

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00310 vom 31. Mai 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-05-31, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2024.00310](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00310)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00310 du 31 mai 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00310 del 31 maggio 2023

## Regeste

Verkehrsordnung | [Die Kantonspolizei verweigerte der Stadt Zürich mit Verfügung vom 31. Mai 2023 die Zustimmung zu einem geplanten Verkehrsversuch auf der Bellerivestrasse. Die Sicherheitsdirektion wies einen dagegen gerichteten Rekurs der Stadt Zürich ab. Dagegen gelangte die Stadt Zürich an das Verwaltungsgericht.] Das Verwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Sachurteilsvoraussetzungen - hier jene der funktionellen Zuständigkeit - bei der Rekursinstanz wirklich gegeben waren (E. 2.1). Gegen Anordnungen der Kantonspolizei ist im Regelfall Rekurs bei der Sicherheitsdirektion zu erheben (§ 19b Abs. 2 Ziff. 1 VRG; E. 2.2). Vorliegend fand zumindest ein Austausch zwischen der Kantonspolizei und der Sicherheitsdirektion statt und wurde die Stossrichtung der Verfügung vom 31. Mai 2023 der Sicherheitsdirektion unterbreitet. Es ist anzunehmen, dass der Austausch nicht zu blossen Informationszwecken erfolgte, sondern eine vorgängige Prüfung und Billigung durch die Sicherheitsdirektion Platz griff. Dies ist unter Berücksichtigung der Verwaltungshierarchie der Erteilung von Rat oder Weisung im Sinn von § 19b Abs. 4 VRG gleichzustellen (E. 2.3 ff., insbesondere E. 2.7). Aufgrund dieser Vorbefassung ging die Zuständigkeit für die Behandlung des Rekurses gemäss § 19b Abs. 4 VRG auf den Regierungsrat über (E. 2.8). Teilweise Gutheissung und Überweisung an den Regierungsrat.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2024.00310 Urteil der 3. Kammer vom 20. November 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen Stadt Zürich, vertreten durch die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements, Beschwerdeführerin, gegen Kantonspolizei Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Verkehrsordnung, hat sich ergeben: I. A. Die Bellerivestrasse auf dem Gebiet der Stadt Zürich gehört zum Strassennetz des Kantons Zürich (Hauptverkehrsstrasse gemäss kantonalem Richtplan). Sie verläuft ab der Grenze zwischen der Gemeinde Zollikon und der Stadt Zürich in nordnordwestlicher Richtung entlang des Zürichsees stadteinwärts, bis sie auf Höhe der Färberstrasse übergeht in die Strasse Utoquai, welche zum Bellevueplatz führt. An der Stadtgrenze geht sie in die via Meilen nach Rapperswil SG führende Seestrasse über. Sowohl die Strasse Utoquai als auch die Bellerive- und die Seestrasse stellen – als Teil der Hauptstrasse 17 – Durchgangsstrassen im Sinn von Art. 2 Abs. 1 lit. a des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) dar (Art. 1 in Verbindung mit Anhang 2 lit. A Ziff. 1 der Durchgangsstrassenverordnung vom 18. Dezember 1992 [DurchgangsstrassenV, SR 741.272]). Die vier- bzw. teilweise

fünfspurige Achse Utoquai–Bellerivestrasse stellt eine wichtige Einfallachse ins Stadtzentrum dar, auf der (je nach Abschnitt) täglich rund 30'000 bis 50'000 Fahrzeuge verkehren. Die Bellerivestrasse weist keine Velostreifen auf, und auf ihr ist im regionalen Richtplan Stadt Zürich (Stand: 7. März 2023) mit Ausnahme des Abschnitts zwischen der Dufourstrasse und der Stadtgrenze kein Radweg verzeichnet. B. Die Stadt Zürich gab am 3. September 2020 im Rahmen einer Medienmitteilung bekannt, dass sie auf der Bellerivestrasse einen halbjährigen Verkehrsversuch durchführen werde (einsehbar unter [www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch) > Medienmitteilungen, besucht am 26. August 2025). Dabei würden die vier Fahrspuren mindestens im Abschnitt zwischen dem Bahnhof Tiefenbrunnen und der Kreuzstrasse für den motorisierten Individualverkehr (MIV) auf zwei Fahrspuren reduziert, womit auch Platz geschaffen werde für eine beidseitige separate Veloinfrastruktur. Mit dem Kanton bestehe Einigkeit, dass die Stadt Zürich einen Verkehrsversuch in eigener Kompetenz umsetzen könne und dass keine Zustimmung des Kantons erforderlich sei. Die Präsidentin des Regierungsrats des Kantons Zürich teilte dem Stadtrat von Zürich mit Schreiben vom 14. September 2020 mit, dass die für den Vollzug des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) auf dem Gebiet der Stadt Zürich zuständige Volkswirtschaftsdirektion am 8. Juni 2020 im Rahmen einer Besprechung mit der Vorsteherin des städtischen Sicherheitsdepartementes lediglich über die Absicht der Stadt Zürich, auf der Bellerivestrasse einen Verkehrsversuch durchzuführen, in Kenntnis gesetzt worden sei; eine formelle Zustimmung der Volkswirtschaftsdirektorin sei jedoch nie erfolgt. Auch sei anlässlich der Sitzung vom 8. Juni 2020 nicht besprochen worden, ob im Zusammenhang mit dem Verkehrsversuch eine Zustimmung der Kantonspolizei im Sinn von § 28 der kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 (KSigV, LS 741.2) erforderlich sei. Eine solche müsse aber auch bei temporären Vorhaben eingeholt werden. Die Stadt Zürich könne den Verkehrsversuch demzufolge nicht in eigener Kompetenz durchführen. C. Die Dienstabteilung Verkehr der Stadt Zürich teilte der Kantonspolizei Zürich mit Schreiben vom 23. September 2022 mit, beim Verkehrsversuch Bellerivestrasse handle es sich um ein "Markierungsprojekt", bei dem alle "Fahrbeziehungen" erhalten blieben. Das Vorhaben bedürfe daher keiner Zustimmung der Kantonspolizei. Soweit sich diese dennoch als zuständig erachte, werde um Zustimmung zum befristeten Versuch gebeten. Die Kantonspolizei antwortete am 27. September 2022, die Behörden der Stadt Zürich seien gemäss § 28 KSigV verpflichtet, die Zustimmung der Kantonspolizei einzuholen, bevor sie Verkehrsanordnungen verfügten, welche den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebiets beeinflussen könnten. Es sei davon auszugehen, dass der beabsichtigte Verkehrsversuch, welcher der Kantonspolizei bislang erst im Entwurf bekannt sei, mittels zustimmungspflichtiger Verkehrsanordnungen umgesetzt werden solle. Für den Fall, dass die Stadt Zürich am Verkehrsversuch festhalte, werde um Einreichung eines vollständigen Gesuchs mit Belegen der konkret geplanten Verkehrsanordnungen und Änderungen im Vergleich zum heutigen Zustand gebeten. Am 4. Oktober 2022 reichte die Dienstabteilung Verkehr der Kantonspolizei als "Markierungspläne Verkehrsversuch Bellerivestrasse" bezeichnete Unterlagen ein. Die Kantonspolizei teilte ihr am 18. Oktober 2022 mit, die eingereichten Belege enthielten zwar Pläne von geplanten Verkehrsanordnungen, jedoch seien darin wesentliche Punkte des geplanten Verkehrsversuchs nicht enthalten. Ohne die Angabe von weiteren, verbindlichen Angaben zum Verkehrsversuch könne das Gesuch nicht bewilligt werden. Die Kantonspolizei listete sodann detailliert auf, inwiefern das Gesuch um Zustimmung zum Verkehrsversuch vom 4. Oktober 2022 zu ergänzen sei. Die

Dienstabteilung Verkehr ergänzte ihr Gesuch am 23. Dezember 2022 sowie auf weitere Aufforderungen vom 20. Januar und 6. April 2023 hin mit Eingaben vom 9. und 12. April 2023. Mit Schreiben vom 17. April 2023 hielt die Kantonspolizei der städtischen Dienstabteilung Verkehr vor, es liege noch immer kein vollständig begründetes Gesuch für den geplanten Verkehrsversuch an der Bellerivestrasse vor. Namentlich fehlten u. a. verbindliche Pläne sämtlicher baulicher Massnahmen und Verkehrsanordnungen und seien die Abbruchkriterien nur unklar formuliert. Die Dienstabteilung Verkehr teilte der Kantonspolizei am 5. Mai 2023 mit, die Parteien stünden seit dem 15. August 2022 in regelmässigem Austausch zum geplanten Verkehrsversuch. Zudem sei die Kantonspolizei zu den Informationsveranstaltungen mit den Interessenverbänden und den betroffenen Gemeinden eingeladen worden, habe aber die Einladung zu einer solchen Veranstaltung am 20. April 2023 nicht annehmen können. Sie (die Kantonspolizei) könne sich aber beim kantonalen Amt für Mobilität über den Verlauf des Abends informieren. Wunschgemäss würden der Kantonspolizei sämtliche Unterlagen (nochmals) zugestellt; die einzige Änderung gegenüber den bereits eingereichten Akten betreffe die Abbruchkriterien. Die Dienstabteilung Verkehr hielt sodann erneut fest, dass sie eine Zuständigkeit der Kantonspolizei als nicht gegeben erachte. Dennoch würde es begrüsst, wenn die Kantonspolizei den Verkehrsversuch positiv beurteilte. In diesem Sinn werde das Gesuch um Zustimmung gestellt. Sollte sich die Kantonspolizei als zuständig erachten und die Zustimmung verweigern, werde um Zustellung einer anfechtbaren Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung gebeten. D. Mit Verfügung vom 31. Mai 2023 verweigerte die Kantonspolizei der Stadt Zürich die Zustimmung zu den Verkehrsanordnungen im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Verkehrsversuch Bellerivestrasse (Dispositivziffer I) und stellte fest, dass es sich beim Verkehrsversuch um ein Strassenprojekt handle, welches dem kantonalen Strassengesetz unterliege (Dispositivziffer II). Als Rechtsmittel wurde der Rekurs an die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich angegeben (Dispositivziffer III). II. Die Stadt Zürich rekurierte am 28. Juni 2023 an die Sicherheitsdirektion und beantragte, unter Entschädigungsfolge sowie in Aufhebung von Dispositivziffer I der Verfügung vom 31. Mai 2023 sei festzustellen, dass § 28 KSigV auf den geplanten Verkehrsversuch auf der Bellerivestrasse nicht anwendbar sei; eventualiter sei ihr gestützt auf § 28 KSigV die Zustimmung zur Durchführung des Verkehrsversuchs auf der Bellerivestrasse zu erteile. Sodann sei die Nichtigkeit von Dispositivziffer II der Verfügung vom 31. Mai 2023 festzustellen. Eventualiter sei in Aufhebung von Dispositivziffer II der Verfügung vom 31. Mai 2023 festzustellen, dass die baulichen Massnahmen zur Unterstützung des Verkehrsversuchs nicht unter den Geltungsbereich des kantonalen Strassengesetzes fielen; subeventualiter sei in Aufhebung von Dispositivziffer II der Verfügung vom 31. Mai 2023 festzustellen, dass die baulichen Massnahmen zur Unterstützung des Verkehrsversuchs von untergeordneter Bedeutung und nicht auflagepflichtig seien. Mit Verfügung vom 30. April 2024 wies die Sicherheitsdirektion den Rekurs ab (Dispositivziffer I), auferlegte die Kosten des Rekursverfahrens von insgesamt Fr. 1'725.- der Stadt Zürich (Dispositivziffer II) und verweigerte ihr die Zusprechung einer Parteientschädigung (Dispositivziffer III). III. Am 28./30. Mai 2024 führte die Stadt Zürich Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge seien die Verfügung der Sicherheitsdirektion vom 30. April 2024 und die Verfügung der Kantonspolizei vom 31. Mai 2023 aufzuheben. Es sei festzustellen, dass § 28 KSigV vorliegend nicht anwendbar und eine Zustimmung der Kantonspolizei nicht erforderlich sei; eventualiter sei die Zustimmung zum

Verkehrsversuch Bellerivestrasse zu erteilen. Die Sicherheitsdirektion verzichtete am 5. Juni 2024 auf Vernehmlassung. Die Kantonspolizei beantragte mit Beschwerdeantwort vom 1. Juli 2024 die Abweisung des Rechtsmittels unter Entschädigungsfolge. Mit Replik vom 12. August 2024 bzw. Duplik vom 27. April 2024 hielten die Stadt Zürich und die Kantonspolizei an ihren Anträgen fest. Die Stadt Zürich verzichtete am 3. September 2024 auf weitere Äusserung. Mit Präsidialverfügung vom 8. September 2025 forderte das Verwaltungsgericht die Sicherheitsdirektion auf, dazu Stellung zu nehmen, ob und gegebenenfalls durch welche Person(en), inwieweit und in welcher Form sie der Kantonspolizei Rat oder Weisung hinsichtlich der Verfügung vom 31. Mai 2023 erteilt habe; die Kantonspolizei wurde aufgefordert, dazu Stellung zu nehmen, ob und gegebenenfalls durch welche Person(en), inwieweit und in welcher Form ihr von der Sicherheitsdirektion Rat oder Weisung hinsichtlich der Verfügung vom 31. Mai 2023 erteilt worden sei. Die Kantonspolizei und die Sicherheitsdirektion reichten am 19. September 2025 entsprechende Stellungnahmen ein. Die Stadt Zürich äusserte sich dazu am 24. September 2025. Die Kantonspolizei verzichtete am 23. Oktober 2025 auf Stellungnahme. Die Sicherheitsdirektion liess sich nicht mehr vernehmen. 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 Die Beschwerdeführerin als Gemeinwesen ist nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG grundsätzlich nur dann zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung hat (lit. a), die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt ist, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). Gemäss Art. 3 Abs. 4 Satz 3 SVG sind die Gemeinden zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen (im Sinn dieses Absatzes) auf ihrem Gebiet angeordnet werden. Dieses spezialgesetzliche Beschwerderecht der Gemeinde, welches auch für den kantonalen Instanzenzug gilt (vgl. die einschlägige Botschaft, in BBl 1986 III 209 ff., 213) und eine Berufung auf eine allfällig in diesem Bereich bestehende Gemeindeautonomie erübrigt (Eva Maria Belser in: Basler Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014, Art. 3 N. 89 und 92), besteht unabhängig davon, ob die Gemeinde als (im Sinn des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SVG kantonal delegierte) erstverfügende Instanz auftrat oder nicht (René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, 2. A., Bern 2002, Rn. 138, unter Hinweis auf Bundesrat, 27. Mai 1992, VPB 57/1993 Nr. 22A E. 2). Gemäss dem Wortlaut der genannten Bestimmung wird nur die Anordnung von Verkehrsmassnahmen vom Beschwerderecht erfasst. Nach der Rechtspraxis rechtfertigt sich es indes, auch bei einer Aufhebung von Verkehrsmassnahmen die Beschwerde zu ermöglichen, weil diesfalls dieselben Interessen tangiert sein können (VGr, 4. Oktober 2018, VB.2017.00657, E. 1.2; BGr, 14. März 2025, 1C\_119/2024, E. 1.2 [zur Publikation vorgesehen]). Aus dem nämlichen Grund ist auch ein bundesrechtliches Beschwerderecht der Gemeinde zu bejahen, soweit sie – wie hier geltend gemacht – mit ihrem Begehren um Erlass einer Verkehrsbeschränkung bei der zuständigen kantonalen Behörde nicht durchdringt (vgl. Bundesrat, 12. April 1989, VPB 54/1990 Nr. 9 E. 4b). Somit ist die Beschwerdeführerin nach Art. 3 Abs. 4 Satz 3 SVG zur Beschwerde an das Verwaltungsgericht legitimiert. Es

braucht daher nicht weiter geprüft zu werden, ob sie dies auch nach Massgabe von § 21 Abs. 2 VRG wäre. 1.3 Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. 2.1 Das Verwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Sachurteilsvoraussetzungen bei der Vorinstanz wirklich gegeben waren (Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 57). Vorliegend rechtfertigt sich eine nähere Prüfung der funktionellen Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion, welche im vorinstanzlichen Entscheid – wie sich sogleich zeigen wird – nur unzureichend vorgenommen wurde. 2.2 Nach der grundsätzlichen Ordnung des Instanzenzugs gemäss § 19b Abs. 1 VRG können Anordnungen einer unteren Behörde an die obere Behörde weitergezogen werden, wobei die im Rahmen der Verwaltungshierarchie jeweils direkt übergeordnete Behörde "obere" Behörde im Sinn des § 19b Abs. 1 VRG ist (Bosshart/Bertschi, § 19b N. 6). Die Kantonspolizei ist eine Verwaltungseinheit der Sicherheitsdirektion (vgl. Ziff. 2.1 lit. a von Anhang 2 zur Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [VOG RR, LS 172.11]; vgl. ferner § 4 Abs. 1 lit. a der Organisationsverordnung der Sicherheitsdirektion vom 5. Oktober 2012 [OV SD, LS 172.110.2]). Gegen Anordnungen der Kantonspolizei ist daher im Regelfall Rekurs bei der Sicherheitsdirektion zu erheben (vgl. § 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG). Hat eine Rekursinstanz im Einzelfall Rat oder Weisung erteilt, dass oder wie eine Vorinstanz entscheiden soll, ist gemäss § 19b Abs. 4 Satz 1 VRG die der Rekursinstanz übergeordnete Verwaltungsbehörde für die Behandlung des Rekurses zuständig. Die genannte Bestimmung dient der Umsetzung einer Vorgabe von Art. 77 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101), indem sie die wirksame Überprüfung einer im Verwaltungsverfahren ergangenen Anordnung durch eine Rekursinstanz in einer besonderen Situation sicherstellt (Bosshard/Bertschi, § 19b N. 54): Eine wirksame Überprüfung setzt u. a. die Unabhängigkeit der Rekursinstanz und damit voraus, dass weder die Rekursinstanz im Vorverfahren involviert gewesen ist noch die anordnende Instanz bei der Vorbereitung des Rekursentscheids mitwirkt (vgl. Weisung des Regierungsrats zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts vom 29. April 2009, ABl 2009, 847 ff., 853 f., auch zum Nachstehenden). Die anordnende Instanz und die Rekursinstanz müssen daher organisatorisch und personell getrennt sein. Hat eine obere Behörde der unteren Behörde Rat oder Weisung erteilt, wie eine Anordnung lauten soll, kann diese Behörde im Rekursverfahren nicht mehr als unabhängig gelten, weshalb der Rekurs von der der ordentlichen Rekursinstanz übergeordneten Instanz zu entscheiden ist (ABl 2009, 857). 2.3 Die Beschwerdeführerin machte in ihrer Rekurschrift vom 28. Juni 2023 sinngemäss geltend, die Sicherheitsdirektion und die Beschwerdegegnerin hätten zu prüfen bzw. dazu Stellung zu nehmen, ob die Sicherheitsdirektion im vorliegenden Fall der Beschwerdegegnerin im Sinn des § 19b Abs. 4 VRG Rat oder Weisung erteilt habe. Die Beschwerdegegnerin äusserte sich in ihrer Rekursvernehmlassung vom 21. Juli 2023 nicht dazu. Die Beschwerdeführerin rügte daraufhin in ihrer Rekursreplik vom 29. August 2023, die Beschwerdegegnerin habe nicht zur "Prozessfrage" Stellung genommen, ob die Sicherheitsdirektion im vorliegenden Verfahren Rat und Weisung erteilt habe, was jene aber von Amtes wegen zu prüfen habe. Die Vorinstanz erwägt im angefochtenen Entscheid vom 30. April 2024 einzig, die Beschwerdegegnerin habe eine erstinstanzliche Verfügung erlassen, welche gemäss § 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG bzw. § 4 Abs. 1 und 3 OV SD bei der Sicherheitsdirektion angefochten werden könne. Die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion habe der Kantonspolizei weder Rat noch Weisung erteilt, weshalb

nicht die übergeordnete Verwaltungsbehörde im Sinn von Art. 77 Abs. 1 KV in Verbindung mit § 19b Abs. 4 VRG für die Beurteilung des Rekurses zuständig sei. 2.4 Vorliegend rügt die Beschwerdeführerin zu Recht, die Vorinstanz habe eine mögliche Vorbefassung der ordentlichen Rekursinstanz nicht hinreichend abgeklärt, sondern lediglich festgehalten, dass die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion der Beschwerdegegnerin weder Rat noch Weisung erteilt habe. Wie oben in E. 2.3 ausgeführt, äusserte sich sodann die Beschwerdegegnerin im Rekursverfahren nicht dazu, ob die Sicherheitsdirektion in ihre (der Kantonspolizei) Entscheidungsfindung involviert gewesen sei. Sie tat dies auch in ihrer Beschwerdeantwort vom 1. Juli 2024 (oder in ihrer Duplik vom 27. August 2024) nicht. Das Verwaltungsgericht forderte die die Beschwerdegegnerin und die Sicherheitsdirektion, welche auf eine Vernehmlassung zur Beschwerde verzichtet hatte, daher zu Recht mit Präsidialverfügung vom 8. September 2025 auf, Stellung dazu zu nehmen, ob und gegebenenfalls durch welche Person bzw. Personen, inwieweit und in welcher Form die Sicherheitsdirektion der Beschwerdegegnerin hinsichtlich der Verfügung vom 23. Oktober 2023 Rat oder Weisung erteilt habe. 2.5 In den Erwägungen der Präsidialverfügung vom 8. September 2025 wurde dargelegt, dass die Beschwerdeführerin bereits in ihrer Rekurschrift vom 28. Juni 2023 sinngemäss geltend gemacht habe, die Sicherheitsdirektion und die Beschwerdegegnerin hätten zu prüfen bzw. dazu Stellung zu nehmen, ob die Sicherheitsdirektion im vorliegenden Fall der Beschwerdegegnerin im Sinn des § 19b Abs. 4 VRG Rat oder Weisung erteilt habe. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass sich die Beschwerdegegnerin dazu in ihrer Rekursvernehmlassung vom 21. Juli 2023 nicht geäussert habe und dass die Sicherheitsdirektion in ihrem Entscheid vom 30. April 2024 lediglich erwäge, die Rekursabteilung (der Sicherheitsdirektion) habe der Beschwerdegegnerin weder Rat noch Weisung erteilt. Unter Hinweis darauf, dass die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht vorbringe, die Beschwerdegegnerin habe als Verwaltungseinheit der Sicherheitsdirektion gemäss dem massgeblichen Organisationsrecht vor Entscheiden besonderer Tragweite in ihrem Zuständigkeitsbereich mit der Direktion Rücksprache zu nehmen, und in diesem Zusammenhang rüge, die Sicherheitsdirektion habe nicht hinreichend abgeklärt, ob die Sicherheitsdirektion im vorliegenden Fall in die Entscheidungsfindung der Beschwerdegegnerin involviert gewesen sei, sondern halte lediglich fest, dass die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion der Beschwerdegegnerin weder Rat noch Weisung erteilt habe, was an der Sache vorbeigehe, wurde in der Präsidialverfügung vom 8. September 2025 zutreffend erwogen, dass die Beschwerdeführerin die Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion hinreichend substantiiert infrage stelle bzw. eine mögliche Rekurszuständigkeit des Regierungsrats als der Sicherheitsdirektion übergeordneter Verwaltungsbehörde infolge einer Vorbefassung der ordentlichen Rekursinstanz gemäss § 19b Abs. 4 VRG geltend mache. Sodann wurde darauf hingewiesen, dass sich die Sicherheitsdirektion im Beschwerdeverfahren nicht habe vernehmen lassen und dass sich die Beschwerdegegnerin auch im Beschwerdeverfahren bislang nicht dazu geäussert habe, ob ihr im vorliegenden Fall seitens der Sicherheitsdirektion Rat oder Weisung erteilt worden sei, sondern lediglich auf die ordentliche Zuständigkeitsordnung des § 19b Abs. 2 lit. b VRG verwiesen habe. Zutreffend wurde in der Präsidialverfügung vom 8. September 2025 schliesslich erwogen, weder die Beschwerdegegnerin noch die Sicherheitsdirektion hätten sich bislang hinreichend klar dazu geäussert, ob der Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit der Ausgangsverfügung vom 31. Mai 2023 seitens der Sicherheitsdirektion Rat oder Weisung im Sinn des § 19b Abs. 4 VRG erteilt worden sei, weshalb der rechtserhebliche Sachverhalt hinsichtlich der von der Beschwerdeführerin

hinreichend substantiiert infrage gestellten funktionellen Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion nicht genügend geklärt sei. 2.6 Die Sicherheitsdirektion weist in ihrer Stellungnahme vom 19. September 2025 einleitend bzw. in allgemeiner Weise darauf hin, dass "selbstverständlich ein Austausch allgemeiner Art zu Grundsätzen zwischen Direktion und Ämtern, so auch zu verkehrspolitischen Fragen stattfindet[...]". Auch habe sich der Gesamteregierungsrat im Rahmen seines Antrags an den Kantonsrat betreffend die kantonale Volksinitiative "Gemeinsam vorwärtskommen auf Hauptverkehrsachsen – Ruhe im Quartier (Mobilitätsinitiative)" zur Frage von Tempo 30 geäußert. Mit Bezug auf das hier interessierende Geschäft führt die Sicherheitsdirektion einzig Folgendes aus: "Die Kantonspolizei Zürich prüfte die Sach- und Rechtslage und orientierte die Sicherheitsdirektion über den Verfahrensgang und ihre negative Beurteilung. Diese Beurteilung wurde in der Folge der Verfügung vom 31. Mai 2023 zugrunde gelegt." Die Beschwerdegegnerin nahm am 19. September 2025 zur Frage einer allfälligen Vorbefassung der Sicherheitsdirektion dahingehend Stellung, dass sie (die Beschwerdegegnerin) mit der Sicherheitsdirektion in einem Austausch über wesentliche und politisch relevante Vorgänge sowie Entscheide besonderer Tragweite stehe. Entsprechend habe sie die Sicherheitsdirektion vor dem Erlass der Verfügung vom 31. Mai 2023 über den Verfahrensgang und ihre Beurteilung des Verkehrsversuchs, die der späteren Verfügung entsprochen habe, orientiert. 2.7 Mit Blick auf das oben in E. 2.3–2.5 Dargelegte – namentlich die seitens der Beschwerdeführerin wiederholt und hinreichend substantiiert infrage gestellte funktionelle Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion – und das politische Gewicht des der Ausgangsverfügung zugrunde liegenden Kompetenzkonflikts zwischen der Kantonspolizei und der Stadt Zürich hätte sich eine eindeutige Klarstellung mit Bezug auf die Frage nach der Erteilung von Rat oder Weisung durch die Sicherheitsdirektion bzw. im Fall des Fehlens einer entsprechenden Vorbefassung der ordentlichen Rekursinstanz das ausdrückliche Negieren einer solchen aufgedrängt. Sowohl die Beschwerdegegnerin als auch die Vorinstanz beantworten indes die ihnen mit Präsidialverfügung vom 9. September 2025 gestellten Fragen, ob und gegebenenfalls durch welche Person(en), inwieweit und in welcher Form die Sicherheitsdirektion der Beschwerdegegnerin Rat oder Weisung erteilt habe, nicht bzw. nur ausweichend. Ihren Ausführungen lässt sich entnehmen, dass im vorliegenden Fall ein Austausch zwischen (nicht näher bezeichneten Personen) der Sicherheitsdirektion und der Beschwerdegegnerin stattgefunden hat und dass die Stossrichtung der Verfügung vom 31. Mai 2023 der Sicherheitsdirektion unterbreitet wurde. Unter Berücksichtigung aller Umstände muss davon ausgegangen werden, dass der Austausch zwischen der Beschwerdegegnerin und der Sicherheitsdirektion nicht zu blossen Informationszwecken erfolgte, sondern eine vorgängige Prüfung und zumindest stillschweigende Billigung der Streitsache durch die Sicherheitsdirektion Platz griff. Dies ist unter Berücksichtigung der Verwaltungshierarchie der Erteilung von Rat oder Weisung gleichzustellen. Eine Vorbefassung der Sicherheitsdirektion als ordentlicher Rekursinstanz im Sinn des § 19b Abs. 4 VRG ist zu bejahen. 2.8 Die Rechtsfolgen des Sprungrekurses im Sinn von § 19b Abs. 4 VRG treten von Gesetzes wegen ein (Bosshart/Bertschi, § 19b N. 57). Von der gesetzlichen Ordnung der funktionellen Zuständigkeit darf sodann grundsätzlich nicht abgewichen werden; die Zuständigkeitsordnung im öffentlichen Verfahrensrecht ist vielmehr zwingender Natur (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 5 N. 22; Regina Kiener/Bernhard Rütsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., Zürich/St. Gallen 2021, N 496; vgl. auch Bosshart/Bertschi, § 19b N. 57). Vorliegend wäre somit nicht die Sicherheitsdirektion bzw. die im Namen der Direktion handelnde

Rekursabteilung (vgl. § 8 Abs. 3 OV DS) für die Behandlung des Rekurses gegen die Verfügung der Beschwerdegegnerin vom 23. Oktober 2023 funktionell zuständig gewesen, sondern liegt die Rekurszuständigkeit beim Regierungsrat (unter Ausstand des Vorstehers der Sicherheitsdirektion). Daran ändert entgegen dem sinngemässen Dafürhalten der Sicherheitsdirektion nichts, dass deren Rekursabteilung entsprechend § 4 Abs. 3 OV SD den Rekurs bearbeitete und den Rekursentscheid gemäss § 8 Abs. 3 OV SD im Namen der Direktion erliess, zumal der Leiter bzw. die Leiterin der Rekursabteilung gemäss § 5 Abs. 1 OV SD direkt dem Direktionsvorsteher untersteht, weshalb die Rekursabteilung schon in organisatorischer Hinsicht nicht als unabhängig von der Direktion gelten kann (vgl. VGr, 17. Mai 2017, VB.2017.00165, E. 3; vgl. ferner Griffel, Kommentar VRG, § 26 N. 13).

### **E. 3.1**

Entscheide, welche durch eine unzuständige Behörde erlassen wurden, leiden an einem Mangel. Fehlerhafte Entscheide sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in der Regel nur anfechtbar. Als nichtig erweisen sie sich erst dann, wenn der ihnen anhaftende Mangel besonders schwer ist, wenn er sich als offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar erweist und wenn die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (BGE 151 II 120 E. 4.1 mit Hinweisen, auch zum Nachstehenden). Als Nichtigkeitsgründe fallen vorab funktionelle und sachliche Unzuständigkeit der entscheidenden Behörde sowie krasse Verfahrensfehler in Betracht. Vor dem Hintergrund der ordentlichen Zuständigkeitsordnung des § 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG erscheint die Unzuständigkeit der Sicherheitsdirektion im vorliegenden Fall nicht als offensichtlich oder leicht erkennbar und ist der angefochtene Rekursentscheid vom 30. April 2024 nicht als nichtig, sondern bloss als anfechtbar zu qualifizieren.

### **E. 3.2**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hebt die Beschwerdeinstanz den Entscheid einer unteren Instanz in der Regel auf, wenn sie feststellt, dass deren Zuständigkeit nicht gegeben war (BGr, 18. Dezember 2018, 2C\_387/2018, E. 3.2 mit Hinweisen, auch zum Nachstehenden). Von einer Aufhebung des angefochtenen Entscheids und der Überweisung an die zuständige Behörde kann indessen abgesehen werden, wenn einerseits die Unzuständigkeit nicht gerügt wurde und andererseits aufgrund der gegebenen Aktenlage in der Sache entschieden werden kann. Eine solche Ausnahme ist vorliegend jedoch nicht gegeben, weil die Beschwerdeführerin sowohl im Rekurs- als auch im Beschwerdeverfahren die Rüge der Unzuständigkeit erhoben hat. Daran ändert nichts, dass die Beschwerdeführerin vorliegend nebst der Aufhebung des Rekursentscheids vom 30. April 2024 auch einen materiellen Entscheid des Verwaltungsgerichts anbegehrt. Ein derartiges Vorgehen würde vielmehr den in Art. 77 Abs. 1 KV verankerten Grundsatz des zweistufigen Instanzenzugs verletzen (vgl. Isabelle Häner in: dieselbe/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 77 N. 3, 5 und 15 ff.; vgl. ferner Bosshart/Bertschi, § 19b N. 4) und rechtfertigt sich vorliegend ungeachtet der bisherigen Verfahrensdauer nicht.

### **E. 3.3**

Anzumerken bleibt, dass das Schreiben der Präsidentin des Regierungsrats vom 14. September 2020 nicht auf eine Vorbefassung (auch) des Regierungsrats im Sinn von § 19 Abs. 4 VRG schliessen lässt, nachdem es ausdrücklich festhält, der Kanton sei bislang lediglich in genereller Form über die Absicht der Stadt Zürich, einen Verkehrsversuch auf

der Bellerivestrasse durchzuführen, informiert worden, und mit Bezug auf das hier umstrittene Zustimmungserfordernis des § 28 KSigV ausführt, dem Kanton seien bislang keine Abklärungen betreffend mögliche Auswirkungen des Vorhabens auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Gebiets der Stadt Zürich vorgelegt worden.

#### **E. 4**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen. Der Entscheid der Sicherheitsdirektion vom 30. April 2024 ist aufzuheben, und die Sache ist an den Regierungsrat zu überweisen.

#### **E. 5.1**

Vorliegend rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten in Anwendung des Verursacherprinzips der Sicherheitsdirektion aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 VRG).

#### **E. 5.2**

Dem Gemeinwesen bzw. den Behörden ist gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG gemäss ständiger Rechtsprechung lediglich in Ausnahmefällen, insbesondere bei ausserordentlichen Bemühungen, eine Parteientschädigung zuzusprechen. Eine solche Ausnahme ist vorliegend nicht gegeben, weshalb der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zu gewähren ist. Der Beschwerdegegnerin bleibt eine solche ausgangsgemäss von vornherein verwehrt.

#### **E. 6**

Soweit das vorliegende Urteil einen weder die Zuständigkeit noch den Ausstand im Sinn von Art. 92 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) betreffenden Zwischenentscheid darstellen sollte, kann dieser nur unter den Voraussetzungen des Art. 93 BGG selbständig beim Bundesgericht angefochten werden.

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