebiet in der Stadt Zug ist. Eine ganze Reihe von Tierarten kommen exklusiv in diesem Gebiet vor. Anpassungen am Bahndamm sind für die Umsetzung eines Velo- und Fussweges unumgänglich.

So bedingt ein Veloweg auf dem Bahndamm unter anderem auf einer Breite von drei Metern eine Chaussierung mit bindendem Material. Das kantonale Amt für Raumplanung hat sich in einer Stellungnahme kritisch zu den ökologischen Auswirkungen geäußert: "Die Eingriffe für den Velo-Highway in den Damm wären gravierend und würden diesen einmaligen Lebensraum in wesentlichen Teilen zerstören." Zudem würde der Damm in seiner kulturhistorischen Bedeutung beeinträchtigt werden.

Für das Baudepartement stand im Raum, dass der Highway in der beantragten Form gegen Bundesrecht verstossen könnte und hat deshalb einem Juristen und Naturwissenschaftler ein Gutachten in Auftrag gegeben. Dieser hatte die Bewilligungsfähigkeit des geforderten Projekts im Lichte des Naturschutz- und Gewässerschutzrechts von Bund und Kanton und allfälliger möglicher Alternativen zu klären.

Der Gutachter stellt fest, dass es sich beim Schleifedamm um ein Biotop im Sinne von Art. 18 Abs. 1 des Natur- und Heimatschutzgesetzes des Bundes (NHG) handelt, das von den Behörden geschützt und grundsätzlich uneingeschränkt erhalten werden muss. Er beurteilt die Schutzwürdigkeit des Bahndammes differenziert und unterscheidet drei Abschnitte (siehe die entsprechenden Übersichten auf den Seiten 8 und 33 des Gutachtens in der Beilage). Beim 175 Meter langen Abschnitt nördlich der Feldstrasse erkennt er keinen Schutzbedarf des Schleifedammes. Einen hohen Schutzbedarf hingegen macht er für den Abschnitt zwischen Feldstrasse und General-Guisan-Strasse auf einer Länge von 680 Metern aus. Für den Abschnitt von der General-Guisan-Strasse bis Schutzengel mit einer Länge von 210 Metern erkennt er einen mittleren Schutzbedarf.

Gemäss NHG sind technische Eingriffe in Schutzobjekte zu bewilligen, wenn sie sich unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lassen. Das wäre dann der Fall, wenn der Veloweg auf dem Schleifeweg standortgebunden wäre und die Interessen am Veloweg auf dem Schleifedamm die Interessen am uneingeschränkten Schutz des Schleifedammes als Biotop überwiegen würden. Der Gutachter kommt zum Schluss, dass das Interesse am Schutz der Biotope das Interesse an einem Veloweg auf dem Bahndamm im Abschnitt General-Guisan-Strasse bis Feldstrasse klar überwiegt. Bei den beiden anderen Bahnabschnitten würde das Interesse am Biotop die Interessen an einem Highway nicht überwiegen, wenn in der Umgebung gleichzeitig Ersatzmassnahmen realisiert werden würden.

In gewässerschutzrechtlicher Hinsicht stellt der Gutachter fest, dass der Veloweg auf den Abschnitten nördlich der Feldstrasse und südlich der General-Guisan-Strasse bewilligungsfähig wäre, sobald der Gewässerschutzraum für den Stampfibach festgelegt wäre. Im Abschnitt Feldstrasse bis General-Guisan-Strasse hingegen wäre er nicht bewilligungsfähig, weil er im geschützten Uferstreifen und festzulegendem Gewässerraum des Schleifibachs läge und auf Grund seiner Zwecksetzung und Bedeutung dort unzulässig wäre.

Denkbar ist nach Auffassung des Gutachters ein sogenannter Highway light (siehe Darstellung Veloführung Gutachten Seite 30). Im nicht bewilligungsfähigen mittleren Abschnitt zwischen Feldstrasse bis General-Guisan-Strasse müsste er auf dem Spazierweg geführt werden. Für diesen wären Gewässerbaulinien festzulegen und der Weg wäre entsprechend auszubauen.

## **Fazit**

Die auf den ersten Blick bestechende Idee, den Bahndamm zwischen Feldstrasse und Stadtbahnhaltestelle Schutzengel als Velo- und Fussweg zu nutzen, erweist sich nach einer vertieften technischen und rechtlichen Analyse als nicht umsetzbar. Die verschiedenen Rahmenbedingungen des Damms mit der ökologischen Bedeutung und den Verknüpfungspunkten mit

dem bestehenden Netz sprechen gegen die gewünschte durchgehende Verbindung. Der Veloweg wäre nur in den Abschnitten nördlich der Feldstrasse und südlich der General-Guisan-Strasse bewilligungsfähig. Im mittleren Abschnitt wäre er nicht bewilligungsfähig. Aufgrund der fehlenden gesamthaften Bewilligungsfähigkeit ist die Initiative nicht umsetzbar. Dem Stadtrat ist jedoch bewusst, dass dem Thema Langsamverkehr in den nächsten Jahren im Rahmen der Ortsplanungsrevision und bei künftigen Mobilitätskonzepten ein besonderes Augenmerk zu geben ist.

#### **4. Empfehlung des Stadtrats an den Grossen Gemeinderat**

Da das Begehren des Initianten Patrick Steinle nach dem Wortlaut der Initiative nicht erfüllbar ist, empfiehlt der Stadtrat, das Initiativbegehren abzulehnen und die Einzelinitiative den Stimmberechtigten nicht zur Urnenabstimmung zu unterbreiten.

#### **5. Antrag**

Wir beantragen Ihnen,

- die Einzelinitiative betreffend "Highway to Schutzengel" wegen nicht gegebener Umsetzbarkeit für ungültig zu erklären, dem Volk nicht zur Abstimmung zu unterbreiten und als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 26. März 2019

Dr. Karl Kobelt  
Stadtpräsident

Martin Würmli  
Stadtschreiber

Beilagen:

1. Beschlusssentwurf
2. Initiativtext Einzelinitiative von Patrick Steinle vom 31. Oktober 2017 betreffend "Highway to Schutzengel"
3. Machbarkeitsstudie vom 26. September 2018 von Gruner Berchtold Eicher AG und TEAMverkehr.zug.ag zu Velo- und Fussweg auf dem Bahndamm Schutzengel-Schleife Zug
4. Einzelinitiative "Highway to Schutzengel" – rechtliche Beurteilung des geforderten Velowegs auf dem alten Bahndamm in Zug, Gutachten im Auftrag der Stadt Zug vom 14. März 2019, erstellt von Dr. iur et dipl. chem. Hans Maurer, Rechtsanwalt, Maurer & Stäger AG
5. Stellungnahme vom 23. Februar 2018 der Baudirektion Kanton Zug, Amt für Raumplanung, Abteilung Natur und Landschaft, bezüglich ökologischer Bedeutung
6. Situationsplan vom 30. Oktober 2018, Baudepartement Stadt Zug

Die Vorlage wurde vom Baudepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Eliane Birchmeier, Vorsteherin Baudepartement, Tel. 041 728 21 51.

## Beschluss des Grossen Gemeinderats von Zug Nr.

### betreffend Einzelinitiative von Patrick Steinle: "Highway to Schutzengel"

Der Grosse Gemeinderat von Zug beschliesst in Kenntnis von Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2527 vom 26. März 2019:

1. Die Einzelinitiative von Patrick Steinle vom 31. Oktober 2017 betreffend "Highway to Schutzengel" wird der Urnenabstimmung nicht unterstellt.
2. Dieser Beschluss wird im Amtsblatt des Kantons Zug veröffentlicht und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse aufgenommen.
3. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
4. Gegen diesen Beschluss kann
  - a) gemäss § 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 39 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Verwaltungsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt 20 Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.
  - b) gemäss § 17<sup>bis</sup> des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 67 ff. des Wahl- und Abstimmungsgesetzes wegen Verletzung des Stimmrechts beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.

Zug, Datum

Bruno Zimmermann  
Präsident

Martin Würmli  
Stadtschreiber