|  |  |
| --- | --- |
| Signatur | StAZH MM 3.203 RRB 1994/0845 |
| Titel | Verkehrsanordnung (Rekurs), Markierung eines Fussgängerstreifens (Beschwerde) |
| Datum | 23.03.1994 |
| P. | 403–404 |

[*p. 403*] In Sachen der Gemeinde Grüningen, vertreten durch den Gemeinderat, Rekurrentin, gegen die Direktion der Polizei, Rekursgegnerin, betreffend Geschwindigkeitsbeschränkung und Markierung eines Fussgängerstreifens auf der Esslingerstrasse bei Bächelsrüti (Gemeindegebiet Grüningen)

hat sich ergeben:

A. Mit Beschluss vom 7. Februar 1991 unterstützte der Gemeinderat Grüningen ein von zahlreichen Anwohnern gestelltes Begehren betreffend Festsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf der Esslingerstrasse S-3 im Bereich des Weilers Bächelsrüti auf 50 km/h und Markierung eines Fussgängerstreifens bei der Verzweigung Villberg-/Esslingerstrasse; er stellte der Polizeidirektion den Antrag, diesem Begehren zu entsprechen. Mit Verfügung vom 27. Juni 1991 wies die Polizeidirektion den Antrag ab.

Die Verfügung beruht auf folgendem Sachverhalt:

Die Esslingerstrasse ist eine Staatsstrasse, die von Grüningen in westlicher Richtung nach Esslingen führt. Im Bereich des Weilers Bächelsrüti verläuft sie in einer Doppelkurve. Deren Übersichtlichkeit ist bei der östlichen Biegung (in Fahrtrichtung Esslingen eine Linkskurve) durch eine Böschung und im weitern Verlauf (weitgezogene Rechtskurve) durch eine Geländekuppe beeinträchtigt. Der Weiler Bächelsrüti besteht aus lockeren Gruppen von insgesamt rund 20 Gebäuden beidseits der Esslingerstrasse. Keine der Liegenschaften grenzt direkt an die Staatsstrasse. Die südliche Häusergruppe wird von der Villbergstrasse erschlossen; direkt gegenüber deren Einmündung in die Esslingerstrasse und wenige Meter davon entfernt zweigen Verbindungswege zu den nördlichen Häusergruppen ab. Weiter westlich, auf der gleichen Strassenseite, besteht ferner auf der erwähnten Kuppe eine Zufahrt, die unter anderem zum Restaurant Sonnenhof führt. Aufgrund dieser örtlichen Verhältnisse gilt die Esslingerstrasse im Bereich des Weilers Bächelsrüti als Ausserortsstrecke, auf welcher die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h zulässig ist.

In ihrer an das Tiefbauamt des Kantons Zürich gerichteten und zuständigkeitshalber an die Polizeidirektion überwiesenen Eingabe vom 9. Januar 1991 begründeten die Bewohner von Bächelsrüti ihr Begehren betreffend Geschwindigkeitsbeschränkung und Markierung eines Fussgängerstreifens im wesentlichen mit Schwierigkeiten und Gefahren, die wegen der örtlichen Verhältnisse und der von Fahrzeugen auf der Staatsstrasse eingehaltenen Geschwindigkeit insbesondere für landwirtschaftliche Fahrzeuge beim Einbiegen in die Esslingerstrasse, aber auch für Schulkinder und die vielen Wanderer beim Überqueren der Strasse bestehen.

Die Polizeidirektion erwog, der Weiler Bächelsrüti sei von typischem Ausserortscharakter gekennzeichnet; die allgemeine Höchstgeschwindigkeit dürfe nur herabgesetzt werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben sei. In Bächelsrüti dürfe die erlaubte Höchstgeschwindigkeit von den Fahrzeuglenkern ohnehin nur unter optimalen Bedingungen gefahren werden. Daraus folge, dass der Gesetzgeber dem Verkehrsteilnehmer «nicht das letzte Detail über sein Verhalten im Strassenverkehr abnehmen» könne, sondern dessen Eigenverantwortung spielen lassen wolle. Die Polizeidirektion hielt ferner fest, Fussgängerstreifen würden auf Ausserortsstrecken nur angebracht, wenn erwiesen sei, dass reger Fussgängerverkehr herrsche; auf der Esslingerstrasse in Bächelsrüti sei dies nicht der Fall.

Die Polizeidirektion stellte die Verfügung vom 27. Juni 1991 dem Gemeinderat Grüningen zu. Den privaten Gesuchstellern wurde der Entscheid nicht eröffnet.

B. Gegen diese Verfügung wurde mit Eingabe vom 11. Juli 1991 rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben. Die Rekurrentin beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben, die Höchstgeschwindigkeit auf der Esslingerstrasse in Bächelsrüti sei auf 50, eventuell auf 60 km/h festzulegen, und es sei ein Fussgängerstreifen an einem noch zu bestimmenden Ort zu markieren. Die Begründung ergibt sich, soweit für den Entscheid erforderlich, aus den Erwägungen.

C. Die Polizeidirektion beantragt in ihrer Vernehmlassung an den Referenten, der Rekurs sei abzuweisen.

Es kommt in Betracht:

1. Die Polizeidirektion hat es gleichzeitig abgelehnt, eine von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten abweichende Limite auf einer Staatsstrasse anzuordnen und einen Fussgängerstreifen zu markieren. Den Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren bildet somit - unter anderem - eine «Verkehrsmassnahme» (Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit) auf dem Gemeindegebiet von Grüningen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SVG).

a) Die Rekurrentin ist nach dem Gesetzeswortlaut (Art. 3 Abs. 4 SVG, Fassung gemäss Gesetz vom 6. Oktober 1989) zum Rekurs in Sachen Festsetzung der Höchstgeschwindigkeit legitimiert.

b) Die Polizeidirektion hatte ihre Verfügung vom 27. Juni 1991 den privaten Gesuchstellern (Bewohner des Weilers Bächelsrüti; act. 1) nicht zu- // [*p. 404*]

gestellt. Während des Rekursverfahrens wurde dies nachgeholt und den Initianten Akteneinsicht gewährt; diese haben am 14. September 1993 auch im Namen der Mitunterzeichner ihres Begehrens - auf die selbständige Erhebung eines Rekurses verzichtet (act. 20). Davon ist Vormerk zu nehmen.

2. Nach Art. 3 Abs. 2 SVG sind die Kantone befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Während allgemeine Fahrverbote nach Art. 3 Abs. 3 SVG zu beurteilen sind, können funktionelle Verkehrsbeschränkungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern.

Daraus ergibt sich, dass für funktionelle Verkehrsanordnungen neben Bestrebungen im Hinblick auf den Schutz vor Verkehrsimmissionen vorab verkehrspolizeiliche Gesichtspunkte massgebend sind.

Nach Art. 32 Abs. 3 SVG kann die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit (vgl. Art. 4a Abs. 1 der Verordnung vom 13. November 1962 über die Strassenverkehrsregeln, VRV) für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen kantonalen Behörde herab- oder hinaufgesetzt werden. Gemäss Art. 108 Abs. 2 der Verordnung vom 5. September 1979 über die Strassensignalisation (SSV) können die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten herabgesetzt werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (lit. a) oder wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b).

Art. 32 Abs. 4 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV schreiben vor, dass vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten durch ein Gutachten abgeklärt werden muss, ob die Massnahme nötig und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen angezeigt sind. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat am 13. März 1990 Weisungen zur Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten erlassen.

3. Die gesetzliche Regelung und die Richtlinien des EJPD räumen den Behörden hinsichtlich Form und Inhalt von gutachtlichen Beurteilungen der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten Ermessen ein. Insbesondere besteht kein bundesrechtliches Hindernis, dass die im Rechtsmittelverfahren auf kantonaler Ebene entscheidende Behörde die gutachtliche Beurteilung vornimmt, und gemäss kantonalem Verfahrensrecht stehen der Rekursinstanz umfassende Kognitionsbefugnisse zu. Die in diesem Rahmen vorzunehmende Prüfung ergibt folgendes:

In den letzten Jahren haben sich auf der Esslingerstrasse in Bächelsrüti verschiedentlich Unfälle ereignet, die auf übersetzte Geschwindigkeiten zurückzuführen waren (vgl. act. 13). Das deutet auf Schwierigkeiten für Fahrzeugführer hin, die den Verhältnissen angepasste Geschwindigkeit beim Befahren des Strassenabschnitts im Bereich des Weilers Bächelsrüti zu erkennen. Erhebungen an Ort und Stelle haben ferner gezeigt, dass die Ausfahrt beim Restaurant Sonnenhof und die Verzweigung der Villberg- mit der Esslingerstrasse unübersichtlich sind. Bei der Ausfahrt vom Restaurant Sonnenhof beträgt die Sicht nach rechts auf den Verlauf der Esslingerstrasse zwar rund 150 - 200 m, was für das frühzeitige Erkennen von herannahendem Verkehr ausreichend ist. Hingegen beträgt die durch eine Geländekuppe beschränkte Sichtweite nach links lediglich rund 90 m. Angesichts der zulässigen (80 km/h; Art. 4a Abs. 1 b VRV) und auch tatsächlich gefahrenen Geschwindigkeit ist dies für die Gewährleistung der Sicherheit beim Einbiegen in die Esslingerstrasse ungenügend (vgl. act. 14 und 16). Bei einer Geschwindigkeit von 80 km/h benötigt ein Fahrzeug für eine Strecke von 90 m rund vier Sekunden; die Anhaltestrecke, welche sich aus Reaktions- und Bremsweg zusammensetzt, beträgt bei trockener Fahrbahn etwas über 70 m, bei nasser Fahrbahn beinahe 90 m. Auch daraus ergibt sich, dass die Ausfahrt vom Restaurant Sonnenhof in die Esslingerstrasse mit Gefahren verbunden ist.

Noch gefährlicher erscheint die Einmündung der Villberg- in die Esslingerstrasse. Hier beträgt die Sichtweite auf die Esslingerstrasse nach beiden Seiten lediglich knapp 100 m. Es kommt hinzu, dass die Villbergstrasse zur Esslingerstrasse ansteigend verläuft, was sich vor allem bei landwirtschaftlichen Fahrzeugen, die an dieser Örtlichkeit regelmässig zirkulieren, beim Anfahren erschwerend auswirkt. Ein Unfall im Jahre 1988 ereignete sich denn auch bei einem Einbiegemanöver eines Personenwagens, dessen Lenker aus der Villbergstrasse nach links in die Esslingerstrasse fahren wollte (vgl. act. 13).

Die beschriebenen Gefahren im Zusammenhang mit seitlich einbiegenden Fahrzeugen sind aufgrund der topographischen Verhältnisse und des Strassenverlaufs für Fahrzeuglenker, die auf der Esslingerstrasse zirkulieren, nur schwer und kaum rechtzeitig erkennbar. Durch Anbringen von Verkehrsspiegeln könnten höchstens bei der Einfahrt beim Restaurant Sonnenhof, nicht aber bei der Einmündung der Villbergstrasse die Sichtverhältnisse verbessert werden. Da der Einfahrbereich beim genannten Restaurant jedoch ausgesprochen breit ist und durch keine Vorkehren (ausser baulichen Massnahmen) gewährleistet werden könnte, dass sämtliche Fahrzeuglenker stets an derselben Stelle in die Esslingerstrasse einfahren, könnte der geeignete Standort für einen Verkehrsspiegel hier nicht festgelegt werden.

Es ist daher gerechtfertigt und zweckmässig, auf dem fraglichen Teilstück der Esslingerstrasse eine von der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit für Ausserortsstrecken abweichende Limite von 60 km/h festzusetzen. Eine weitergehende gutachtliche Überprüfung ist unter diesen Umständen nicht erforderlich. Es ist insbesondere nicht ersichtlich, dass eine solche örtliche Verkehrsmassnahme unverhältnismässige Beeinträchtigungen bewirken könnte. Da bei einer solchen Geschwindigkeit die Anhaltestrecke auch bei nasser Fahrbahn lediglich etwas mehr als 50 m beträgt, wird dadurch an beiden Orten ein gefahrloses Einmünden in die Esslingerstrasse hinreichend gewährleistet. Eine noch weitergehende Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit drängt sich nicht auf.

Der Rekurs ist daher gutzuheissen und die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf der Esslingerstrasse in Bächelsrüti auf 60 km/h festzusetzen.

4. Strittig ist im vorliegenden Verfahren ferner die Frage der Notwendigkeit eines Fussgängerstreifens auf der Esslingerstrasse. Fahrbahnmarkierungen gelten nicht als Verkehrsanordnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG; sie müssen gemäss Art. 107 Abs. 3 SSV weder verfügt noch veröffentlicht werden.

a) Die Eingabe der Rekurrentin vom 7. Februar 1991, mit welcher sinngemäss das Fehlen eines Fussgängerstreifens geltend gemacht wurde, ist als Einsprache an die Polizeidirektion gemäss Art. 106 Abs. 1 lit. a SSV aufzufassen (zu deren funktioneller Zuständigkeit vgl. § 23 Abs. 1 der kantonalen Verordnung vom 12. November 1980 über den Vollzug des Strassensignalisationsrechts des Bundes; nachstehend: VO). Da gegen einen Einspracheentscheid nicht der Rekurs, sondern die Beschwerde gemäss Art. 106 Abs. 2 SSV zulässig ist, erweist sich zwar die in der angefochtenen Verfügung enthaltene Rechtsmittelbelehrung als (teilweise) unkorrekt; weil jedoch der Regierungsrat sowohl Rekurs- als auch Beschwerdeinstanz ist (§ 23 Abs. 2 lit. a VO), ist dies bedeutungslos. Die Beschwerde ist zulässig, und die Legitimation, die vom Bundesrecht nicht einschränkend geregelt wird, ist der Gemeinde Grüningen auch als Beschwerdeführerin zuzuerkennen.

b) Entlang der Esslingerstrasse in Bächelsrüti besteht zwar lediglich auf einer Seite ein Trottoir. Gleichwohl besteht aber ein hinreichend gesicherter Warteraum für Fussgänger auf der gegenüberliegenden Seite im Bereich der Einmündung der Villbergstrasse. Hier können sich Fussgänger abseits der Fahrbahn der Staatsstrasse aufhalten und den geeigneten Zeitpunkt für deren Überquerung abwarten. Da nach der Darstellung der mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten Behörden der Beschwerdeführerin täglich Schulkinder und - namentlich an Wochenenden - viele Wanderer die Strasse hier überqueren müssen, erscheint es angemessen, die beantragte Markierung anzubringen. Entgegenstehende Interessen werden dadurch nicht beeinträchtigt. Die Polizeidirektion wird mit der Prüfung der Frage beauftragt, ob der Standort des Fussgängerstreifens durch entsprechende Signale (Nr. 4.11; vgl. dazu Art. 47 Abs. 1 SSV) anzuzeigen ist.

c) Die Beschwerde ist daher gutzuheissen.

5. Gestützt auf § 13 Abs. 3 VRG sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens von der Staatskasse zu tragen.

Auf Antrag des Referenten

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Rekurs der Gemeinde Grüningen gegen die Verfügung der Polizeidirektion vom 27. Juni 1991 betreffend Verkehrsanordnung und Markierung eines Fussgängerstreifens auf der Esslingerstrasse in Bächelsrüti wird gutgeheissen; demzufolge wird die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf der Esslingerstrasse auf Gemeindegebiet Grüningen, Teilstück zwischen dem südöstlichen Brückenkopf der Überführung über die Forchautobahn und dem südöstlichen Beginn der Kurve ausgangs Weiler Bächelsrüti (Richtung Grüningen), auf 60 km/h herabgesetzt.

II. Die Beschwerde der Gemeinde Grüningen betreffend Markierung eines Fussgängerstreifens auf der Esslingerstrasse in Bächelsrüti wird gutgeheissen.

III. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens werden von der Staatskasse getragen.

IV. Gegen diesen Entscheid kann innert dreissig Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, beim Bundesrat Beschwerde erhoben werden. Die in doppelter Ausfertigung einzureichende Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

V. Mitteilung an den Gemeinderat Grüningen, 8627 Grüningen (zuerst im Dispositiv, hernach in begründeter Ausfertigung), Christian und Monika Zangger, Bächelsrüti 361, 8627 Grüningen (nur im Dispositiv, für sich und zuhanden der weiteren privaten Gesuchsteller), sowie an die Direktionen der öffentlichen Bauten und der Polizei.

[*Transkript: OCR (Überarbeitung: Team TKR)/14.09.2017*]