

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00236 vom 19. Februar 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-02-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00236

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00236 du 19 février 2001

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00236 del 19 febbraio 2001

Regeste

Teilentwidmung einer Strasse | Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bei einer Strassenverkehrs-anordnung (vorliegend Umwidmung einer Strasse [vorher allgemeine Zugänglichkeit; jetzt lediglich Fuss- und Veloweg]): Verhältnis von § 41 VRG (grundsätzliche Zuständigkeit des VGr) zu § 42 VRG (Unzuständigkeit des VGr bei Weiterzugsmöglichkeit an bestimmte Bundesbehörden) im Allgemeinen (E. 1a). Bei Strassenverkehrs-anordnungen ist zu prüfen, nach welcher rechtlichen Grundlage sie sich richten. Entsprechend verschieden sind die Zuständigkeiten im Rechtsmittelverfahren im Bund und im Kanton; Unterscheidungskriterien (E. 1b, 1c/aa). Kontroverse Beurteilung in Lehre und Rechtsprechung (E. 1c/bb-cc). Bei der vorliegenden Umwidmung handelt es sich nach Zweck, Inhalt und Umsetzungsmodalitäten um eine funktionelle Verkehrs-anordnung nach Art. 3 Abs. 4 SVG. Gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid ist die Beschwerde an den Bundesrat gegeben, was innerkantonal die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ausschliesst. Nichteintreten und Überweisung an den Regierungsrat (E. 1d/e).

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 01..2.19.0 VB.2000.00236 Zurich Verwaltungsgericht 01..2.19.0 VB.2000.00236 Zurigo Verwaltungsgericht 01..2.19.0 VB.2000.00236

Teilentwidmung einer Strasse | Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bei einer Strassenverkehrs-anordnung (vorliegend Umwidmung einer Strasse [vorher allgemeine Zugänglichkeit; jetzt lediglich Fuss- und Veloweg]): Verhältnis von § 41 VRG (grundsätzliche Zuständigkeit des VGr) zu § 42 VRG (Unzuständigkeit des VGr bei Weiterzugsmöglichkeit an bestimmte Bundesbehörden) im Allgemeinen (E. 1a). Bei Strassenverkehrs-anordnungen ist zu prüfen, nach welcher rechtlichen Grundlage sie sich richten. Entsprechend verschieden sind die Zuständigkeiten im Rechtsmittelverfahren im Bund und im Kanton; Unterscheidungskriterien (E. 1b, 1c/aa). Kontroverse Beurteilung in Lehre und Rechtsprechung (E. 1c/bb-cc). Bei der vorliegenden Umwidmung handelt es sich nach Zweck, Inhalt und Umsetzungsmodalitäten um eine funktionelle Verkehrs-anordnung nach Art. 3 Abs. 4 SVG. Gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid ist die Beschwerde an den Bundesrat gegeben, was innerkantonal die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ausschliesst. Nichteintreten und Überweisung an den Regierungsrat (E. 1d/e).

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2000.00236 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VB.2000.00236 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 19.02.2001 Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer Weiterzug: Dieser

Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht Betreff: Teilentwidmung einer Strasse Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bei einer Strassenverkehrs-anordnung (vorliegend Umwidmung einer Strasse [vorher allgemeine Zugänglichkeit; jetzt lediglich Fuss- und Veloweg]): Verhältnis von § 41 VRG (grundsätzliche Zuständigkeit des VGr) zu § 42 VRG (Unzuständigkeit des VGr bei Weiterzugsmöglichkeit an bestimmte Bundesbehörden) im Allgemeinen (E. 1a). Bei Strassenverkehrsanordnungen ist zu prüfen, nach welcher rechtlichen Grundlage sie sich richten. Entsprechend verschieden sind die Zuständigkeiten im Rechtsmittelverfahren im Bund und im Kanton; Unterscheidungskriterien (E. 1b, 1c/aa). Kontroverse Beurteilung in Lehre und Rechtsprechung (E. 1c/bb-cc). Bei der vorliegenden Umwidmung handelt es sich nach Zweck, Inhalt und Umsetzungsmodalitäten um eine funktionelle Verkehrsanordnung nach Art. 3 Abs. 4 SVG. Gegen einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid ist die Beschwerde an den Bundesrat gegeben, was innerkantonale Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ausschliesst. Nichteintreten und Überweisung an den Regierungsrat (E. 1d/e). Stichworte: STRASSENVERKEHR STRASSENVERKEHRSRECHT UMWIDMUNG VERKEHRSANORDNUNG WIDMUNG ZUSTÄNDIGKEIT Rechtsnormen: Art. 3 lit. III SVG Art. 3 lit. IV SVG § 41 VRG § 42 VRG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Der Gemeinderat Zollikon beschloss am 10. Februar 1999, das rund 40 m lange Teilstück neu Kat.Nr. 10332 der Sennhofstrasse wie folgt umzuwidmen: bisher allgemeine Widmung, neu Fuss- und Veloweg. Gleichzeitig unterzeichnete er einen Dienstbarkeitsvertrag, mit welchem er dem Eigentümer der anstossenden Parzelle Nr. 1954 ein Fahrwegrecht auf der Parzelle Kat.Nr. 10332 einräumte. Durch die Umwidmung wird die ca. 5 m breite Strasse, die Zumikon (Waltikon) am Golfplatz vorbei via Oberhueb-Sennhof mit der Binzstrasse verbindet, im Abschnitt nach der Gemeindegrenze für den Automobilverkehr unterbrochen. II. Gegen die Umwidmungsverfügung rekurrten die Gemeinderäte Maur und Zumikon an den Bezirksrat Meilen. Einen weiteren Rekurs erhoben X und 11 Mitunterzeichner sowie die Schulpflege Zollikon. Mit Beschluss vom 16. Mai 2000 hiess der Bezirksrat Meilen den Rekurs der Gemeinderäte Maur und Zumikon gut. Jenen von X und Mitunterzeichnern sowie der Schulpflege Zollikon schrieb er als gegenstandslos geworden ab. III. Der Gemeinderat Zollikon hat gegen diesen Beschluss am 30. Juni 2000 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erhoben. Er beantragt, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und seine Verfügung vom 10. Februar 1999 sei zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Der Bezirksrat Meilen reichte am 11. Juli 2000 die Akten ein und ersuchte um Abweisung der Beschwerde. Die Schulpflege Zollikon äusserte sich mit Eingabe vom 25. Juli 2000 kritisch zur Umwidmung, ohne einen formellen Antrag zu stellen. Die Gemeinderäte Zumikon und Maur beantragten am 6. September 2000 die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. X und Mitbeteiligte liessen sich nicht vernehmen. Das Gesuch der Beschwerdeführerin, ihr sei im Sinne einer vorsorglichen Massnahme zu gestatten, die Sennhofstrasse an der Ortsgrenze zu Zumikon durch provisorische Einrichtungen für den Automobilverkehr zu sperren, wurde mit Präsidialverfügung vom 31. Juli 2000 abgelehnt. Mit Beschluss vom 27. Oktober 2000 bot das Verwaltungsgericht den Parteien und den Mitbeteiligten Gelegenheit, um sich zur Frage der Zulässigkeit der Beschwerde zu äussern. Die Parteien reichten ihre Stellungnahmen am 20. November 2000 ein, während die Mitbeteiligten auf eine Stellungnahme verzichteten. Am 8. Dezember 2000 beschloss das Verwaltungsgericht anlässlich einer Vorberatung, den Regierungsrat und den Bundesrat zum Meinungs-austausch zur Frage der Zuständigkeit

einzuladen. Die Stellungnahmen des Bundesamts für Strassen (im Auftrag des Bundesrats) bzw. des Regierungsrats gingen beim Verwaltungsgericht am 22. Januar 2001 bzw. am 12. Februar 2001 ein. Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung: 1. a) Das Verwaltungsgericht beurteilt unter anderem Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden, soweit kein Gesetz eine abweichende Zuständigkeit vorsieht (§ 41 VRG). Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist unzulässig gegen Anordnungen, die unmittelbar bei einer Verwaltungsbehörde oder einer Rekurskommission des Bundes angefochten werden können (§ 42 VRG). Diese Regelung trat anlässlich der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 8. Juni 1997 an die Stelle der Bestimmung von § 49 aVRG. Diese erklärte damals die Beschwerde an das Verwaltungsgericht in viel weiterem Rahmen als unzulässig, nämlich stets dann, wenn ein Weiterzug an eine eidgenössische Instanz mit einem anderen Rechtsmittel als durch staatsrechtliche Beschwerde möglich war. Mit dem neu eingefügten § 42 VRG sollte hingegen die Beschwerde nur noch dort ausgeschlossen werden, wo ein Rechtsmittel an eine andere Bundesinstanz als das Bundesgericht offen steht (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 42 N. 1f.). Die genannten Regelungen von § 41 und § 42 VRG stehen zueinander im Verhältnis von Grundsatz und Ausnahme (vgl. Randtitel). Trifft die Ausnahme von § 42 zu, wonach eine Weiterzugsmöglichkeit an eine Bundesbehörde im Sinn dieser Bestimmung gegeben ist, entfällt die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. § 42 VRG bezweckt dabei unter anderem, dass Entscheide eines kantonalen Gerichts nicht von einer Verwaltungsbehörde des Bundes überprüft werden können. Zwar werden die von der Beschwerde ausgeschlossenen Anordnungen in § 42 VRG als solche umschrieben, die "unmittelbar" bei einer Verwaltungsbehörde oder einer Rekurskommission des Bundes angefochten werden können. Dem Passus "unmittelbar" kommt jedoch nach der aufgezeigten Entstehungsgeschichte und Zweckbestimmung der Norm nicht die Bedeutung zu, die Beschwerde an das Verwaltungsgericht lediglich dort auszuschliessen, wo auch ein kantonaler verwaltungsinterner Instanzenzug entfallen würde. Entscheide des Bezirksrats als erster Rechtsmittelinstanz unterliegen nämlich nach dem Konzept des zürcherischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes mit einem grundsätzlich zweistufigen kantonalen Rechtsschutz der Überprüfung einer zweiten kantonalen Rechtsmittelinstanz (Regierungsrat oder Verwaltungsgericht [§ 19c Abs. 2 in Verbindung mit § 41 ff. VRG]; Kölz/Bosshart/Röhl, § 19 N. 88). Demnach schliesst § 42 VRG die Beschwerde an das Verwaltungsgericht stets dort aus, wo gegen den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid die Beschwerde an eine Verwaltungsbehörde oder eine Rekurskommission des Bundes offen steht (vgl. RB 1998 Nr. 28). b) Näher zu prüfen ist daher, ob die im Streit liegende Umwidmung nicht richtigerweise als funktionelle Verkehrsanordnung im Sinn von Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) anzusehen ist, wogegen diese Bestimmung die Beschwerde an den Bundesrat zur Verfügung stellt. Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass Verkehrsmassnahmen sowohl mit den Instrumenten gemäss kantonalem Strassengesetz als auch mit den Mitteln des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes getroffen werden können, und nimmt an, dass ihr in dieser Hinsicht freie Wahl zusteht. Es ist zweifelhaft, ob diese Auffassung zutrifft. Bei verkehrslenkenden und verkehrsberuhigenden Massnahmen unterscheidet die Praxis einerseits zwischen Anordnungen, die Ausfluss der kantonalen Strassenhoheit sind und sich somit kraft Art. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) auf das kantonale Strassengesetz oder Art. 3 Abs. 3 SVG stützen, und funktionellen Verkehrsanordnungen,

welche auf Art. 3 Abs. 4 SVG und somit auf einer bundesrechtlichen Delegation beruhen. Andererseits wird auch zwischen verkehrspolizeilichen Massnahmen (aufgrund von Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG) und baulichen Massnahmen (aufgrund des Strassengesetzes) unterschieden. Die erstgenannte Differenzierung erfolgt nach kompetenzrechtlichen Kriterien; die zweitgenannte Unterscheidung stellt darauf ab, ob die Strassenverkehrsgesetzgebung anwendbar sei. Gemäss Art. 82 Abs. 1 BV (entspricht Art. 37 bis Abs. 1 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 in der Fassung vom 22. Mai 1921 [aBV]) ist der Bund befugt, Vorschriften über den Strassenverkehr zu erlassen (vgl. zum früheren, ausdehnend verstandenen Wortlaut Martin Lendi in: Kommentar zur Bundesverfassung, 1987, Art. 37 bis Rz. 2). Den Kantonen verbleibt jedoch unter Vorbehalt von Abs. 2 über die Durchgangsstrassen die sogenannte Strassenhoheit, das heisst die Befugnis, Strassen zu bauen, zu unterhalten und deren Zweckbestimmung festzulegen (Lendi, Rz. 13 f.; René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. 1, Bern 1984, S. 31). Über die Abgrenzung dieser Zuständigkeiten besteht in Lehre und Rechtsprechung allerdings keine Einigkeit. Teilweise wird die Auffassung vertreten, das SVG regle den Strassenverkehr nur insoweit, als er sich im Rahmen des einfachen Gemeindegebrauchs halte (BGE 122 I 279 E. 2b; 108 Ia 111 E. 1b; VPB 43/1979 Nr. 23, S. 94; Adrian Haas, Staats- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der Regelung des Parkierens von Motorfahrzeugen auf öffentlichem und privatem Grund, insbesondere im Kanton Bern, Bern 1994, S. 15; Roger Meier, Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Zürich 1989, S. 118 f.). In anderen Entscheiden wurde nicht ausdrücklich auf diese Unterscheidung Bezug genommen, da sie wenig oder gar nicht relevant war (BGE 111 IV 87 E. 2; VPB 50/1986 Nr. 14; vgl. auch Schaffhauser, S. 34 f.). In einem neueren Entscheid hat der Bundesrat nach einem Meinungs austausch mit dem Bundesgericht erwogen, auch der gesteigerte Gemeindegebrauch werde in verschiedener Hinsicht durch das Strassenverkehrsgesetz geregelt (VPB 59/1995 Nr. 39). Zur Strassenhoheit der Kantone gehört alles, was mit der Sachherrschaft über die öffentlichen Strassen zusammenhängt, insbesondere das Recht zu entscheiden, ob eine Strasse gebaut werden soll und wie sie auszustatten ist. Grundsätzlich gehört dazu auch der Entscheid, ob eine bestehende Strasse dem öffentlichen Gebrauch durch Entwidmung bzw. Umwidmung oder Teilentwidmung ganz oder teilweise entzogen werden soll; aus dem Strassenverkehrsrecht können sich hier indessen Einschränkungen ergeben, indem die Strassenhoheit der Kantone nur soweit reicht, als sie nicht durch das Recht des Bundes eingeschränkt wird, Vorschriften für den Strassenverkehr zu erlassen (Tobias Jaag, Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, ZBl 87/1986, S. 289 ff., insbesondere 295 f., auch zum Folgenden; VBP 43/1979 Nr. 23 S. 94 f.). Gestützt auf die verfassungsrechtliche Kompetenzausscheidung sind die Kantone auch zur Anordnung von lokalen Verkehrsanordnungen im Sinn von Art. 3 Abs. 3 SVG, nämlich von unbeschränkten sowie zeitlich beschränkten Fahrverboten zuständig (Jaag, S. 294). Auf einer eigentlichen bundesrechtlichen Delegation hingegen beruhen die von den Kantonen erlassenen funktionellen Verkehrsbeschränkungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG. Diese dienen dem Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, der Sicherheit, Erleichterung oder Regelung des Strassenverkehrs, dem Schutz der Strasse oder andern in den örtlichen Verhältnissen liegenden Interessen. c) aa) Die genannten Unterscheidungen sind mit Bezug auf den Instanzenzug von erheblicher Bedeutung (vgl. RB 1991 Nr. 4): Verkehrspolizeiliche Massnahmen in Anwendung von Art. 3 Abs. 3 oder 4 SVG, die regelmässig durch Signalisation vollzogen werden, sind gemäss § 12 des Gesetzes über die Bezirksverwaltung vom 10. März 1985 (LS 173.1) mit

Rekurs an den Statthalter anfechtbar; dagegen unterliegen (zumeist baulich vollzogene) Entwidmungen oder Umwidmungen gemäss § 10 dieses Gesetzes dem Rekurs an den Bezirksrat (Jaag, S. 300; Meier, S. 247 ff.). Rekursentscheide des Statthalters oder des Bezirksrats können an den Regierungsrat weitergezogen werden, soweit nicht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegeben ist (§ 19c Abs. 2 VRG). Dabei kommt es, wie einleitend ausgeführt, darauf an, welches Rechtsmittel auf Bundesebene besteht. Fahrverbote aufgrund von Art. 3 Abs. 3 SVG sowie auf das kantonale Strassenrecht gestützte Ent- und Umwidmungen unterliegen der Beschwerde an das Verwaltungsgericht, weil anschliessend nur die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht gegeben ist; damit gelangt die Generalklausel von § 41 VRG zur Anwendung. Handelt es sich dagegen bei der streitbetroffenen Massnahme um eine funktionelle Verkehrsanordnung im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG, so kann sie (so der letzte Satz der genannten Bestimmung) mit Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat weitergezogen werden; deshalb entfällt die Beschwerde an das Verwaltungsgericht und ist statt dessen der Rekurs an den Regierungsrat zulässig. bb) Bei der Beurteilung der Zuständigkeit der Rechtsmittelinstanzen stellt die Praxis vorwiegend oder sogar ausschliesslich auf die Art des Vollzugs ab (Jaag, S. 298 ff.; Meier, S. 248): Wird die Anordnung durch verkehrspolizeiliche Signale vollzogen, so wird auf sie Art. 3 Abs. 3 oder Abs. 4 SVG angewendet. Erfolgt dagegen der Vollzug der Anordnung (lediglich) durch bauliche Massnahmen, so wird ihre Rechtsgrundlage von vornherein in der kantonalen Strassenhoheit erblickt, einzig kantonales Recht als anwendbar erachtet und dementsprechend die Zuständigkeit des Bundesrats als Beschwerdeinstanz stets verneint (Bundesrat, 18. Januar 1984, ZBl 85/1984, S. 276 ff.; vgl. Meier, S. 52 f. mit Hinweis auf weitere Entscheide; RB 1984 Nr. 2 = ZBl 86/1985, S. 82 = ZR 84 Nr. 9; BEZ 1991 Nr. 15; vgl. auch RB 1988 Nr. 5 und SOG 1988 Nr. 11 E. 2b/c). Diese Praxis ist in der Lehre auf Kritik gestossen: Die auf den Vollzug der Anordnung abstellende Unterscheidung sei kein sachgerechtes Kriterium für die Abgrenzung des auf die Anordnung anwendbaren Rechts und damit der Zuständigkeit der Rechtsmittelbehörde. Massgebend hierfür dürfe nicht die Form des Vollzugs, sondern müsse der Zweck der dem Vollzug vorangehenden Grundverfügung sein. Sofern Umwidmungen und Teilentwidmungen der Lenkung und Beruhigung des Verkehrs dienen, sei auf sie auch dann Bundesrecht (Art. 3 Abs. 3 oder 4 SVG) anwendbar, wenn sie mittels baulicher Massnahmen – d.h. nicht durch verkehrspolizeiliche Signale – vollzogen würden (Jaag, S. 295 f. und 299; Meier, S. 48 ff. insbesondere 52, 244, 247 ff.). Ausschliesslich nach kantonalem Recht richteten sich nur jene baulichen Massnahmen, die nicht primär der Verkehrsregelung dienen (Jaag, S. 299, Anm. 52). Demgegenüber hält Lendi (Art. 37 bis BV N. 15 Anm. 9) dafür, die kantonale Strassenbauhoheit schliesse auch die Befugnis ein, Verkehrsuntersagungen und ■beschränkungen anzuordnen, wobei er allerdings den Umfang dieser Befugnis nicht weiter definiert. Ähnlich äussert sich Francesco Bertossa in der Besprechung von VPB 55/1991 Nr. 31 (BR 3/92 S. 66), der immerhin festhält, bei einer baulichen Massnahme müsse wohl unterschieden werden, ob dieser Weg lediglich gewählt worden sei, um den Verkehr zu regeln, oder ob damit auch oder vornehmlich andere Zwecke verfolgt würden. cc) Im Urteil vom 20. November 1991 konnte das Verwaltungsgericht offen lassen, ob die erwähnte Kritik berechtigt sei (VB.91.00104-108; in RB 1991 Nr. 4 nicht publizierte E. 5, 7 und 8). Dazu muss auch heute nicht abschliessend Stellung bezogen werden, da sich auch unter Anwendung der herkömmlichen Kriterien ergibt, dass die fragliche Umwidmung in erster Linie als funktionelle Verkehrsanordnung zu qualifizieren ist. Immerhin ist festzustellen, dass gute Gründe für ein Überdenken der bisherigen Praxis sprechen. Aus der

Strassenhoheit folgt das Recht der Kantone, Strassen zu errichten, auf den Bau von Strassen zu verzichten oder Strassen stillzulegen. Die Art der Verkehrsregelung auf bestehenden Strassen wird hingegen durch das eidgenössische Recht normiert, und zwar selbst dann, wenn sich Überschneidungen mit der Strassenhoheit ergeben. Davon ist auch der Bundesrat in einem neueren Entscheid ausgegangen, als er erwog, dass sogar gesteigerter Gemeingebrauch, der eng mit einem Fahrzeug verbunden sei, unter das Strassenverkehrsrecht falle (VPB 59/1995 Nr. 39 S. 323). Will ein Gemeinwesen das Verkehrsregime auf einer bestehenden, dem verkehrsmässigen Gemeingebrauch gewidmeten Strasse ändern, so ist dies nur im Rahmen von Art. 3 SVG möglich (Bundesrat, 18. Januar 1984, ZBl 85/1984, S. 276 E. 2; VPB 43/1979 Nr. 23 S. 95). Ein Kanton bzw. eine Gemeinde, der bzw. die ein verkehrspolizeiliches Problem lösen möchte, kann nicht allein durch die Wahl und Ausgestaltung der Umsetzungsmassnahmen darüber entscheiden, ob die Voraussetzungen gemäss Strassenverkehrsrecht einzuhalten sind oder nicht und welche Rechtsmittel gegen den Entscheid gegeben sind (vgl. für analoge Überlegungen im Zusammenhang mit der Legitimationsfrage RB 1991 Nr. 4 und im Zusammenhang mit dem zulässigen Rechtsmittel BGr, 23. Mai 1995, ZBl 97/1996 S. 373 E. 1a). Unter diesen Umständen erscheint es als sachgerecht, bei der Qualifikation einer eine Strasse betreffenden Massnahme und der Beurteilung der damit verbundenen verfahrensrechtlichen Fragen vom – sich primär aus dem Zweck der Massnahme ergebenden – materiellen Gehalt der in Frage stehenden Verfügung auszugehen und die vorgesehene Ausgestaltung bzw. Umsetzung in einer gesamthaften Würdigung (bloss) mitzuberücksichtigen. Allerdings hat das Verwaltungsgericht vor kurzem bekräftigt, dass bauliche Massnahmen zur Verkehrsberuhigung keine Verkehrshindernisse im Sinn von Art. 4 SVG, sondern Bestandteil der Strassenanlage selber sind und deshalb dem kantonalen Recht unterliegen (VGr, 12. November 1998, VB.98.00233, E. 3d). Auch der Bundesrat hat unlängst wiederholt, dass (rein) bauliche Änderungen einer Strassenanlage, selbst wenn sie der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder dem Immissionsschutz dienen, nicht als funktionelle Verkehrsmassnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG anzusehen seien, weil der Bund aus verfassungsmässigen Gründen keine Kompetenzen habe, die bauliche Ausgestaltung einer Strasse zu bestimmen (VPB 63/1999 Nr. 55 E. 4a). Dieser Entscheid erging in Behandlung einer Beschwerde, welche danach trachtete, dass zusätzlich zur Signalisation einer Tempobeschränkung auch bauliche Massnahmen angeordnet würden. Der Bundesrat erklärte, im Verfahren gegen eine funktionelle Verkehrsanordnung könne nicht die Anordnung baulicher Massnahmen verlangt werden. Ob das Verwaltungsgericht an seiner Praxis hinsichtlich der Qualifikation baulicher Massnahmen zur Verkehrsberuhigung festhalten soll, kann vorliegend offen bleiben, da die Umwidmung nicht oder zumindest nicht in erster Linie mit baulichen Massnahmen durchgesetzt werden soll. d) Die Beschwerdeführerin hat nicht die völlige Aufhebung einer Strasse (Entwidmung im eigentlichen Sinne) beschlossen. Vielmehr will sie im Interesse des Sennhofquartiers das Verkehrsregime auf der bestehenden Strasse verändern. Es geht mithin darum, den Verkehr auf einer gemäss kantonalem Recht erstellten, bereits vorhandenen Verkehrsfläche neu zu ordnen. Der Zweck der Massnahme ist die Entfernung des quartierfremden Verkehrs von der Sennhofstrasse. Die Beschwerdeführerin weist in der Umwidmungsverfügung ausdrücklich darauf hin, dass es mit den bisherigen baulichen Massnahmen (Aufpflasterungen, Blumenrabatten) nicht gelungen sei, den Durchgangsverkehr zu beeinflussen. Zur Umsetzung der Massnahme ist gemäss der Umwidmungsverfügung (E. 3) vorerst nur eine entsprechende Signalisation und allenfalls ein amtsrichterliches Verbot vorgesehen. Sollte

dies nicht ausreichen, fasst die Beschwerdeführerin ins Auge, einen mittleren Streifen der Strasse mit Rasen zu bepflanzen. Erst wenn auch das nicht genüge, könne eine umlegbare/entfernbar Abschränkung angebracht werden. Es ist daher nur begrenzt richtig, wenn die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme zur Zulässigkeit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht behauptet, die Teilentwidmung solle mit Massnahmen der Geländegestaltung kenntlich gemacht werden. Solche Massnahmen sind gemäss der insoweit klaren Umwidmungsverfügung nur in zweiter Priorität vorgesehen. Die vorgesehene Massnahme lässt sich auch nicht mit einer Teilwidmung vergleichen, wie sie vorgenommen wird, wenn im Rahmen einer gezielten Gestaltung etwa ein Dorfplatz der Allgemeinheit, nicht jedoch dem Motorfahrzeugverkehr gewidmet wird. Erst recht liegt kein Fall vor, in welchem bereits aufgrund der Umstände bzw. der baulichen Gegebenheiten die beschränkte Widmung offensichtlich ist. Weiter liegt (materiell betrachtet) nicht ein Fahrverbot im Sinne von Art. 3 Abs. 3 SVG im Streit. Diese Bestimmung betrifft dauernde oder zeitlich beschränkte Totalfahrverbote. Ein Totalfahrverbot kann auch noch bejaht werden, wenn einzelne bestimmte oder bestimmbar Benutzer die Strasse weiterhin benützen dürfen. Kein Totalverbot liegt mehr vor, wenn eine ganze Benutzerkategorie, so wie vorliegend die Radfahrer, weiterhin zugelassen ist (VPB 51/1987 Nr. 51 S. 298 f.; BGr, 14. Oktober 1994, ZBl 96/1995, S. 508 E. 2; vgl. Schaffhauser, S. 32 f.). e) Der vorliegende Fall belegt exemplarisch die Schwierigkeiten, die sich ergeben, wenn für die Qualifikation der angefochtenen Anordnung und die Bestimmung des zulässigen Rechtsmittelweges auf die von der verfügbaren Behörde gewählte Form abgestellt wird. Erst recht gilt dies für das Kriterium der Durchführungsmodalitäten: So soll die Umwidmung vorliegend primär mit Mitteln des Strassenverkehrsrechts (Signalisation durch Hinweissignal Nr. 4.09 "Sackgasse" gemäss Art. 46 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV, SR 741.21] sowie das Vorschriftssignal Nr. 2.60 "Radweg" gemäss Art. 33 SSV) umgesetzt werden. Nur wenn diese Massnahmen nicht genügen, sind weitere Massnahmen vorgesehen, die teils rechtlicher (amtsrichterliches Verbot) und teils baulicher Art sind (Teilbegrünung, evtl. Sperre). Die Beschwerdeführerin möchte die Umwidmung also sowohl mit strassenverkehrsrechtlichen wie mit baulichen Mitteln durchsetzen, gibt aber den erstgenannten den Vorzug. Wie angemerkt werden mag, ist es fraglich, ob die Beschwerdeführerin die zutreffende Signalisation vorgesehen hat. Das Signal "Sackgasse" kennzeichnet eine Strasse, die nicht durchgehend befahrbar ist (Art. 46 Abs. 3 SSV). Die Sennhofstrasse bleibt aber grundsätzlich, d.h. sofern nicht bauliche Massnahmen getroffen werden, befahrbar. Das Signal "Radweg" verpflichtet die Führer von einspurigen Fahrrädern und Motorfahrrädern, den für sie gekennzeichneten Weg zu benützen (Art. 33 Abs. 1 SSV). Auch dieses Signal drückt die eigentliche Absicht der Beschwerdeführerin, den Motorfahrzeugverkehr im fraglichen Strassenabschnitt zu unterbinden, nicht aus. Dafür diene wohl am ehesten das Signal Nr. 2.03 "Verbot für Motorwagen", mit welchem die Strassenbenützung für alle mehrspurigen Motorfahrzeuge, inbegriffen Motorräder mit Seitenwagen, untersagt wird (Art. 19 Abs. 1 lit. a SSV) und welches mit dem Signal Nr. 2.04 "Verbot für Motorräder" kombiniert werden kann (vgl. Art. 19 Abs. 2 SSV). Das Teilfahrverbot kann mit einer Zusatztafel kombiniert werden, welche auf Ausnahmen hinweist (z.B. "Mit schriftlicher Ausnahmegewilligung gestattet", vgl. Art. 17 Abs. 1 SSV). In Würdigung von Zweck, Inhalt und Umsetzungsmodalitäten der umstrittenen Umwidmung ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin eine funktionelle Verkehrsbeschränkung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG angeordnet hat. Demnach ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Die Akten sind gestützt auf § 5 Abs. 2 VRG zur Behandlung als Rekurs

an den Regierungsrat zu überweisen. f) Im durchgeführten Meinungsaustausch pflichteten sowohl das Bundesamt für Strassen als auch der Regierungsrat mit Stellungnahmen vom 19. Januar 2001 und 7. Februar 2001 der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts in Bezug auf die zugrunde liegende Fallkonstellation bei (act. 27 und 28). g) Im vorliegenden Beschluss liegt keine Praxisänderung, die wegen des Grundsatzes von Treu und Glauben erst nach einer Vorankündigung vorgenommen werden dürfte. Nachdem das Verwaltungsgericht im vorliegenden Fall zur Auffassung gelangt ist, dass es unzuständig sei, kann es den Fall nicht behandeln (§ 5 Abs. 1 VRG). Die Zuständigkeit ist (zwingende) Sachurteilsvoraussetzung (Közl/Bosshart/Röhl § 5 N. 3). Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass durch Präsidialverfügung vom 31. Juli 2000 über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen entschieden und damit aufgrund einer vorläufigen Beurteilung die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (implizit) bejaht wurde. Diese vorläufige Beurteilung vermag die Kammer beim Entscheid über die Zuständigkeit nicht zu binden. 2. ... Demgemäss beschliesst das Verwaltungsgericht 1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. Die Akten werden dem Regierungsrat überwiesen. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.