

Verkehrstechnische Abteilung
Nordstrasse 44, Postfach, 8010 Zürich
Telefon: +41 58 648 42 00
E-Mail: verkehrstechnik@kapo.zh.ch

Verfügung

vom 23. Oktober 2023/Tiri

betreffend Zustimmung gemäss § 28 KSigV zur beabsichtigten Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit der Stadt Zürich auf der Rosengarten- und Bucheggstrasse

Gesuchstellerin:

Stadt Zürich, Sicherheitsdepartement, Amtshaus I, Bahnhofquai 3, Postfach, 8021 Zürich

A. Einleitung

Mit Schreiben vom 31. Mai 2022 ersucht die Dienstabteilung Verkehr der Stadt Zürich (DAV) die Kantonspolizei Zürich unter Einreichung eines Verfügungsentwurfs um Zustimmung zur Anordnung der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h mittels Einbezug in Tempo-30-Zonen auf der Rosengarten- und Bucheggstrasse, eventualiter um Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

B. Prozessgeschichte

1. Die Kantonspolizei Zürich erfuhr am 8. September 2021 aus den Medien, dass der Stadtrat von Zürich beabsichtigt, auf der Rosengarten- und Bucheggstrasse die Höchstgeschwindigkeit 30 km/h einzuführen. Mit Schreiben vom 24. September 2021 teilte die Kantonspolizei der DAV mit, dass eine entsprechende Geschwindigkeitsherabsetzung einer kantonalen Zustimmungspflicht unterliegt. Zur Prüfung müsse deshalb ein Antrag mit Gutachten eingereicht werden.

2. Am 21. Oktober 2021 reichte die DAV ein verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020 ein und machte gestützt darauf geltend, dass durch die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit weder Art. 104 Abs. 2^{bis} Kantonsverfassung (KV; LS 101) verletzt sei, noch Auswirkungen auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebietes entstünden, weshalb keine Zustimmung der Kantonspolizei notwendig sei. Für den Fall, dass die Kantonspolizei anderer Meinung sei, bat die DAV um Zustimmung zur Geschwindigkeitsherabsetzung, respektive um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Im Schreiben vom 2. November 2021 wies die Kantonspolizei erneut auf das Erfordernis einer Zustimmung und die Notwendigkeit eines formellen Antrages hin. Mit Schreiben

vom 31. Mai 2022 reichte die DAV einen Entwurf der beabsichtigten Verfügung samt Plan ein. Wiederum führte sie aus, dass eine Zustimmung der Kantonspolizei aus ihrer Sicht nicht notwendig sei. Sollte die Kantonspolizei sich entgegen ihrer Beurteilung als zuständig erachten, beantragte sie die Zustimmung oder den Erlass einer rechtsmittelfähigen Verfügung. Im Antwortschreiben vom 11. Juli 2022 begründete die Kantonspolizei Zürich erneut, weshalb eine Zustimmung erforderlich sei. Mit E-Mail vom 24. Oktober 2022 wurde die Stadt Zürich sodann darauf hingewiesen, dass das Prüfverfahren noch Zeit in Anspruch nehmen werde.

3. Anlässlich der öffentlichen Informationsveranstaltung «Planerischer Umgang mit Strassenlärm» vom 28. Juni 2023 informierte die Stadt Zürich, dass unter anderem auf der Bucheggstrasse der Einbau eines lärmarmen Belages sowie eine Verkehrsreduktion um 50 Prozent vorgesehen ist (Präsentation «Planerischer Umgang mit Strassenlärm» der Stadt Zürich vom 28. Juni 2023, S. 14, Video abrufbar unter: https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/taz/verkehr/mobilitaetsberatung/impuls_mobilitaet/veranstaltung-planerischer-umgang-mit-strassenlaerm.html).

4. Nebst der beabsichtigten Geschwindigkeitsherabsetzung arbeitete die Stadt Zürich ein Strassenbauprojekt «Rosengarten-/Bucheggstrasse» aus, welches am 16. August 2023 öffentlich aufgelegt wurde (vgl. Städtisches Amtsblatt der Stadt Zürich vom 16. August 2023, Ausgabe 33/2023, Nr. 2023/0509). Dieses beinhaltet unter anderem zwei Querungsstellen mit Fussgängerstreifen und je einer Lichtsignalanlage sowie eine weitere neue Lichtsignalanlage zwecks Busbevorzugung. Im Zusammenhang mit diesem Strassenbauprojekt erliess die Stadt Zürich sodann zeitgleich diverse Verkehrsanordnungen (Fahrverbot, Fahrordnung Rechtsabbiegen, Einbahnverkehr, Höchstlänge, Kein Vortritt etc.), welche die Rosengarten- und Bucheggstrasse betreffen (vgl. Städtisches Amtsblatt der Stadt Zürich vom 16. August 2023, Ausgabe 33/2023, Nr. 2023/0535).

5. In der Medienmitteilung vom 18. August 2023 zum entsprechenden Strassenbauprojekt erwähnte die Stadt Zürich unter Verweis auf die Motion GR Nr.: 2020/63 «Entlastung und stadtverträgliche Umgestaltung der Achse Bucheggstrasse/Rosengartenstrasse/Hardbrücke», dass Studien und ein langfristiger Planungsprozess in Vorbereitung seien, um die Rosengartenachse zu entlasten und stadtverträglich umzugestalten (vgl. dazu auch Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat vom 28. September 2022, GR Nr. 2020/63).

6. Am 21. August 2023 informierte die Kantonspolizei die DAV unter Angaben von Gründen, dass sie beabsichtigt, die Zustimmung zu den Verkehrsanordnungen für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h nicht zu erteilen. Gleichzeitig gewährte sie der DAV eine Frist von 30 Tagen zur freigestellten Stellungnahme.

7. Mit Schreiben vom 12. September 2023 stellte die DAV einen Antrag um Edition, wies auf die derogatorische Kraft des Bundesrechts hin, ersuchte die Kantonspolizei um Beiladung der Einsprecherschaft in einem anderen Verfahren sowie um Adressierung einer allfälligen Verfügung an die zuständige Vorsteherin des Sicherheitsdepartements.

C. Editionsantrag und Beiladung Einsprecherschaft

1. Mit Schreiben vom 12. September 2023 stellte die DAV einen Antrag um Edition von Dokumenten, welche der DAV nicht vorliegen und auf welche die Kantonspolizei die vorliegende Verfügung stützt. Sämtliche vorliegend zitierten Unterlagen wurden entweder durch die DAV der Kantonspolizei eingereicht, durch die DAV und andere Behörden der Stadt Zürich veröffentlicht oder

sind anderweitig öffentlich verfügbar. Der Antrag auf Edition von Unterlagen ist damit abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird.

2. Ferner ersucht die DAV, eine der Kantonspolizei namentlich nicht bekannte Einsprecher-schaft im vorliegenden Verfahren beizuladen und ihr Gelegenheit zur Wahrung des rechtlichen Ge-hörs zu bieten. Für Lärmsanierungsverfahren in der Stadt Zürich sind grundsätzlich die städtischen Behörden zuständig. Wenn solche Verfahren Verkehrsanordnungen umfassen, liegt die Zuständig-keit dafür grundsätzlich ebenfalls bei den städtischen Behörden (§ 27 Kantonale Signalisationsver-ordnung [KSigV; LS 741.2]). Diese (die städtischen Behörden) müssen allerdings die Zustimmung der Kantonspolizei einholen, bevor Verkehrsanordnungen verfügt werden, welche den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebietes beeinflussen können (§ 28 KSigV). Das Rechts-verhältnis der Zustimmung zu Verkehrsanordnungen im Sinne von § 28 KSigV besteht damit zwis-chen der städtischen Behörde und der Kantonspolizei. Privatpersonen sind weder berechtigt noch verpflichtet, Anträge im Sinne von § 28 KSigV zu stellen. Die namentlich nicht genannte Einspre-cherschaft wird im vorliegenden Verfahren deshalb nicht beige-laden.

D. Zuständigkeit

1. Bei der beabsichtigten Geschwindigkeitsherabsetzung handelt es sich um eine funktionelle Verkehrs-anordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 Strassenverkehrsgesetz (SVG; SR 741.01). Gemäss Bundesrecht ist für den Erlass von Verkehrsanordnungen grundsätzlich der Kanton zuständig. Der Kanton kann diese Befugnis den Gemeinden delegieren (Art. 3 Abs. 2 SVG). 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. Gemäss klarem Wortlaut von § 28 KSigV reicht die Möglichkeit einer Beeinflussung des Verkehrs auf Durch-gangsstrassen ausserhalb des Stadtgebietes für das Zustimmungserfordernis aus. Im Umkehr-schluss bedeutet dies, dass nur bei klaren Fällen fehlender Beeinflussung keine Zustimmung der Kantonspolizei einzuholen ist.

2. Die Stadt Zürich stützt ihre Argumentation, dass für die geplante Geschwindigkeitsherabset-zung auf der Rosengarten- und Bucheggstrasse keine Zustimmung der Kantonspolizei notwendig sei, auf das von ihr in Auftrag gegebene verkehrstechnische Gutachten vom 11. Dezember 2020. Dieses hält fest, dass durch die Einführung der Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf der Rosen-garten- und Bucheggstrasse weder ein Kapazitätsabbau noch eine Beeinflussung des Verkehrs aus-serhalb des Stadtgebietes vorliege (vgl. Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 28). Eine verkehrstechnische Begründung zu diesem Schluss, welcher als «Fazit» zu Ziff. 5.1 des Gutachtens gekennzeichnet ist, fehlt. Im Gegenteil hält das Gutachten in der entsprechenden Ziff. 5.1 fest, dass zwischen der Nordumfahrung Zürich und der Rosengarten-/Bucheggstrasse «eine Wechselwirkung» bestehe und sich «eine leichte Rückverlagerungstendenz ergeben» könne, was sogar erwünscht wäre (vgl. Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 26). Das Gutachten hält damit fest, dass die Geschwindigkeitsherabsetzung Auswirkungen auf das ausser-städtische Durchgangsstrassennetz haben kann (und soll).

Bereits die Tatsache, dass die Fragen nach einem möglichen Kapazitätsabbau und einer Beeinflussung des Verkehrs ausserhalb des Stadtgebietes in einem Gutachten gestellt und behandelt werden, belegt, dass kein klarer Fall fehlender Beeinflussung vorliegt. Das unbegründete «Fazit» im Gutachten macht keine verlässlichen Aussagen zur Kapazität und zu einer möglichen Beeinflussung des übergeordneten Strassennetzes. Die im Gutachten lediglich geschätzte Fahrzeitverlängerung ist unpräzise und berücksichtigt weder gemessene Geschwindigkeitsprofile noch nach Tageszeiten unterschiedene Verlustzeiten. Zum andern ist Fahrzeit nicht gleichbedeutend mit Kapazität. Nicht die Fahrzeit gilt als Indikator für die Kapazität, sondern die Prüfung, ob die vorhandene und prognostizierte Verkehrsstärke auf einem Abschnitt oder einem Knoten verarbeitet werden kann. Hierzu äussert sich das Gutachten nicht. Es ist jedoch zu erwarten, dass durch die Geschwindigkeitsherabsetzung und die geplanten baulichen Veränderungen (welche zwingend mitzuberücksichtigen sind [vgl. dazu die weiteren Ausführungen unter E. I. 2.]), insbesondere die neuen Querungsstellen und Lichtsignalanlagen, die Verarbeitung des Verkehrs auf der Rosengarten- und Bucheggstrasse und somit die Kapazität vermindert wird.

3. Entgegen der unbegründeten Aussage des Gutachtens im Fazit zu Ziff. 5.1 ist davon auszugehen, dass die geplante Geschwindigkeitsherabsetzung sowohl die Kapazität (vgl. dazu die weiteren Ausführungen unter E. III.) als auch den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebietes, insbesondere auf der A1 bei der Verzweigung Zürich-Ost, auf der A1L beim Glattpark, an der Stadtgrenze bei Schlieren und Oberengstringen, auf der A1 bei der Verzweigung Affoltern und im Raum des Gubristtunnels sowie auf der A3W (Bereich Üetlibergtunnel) und bei der Stadtgrenze Wollishofen, beeinflussen kann und wird. Dementsprechend muss gemäss § 28 KStG die Zustimmung der Kantonspolizei zur beabsichtigten Geschwindigkeitsherabsetzung eingeholt werden.

E. Erwägungen

I.

1. Aus den Schreiben der Stadt Zürich sowie aus dem verkehrstechnischen Gutachten vom 11. Dezember 2020 geht hervor, dass die beabsichtigte Geschwindigkeitsherabsetzung als (Sofort-) Massnahme zur Reduktion des Lärms im Rahmen einer Lärmsanierung vorgesehen ist (vgl. Schreiben DAV an Kantonspolizei vom 21. Oktober 2021 und 31. Mai 2022; Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 5; Beschluss des Stadtrates vom 1. September 2021, Nr. 879/2021).

1.1. Eine Strassenlärmsanierung ist durchzuführen, wenn die Immissionsgrenzwerte (IGW) bei den umliegenden Gebäuden überschritten sind (Art. 16 Abs. 1 Umweltschutzgesetz [USG; SR 814.01]). Dafür kommen verschiedene Massnahmen in Frage, wie die Herabsetzung der Geschwindigkeit, der Einbau eines lärmarmen Belags oder der Bau von Lärmschutzwänden. Lässt sich die Einhaltung der IGW mit verhältnismässigen Massnahmen nicht bewerkstelligen, ist die Gewährung von Sanierungserleichterungen zulässig (Art. 14 Lärmschutzverordnung [LSV; SR 814.41]).

1.2. Das Verfahren zur Herabsetzung der Geschwindigkeit erfolgt im Kanton Zürich gemäss KStG. Demgegenüber bilden andere Lärmsanierungsmassnahmen sowie Sanierungserleichterungen Bestandteile eines Strassenprojektes gemäss Strassengesetz (StrG; 722.1). Wird im Rahmen der Lärmsanierung auf strassenbauliche Massnahmen verzichtet, betreffen die Sanierungserleichterungen den einzigen Gegenstand des Strassenprojektes (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich [VGer Zürich] vom 20. April 2023, VB.2022.00528, Erw. 5.2). Dabei verlangt das

Art. 8 USG zugrundeliegende Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise, dass bei Lärmsanierungen die Entscheide betreffend Geschwindigkeitsherabsetzung mit den im Strassenprojekt zu fällenden Entscheiden (bauliche Massnahmen und zu ergreifende Ersatzmassnahmen) zu koordinieren sind (vgl. Urteil VGer Zürich, VB.2022.00528 vom 20. April 2023, Erw. 5.3). Das gilt sowohl in materieller Hinsicht, indem eine umfassende Interessenabwägung sämtlicher in Frage kommender Lärmsanierungsmassnahmen zu erfolgen hat, als auch in formeller Hinsicht, indem die Entscheide gleichzeitig zu eröffnen und mit einem einheitlichen Rechtsmittel zu versehen sind (vgl. dazu auch Entscheide Baurekursgericht des Kantons Zürich vom 13. Dezember 2022, BRGE II Nr. 0241/2022 und 24. August 2022, BRGE III Nr. 0141/2022). Das Strassenprojekt gilt als Leitverfahren, das für die koordinierte Publikation der Entscheideröffnungen zu sorgen und an das ein einheitliches Rechtsmittelverfahren anzuschliessen hat (vgl. Urteil VGer Zürich, vom 20. April 2023, VB.2022.00528, Erw. 5.6).

1.3. Gemäss Gutachten werden die IGW-Überschreitungen mit Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h am Tag um rechnerisch maximal 15% bzw. 25% und in der Nacht um rechnerisch maximal 13% bzw. 12% reduziert (vgl. Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 16 und 22). Im Gesuch wird nicht dargelegt, ob und falls ja, welche weiteren Lärmsanierungsmassnahmen auf der Rosengarten- und Bucheggstrasse geplant sind. Das Gutachten thematisiert lediglich der lärmarme Belag, welcher als eher ungeeignet bezeichnet und als lärmreduzierende Massnahme verworfen wird (vgl. dazu die weiteren Ausführungen unter E. II. 4.1). Anlässlich der öffentlichen Informationsveranstaltung «Planerischer Umgang mit Strassenlärm» hingegen wurde die Öffentlichkeit darüber informiert, dass auf der Bucheggstrasse der Einbau eines lärmarmen Belags vorgesehen ist. Ebenfalls wurde eine Reduktion des Verkehrs um 50 Prozent angekündigt, ohne jedoch die Massnahmen vorzustellen, mit welchen die Erreichung dieses Ziel beabsichtigt wird (vgl. Präsentation «Planerischer Umgang mit Strassenlärm» der Stadt Zürich vom 28. Juni 2023, S. 14). Diese Massnahmen wurden im Gutachten weder thematisiert noch in die Berechnung miteinbezogen.

1.4. Ungeachtet der Tatsache, dass betreffend lärmarmen Belag seitens Stadt Zürich widersprüchliche Angaben gemacht werden und unklar ist, welche weiteren Massnahmen geplant sind, kann eine Geschwindigkeitsherabsetzung im Kontext einer Lärmsanierung nicht losgelöst von weiteren Massnahmen angeordnet werden. Es ist zwingend eine Gesamtbetrachtung und Prüfung sowie Interessenabwägung aller möglichen lärmreduzierenden Massnahmen respektive allfälligen Sanierungserleichterungen vorzunehmen. Sodann sind die Entscheide auch in formeller Hinsicht betreffend Eröffnung und Rechtsmittel zu koordinieren. Beides ist vorliegend nicht erfolgt.

1.5. Bei Strassenprojekten der Stadt Zürich auf Strassen mit überkommunaler Bedeutung ist dem Kanton Gelegenheit zur Äusserung von Begehren zu geben. Sie bedürfen ferner der Genehmigung durch den Regierungsrat (§ 45 StrG). Dies gilt auch bei den als Strassenprojekt zu führenden Lärmsanierungsmassnahmen. Bereits für die Bewilligung von Sanierungserleichterungen ist dasselbe Verfahren anwendbar wie für die Erstellung der fraglichen Strasse (vgl. Beschluss des Stadtrats vom 1. September 2021, Nr. 879/2021, Ziff. 3.1). Durch die alleinige Anordnung von Tempo 30 wird nicht nur eine umfassende Interessenabwägung aller möglichen Lärmsanierungsmassnahmen (inkl. Erleichterungen) verhindert (vgl. dazu die weiteren Ausführungen unter D. II.) und gegen die Koordinationspflicht mit weiteren Lärmsanierungsmassnahmen verstossen, sondern auch das Mitwirkungsrecht des Kantons gemäss § 45 StrG verletzt.

2. Am 16. August 2023 legte die Stadt Zürich sodann ein Strassenbauprojekt «Rosengarten-/Bucheggstrasse», welches zwei Querungsstellen mit Fussgängerstreifen und je einer Lichtsignalanlage sowie eine weitere neue Lichtsignalanlage zwecks Busbevorzugung beinhaltet, öffentlich auf (vgl. Städtisches Amtsblatt der Stadt Zürich vom 16. August 2023, Ausgabe 33/2023, Nr. 2023/0509). Zeitgleich mit diesem Strassenbauprojekt wurden diverse Verkehrsanordnungen, wie u.a. diverse Vortrittsänderungen, Einbahnverkehr und Längenbeschränkungen, erlassen (vgl. Städtisches Amtsblatt der Stadt Zürich vom 16. August 2023, Ausgabe 33/2023, Nr. 2023/0535). Ebenfalls wurde seitens der Stadt Zürich öffentlich bekannt gemacht, dass weitere Umgestaltungen geplant sind, um die Rosengarten- und Bucheggstrasse vom Verkehr zu entlasten (vgl. Präsentation «Planerischer Umgang mit Strassenlärm» der Stadt Zürich vom 28. Juni 2023, S. 14; Medienmitteilung der Stadt Zürich vom 18. August 2023 und Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat vom 28. September 2022, GR Nr. 2020/63).

2.1. Gemäss Rechtsprechung sind unter sinngemässer Berücksichtigung von Art. 25a Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) Strassenbauprojekte und Verkehrsanordnungen sowohl inhaltlich als auch formell ausreichend zu koordinieren, wenn ein derart enger Sachzusammenhang vorliegt, dass diese nicht getrennt und unabhängig voneinander betrachtet werden können (vgl. Urteil VGer Zürich vom 7. April 2007, VB.2004.00558).

2.2. Die publizierten baulichen Änderungen und Verkehrsanordnungen haben einen grossen Einfluss auf die Beurteilung der geplanten Geschwindigkeitsherabsetzung, weil sie das Fahrverhalten der Fahrzeuglenkenden und damit den Lärm sowie die Kapazität verändern. So sind durch die neuen Querungsstellen und die Busschleuse drei Lichtsignalanlagen innerhalb von 300 Metern geplant. An diesen Lichtsignalanlagen müssten sämtliche Fahrzeuge anhalten und wieder anfahren. Dies führt zu höheren Immissionen. Zudem haben die zusätzlichen Lichtsignalanlagen und deren Steuerung sowie die publizierten Verkehrsanordnungen einen erheblichen Einfluss auf den Durchfluss der Fahrzeuge und somit auf die Kapazität der Rosengarten- und Bucheggstrasse, insbesondere weil im fraglichen Perimeter die Kapazität der Strasse mit einem durchschnittlichen Tagesverkehr von über 60'000 Fahrzeugen pro Tag (Gesamtverkehrsmodell Kanton Zürich, 2018) bereits ohne die Lichtsignalanlagen regelmässig an ihre Grenzen stösst.

2.3. Mangels entsprechender Informationen ist unklar, was die weiteren öffentlich angekündigten geplanten Umgestaltungen beinhalten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auch diese einen Einfluss sowohl auf den Lärm als auch auf die Kapazität haben werden, verfolgt die Stadt Zürich gemäss eigenen Aussagen das Ziel, damit den Verkehr auf der fraglichen Achse um 50% zu reduzieren. Umgekehrt beeinflusst eine mögliche Einführung von Tempo 30 auch die Beurteilung der Strassenbauprojekte, welche, da sie Strassen von überkommunaler Bedeutung betreffen, der Genehmigung durch den Regierungsrat bedürfen (§ 45 StrG).

2.4. Das publizierte Strassenbauprojekt «Rosengarten-/Bucheggstrasse», die damit verfügbaren Verkehrsanordnungen und die beabsichtigten weiteren Umgestaltungen sowie die geplante Geschwindigkeitsherabsetzung beeinflussen sich gegenseitig derart, dass diese nicht unabhängig voneinander betrachtet und beurteilt werden können. Es ist, in analoger Anwendung von Art. 25a RPG, sowohl eine inhaltliche als auch eine formelle Koordination notwendig. Diese Koordination erfolgte vorliegend nicht, und das verkehrstechnische Gutachten geht nicht auf das Strassenprojekt ein.

3. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine isolierte Betrachtung und Anordnung einer Geschwindigkeitsherabsetzung auf der Rosengarten- und Bucheggstrasse aus Lärmschutzgründen,

ohne Berücksichtigung von möglichen weiteren Lärmschutzmassnahmen und geplanten baulichen Massnahmen und anderen Verkehrsanordnungen, sowohl der Koordinationspflicht nach Art. 8 USG als auch Art. 25a RPG entgegensteht. Bereits aus diesem Grund kann die Zustimmung zur beabsichtigten Geschwindigkeitsherabsetzung nicht erteilt werden.

II.

1. Der von der beabsichtigten Geschwindigkeitsherabsetzung betroffene Abschnitt der Buchegg- und Rosengartenstrasse liegt innerorts. Gemäss Art. 4a Abs. 1 Verkehrsregelverordnung (VRV; SR 741.11) beträgt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit auf Strassen innerorts 50 km/h. Diese auf Bundesebene festgelegte allgemeine Höchstgeschwindigkeit kann nur unter gewissen Voraussetzungen herabgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 SVG). Die Herabsetzung ist unter anderem zulässig, wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung vermindert werden kann. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (Art. 108 Abs. 2 Signalisationsverordnung [SSV; SR 741.21]). Die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten ist ferner nur gestützt auf ein vorgängig zu erstellendes Gutachten zulässig. Das Gutachten hat aufzuzeigen, dass die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 Satz 1 SSV). Ausserdem ist zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann (Art. 108 Abs. 4 SSV). Inhalt und Umfang des Gutachtens hängen vom Zweck der Geschwindigkeitsbeschränkung und den örtlichen Gegebenheiten ab. Je wichtiger und verkehrreicher die Strasse ist, desto umfangreicher hat das Gutachten zu sein (vgl. BGE 1C_206/2008 vom 9. Oktober 2008, Erw. 2.2, BGE 136 II 539, Erw. 3.2).

2. Das eingereichte verkehrstechnische Gutachten vom 11. Dezember 2020 kommt zum Schluss, dass die Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit der Herabsetzung der signalisierten Geschwindigkeit von 50 km/h auf 30 km/h, mit Vorbehalt der VBZ-Kosten infolge Fahrzeitverlusten, gegeben sei (vgl. Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 20, 28). Das Gesuch enthält keine weiteren Ausführungen zur Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit i.S.v. 108 Abs. 4 SSV.

3. Vorab ist festzuhalten, dass das Gutachten während der Corona-Pandemie, als der Verkehr merklich reduziert war, erstellt wurde und teilweise auf entsprechenden Verkehrsmessungen basiert. So wurden für das Gutachten im August 2020 Messungen durchgeführt (vgl. Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 13). Zu diesem Zeitpunkt befand sich die Schweiz mitten in der Corona-Pandemie. Grossveranstaltungen waren (bis zum 1. Oktober 2020) verboten und die allgemeine Mobilität der Bevölkerung eingeschränkt. Die erhobenen Messdaten können deshalb für eine verlässliche Beurteilung nicht herangezogen werden. Ferner enthält das Gutachten widersprüchliche und falsche Zahlen zum durchschnittlichen Tagesverkehr auf der Achse Rosengarten- und Bucheggstrasse (vgl. Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 13, 14). Dieser lag gemäss Gesamtverkehrsmodell Kanton Zürich Motorisierter Individualverkehr (MIV) 2018 bei über 60'000 Fahrzeugen. Der durchschnittliche Werktagsverkehr (DWV) liegt mit über 63'000 Fahrzeugen pro Tag noch höher.

4. Das Gutachten klärt die Verhältnisse und relevante Faktoren ungenügend ab.

4.1. So werden weitere mögliche lärmreduzierende Massnahmen und deren Wirkung weder untersucht noch in die Interessenabwägung einbezogen. Betreffend lärmarmen Belag wird ausgeführt, dass ein solcher aufgrund der Lastklasse und der Längsneigung eher ungeeignet sei und erst zum Einsatz kommen könne, wenn der Oberbau erneuert werden müsse (vgl. Verkehrstechnische Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 16). Die Ungeeignetheit wird nicht weiter begründet. Es ist unklar, was mit «eher ungeeignet» gemeint ist. Ferner widersprechen diese Ausführungen des Gutachtens der Aussage, dass ein lärmarmen Belag mit der Erneuerung des Oberbaus zum Einsatz komme. Wäre ein lärmarmen Belag tatsächlich nicht geeignet, könnte ein solcher auch nicht bei der Erneuerung des Oberbaus gewählt werden. Weiter widerspricht das Gutachten den Aussagen der Stadt Zürich, wonach ein lärmarmen Belag auf der Bucheggstrasse eingebaut wird (vgl. Präsentation «Planerischer Umgang mit Strassenlärm» der Stadt Zürich vom 28. Juni 2023, S. 15). Der Einbau eines lärmarmen Belags und dessen Auswirkungen auf die Lärmsituation müssen zwingend in die Zweck- und Verhältnismässigkeitsprüfung der Geschwindigkeitsherabsetzung einfließen. Eine Geschwindigkeitsherabsetzung in Kombination mit einem lärmarmen Belag hat eine andere lärmreduzierende Wirkung als eine solche ohne den Einbau eines lärmarmen Belags. So kann es sein, dass die Geschwindigkeitsherabsetzung im Zusammenhang mit dem Einbau eines lärmarmen Belages keine für das menschliche Ohr wahrnehmbare Reduktion des Lärms mehr bewirkt.

4.2. Ebenfalls berücksichtigt das Gutachten das am 16. August 2023 aufgelegte Strassenbauprojekt sowie die damit geplanten Verkehrsanordnungen nicht. Durch die entsprechenden Massnahmen, insbesondere die zusätzlichen zwei Querungsstellen und drei Lichtsignalanlagen sowie die veränderte Vortrittsregelung, wird die Ausgangslage erheblich verändert. Das Strassenbauprojekt und die Verkehrsanordnungen haben einen grossen Einfluss sowohl auf die Lärmsituation (u.a. durch das wiederholte Abbremsen und Anfahren vor den Lichtsignalanlagen) als auch auf die Leistungsfähigkeit der Strasse (u.a. durch die Steuerung der zusätzlichen Lichtsignalanlagen, Veränderungen der Vortrittsregelungen). Ebenso geht das Gutachten nicht auf die geplante Verkehrsreduktion um 50 Prozent ein (vgl. Präsentation «Planerischer Umgang mit Strassenlärm» der Stadt Zürich vom 28. Juni 2023, S. 14). Bei einer Verringerung der Verkehrsmenge um 50 Prozent stellt sich die Situation komplett anders dar und die Parameter für die Überprüfung der Notwendig-, Zweck- und Verhältnismässigkeit von Tempo 30 km/h verändern sich. Insgesamt behandelt das Gutachten isoliert und ohne Querbezüge zu anderen Projekten lediglich die Situation der Rosengarten- und Bucheggstrasse im Jahre 2020. Es kann deshalb nicht für die Begründung einer Lärmsanierungsmassnahme herangezogen werden, weil weitere Faktoren der geplanten Umgestaltung der Strassen, die wesentlichen Einfluss auf die Lärmsituation haben werden, nicht berücksichtigt werden.

4.3. Weiter berücksichtigt das Gutachten die Funktion der Rosengarten- und Bucheggstrasse für das gesamte Verkehrsnetz im Kanton Zürich und in der Schweiz nicht. Bei der Rosengarten- und Bucheggstrasse handelt es sich um eine Durchgangsstrasse gemäss Durchgangsstrassenverordnung des Bundes (Art. 1 i.V.m. Anhang 2 lit. A Ziff. 1 Durchgangsstrassenverordnung [SR 741.272]). Gemäss Art. 110 Abs. 3 SSV kann der Bundesrat örtliche Verkehrsanordnungen auf Durchgangsstrassen überprüfen lassen und gegebenenfalls aufheben. Eine entsprechende Stellungnahme respektive Überprüfung des Bundesrates zur beabsichtigten Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit liegt nicht vor.

Ferner handelt es sich bei der Rosengarten- und Bucheggstrasse um eine Hauptverkehrsstrasse gemäss kantonalem Richtplan. Es ist eine der am meist befahrenen und wichtigsten Hauptverkehrsstrassen in der Schweiz mit einem durchschnittlichen Werktagsverkehr (DWV) von 63'782 bzw.

durchschnittlichen Tagesverkehr (DTV) von 60'110 Fahrzeugen (vgl. Gesamtverkehrsmodell Kanton Zürich 2018). Damit hat die Achse Rosengarten- und Bucheggstrasse eine wichtige Durchleitungsfunktion sowie eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung. Dies muss in die Zwecks- und Verhältnismässigkeitsprüfung miteinfließen. Eine Geschwindigkeitsherabsetzung auf einer solch bedeutenden Strasse hat eine andere Bedeutung als auf einer nur wenig befahrenen Strasse ohne Durchleitungsfunktion. Sie erfordert eine entsprechend umfassende Interessenabwägung (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 20. April 2023, 1C_27/2022, 1C_33/2022, Erw. 8 ff.).

Das Gutachten geht nur am Rande auf diese Fragen ein und behandelt den Zeitverlust eines einzelnen Fahrzeuges anhand einer theoretischen Berechnung (vgl. Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 26). Diese Ausführungen reichen für eine genügende Interessenabwägung nicht aus. Zudem ist die Schätzung des Zeitverlustes unpräzise. Nur eine Berechnung anhand gemessener Geschwindigkeitsprofile könnte aussagekräftige Zahlen liefern, insbesondere weil sich die Verlustzeiten je nach Tageszeiten stark unterscheiden. Zudem wurden die neu geplanten Lichtsignalanlagen nicht berücksichtigt. Bei der Gesamtabwägung kann sodann nicht allein auf den Zeitverlust für den einzelnen Autofahrer abgestellt werden, sondern es muss die Funktion der Strasse im gesamten Verkehrsnetz berücksichtigt werden. Auch wenn der Zeitverlust für den einzelnen Autofahrer nicht wesentlich sein mag, kann der Zeitverlust bei einer Strasse mit Durchleitungsfunktion im Ganzen relevant sein, insbesondere auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, A-510/2020 vom 18. November 2021, Erw. 9.7.6).

4.4. Die Geschwindigkeitsherabsetzung soll mittels Tempo-30-Zone erfolgen (vgl. Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 31, Verfügungsentwurf DAV [mit Schreiben vom 31. Mai 2022 eingereicht]). Das Gutachten geht davon aus, dass die Bodenmarkierung der Zonensignalisation die Einhaltung des Temporegimes durch die Verkehrsteilnehmenden sicherstellt. Es hält aber gleichzeitig fest, dass die Rosengarten- und Bucheggstrasse nicht den üblichen Erwartungen der Verkehrsteilnehmenden an eine Tempo-30-Strasse entsprechen (vgl. Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 19). Das Gutachten berücksichtigt das Erscheinungsbild des Strassenraumes ungenügend. Die geplante Zonensignalisation trägt nicht dazu bei, dass die Geschwindigkeitsherabsetzung und die neue zulässige Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuglenkende erkennbar ist (vgl. dazu die weiteren Ausführungen unter E. IV.). Damit eine Geschwindigkeitsherabsetzung auf 30 km/h von den Verkehrsteilnehmenden bemerkt und auch eingehalten wird, muss das Erscheinungsbild einer Strasse selbsterklärend sein. Bei der selbsterklärenden Strasse führt das Erscheinungsbild des Strassenzugs dazu, dass sich der Fahrzeuglenkende intuitiv richtig verhält und eine angepasste Geschwindigkeit wählt (vgl. dazu Urteil VGer Zürich vom 20. Februar 2020, VB.2018.00776). Dies ist bei der Rosengarten- und Bucheggstrasse, mit jeweils mindestens zwei Fahrspuren pro Richtung, nicht der Fall. Flankierende Massnahmen zu den Bodenmarkierungen, welche zur Erkennbarkeit beitragen, sind nicht geplant. Somit muss davon ausgegangen werden, dass die effektiv gefahrene Geschwindigkeit auch trotz Bodenmarkierungen deutlich über 30 km/h liegt. Daraus folgt, dass die Lärmreduktion durch die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit geringer ausfällt, als im Gutachten theoretisch errechnet wird.

5. Schliesslich kommt das Gutachten zum Schluss, dass die Verhältnismässigkeit der Höchstgeschwindigkeit 30 km/h nur gegeben ist, wenn vorgängig der Zeitverlust für den öffentlichen Verkehr (ÖV) an geeigneter Stelle kompensiert oder die Infrastruktur bereitgestellt und mittels Fahrplanverfahren die Finanzierung der Fahrzeug-Mehrkosten sichergestellt werden kann (vgl.

Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 17). Dass entsprechende Massnahmen ergriffen wurden oder werden, legt das Gesuch nicht dar. Es liegt damit keine Lösung für den ÖV vor, und die Randbedingungen wurden nur ungenügend geklärt (vgl. dazu Urteil VGer Zürich vom 20. April 2023, VB.2022.00546, Erw. 6.6).

6. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Gesuch auf veralteten, nicht repräsentativen Erhebungen und Ausführungen beruht sowie relevante Faktoren nicht oder ungenügend berücksichtigt und somit von falschen Tatsachen ausgeht. Das verkehrstechnische Gutachten ist nicht aussagekräftig und zeigt gerade nicht rechtsgenügend auf, dass die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind. Zudem verneint das Gutachten selbst die Verhältnismässigkeit der Höchstgeschwindigkeit 30 km/h aufgrund der Auswirkungen auf den ÖV. Sodann enthält das Gesuch weder weitere Abklärungen noch eine aktuelle, umfassende Interessensabwägung sämtlicher relevanter Faktoren. Den bundesrechtlichen Anforderungen nach Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 SSV wurde damit nicht Genüge getan. Die gesamte Sachlage ist zu wenig untersucht und kann damit nicht umfassend auf die Verhältnismässigkeit überprüft werden. Es bestehen aufgrund bedeutender Faktoren (Wichtigkeit der betroffenen Durchgangsstrasse für das übergeordnete Strassennetz und hoher DTV; Fahrzeitverlust und Bedeutung für die Volkswirtschaft; Erscheinungsbild der Strasse, welche der Einhaltung der Geschwindigkeit entgegensteht; Anzahl weniger Personen, welche von der Geschwindigkeitsherabsetzung profitieren würden; Möglichkeit, Lärm mit anderen Massnahmen [z.B. lärmarter Belag] zu reduzieren; Auswirkungen auf ÖV) erhebliche Hinweise, dass die Geschwindigkeitsherabsetzung nicht verhältnismässig ist. Entsprechend kann die Zustimmung zur Geschwindigkeitsherabsetzung auch aus diesen Gründen nicht erteilt werden.

III.

1. Nach Art. 104 Abs. 2^{bis} der Verfassung des Kantons Zürich, hat der Kanton für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr zu sorgen. Eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte ist im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen.

2. Das eingereichte verkehrstechnische Gutachten vom 11. Dezember 2020 kommt zum Schluss, dass die Anordnung der Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auf der Rosengarten- und Bucheggstrasse keinen Kapazitätsabbau zur Folge hat. Das Gutachten begründet diese Schlussfolgerung lediglich damit, dass die theoretisch berechnete Fahrzeitverlängerung von 28 Sekunden vernachlässigbar sei (vgl. Verkehrstechnisches Gutachten vom 11. Dezember 2020, S. 28).

3. Ob die Verlängerung der Fahrzeit wirklich 28 Sekunden beträgt oder ob diese länger sein wird, ist unklar. Die Schätzung im Gutachten ist unpräzise, stellt auf veraltete Zahlen und nicht aktuelle Umstände ab (vgl. dazu die weiteren Ausführungen unter E. II. 4.3) und berücksichtigt das veröffentlichte Strassenprojekt und weitere Planungen (Reduktion der Verkehrsmenge um 50%) nicht. Schliesslich bedeutet selbst eine Verlängerung der Fahrzeit von 28s auf der für das gesamte Verkehrsnetz wichtigen Rosengarten- und Bucheggstrasse mit Durchleitungsfunktion eine erhebliche Verschlechterung der Verkehrssituation und kann nicht als «unbedeutend» bezeichnet werden.

4. Zudem klärt das Gutachten die Verhältnisse ungenügend ab, respektive berücksichtigt relevante Faktoren nicht. So kann die Kapazität nicht allein mit der Fahrzeit gleichgestellt werden. Es müssen weitere Faktoren berücksichtigt werden. Nicht die Fahrzeit gilt als Indikator für die Kapazität,

sondern die Prüfung, ob die vorhandene und prognostizierte Verkehrsstärke (Fahrzeuge pro Stunde) auf einem Abschnitt oder einem Knoten verarbeitet werden kann. Dabei ist insbesondere die Knotensteuerung von Relevanz. Darauf wird jedoch im Gesuch nicht eingegangen. Zudem wurden die am 16. August 2023 publizierten baulichen Änderungen und Verkehrsanordnungen, welche insbesondere aufgrund der zusätzlichen Lichtsignalanlagen einen Einfluss auf die Kapazität haben werden, nicht berücksichtigt.

5. Entgegen den pauschalen, unbegründeten Ausführungen im Gutachten kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass die Geschwindigkeitsherabsetzung keinen Kapazitätsabbau zur Folge hat. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Rosengarten- und Bucheggstrasse bei einer Geschwindigkeitsherabsetzung und neuer Lichtsignalanlagen weniger Fahrzeuge pro Stunde verarbeiten kann, was eine Verminderung der Kapazität und somit (ohne Ausgleich) ein Verstoß gegen Art. 104 KV bedeutet. Die stellt ein weiterer Grund dafür dar, dass die Zustimmung gemäss § 28 KStgV nicht erteilt werden kann.

IV.

1. Der von der Stadt Zürich am 31. Mai 2022 eingereichte Verfügungsentwurf sieht nicht eine Streckensignalisation, sondern einen Einbezug der Rosengarten- und Bucheggstrasse in eine bestehende Tempo-30-Zone vor. Die Tempo-30-Zone soll allerdings im Buchegg- und auch im Hirschwiesentunnel nicht gelten. Dort soll weiterhin eine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h gelten.

2. Die Signalisation «Tempo-30-Zone» ist grundsätzlich auf nicht verkehrorientierte Strassen beschränkt (Art. 2a Abs. 5 SSV). Soll auf einer verkehrorientierten Strasse 30 km/h gelten, muss dies mittels Streckensignalisation geschehen (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 SSV). Ist auf einem Abschnitt einer verkehrorientierten Strasse die Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h reduziert und grenzt dieser Abschnitt an eine Tempo-30-Zone, kann der Abschnitt in die Tempo-30-Zone einbezogen werden (Art. 2a Abs. 6 SSV). Durch den Unterbruch der geplanten Tempo-30-Zone in den beiden Tunnels grenzt der Abschnitt der verkehrorientierten Rosengarten- und Bucheggstrasse nicht an eine Tempo-30-Zone, weshalb ein Einbezug bereits aus diesem Grund nicht möglich ist.

3. Zudem müssen die Übergänge vom übrigen Strassennetz in eine Zone deutlich erkennbar sein. Die Ein- und Ausfahrten der Zone sind durch eine kontrastreiche Gestaltung so zu verdeutlichen, dass die Wirkung eines Tores entsteht (Art. 5 Abs. 1 Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen). Gemäss Gesuch ist eine entsprechende Torwirkung auf der Rosengarten-/Bucheggstrasse jeweils zu Beginn der Zone nicht vorgesehen. Die geplante Signalisation verstösst damit gegen die Vorgaben des Signalisationsrechts. Für die Fahrzeuglenkenden ist die Erkennbarkeit der Geschwindigkeitsherabsetzung nicht gewährleistet, weil bei einer Tempo-30-Zone, anders als bei einer Tempo-30-Strecke, das Tempo-30-Zone-Signal nur zu Beginn steht und nicht nach jeder Kreuzung wiederholt wird. Die gefahrene Geschwindigkeit wird höher als 30 km/h sein, womit die beabsichtigte lärmreduzierende Wirkung der Geschwindigkeitsherabsetzung nicht erreicht werden kann. Auch aus diesen Gründen kann die Zustimmung zu den geplanten Verkehrsanordnungen nicht erteilt werden.

Die Kantonspolizei verfügt:

- I Der Antrag auf Edition von Unterlagen wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
- II Die Zustimmung gemäss § 28 der Kantonalen Signalisationsverordnung zur Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h auf der Rosengarten- und Bucheggstrasse wird der Stadt Zürich nicht erteilt.
- 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 Rekursschrift 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, Vorsteherin des Sicherheitsdepartements, Frau Stadträtin Karin Rykart, Bahnhofquai 3, Amtshaus I, Postfach, 8021 Zürich

Kantonspolizei Zürich

Katharina Kohler
Chefin Verkehrstechnische Abteilung