



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 25. März 2024 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

1. A. _____

2. B. _____

3. C. _____

Nr. 3 gesetzlich vertreten durch A. _____ und B. _____

4. **Gemeinde Hünenberg**

Nr. 4 vertreten durch RA D. _____

Beschwerdeführer

gegen

Sicherheitsdirektion des Kantons Zug

Beschwerdegegnerin

betreffend

Verkehrsordnung (Markierung und Signalisation Fussgängerstreifen)

V 2023 19 und V 2023 21

A. Im Amtsblatt des Kantons Zug vom 2. Februar 2023 veröffentlichte die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug die folgende von ihr am 24. Januar 2023 verfügte Verkehrsordnung:

Dauernde Verkehrseinschränkung
Kantonsstrasse 25 (Sinslerstrasse)

Betrifft: 6331 Hünenberg

Verkehrseinschränkung

Seit Abschluss des Strassensanierungsprojekts im Bereich des Knoten "Matten" im August 2022 besteht beim Fussgängerübergang mit Fussgängerschutzinsel über die Sinslerstrasse kein Fussgängerstreifen mehr. Auf Gesuch der Gemeinde Hünenberg sowie einer Vielzahl an Privatpersonen, den Fussgängerstreifen wieder zu markieren, und nach erneuter Prüfung der Verkehrssituation hat die Sicherheitsdirektion mit Verfügung vom 24. Januar 2023 folgende Anordnung erlassen:

Das Gesuch des Gemeinderats Hünenberg sowie verschiedener privater Gesuchstellenden, auf der Kantonsstrasse (Sinslerstrasse), im Bereich des Knoten "Matten", beim Fussgängerübergang einen Fussgängerstreifen (Markierung 6.17 SSV) mit den dazugehörigen Signalisationen und Markierungen anzuordnen, wird abgewiesen.

B. Am 1. März 2023 erhoben A._____, B._____ und C._____ (fortan: die Beschwerdeführer), dieser gesetzlich vertreten durch seine Eltern A._____ und B._____, Verwaltungsgerichtsbeschwerde und stellten folgende Anträge:

- "1. Es sei die Verfügung der Sicherheitsdirektion vom 24. Januar 2023 aufzuheben.
2. Es sei die Sicherheitsdirektion anzuweisen, auf der Kantonsstrasse 25 (Sinslerstrasse), im Bereich des Knoten "Matten", beim Fussgängerübergang einen Fussgängerstreifen (Markierung 6.17 SSV) mit den dazugehörigen Signalisationen und Markierungen zu markieren.
3. Eventualiter sei die Sicherheitsdirektion anzuweisen, auf andere Weise die Querung im Bereich des Knoten "Matten" so zu gestalten, dass sie auch für Kinder im Kindergarten- und Primarschulalter zumutbar ist.
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Sicherheitsdirektion."

Zur Beschwerdebegründung wird ausgeführt, der DTV (Durchschnittlicher Tagesverkehr) in diesem Bereich der Sinslerstrasse betrage gemäss Gutachten der Beratungsstelle für Unfallverhütung BFU ca. 10'200 Fahrzeuge. Die Spitzen lägen nach langjähriger Beobachtung der Beschwerdeführer und den Pendlerzeiten – vor allem am Morgen – genau dann, wenn auch die Schulkinder unterwegs seien. Dann sei der Verkehr sehr dicht. Vor der Sanierung im Sommer 2022 habe, "seit jeher", ein Fussgängerstreifen bestanden, welcher den Kindern die Überquerung ermöglicht habe. Jetzt bestehe nur noch eine Mittelinsel als Querungshilfe. Die Sicherheitsdirektion behaupte in ihrer Erwägung Ziffer 3 der Verfügung, ein Fussgängerstreifen sei nicht sicherer als ein Fussgängerübergang mit einer Schutzinsel zwischen den beiden Fahrstreifen ohne Markierung eines Fussgängerstreifens. Ein

Fussgängerstreifen sei eine reine Vortrittsmarkierung und keine Sicherheitsmassnahme. Das stimme hier aber nicht. Vor allem am Morgen sei der Verkehr so dicht, dass sich lange keine ausreichende Lücke auftue. Die Kinder seien darauf angewiesen, dass ein Autofahrer freiwillig halte. Die "Anhaltewilligkeit" im Pendlerverkehr sei jedoch gering, die Kinder warteten teilweise sehr lange. Dadurch steige das Risiko, dass sie auch bei einer nur knappen Lücke über die Fahrbahn rennen würden, um endlich irgendwie queren zu können. Freiwillig anhaltende Autofahrende wiederum riskierten, dass hinter ihnen fahrende Autofahrende aufgrund der fehlenden Fussgängerstreifenmarkierung und -signalisationen mit dem Abbremsen und Anhalten nicht rechnen und ihnen von hinten auffahren würden – und damit erst noch das haltende Auto in die querenden Fussgänger hineinschieben könnten. Die kosmetischen Massnahmen, welche die BFU vorschlage, änderten an diesen Problemen nichts. All diese Gefahren würden jedoch durch einen Fussgängerstreifen verhindert. Die Verhältnisse seien für alle klar, und die Kinder könnten ohne ewige Wartezeiten sorgfältig und ohne zu rennen vor den stehenden Autos die Strasse queren.

Die BFU halte in ihrem Gutachten fest, dass vier der fünf Voraussetzungen an einen sicheren Fussgängerstreifen vorliegend erfüllt seien. Einzig nicht erfüllt seien die Frequenzen, die gemäss den Normen verlangt seien. Diese Frequenzen würden jedoch auf dem Land nie erfüllt, es könnten ausserhalb grösserer Dörfer und Städte gar nie Fussgängerstreifen markiert werden. Warum eine gewisse Frequenz derart wichtig sein solle, verstünden sie, die Beschwerdeführer, zudem nicht. Für den einzelnen Autofahrer komme es nur darauf an, ob beim Heranfahen ein Fussgänger am Strassenrand stehe oder nicht. Wie viele weitere Fussgänger den Streifen vor und nach seiner Durchfahrt genutzt hätten, wisse er nicht und habe keinen Einfluss auf sein Verhalten. So oder so könne jedoch die fehlende Frequenz in einem Fall wie dem vorliegenden nicht massgeblich sein, wenn die Kinder den Schulweg ohne die Unterstützung durch einen Fussgängerstreifen schlicht nicht bewältigen könnten.

Die BFU weise darauf hin, dass nicht nur die signalisierte Geschwindigkeit, sondern auch die gefahrene V_{85} höchstens 60 km/h betragen dürfe, damit ein Fussgängerstreifen in Frage komme. An der Sinslerstrasse betrage die gefahrene Geschwindigkeit V_{85} jedoch 71 km/h bzw. 73 km/h. Dass in Verletzung der Verkehrsregeln viel zu schnell gefahren werde, dürfe aber nicht die Fussgänger zusätzlich benachteiligen. Dem zu schnellen Fahren müsse mit entsprechenden Massnahmen begegnet werden, seien es Fahrbahnverengungen, fix installierte Radarkästen oder Ähnliches. Das sei also kein Grund gegen einen Fussgängerstreifen.

C. Am 2. März 2023 liess die Gemeinde Hünenberg ebenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und folgende Rechtsbegehren stellen:

- "1. Die Verfügung der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug vom 24. Januar 2023 betreffend dauernde Verkehrseinschränkung auf der Kantonsstrasse 25 (Sinserstrasse), Hünenberg, sei aufzuheben.
2. Auf der Kantonsstrasse 25 (Sinserstrasse), Hünenberg, sei im Bereich des Knotens "Matten" beim Fussgängerübergang (wieder) ein Fussgängerstreifen (Markierung 6.17 SSV) mit den dazugehörigen Signalisationen und Markierungen anzuordnen.
3. Eventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.
4. Die Kosten seien auf die Staatskasse zu nehmen und es seien keine Parteientschädigungen auszurichten."

Begründend lässt die Gemeinde Hünenberg ausführen, die VSS-Norm 40 241 "Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr / Fussgängerstreifen" nenne fünf Anforderungen – neudeutsch "Big Five" –, die erfüllt sein sollen, damit ein Fussgängerstreifen sicher benützt werden könne. Unbestrittenermassen seien im konkreten Fall vier dieser fünf Voraussetzungen erfüllt. Einzig das Kriterium, dass die Fussgängerfrequenz an einem Fussgängerstreifen mit Bushaltestelle mindestens 75 Personen in den fünf meistbegangenen Stunden des Tages betragen müsse, sei nicht erfüllt. Dieses Kriterium werde mit 13 Fussgängern und ca. 26 Personen mit Velo (als Fussgänger gerechnet) in den fünf meistbegangenen Stunden eines Tages, so die BFU, "bei weitem" nicht erfüllt (Ziff. 2.2 des BFU-Gutachtens). Die durchgeführten Messungen seien allerdings aus verschiedenen Gründen nicht (mehr) aussagekräftig. Nach welchen Kriterien ausgerechnet die aufgezeichneten Messtage ausgewählt worden seien, sei nicht nachvollziehbar. Die Messungen seien ausserdem bereits vor bald zwei Jahren, nämlich im Frühjahr 2021, durchgeführt worden. Im Frühjahr 2021 seien die Corona-Massnahmen grösstenteils aufgehoben worden. Dies habe in den Schulen und damit auch im Schulhaus Matten zu überdurchschnittlich vielen Absenzen wegen Krankheit und damit zu weniger Frequenzen auf besagtem Fussgängerstreifen geführt. Bis zu den Sommerferien 2021 hätten die Kindergartenkinder noch einen Kindergarten im Dorf besuchen müssen und seien dorthin mit dem Schulbus transportiert worden. Seit dem Schuljahr 2021/2022, also nach den durchgeführten Frequenzzählungen, gebe es im Schulhaus Matten eine Basisstufe, in welche die Kindergartenkinder integriert seien. Diese benützten seither auch diesen Fussgängerübergang, was in den früheren Messungen nicht berücksichtigt sei. Es handle sich dabei um Kinder des 1. und 2. Kindergartenjahres, welche auf einen sicheren Kindergartenweg angewiesen

seien. Die Frequenzen seien unter diesen Umständen jedenfalls im heutigen Zeitpunkt wesentlich höher als dem BFU-Gutachten zugrunde gelegt. Allein aufgrund der höheren Schülerzahlen dürfte die aus Sicht von VSS und BFU sinnvolle Frequenz mittlerweile erreicht sein. Immerhin habe der Technische Bericht an Wochenenden schon "bis zu 70 Personen" pro Stunde genannt, was nur gerade (zufällige) 5 Personen unter der Schwelle von 75 Personen liege.

VSS-Normen seien nicht schematisch und starr anzuwenden, sondern die konkreten Umstände seien zu berücksichtigen. Dazu gehöre ganz wesentlich die Schulwegsicherheit. Diese sei offensichtlich ohne Fussgängerstreifen nicht gegeben: Die von der Zuger Polizei vom 14.–22. September 2022 erhobenen Verkehrsdaten belegten, dass die mit Tempo 60 signalisierte Höchstgeschwindigkeit deutlich überschritten werde. 85 % der Fahrzeuge seien mit 71 km/h Richtung Sins bzw. 73 km/h Richtung Cham unterwegs. Mit 116 bzw. 127 km/h seien auch Raser gemessen worden. Der BFU diene dies ausgerechnet als zusätzliches Argument gegen einen Fussgängerstreifen. Dieser vermittele, so die BFU, eine falsche Sicherheit. Dem sei zu entgegen, dass der deutlichen Überschreitung der signalisierten und erlaubten Höchstgeschwindigkeit nicht durch das Weglassen eines Fussgängerstreifens zu begegnen sei, sondern mit der Durchsetzung oder allenfalls sogar Reduktion der Geschwindigkeit im Kreuzungsbereich. Es sei heute anerkannt, dass Kinder in der Lage sein müssten, ihren Schulweg selbständig zurückzulegen, da sie wertvolle Erlebnisse und Erfahrungen sammelten. Durch Elterntaxi oder Schulwegbegleitung entgingen dem Kind wichtige Lernfelder. Kinder sollten daher möglichst selbständig in den Kindergarten und die Schule geschickt werden (können). Ein Fussgängerstreifen würde die Vortrittssituation für Kinder und Autofahrer klären und die Autofahrer – insbesondere mit Bezug auf die gefahrene Geschwindigkeit – disziplinieren. Wer wisse, dass er gegebenenfalls rechtzeitig vor einem signalisierten Fussgängerstreifen anhalten können müsse, mässige sein Tempo. Sei kein Fussgängerstreifen vorhanden, sei der Autofahrer eher geneigt, weiterzufahren, wenn er Fussgänger am Wegrand warten sehe, da diese ja mangels Vortrittserlaubnis einfach warten müssten. Das Resultat sei, dass sich Kinder entweder gar nicht mehr auf die Fahrbahn getrauen oder noch schnell hinüberrennen würden. Beides sei nicht hinzunehmen.

Die Sicherheitsdirektion lasse einen weiteren Aspekt völlig ausser Acht: Der besagte Fussgängerstreifen habe bis zu seiner Entfernung seinen Zweck erfüllt. Es sei kein Unfall dokumentiert, der auf das Vorhandensein eines Fussgängerstreifens zurückgeführt wer-

den könnte. Es sei im Gegenteil durchaus plausibel, dass es wesentlich mehr als nur die dokumentierten Unfälle gegeben hätte, wäre kein Fussgängerstreifen markiert gewesen.

D. Mit Vernehmlassung vom 5. Mai 2023 beantragte die Sicherheitsdirektion, die Beschwerde sei abzuweisen. Auf die Begründung dieses Antrags wird – soweit erforderlich – in den Erwägungen eingegangen. Die Eingabe der Sicherheitsdirektion umfasste auch den Mitbericht der Baudirektion.

E. Am 31. Oktober 2023 führte das Verwaltungsgericht in beiden Verfahren (V 2023 19 und V 2023 21) beim Knoten Matten einen gemeinsamen Augenschein durch. Anwesend waren die Beschwerdeführer 1–3, zwei Vertreter der Gemeinde Hünenberg und deren Rechtsvertreter, eine Delegation des Gerichts, eine Vertreterin der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug, ein Vertreter des Tiefbauamts des Kantons Zug, zwei Vertreter der Zuger Polizei sowie zwei Vertreter der BFU.

F. Am 22. November 2023 ersuchte die Sicherheitsdirektion das Gericht um eine geringfügige Anpassung des Augenscheinprotokolls. Der Gemeinderat Hünenberg liess am 11. Dezember 2023 eine abschliessende Stellungnahme einreichen. Weder die Beschwerdeführer 1–3 noch die übrigen Teilnehmer des Augenscheins äusserten sich noch einmal.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. In beiden Verfahren wird die gleiche Verfügung angefochten, und die Begehren in den beiden Beschwerden sind praktisch identisch. Zudem wurde ein gemeinsamer Augenschein durchgeführt. Aus Gründen der Prozessökonomie ist die Vereinigung der Verfahren V 2023 19 und V 2023 21 sinnvoll, weshalb dies so vorgenommen wird und die Beschwerden gleichzeitig in einem Urteil behandelt werden.

2.

2.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide unterer kantonaler Verwaltungsbehörden die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit sich ihre Entscheide auf Bun-

desrecht stützen und die Gesetzgebung keinen Weiterzug an den Regierungsrat oder das Bundesverwaltungsgericht vorsieht. Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr (SVG; SR 741.01) sind die Kantone befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Sie können diese Befugnis den Gemeinden übertragen unter Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde. Andere Beschränkungen oder Anordnungen können gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm oder Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. In der kantonalen Verordnung über den Strassenverkehr und die Strassensignalisation (BGS 751.21) wird unter dem Titel "Dauernde Verkehrsanordnungen" in § 5 Abs. 1 bestimmt, dass Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs gemäss Art. 3 SVG nach Anhören der Baudirektion und der betroffenen Gemeinde an Kantonsstrassen von der Sicherheitsdirektion, an Gemeindestrassen vom zuständigen Gemeinderat erlassen werden.

2.2 Zur Beschwerde gegen (funktionelle) Verkehrsanordnungen zugelassen ist, wer die betreffende Strasse bzw. den betreffenden Strassenabschnitt regelmässig und über eine längere Zeitspanne hinweg benutzt, wie dies typischerweise für Anwohner und Pendler der Fall ist; eine bloss gelegentliche Benutzung reicht hingegen nicht. Die Beschwerdeführer 1–3 wohnen in unmittelbarer Nähe des Knotens Matten und benutzen den dortigen Übergang über die Sinserstrasse regelmässig. Insbesondere der heute 11-jährige C._____ muss die Sinserstrasse regelmässig überqueren, um zu seinem Schulhaus Matten zu gelangen. Die Beschwerdeführer 1–3 sind daher ohne weiteres zur Beschwerde berechtigt.

2.3 Gemäss Art. 3 Abs. 4 3. Satz SVG sind die Gemeinden zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden. Die Beschwerdelegitimation der Gemeinde Hünenberg ergibt sich somit direkt aus dem SVG. Der Gemeinderat vertritt die Gemeinde nach aussen und ist selbstständig zur Wahrung der Interessen der Gemeinde vor allen Gerichten und anderen Behörden befugt, insbesondere zur Erhebung von Beschwerden (§ 85 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesezt], GG; BGS 171.1; § 62 Abs. 2 VRG).

2.4 Die Beschwerden wurden fristgerecht eingereicht und entsprechen den übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen sind. Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Verfügung der Sicherheitsdirektion kann nebst jeder Rechtsverletzung auch die unrichtige Handhabung des Ermessens gerügt werden (§ 63 VRG).

2.5 Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

3.

3.1 Der Knoten Matten, Gemeinde Hünenberg, auf der Kantonsstrasse 25 verbindet die Sinslerstrasse (Hauptstrasse) mit der in Richtung Norden führenden Maschwanderstrasse (Kantonsstrasse D, als Nebenstrasse signalisiert). Vom Knoten Matten führt zudem eine untergeordnete Verbindungsstrasse, auf der nur Zubringerdienst gestattet ist, gegen Süden zur Strimattstrasse und weiter zur Drälikerstrasse. Die Einmündungen der Maschwanderstrasse sowie der von Süden her zum Knoten führenden Verbindungsstrasse in die Sinslerstrasse sind mit dem Signal "Kein Vortritt" signalisiert und mit den entsprechenden Markierungen versehen. Den Knoten Matten passieren täglich über 10'000 Fahrzeuge, vor allem von Sins in Richtung Cham und umgekehrt.

Im Rahmen der Vorarbeiten zum Strassensanierungsprojekt an der Kantonsstrasse 25 im Bereich des Knotens Matten beurteilten die zuständigen kantonalen Behörden die Verkehrssituation nach den aktuell geltenden Strassenverkehrsvorschriften und den dazugehörigen technischen Normen, Richtlinien und Empfehlungen neu. Daraufhin entschied die Sicherheitsdirektion in Absprache mit der Baudirektion, nach Abschluss des Sanierungsprojekts im Bereich des Knotens Matten, die bis anhin bestehende Markierung "Fussgängerstreifen" (6.17 SSV) und die dazugehörigen Signalisationen und Markierungen nicht mehr anzubringen. Seit Ende August 2022 sind die Sanierungsarbeiten, bei denen u.a. die beiden bis anhin vorhandenen Bushaltestellen aufgehoben wurden, abgeschlossen. Seither besteht beim Fussgängerübergang der Sinslerstrasse beim Knoten Matten, Gemeinde Hünenberg, eine Fussgängerschutzinsel zwischen den beiden Fahrstreifen ohne die Markierung eines Fussgängerstreifens (FGS). Der Knoten Matten liegt aufgrund der fehlenden dichten Bebauung im Ausserortsbereich. Die geltende Höchstgeschwindigkeit beträgt an dieser Stelle 60 km/h. Diese abweichende Höchstgeschwindigkeit wurde ca. 200 m vor bis 200 m nach dem Knoten signalisiert. Im unmittelbaren Bereich der Querungsstelle befinden sich einzelne Gebäude. Die Anordnung der Querungsstelle

ermöglicht Sichtweiten, welche mehr als 100 m in beide Richtungen aus beiden Annäherungsbereichen auf das Trottoir vor der Querungsstelle betragen.

Wie erwähnt, beträgt die erlaubte Höchstgeschwindigkeit in diesem Bereich 60 km/h. Die Messung der gefahrenen Geschwindigkeit hat eine V_{85} (Geschwindigkeit, die von 85 % der gemessenen Fahrer eingehalten und von 15 % überschritten wird) in Richtung Sins von 71 km/h und in Richtung Cham von 73 km/h ergeben.

Bis 1990 betrug die erlaubte Höchstgeschwindigkeit beim Knoten Matten 80 km/h. Ein Fussgängerstreifen war nicht vorhanden. Am 12. April 1990 verfügte die damalige Justiz- und Polizeidirektion (JPD; heute: Sicherheitsdirektion) auf der Kantonsstrasse 25 a (Sinsenerstrasse) im Bereich der Kreuzung Matten die Höchstgeschwindigkeit 60 km/h. Begründet wurde dies im Bericht des Polizeikommandos Zug vom 4. April 1990, auf dem die Verfügung der JPD beruhte, damit, aus verkehrspolizeilicher Sicht stelle die Einmündung der Strimattstrasse [von Süden her] in die Kantonsstrasse 25 a (Sinsenerstrasse) einen besonderen Gefahrenpunkt dar. Im Bereich der Kreuzung Matten seien zwei Bushaltestellen mit Busnischen vorhanden. Die Sicht in Richtung Sins sei beim Einlenker der Strimattstrasse in die Sinsenerstrasse durch die bestehende Scheune sehr stark eingeschränkt, so dass das Überqueren der Sinsenerstrasse sowie das Einmünden nur mit erhöhtem Risiko erfolgen könne. In diesem Bereich könne der Fahrzeugführer die drohende Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennen. Der Fussgängerverkehr auf der Kreuzung Matten sei sehr gering. Grundsätzlich stelle sich hier die Frage, ob bei der Kreuzung Matten aufgrund der heutigen Situation die Anordnung eines Fussgängerstreifens zweckmässig und notwendig sei. Das Erfordernis zur Festlegung eines Fussgängerstreifens hänge hauptsächlich vom Strassentyp sowie von der Fahrzeug- und Fussgängermenge ab. Ein Fussgängerstreifen auf freier Strecke täusche oft ein zu hohes Mass an Sicherheit vor. Die Arbeitsgruppe Verkehrssicherheit des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements habe den Bericht "Sicherheit an Fussgängerstreifen" erarbeitet und gebe folgende, für die zuständigen Instanzen gültigen Empfehlungen ab:

- Fussgängerstreifen sind nicht als reine Markierungen zu verstehen; sie sind als Bauwerk zu planen, zu projektieren und auszuführen.
- Wenn der Fussgängerverkehr 50 Fussgänger pro Stunde nicht überschreitet, sollte der Fussgängerübergang ungeregelt bleiben.

Bei der Kreuzung Matten sei der Fussgängerverkehr im heutigen Zeitpunkt sehr gering. Dies könne sich aber mit dem Ausbau der Kreuzung, in welche der kantonale Radweg integriert werde, ändern. Gemäss Stellungnahme der Baudirektion sei ein Ausbau des Knoten Matten geplant und solle bis Ende 1992 realisiert sein. Gleichzeitig solle auch der Rad- und Fussweg Zollhaus–Matten–Feldern realisiert werden. In diesem Projekt sei dann auch ein Fussgängerübergang mit Schutzinsel vorgesehen, welchen das Polizeikommando, als Bestandteil des Ausbaus, unterstützen könne. Als begleitende Massnahme müsse die Strassenbeleuchtung im Bereich der Kreuzung Matten ergänzt und verbessert werden. Das Polizeikommando kam zum Ergebnis, aufgrund der Erhebungen sowie unter Berücksichtigung des besonderen Gefahrenbereiches (Sichtverhältnisse bei der Einmündung der Strimattstrasse in die Kantonsstrasse 25 a, Sinslerstrasse) erachte es die Anordnung einer abweichenden Höchstgeschwindigkeit auf der Kantonsstrasse 25 a (Sinslerstrasse), im Bereich der Kreuzung Matten, welche sich auf die Anhaltesichtweite gemäss VSS-Normen abstütze, als gerechtfertigt. Das heisse, dass die Höchstgeschwindigkeit im erwähnten Bereich auf 60 km/h reduziert werden müsste. Die Anordnung eines Fussgängerstreifens im Bereich der Kreuzung Matten könne im heutigen Zeitpunkt aus verkehrspolizeilicher Sicht nicht realisiert werden, da die Fussgängerführungen, Warteräume etc. fehlten.

Nachdem der Ausbau des Knoten Matten abgeschlossen war, genehmigte die damalige Justiz- und Polizeidirektion mit Verfügung vom 10. Januar 1996 den dortigen Fussgängerstreifen (mit Schutzinsel), nachdem wie erwähnt die Höchstgeschwindigkeit 60 km/h im Bereich der Kreuzung Matten bereits am 12. April 1990 verfügt worden war.

3.2 Die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug begründete ihre Verfügung vom 24. Januar 2023, mit welcher das Gesuch, auf der Kantonsstrasse (Sinslerstrasse), im Bereich des Knoten Matten, beim Fussgängerübergang nach dessen Entfernung im Jahr 2022 wieder einen Fussgängerstreifen (Markierung 6.17 SSV) mit den dazugehörigen Signalisationen und Markierungen anzuordnen, abgewiesen wurde, wie folgt: Die VSS-Norm 40 241 "Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr / Fussgängerstreifen" vom März 2019 regle die Anforderungen, die erfüllt sein müssten, damit ein FGS sicher benutzt werden könne (Ziff. 3 Zweck). Zu den fünf wichtigsten Mindestvoraussetzungen zähle, dass regelmässige Querungsfrequenzen von mindestens 100 Fussgängerinnen und Fussgängern in den fünf meistbegangenen Tagesstunden bestehen. Dies gelte grundsätzlich auch bei einem Schulweg (Ziff. 16 *Fussverkehrsmenge*). Gemäss den Empfehlungen der BFU könne vor Schulhäusern oder stark begangenen Schulwegen von dieser Voraussetzung abgewichen werden, wobei eine Frequenz von mindestens 75 zu Fuss

Gehenden nicht unterschritten werden sollte (BFU-Grundlage "Markierung und Signale / Fussgängerstreifen" MS.01 3-2016). Wie die aktuell durchgeführten Bewegungserhebungen im Mai 2021 ergeben hätten, lägen die Fussgängerfrequenzen im Bereich des Knotens Matten klar unter dem erforderlichen Richtwert. Ein FGS sei nicht sicherer als ein Fussgängerübergang mit einer Schutzinsel zwischen den beiden Fahrstreifen ohne Markierung eines FGS. Ein FGS sei eine reine Vortrittsmarkierung und keine Sicherheitsmassnahme. Ohne eine Vortrittsmarkierung in Form von gelben Streifen steige erfahrungsgemäss die Aufmerksamkeit der zu Fuss Gehenden beim Queren der Strasse, da sie sich aufgrund des fehlenden Vortritts nicht in falscher Sicherheit wögen. Es komme daher viel weniger zur Situation, dass Fussgängerinnen und Fussgänger ohne Vorwarnung überraschend die Fahrbahn betreten würden und Fahrzeuge abrupt abbremsen müssten, was sowohl für die Fussgängerinnen und Fussgänger als auch für die nachfolgenden Fahrzeuge gefährlich sein könne. Unter Berücksichtigung der konkreten Örtlichkeiten, der ungenügenden Fussgängerfrequenzen und der Ergebnisse des Gutachtens der BFU vom 19. Oktober 2022, welches den Sachentscheid der zuständigen kantonalen Behörden vollumfänglich bestätigt habe, halte die Sicherheitsdirektion an ihrem ursprünglichen Entscheid fest, an der Kantonsstrasse 25 (Sinslerstrasse), im Bereich des Knoten Matten, Gemeinde Hünenberg, beim Fussgängerübergang mit Schutzinsel keinen FGS mit den dazugehörigen Signalisationen und Markierungen mehr anzubringen. Die von der BFU empfohlenen weiteren Massnahmen, die in der Zuständigkeit des Kantons lägen, würden umgesetzt (Umgestaltung der Fussgängerschutzinsel nach den Vorgaben des hindernisfreien Bauens und Anpassung der Strassenmarkierung). Allfällig erforderliche organisatorische Massnahmen in Bezug auf die Verbesserung der Schulwegsicherheit beim Knoten Matten seien Sache der Einwohnergemeinde Hünenberg.

4.

4.1 Im Auftrag der Sicherheitsdirektion des Kantons Zug hat die BFU am 19. Oktober 2022 ein Gutachten zum Knoten Matten, Hünenberg, erstellt. Zur Funktion bzw. Bedeutung eines Fussgängerstreifens kann daraus Folgendes, von den Beschwerdeführern Unbestrittenes zitiert werden: "Der Fussgängerstreifen ist primär eine Anlage zur Regelung der Vortrittsverhältnisse zwischen Fussgängern und Fahrzeugen, welche auf der Fahrbahn verkehren. Durch einen Fussgängerstreifen erhält der Fussgänger gegenüber dem Fahrzeugverkehr den Vortritt. Die 'gelbe Farbe auf der Fahrbahn' bietet dem Fussgänger somit einen rechtlichen Schutz, jedoch keine physische Sicherheit."

4.2 Der Schweizerische Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute VSS hat im Jahr 2016 die Norm 40 241 "Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr / Fussgängerstreifen" erlassen. Darin sieht der VSS als Voraussetzungen für die Anordnung eines Fussgängerstreifens – soweit vorliegend relevant – Folgendes vor:

13 *Geschwindigkeit des motorisierten Verkehrs*

Im Bereich des Fussgängerstreifens dürfen die signalisierte und die gefahrene Geschwindigkeit maximal 60 km/h betragen (Basis V_{85} -Wert).

Die signalisierte Höchstgeschwindigkeit darf nur herabgesetzt werden, wenn die Voraussetzungen von Art. 108 der SSV erfüllt sind und nicht einzig, um die erforderlichen Erkennungsabstände und Sichtweiten zu gewährleisten.

14 *Notwendige Sichtweite*

Die notwendige Sichtweite zwischen nahenden Fahrzeugkernen und Fussgängern, die sich auf dem Fussgängerstreifen, im Annäherungsbereich oder auf einer Fussgängerschutzinsel befinden, muss gewährleistet werden.

16 *Fussverkehrsmenge*

Fussgängerstreifen dürfen nur angeordnet werden, wenn ein regelmässiger Querungsbedarf besteht. Dieser ist bei mindestens 100 querenden Fussgängern während 5 – nicht zwingend aufeinanderfolgenden – Stunden mit dem jeweils höchsten Fussgängeraufkommen eines Tages gegeben. Bei geringeren Frequenzen wird aus Sicherheitsüberlegungen eine Querung ohne Fussgängerstreifen (z.B. Anordnung einer Fussgängerschutzinsel) empfohlen.

Bei Querungen, die Teil einer qualifizierten Fusswegnetzplanung sind (z.B. Richtplanung), oder beim Vorliegen besonderer Vortrittsbedürfnisse (z.B. Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, Schulhäuser, Alters- oder Behindertenheime) kann die Anordnung eines Fussgängerstreifens auch bei tieferen Frequenzen geprüft werden.

23 *Beleuchtung*

Fussgängerstreifen und ihre Annäherungsbereiche müssen nachts so beleuchtet werden, dass die querenden Fussgänger erkennbar sind.

24 *Fussgängerschutzinsel*

Die Anordnung von Fussgängerschutzinseln ist immer anzustreben. Wenn die Fahrbahn eine Breite von mindestens 8,50 m aufweist, muss zwischen Fahrstreifen in entgegengesetzter Richtung eine Fussgängerschutzinsel angebracht werden. Dabei sind die Bedürfnisse des leichten Zweiradverkehrs zu berücksichtigen. Auf eine Fussgängerschutzinsel kann verzichtet werden, wenn der DTV weniger als 3'000 Fahrzeuge beträgt.

Zwischen Fahrstreifen in derselben Richtung muss unabhängig von der Fahrbahnbreite und der Fahrzeugmenge eine Fussgängerschutzinsel angebracht werden, auch wenn einzelne Fahrstreifen für den öffentlichen Verkehr bestimmt sind.

4.3 Unter anderem gestützt auf die VSS-Norm 40 241 erliess die BFU ebenfalls im Jahr 2016 die Empfehlung "Markierung und Signale / Fussgängerstreifen", MS.01 3-2016, welche – soweit vorliegend relevant – Folgendes vorsieht:

2.1 Anordnungsvoraussetzungen

Die Anordnungsvoraussetzungen gelten für Fussgängerstreifen auf der freien Strecke sowie für Fussgängerstreifen im Knoten. Ein Fussgängerstreifen darf nur in Strassenabschnitten markiert werden, wo die signalisierte Geschwindigkeit und die $V_{85} \leq 60$ km/h sind. An einem potenziellen Standort eines Fussgängerstreifens soll deshalb zuvor die Geschwindigkeit gemessen werden. Dies gilt speziell dann, wenn gegenüber der Tempolimit erhöhte gefahrene Geschwindigkeiten vermutet werden.

Ein Fussgängerstreifen muss zudem mindestens die nachfolgenden 5 wichtigen Anforderungen erfüllen (Big Five), damit er sicher ist:

① Sichtverhältnisse

Die notwendige Sichtweite in den Annäherungsbereich des Fussgängers vor dem Fussgängerstreifen ist abhängig von der V_{85} und beträgt bei 30 km/h 25 m, bei 40 km/h 40 m, bei 50 km/h 55 m und bei 60 km/h innerorts 75 m (ausserorts 100 m). Die Erkennungsdistanz auf die Fussgängerstreifenanlage soll dem doppelten Wert der Sichtweite entsprechen. Dabei soll entweder die Markierung oder das Signal 4.11 "Standort eines Fussgängerstreifens" erkennbar sein. Dieses Signal ist deshalb bei jedem Fussgängerstreifen auf der vortrittsberechtigten Strasse anzubringen.

② Fussgängerschutzinsel

Eine Fussgängerschutzinsel soll in jedem Fall in Erwägung gezogen werden, insbesondere wenn die Fahrbahn mehr als 8,5 m breit ist. Die Fussgängerschutzinsel soll dabei 2 m, minimal aber 1,5 m breit sein. Die Durchfahrtsbreite soll 3,5 m oder $\geq 4,2$ m betragen.

③ Zweistreifigkeit

Ein Fussgängerstreifen darf nicht über mehr als einen Fahrstreifen pro Fahrtrichtung führen. Ansonsten ist er mit einer Fussgängerschutzinsel oder einer Lichtsignalanlage zu sichern.

④ Beleuchtung

Die Erkennbarkeit einer Fussgängerstreifenanlage sowie der querenden Fussgänger muss auch nachts bis 1 m hinter den Annäherungsbereich gewährleistet sein. Hierzu sind die querenden Fussgänger mit einer adäquaten öffentlichen Beleuchtung zu beleuchten. Die gelbe Markierung soll retroreflektierend ausgeführt werden.

⑤ Fussgängerfrequenz

Damit ein Fussgängerstreifen sicher betrieben werden kann, soll dieser von Fussgängern regelmässig begangen werden. So soll ein Fussgängerstreifen in den 5 meistbelasteten Stunden eines Durchschnittstages von mindestens 100 Fussgängern regelmässig begangen werden. Vor Schulen und Heimen oder auf stark begangenen Schulwegen sowie bei Haltestellen des ÖV kann von dieser Bedingung abgewichen werden, jedoch soll die Anzahl von 75 Fussgängern in den 5 meistbelasteten Stunden eines Durchschnittstags nicht unterschritten werden.

5. Gemäss § 7 der Verordnung zum Gesetz über Strassen und Wege (V GSW; BGS 751.141) sind die Normen der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS) als Regeln der Technik im Interesse der Verkehrssicherheit für den Bau, Unterhalt und Signalisation sowie die Markierung von Strassen und Wegen wegleitend. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind im Kanton Zug aufgrund des ausdrücklichen gesetzlichen Verweises von § 7 V GSW im Bereich der Signalisation und Markierung – und damit beim Entscheid über das Anbringen der Markierung eines FGS – die VSS-Normen direkt anwendbar und dienen den mit dem Vollzug betrauten Behörden nicht bloss als Orientierungshilfe. Die VSS-Normen sind jedoch nicht schematisch und starr, sondern verhältnis-

mässig und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse anzuwenden, wobei den zuständigen Behörden auch insoweit ein erheblicher Spielraum zusteht (BGer 1C_175/2018 vom 7. März 2019 E. 3.1). Das Bundesgericht ergänzte, die Formulierung von § 7 V GSW, wonach die VSS-Normen "wegleitend" seien, lasse erkennen, dass bei der Beurteilung der Verkehrssicherheit immer auch die konkreten Umstände bzw. die Verhältnisse im Einzelfall zu berücksichtigen seien. Aus § 7 V GSW lasse sich keine zwingende Anwendbarkeit der VSS-Normen ableiten (BGer, a.a.O., E. 3.2).

6.

6.1 Unbestritten ist, dass vier der fünf Anforderungen ("Big Five"), welche gemäss der BFU das zentrale Element dafür bilden, damit ein Fussgängerstreifen neben seiner Funktion als Vortrittsregelung als sicher betrachtet werden kann und daher angeordnet werden darf, vorliegend erfüllt sind. Zu beachten ist allerdings, dass gemäss BFU über diese Anforderungen hinaus weitere Aspekte bestehen, welche ein Fussgängerstreifen aus Sicherheitsgründen erfüllen müsse. Das Gericht wird sich diesbezüglich insbesondere auch mit den tatsächlich gefahrenen Geschwindigkeiten beim Knoten Matten befassen müssen.

6.2 Nicht erfüllt ist vorliegend die Anforderung "Fussverkehrsmenge". Diesbezüglich ist dem BFU-Gutachten zu entnehmen, dass die Anzahl Querungen der zu Fuss Gehenden (2021) ca. 6 bis 29 Fussgänger/Tag resp. zwischen 7 und 19 Uhr beträgt. Die Anzahl Velofahrender (2021) beträgt ca. 33 bis 303 Velo/Tag resp. zwischen 7 und 19 Uhr. Aus der Erhebung aus dem Jahr 2021 gehe zudem hervor, dass an einem durchschnittlichen Tag in den 5 meistbegangenen Stunden ca. 13 Personen zu Fuss und ca. 52 Velofahrende queren. Es sei davon auszugehen, dass ca. die Hälfte der Velofahrenden fahrend queren würden und daher nicht als Fussgänger zählten. Die Fussgängerfrequenz betrage in den meistbegangenen Stunden 39 Fussgänger (wobei 13 Personen zu Fuss und 26 Personen, die das Velo schieben).

6.3 Gestützt auf diese Erkenntnisse sprach die BFU in ihrem Gutachten vom 19. Oktober 2022 zusammengefasst folgende Empfehlung aus: Bei der Querungsstelle über die Sinslerstrasse im Knoten Matten soll aus Sicherheitsgründen kein Fussgängerstreifen markiert werden. Mit der Querungshilfe (Mittelinsel) wird die bestmögliche Sicherheit auch für Fussgänger und mögliche querende Zweiradfahrer erzielt. Leider zeigt sich, dass im Bereich der Querungsstelle die signalisierte Geschwindigkeit (60 km/h) nicht eingehalten wird. Das Erscheinungsbild der Strasse (z.B. Bebauungsdichte) ist für die gefahrene Geschwindigkeit massgebend. Damit die Anordnung eines Fussgängerstreifens geprüft wer-

den könnte, müsste sich die V_{85} auf höchstens 60 km/h reduzieren. Die heutige Signalisation der Geschwindigkeit führt zu einer falschen Sicherheit. Insbesondere muss sich aber die Fussgängerfrequenz auf mindestens 75 Fussgänger in den meistbegangenen Stunden eines Tages erhöhen. Gemäss der BFU-Fachdokumentation "Schulweg" kann zudem festgehalten werden, dass die Querung für zu Fuss gehende 4- bis 12-jährige Kinder aufgrund der Verkehrsmenge und Komplexität im Knoten (mit oder ohne Fussgängerstreifen) nicht selbständig bewältigbar ist. Das Zurücklegen des Schulwegs mit dem Velo ist bei Kindern frühestens ab 11 Jahren zu prüfen. Die Querungsstelle über die Sinslerstrasse im Knoten Matten, Hünenberg, soll aus Sicherheitsgründen nicht mit einem Fussgängerstreifen markiert werden. Gerade ältere Personen verunfallen öfters auf Fussgängerstreifen, weil sie körperlich nicht mehr genügend schnell reagieren können, wenn ein Fahrzeuglenker vor dem Fussgängerstreifen nicht anhält. Um die Sicherheit der querenden Fussgänger und Zweiradfahrer am besten zu gewährleisten, bietet sich die Mittelinsel ohne Fussgängerstreifen an. Diese soll gut beleuchtet und gemäss den Vorgaben des hindernisfreien Bauens ausgeführt werden.

7. Nicht zu folgen ist der Gemeinde Hünenberg, wenn sie geltend macht, die durchgeführten Messungen seien aus verschiedenen Gründen nicht (mehr) aussagekräftig und der Aussage der BFU, dass das Kriterium Fussverkehrsmenge "bei weitem" nicht erfüllt sei, sei jedenfalls zu widersprechen. So ist es entgegen der Ansicht der Gemeinde Hünenberg absolut sinnvoll und nachvollziehbar, dass die Messungen an Werktagen mit Schulunterricht – somit nicht in den Schulferien – erfolgten (Dienstage: 4., 11. und 18. Mai 2021; Donnerstage: 6. und 20. Mai 2021). Um auch den Freizeitverkehr in die umliegenden Naherholungsgebiete zu berücksichtigen, wurden zusätzlich ein Feiertag (Donnerstag [Auffahrt]: 13. Mai 2021) sowie ein Wochenende (Samstag/Sonntag: 22. und 23. Mai 2021) ausgewertet. Jedenfalls macht die Gemeinde keine Angaben, welche Tage ihrer Meinung nach besser für die Erhebungen geeignet gewesen wären. Auch ist nicht davon auszugehen, dass die Aufhebung der Corona-Massnahmen im Frühjahr 2021 die üblichen Frequenzen bezüglich Überqueren der Sinslerstrasse beim Knoten Matten durch Schüler in markantem Mass gesenkt hätte, weil im Mai 2021 besonders viele Schüler wegen Krankheit der Schule hätten fernbleiben müssen. Zwar gibt es durchaus auch Schüler aus dem Raum Unterhünenberg, deren Schulort sich in Hünenberg Dorf befindet, und die daher die Sinslerstrasse beim Knoten Matten überqueren müssen. Gemäss Information der Gemeinde Hünenberg bietet der Schulstandort Matten aber insgesamt Platz für (lediglich) rund 40 Kinder, wovon ein geringer Teil vom Verkehrsübergang betroffen ist (Kurzprotokoll der Sicherheitsdirektion zur Sitzung mit der Gemeinde vom 5. Dezember 2022, S. 3; SD-

Beil. 8). Und auch die seit der Sitzung mit der Gemeinde im Schulhaus Matten neu geschaffene Basisstufe, in welche die Kindergartenkinder integriert sind, führt bestimmt nicht dazu, dass inzwischen wesentlich mehr Schülerinnen und Schüler diesen Fussgängerübergang benützen. Es ist daher offensichtlich, dass auch heute beim Knoten Matten die Fussverkehrsmenge nicht erreicht wird, die gemäss den Empfehlungen der BFU und gemäss den VSS-Normen einen Fussgängerstreifen erst sicher machen, auch wenn man, da es sich hier um einen Schulweg handelt, die Grenze bei 75 Fussgängern in den fünf meistbegangenen Stunden eines Tages ansetzt. Dass die Fussgängerfrequenz beim Knoten Matten offenbar tatsächlich tief ist, zeigte sich denn auch beim dort am Dienstag, 31. Oktober 2023, zwischen 15:55 und 16:52 Uhr durchgeführten Augenschein. In dieser Zeit überquerte ein einziger Fussgänger die Sinslerstrasse beim Knoten Matten. Die Beschwerdeführer 1 und 2 erklärten zudem anlässlich des Augenscheins vom 31. Oktober 2023, dass ihr Sohn (Beschwerdeführer 3) aktuell das einzige Kind im Schulhaus Matten ist, das auf seinem Schulweg die Sinslerstrasse zu Fuss queren muss.

8.

8.1 Steht nun fest, dass die gemäss den Empfehlungen der BFU und den VSS-Normen erforderlichen Fussgängerfrequenzen nicht erreicht werden, ist zu prüfen, ob die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug allenfalls dennoch zu Unrecht die Gesuche, auf der Kantonsstrasse (Sinslerstrasse), im Bereich des Knoten Matten, beim Fussgängerübergang einen Fussgängerstreifen (Markierung 6.17 SSV) mit den dazugehörigen Signalisationen und Markierungen anzuordnen, abgewiesen hat. Zunächst ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Sicherheitsdirektion von der dafür bestens geeigneten Fachstelle BFU eine Beurteilung einforderte und diese ein Gutachten erstellte. Gemäss der Rechtsprechung kommt behördlich angeordneten Gutachten in der Regel ein erhöhter Beweiswert zu. Die Behörde darf sich im Rahmen der Beweiswürdigung auf die Prüfung beschränken, ob die Expertise vollständig, klar, gehörig begründet und frei von Lücken und Widersprüchen ist, ob sie auf zutreffenden tatsächlichen Feststellungen beruht und ob der Gutachter über hinreichende Sachkenntnis sowie die erforderliche Unbefangenheit verfügt (BGer 2C_ 823/2008 vom 21. Juli 2009 E. 3.3; zum Ganzen Kaspar Plüss, in: Kommentar zum VRG des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, § 7 N 146).

8.2 Die Beschwerdeführer machen zusammengefasst geltend, ein Fussgängerstreifen sei an der fraglichen Stelle sicherer als ein Fussgängerübergang mit einer Schutzinsel ohne Markierung eines Fussgängerstreifens. Mit einem Fussgängerstreifen seien die Verhältnisse für alle klar, und die Kinder könnten ohne ewige Wartezeiten sorgfältig und ohne

zu rennen vor den stehenden Autos die Strasse queren. Warum eine gewisse Frequenz derart wichtig sein solle, verstünden sie nicht. Dass in Verletzung der Verkehrsregeln beim Knoten Matten viel zu schnell gefahren werde, dürfe die Fussgänger nicht zusätzlich benachteiligen. Der deutlichen Überschreitung der signalisierten und erlaubten Höchstgeschwindigkeit sei nicht durch das Weglassen eines Fussgängerstreifens zu begegnen, sondern mit der Durchsetzung oder allenfalls sogar Reduktion der Geschwindigkeit im Kreuzungsbereich. Ein Fussgängerstreifen würde die Vortrittssituation für Kinder und Autofahrer klären und die Autofahrer – insbesondere mit Bezug auf die gefahrene Geschwindigkeit – disziplinieren. Der besagte Fussgängerstreifen habe bis zu seiner Entfernung seinen Zweck erfüllt. Es sei kein Unfall dokumentiert, der auf das Vorhandensein eines Fussgängerstreifens zurückgeführt werden könnte. Es sei im Gegenteil durchaus plausibel, dass es wesentlich mehr als nur die dokumentierten Unfälle gegeben hätte, wäre kein Fussgängerstreifen markiert gewesen.

8.3 Wie die Darlegung der Vorgeschichte der Signalisation beim Knoten Matten hier vor in E. 3.1 aufzeigt, war man sich bei den verantwortlichen Stellen bereits spätestens in den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts bewusst, dass ein Fussgängerstreifen – zumindest auf freier Strecke – oft ein zu hohes Mass an Sicherheit vortäuscht und ein Fussgängerübergang ungeregelt bleiben sollte, wenn der Fussgängerverkehr eine gewisse Anzahl Fussgänger pro Stunde nicht überschreitet. Aus diesen Gründen enthielt denn auch die VSS-Norm SN 640 241 "Fussgängerverkehr, Fussgängerstreifen" in der Fassung vom September 2000 die Aussage, ausserorts sei auf Fussgängerstreifen möglichst zu verzichten. Dem Bericht "Fussgängerstreifen (Grundlagen)" des Bundesamts für Strassen (ASTRA) vom Dezember 2011 kann zudem entnommen werden, dass in Deutschland gemäss den Empfehlungen für Fussgängerverkehrsanlagen, herausgegeben von der Forschungsgesellschaft für Strassen- und Verkehrswesen, Arbeitsgruppe Strassenentwurf, Köln 2002, Fussgängerstreifen (in Deutschland Fussgängerüberwege [FGÜ] genannt) nur innerhalb geschlossener Ortschaften angelegt werden und FGÜ auf Ausserortsstrassen nicht zulässig sind (S. 165 des ASTRA-Berichts). In der Broschüre "Querungshilfen für Fussgänger" des Landes Oberösterreich, 2000, ist ausgeführt, dass Fussgängerstreifen nur im Innerortsbereich anzuordnen und keine Fussgängerstreifen bei $V_{85} > 50$ km/h vorzusehen sind (S. 183 des ASTRA-Berichts). Und auch gemäss den Guidelines For The Installation Of Marked Crosswalks, Virginia Department of Transportation, Traffic Engineering Division, sollen Fussgängerstreifen nur innerorts zu liegen kommen (S. 185 des ASTRA-Berichts).

Ziel der Arbeit, welche im Rahmen des ASTRA-Berichts 2011 gemacht wurde, war Folgendes:

- Eine Überprüfung und Differenzierung der heutigen Beurteilungs- und Ausrüstungskriterien bei der Anordnung eines Fussgängerstreifens (Grundsätze) aufgrund neuer Erkenntnisse und Forschungsergebnisse (anhand Literaturlauswertung).
- Die Beurteilung des geltenden Rechts und das Klären allfälliger Widersprüche.
- Die Prüfung von in der Norm nicht beschriebenen signalisations- und markierungstechnischen Massnahmen.
- Die Festlegung der Methode und des Umfangs der empirischen Folgeforschung.

Dem ASTRA-Bericht können die folgenden für die Beurteilung des vorliegenden Falls wesentlichen Erkenntnisse entnommen werden:

- Das grösste Potenzial zur Steigerung der Sicherheit von Fussgängern (im Zusammenhang mit Fussgängerstreifen) besteht bei Querungsstellen innerorts.
- Fussgängerstreifen auf Abschnitten mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h und einem hohen Verkehrsaufkommen sowie Fussgängerstreifen kurz nach einem lichtsignalgesteuerten Knoten sind insbesondere kritisch in Bezug auf Unfallfälle.
- Aus Sicherheitsgründen konnte die Notwendigkeit von Mindestwerten für die Anzahl von Fahrzeugen und querenden Fussgängern für die Anordnung von Fussgängerstreifen in keiner bisherigen Forschung nachgewiesen werden. Die Forschungsergebnisse zu den betrieblichen Voraussetzungen betreffend eine Fussgängermindestfrequenz für die Markierung eines Fussgängerstreifens sind nicht eindeutig. Es ist jedoch bekannt, dass bei Fussgängerstreifen mit zunehmender Fussgängerfrequenz das Unfallrisiko sinkt.
- Mit zunehmender Geschwindigkeit sinkt die Anhaltequote.
- Grundsätzlich sind Fussgängerstreifen nur dort anzuordnen, wo die effektiv gefahrene Geschwindigkeit (V_{85}) < 55 km/h beträgt.
- Fussgängerstreifen, bei denen die sicherheitstechnischen Kriterien nicht oder nur teilweise erfüllt werden, spiegeln zwar eine subjektive Sicherheit vor, weisen aber eine tiefe objektive Sicherheit und deshalb ein hohes Gefahrenpotential auf. Das Unfallrisiko, das beim Fordern des Vortritts durch den Fussgänger besteht, wird nicht wahrgenommen oder falsch beurteilt. Der Fussgänger wiegt sich in falscher Sicherheit. Es kann für Fussgänger unter gewissen Bedingungen sicherer – wenngleich weniger komfortabel – sein, eine mit einer anderen Massnahme als einem Fussgängerstreifen

gesicherte Querungsstelle zu benützen. In Kenntnis des fehlenden Vortrittsrechts, also ohne Fussgängerstreifen, wird er dies mit der nötigen Vorsicht tun.

- An stark befahrenen Strassen bekunden Personen zu Fuss oft Mühe, trotz Fussgängerstreifen ihr Vortrittsrecht geltend zu machen. Dies gilt insbesondere, wenn an solchen Orten nur selten Fussgänger anzutreffen sind.

Das ASTRA gelangte zum Ergebnis, aufgrund der Erkenntnisse aus den verschiedenen Forschungen müssten wie bis anhin bei der Anordnung von Fussgängerstreifen die Menge der querenden Fussgänger und die Fahrzeugverkehrsstärke berücksichtigt werden.

8.4 Insbesondere Charles V. Zegeer et al., *Safety effects of marked versus unmarked crosswalks at uncontrolled locations: Final report and recommended guidelines*, McLean (VA): Federal Highway Administration, waren bereits 2005 zur Überzeugung gelangt, dass ein Fussgängerstreifen mit Mittelinsel auf einer Hauptstrasse mit ca. 10'000 Fahrzeugen pro Tag mindestens 1'000 Fussgänger pro Tag queren müssten. Erst dann sei die Querungsstelle sicherer mit der Markierung Fussgängerstreifen als ohne die Markierung. Hier ist sogleich darauf hinzuweisen, dass das, was Zegeer et al. bezüglich Fussgängerfrequenz fordern, damit aus ihrer Sicht ein Fussgängerstreifen sicher ist, weit weg von dem ist, was die VSS-Norm 40 241 und die BFU-Empfehlung "Markierung und Signale / Fussgängerstreifen" verlangen. Der in der VSS-Norm 40 241 festgelegte Wert ist rund zehn Mal tiefer.

8.5 Die neuste Studie, welche sich mit der Verkehrssicherheit von Querungshilfen befasst, ist jene von Hagen Schüller et al., *Verkehrssicherheit an Fussgängerquerungen*, Berlin, Mai 2022. Diese Untersuchung kommt – soweit hier relevant – zur Erkenntnis, dass an einer Mittelinsel (ohne Fussgängerüberweg [FGÜ] bzw. ohne Fussgängerstreifen) statistisch betrachtet im Durchschnitt alle 25 Jahre ein Fussgängerunfall mit Personenschaden passiert. Die für FGÜ ermittelten Werte liegen etwa dreimal so hoch. Für die Verkehrsstärke querender Fussgänger im Anlagen- und Nahbereich der untersuchten Fussgängerquerungsstellen ist ein signifikant positiver Zusammenhang (degressiver Anstieg) festzustellen. Das bedeutet, dass bei kleineren Verkehrsstärken von querenden Fussgängern (meist unterhalb von 50 Fg/h) mit jedem zusätzlichen Fussgänger die Wahrscheinlichkeit für die Entstehung von Unfällen in relevanter Grössenordnung ansteigt. Bei grösseren Fussgängerverkehrsstärken führen zusätzlich querende Fussgänger kaum noch zu einer Erhöhung der Unfallhäufigkeit. Das Querverkehrsaufkommen hat somit einen signifi-

kanten Einfluss auf die Verkehrssicherheit. Für Schüller et al. stellt die Mittelinsel (ohne Fussgängerstreifen) die sicherste Querungsanlage dar.

Bemerkenswert ist im Übrigen auch folgende Feststellung im Bericht Schüller et al.: Wenn bei einer Querungsstelle gleichzeitig Fussgänger und Kraftfahrzeuge eintreffen, liegt der Anteil der nicht haltenden Fahrzeuge an FGÜ bei Senioren mehr als dreimal so hoch wie bei Kindern. Bei Mittelinseln ist der Unterschied zwar etwas geringer, dennoch liegt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kfz-Führer einem Querenden den Vortritt zugesteht, bei Kindern mehr als doppelt so hoch als bei Senioren. Daraus schliessen Schüller et al., dass sich die Kfz-Führer gegenüber Kindern offensichtlich entsprechend vorsichtiger verhalten.

8.6 Wie erwähnt kommt gemäss der Rechtsprechung behördlich angeordneter Gutachten, wie hier eines mit der Beurteilung durch die BFU vorliegt, in der Regel ein erhöhter Beweiswert zu. Das Gutachten der über ausgezeichnete Sachkenntnis sowie die erforderliche Unbefangenheit verfügenden BFU enthält keine Irrtümer, Lücken oder Widersprüche. Die Expertise der BFU ist gehörig begründet, und an den von der BFU vorgenommenen Einschätzungen entstehen keine Zweifel bzw. sie sind schlüssig. Unter Berücksichtigung der hiervor in E. 8.5 dargelegten Erkenntnisse und Studien ist es nachvollziehbar, dass die BFU unter korrekter Anwendung der VSS-Norm Norm 40 241 "Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr / Fussgängerstreifen" zur Überzeugung gelangte, dass im vorliegenden Fall mit der Querungshilfe (Mittelinsel) die bestmögliche Sicherheit auch für Fussgänger und mögliche querende Zweiradfahrer erzielt wird und sie dringend empfiehlt, den in der Norm festgeschriebenen Wert aus Sicherheitsgründen nicht zu unterschreiten. Die (Wieder-)Markierung eines Fussgängerstreifens würde zu einer falschen Sicherheit führen. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass viele Fahrzeuglenker ausserorts und bei hohem Tempo nicht erwarten, dass plötzlich der Langsamverkehr Vortritt hat, bzw. dass die Autofahrer bei wenig Fussgängerfrequenz nicht mit querenden Personen rechnen (Gewöhnungseffekt). Dadurch entsteht die Gefahr, dass die Fahrzeuge nicht am Fussgängerstreifen anhalten bzw. die Anhaltequote zu tief ist. So werden gerade Kinder, aber auch alte Leute, gefährdet, weil sie sich zu stark darauf verlassen, dass alle Fahrzeuge anhalten. Ohne Fussgängerstreifen sind die zu Fuss Gehenden aufmerksamer, und die Gefahr ist kleiner, dass sie sich in falscher Sicherheit wiegen und aufgrund des ihnen zustehenden Vortrittsrecht ohne die gebotene Vorsicht und ohne Blickkontakt den Fussgängerstreifen unvermittelt betreten und die Fahrbahn queren, was zu äusserst gefährlichen Situationen führen kann.

Vorliegend kommt hinzu, dass ein Grossteil der Fahrzeuglenker beim Knoten Matten die zulässige Höchstgeschwindigkeit erheblich überschreitet. Auch dieser Umstand führt zu einer falschen Sicherheit, womit eine weitere wesentliche Voraussetzung dafür, dass ein Fussgängerstreifen dort sicher ist, fehlt.

8.7 Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der Entscheid der Sicherheitsdirektion, das Gesuch des Gemeinderats Hünenberg sowie verschiedener privater Gesuchstellenden, auf der Kantonsstrasse (Sinslerstrasse), im Bereich des Knoten Matten, beim Fussgängerübergang einen Fussgängerstreifen (Markierung 6.17 SSV) mit den dazugehörigen Signalisationen und Markierungen anzuordnen, abzuweisen, nicht zu beanstanden ist. Die dagegen eingereichten Beschwerden erweisen sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen sind.

8.8 Zwar ist es glücklicherweise eine Tatsache, dass es im von der BFU bzw. der Zuger Polizei ausgewerteten Zeitraum vom 1. Januar 2017 bzw. vom 1. Januar 2018 bis zur Aufhebung des Fussgängerstreifens am fraglichen Ort zu keinem Unfall gekommen ist, bei dem ein Fussgänger involviert war, und sich offenbar auch keine im Beschwerdeverfahren beteiligte Person an einen solchen vor dem 1. Januar 2017 erinnern kann. (Auch seit der Entfernung des Fussgängerstreifens ist es im Übrigen zu keinem Unfall mit Beteiligung eines Fussgängers gekommen). Und das Bauchgefühl sagt einem, eigentlich müsste doch dank des Vortrittsrechts der Fussgänger an diesem Ort ein Fussgängerstreifen eine grössere Sicherheit bringen als eine Mittel- bzw. Schutzinsel ohne Fussgängerstreifen. Das geht auch den Mitgliedern des Gerichts nicht anders. Es ist daher verständlich, dass sich die Beschwerdeführer vorliegend für die Markierung eines Fussgängerstreifens einsetzen. Angesichts der hiervor dargelegten Ergebnisse der in diesem Zusammenhang zur Verfügung stehenden Studien und der überzeugenden und nachvollziehbaren Argumentation der Sicherheitsdirektion, der Zuger Polizei und insbesondere der Fachleute der BFU ist jedoch dennoch davon auszugehen, dass im konkreten zu beurteilenden Fall die Verkehrssicherheit beim Knoten Matten mit der Mittelinsel ohne Fussgängerstreifen tatsächlich gesamthaft grösser ist, als wenn dort wieder ein Fussgängerstreifen markiert würde.

Allerdings ist das Gericht gleichzeitig der Meinung, dass sowohl mit als auch ohne Fussgängerstreifen das Überqueren der Sinslerstrasse beim Knoten Matten insbesondere für (Schul-)Kinder – mindestens bis zum 12. Altersjahr –, aber auch für ältere Personen, eine grosse Herausforderung darstellt. Nach Ansicht des Gerichts wäre diese Herausforderung sogar noch grösser bzw. das Überqueren der Sinslerstrasse eben noch gefährlicher, wenn

dort ein Fussgängerstreifen vorhanden wäre. Auch der Leiter Verkehrstechnik der BFU sagte beim Augenschein, er würde sich nicht getrauen, ein Kind unter 12 Jahren die Strasse allein überqueren zu lassen, ob mit oder ohne Fussgängerstreifen. Die Behörden sind daher in dieser Situation gefordert. Zur Verbesserung der Sicherheit sind ein Lotsendienst oder das Erstellen einer Unter- oder Überführung denkbar, wobei Letzteres selbstverständlich mit hohen Kosten verbunden wäre. Es sollte aber auch versucht werden, beim Knoten Matten die tatsächlich gefahrenen Geschwindigkeiten zu senken. Möglicherweise helfen vermehrte Geschwindigkeitskontrollen an dieser Stelle. Die Zuger Polizei verfügt inzwischen immerhin über Geschwindigkeitsmessanlagen, die auch im Kurvenbereich blitzten können. Allenfalls sind aber auch noch weitere bauliche Massnahmen zur Verbesserung der Situation vor Ort möglich. Gemäss den nachvollziehbaren und überzeugenden Ausführungen des Tiefbauamts des Kantons Zug in seiner Stellungnahme vom 8. Dezember 2022 (Anhang zu SD-Beil. 8) steht dabei jedoch die Erstellung einer Lichtsignalanlage wohl eher nicht im Vordergrund.

9. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Da jedoch an der Abklärung der vorliegenden Streitsache ein öffentliches Interesse besteht, rechtfertigt es sich gestützt auf § 25 lit. c VRG, auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten. Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 und 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Verfahren werden vereinigt.
2. Beide Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden abgewiesen.
3. Es werden keine Kosten erhoben.
4. Parteientschädigungen werden keine zugesprochen.
5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
6. Mitteilung an die Beschwerdeführer 1–3, an den Rechtsvertreter der Gemeinde Hünenberg (im Doppel), an die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug, an die Bau-
direktion des Kantons Zug, an die Zuger Polizei, Bereitschafts- und Verkehrspolizei, Verkehrstechnik, an das Bundesamt für Strassen, Bern, sowie an die Beratungsstelle für Unfallverhütung, Bern.

Zug, 25. März 2024

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am