

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00178 vom 26. Oktober 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-10-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00178

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00178 du 26 octobre 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00178 del 26 ottobre 2023

Regeste

Verkehrsordnung | Verkehrsordnung. [Abgelehntes Gesuch um Einführung einer Tempo-30-Zone an einer Gemeindestrasse.] Die Vorinstanz hat die Legitimation des Beschwerdeführers zu Recht bejaht, und diese ist auch für das Beschwerdeverfahren zu bejahen; der Beschwerdeführer hat in genügender Weise veränderte Tatsachen geltend gemacht, die eine Überprüfung der Notwendigkeit einer Anpassung des geltenden Verkehrsregimes auf der betroffenen Strasse rechtfertigen (E. 1.2.3). Dem Beschwerdegegner als Gemeindebehörde kommt eine eigene Zuständigkeit zu, gegenüber der um Verkehrsberuhigung ersuchenden Privatperson einen anfechtbaren Entscheid zu treffen, mit dem dieses Begehren abgewiesen oder (mangels veränderter Umstände) förmlich nicht darauf eingetreten wird. Wenn die Gemeindebehörde das private Begehren aber positiv aufnimmt bzw. ein Handlungsbedarf für eine Verkehrsberuhigung gegeben ist, verbleibt ihr in gewissem Umfang die Auswahl, ob sie Antrag an die Kantonspolizei zum Erlass funktioneller Verkehrsordnungen stellen, ein Strassenprojektverfahren einleiten oder gar beide Verfahren kombinieren will; unter Umständen ist für eine Koordination der beiden Verfahren zu sorgen (E. 2.2). Die Gemeindebehörde hat bei der Ablehnung einer Verkehrsberuhigungsmassnahme auf einer Gemeindestrasse den Sachverhalt bezüglich aller erheblichen Aspekte, welche die gesuchstellende Person vorbringt, rechtsgenügend zu erstellen und aufzuzeigen, welche Schlussfolgerungen sie daraus zieht. Die Notwendigkeit einer allfälligen Verkehrsberuhigung aus Gründen des Lärmschutzes ist auch von den Rechtsmittelinstanzen bereits im vom Beschwerdeführer angehobenen Verfahren – und nicht auf Rekursebene vom Baurekursgericht – zu überprüfen, weil dabei Lärmschutzfragen lediglich vorfrageweise im Hinblick auf das Bestehen einer kommunalen Handlungspflicht zu prüfen sind (E. 4.1). Im vorliegenden Verfahrensstadium kann von einem verkehrstechnischen Gutachten abgesehen werden. Dennoch hat die Gemeindebehörde in diesem Rahmen den von der Privatperson behaupteten Sicherheitsdefiziten konkret nachzugehen, diese grob abzuschätzen und nachvollziehbar darzulegen, weshalb sie von einer genügenden Verkehrssicherheit ausgeht bzw. einen Anpassungsbedarf verneint (E. 4.2). Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ist ein taugliches Instrument nicht nur zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, sondern auch zum Schutz vor übermässigem Lärm. Die Notwendigkeit einer diesbezüglichen Massnahme hängt unter anderem davon ab, ob bisher die massgebenden Belastungsgrenzwerte für Strassenlärm eingehalten sind. Bereits die Gemeindebehörde hat dem Grundsatz nach die massgeblichen Belastungsgrenzwerte und die gegebenen Lärmpegel zu untersuchen bzw. festzustellen (E. 4.3). Unter den gegebenen Umständen erweist es sich als ungenügend, dass die Unterinstanzen sich in ihren Entscheiden bezüglich der Frage von Sicherheitsdefiziten nicht konkret mit den Strassen- und Verkehrsverhältnissen sowie der Unfallauswertung auseinandergesetzt, sondern insofern inhaltlich bloss nicht näher begründete polizeiliche Aussagen übernommen haben.

Dadurch wurde der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt (E. 5.3). Im Hinblick auf den Strassenlärm vermögen die erstinstanzlich angeführten Gesichtspunkte zu den Verkehrsverhältnissen und zur Lage der an die Strasse anstossenden Wohnliegenschaften nicht nachvollziehbar aufzuzeigen, dass die Einhaltung der lärmschutzrechtlichen Vorschriften offensichtlich gegeben ist (E. 5.4). Der angefochtene Entscheid beruht auf ungenügenden Sachverhaltsfeststellungen und verletzt den Untersuchungsgrundsatz sowie den Gehörsanspruch des Beschwerdeführers (E. 5.5). Gutheissung. Rückweisung der Sache zur weiteren Untersuchung und Neuurteilung im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2022.00178 Urteil der 3. Kammer vom 26. Oktober 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Gemeinderat Zollikon, vertreten durch RA C, Beschwerdegegner, und Kantonspolizei Zürich, Verkehrstechnische Abteilung, Mitbeteiligte, betreffend Verkehrsanordnung, hat sich ergeben: I. A ist wohnhaft in einer ihm gehörenden Liegenschaft an der Bahnhofstrasse in der Gemeinde Zollikon. Er ersuchte am 28. Januar 2021 den Gemeinderat Zollikon, eine Tempo-30-Zone an dieser Gemeindestrasse einzuführen. Dabei machte er Anliegen der Verkehrssicherheit und des Lärmschutzes geltend. Der Gemeinderat wies das Gesuch mit Beschluss vom 31. März 2021 kostenfällig ab. II. Gegen den Gemeinderatsbeschluss erhob A am 10. Mai 2021 Rekurs an das Statthalteramt des Bezirks Meilen. Er präziserte das Rechtsbegehren im Wesentlichen dahingehend, dass der Gemeinderat unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids einzuladen sei, der kantonalen Sicherheitsdirektion einen Antrag auf Verfügung einer Tempo-30-Zone oder eines Tempo-30-Regimes auf der Bahnhofstrasse zu stellen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Die Statthalterin wies den Rekurs mit Verfügung vom 24. Februar 2022 ab. III. Mit Beschwerde vom 28. März 2022 gelangte A an das Verwaltungsgericht. Er beantragte wiederum, unter Aufhebung der angefochtenen Verfügung sei der Gemeinderat einzuladen, der zuständigen kantonalen Stelle einen Antrag auf Verfügung einer Tempo-30-Zone oder eines Tempo-30-Regimes auf der Bahnhofstrasse zu stellen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchte der Beschwerdeführer um Einholung eines Gutachtens nach Art. 32 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) und Durchführung eines Augenscheins. Das Statthalteramt verzichtete am 31. März 2022 auf eine Stellungnahme und reichte die Verfahrensakten ein. Der Gemeinderat stellte am 12. Mai 2022 Antrag auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. In der Stellungnahme vom 20. Juni 2022 hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) zuständig. Zum Entscheid berufen ist die Kammer (§ 38b Abs. 1 e contrario und § 38 VRG). 1.2 1.2.1 Zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 1 VRG). Bei der Anfechtung funktioneller Verkehrsanordnungen steht die Legitimation nach der Praxis all jenen

Verkehrsteilnehmenden zu, welche die betreffende Strasse mehr oder weniger regelmässig benützen, namentlich etwa der Anwohnerschaft, während bloss gelegentliches Benützen der Strasse nicht genügt (vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1; VGr, 28. April 2022, VB.2021.00601, E. 2.3.2). Im vorliegenden Fall hat sich die erstinstanzliche Behörde gegen das Ergreifen der umstrittenen Verkehrsmassnahme ausgesprochen und die Sachgerechtigkeit der bestehenden Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h bekräftigt. Der Beschwerdeführer ist Direktanstösser und Anwohner der Strasse, bei der er eine solche Massnahme erfolglos verlangt hat. Im angefochtenen Entscheid wurde der Beschwerdeführer als zum Rekurs legitimiert betrachtet.

1.2.2 Das Bundesgericht hat es in einem Fall aus dem Kanton Zürich geschützt, dass auf das Begehren eines Anwohners um Anpassung der Strassenverkehrssignalisation nicht eingetreten worden war, weil sich die verkehrsrelevanten Verhältnisse nicht verändert hatten (BGr, 16. Dezember 2009, 1C_184/2009, E. 2). Demgegenüber hat das Bundesgericht in einem Fall aus dem Kanton Aargau die Beschwerdebefugnis eines Direktanstössers bejaht, der eine zusätzliche Verkehrsbeschränkung (Fahrverbot) über die angeordneten Massnahmen hinaus beantragte bzw. der zur Diskussion stellte, ob die Verkehrssicherheit durch die von der kantonalen Instanz geschützte Verkehrsanordnung genügend gewährleistet sei (vgl. BGr, 27. Februar 2019, 1C_445/2018, E. 1.1 und E. 3). Ebenso hat das Bundesgericht ein schutzwürdiges Interesse von Direktanstössern gemäss Art. 89 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) an der Prüfung emissionsmindernder Massnahmen an der Quelle bei einer Strassenlärmisanierung anerkannt. Im soeben erwähnten Fall berücksichtigte das Bundesgericht, dass der Verkehrslärm auf jener Strasse zwar nicht bei der Liegenschaft der damaligen Beschwerdeführer, aber bei benachbarten Gebäuden zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte führte (vgl. BGr, 27. Mai 2020, 1C_352/2019, E. 3.2 und E. 3.3).

1.2.3 Die Legitimation ist als Prozessvoraussetzung von Amtes wegen zu prüfen, wobei der beschwerdeführenden Partei nach Massgabe des kantonalen Prozessrechts obliegt, ihre Legitimation zu substantzieren. Diese Substantzierung hat bereits im Verfahren vor der ersten Rechtsmittelinstanz zu erfolgen (zum Ganzen VGr, 26. September 2022, VB.2022.00024, E. 3.2 mit Hinweisen). Vorliegend hat der Beschwerdeführer insbesondere vor der Vorinstanz substantziiert angebliche Mängel bei der Verkehrssicherheit wegen Verschärfung des Unfallgeschehens und Einführung einer zusätzlichen Buslinie sowie eine erhöhte Belästigung aus Strassenlärm behauptet und ein Unterlassen der Lärmmittlung durch die Gemeinde gerügt; darauf wird in der Beschwerde an das Verwaltungsgericht verwiesen. Bei seinen Vorbringen hat der Beschwerdeführer in genügender Weise veränderte Tatsachen geltend gemacht, die eine Überprüfung der Notwendigkeit einer Anpassung des geltenden Verkehrsregimes auf der betroffenen Strasse rechtfertigen. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass bereits die Unterinstanzen das Begehren des Beschwerdeführers materiell beurteilt haben. Für das verwaltungsgerichtliche Beschwerdeverfahren ist seine Legitimation ebenfalls zu bejahen.

1.3 Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.4 Soweit der Beschwerdeführer die Durchführung eines Augenscheins beantragt, ist festzuhalten, dass sich ein solcher Termin auf dem Lokal erübrigt: Der für den vorliegenden Entscheid rechtlich relevante Sachverhalt ergibt sich mit hinreichender Klarheit aus den Akten, weshalb auf einen Augenschein zu verzichten ist.

2. 2.1 Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften wurde vom Bundesrat auf 50 km/h festgelegt (Art. 4a Abs. 1 lit. a der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 [VRV; SR 741.11] in Verbindung mit Art. 32 Abs. 2 SVG). Innerorts können tiefere

Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken oder durch die Signalisation einer Tempo-30-Zone oder einer Begegnungszone angeordnet werden (Art. 108 Abs. 5 lit. d und e der Signalisationsverordnung vom

E. 3.1

Im kommunalen Entscheid vom 31. März 2021 wurde erwogen, die Bahnhofstrasse sei eine direkte Verbindungsachse von der Seestrasse ins Zentrum und Richtung Zollikerberg. Es handle sich nicht um eine blossе Erschliessungsstrasse für ein bestimmtes Quartier. Die Strasse werde künftig von zwei Buslinien benützt. Die aktuelle Tempolimite passe ins Temporegime der Gemeindestrassen in Zollikon. Wegen der acht polizeilich registrierten Verkehrsunfälle mit insgesamt drei leicht verletzten Personen auf der Strasse von 2017 bis 2020 liege keine Gefährdung der Verkehrssicherheit vor, welche die Errichtung einer Tempo-30-Zone notwendig mache. Gemäss im September 2019 durchgeführten Geschwindigkeitsmessungen auf der Bahnhofstrasse habe die gefahrene Durchschnittsgeschwindigkeit 36 km/h betragen; nur 0,7 % von insgesamt 20'000 Fahrzeugen hätten die zulässige Höchstgeschwindigkeit überschritten. Die baulichen Anpassungen einer Tempo-30-Zone hätten mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf die auf der Bahnhofstrasse verkehrenden Buslinien bzw. das ganze öffentliche Verkehrssystem. Eine abweichende Auskunft der VBZ an den Beschwerdeführer sei ohne vertiefte fachliche Abklärungen erfolgt. Eine Lärmuntersuchung dränge sich aufgrund des Verkehrsaufkommens, der Strassenneigung und -geometrie, der aktuellen Geschwindigkeitsbegrenzung und des Abstands der Fassaden von der Strasse nicht auf. Ferner sei zu berücksichtigen, dass im unteren Teil der Bahnhofstrasse bauliche Anpassungen im Gange seien, welche Auswirkungen auf die gesamte Strassensituation haben würden. Insgesamt sehe der Gemeinderat keinen Anlass für die Errichtung einer Tempo-30-Zone.

E. 3.2

Die Vorinstanz schloss sich dieser Beurteilung unter Berücksichtigung der von ihr eingeholten Auskunft der Kantonspolizei und des kommunalen Ermessensspielraums an. Dabei ging die Vorinstanz näher auf vom Beschwerdeführer ins Feld geführte Verkehrsunfälle aus den Jahren 2019 und 2021 ein und gelangte zum Schluss, diese Unfälle hätten mit dem geltenden Temporegime auf der Bahnhofstrasse nichts zu tun. Im Hinblick auf den Strassenlärm erwog die Vorinstanz, der Sachbereich der Lärmsanierung liege nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich. Im konkreten Fall mache der Beschwerdeführer jedoch nicht geltend, dass die Gemeinde ihrer Sanierungspflicht nicht nachgekommen sei.

E. 3.3

Der Beschwerdeführer rügt vor Verwaltungsgericht eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) und des Untersuchungsgrundsatzes (§ 7 VRG) sowie daraus folgend eine rechtsverletzende Beurteilung der Verkehrssicherheit. Er wiederholt vor Verwaltungsgericht die Behauptungen, wonach auf der Bahnhofstrasse erhebliche Sicherheitsdefizite im Strassenverkehr beständen. Darüber seien Gemeinde und Vorinstanz hinweggegangen. Im Übrigen behält er sich für den Fall, dass eine Verkehrsberuhigung nicht bereits wegen Sicherheitsdefiziten anzuordnen wäre, ein erneutes Begehren an die Gemeinde zur Lärmsanierung vor, bei dem der kommunale Entscheid dann nach seiner Interpretation der Rechtsprechung vom Baurekursgericht zu überprüfen wäre. 4. 4.1 Die Gemeindebehörde

hat bei der Ablehnung einer Verkehrsberuhigungsmassnahme auf einer Gemeindestrasse den Sachverhalt bezüglich aller erheblichen Aspekte, welche die gesuchstellende Person vorbringt, rechtsgenügend zu erstellen und aufzuzeigen, welche Schlussfolgerungen sie daraus zieht. Dabei hat sie schutzwürdige Interessen von Direktanstössern und Anwohnern der Strasse an Massnahmen für eine Verkehrsberuhigung zu berücksichtigen. Genauso wie eine funktionelle Verkehrsanordnung gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG aus verschiedenen Gründen angeordnet werden kann, bildet das abschlägige Ergebnis einer materiellen Überprüfung der Strassenverhältnisse vom Streitgegenstand her eine Einheit. Der Beschwerdeführer hat in dieser Hinsicht vorliegend hauptsächlich Aspekte der Verkehrssicherheit und des Lärmschutzes thematisiert. Entgegen seiner Meinung ist die Notwendigkeit einer allfälligen Verkehrsberuhigung aus Gründen des Lärmschutzes auch von den Rechtsmittelinstanzen bereits im vom Beschwerdeführer angehobenen Verfahren – und nicht auf Rekursebene vom Baurekursgericht – zu überprüfen, weil dabei Lärmschutzfragen lediglich vorfrageweise im Hinblick auf das Bestehen einer kommunalen Handlungspflicht zu prüfen sind. 4.2 Die Beurteilung bestehender und absehbarer Sicherheitsdefizite kann je nach dem Zweck einer Verkehrsberuhigung, wie Gefahrenbekämpfung oder Verbesserung des Verkehrsflusses, unterschiedliche Bedeutungen haben. Immerhin sind die verantwortlichen Behörden, wie der Beschwerdeführer zutreffend darlegt, nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts gehalten, präventive Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit zu treffen, wenn sie erhebliche Sicherheitsdefizite im Strassenverkehr erkennen, und nicht einfach zuzuwarten, bis sich die ersten Unfälle ereignet haben (vgl. VGr, 20. Februar 2020, VB.2018.00776, E. 6.4; 23. Mai 2019, VB.2018.00427, E. 5.3). Jedenfalls im vorliegenden Verfahrensstadium kann von einem verkehrstechnischen Gutachten abgesehen werden; dem diesbezüglichen Antrag des Beschwerdeführers braucht somit nicht stattgegeben zu werden. Dennoch hat die Gemeindebehörde in diesem Rahmen den von der Privatperson behaupteten Sicherheitsdefiziten konkret nachzugehen, diese grob abzuschätzen und nachvollziehbar darzulegen, weshalb sie von einer genügenden Verkehrssicherheit ausgeht bzw. einen Anpassungsbedarf verneint. 4.3 Darüber hinaus anerkennt die bundesgerichtliche Rechtsprechung die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ohne Weiteres als taugliches Instrument nicht nur zur Erhöhung der Verkehrssicherheit, sondern auch zum Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor übermässigem Lärm (vgl. BGr, 9. März 2023, 1C_574/2020, E. 6.4; 16. Juni 2020, 1C_350/2019, E. 4.3.4 mit weiteren Hinweisen). Die Notwendigkeit einer diesbezüglichen Massnahme hängt unter anderem davon ab, ob bisher die massgebenden Belastungsgrenzwerte für Strassenlärm eingehalten sind. Für eine bestehende Strasse, die schon im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) am 1. Januar 1985 vorhanden war und den Vorschriften dieses Gesetzes oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze widerspricht, statuiert Art. 16 USG eine Sanierungspflicht. Art. 13 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) präzisiert, dass ortsfeste Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte (IGW) beitragen, saniert werden müssen. Die Fristen gemäss Art. 17 Abs. 4 lit. b LSV für Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei Haupt- und übrigen Strassen sind seit Ende März 2018 abgelaufen. Dies bedeutet für die Anlageninhaber, dass noch offene Sanierungen unverzüglich an die Hand zu nehmen sind (vgl. Adrian Gossweiler, Strassenlärmsanierung bei Kantons- und Gemeindestrassen nach Ablauf der lärmschutzrechtlichen Sanierungsfrist, URP 2018 S. 600 ff., 606). Ferner ist zu

berücksichtigen, dass Art. 37 LSV die zuständige Behörde namentlich bei Strassen zur Führung eines Lärmbelastungskatasters verpflichtet (Abs. 1). Darin kann jede Person soweit Einsicht nehmen, als nicht das Fabrikations- und Geschäftsgeheimnis und keine anderen überwiegenden Interessen entgegenstehen (Abs. 6). Weiter unterliegt die zuständige Behörde gemäss Art. 36 Abs. 1 LSV einer Pflicht zur Lärmermittlung, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte überschritten sind oder ihre Überschreitung zu erwarten ist. Daraus ist für den vorliegenden Zusammenhang abzuleiten, dass bereits die Gemeindebehörde dem Grundsatz nach die massgeblichen Belastungsgrenzwerte und die gegebenen Lärmpegel zu untersuchen bzw. festzustellen hat, ausser die Einhaltung der lärmschutzrechtlichen Vorschriften sei offensichtlich gegeben.

E. 5

September 1979 [SSV; SR 741.21]). Das Signal "Tempo-30-Zone" kennzeichnet Strassen in Quartieren oder Siedlungsbereichen, auf denen besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren werden muss (Art. 22a SSV). Die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten ist nur gestützt auf ein vorgängig zu erstellendes Gutachten zulässig (anders als für Tempo-30- und Begegnungszonen gemäss dem seit 1. Januar 2023 geltenden Art. 108 Abs. 4 bis SSV). Gemäss der zuletzt genannten Bestimmung richtet sich die Anordnung von Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen nur nach Art. 3 Abs. 4 SVG. Nach Art. 3 Abs. 4 SVG können die Kantone Verkehrsbeschränkungen oder Anordnungen – ausserhalb von Totalfahrverboten im Sinn von Art. 3 Abs. 3 SVG – auf Strassen erlassen, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Nachteilen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern (vgl. VGr, 15. Juli 2021, VB.2021.00222, E. 3.1 mit Hinweisen). 2.2 Funktionelle Verkehrsanordnungen werden bei Gemeindestrassen ausserhalb des Gebiets der Städte Zürich und Winterthur – wie bei der betroffenen Gemeinde Zollikon – von der Kantonspolizei auf Antrag der zuständigen Gemeindebehörde erlassen (§ 16 des Verkehrsabgabengesetzes vom 11. September 1966 [VAG; LS 741.1] in Verbindung mit § 4 Abs. 2 der kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 [KSigV; LS 741.2]). Das Verwaltungsgericht hat den Gemeinden eine erhebliche Gestaltungsfreiheit in Bezug auf die Stellung dieses Antrags und die damit verbundene Verkehrsmassnahme zugebilligt (vgl. VGr, 29. November 2018, VB.2018.00072, E. 5.3). Dem Beschwerdegegner als Gemeindebehörde kommt deshalb eine eigene Zuständigkeit zu, gegenüber der um Verkehrsberuhigung ersuchenden Privatperson einen anfechtbaren Entscheid zu treffen, mit dem dieses Begehren abgewiesen oder (mangels veränderter Umstände) förmlich nicht darauf eingetreten wird. Wenn die Gemeindebehörde das private Begehren aber positiv aufnimmt bzw. ein Handlungsbedarf für eine Verkehrsberuhigung gegeben ist, verbleibt ihr in gewissem Umfang die Auswahl, ob sie Antrag an die Kantonspolizei zum Erlass funktioneller Verkehrsanordnungen stellen, ein Strassenprojektverfahren einleiten oder gar beide Verfahren kombinieren will; unter Umständen ist für eine Koordination der beiden Verfahren zu sorgen (vgl. dazu VGr, 20. April 2023, VB.2022.00528, E. 5 = BEZ 2023 Nr. 9). 3.

E. 5.1

Beschwerdegegner und Vorinstanz haben zur Beurteilung des Anliegens des Beschwerdeführers Abklärungen unternommen. So hat die Gemeinde auf der Bahnhofstrasse Verkehrsmessungen bzw. eine Verkehrsdatenauswertung durchführen lassen, Unfallauswertungen der Kantonspolizei vom 5. Dezember 2018 und vom 25. Februar 2021 beigezogen und Erkundigungen bei den VBZ eingeholt. Die VBZ hatten auf Anfrage des Beschwerdeführers auch gegenüber ihm Stellung genommen. Hingegen sind in den Verfahrensakten keine konkreten Abklärungen bzw. Angaben zum Strassenlärm bei der Bahnhofstrasse ersichtlich.

E. 5.2

Wie gesagt ist ein verkehrstechnisches Gutachten für das vorliegende Verfahren nicht erforderlich (vgl. oben E. 4.2). Auch kann dem Beschwerdeführer nicht gefolgt werden, wenn er die Aussagekraft der Verkehrsmessungen als mangelhaft kritisiert. Aus der Verkehrsdatenauswertung ergibt sich, dass die Verkehrsmessungen an zwei unterschiedlichen Standorten der Bahnhofstrasse durchgeführt worden sind. Dabei wurde der Verkehr an einem Standort aufwärts und abwärts sowie am anderen Standort nur abwärts erfasst. Insgesamt lassen sich daraus für das vorliegende Verfahrensstadium genügende Erkenntnisse zu den gefahrenen Geschwindigkeiten ableiten. Die Kantonspolizei hat gegenüber der Vorinstanz die provisorische Einschätzung abgegeben, dass wegen des relativ hohen Geschwindigkeitsniveaus auf der Bahnhofstrasse ergänzende Massnahmen, wie bauliche Anpassungen, nötig wären, um die Einhaltung einer Senkung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h zu gewährleisten. Der Beschwerdeführer behauptet in dieser Hinsicht nichts wesentlich Anderes, sondern stellt bei einer allfälligen Tempo-30-Zone versetzt angeordnete Parkplätze auf der Strasse als Alternative zu baulichen Massnahmen in den Raum. Entgegen seiner Ansicht sind keine weiteren Verkehrsmessungen für den vorliegenden Entscheid nötig. Auch bezüglich der Stellungnahmen der VBZ, die sich hauptsächlich zu Fragen der Fahrplangestaltung und Buslinienführung äussern, ist objektiv kein zusätzlicher Klärungsbedarf im vorliegenden Verfahren erkennbar.

E. 5.3

Die aktenkundigen Unfallauswertungen der Kantonspolizei vermitteln in tabellarischer Form einen Überblick unter Angabe von Datum/Uhrzeit, Lokalisierung, Unfalltyp, verursachten Schäden, Hauptursache des Unfallgeschehens. Gegenüber der Vorinstanz hat die Kantonspolizei geäussert, die Bahnhofstrasse bilde keinen Unfallschwerpunkt und die Verkehrssicherheit sei mit dem aktuellen Temporegime (50 km/h generell) aus ihrer Sicht gewährleistet. Auch wenn die Kantonspolizei fachkundig ist, sind ihre Aussagen in dieser Hinsicht lediglich zusammenfassender Natur und gehen nicht ansatzweise auf die Unfallauswertungen ein. Beizufügen ist, dass der Inhalt dieser Unfallauswertungen es Laien nicht ohne Weiteres ermöglicht, daraus Schlussfolgerungen für die Verkehrssicherheit zu ziehen. Dennoch sind auch die unterinstanzlichen Beurteilungen der Verkehrssicherheit bloss pauschal, d.h. ohne Bezugnahme auf die gegebene Situation und die polizeilich registrierten Unfälle erfolgt. Wenn der Beschwerdegegner vor Verwaltungsgericht behauptet, eine Korrelation der registrierten Unfälle zum geltenden Temporegime sei klarerweise nicht ersichtlich, erschliesst sich nicht, aus welchen eigenen Überlegungen er zu dieser Auffassung gelangt ist. Es muss nicht erörtert werden, inwiefern die vom Beschwerdeführer zusätzlich angesprochenen Unfälle aus den Jahren 2019 und 2021 mit dem geltenden Temporegime auf der Bahnhofstrasse zusammenhängen. Bereits der

Umstand, dass bei dieser Strasse acht Verkehrsunfälle in einem Zeitraum von fünf Jahren (Zeitraum der Auswertung von 2016 bis 2020) polizeilich registriert worden sind, verlangt nach einer konkreten Überprüfung der Verkehrssicherheit. Dabei ist zu beachten, dass das Geschwindigkeitsniveau gemäss der Kantonspolizei relativ hoch ist (vgl. oben E. 5.2) und die Streckenführung der Bahnhofstrasse angesichts ihrer erheblichen Steigung, mehreren ausgeprägten Kurven und zahlreichen seitlich einmündenden Strassen nicht offensichtlich als übersichtlich erachtet werden kann. Im Übrigen nimmt der Busverkehr mit der zweiten Linie auf der Strasse erheblich zu. Im Hinblick auf präventive Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit sind absehbare wie bestehende Sicherheitsdefizite zu ermitteln (vgl. oben E. 4.2). Unter den gegebenen Umständen erweist es sich als ungenügend, dass die Unterinstanzen sich in ihren Entscheiden bezüglich der Frage von Sicherheitsdefiziten nicht konkret mit den Strassen- und Verkehrsverhältnissen sowie der Unfallauswertung auseinandergesetzt, sondern insofern inhaltlich bloss nicht näher begründete polizeiliche Aussagen übernommen haben. Dadurch wurde der Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt.

E. 5.4

Im Hinblick auf den Strassenlärm vermögen die erstinstanzlich angeführten Gesichtspunkte zu den Verkehrsverhältnissen und zur Lage der an die Strasse anstossenden Wohnliegenschaften (vgl. oben E. 3.1) nicht nachvollziehbar aufzuzeigen, dass die Einhaltung der lärmschutzrechtlichen Vorschriften offensichtlich gegeben ist. Auf der Website der kantonalen Fachstelle Lärmschutz wird darauf hingewiesen, dass die gültigen Emissionsdaten für Gemeindestrassen, bei denen die Strassenlärmdaten nicht im geografischen Informationssystem des Kantons Zürich (GIS-Browser) abrufbar sind, bei der Gemeinde nachzufragen sind (<<https://www.zh.ch/de/umwelt-tiere/laerm-schall.html>> unter Strassenlärm/Verkehr & Lärmbelastung; besucht am 13. Oktober 2023). Für die Bahnhofstrasse in Zollikon sind die entsprechenden Daten nicht im GIS-Browser abrufbar. Dem Beschwerdeführer gereicht es im konkreten Fall nicht zum Nachteil, wenn nicht ersichtlich ist, dass er bei der Gemeinde Einblick in gültige Strassenlärmdaten gefordert hätte. Bei der konkret betroffenen Strasse geht auch aus den Verfahrensakten nicht hervor, inwiefern den Lärmschutzvorschriften bezüglich Strassenlärm Genüge getan wird. Im erstinstanzlichen Entscheid wurde an der bisherigen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h namentlich daher festgehalten, weil die Bahnhofstrasse nicht lediglich eine Erschliessungsstrasse für ein Quartier bilde (vgl. oben E. 3.1). Auch vor Verwaltungsgericht bekräftigt der Beschwerdegegner die grosse Bedeutung dieser Strasse als Verkehrsachse von der Seestrasse ins Zentrum und Richtung Zollikerberg. Vor diesem Hintergrund obliegt es in erster Linie der Gemeindebehörde, die lärmrechtlichen Beurteilungsgrundlagen (Belastungsgrenzwerte, Lärmpegel) zu untersuchen und festzustellen bzw. Angaben über allfällige Lärmsanierungsmassnahmen zu machen. Für das vorliegende Verfahren ist eine Lärmermittlungspflicht der Gemeinde gestützt auf Art. 36 und 37 LSV in Verbindung mit § 7 VRG zu bejahen. In dieser Hinsicht erweist sich der Sachverhalt als ungenügend abgeklärt.

E. 5.5

Zusammengefasst beruht der angefochtene Entscheid auf ungenügenden Sachverhaltsfeststellungen und verletzt den Untersuchungsgrundsatz sowie den Gehörsanspruch des Beschwerdeführers. Wenn wie vorliegend der Sachverhalt ungenügend festgestellt wurde, nimmt das Verwaltungsgericht praxisgemäss nicht selbst die Ergänzung

der gebotenen Abklärungen vor. Eine Verfahrensrückweisung durch das Verwaltungsgericht kann über den Wortlaut von § 64 Abs. 1 VRG hinaus nicht nur an die unmittelbare Vorinstanz, sondern auch an die erstinstanzlich anordnende Behörde erfolgen (sog. Sprungrückweisung; vgl. Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014, § 64 N. 4). Da die erforderlichen Abklärungen und Feststellungen zum Strassenlärm (vgl. oben E. 5.4) ohnehin von der Gemeinde vorzunehmen sind, ist es angezeigt, die Sache an diese zurückzuweisen.

E. 6.1

Dies führt – unter Bezugnahme auf die Beschwerdeanträge – zur teilweisen Gutheissung der Beschwerde. Der Rekursentscheid des Statthalteramts vom 24. Februar 2022 und der Beschluss des Gemeinderats Zollikon vom 31. März 2021 sind aufzuheben und die Sache ist zur weiteren Untersuchung und Neubeurteilung im Sinn der Erwägungen an den Gemeinderat Zollikon zurückzuweisen.

E. 6.2

Die (Sprung-)Rückweisung zur erneuten Entscheidung bei offenem Ausgang ist in Bezug auf die Regelung der Nebenfolgen als Obsiegen zu behandeln, wenn die Rechtsmittelinstanz reformatorisch oder kassatorisch entscheiden kann (BGr, 28. April 2014, 2C_846/2013, E. 3.2 f. mit Hinweisen). Die Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens, des Rekursverfahrens und des Beschwerdeverfahrens sind somit dem unterliegenden Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a VRG). Desgleichen hat dieser dem Beschwerdeführer antragsgemäss eine angemessene Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG). Dem unterliegenden Beschwerdegegner steht eine Parteientschädigung nicht zu.

E. 7

Der vorliegende Rückweisungsentscheid stellt einen Zwischenentscheid dar, der nur unter den einschränkenden Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG angefochten werden kann.

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