

S. 103 / Nr. 20 Rechtsgleichheit {Rechtsverweigerung} (d)

BGE 77 I 103

20. Auszug aus dem Urteil vom 27. Juni 1951 i. S. Riggenbach gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.

Regeste:

Das Verbot des Verkehrs mit Motorfahrzeugen auf einer Strasse im Hinblick auf den baulichen Stand der Strasse und den Schutz des Spaziergängerverkehrs ist nicht willkürlich.

L'interdiction de circuler avec des véhicules à moteur sur une route, en raison de l'état de cette route et en vue de favoriser la circulation des piétons n'est pas arbitraire.

Il divieto di circolare con autoveicoli su una strada a motivo dello stato di essa e allo scopo di proteggere la circolazione dei pedoni non è arbitrario.

A. - Der Beschwerdeführer ist Eigentümer der Liegenschaft Felsenegg, eines Bergrestaurantes mit zugehörigem Landwirtschaftsbetrieb. Die Gebäulichkeiten befinden sich auf dem Kamm der Hügelkette, die sich vom Ütliberg gegen den Albis hinzieht. Vom Ütliberg her, der von Zürich aus mit einer Bahn erreichbar ist, führt eine Strasse 2. Klasse, die sog. Gratstrasse gegen die Liegenschaft des

Seite: 104

Beschwerdeführers, verläuft dann aber in einiger Entfernung davon in westlicher Richtung gegen den Weiler Hinterbuchenegg (Gemeinde Stallikon) und von hier aus wieder in südlicher Richtung, bis sie in die Bucheneggstrasse einmündet, die das Sihltal mit dem Tal von Stallikon verbindet. Während die Strasse zwischen Ütliberg und Felsenegg meist etwas westlich der Krete verläuft, besonders auch an der Stelle, wo sie die Liegenschaft Felsenegg erreicht, führt ein Fussweg über den eigentlichen Kamm. Doch gehen Strasse und Fussweg an verschiedenen Stellen ineinander über. Südlich und nördlich der Felsenegg verläuft der Fussweg über den Bergkamm. Die Strasse ist an der Stelle, wo sie gegen Westen abbiegt, durch eine Privatstrasse mit der Felsenegg verbunden.

Durch Beschlüsse, die auf die Jahre 1911, 1912, 1924, 1927 und 1933 zurückgehen, hat der Regierungsrat des Kantons Zürich den Verkehr mit Motorfahrzeugen auf der Gratstrasse verboten. Gemäss dem Beschlusse vom 30. November 1933 war das Verbot ein vollständiges ausgenommen davon waren lediglich dringliche und unaufschiebbare Berufsfahrten von Ärzten, Tierärzten, Hebammen, Krankentransporte usw. Die kantonale Baudirektion war ermächtigt, für die Benützer von Grundstücken, für deren Bewerbung die Benützung der Strasse notwendig ist, Ausnahmen zu machen. Dem Beschwerdeführer war gestützt auf eine derartige Verfügung der Baudirektion vom 26. Januar 1934 auf Zusehen hin gestattet, die Gratstrasse von Hinterbuchenegg bis zur Abzweigung der nach der Felsenegg führenden Privatstrasse mit seinem Motorfahrzeug zwecks Ausführung dringlicher, nicht aufschiebbarer Fahrten ausschliesslich zum Transport von Waren für seinen Gastwirtschaftsbetrieb zu benützen. An die Bewilligung waren gewisse Bedingungen geknüpft, die insbesondere das Gewicht des zur Verwendung gelangenden Motorfahrzeuges, die Haftung für an der Strassenanlage entstehenden Schaden, und die Tage betrafen, an denen Fahrten ausgeführt werden durften (Werktage).

Seite: 105

Im September 1946 ersuchte der Beschwerdeführer die kantonale Baudirektion, ihm auf der Gratstrasse zwischen Hinterbuchenegg und Felsenegg den uneingeschränkten Zubringerdienst gestatten zu wollen. Die Baudirektion lehnte das Gesuch ab. Um jene Zeit waren auch Bestrebungen für eine Korrektur der Gratstrasse bei Hinterbuchenegg im Gange. Das Projekt rechnete mit einem Kostenaufwand von ca. Fr. 200000.-. Sowohl die kantonalen Behörden als der Gemeinderat von Stallikon lehnten es im Hinblick hierauf ab. Doch hielt der Gemeinderat von Stallikon daran fest, dass die Verkehrszunahme und die ungenügenden örtlichen Verhältnisse in Hinterbuchenegg dringend einer durchgreifenden Sanierung bedürften. Er machte namentlich geltend, dass Besucher der Felsenegg in der Hinterbuchenegg ihre Autos stationierten und dass sich hieraus für die Grundeigentümer Unannehmlichkeiten ergäben. Am 20. August 1948 fand ein Augenschein von Vertretern des kantonalen Tiefbauamtes, des Bezirksrates von Affoltern und des Gemeinderates von Stallikon statt, anlässlich welchem der Vertreter des Tiefbauamtes vorschlug, es sollten Ausweichstellen geschaffen, von der Erstellung eines Strassenbelages aber Umgang genommen und der Beschwerdeführer eingeladen werden, auf seinem Grundstück einen Parkplatz für Automobile zu erstellen. Gestützt hierauf überband der Gemeinderat von Stallikon dem Beschwerdeführer die Erstellung eines Parkplatzes bis Ende Februar 1949. Der Beschwerdeführer erstellte den Platz und

der Gemeinderat ersuchte die Baudirektion, das Strassenstück von der Hinterbuchenegg bis zur Felsenegg nunmehr für den Motorfahrzeugverkehr freizugeben.

Am 11. Mai 1950 fasste jedoch der Regierungsrat des Kantons Zürich den folgenden Beschluss:

«I. Die bisher von der Einmündung in die Bucheneggstrasse I. Kl. Nr. 3 bis Hinterbuchenegg für den Motorfahrzeugverkehr offene «Gratstrasse» II. Kl. Nr. 6 in der Gemeinde Stallikon wird mit sofortiger Wirkung schon von der Abzweigung von der Bucheneggstrasse an für den Motorfahrzeugverkehr gesperrt.

II. Für die Einwohner von Hinterbuchenegg wird der

Seite: 106

Zubringerdienst gemäss der eidgen. Verordnung über die Strassensignalisation vom 17. Oktober 1932 gestattet.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt...»

Die Baudirektion erliess ihrerseits am 30. Mai 1950 eine

Verfügung an den Beschwerdeführer, mit der sie erklärte, diesem die mit Verfügung vom 26. Januar 1934 erteilte Bewilligung auf die Strecke Bucheneggstrasse-Hinterbuchenegg zu erweitern, unter folgenden Bedingungen:

«1. - Das Gesamtgewicht des zur Verwendung gelangenden Motorfahrzeuges darf einschliesslich der Ladung 2,5 t nicht übersteigen.

2.- Die Fahrten dürfen nur an Werktagvormittagen vorgenommen werden.

3.- W. Riggerbach führt die Fahrten auf eigenes Risiko aus. Der Staat bzw. die Gemeinde Stallikon lehnen jede Haftung im Sinne von Art. 58 OR aus der Anlage oder dem Zustand der Strasse ab. M. Riggerbach haftet für allen Schaden, der durch seine Fahrten an der Strassenanlage entsteht. Allfällige Schäden sind unverzüglich dem kant. Tiefbauamt zu melden. Die Höhe des Schadenersatzes wird durch die Baudirektion festgesetzt.

4.- Die Bewilligung kann jederzeit ohne irgendwelche Entschädigung aufgehoben, abgeändert oder ergänzt werden.

5.- Diese Bewilligung berechtigt nicht zum Befahren der Gratstrasse zwischen Felsenegg und Station Ütliberg.»

B. - Mit rechtzeitiger staatsrechtlicher Beschwerde beantragt Max Riggerbach:

Der Beschluss des Regierungsrates sei aufzuheben und dieser einzuladen:

die Gratstrasse 2. Kl. Nr. 6 von der Einmündung in die Bucheneggstrasse 1. Kl. Nr. 3 bis zur Abzweigung der Privatstrasse zum Bergrestaurant «Felsenegg für den Motorfahrzeugverkehr frei zu geben,

eventuell den bis zum 11. Mai 1950 bestehenden Zustand wiederherzustellen und die Gratstrasse von der Einmündung in die Bucheneggstrasse bis zur Ortschaft Hinterbuchenegg für den Motorfahrzeugverkehr frei zu geben, eventuell das Verbot des Motorfahrzeugverkehrs auf der Gratstrasse von der Einmündung in die Bucheneggstrasse bis zur Felsenegg auf die Sonn- und allgemeinen Feiertage zu beschränken,

Seite: 107

eventuell die Gratstrasse bis zur Felsenegg dem Anstösser- und Zubringerverkehr unbeschränkt zu öffnen.

Das Bundesgericht hat die Beschwerde abgewiesen, aus folgenden

Erwägungen:

5.- Ein allgemein verbindlicher Erlass verletzt Art. 4 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt, sinn- und zwecklos ist oder rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist (BGE 61 I 92, 65 I 72, Urteil vom 17. Februar 1949 i. S. Syndicat des entreprises professionnelles de spectacle de Genève Erw. 10).

a) Der Regierungsrat begründet das Verbot des Verkehrs mit Motorfahrzeugen auf der Gratstrasse damit, dass das wichtigste Ausflugsgebiet in Stadtnähe, nämlich der Ütliberg und die Albiskette, von den Auswirkungen dieses Verkehrs freigehalten werden müsse; den Fussgängern solle insbesondere das für sie zur Ausspannung und Erholung wie geschaffene Gebiet, die von Wald umgebene Wiesenmulde zwischen Hinterbuchenegg und Felsenegg auch inskünftig in vollem Umfang erhalten bleiben. Darin liegt aber, wenn dieser Grund zutrifft, ein ernsthafter sachlicher und damit ein ausreichender Grund für das Verbot. Davon, dass es sich um einen bloss vorgeschobenen Grund handle, kann nicht die Rede sein. Es ist unbestritten, dass die Bergkette zwischen Ütliberg und Albis insbesondere vom Frühling bis zum Herbst einen grossen Spaziergängerverkehr aufweist. Dass zu dessen Schutz etwas geschehen müsste, wenn der Verkehr mit Motorfahrzeugen auf der Gratstrasse geöffnet würde, hat der Beschwerdeführer selbst nicht bestritten. Er ist jedoch der Auffassung, es sei nicht notwendig, dafür auch den Verkehr auf der Strecke zwischen der Abzweigung seiner

Privatstrasse von der Gratstrasse bis zur Bucheneggstrasse zu verbieten; dies deshalb, weil die Strasse hier den Bergkamm verlasse und die Spaziergänger hauptsächlich den Fussweg bis Vorderbuchenegg

Seite: 108

benützten, nicht die nach Hinterbuchenegg führende Strasse. Letzteres mag für die Sommerszeit teilweise richtig sein. Nicht unbedingt richtig ist es aber insbesondere für Frühling und Herbst, wo die Fussgänger die sonnigen Spaziergänge vorziehen. Die Öffnung der Strasse während der Sommerszeit würde jedoch, wie der Regierungsrat glaubhaft ausführt, die Spaziergänger gerade während der heissen Jahreszeit in der Wiesenmulde und am Hang südwestlich der Strasse nach Hinterbuchenegg den Lärm- und Staubeinwirkungen des Motorfahrzeugverkehrs aussetzen und überhaupt die Örtlichkeit der Ruhe berauben. Aus dem Gesichtspunkt des Willkürverbotes ist die Sperre der Strasse im Hinblick auf den Spaziergängerverkehr in diesem Gebiet weder allgemein zu beanstanden, noch insoweit, als das Verbot auch das Strassenstück von der Bucheneggstrasse bis zum Weiler Hinterbuchenegg, den Anstösser- und Zubringerdienst zur Felsenegg betrifft und nicht bloss die Sonn- und Feiertage, sondern auch die Werkstage umfasst. Denn ein gewisser Spaziergängerverkehr besteht auch auf dem genannten Strassenstück, und ferner während der Wochentage; er würde auch durch einen blossen Zubringerdienst beeinträchtigt werden, wie der Regierungsrat jedenfalls ohne Willkür annehmen konnte.

b) Ob die Rücksichtnahme auf diesen Spaziergängerverkehr das Verbot für sich allein zu rechtfertigen vermöchte, braucht nicht entschieden zu werden. Denn für das Verbot war die weitere Erwägung massgebend, dass die Gratstrasse in ihrem heutigen Zustand für einen starken Motorfahrzeugverkehr, wie ihn die Öffnung der Gratstrasse nach sich ziehen müsste, in keiner Weise geeignet wäre. Dass aber der Zustand der Strasse und dass die Kosten, die eine Korrektur der Strasse oder auch nur vermehrte Aufwendungen für den Unterhalt mit sich bringen müssten, berücksichtigt werden, ist zulässig und sachlich durchaus gerechtfertigt. Die Befugnis zu einem Verbot aus diesem Grunde ergibt sich auch heute noch aus der Strassenhoheit

Seite: 109

des Kantons, soweit diese nicht durch das MFG eingeschränkt ist, was hier nicht der Fall ist. Die besondern Verhältnisse einer Strasse, deren Anlage, baulicher Zustand und die Stellung im Verkehrsnetz geben den Kantonen die Befugnis zum Erlass von Einschränkungen oder Verboten, soweit die Sicherheit des Verkehrs oder die Anlage der Strasse es notwendig machen. Dass hier derartige Gründe vorhanden sind, hat auch der Augenschein ergeben. Die Gratstrasse gestattet mit ihren 2,5 bis 3 m Breite das Ausweichen oder Kreuzen von verschiedenen Fahrzeugen kaum und Spaziergänger wären durch den Verkehr von Motorfahrzeugen gefährdet. Um ihn zu ermöglichen müsste die Strasse korrigiert und es müssten Ausweichstellen geschaffen oder die Strasse verbreitert werden. Solange dies nicht geschehen wäre, wäre der Verkehr, ganz abgesehen vom Fussgängerverkehr, gefährdet. Schon im erwähnten Urteil i. S. Bürgisser hat daher das Bundesgericht die Annahme, dass der Zustand der Gratstrasse ein Verbot des Verkehrs von Motorfahrzeugen rechtfertige, als vor Art. 4 BV nicht anfechtbar bezeichnet (BGE 61 I 232 Erw. 6). Die Rücksichtnahme darauf hat aber ihre Bedeutung nicht bloss für die Strecke vom Ütliberg bis nach Hinterbuchenegg, sondern auch für das weitere Teilstück bis zur Einmündung in die Bucheneggstrasse; sie steht auch der Öffnung des Verkehrs an Wochentagen oder derjenigen für den Zubringerdienst entgegen. Es ist daher insbesondere auch unrichtig, wenn in der Beschwerde ausgeführt wird, der Regierungsrat habe, bloss um die in Hinterbuchenegg an gewissen Tagen entstandenen Parkierungsschwierigkeiten zu beheben, das Fahrverbot auf die Strecke von der Bucheneggstrasse bis zum Weiler Hinterbuchenegg ausgedehnt.

c) Dass dem Beschwerdeführer anlässlich des Augenscheins vom 20. August 1948 vorgeschlagen und (lass ihm in der Folge vom Gemeinderat von Stallikon die «Auflage» gemacht wurde, auf seiner Liegenschaft in eigenen Kosten einen Parkplatz zu erstellen, lässt das nachträgliche Verbot

Seite: 110

des Regierungsrates ebenfalls nicht als willkürlich erscheinen. Ob es dies wäre, könnte sich höchstens dann fragen, wenn der Regierungsrat dem Beschwerdeführer die Öffnung der Gratstrasse für den Verkehr mit Motorfahrzeugen für den Fall zugesichert hätte, dass er vorerst einen Parkplatz erstelle, und wenn er hievon ohne den Hinzutritt neuer, vorher nicht bekannt gewesener Umstände wieder abgegangen wäre. So verhielt es sich aber nicht. Der Beamte der Baudirektion, der den Beteiligten den bezüglichen Vorschlag machte, hat den endgültigen Entscheid des Regierungsrates in der Frage der Öffnung der Strasse ausdrücklich vorbehalten, wenn auch zu bedauern ist dass dem Beschwerdeführer unnütze Kosten erwachsen sind, so hat er sich dies doch selbst zuzuschreiben. Sie wären ihm nicht entstanden, wenn er den vorbehaltenen Beschluss des Regierungsrates zunächst

abgewartet hätte.

d) Der Beschwerdeführer behauptet, der Entscheid verletze Art. 4 BV auch dadurch, dass er gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit des Eingriffes zum angestrebten Erfolg verstosse.

Der Grundsatz, wonach polizeiliche Einschränkungen nicht über das hinausgehen dürfen, was erforderlich ist, um den Zweck, durch den sie gedeckt sind, zu erreichen, ist vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zu Art. 31 BV entwickelt worden (BGE 73 I 99 Erw. 1). Ob er auch im Rahmen des Art. 4 BV gelte, hängt davon ab., ob die Einschränkungen ganz offensichtlich über dasjenige hinausgehen, was durch den angestrebten Zweck erreicht werden soll, so dass die Massnahme offensichtlich über das Ziel hinausschiesst und aus diesem Grunde als unhaltbar und willkürlich erscheint. Davon kann aber nicht gesprochen werden, wenn der Verkehr im Hinblick auf die damit verbundene Störung und Beeinträchtigung des Spaziergängerverkehrs und auf den Zustand der Strasse und die Verkehrssicherheit auf dieser gänzlich gesperrt worden ist. Es braucht auch nicht näher dargelegt zu werden, dass diese nicht erst darunter leiden würden, dass die Strasse dem

Seite: 111

Motorfahrzeugverkehr unbeschränkt geöffnet würde, sondern schon, wenn die Sperre für einzelne Strassenstücke oder für bestimmte Arten des Autoverkehrs (Zubringerdienst) oder wenn sie für einzelne Wochentage aufgehoben würde.

Das ändert freilich daran nichts, dass die Ordnung, wie sie durch die Verfügung der kantonalen Baudirektion dem Beschwerdeführer vorgeschrieben wird, als unzulänglich erscheinen muss. Nachdem der Regierungsrat den Einwohnern von Hinterbuchenegg den Zubringerdienst, überhaupt den Verkehr mit Wagen von der Bucheneggstrasse zum Weiler gestattet, stösst sich der Beschwerdeführer nicht ganz mit Unrecht daran, dass für den Warentransport zur Felsenegg nicht gleiches gelten und dass er verpflichtet sein soll, in Hinterbuchenegg von den Fahrzeugen seiner Lieferanten auf sein eigenes Auto umzuladen. Die Baudirektion wird sich ernstlich fragen müssen, ob für diese Lösung wirklich genügend sachliche Gründe vorhanden sind, oder ob nicht bestimmten Lieferanten des Beschwerdeführers bewilligt werden sollte, während der Wochentage mit Wagen bis zu einer gewissen Tonnage bis zur Felsenegg zu fahren. Doch muss sich der Beschwerdeführer darüber im klaren sein, dass auch die Baudirektion ihm den verlangten «Zubringerdienst» wie er ihn auffasst, d.h. als Recht zur Beförderung von Personen zu seinem Restaurant nicht zu bewilligen hat. Eine solche Bewilligung bedeutete nicht bloss eine Gleichstellung mit den Einwohnern von Hinterbuchenegg, sondern angesichts des Wirtschaftsbetriebes auf der Felsenegg praktisch die Öffnung der Gratstrasse von der Bucheneggstrasse bis zur Felsenegg für den Verkehr mit Motorfahrzeugen.

Immerhin ist, da die gegenwärtige Ordnung des Zubringerdienstes bezüglich Waren eine Folge der Bewilligung der Baudirektion ist, hierüber im vorliegenden Verfahren nicht definitiv zu befinden. Dem Beschwerdeführer ist aber unbenommen, im Anschluss an einen neuen Entscheid der Baudirektion in dieser Frage (und nach Erschöpfung des

Seite: 112

kantonalen Instanzenzuges) neuerdings an das Bundesgericht zu gelangen, falls an der gegenwärtigen Ordnung ohne haltbare Gründe festgehalten werden sollte