

Mit Verfügung vom 5. März 2024 erliess die Kantonspolizei Zürich eine Verkehrsanordnung, wonach die bestehende Tempo-30-Zone auf der K.-Strasse, der C.-Strasse und der H.-Strasse in U. als Begegnungszone signalisiert und die zulässige Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge auf 20 km/h festgelegt werde. Die Verfügung wurde am 10. April 2024 amtlich publiziert. Gleichzeitig wurde der Massnahmenplan sowie das verkehrstechnische Gutachten öffentlich aufgelegt.

Hiergegen erhoben Anrainer Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und beantragten sinngemäss, es sei die geplante Tempo-20-Zone zu erweitern. Zudem sei auf die geplanten Sitzbänke zu verzichten.

Aus den Erwägungen:

1.1 Vorab kann festgehalten werden, dass in der besagten Verfügung der Kantonspolizei Zürich vom 5. März 2024 die vorerwähnte Verkehrsanordnung festgelegt und die K.-Strasse, die C.-Strasse sowie die H.-Strasse als Begegnungszone signalisiert wurde (Dispositiv-Ziff. I). Ferner wurde in der entsprechenden Verfügung festgehalten, dass an bestimmten Orten Zonensignalisationen und Bodenmarkierungen anzubringen seien (Dispositiv-Ziff. II und III). Gleichzeitig wurde angeordnet, dass in Verbindung mit dieser Verkehrsanordnung keine unterstützenden baulichen Massnahmen nötig seien (Dispositiv-Ziff. V). In Dispositiv-Ziff. VI der Verfügung wurde sodann Folgendes festgehalten: «Das Dispositiv dieser Verfügung ist durch die Stadt in ihrem amtlichen Publikationsorgan zu veröffentlichen. Der Massnahmenplan (Signalisation und Markierung) ist während der Dauer der Rechtsmittelfrist dieser Verfügung öffentlich aufzulegen.» Bezüglich der Verfügung selbst verwies deren Rechtsmittelbelehrung (Dispositiv-Ziff. IX) auf die Anfechtbarkeit mittels Rekurs an die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion. (...)

4.1 Bevor die angerufene Behörde auf die Behandlung einer Sache eintritt, hat sie von Amtes wegen als Sachentscheidungsvoraussetzung ihre Zuständigkeit zu prüfen (§ 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Demnach ist nachfolgend die Frage der sachlichen Zuständigkeit des Baurekursgerichts in der vorliegend strittigen Angelegenheit zu prüfen.

4.2 Wie der Rekursbegründung zu entnehmen ist, machen die Rekurrierenden zusammenfassend geltend, (...) die Tempo-20-Zone C.-Strasse solle bis zur F.-Strasse verlängert werden, damit die gesamte C.-Strasse – welche auch Schulweg sei – eine Tempo-20-Zone wäre. Auch an der K.-Strasse solle die Tempo-20-Zone bis zur F.-Strasse verlängert werden, damit der Fremdverkehr durch die Dorfmitte entfalle. Im Weiteren würden zusätzliche Verkehrstafeln auf der Strassenfläche die Durchfahrt sowie die Sicherheit beeinträchtigen. Im Weiteren sehe eine Bewegungszone keine Platzgestaltungselemente vor. Insbesondere sei es für grosse Fahrzeuge – wie etwa Feuerwehr- und Rettungsfahrzeuge – schwierig, an der Bauminsel, wo die Sitzbänke geplant seien, vorbeizufahren. Ferner würden die Sitzbänke Jugendliche anziehen, was zu grösseren Lärmbelastungen und mehr Abfall

führe. Aufgrund dessen sei von der Errichtung von Sitzbänken unter der Linde an der H.-Strasse sowie im Strassenraum abzusehen.

4.3 Das Baurekursgericht ist grundsätzlich zuständig für Anordnungen, die in Anwendung des Raumplanungsgesetzes (RPG), des Umweltschutzgesetzes (USG) sowie des Planungs- und Baugesetzes ergehen (§ 329 Abs. 1 PBG). Hinzu kommt eine Vielzahl von spezialgesetzlich geregelten Zuständigkeiten wie beispielsweise die Zuständigkeit für Rekurse, die in Anwendung des Strassengesetzes (StrG) ergehen (vgl. § 41 Abs. 1 StrG).

Gemäss Art. 32 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) beschränkt der Bundesrat die Geschwindigkeit der Motorfahrzeuge auf allen Strassen. Nach Art. 32 Abs. 3 SVG kann die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herabgesetzt werden; die Vorschrift wird in Art. 108 der Signalisationsverordnung (SSV) präzisiert. Der Vollzug des Signalisationsrechts des Bundes obliegt ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur grundsätzlich der Kantonspolizei (§ 1 und 27 der Kantonalen Signalisationsverordnung [KSigV]). Die Kantonspolizei verfügt auf Antrag der zuständigen Gemeindebehörde dauernde Verkehrsanordnungen auf Gemeindestrassen (§ 4 Abs. 2 KSigV). Als Verkehrsanordnungen im Sinne der Kantonalen Signalisationsverordnung gelten Signale, Lichtsignale, Markierungen und Verkehrsbeschränkungen (§ 3 KSigV). Was mit «Verkehrsbeschränkungen» gemeint ist, geht aus der Verordnung nicht hervor. In der Folge ist darin bloss von Signalen, Lichtsignalen und Markierungen die Rede (zum Beispiel §§ 10-12 KSigV). In Anlehnung an Art. 3 Abs. 4 SVG ist davon auszugehen, dass mit Verkehrsbeschränkungen nur funktionelle Verkehrsanordnungen gemeint sind. Die Sicherheitsdirektion übt die Aufsicht über die Verkehrsanordnungen und die Strassenreklamen im Kanton aus (§ 32 Abs. 1 KSigV). Im Kanton Zürich können (funktionelle Verkehrs-) Anordnungen der Kantonspolizei mit Rekurs innert 30 Tagen ab Publikation (vgl. § 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 und § 22 Abs. 1 VRG) bei der Sicherheitsdirektion angefochten werden (vgl. zum Ganzen VGr, 4. Oktober 2018, VB.2017.00657, E. 3.1.2 und 3.1.3; VGr, 7. April 2005, VB.2004.00558, E. 2.3.1 m.w.H.).

4.4 Entsprechend dem Ausgeführten hat die angefochtene Verfügung der Kantonspolizei Zürich eine dauernde, funktionelle Verkehrsanordnung (Tempo-20-Zone) im Sinne von § 3 KSigV auf Gemeindestrassen zum Gegenstand (vgl. Dispositiv-Ziff. I der angefochtenen Verfügung), und nicht etwa eine bauliche Verkehrsanordnung im Rahmen eines Strassenprojekts nach Massgabe des Strassengesetzes. Die Verfügung hat ihre Rechtsgrundlage somit nicht im Planungs- und Baugesetz oder in den zugehörigen Erlassen, sondern im Strassenverkehrsgesetz bzw. in der (Kantonalen) Signalisationsverordnung. Für den Erlass einer solchen Verfügung ist demnach allein die Kantonspolizei zuständig (vgl. § 4 Abs. 2 KSigV). Die zuständige Rekursinstanz ist die kantonale Sicherheitsdirektion (vgl. § 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1, § 32 Abs. 1 KSigV). Die Rechtmittelbelehrung der angefochtenen Verfügung war insofern zutreffend. Soweit sich der Rekurs folglich auf die von der Kantonspolizei Zürich verfügte Verkehrsanordnung betreffend die Tempo-20-Zone bezieht, ist mithin festzustellen, dass die sachliche Zuständigkeit des Baurekursgerichts zur

Behandlung des Rekurses nicht gegeben ist. Auf den Rekurs der Rekurrierenden ist diesbezüglich somit nicht einzutreten. Es erübrigt sich damit, auf die entsprechenden rekurrentischen Rügen einzugehen.

4.5 Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 VRG müssen Eingaben an eine unzuständige Verwaltungsbehörde von Amtes wegen an die zuständige Verwaltungsbehörde weitergeleitet werden. Der Grundsatz der Weiterleitungspflicht betrifft Verwaltungs(rechtspflege)behörden des Kantons Zürich sowie der Zürcher Bezirke und Gemeinden (§§ 4 und 70 VRG). Die Weiterleitungspflicht steht unter dem Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs. Demnach darf auf die Weiterleitung an die zuständige Instanz verzichtet werden, wenn eine Eingabe nicht versehentlich, sondern bewusst bei der unzuständigen Instanz erfolgte. Das Verfahren ist diesfalls durch Nichteintretensbeschluss ohne Weiterleitung an die zuständige Behörde zu erledigen (vgl. zum Ganzen Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. A., 2014, § 5 Rz. 36, 45 und 51 m.w.H.).

Wie der Rechtsmittelbelehrung der angefochtenen Verfügung zu entnehmen ist, könne gegen diese innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Rekursabteilung, Postfach, 8090 Zürich, Rekurs eingereicht werden (Dispositiv-Ziff. IX). Wie aus den Vorbringen der Rekurrierenden hervorgeht, gehen sie nicht von der Zuständigkeit einer anderen Rechtsmittelinstanz als des Baurekursgerichts für die Behandlung der Rekursanträge aus. Ob die Rekurrierenden gegen die angefochtene Verfügung ausser beim Baurekursgericht auch bei der sachlich zuständigen Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion Rekurs erhoben haben, geht aus den Akten nicht hervor. Soweit sich der Rekurs auf die geplante Begegnungszone sowie die Tempo-20-Zone bezieht und folglich gegen die angefochtene Verfügung der Kantonspolizei Zürich richtet, besteht somit eine Pflicht des Baurekursgerichts zur Weiterleitung der Eingabe an die hierfür zuständige Rechtsmittelinstanz.

5.1 Die Rekurrierenden wenden sich mit ihrem Rekurs im Weiteren gegen die im Bereich der Kreuzung K.-Strasse / H.-Strasse geplanten Sitzbänke.

5.2 Neben der sachlichen Zuständigkeit sowie der Wahrung der Rechtsmittelfrist wird auch das Vorliegen eines tauglichen Anfechtungsobjektes, das ebenfalls eine objektive Prozessvoraussetzung des Rekurses bildet, von Amtes wegen geprüft (vgl. Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. A., 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a Rz. 52 f.).

Nach herrschender Lehre und Praxis fallen bauliche Massnahmen nicht unter die funktionellen Verkehrsanordnungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG. Bauliche Verkehrsberuhigungsmassnahmen sind Bestandteile einer Projektierung im Sinne von §§ 12 ff. StrG und unterstehen als Bestandteile der Strassenanlage dem kantonalen Recht. Projekte für Gemeindestrassen werden vom Gemeindevorstand festgesetzt (§ 15 Abs. 2 StrG). Gegen das Projekt kann innerhalb der Auflagefrist Einsprache erhoben werden. Über die Einsprachen wird mit der Festsetzung entschieden. Bei Projekten von untergeordneter Bedeutung kann auf das Einspracheverfahren verzichtet werden. In diesen Fällen sind Begehren um Projektänderungen im Enteignungsverfahren zulässig

(§§ 12 Abs. 2, 15 Abs. 2, 17 Abs. 1, 2, 4 und 5 StrG). Im Rahmen der Einführung einer Tempo-20-Zone gibt es in aller Regel kein Enteignungsverfahren. Wird auf das Einspracheverfahren verzichtet, muss jedoch für die Betroffenen eine Möglichkeit dafür bestehen, angeordnete bauliche Massnahmen anfechten zu können. Eine formelle Verfügung ist immer dann zu erlassen, wenn die Möglichkeit besteht, dass jemand zur Anfechtung einer Massnahme legitimiert sein könnte. Die Gemeinde hat somit über die mit der Einführung von Tempo-20 vorgesehenen (baulichen) Massnahmen in einer Strasse jedenfalls eine Allgemeinverfügung zu erlassen. Die Unterscheidung in bauliche Massnahmen und funktionelle Verkehrsanordnungen ist insofern von Bedeutung, als im Kanton Zürich (funktionelle Verkehrs-)Anordnungen der Kantonspolizei, wie vorstehend ausgeführt, mit Rekurs bei der Sicherheitsdirektion angefochten werden können, die Festsetzung der baulichen Massnahmen durch den Gemeindevorstand in Anwendung des Strassengesetzes hingegen mit Rekurs beim Baurekursgericht (vgl. § 41 Abs. 1 StrG).

5.3 Soweit sich der Rekurs auf die Platzierung von Sitzbänken im Bereich der Kreuzung K.-Strasse / H.-Strasse, mithin auf die Strassenraumgestaltung nach Massgabe des Strassengesetzes bezieht (...), wäre das Baurekursgericht entsprechend dem Ausgeführten grundsätzlich die sachlich zuständige Rechtsmittelinstanz. Die von den Rekurrierenden gerügte Strassenraumgestaltung ist jedoch nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung der Kantonspolizei Zürich. Daher stellt sich die Frage, ob hinsichtlich des rekurrentischen Antrags betreffend die Sitzbänke überhaupt ein Anfechtungsobjekt vorliegt.

Diesbezüglich kann festgehalten werden, dass ein (separater) Entscheid der Stadt U. – im Sinne der Festsetzung eines Strassenprojekts durch Beschluss im Sinne von § 15 Abs. 2 StrG – über das fragliche Strassenprojekt (noch) nicht vorliegt. Vor dem Hintergrund, dass aus dem auf der von den Rekurrierenden angegebenen Internetseite ersichtlichen Massnahmenplan sowie verkehrstechnischen Gutachten hervorgeht, dass im Bereich der Kreuzung K.-Strasse / H.-Strasse Sitzbänke erstellt werden sollen, kommt als potentielles Anfechtungsobjekt des vorliegenden Rekurses – soweit dieser die Sitzbänke betrifft – einzig dieser Massnahmenplan sowie das verkehrstechnische Gutachten in Betracht. Diese stellen jedoch keinen Festsetzungsbeschluss im Sinne von § 15 Abs. 2 StrG dar und sind als solche nicht anfechtbar. Dass der Massnahmenplan vom Entscheid der Gemeinde über die Massnahmen zu unterscheiden ist, ergibt sich vorliegend aus dem Massnahmenplan selbst, wonach die Elemente der Platzgestaltung und damit auch die Errichtung der Sitzbänke noch durch die Stadt *festzusetzen* sind. Damit liegt hinsichtlich der im Bereich der Kreuzung K.-Strasse / H.-Strasse geplanten Sitzbänke zurzeit kein taugliches Anfechtungsobjekt vor, für dessen Beurteilung das Baurekursgericht zuständig wäre. Entsprechend ist auf den Rekurs, soweit er sich auf die Sitzbänke und die Strassenraumgestaltung bezieht, ebenfalls nicht einzutreten.