

Verkehrspolizei

Nordstrasse 44, Postfach, 8010 Zürich

Telefon: +41 58 648 40 00

E-Mail: vp_stab@kapo.zh.ch

Verfügung

vom 31. Mai 2023/Tiri

betreffend Verkehrsversuch Bellerivestrasse der Stadt Zürich

Gesuchstellerin: Stadt Zürich

vertreten durch: Dienstabteilung Verkehr, Direktion, Mühlegasse 18/22, 8021 Zürich

A. Einleitung

Mit Schreiben vom 5. Mai 2023 ersucht die Dienstabteilung Verkehr der Stadt Zürich (DAV) die Verkehrstechnische Abteilung der Kantonspolizei Zürich unter Einreichung von Projektunterlagen um Zustimmung zum Verkehrsversuch Bellerivestrasse eventualiter um Erlass einer anfechtbaren Verfügung (act. 17).

B. Formelles

I.

Im September 2020 informierte die Stadt Zürich über einen geplanten Versuch, die Bellerivestrasse von vier auf zwei Spuren (je eine Spur pro Fahrtrichtung) zu reduzieren. Damals wurde der Volkswirtschaftsdirektorin des Kantons Zürich mitgeteilt, dass für den Versuch keine baulichen Massnahmen notwendig seien, weshalb keine Festsetzung gemäss § 45 Abs. 2 Strassengesetz (StrG; LS 722.1) vorgesehen sei und eine Genehmigung durch den Regierungsrat gemäss § 45 Abs. 3 StrG entfalle. Bereits damals machte der Regierungsrat die Stadt Zürich darauf aufmerksam, dass auch für temporäre Verkehrsanordnungen die Zustimmung der Kantonspolizei gemäss § 28 der Kantonalen Signalisationsverordnung (KSigV; LS 741.2) eingeholt werden müsse (Schreiben Regierungsrat an den Stadtrat vom 14. September 2020, act. 1). Nach einem weiteren Schreiben vom 30. September 2020 (act. 2) wurde dem Regierungsrat am 16. Juni 2021 mitgeteilt, dass der Beteiligungsprozess neu aufgesetzt werde (act. 3).

In der Folge wurde die Kantonspolizei am 15. August 2022 anlässlich einer Sitzung von der DAV über den geplanten Verkehrsversuch Bellerivestrasse informiert. Wie bereits der Regierungsrat im

Schreiben vom 14. September 2020 hielt auch die Kantonspolizei fest, dass der Erlass von Verkehrsanordnungen im Zusammenhang mit dem Verkehrsversuch der Zustimmung gemäss § 28 KSigV bedarf (E-Mail vom 18. August 2022, act. 4).

Mit Schreiben vom 23. September 2022 machte die DAV geltend, es brauche für den Versuch keine Zustimmung der Kantonspolizei, weil der Versuch keine Verkehrsanordnungen enthalte, welche gemäss Art. 107 Abs. 3 lit. a Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) verfügt und veröffentlicht werden müssten. Zudem würden, gemäss durchgeführten Simulationen anlässlich eines früheren Projekts, Durchgangsstrassen ausserhalb der Stadt Zürich nicht beeinflusst. Im Fall, wenn sich die Kantonspolizei als zuständig erachten sollte, ersuchte die DAV um Zustimmung zum Versuch. Als Beurteilungsgrundlage wurden dem Schreiben Entwürfe von Plänen beigelegt (act. 5 und act. 5/a). Mit Schreiben vom 27. September 2022 wies die Kantonspolizei nochmals begründet auf das Erfordernis der Zustimmung nach § 28 KSigV hin und ersuchte um Einreichung eines vollständigen Gesuches mit Belegen der konkret geplanten Verkehrsanordnungen und Änderungen zum heutigen Zustand (act. 6). In der Folge reichte die DAV am 4. Oktober 2022 erneut dieselben Pläne wie am 23. September 2022 ein (datiert mit 9. September 2022), wobei sie diesmal nicht mehr mit Entwurf bezeichnet waren. Zudem wiederholte sie ihre Auffassung, wonach eine Zustimmung nicht notwendig sei. Trotzdem stellte sie ein entsprechendes Gesuch um Zustimmung (act. 7). Mit Schreiben vom 18. Oktober 2022 teilte die Kantonspolizei der DAV sodann mit, dass für die Beurteilung des Versuchs diverse weitere Angaben benötigt werden (act. 8).

Mit Schreiben vom 23. Dezember 2022 reichte die DAV ergänzende Unterlagen ein (act. 10). In diesem Schreiben wurde unter anderem erstmals schriftlich festgehalten, dass die Spurreduktion stadteinwärts von der Ida-Bindschedler-Strasse bis Färberstrasse und stadtauswärts von der Falkenstrasse bis Bahnhof Tiefenbrunnen erfolgen soll. Allerdings sind die Aussagen der Stadt diesbezüglich widersprüchlich. Es werden in den zur Verfügung gestellten und öffentlichen Informationen immer wieder andere Abschnitte erwähnt, in welchen der Spurabbau erfolgen soll. So wird z.B. im Faktenblatt der Stadt Zürich vom 20. April 2023 (act. 17/d 4) erwähnt, dass der Spurabbau im Abschnitt Falken- bis Ida-Bindschedler-Strasse geplant ist. Im Beschluss des Stadtrates vom 17. Mai 2023 (act. 18) wiederum wird festgehalten, dass zwischen der Kreuz- und der Ida-Bindschedler-Strasse eine Fahrspur aufgehoben werden soll.

Im Schreiben der DAV vom 23. Dezember 2022 (act. 10) wurde erstmals ausdrücklich (auf entsprechende Nachfrage der Kantonspolizei hin) erklärt, dass der Versuch diverse bauliche Massnahmen, wie unter anderem die Einrichtung einer Rampe, Trottoirabsenkungen, die Aufhebung und Änderung von Mittelinseln, die Verbreiterungen und Umnutzungen der Bankette, umfasse.

Am 20. Januar 2023 ersuchte die Kantonspolizei die DAV um weitere Informationen wie die Festlegung der Verkehrsversuchs-Abbruchkriterien, die Definition der Rechte und die Wiedergabe der Haltungen der betroffenen Gemeinden ausserhalb der Stadt Zürich sowie um präzisere und weitere Angaben zum Versuchszeitraum, zum Monitoring und zu Optimierungsmassnahmen (act. 11). Nach erneutem Nachfragen der Kantonspolizei (infolge ausgebliebener Antwort der DAV) am 6. April 2023 (act. 12), beantwortete die DAV mit Schreiben vom 12. April 2023 die Fragen teilweise und reichte Unterlagen zur «Auswertung Monitoring Ist-Zustand» ein (act. 14).

Mit Schreiben vom 5. Mai 2023 wurden der Kantonspolizei sodann sämtliche Unterlagen nochmals zugestellt. Die Pläne, welche am 23. September und 4. Oktober 2022 bereits eingereicht wurden

(datiert mit 9. September 2022), wurden nun handschriftlich unterzeichnet eingereicht. Sodann wurden die im Schreiben vom 12. April 2023 erwähnten Abbruchkriterien um zwei weitere Punkte (Reisezeit ÖV und Verkehrsmenge Forchstrasse) ergänzt. Die DAV hielt erneut fest, dass ihres Erachtens eine Zustimmung der Kantonspolizei für die Durchführung des Verkehrsversuchs nicht notwendig sei. Für den Fall, dass die Kantonspolizei anderer Meinung sei, bittet sie um Zustimmung respektive im Ablehnungsfall um eine anfechtbare Verfügung (act. 17).

II.

Gemäss Bundesrecht ist für den Erlass von Verkehrsanordnungen grundsätzlich der Kanton zuständig. Der Kanton kann diese Befugnis den Gemeinden delegieren (Art. 3 Abs. 2 Strassenverkehrsgesetz [SVG; SR 741.01]). Die Zuständigkeit für den Erlass von Verkehrsanordnungen in den Städten Zürich und Winterthur wurde, mit Ausnahme für solche auf Autobahnen und Autostrassen, den städtischen Behörden übertragen (§ 27 KSigV). Dies geschah allerdings nicht vorbehaltlos. Gemäss § 28 KSigV müssen die städtischen Behörden die Zustimmung der Kantonspolizei einholen, bevor Verkehrsanordnungen verfügt werden, welche den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebietes beeinflussen können.

Für den geplanten Versuch sind Verkehrsanordnungen im Sinne von § 3 KSigV wie Markierungen (Spuren, Pfeile, Velopiktogramme, Fussgängerstreifen, Kein Vortritt, Haltebalken, Anlieferungsfelder) und Lichtsignale vorgesehen (Schreiben vom 23. Dezember 2022, Ziff. 4 und 5, act. 10 und Pläne vom 9. September 2022, act. 17/a 1 - 3). Dass gewisse Markierungen gemäss Art. 107 Abs. 3 SSV nicht formell verfügt und mit Rechtsmittelbelehrung veröffentlicht werden müssen, ändert nichts an der Anwendung von § 28 KSigV. So müssen die entsprechenden Massnahmen ebenso durch die zuständige Behörde angeordnet werden (Art. 101 Abs. 2 SSV). Das Wort «verfügt» in § 28 KSigV bezieht sich nicht auf Art. 107 SSV, welcher lediglich die Verfahrensart regelt, sondern bedeutet ganz generell «anordnen» (im Verwaltungsrecht des Kantons Zürich wird nicht zwischen den Begriffen «Verfügung» und «Anordnung» unterschieden, vielmehr werden diese als Synonyme verwendet [MARTIN BERTSCHI/KASPAR PLÜSS, in Kommentar VRG, §§ 4–31 N. 16]). Gemäss KSigV sind ausdrücklich auch Markierungen zu verfügen, wie aus § 4 i.V.m. § 3 KSigV klar hervorgeht. Solche benötigen dementsprechend die Zustimmung der Kantonspolizei nach § 28 KSigV.

Zudem entfällt nur bei Markierungen im Sinne von Art. 107 Abs. 3 SSV das Erfordernis einer formellen Verfügung und Publikation, wenn diese bereits bestehende Rechtsverhältnisse bzw. faktische Verhältnisse örtlich konkretisieren und keine eigenständige Funktion haben (vgl. CHRISTOPH J. ROHNER, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, S. 168). Dies ist bei den von der DAV beabsichtigten Markierungen nicht der Fall. Die im Rahmen des Versuchs geplanten Markierungen dienen nicht lediglich einer Konkretisierung eines bereits bestehenden Rechts- bzw. faktischen Verhältnisses, sondern haben einen Spurabbau, also eine grundsätzliche Änderung, welche einem Fahrverbot oder Umnutzung (Fahrradstreifen) auf den entsprechenden Spuren gleichkommt, zur Folge. Eine solch einschneidende Massnahme kann nicht in einem einfachen Verfahren, ohne Verfügung und Publikation, erfolgen, ansonsten das rechtliche Gehör der Betroffenen verletzt würde (vgl. dazu die weiteren Ausführungen unter C I.).

Schliesslich handelt es sich bei der auf Kantonsgebiet an die Bellerivestrasse anschliessenden See- strasse, wie auch bei der Bellerivestrasse selbst, um eine Durchgangsstrasse im Sinne von Art. 1 und

Anhang 1 Ziff. 17 der Durchgangsstrassenverordnung (SR 741.272). Durch den geplanten Verkehrsversuch ist es mindestens möglich bzw. sogar wahrscheinlich, dass der Verkehr auf der sich ausserhalb des Stadtgebietes befindenden Seestrasse beeinflusst wird. Insbesondere kann es durch den Abbau von zwei Spuren (je eine Spur weniger pro Fahrtrichtung) zu (Rück-)Stau und einem Kapazitätsabbau kommen. Diese möglichen Szenarien gehen auch aus den Verkehrsgutachten vom 18. Mai 2018 und 1. Juli 2019 hervor (act. 17/e 1 und 2). Diese Verkehrsgutachten zeigen zwar den aktuell geplanten Versuch nicht auf und können grundsätzlich nicht verwertet werden (vgl. dazu die weiteren Ausführungen unter C II.). Sie geben jedoch Hinweise auf mögliche Folgen. So wird beispielsweise im Gutachten vom 18. Mai 2018 bei der Variante A1 von einem klaren Leistungsdefizit und einer Fahrzeitverlängerung ausgegangen (act. 17/e 1, S. 67–69). Auch bei den Varianten A2 und A3 im Gutachten vom 1. Juli 2019 wird, obwohl bei diesen der Spurabbau weniger weit geht als aktuell beabsichtigt, mit einer Verlagerung des Rückstaus an den Stadtrand gerechnet (act. 17/e 2, S. 33, 3. Abschnitt). Weiter geht aus den Gutachten auch hervor, dass die Leistungsfähigkeit der Bellerivestrasse wesentlich von den Umlaufzeiten der Lichtsignalanlagen (LSA) beeinflusst wird (u.a. act. 17/e 1, S. 31 ff.). Da die LSA durch die Stadt Zürich betrieben werden, ist unklar, wie die Phasen eingestellt werden. Eine Gewähr dafür, dass die LSA zugunsten einer möglichst grossen Leistungsfähigkeit betrieben werden, besteht nicht. Die Stadt äusserte sich diesbezüglich in den Gesuchsunterlagen nicht. Schliesslich zeigt auch die Tatsache, dass überhaupt ein Versuch durchgeführt werden soll, dass eine Beeinflussung des übergeordneten Strassennetzes auch seitens Stadt nicht ausgeschlossen wird, ansonsten ein solcher Versuch obsolet wäre.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sämtliche Voraussetzungen von § 28 KSigV erfüllt sind, so dass die Zustimmung der Kantonspolizei zum geplanten Verkehrsversuch auf der Bellerivestrasse eingeholt werden muss (was im Übrigen auch der Regierungsrat ausdrücklich verlangt: vgl. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 26. Oktober 2022, KR-Nr. 383/2022, act. 9).

C. Materielles

I.

Der von der DAV geplante Versuch beinhaltet eine Spurreduktion der Bellerivestrasse sowohl stadtein- als auch stadtauswärts. Bei der Bellerivestrasse handelt es sich um eine Durchgangsstrasse mit überkommunaler Bedeutung sowie um eine Hauptverkehrsstrasse (vgl. dazu weitere Ausführungen unter C II.). Diesen Spurabbau plant die Stadt Zürich gemäss ihren Ausführungen mittels Ummarkierungen umzusetzen, welche sie, mit Verweis auf Art. 107 Abs. 3 lit. a SSV, ohne Erlass einer Verfügung oder mögliche Rechtsmittel anzuordnen beabsichtigt.

Dieses einfache Verfahren nach Art. 107 Abs. 3 SSV ist für Markierungen vorgesehen, welche faktische Verhältnisse oder bestehende Rechtsverhältnisse, welche z.B. vorab durch im ordentlichen Verfahren erlassene Signale geschaffen wurden, konkretisieren (vgl. CHRISTOPH J. ROHNER, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, S. 168 sowie B II. obenstehend). Der Spurabbau könnte nur stillschweigend erfolgen, wenn er weder Rechte oder Pflichten der Verkehrsteilnehmer begründet noch geeignet ist, erheblich die Interessen der Anstösser zu beeinträchtigen (vgl. RENÉ SCHAFFHAUSER, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, Bern 2002, Rz.126). Für die Schaffung von neuen Verhältnissen, welche zudem grosse Auswirkungen haben

können, wie dies bei einem Spurabbau auf einer Durchgangsstrasse der Fall ist, kann dieses Verfahren nicht gewählt werden. Ein solcher Spurabbau ist formell zu verfügen, analog einer Umwidmung einer Strasse, welche gemäss § 38 StrG öffentlich bekannt gemacht werden muss. Den von den Massnahmen betroffenen Personen (insbesondere Betreiber ÖV, Anwohner, Pendler, Gewerbe) ist zwingend mittels einer Publikation mit Rechtsmittelmöglichkeit das rechtliche Gehör zu gewähren. Wird das rechtliche Gehör verletzt, sind die entsprechend erlassenen Verkehrsanordnungen nichtig und können keine Rechtswirksamkeit entfalten. Daran ändert auch die Tatsache, dass es sich um einen Versuch handelt, nichts. So müssen auch vorübergehende Verkehrsanordnungen, die wie im hier zu beurteilenden Versuch über acht Monate gelten, im ordentlichen Verfahren erlassen werden (Art. 107 Abs. 2 SSV, § 7 Abs. 2 KSigV).

Weiter beinhaltet der geplante Versuch nicht nur Verkehrsanordnungen, sondern auch diverse bauliche Massnahmen. So sind u.a. die Einrichtung einer Rampe, Trottoirabsenkungen, Fussgängerquerungen, Verlängerungen/Aufhebungen/Einrichtungen von Mittelinseln, Verbreitung und Umnutzung von Banketten vorgesehen (Schreiben vom 23. Dezember 2022, Ziff. 4, act. 10). Solche baulichen Massnahmen sind gemäss § 16 StrG aufzulegen. Auf eine Auflage mit Einspracheverfahren kann nur verzichtet werden, wenn es sich um ein Projekt von untergeordneter Bedeutung handelt (§ 17 Abs. 5 StrG). Eine Ausnahme oder spezielle Regeln für Versuche sind im Strassengesetz nicht vorgesehen. Beim geplanten Versuch der Stadt Zürich handelt es sich nicht um ein Projekt von untergeordneter Bedeutung. Gemäss Beschluss des Stadtrates vom 17. Mai 2023 (act. 18) betragen die einmaligen Ausgaben für den Versuch Fr. 1'821'000.–. Allein für den Strassenbau und Anlagen werden Fr. 1'471'000.– veranschlagt. Der Versuch umfasst damit erhebliche bauliche Massnahmen.

Zudem betrifft der Versuch, welcher mehr als acht Monaten dauern soll, eine zentrale Einfallsachse in die Stadt Zürich und eine für das gesamte Verkehrsnetz im Kanton Zürich überaus wichtige Strasse. Der durchschnittliche Werktagverkehr (DWV) auf der Bellerivestrasse beträgt je nach Abschnitt 30'000 bis 50'000 Fahrzeuge im Querschnitt (vgl. Gutachten vom 1. September 2019, S. 4, act. 17/e 2). Schliesslich hat der Versuch eine grosse Bedeutung für die davon betroffenen Personen, wie z.B. die Anwohner im Kreis 8 und in den angrenzenden Gemeinden, welche auf die Benützung eines Autos angewiesen sind, das Gewerbe, welches teilweise für die Ausübung des Gewerbes auf das Auto selbst angewiesen ist und über Kunden verfügt, welche das Auto benutzen sowie der öffentliche Verkehr und die Gemeinden.

Die Bedeutung des Versuchs für Betroffene wird auch dadurch deutlich, dass sich dagegen viel Widerstand formierte. So wurde u.a. eine Petition lanciert, welche von über 11'000 Personen unterzeichnet wurde (vgl. www.bellerive-staufrei.ch, div. Zeitungsberichte, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 26. Oktober 2022, KR-Nr. 383/2022, act. 9). Zudem liegen den von der DAV eingereichten Gesuchsunterlagen trotz entsprechender Aufforderung im Schreiben vom 6. April 2023 (act. 12) keine verbindlichen Stellungnahmen der Anrainergemeinden und Interessensverbände bei, welche die Unterstützung des Versuchs belegen. Im Gegenteil muss aufgrund der erwähnten kritischen Stellungnahmen zum Versuch davon ausgegangen werden, dass dieser bei Anrainergemeinden und Interessenverbänden wenig Unterstützung findet. Dementsprechend muss der Versuch auch gemäss den Verfahrensregeln des Strassengesetzes öffentlich aufgelegt werden, ansonsten der Anspruch der betroffenen Personen auf rechtliches Gehör verletzt wird, was wiederum ein schwerer Verfahrensmangel respektive die Nichtigkeit des Projektes zur Folge hat.

Weil es sich bei der Bellerivestrasse sodann um eine Strasse mit überkommunaler Bedeutung im Sinne von § 43 StrG handelt, hätte dem Kanton sowie den interessierten regionalen Planungsverbänden und Nachbargemeinden Gelegenheit zur Äusserung von Begehren gegeben und schliesslich die Genehmigung des Regierungsrates eingeholt werden müssen (§ 45 StrG). Zwar wurden Informationsveranstaltungen durchgeführt, jedoch wurde weder beim zuständigen Amt für Mobilität formell um Begehrensäusserung ersucht, noch wurde das Einverständnis des Regierungsrates eingeholt. Die Vorgehensweise der Stadt Zürich verstösst damit gegen das Strassengesetz und verletzt die Mitwirkungsrechte des Kantons. Diesbezüglich kann auch auf die Ausführungen des Stadtrates gegenüber der Volkswirtschaftsdirektorin vom 8. Juni 2020 verwiesen werden, wonach auf eine Festsetzung verzichtet werde, weil keine baulichen Massnahmen geplant seien (act. 1). Daraus kann geschlossen werden, dass selbst der Stadtrat der Meinung ist, dass wenn bauliche Massnahmen geplant sind, wie das nun offensichtlich der Fall ist, eine Festsetzung und eine Genehmigung durch den Regierungsrat notwendig ist. Die Verkehrsanordnungen und die baulichen Massnahmen hätten sodann gemäss Art. 25a Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) angemessen koordiniert werden müssen. Auch dies erfolgte vorliegend nicht.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass der von der Stadt Zürich geplante Verkehrsversuch Belle-rivestrasse, welcher nebst Verkehrsanordnungen auch bauliche Massnahmen enthält, nicht lediglich in einem einfachen Signalisationsverfahren, ohne Publikation mit Rechtsmittelbelehrung erfolgen kann. Vielmehr hätte der Verkehrsversuch in einem koordinierten Verfahren sowohl nach Signalisationsrecht als auch gemäss Strassengesetz publiziert und aufgelegt sowie – unter Einbezug des Kantons – festgesetzt werden müssen. Das Vorgehen der Stadt Zürich verstösst damit gegen Bundes- und kantonales Recht, weshalb die Zustimmung zu den Verkehrsanordnungen gemäss § 28 KSigV bereits aus diesem Grund nicht erteilt werden kann.

II.

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der Bellerivestrasse um eine Durchgangsstrasse gemäss Durchgangsstrassenverordnung des Bundes (Anhang 2 A Ziff. 17). Zudem befinden sich auf der Bellerivestrasse, Höhe Kreuzungen Falken- und Kreuzstrasse, Verbindungen zu einer weiteren Durchgangsstrasse (Ziff. 347 im Anhang A der Durchgangsstrassenverordnung). Durchgangsstrassen sind gemäss Bundesrecht für den allgemeinen Durchgangsverkehr offen zu halten (Art. 82 Abs. 2 Bundesverfassung [BV; SR 101], Art. 1 Durchgangsstrassenverordnung). Fahrverbote auf Durchgangsstrassen können durch den Kanton oder die Gemeinden nicht angeordnet werden (Art. 3 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 1 Durchgangsstrassenverordnung).

Im Richtplan des Kantons Zürich wird die Bellerivestrasse sodann als Staatsstrasse und Hauptverkehrsstrasse aufgeführt. Gemäss Art. 104 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich (KV; LS 101) sorgen der Kanton und die Gemeinden für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz. Der Kanton übt die Hoheit über die Staatsstrassen aus (Art. 104 Abs. 2 KV). Er hat für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr zu sorgen. Eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte ist im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen (Art. 104 Abs. 2^{bis} KV). Dementsprechend ist die Stadt Zürich gemäss Rechtsprechung auch mit Blick auf Art. 104 KV und Art. 18 ff. Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG; LS 700.1) nicht berechtigt, auf

Staatsstrassen – d.h. auf allen im kantonalen und in den regionalen Richtplänen festgelegten Strassen – umfangreiche Fahrbeschränkungen anzuordnen (BGer 1C_39/2019 vom 22. Mai 2020, Erw. 6.5.).

Weil durch den Spurabbau faktisch ein Fahrverbot auf (bestehenden) Spuren der Bellerivestrasse erlassen wird, ist zumindest fraglich, ob dadurch nicht gegen Bundesrecht, welches ausdrücklich die Offenhaltung der Durchgangsstrassen verlangt (Art. 82 Abs. 2 BV, Art. 1 Durchgangsstrassenverordnung und Art. 3 Abs. 3 SVG), verstossen wird respektive ob solche örtliche Verkehrsanordnungen nicht zumindest einer Beurteilung gemäss Art. 110 Abs. 3 SSV unterzogen werden müssten.

Auf jeden Fall verstösst der Spurabbau gegen Art. 104 KV. Der Spurabbau führt unbestrittenermassen zu einem Kapazitätsabbau, da dadurch weniger Fahrzeuge auf der Bellerivestrasse verkehren können. Zwar hat die DAV nach mehrmaligem Nachfragen Kriterien, welche zum Abbruch des Versuchs führen, formuliert (Schreiben vom 12. April 2023, act. 14). Allerdings sind diese Abbruchkriterien derart grosszügig gewählt worden, dass damit eine Kapazitätsbeschränkung klar in Kauf genommen, respektive wohl gar erwartet wird. So wird der Versuch erst abgebrochen, wenn die Verkehrsmenge an zwei aufeinanderfolgenden Kalenderwochen an je drei Tagen den Mittelwert (vor dem Versuch) um 20 Prozent unterschreitet. Wie die DAV in ihrem Schreiben vom 12. April 2023 selbst ausführt, handelt es sich dabei um eine erhebliche Leistungsreduktion, die zudem noch, was gegenüber den Medien nicht kommuniziert wurde (Medienmitteilung vom 20. April 2023, act. 16) und auch auf der Homepage der Stadt nicht ersichtlich ist (vgl. www.stadt-zuerich.ch/themen_projekte/bellerivstrasse/verkehrsversuch), an mehreren Tagen während zwei aufeinanderfolgenden Wochen eintreten muss. Zum Vergleich kann angeführt werden, dass während dem «Lockdown» in der Corona-Zeit, als die meisten Personen im Homeoffice arbeiteten, der Verkehr um diese Menge (20 Prozent) abgenommen hat. Eine Leistungsreduktion tritt jedoch schon weit vor den 20 Prozent weniger Verkehr auf, weshalb der Versuch klar eine Verminderung der Leistungsfähigkeit im Sinne von Art. 104 Abs. 2^{bis} KV zur Folge hat, welcher im umliegenden Strassennetz nicht ausgeglichen wird.

Was das Abbruchkriterium Reisezeit anbelangt, so ist vorab anzumerken, dass diesbezüglich unterschiedlich kommuniziert wurde. So hielt die DAV im Schreiben an die Kantonspolizei vom 12. April 2023 fest, dass eine geringe Verlängerung der Reisezeit nicht zum Abbruch des Versuchs führen würde. Erst wenn sich die durchschnittliche Reisezeit erheblich verlängere, würde der Versuch nach Vorliegen der Resultate der Messung abgebrochen. Allerdings wurde im erwähnten Schreiben nicht festgehalten, ab wie vielen Minuten dies nach Ansicht der DAV der Fall ist (act. 14). Den Medien wurde mitgeteilt, dass eine Fahrzeitverlängerung von sechs Minuten zwischen der Falkenstrasse und der Seestrasse zu einem Abbruch des Versuchs führe (Medienmitteilung vom 20. April 2023, act. 16). Geht man als Abbruchkriterium von diesen sechs Minuten aus, so bedeutet dies eine erhebliche Fahrzeitverlängerung, die in Kauf genommen wird. So würde dies stadteinwärts mehr als eine Verdoppelung der aktuellen Reisezeit, stadtauswärts um eine Verlängerung von mehr als der Hälfte der aktuellen Reisezeit, bedeuten. Somit verstösst der Versuch auch aufgrund der massiven Verlängerung der Reisezeit gegen Art. 104 KV.

Was sodann die im Schreiben vom 23. Dezember 2022 erwähnten Gutachten mit Simulationen zu einem früheren Projekt (act. 17/e 1 und 2) betrifft, ist festzuhalten, dass diese aus dem Jahr 2018 und 2019 stammen und nicht mehr aktuell sind. Zudem sind in den Gutachten die nun gewählte Variante mit einem Spurabbau stadtauswärts von der Falkenstrasse bis Bahnhof Tiefenbrunnen und

stadteinwärts von der Ida-Bindschedler-Strasse bis zur Färberstrasse nicht untersucht worden. Aus diesen Gründen können aus diesen Gutachten für den aktuell geplanten Verkehrsversuch keine verbindlichen Schlüsse gezogen werden. Selbst wenn man jedoch die Gutachten bezieht, kann aus diesen nicht geschlossen werden, dass der geplante Spurabbau leistungsneutral betrieben werden kann. So wird im Gutachten vom 18. Mai 2018 bei der Variante A1 ausgeführt, dass ein Spurabbau in den Morgenspitzen zu einem grossen Leistungsdefizit von 50 bis 200 Fahrzeugen pro Stunde sowie einem Rückstau vor die Stadtgrenze führen wird. In den Abendspitzen resultiert sodann ein Leistungsdefizit von bis zu 100 Fahrzeugen pro Stunde und lange Rückstausituationen. Die Verlustzeiten betragen gemäss Gutachten 10 Minuten. Zusammengefasst wird festgehalten, dass diese Variante nicht leistungsneutral betrieben werden kann und mit langen Rückstausituationen, höheren Reisezeiten für den MIV und den ÖV gerechnet werden müsse (act. 17/e 1, S. 62 bis 66). Diese Variante wurde sodann im Folgegutachten vom 1. Juli 2019 (act. 17/ e 2) auch nicht mehr weiterverfolgt.

Die Ausführungen im Schreiben der DAV vom 23. Dezember 2022 (act. 10), wonach die Fahrzeiterhöhung gemäss Gutachten und Simulationsverfahren höchstens 60 bis 100 Sekunden betrage, beziehen sich vermutlich auf eine der anderen Varianten. Diese können jedoch, wie erwähnt, nicht auf den geplanten Verkehrsversuch angewendet werden, da in diesen von einem streckenmässig weit geringeren Spurabbau ausgegangen wird. Zudem ist davon auszugehen, dass selbst die DAV nicht lediglich von einer Fahrzeiterhöhung von 60 bis 100 Sekunden ausgeht, hat sie doch das entsprechende Abbruchkriterium um ein Vielfaches, auf 6 Minuten, festgelegt.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass der geplante Spurabbau gegen die Durchgangsstrassenverordnung respektive Art. 110 Abs. 3 SSV verstösst, da es sich bei der betroffenen Bellerivestrasse um eine Durchgangsstrasse, welche von Bundesrechts wegen offengehalten werden muss, handelt. Zudem verstösst der Versuch gegen Art. 104 KV, da der Versuch eine Verminderung der Leistungsfähigkeit der im Richtplan als Hauptverkehrsachse bezeichneten Bellerivestrasse zur Folge hat und die Leistungsfähigkeit im umliegenden Strassennetz nicht ausgeglichen wird. Diese Leistungsbeschränkung wird weder durch die erwähnten Gutachten widerlegt noch durch die Abbruchkriterien verhindert. Dementsprechend kann die Zustimmung zu den Verkehrsanordnungen auch aus diesen Gründen nicht erteilt werden.

III.

Schliesslich müssen Verkehrsanordnungen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV, Art. 107 Abs. 5 SSV).

Seitens DAV wurden, trotz entsprechender Aufforderung mit Schreiben vom 6. April 2023, weder Stellungnahmen von betroffenen Gemeinden noch der Interessensverbände eingereicht. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse am Versuch vorliegt.

Zudem ist der geplante Versuch auch nicht verhältnismässig. So wird mit diesem in die Rechte der betroffenen Bevölkerung, insbesondere derjenigen Personen, welche auf die Benutzung des MIV und der Busse auf dieser Strecke angewiesen sind, eingegriffen. Sie müssen während mehr als acht Monaten mit einem Kapazitätsabbau von 20 Prozent respektive mit einer Fahrzeitverlängerung von sechs Minuten rechnen. Dabei dient der Versuch lediglich dazu, um Erkenntnisse für ein späteres

Bauprojekt zu gewinnen, welches durchaus auch andere Lösungen als der geplante, doppelte Spurbau zulassen würde.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass der Versuch aus den erwähnten Gründen auch nicht im öffentlichen Interesse liegt und nicht verhältnismässig ist, was ein weiterer Grund dafür ist, dass die Zustimmung nach § 28 KSigV nicht erteilt werden kann.

Die Kantonspolizei verfügt:

- I Die Zustimmung gemäss § 28 der Kantonalen Signalisationsverordnung zu Verkehrsanordnungen im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Verkehrsversuch Bellerivestrasse wird der Stadt Zürich nicht erteilt.
- II Es wird festgestellt, dass es sich beim Verkehrsversuch um ein Strassenprojekt handelt, welches dem kantonalen Strassengesetz unterliegt.
- III Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Rekursabteilung, Postfach, 8090 Zürich, Rekurs eingereicht werden. Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Die angefochtene Verfügung ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.
- IV Schriftliche Mitteilung an:
 - Stadt Zürich, Dienstabteilung Verkehr, Frau Esther Arnet, Direktorin, Mühlegasse 18/22, 8021 Zürich
 - Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, Amt für Mobilität, Herr Markus Traber, Amtschef, Neumühlequai 10, 8090 Zürich

Kantonspolizei Zürich

Thomas Iseli
Chef Verkehrspolizei