

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00207 vom 26. Mai 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-05-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00207

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00207 du 26 mai 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00207 del 26 maggio 2008

Regeste

Verkehrsordnungen | Temporäre Verkehrsordnungen für die EURO 08 (Zwischenentscheid) (Die Stadt Zürich erhob Beschwerde gegen den Entscheid des Statthalteramts, das auf Rekurs von Gewerbetreibenden im Seefeld (Beschwerdegegnerschaft) einen Grossteil der temporären Verkehrsordnungen des Polizeidepartements der Stadt Zürich für die Fussball-Europameisterschaft 2008 (EURO 08) aufhob; sie beantragt im Sinn einer vorsorglichen Massnahme ihre Ermächtigung zur Umsetzung der Verkehrsordnungen.) Ein Endentscheid kommt heute aus prozessualen Gründen nicht in Betracht (E. 2). Vorsorgliche Massnahmen bzw. der Entzug der aufschiebenden Wirkung setzen einen besonderen Grund und eine Interessenabwägung voraus (E. 3). Ein besonderer Grund liegt im gewichtigen Interesse an einem Public Viewing im Stadtzentrum und an der Festlegung eines besonderen Verkehrsregimes zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit; zudem besteht zeitliche Dringlichkeit (E. 5.1). Angesichts des unmittelbar bevorstehenden Anlasses beschränkter Dauer nimmt der Entscheid über vorsorgliche Massnahmen den Endentscheid in der Sache praktisch vorweg (E. 6.2). Die Prozessaussichten der Beschwerdegegnerschaft sind vorab mit Bezug auf die Rekurslegitimation höchst zweifelhaft (E. 7). Die Beschwerdegegner sind kaum besonders betroffen; kein einziges Geschäft liegt direkt an einer mit absolutem Fahrverbot belegten Strasse (E. 7.3). Die Betroffenheit geht nicht weiter als diejenige Tausender von Anwohnern und Geschäftstreibenden in und um die Stadt Zürich (E. 7.4). Die Erfolgsaussichten der Beschwerdegegnerschaft sind auch bezüglich aller übrigen, für eine materielle Beurteilung relevanten Gesichtspunkte fraglich (E. 8): Die nur temporären Verkehrsordnungen stützen sich auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage (E. 8.1) und bedürfen keiner Umweltverträglichkeitsprüfung (E. 8.3). Die Strassensperrungen dienen der Trennung der Zuschauerströme vom motorisierten Verkehr und dürfen als grundsätzlich im öffentlichen Interesseliegend betrachtet werden (E. 8.4.2.2). An einem Public Viewing im Stadtzentrum besteht ein öffentliches Interesse (E. 8.4.2.3+4), ebenso an einer klaren Verkehrsregelung im Voraus (E. 8.4.2.5). Die Strassensperrungen sind zur Trennung der Zuschauermassen vom motorisierten Verkehr geeignet (E. 8.4.3). Sie sind sodann in sachlicher Hinsicht erforderlich; eine mildere Erfolg versprechende Massnahme ist nicht erkennbar (E. 8.4.4.1-3). In zeitlicher Hinsicht rechtfertigt sich jedoch eine Festlegung des Beginns der Fahrverbote auf 15 Uhr (7.-17. Juni; statt 14 Uhr) bzw. 18 Uhr (18.-29. Juni; statt 17 Uhr; E. 8.4.5.2+3). Das öffentliche Sicherheitsinteresse ist zweifellos grösser als das Interesse der Beschwerdegegner an einer uneingeschränkten Zufahrt zu ihren Geschäften. Der Zubringerdienst ist jederzeit möglich und das streitbetreffende Verkehrsregime befristet auf rund drei Wochen, weshalb es sich höchstens beschränkt auf den Geschäftsgang der Beschwerdegegner auswirken dürfte (E. 8.4.6.2). Teilweise Gutheissung des Begehrens um vorsorgliche Massnahmen

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2008.00207 Beschluss der 3. Kammer vom 26. Mai 2008 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jürg Bosshart (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretär Andreas Conne. In Sachen Stadt Zürich, Beschwerdeführerin, gegen 18 Beschwerdegegner alle vertreten durch RA A, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Verkehrsanordnungen. Die Kammer zieht in Erwägung: I. Die Fussball-Europameisterschaft findet dieses Jahr in der Schweiz und in Österreich statt. In der Stadt Zürich werden drei Erstrundenspiele gespielt, nämlich am 9. Juni (Rumänien-Frankreich), am 13. Juni (Italien-Rumänien) und am 17. Juni 2008 (Italien-Frankreich). Am 7. Februar 2007 genehmigte der Gemeinderat Zürich aufgrund eines Berichts und Antrags des Stadtrats einen Betrag von insgesamt Fr. 18 Mio. für Planung, Organisation und Durchführung der UEFA-Fussball-Europameisterschaft 2008 (fortan EURO 08) in Zürich. Am 6. Dezember 2007 erliess die Vorsteherin des Polizeidepartements der Stadt Zürich eine sehr detaillierte Verfügung betreffend temporäre Verkehrsanordnungen zur Durchführung der EURO 08, publiziert im städtischen Amtsblatt am 12. Dezember 2007. Zentraler Punkt darin ist – neben Anordnungen rund um das Letzigrund-Stadion – die Fan-Meile, welche sich vom Central über das Limmatquai weiter der Seepromenade entlang bis zum Tiefenbrunnen bzw. vom Bahnhof Enge über den General Guisan-Quai und die Quaibrücke zum Bellevue hinzieht. Deren Zentrum liegt im Raum Sechseläutenplatz/Theaterplatz und Utoquai (bis Kreuzstrasse) in Form einer sogenannten Public Viewing Arena (oder Fan-Zone). A. Danach ist – im hier interessierenden Zusammenhang – der Utoquai ab Kreuzstrasse bis und mit Quaibrücke mit einem zeitlich beschränkten Fahrverbot für die ganze Dauer der EURO 08 belegt, und zwar wie folgt: Anlässlich der Eröffnungsfeier vom 6. Juni 2008 besteht ein Fahrverbot von 16.00 bis 05.00 Uhr am folgenden Tag auf dem Utoquai, Teilstück Limmatquai bis Quaibrücke und ab 18.00 Uhr bis 05.00 Uhr am folgenden Tag auf dem Teilstück Utoquai ab Kreuzstrasse bis Quaibrücke inkl. Quaibrücke. Auf dem Teilstück Utoquai ab Färberstrasse bis zur Kreuzstrasse besteht dazumal ebenfalls ein Fahrverbot ab 18.00 Uhr bis 05.00 Uhr am nächsten Tag, jedoch mit erlaubtem Zubringerdienst. Ein ebensolches besteht auf der Dufour- und Seefeldstrasse jeweils für das Teilstück ab Kreuz- bis Falkenstrasse, auf der Mühlebachstrasse für das Teilstück Kreuz- bis Kreuzbühlstrasse und auf der Kreuzbühlstrasse Teilstück Merkur- bis Mühlebachstrasse. Demzufolge ist der Teil des Seefelds zwischen Kreuz- und Falkenstrasse mindestens für erlaubten Zubringerdienst am Tag der Eröffnungsfeier immer zugänglich. Auf dem Theaterplatz und den umliegenden Strassen zwischen Theaterstrasse und Utoquai (ohne Falkenstrasse) besteht dagegen ab 26. Mai 06.00 Uhr, bis 11. Juli 2008, 18.00 Uhr, ein absolutes Fahr- und Halteverbot. B. Rund um die Public Viewing-Zone besteht folgendes Verkehrsregime: vom 7. bis 17. Juni 2008 ist neben anderen der Utoquai (ab Kreuzstrasse bis Limmatquai) jeweils von 14.00 Uhr bis 05.00 Uhr am nächsten Tag gesperrt, ebenso die Quaibrücke, das Bellevue, die Münsterbrücke und die Rathausbrücke. Im selben Umfang besteht eine Sperrung ab 18. bis 22. Juni 2008 jeweils von 17.00 Uhr bis 05.00 Uhr am nächsten Tag, ebenso am 25., 26. und 29. Juni 2008. Unter ein Fahrverbot, allerdings mit erlaubtem Zubringerdienst, jeweils ab 14.00 Uhr bis 05.00 Uhr am nächsten Tag, fallen in der Zeit vom 7. bis 17. Juni 2008 die Bellerivestrasse Teilstück Hornbach- bis Färberstrasse, der Utoquai Teilstück Färber- bis Kreuzstrasse, die Dufour- und Seefeldstrasse, jeweils Teilstück Kreuz- bis Falkenstrasse, die Kreuzbühlstrasse Teilstück Merkur- bis Mühlebachstrasse, und die Rämistrasse

Teilstück Zeltweg bis Limmatquai, um die wichtigsten zu nennen. Dasselbe Fahrverbot besteht vom 18. bis 22. Juni und am 25., 26. und 29. Juni 2008 jeweils von 17.00 bis 05.00 Uhr am folgenden Tag. Die meisten dieser Strassen sind zudem während der erwähnten Sperrzeiten mit einem Halteverbot belegt. Auf der Bellerivestrasse Teilstück Hornbach- bis zur Kreuzstrasse ist eine Zufahrt auch während der Sperrzeiten möglich (Fahrverbot mit erlaubtem Zubringerdienst) und damit auch in den stadtnahen Teil des Seefeldquartiers ab Kreuzstrasse Richtung Bellevue über die Dufour-, Seefeld- und Mühlebachstrasse. Hingegen ist eine Benützung dieser Strassen zur anschliessenden Querung der Limmat nicht möglich. Der nicht ins Stadtzentrum fahrende Verkehr wird vielmehr über die Hornbachstrasse (nahe Tiefenbrunnen), Seefeldstrasse, Höschgasse, Hammer- und Hegibachstrasse, schliesslich über die Berg- und Gladbachstrasse zum Rigiplatz und von da aus über die Hardbrücke geleitet (oder über die Dufourstrasse bis zur Kreuzstrasse, Klosbachstrasse und ebenfalls Bergstrasse). Etwa derselbe Weg in umgekehrtem Sinn gilt für den motorisierten Individualverkehr vom linken Seeufer, der über die Hardbrücke, Rigiplatz, Gladbach- und Bergstrasse über die Hegibach- und Neumünsterstrasse schliesslich zur Höschgasse oder zur Feldeggstrasse und damit ins (auch stadtnahe) Seefeldquartier geleitet wird. C. Gegen die Verfügung vom 6. Dezember liessen 18 Personen bzw. Geschäftsinhaber im Raum Seefeld und dessen näherer Umgebung am 11. Januar 2008 Einsprache beim Stadtrat von Zürich erheben und die folgenden Anträge stellen : "1. Die Verkehrsanordnungen seien soweit aufzuheben, dass folgende Strassenachsen uneingeschränkt befahrbar sowie das Anhalten und Parkieren erlaubt bleiben: Einerseits die Strassenachse Bellerivestrasse, Utoquai, Theaterplatz, Quaibrücke, Bürkliplatz, General Guisan-Strasse und andererseits die Strassenachse Einbiegen ab Hottingerstrasse in die Rämistrasse, Rämistrasse, Quaibrücke, General Guisan-Quai. 2. Die Verkehrsanordnungen betreffend die anderen Strassen, die mit dem Antrag Ziffer 1 in Zusammenhang stehen, wie die Dufour-, Seefeld-, Mühlebach-, Kreuzbühl- und Falkenstrasse etc., und die nach Wegfall der Anordnungen von Ziffer 1 nicht mehr sinnvoll sind, seien ebenfalls aufzuheben. 3. Das Verbot der Parkierung auf und um den Theaterplatz sei vollumfänglich aufzuheben. 4. Die Vernehmlassungen, insbesondere jene des Polizeidepartements, seien den Einsprechern zur Kenntnisnahme zuzustellen.

E. 3.1

und 3.2 (im Übrigen jedoch unverändert) umzusetzen: "Der Beginn der Fahrverbote und der Fahrverbote mit erlaubtem Zubringerdienst wird festgelegt a) in der Zeit vom 7. bis 17. Juni 2008 täglich auf 15.00 Uhr und b) in der Zeit vom 18. bis 29. Juni 2008 (ohne die spielfreien Tage 23., 24., 27. und 28. Juni 2008) auf 18.00 Uhr." Über die Verfahrenskosten und die beantragten Parteientschädigungen ist im Endentscheid zu befinden. 10. Gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) ist gegen selbständig eröffnete Zwischenentscheide die Beschwerde an das Bundesgericht in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. Ob diese Voraussetzung hier gegeben ist, muss der Beurteilung der Parteien überlassen bleiben. Die Kammer hat beschlossen

E. 3.3

dieser Verfügung sind Halteverbote an verschiedenen Strassenstücken vorgesehen, im Raum Seefeld an der Falkenstrasse entlang Nr. 4/6 und 11/13; Dufourstrasse Teilstück Falken- bis Seehofstrasse beidseits, und Seehofstrasse, Teilstück Dufourstrasse bis Utoquai. Diese dauern während der gesamten EURO 08 (7. bis 29. Juni 2008 mit Ausnahme der

spielfreien Tage) von 14.00 Uhr bis 05.00 am nächsten Tag. Ein weiteres Halteverbot gilt während derselben Tage, allerdings erst jeweils ab 19.00 bis 06.00 Uhr am folgenden Tag, für die Zu- und Wegfahrt der Poststelle Rämistrasse. Da die Fan-Zone um 15.00 Uhr öffnet, wird mit Bezug auf die erwähnten Halteverbote im Raum Seefeld sichergestellt, dass in nächster Nähe der Fan-Zone keine Parkplätze zur Verfügung stehen. Es besteht daher kein Anlass, daran etwas zu ändern.

8.4.6 Schliesslich bleibt im Rahmen der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn zu prüfen, ob der staatliche Eingriff durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt ist.

8.4.6.1 Die Beschwerdeführerin rügt, der angefochtene Entscheid nehme keine Interessenabwägung zwischen den öffentlichen und den Interessen der betroffenen Privaten vor. Die Interessen der Beschwerdegegnerschaft seien nur geringfügig tangiert, da ihren Lieferanten und Kunden jederzeit rund um die Uhr die Zufahrt zu ihnen möglich sei. Die Zufahrt sei zwar insofern eingeschränkt, als die Beschwerdegegner nicht immer auf dem kürzesten Weg zu erreichen seien. Selbst wenn aber unzutreffenderweise von einem schweren Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführer ausgegangen würde, dürfte nicht ohne Weiteres auf Unverhältnismässigkeit der Massnahmen geschlossen werden. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts seien dauernde Verkehrsanordnungen verhältnismässig, auch wenn sie für einzelne Betriebe zu erheblichen Nachteilen führten und weniger gewichtigen öffentlichen Interessen als vorliegend dienen. Demgegenüber erneuert die Beschwerdegegnerschaft auch in diesem Zusammenhang ihre Einwendungen, die sie zur Frage der Notwendigkeit der Verkehrsanordnungen vorgebracht hat.

8.4.6.2 Die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit von Verkehrsanordnungen (hier nach Art. 3 Abs. 6 SVG) liegt in erster Linie bei den zuständigen Behörden. Diese geniessen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Ein Eingreifen des Richters rechtfertigt sich auch unter dem Gesichtswinkel der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 der Bundesverfassung vom 18. April 1999) erst dann, wenn die zuständigen Behörden bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen (BGr, 9. November 2007, 2A.70/2007, E. 3.2, www.bger.ch). Solches kann der Beschwerdeführerin nicht vorgeworfen werden: Was die Betroffenheit der privaten Beschwerdegegner in ihren wirtschaftlichen Interessen anbelangt, kann vorab auf die vorstehenden Ausführungen zur Rekurslegitimation (E. 7) verwiesen werden. Von den Beschwerdegegnern im stadtnahen Teil des Seefelds werden zwar einige auf so genannte Laufkundschaft angewiesen sein (so etwa die Beschwerdegegner 1-4); indessen wirken sich die Verkehrseinschränkungen erst ab 15.00 Uhr aus und selbst dann ist eine Zufahrt zu ihren Geschäften durchaus möglich. Ausserdem ist mit der Beschwerdeführerin davon auszugehen, dass sich unter den Besuchern der Public Viewing-Zone auch zusätzliche Laufkundschaft finden kann, welche die Geschäfte der Beschwerdegegner aufsuchen wird. Die aus den Verkehrsanordnungen resultierenden Einschränkungen dürften sich daher höchstens beschränkt auf den Geschäftsgang auswirken. Schliesslich ist zu bedenken, dass es nicht um eine dauerhafte Verkehrsanordnung geht, sondern lediglich um eine auf rund drei Wochen befristete, die zudem die unbeschränkte Zufahrt zu den Geschäften der Beschwerdegegner während eines Grossteils der üblichen Geschäftszeiten zulässt. Demgegenüber ist das öffentliche Interesse an einer sicheren und kontrollierten Bewältigung der Publikumsströme in der Fan-Zone zweifellos grösser als das Interesse der Beschwerdegegner an einer uneingeschränkten Zufahrt zu ihren Geschäften. Deren Begehren scheint denn auch vielmehr darauf gerichtet zu sein, generell eine Fan-Zone am vorgesehenen Ort gar nicht zuzulassen, obwohl die

dadurch erlittenen Einschränkungen wie gezeigt höchst massvoll ausfallen werden. Ausserdem liegt es nicht zuletzt im Interesse der Beschwerdegegner, dass die Publikumsströme schwergewichtig in die und von der Fan-Zone auf die Fan-Meile und die öffentlichen Verkehrsmittel gelenkt werden und sich nicht unkontrolliert in das nahe Seefeldquartier ergiessen, dies sowohl aus Sicherheits- als auch aus hygienischen Gründen. Deren Interessen haben deshalb gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Durchführung der EURO 08 zurückzutreten. Das gilt umso mehr, als die Sperrzeiten nach den vorstehenden Erwägungen unter dem Gesichtswinkel der Erforderlichkeit reduziert werden.

9. Demnach ist das Beschwerdebegehren 2 teilweise gutzuheissen. Im Sinn einer vorsorglichen Massnahme ist die Beschwerdeführerin zu ermächtigen, die Verfügung des Polizeidepartements der Stadt Zürich vom 6. Dezember 2007 mit folgenden Anpassungen in Ziffern

E. 5

Die Kosten des Einspracheverfahrens seien durch die Stadt zu tragen." Die Vorsteherin des Polizeidepartements liess sich dazu am 4. Februar 2008 vernehmen und beantragte die vollumfängliche Abweisung der Einsprache, soweit darauf einzutreten sei. Mit Beschluss vom 5. März 2008 wies der Stadtrat von Zürich die Einsprache ab, soweit er darauf eintrat. Auf den Antrag 2 trat er infolge fehlender Legitimation nicht ein und entzog einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung. D. Der Stadtrat von Zürich hatte nach einem Evaluationsverfahren, das verschiedene mögliche Standorte für das sog. "Public Viewing" umfasste (das gemeinschaftliche Mitverfolgen von live übertragenen Sportveranstaltungen auf Grossbildleinwänden an öffentlichen Standorten; auch Fan-Fest oder Fan-Zone genannt), am 5. Dezember 2007 beschlossen, die UEFA-Fan-Zone (fortan Fan-Zone) auf dem Areal Sechseläutenplatz, Utoquai und Seepromenade zu realisieren. Damit schuf der Stadtrat von Zürich Platz für erwartete maximal 60'000 Zuschauende pro Tag. Die Fan-Zone soll an den normalen Spieltagen von 15.00 bis 24.00 Uhr, an Tagen mit Fussballspielen in Zürich von 15.00 bis 01.00 Uhr und ebenso von Donnerstag bis Samstag und am Finale geöffnet sein. Insgesamt drei Grossleinwände im Gebiet der Fan-Zone übertragen jeweils die Fussballspiele, eine davon auf dem Utoquai Höhe Bernhardtheater (Publikumsraum Utoquai), eine in der Uferzone des Zürichsees (Publikumsraum Seepromenade bis Quaibrücke (total 40'000 Stehplätze), und eine beim Opernhaus (Publikumsraum eine Tribüne für 2700 Personen am gegen das Bellevue gelegenen Rand des Sechseläutenplatzes sowie weitere 10'500 Stehplätze). Wesentlich für die Wahl des Standorts der Fan-Zone waren die Umstände, dass er mitten im Stadtzentrum liegt, wohin ortsunkundige Fans erfahrungsgemäss strömen, dass er durch den öffentlichen Verkehr optimal erschlossen ist (Hauptbahnhof, Bahnhof Enge, Bahnhof Stadelhofen; Bellevue als Drehscheibe für Trams) und auch zu Fuss gut erreicht werden kann. Weiter enthielt der Beschluss Grundsätze zur Sperrung oder beschränkten Nutzung verschiedener Verkehrsachsen und Plätze. Dieser Beschluss wurde nicht publiziert, hingegen den Medien kommuniziert. Er stellt den Basisbeschluss dar für die von der Polizeivorsteherin erlassenen konkreten Verkehrsanordnungen während der EURO 08 gemäss ihrer Verfügung vom 6. Dezember 2007 (vorn I.A). Die Beschwerdegegnerschaft erhielt im Rahmen der Akteneinsicht im Einspracheverfahren gegen die angeordneten Verkehrsbeschränkungen Kenntnis vom Beschluss vom 5. Dezember 2007 und erhob am 17. Januar 2008 dagegen Rekurs und Aufsichtsbeschwerde beim Bezirksrat Zürich mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Eventualiter stellte sie dieselben Anträge wie schon im Einspracheverfahren. Mit Beschluss vom 30. April 2008 trat der Bezirksrat auf den Rekurs

nicht ein und gab der Aufsichtsbeschwerde keine Folge. Zur Begründung des Nichteintretensbeschlusses erwog er, beim Stadtratsbeschluss vom 5. Dezember 2007 handle es sich um einen verwaltungsinternen Akt, dem bezüglich der Verkehrsanordnungen keine direkte Aussenwirkung zukomme; aus der Nichtanfechtbarkeit dieses Beschlusses erwachse den Rekurrenten auch kein Nachteil, da sie die gestützt darauf ergangenen Verkehrsanordnungen angefochten hätten. II. Gegen den die Einsprache betreffend die temporären Verkehrsanordnungen abweisenden Stadtratsbeschluss vom 5. März 2008 (vorn I.C) liessen die Einsprechenden am 7. April 2008 Rekurs beim Statthalteramt des Bezirks Zürich erheben und dieselben ersten drei Anträge wie im Einspracheverfahren stellen, die sich nun allerdings auf die Aufhebung des angefochtenen Stadtratsentscheids vom 5. März 2008 bezogen. Eventualiter beantragten sie, es seien die Verkehrsbeschränkungen gemäss den Anträgen 1–3 aufzuheben mit Ausnahme an den Spieltagen in Zürich (9., 13. und 17. Juni 2008; vorn I). Schliesslich verlangten sie, der Entzug der aufschiebenden Wirkung sei aufzuheben und dem Rekurs sei die aufschiebende Wirkung zuzuerkennen. Am 22. April 2008 erstattete die Stadt Zürich die Rekursantwort und beantragte, es sei vorab der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses abzuweisen, es sei der Rekurs abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, und einer allfälligen Beschwerde (gegen den Rekursentscheid) die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Mit Verfügung vom 8. Mai 2008 hiess das Statthalteramt den Rekurs vom 7. April 2008 gut, soweit es darauf eintrat. Das Nichteintreten bezog sich auf Rekursantrag 3 (Verbot der Parkierung auf dem und um den Theaterplatz), einerseits mangels genügender Begründung und andererseits, weil den Rekurrenten die Legitimation zur Anfechtung des Standorts der Fan-Zone und des dafür notwendigen freizuhaltenden Platzes fehle. Entsprechend seinem den Rekurs gutheissenden Entscheid hob das Statthalteramt den Beschluss des Stadtrats vom 5. März 2008 und die Verfügung der Vorsteherin des Polizeidepartements vom 6. Dezember 2007 bezüglich der vom 6. bis 30. Juni 2008 im Hinblick auf die EURO 08 verfügten temporären Verkehrsanordnungen auf. Einer allfälligen Beschwerde gegen diesen Entscheid entzog es sodann die aufschiebende Wirkung. Die Verfahrenskosten auferlegte es der Stadt Zürich und verpflichtete sie zu einer Entschädigung an die Gegenpartei. III. Dagegen erhob die Stadt Zürich am 14. Mai 2008 (gleichentags überbracht) Beschwerde am Verwaltungsgericht und stellte die folgenden Anträge: "1. Es sei die Verfügung des Statthalters des Bezirks Zürich vom 8. Mai 2008 aufzuheben, und es seien der Beschluss des Stadtrats, StRB 212 vom 5. März 2008, sowie die Verfügung der Vorsteherin des Polizeidepartements vom 6. Dezember 2007 zu bestätigen, mit welcher für die Durchführung der Endrundenspiele der Fussballeuropameisterschaft EURO 2008 bzw. den begleitenden Fan-Veranstaltungen und dem damit zu erwartenden Publikumsaufkommen vom 6. bis 30. Juni 2008 temporäre verkehrspolizeiliche Anordnungen erlassen wurden. 2. Für den Fall, dass ein materieller Entscheid vor Beginn des Grossanlasses am 6. Juni 2008 nicht möglich ist, sei im Sinne einer vorsorglichen Massnahme die Umsetzung des von der Stadt erarbeiteten und im Städtischen Amtsblatt vom 12. Dezember 2007 publizierten Verkehrskonzepts zur Durchführung der EURO 2008 anzuordnen. Eventualiter sei die Stadt Zürich im Sinne einer vorsorglichen Massnahme zu ermächtigen, das erarbeitete und am 12. Dezember 2007 im Städtischen Amtsblatt publizierte Verkehrskonzept zur Durchführung der EURO 2008 umzusetzen. 3. In jedem Fall sei im Sinne einer Sofortmassnahme Ziffer 1 des Dispositivs der Verfügung des Statthalters zu korrigieren: ein Teil der Verfügung der Vorsteherin des Polizeidepartements vom 6. Dezember 2007 wurde gar nicht angefochten und ist somit in Rechtskraft erwachsen, kann also nicht vom

Statthalter aufgehoben werden. Zudem hat der Statthalter den Rekurrenten die Legitimation bezüglich Ziffer 3 ihres Begehrens (Aufhebung des Parkverbots auf dem Theaterplatz) abgesprochen; somit steht auch dieser Teil der Verfügung der Polizeivorsteherin vom 6. Dezember 2007 nicht zur Disposition. 4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegner." Den Beschwerdegegnern wurde mit Präsidialverfügung vom 14. Mai 2008 eine Frist von fünf Tagen angesetzt, um zu den Begehren Ziff. 2 und 3 der Beschwerdeführerin Stellung zu nehmen, und eine Frist von zehn Tagen, um die Beschwerde zu beantworten (Prot. S. 3). Die Beschwerdegegnerschaft nahm mit Eingabe vom 20. Mai 2008 zu den Beschwerdebegehren 2 und 3 Stellung. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19c Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch § 43 Abs. 3 VRG). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen gegeben sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Der Stadtrat hat in seiner Einsprache der heutigen Beschwerdegegnerschaft im Wesentlichen abweisenden Einspracheentscheid vom 5. März 2008 einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung entzogen. Das Statthalteramt hat in seinem den Rekurs der Beschwerdegegnerschaft im Wesentlichen gutheissenden Rekursentscheid vom 8. Mai 2008 einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung gestützt auf § 55 Abs. 1 VRG wegen zeitlicher Dringlichkeit entzogen. Für den Fall, dass ein Entscheid vor Beginn des Grossanlasses am 6. Juni 2008 nicht möglich sei, beantragt die Beschwerdeführerin dem Verwaltungsgericht, die Umsetzung des streitbetreffenden Verkehrskonzepts zur Durchführung der EURO 08 im Sinn einer vorsorglichen Massnahme anzuordnen; eventuel- lter sei im Sinn einer solchen Massnahme die Beschwerdeführerin zur Umsetzung des Verkehrskonzepts zu ermächtigen (Beschwerdebegehren 2). Ein Endentscheid, wie ihn die Beschwerdeführerin mit ihrem Begehren 1 anstrebt, kommt im heutigen Zeitpunkt aus prozessualen Gründen wegen der noch laufenden Fristen nicht in Betracht. Es ist daher heute ein Zwischenentscheid über das Beschwerdebegehren 2 zu treffen. Das Begehren 3 der Beschwerdeführerin wird, wie sich aus den folgenden Erwägungen ergibt, mit dem heutigen Zwischenentscheid über das Beschwerdebegehren 2 gegenstandslos. 3. Gemäss § 6 VRG trifft die Verwaltungsbehörde die nötigen vorsorglichen Massnahmen, wozu bei Kollegialbehörden in dringlichen Fällen der Vorsitzende ermächtigt ist. Diese Bestimmung gilt auch für die Rekursinstanz sowie kraft der Verweisung von § 70 VRG für das Verwaltungsgericht. Nach § 25 VRG kommen dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung des Rekurses aufschiebende Wirkung zu, wenn nicht mit der angefochtenen Anordnung aus besonderen Gründen etwas anderes bestimmt wurde (Abs. 1). Die Rekursinstanz kann eine gegenteilige Verfügung treffen (Abs. 2). In gleicher Weise kommt gemäss § 55 VRG dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu, wenn mit dem angefochtenen Rekursentscheid nicht aus besonderen Gründen etwas anderes bestimmt wurde (Abs. 1). Das Verwaltungsgericht oder dessen Vorsitzender kann eine gegenteilige Verfügung treffen (Abs. 2). Vorsorgliche Massnahmen bilden im Hinblick auf einen umfassenden und effektiven Rechtsschutz ein Mittel, um die Wirksamkeit des nachfolgend zu erlassenden Entscheids in der Hauptsache sicherzustellen, indem sie die Schaffung vollendeter Tatsachen vor Erlass einer Anordnung oder (in einem Rechtsmittelverfahren) vor Fällung des Endentscheids verhindern und so die Überprüfung von Rechtsverhältnissen sichern. Sie können auch der vorläufigen Sicherung des Streitgegenstands dienen (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 6 N. 5 f.). Wie

die vorsorglichen Massnahmen dient auch die aufschiebende Wirkung eines Rechtsmittels dem einstweiligen Rechtsschutz. Sie ist wie dargelegt unter Vorbehalt einer ausdrücklichen gegenteiligen Anordnung von Gesetzes wegen vorgesehen. Anordnungen über den Entzug oder die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung werden denn auch als besondere Erscheinungsform vorsorglicher Massnahmen betrachtet. Die Abgrenzung zu den vorsorglichen Massnahmen im engeren Sinn fällt nicht immer leicht. Letztere fallen dort in Betracht, wo der angestrebte vorläufige Rechtsschutz nicht mit dem Entzug bzw. der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung erreicht werden kann (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 6 N. 3, § 25 N. 3). Sowohl vorsorgliche Massnahmen im engeren Sinn wie auch Anordnungen über den Entzug bzw. die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung setzen voraus, dass für eine solche Massnahme ein besonderer Grund (Vermeidung eines sonst befürchteten schweren Nachteils) vorliegt; bejahendenfalls ist zudem eine Interessenabwägung erforderlich: Die Nachteile, die mit dem Erlass der Massnahme abgewendet werden sollen, müssen gewichtiger als die für die Gegenpartei infolge einer solchen Massnahme zu befürchtenden Nachteile sein (Kölz/Bosshart/Röhl, § 6 N. 9 f. § 25 N. 13 f.; Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 68 N. 16). Dabei dürfen auch die Prozessaussichten miterwogen werden, sofern sie – im Rahmen der naturgemäss nur provisorisch und summarisch möglichen Beurteilung – klar zu Tage treten (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 6 N. 37). Besondere Gründe sind bedeutende und dringliche öffentliche und/oder private Anliegen, die den Interessen an einem Aufschub der Wirksamkeit einer Anordnung bis zur endgültigen Klärung der Rechtslage vorgehen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Art. 68 N. 16). An die in §§ 25 und 55 VRG aufgeführten besonderen Gründe sind relativ hohe Anforderungen zu stellen. Es muss sich um besonders qualifizierte und zwingende Gründe handeln, ohne dass allerdings ganz ausserordentliche Umstände vorliegen müssten. Es ist erforderlich, dass ein schwerer Nachteil droht, wenn die aufschiebende Wirkung nicht entzogen wird. Dieser kann – sofern es um die Wirksamkeit bzw. Vollstreckbarkeit einer Anordnung geht, welche sich benachteiligt fühlende Anwohner zum Rekurs veranlasst hat – etwa in einer zeitlich unmittelbar bevorstehenden oder inhaltlich schweren Bedrohung bedeutender Polizeigüter bestehen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 25 N. 13 mit Hinweisen). Als geschützte Polizeigüter gelten allgemein die öffentliche Ordnung, aber auch die Rechtsgüter der Einzelnen wie Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit, Freiheit und Eigentum (vgl. etwa Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Zürich 2006, Rz. 2433 ff.). Umgekehrt kann ein Nachteil, der allenfalls die Wiederherstellung der entzogenen aufschiebenden Wirkung zu rechtfertigen vermag, etwa in einer zeitlich unmittelbar bevorstehenden oder inhaltlich schweren Beeinträchtigung privater Interessen von Anwohnern liegen.

4. Das Begehren der Beschwerdeführerin um Umsetzung des streitbetroffenen Verkehrskonzepts im Sinn einer vorsorglichen Massnahme (das heisst während der Dauer des jetzigen Beschwerdeverfahrens) zielt darauf ab, den im Einspracheentscheid angeordneten Entzug der aufschiebenden Wirkung eines allfälligen Rekurses wiederherzustellen; die angebehrte vorsorgliche Massnahme deckt sich in ihrer Tragweite mit dem Zustand, welcher durch den damals verfügten Entzug der aufschiebenden Wirkung geschaffen worden ist. Da für vorsorgliche Massnahmen im engeren Sinn und für Anordnungen über den Entzug bzw. die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung dieselben Kriterien massgebend sind (vgl. E. 3), ist es letztlich unerheblich, ob hier von einem Begehren um Erlass einer vorsorglichen Massnahme (im

engeren Sinn) oder von einem solchen um Bestätigung des im Einspracheentscheid verfügten Entzugs der aufschiebenden Wirkung ausgegangen wird.

E. 5.1

Im Lichte der dargelegten Grundsätze ist demnach bei der Beurteilung des Beschwerdebegehrens 2 vorab danach zu fragen, ob besondere Gründe für den von der Beschwerdeführerin in Dispositiv Ziffer 5 des Einspracheentscheids angeordneten Entzug der aufschiebenden Wirkung eines Rekurses vorlagen. (Diese Frage musste im Rekursverfahren nicht beantwortet werden, weil das Statthalteramt keinen Zwischenentscheid über das Begehren der heutigen Beschwerdegegner um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Rekurses, sondern direkt einen Endentscheid in der Sache fällte. Wie angemerkt werden kann, ist die zu dieser Frage im Sinn eines obiter dictum gleichwohl ergangene Erwägung 7 des Rekursentscheids widersprüchlich; denn damit wird erst nach ergangenem Sachentscheid rückblickend eine Erfolgsprognose vorgenommen, wie sie im Rahmen eines Zwischenentscheids vor Fällung des Sachentscheids hätte vorgenommen werden können.) Die Beschwerdeführerin hat im Einspracheentscheid (E. 8) plausibel dargelegt, dass gewichtige Gründe für einen Entzug der aufschiebenden Wirkung eines allfälligen Rekurses vorlagen. Es besteht ein gewichtiges Interesse an der Bereitstellung einer Fläche für das Public Viewing anlässlich der EURO 08, und zwar in einem für Zuschauerkapazität und Infrastruktur geeigneten Rahmen in der Innenstadt in Seenähe. Zu diesem Schluss ist im Übrigen auch der Bezirksrat bei der Behandlung der Aufsichtsbeschwerde der heutigen Beschwerdegegnerschaft gegen den Stadtratsbeschluss vom 5. Dezember 2007 gelangt (vgl. E. 3.4 des Bezirksratsbeschlusses vom 30. April 2008). Daraus folgt unter dem Gesichtswinkel der öffentlichen Sicherheit auch ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Festlegung eines besonderen Verkehrsregimes. Sodann bestand im Zeitpunkt des Einspracheentscheids am 5. März 2008 eine zeitliche Dringlichkeit dafür, die sofortige Vollstreckbarkeit des Verkehrsregimes anzuordnen. Diese Dringlichkeit hat sich in der Zwischenzeit – im jetzigen Beschwerdeverfahren – noch erhöht. Auf den Einwand der Beschwerdegegnerschaft, die Beschwerdeführerin habe die zeitliche Dringlichkeit selber zu vertreten, ist im Rahmen der nachfolgenden Interessenabwägung einzugehen (E. 6).

E. 5.2

Sodann ist zu prüfen, ob besondere Gründe dem Entzug der aufschiebenden Wirkung des Rekurses von vornherein entgegenstanden bzw. der nunmehr als vorsorgliche Massnahme verlangten sofortigen Wirksamkeit der Verkehrsanordnungen von vornherein entgegenstehen. Die Beschwerdegegnerschaft wandte im Rekurs gegen den im Einspracheentscheid angeordneten Entzug der aufschiebenden Wirkung ein, der stadträtliche Beschluss vom 5. Dezember 2007, welcher die Grundlage der am 6. Dezember 2007 erlassenen Verkehrsanordnungen bilde, sei bis heute nicht in Rechtskraft erwachsen; schon dieser Umstand stehe einer sofortigen Vollstreckbarkeit der Verkehrsanordnungen entgegen. Der Bezirksrat Zürich ist auf den gegen diesen Stadtratsbeschluss erhobenen Rekurs der heutigen Beschwerdegegnerschaft mit der Begründung nicht eingetreten, es handle sich dabei um einen verwaltungsinternen Akt, der keinem ordentlichen Rechtsmittel unterliege; anfechtbar sei lediglich die Verfügung des Polizeidepartements vom 6. Dezember, mit welcher der Stadtratsbeschluss umgesetzt worden sei. Für diese Auffassung sprechen gute Gründe (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 59 und 62; RB 1962 Nr. 34). Ob der bezirksrätliche Nichteintretensbeschluss vom 30. April 2008, der heute noch nicht rechtskräftig ist, rechtmässig sei, braucht im jetzigen Verfahren jedoch nicht

abschliessend beurteilt zu werden. Mit einem Zwischenentscheid über die sofortige Wirksamkeit der streitbetroffenen Verkehrsanordnungen braucht jedenfalls im vorliegenden Verfahren nicht zugewartet zu werden: Geht man mit dem Bezirksrat vom fehlenden Verfügungscharakter und dementsprechend der fehlenden Anfechtbarkeit des Stadtratsbeschlusses vom 5. Dezember 2007 aus, so ist dieser Beschluss im vorliegenden Verfahren für das Verwaltungsgericht nicht bindend bzw. akzessorisch überprüfbar (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 60). Akzessorisch zu überprüfen ist der Beschluss allerdings nur insoweit, als die dortigen Festlegungen in direktem Zusammenhang mit den hier streitigen Verkehrsanordnungen stehen. Das trifft insbesondere bezüglich der Wahl des Standortes der Fan-Zone, der räumlichen Abgrenzung der Fan-Meile sowie der Sperrung des Verkehrs auf der Bellerivestrasse und dem General-Guisan-Quai zu. Soweit die Beschwerdegegnerschaft in den Ziffern 2–5 ihrer Stellungnahme vom 20. Mai 2008 Einwendungen erhebt, welche in keinem oder keinem direkten Zusammenhang mit den streitbetroffenen Verkehrsanordnungen im Departementsbeschluss vom 6. Dezember 2007 beziehungsweise den diesbezüglichen Vorgaben des Stadtratsbeschlusses vom 5. Dezember 2007 stehen, muss darauf im vorliegenden Verfahren nicht eingegangen werden. Fehlt die Einwand, den Verkehrsanordnungen mangle, sofern der Stadtratsbeschluss vom 5. Dezember 2007 mit dem Bezirksrat als verwaltungsinterner Akt gewürdigt werde, die erforderliche Grundlage in einem übergeordneten Beschluss. Die Vorsteherin des Polizeidepartements war in eigener Kompetenz zum Erlass dieser Verkehrsanordnungen befugt (vgl. Art. 3 der städtischen Signalisationsvorschriften vom 5. Juni 1981/13. April 1988). Würde es sich beim Stadtratsbeschluss vom 5. Dezember 2007 um eine anfechtbare Anordnung handeln, kann dieser im jetzigen Verfahren im Rahmen einer vorsorglichen Massnahme unabhängig davon überprüft werden, ob der bezirksrätliche Nichteintretensentscheid unangefochten in Rechtskraft erwachsen wird. Auch unter dieser Annahme ist der Stadtratsbeschluss indessen nur insoweit zu überprüfen, als die dortigen Festlegungen in direktem Zusammenhang mit den hier streitigen Verkehrsanordnungen stehen.

E. 6

Im Rahmen der erforderlichen Interessenabwägung bleibt zu prüfen, ob die Nachteile, die mit der sofortigen Vollstreckbarkeit des streitbetroffenen Verkehrsregimes abgewendet werden sollen, gewichtiger als die für die Gegenpartei ohne eine solche Massnahme zu befürchtenden Nachteile sind.

E. 6.1

Die Beschwerdegegnerschaft wendet vorab ein, die Beschwerdeführerin habe die für eine sofortige Vollstreckbarkeit geltend gemachte zeitliche Dringlichkeit selber verschuldet, indem das Polizeidepartement die Verkehrsanordnungen erst im Dezember 2007 angeordnet und publiziert habe. Dieses Argument hat unter anderem auch das Statthalteramt angeführt, um die sofortige Wirksamkeit des Rekursentscheids zu begründen. Die Beschwerdeführerin machte diesbezüglich geltend, sie habe mit der Standortevaluation bereits im November 2006 begonnen; für die definitive Festlegung des Verkehrskonzepts habe sie die Spielauslosung am 2. Dezember 2007 abwarten müssen. Bei der Behandlung der Aufsichtsbeschwerde der heutigen Beschwerdegegnerschaft gegen den Stadtratsbeschluss vom 5. Dezember 2007 hat der Bezirksrat Zürich diesen Einwand als wenig plausibel gewürdigt; der Entscheid über die Verkehrsanordnungen hätte zumindest einige Monate früher ergehen können (vgl. E. 3.3. des Bezirksratsbeschlusses vom 30. April 2008). Ob der Beschwerdeführerin eine frühere Planung und Festlegung des streit-

betroffenen Verkehrsregimes möglich gewesen wäre, muss hier nicht näher abgeklärt werden. Selbst wenn man mit dem Bezirksrat davon ausgeht, die Verkehrsanordnungen hätten einige Monate früher angeordnet werden können, kann darin nicht ein schwerwiegendes Versäumnis erblickt werden, das die sofortige Wirksamkeit des streitbetroffenen Verkehrsregimes bzw. die Anordnung einer entsprechenden vorsorglichen Massnahme im jetzigen Beschwerdeverfahren von vornherein als ungerechtfertigt erscheinen liesse bzw. eine weitergehende Interessenabwägung ausschliesse. Die Beschwerdeführerin macht geltend, ohne zeitgerechte Umsetzung des Verkehrskonzepts drohe ein eigentliches Verkehrschaos während der Dauer der Grossveranstaltung. Dieses für eine vorsorgliche Massnahme vorgebrachte Argument deckt sich im Wesentlichen mit der Argumentation, welche die Beschwerdeführerin unter dem Titel "Notwendigkeit der Verkehrsanordnungen" zur Begründung des beantragten Endentscheids vorbringt (vgl. dazu auch nachstehend E. 6.2). Diese Risikobeurteilung ist im Rahmen der dem Verwaltungsgericht zustehenden Rechtskontrolle nicht zu beanstanden, zumal der kommunalen Behörde bei der Beurteilung von Fragen der Verkehrsführung und Verkehrssicherheit ein erheblicher fachtechnischer Beurteilungsspielraum zukommt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 94). Das schliesst indessen bei Prüfung der Verhältnismässigkeit richterliche Korrekturen am streitbetroffenen Verkehrsregime im Einzelnen nicht aus.

E. 6.2

Angesichts des zeitlich unmittelbar bevorstehenden Anlasses, dem das geänderte Verkehrsregime dienen soll, sowie der beschränkten Dauer dieses Anlasses nimmt der Entscheid über die verlangte vorsorgliche Massnahme allerdings den Endentscheid in der Sache praktisch vorweg. Die weitere Interessenabwägung deckt sich somit weitgehend mit jener, die auch in einem allfälligen Endentscheid in der Sache selbst vorzunehmen sein wird. Zudem kommt der Erfolgsprognose als Element der Beurteilung erhöhte Bedeutung zu.

E. 7

Die Prozessaussichten der Beschwerdegegnerschaft sind vorab mit Bezug auf die Rekurslegitimation höchst zweifelhaft.

E. 7.1

Die Beschwerdegegner haben im Einspracheverfahren dargelegt, welche Betriebe sie im einzelnen führen und inwiefern sie für diese Betriebe auf eine Zugänglichkeit mittels Privatverkehr für Auslieferung, Kunden, Personal, Besucher etc. angewiesen seien. Diese Nutzung werde durch die Fahrverbote erheblich erschwert, da die vorgesehene Umfahrroute auf den ohnehin stark belasteten Umfahrrouten zusammenbrechen werde. Einzelne Einsprecher, deren Lokale an Strassen lägen, für welche ein Fahrverbot mit erlaubtem Zubringerdienst gelten solle, seien besonders betroffen, da diese Beschränkung die Anzahl zufälliger Kunden erheblich vermindere. Im Einspracheentscheid vom 5. März 2008 erwoget der Stadtrat, die Einsprechenden, welche in der näheren Umgebung der vom Fahrverbot betroffenen Strassenzüge und dem Theaterplatz gewerblich tätig seien, würden von den Fahrverboten und dem Parkierungsverbot auf dem Theaterplatz zwar grundsätzlich betroffen. Unter Hinweis auf die massgebende Rechtsprechung bemängelte der Stadtrat aber, dass die Einsprechenden ihre besondere Betroffenheit nicht einmal ansatzweise mit Belegen untermauert oder quantifiziert hätten. Es sei daher fraglich, ob das erforderliche Mass an Betroffenheit überhaupt erreicht sei. Da die Berechtigung einzelner Einsprecher

jedoch nicht ausgeschlossen werden könne, sei die Legitimation im Sinne der grosszügigen Praxis der städtischen Behörden zuzugestehen und eine materielle Prüfung vorzunehmen. Soweit sich die Einsprecher gegen die temporären Fahrverbote mit Zubringerdienst stellten, fehle ihnen hingegen die Legitimation. Im Rekursverfahren wiederholten die Beschwerdegegner ihre Darlegungen zur Legitimation. Zusätzlich brachten sie vor, der Zubringervorbehalt komme einem Totalfahrverbot gleich, weil die Umfahrroute fünf- bis sechsmal länger als die Normalroute sei und ohnehin überlastet sein werde. Es könne ihnen nicht zugemutet werden, im Voraus detailliert nachzuweisen, welche Mitarbeiter wegen der Strassensperren an ihrer Arbeit gehindert und wie viele Kunden ausbleiben werden. Die Polizeivorsteherin wies in ihrer Vernehmlassung darauf hin, dass keiner der Rekurrenten seinen Sitz oder Geschäftsraum an einem gesperrten Strassenzug habe. Der Ziel- und Quellverkehr zu den Geschäften der Rekurrierenden werde nicht beeinträchtigt; die Zubringerdienstregelung sei speziell zum Schutz des Quartiers vor Transitverkehr getroffen worden. Da die Verkehrsanordnungen nur rund drei Wochen und während der späten Nachmittag- und Abendstunden gelten würden, sei daher fraglich, ob die notwendige Intensität einer Beeinträchtigung vorliege. Im Rekursentscheid kam der Statthalter ohne eine weitere Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung zur Legitimation zum Schluss, die Rekurrenten hätten genügend substantiiert, dass sie von den Verkehrsanordnungen in besonderer Weise betroffen seien.

E. 7.2

Bei der Anfechtung von Verkehrsanordnungen stellt die Praxis allgemein relativ hohe Anforderungen an die Rekursberechtigung von Anwohnern oder Strassenbenützern. So hat das Verwaltungsgericht bereits mehrfach entschieden, dass die blossе regelmässige Strassenbenützung noch keine besonders nahe Beziehung zum Streitgegenstand schaffe. Mit der Rekurszulassung aller Verkehrsteilnehmer, die eine bestimmte Strasse häufig benutzen würden, stünde das Rechtsmittel gerade bei wichtigeren Strassenachsen einer nicht eingrenzbaeren Menge von Bewohnern bzw. Pendlern aus der Agglomeration zur Verfügung und käme damit einer unzulässigen Popularbeschwerde gleich (RB 2003 Nr. 13, RB 2004 Nr. 3 = BEZ 2004 Nr. 29). Geringfügige Nachteile bezüglich der Erschliessung der eigenen Liegenschaft berechtigten nicht zur Anfechtung einer Strassenaufhebung (RB 2004 Nr. 3 = BEZ 2004 Nr. 29). Auch die Einführung einer Tempo-30-Zone bewirke für die motorisierten Verkehrsteilnehmer einen derart geringfügigen Nachteil, dass die Anfechtungsbefugnis selbst bei regelmässiger Benutzung der betroffenen Strasse zu verneinen sei (RB 2005 Nr. 9 = ZBI 2005 S. 597 = BEZ 2005 Nr. 38). Das steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts, welches die Beschwerdebefugnis zur Anfechtung von Strassenkorrektionsmassnahmen nur einräumt, wenn eine deutlich wahrnehmbare Beeinträchtigung in speziellen, klar fassbaren Interessen gegeben war. Eine blossе Erschwerung der Befahrung des Strassennetzes, wie sie jeder Strassenbenützer im Rahmen des Gemeindegebrauchs in Kauf nehmen müsse, genüge nicht (BGE 113 Ia 426 E. 3). Zu bejahen ist die spezifische Betroffenheit hingegen dann, wenn eine Verkehrsanordnung die Zufahrt zu einer Liegenschaft erheblich erschwert, weil eine Strasse aufgehoben oder mit einem Fahrverbot belegt wird (vgl. BGr, 23. Mai 2006, 2A.23/2006, E. 2.2, www.bger.ch; BGr, 14. Oktober 1994, 2P.109/1994, E. 3b, publ. in: ZBI 96/1995 S. 508). Auch Beschränkungen des Parkierens oder die Aufhebung von Parkplätzen können eine spezifische Betroffenheit bewirken, wenn dadurch die Nutzung einer Liegenschaft verunmöglicht oder erheblich erschwert wird. Dies ist jedoch etwa dann nicht der Fall, wenn in der Umgebung eines Geschäftes bloss vier von insgesamt über 60 Parkplätzen aufgehoben werden (vgl.

BGr, 14. August 2007, 2A.115/2007, E. 3, www.bger.ch). Die Sachumstände, welche die Legitimation begründen, sind von den Betroffenen vor erster Rechtsmittelinstanz darzulegen; in einem oberen Rechtsmittelverfahren kann dies nicht nachgeholt werden (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 29 ff).

E. 7.3

Was die Beschwerdegegner zur Begründung ihrer Legitimation im Einsprache- und im Rekursverfahren vorbrachten, ist kaum geeignet, eine spezifische Betroffenheit im Sinne der dargelegten Rechtsprechung zu begründen. Aufgrund ihrer Angaben liegt keine einzige der betroffenen Geschäftslokaltäten direkt an einer mit absolutem Fahrverbot belegten Strasse. Einzelne der angegebenen Geschäftsadressen liegen in anderen Stadtteilen (Beschwerdegegner 15 und 16) oder jedenfalls beträchtlich entfernt von der Fan-Meile und der Public Viewing-Zone und ausserhalb des von den Verkehrsbeschränkungen betroffenen Bereichs (Beschwerdegegner 7 bis 10 und 14). Die Lokaltäten in der unmittelbaren Umgebung des Theaterplatzes, d.h. die Geschäfte der Beschwerdegegner 1 bis 4, 6, 13 und 17, sind entweder gar keiner Verkehrsbeschränkung unterworfen (Beschwerdegegner 13 an der Othmarstrasse) oder bleiben dank der Zubringerdienstregelung während der ganzen Zeit der EURO

E. 7.4

Demnach geht die Betroffenheit selbst der am nächsten zum Public Viewing-Bereich gelegenen Geschäfte letztlich nicht weiter als die Betroffenheit Tausender von Anwohnern und Geschäftstreibenden in und um die Stadt Zürich herum, welche täglich oder mehrmals täglich um das untere Seebecken herum fahren müssen. Alle diese Verkehrsteilnehmer werden von den – allerdings erst ab 14.00 Uhr oder 17.00 Uhr vorgesehenen – Fahrverboten insbesondere auf den Achsen Bellerivestrasse, Utoquai, Quaibrücke und General-Guisan-Quai während der Dauer der Meisterschaft mehr oder minder stark betroffen sein und längere Umwege sowie zusätzliche Fahrzeiten und allfällige Verkehrsstaus in Kauf nehmen müssen. Das scheinen auch die Beschwerdegegner anzuerkennen, wenn sie auf die zu erwartenden Verkehrsüberlastungen in der Innenstadt hinweisen und gar ausdrücklich festhalten, es handle sich nur ganz am Rande um ein Problem der 18 Gewerbebetriebe im Seefeld; betroffen seien u.a. Arbeitspendler, Handwerker und Transporteure aus dem ganzen Grossraum Zürich. Das zeitlich klar beschränkte und lediglich rund drei Wochen wirksame Umfahrungsregime ist daher als allgemeine Erschwerung bei der Durchquerung der Innenstadt im Rahmen des Gemeingebrauchs aller Automobilisten hinzunehmen und trifft demnach auch die Beschwerdegegner nicht in einer gegenüber der Allgemeinheit besonders schweren Weise. Die EURO 08 stellt für die Stadt Zürich ein Event mit absolutem Ausnahmecharakter dar, welches nicht nur den Automobilisten, sondern letztlich allen Bewohnern und Nutzern der Innenstadt verschiedene Einschränkungen und Umstellungen im gewohnten täglichen Ablauf abverlangen wird. Eine besondere Betroffenheit zur Anfechtung einzelner verkehrspolizeilicher Regelungen in diesem Zusammenhang lässt sich daraus kaum ableiten. 8. Die Erfolgsaussichten der Beschwerdegegnerschaft sind indessen auch bezüglich aller übrigen, für eine materielle Beurteilung relevanten Gesichtspunkte fraglich. 8.1 Die Beschwerdegegnerschaft rügte im Einspracheverfahren, die Verfügung des Polizeidepartements vom 6. Dezember 2007 nenne keine gesetzliche Grundlage für die angefochtenen Verkehrsanordnungen, und eine solche Grundlage sei auch nicht gegeben. Die Beschwerdeführerin verwarf im Einspracheentscheid beide Einwände: Es bestehe keine Verpflichtung, die gesetzliche Grundlage in der publizierten Verfügung ausdrücklich zu

nennen; sodann stützten sich die Verkehrsordnungen auf Art. 3 Abs. 6 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG), wonach die Polizei in besonderen Fällen die erforderlichen Massnahmen treffen, namentlich den Verkehr vorübergehend beschränken oder umleiten könne. Das Statthalteramt schützte diese Betrachtungsweise: Bei den Verkehrsordnungen handle es sich um eine Allgemeinverfügung. Gemäss Art. 107 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV) seien dauernde Verkehrsordnungen im Sinn von Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG zu publizieren, desgleichen gemäss Art. 107 Abs. 4 SSV vorübergehende Anordnungen im Sinn von Art. 3 Abs. 6 SVG, welche wie hier länger als acht Tage gelten sollten. Mit der Veröffentlichung solle sichergestellt werden, dass alle Adressaten Kenntnis von der Allgemeinverfügung erhielten und sie sich, sofern sie rekurslegitimiert seien, dagegen zur Wehr setzen könnten. Im Hinblick auf diese Zwecksetzung sei es nicht erforderlich, dass in der Verfügung bzw. deren Publikation die gesetzliche Grundlage ausdrücklich genannt werde. Entgegen der Auffassung der Rekurrenten beschränke sich der Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 6 SVG nicht auf unvorhersehbare Ereignisse wie Naturkatastrophen; vielmehr bilde diese Bestimmung durchaus auch eine hinreichende Grundlage für vorübergehende Verkehrsbeschränkungen für besondere Anlässe der hier in Frage stehenden Art. Dieser Beurteilung ist beizutreten. Die Beschwerdegegnerschaft bringt nichts vor, was sie entkräften könnte. Das Verwaltungsgericht hatte mit Urteil vom 15. Dezember 1989 (teilweise publiziert in RB 1989 Nr. 13) Anordnungen zu beurteilen, welche zwecks Durchführung eines Marathonlaufs den Fahrzeugverkehr auf der Seestrasse am Zürichsee einschränkten; es qualifizierte diese Massnahme als vorübergehende Verkehrsordnung im Sinn von Art. 3 Abs. 6 SVG. Schon nach dem Wortlaut der Bestimmung sei deren Anwendungsbereich nicht nur auf überraschend auftretende Ereignisse beschränkt. Obwohl Unfälle und Katastrophen den Hauptanwendungsfall bildeten, könnten temporäre verkehrspolizeiliche Massnahmen gestützt auf Art. 3 Abs. 6 SVG auch aus anderen Gründen – z.B. wegen Sportveranstaltungen wie Radrennen oder Strassenläufen oder wegen Demonstrationen – angeordnet werden. An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten (vgl. auch BGE 121 I 334, S. 343 E. 6). Auch in jenem Fall erblickte sodann das Gericht keinen formellen Mangel darin, dass die streitige Verfügung die gesetzliche Grundlage nicht ausdrücklich nannte.

8.2 Die Beschwerdegegnerschaft macht sodann geltend, es mangle an der notwendigen Zustimmung der Sicherheitsdirektion zu den temporären Verkehrsordnungen.

8.2.1 Gemäss § 27 der kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 (SignalisationsV) üben in Zürich und Winterthur die städtischen Behörden auch jene Aufgaben und Befugnisse aus, die nach der vorangehenden Kompetenzordnung (§§ 1–25) in anderen Gemeinden der kantonalen Sicherheitsdirektion zukommen. Bevor die städtischen Behörden in Zürich und Winterthur Verkehrsordnungen verfügen, welche den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebiets beeinflussen können, holen sie jedoch gemäss § 28 SignalisationsV die Zustimmung der Sicherheitsdirektion ein. Im Einspracheentscheid erwog die Beschwerdeführerin, die möglichen Auswirkungen der streitbetreffenden Verkehrsordnungen auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebiets seien in der Arbeitsgruppe Teilprojekt Verkehr EURO 08 diskutiert worden, welcher auch Vertreter der Sicherheits- und der Volkswirtschaftsdirektion angehört hätten. Mit Schreiben vom 13. August 2007 habe die innerhalb der Sicherheitsdirektion für den Verkehr zuständige Kantonspolizei im zustimmenden Sinn Stellung zum Verkehrskonzept EURO 08 genommen. Aus den dort formulierten Bedingungen, welche weitere Absprachen aller

Akteure bezüglich der notwendigen Feinabstimmungen vorbehielten, könne entgegen der Auffassung der Einsprechenden nicht auf eine fehlende definitive Zustimmung geschlossen werden. Im Übrigen komme die zustimmende Haltung der kantonalen Behörden zum geplanten Verkehrskonzept auch in der regierungsrätlichen Beantwortung vom 19. Dezember 2007 zu zwei parlamentarischen Anfragen betreffend das streitbetroffene Verkehrskonzept zum Ausdruck. Das Statthalteramt hat sich im Rekursentscheid dieser Beurteilung angeschlossen (E. 4). Was die Beschwerdegegnerschaft dagegen vorbringt, rechtfertigt keine andere Beurteilung. Ihr Einwand, es liege keine " definitive " Zustimmung vor, ist mit den Vorinstanzen als unbegründet zu würdigen.

8.2.2 Zu prüfen ist, ob das Schreiben vom 13. August 2007 auch in formell-kompetenzrechtlicher Hinsicht als gültige Zustimmung betrachtet werden kann: Innerhalb der unstrittig zuständigen Sicherheitsdirektion (§ 28 SignalisationsV; vgl. auch § 58 und Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007, VOG RR) hatte sich die Verkehrspolizei mit den streitbetroffenen Belangen zu befassen. Das Schreiben vom 13. August 2007 ist vom Chef der Verkehrspolizei unterzeichnet. Zwar konnte er sich dabei auf keine generelle Kompetenzdelegation im Sinn von § 66 Abs. 1 lit. b VOG RR stützen und steht auch nicht fest, ob eine generell-departementsinterne Kompetenzdelegation im Sinn von § 66 Abs. 2 VOG RR vorlag. Der Vorsteher der Sicherheitsdirektion teilte indessen dem Statthalter auf dessen Anfrage vom 18. April 2008 am 9. Mai 2008 mit, dass der Chef der Verkehrspolizei mit der Zustimmung vom 13. August 2007 im Namen der Direktion gehandelt habe. Damit ist von einer auch in formell-kompetenzrechtlicher Hinsicht gültigen Zustimmung auszugehen. Dass das Schreiben des Direktionsvorstehers vom 9. Mai 2008 erst nach Fällung des Rekursentscheids erging, vermag daran nichts zu ändern. Das Statthalteramt hat den entsprechenden Einwand der Beschwerdegegner daher im Ergebnis zu Recht verworfen.

8.3 Die Beschwerdegegner wiesen im Rekursverfahren auf die grosse Umweltbelastung hin, welche die angefochtenen Verkehrsbeschränkungen hervorbringen würden, und beklagten das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) . Das Statthalteramt verwies dazu in seinem Entscheid auf die Ausführungen im Einspracheentscheid, wonach für temporär klar befristete Verkehrsanordnungen keine UVP vorzunehmen sei. Im Übrigen sei – abgesehen von Mehrverkehr auf den Umfahrrouten – nicht erkennbar, inwiefern durch die angeordneten Verkehrsbeschränkungen namhafte Veränderungen der Umweltbelastung eintreten sollten.

8.3.1 Nach Art. 10a Abs. 1 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, Fassung vom 20. Dezember 2006) prüft die Behörde, bevor sie über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen entscheidet, möglichst frühzeitig die Umweltverträglichkeit. Präzisierend hält Abs. 2 fest, der UVP seien Anlagen unterstellt, welche Umweltbereiche erheblich belasten können, so dass die Einhaltung von Vorschriften über den Schutz der Umwelt voraussichtlich nur mit projekt- oder standortspezifischen Massnahmen sichergestellt werden kann. Gemäss Art. 10a Abs. 3 USG bezeichnet der Bundesrat die Anlagentypen, die der UVP unterstehen. Nach Art. 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV) unterliegen Projekte für neue Anlagen, die im Anhang der Verordnung aufgeführt sind, der UVP. Ziff. 11.3 Anhang UVPV unterstellt neben den Nationalstrassen und den mit Bundeshilfe ausgebauten Hauptstrassen generell "andere Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen" der UVP. Art. 2 Abs. 1 UVPV schreibt eine UVP vor für wesentliche Umbauten, Erweiterungen oder Betriebsänderungen an UVP-pflichtigen Anlagen (lit. a) und wenn über die Änderung im Verfahren entschieden wird, das gemäss Art. 5 UVPV bei neuen Anlagen für die Prüfung

massgeblich ist (lit. b). 8.3.2 Einige der als Folge der strittigen Fahrverbote vorgesehenen Umfahrungsstrassen mögen ein Verkehrsaufkommen und einen Ausbaustandard aufweisen, der sie zu Hochleistungs- und Hauptverkehrsstrassen im Sinne von Ziff. 11.3 Anhang UVPV macht. Dennoch löst die mit dem vorgesehenen Verkehrsregime zu erwartende Verkehrszunahme auf diesen Strassen unabhängig von ihrem genauen Ausmass keine UVP-Pflicht aus, da das Umfahrungsregime zeitlich auf wenige Wochen limitiert ist. Die bloss temporäre Auslösung erheblicher Verkehrsströme ist nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts kein taugliches Kriterium für die Verpflichtung zu einer UVP (vgl. VGr, 30. August 2006, VB. 2006.00213 E. 5.1.3, www.vgrzh.ch; bestätigt durch BGr, 10. Juli 2007, 1A.239/2006, www.bger.ch). Die zeitlich limitierte Verkehrszunahme auf den genannten Strassen kann daher nicht als wesentliche Erweiterung oder Änderung dieser Strassenanlagen gelten. 8.4 Sowohl die Beschwerdegegnerschaft als auch das Statthalteramt verneinen das Vorliegen eines öffentlichen Interesses an den Verkehrsanordnungen und deren Verhältnismässigkeit. Dem angefochtenen Entscheid ist zu entnehmen, dass schon die Notwendigkeit der strittigen Verkehrsanordnungen zweifelhaft sei. Der Stadtrat habe nicht darlegen können, wieso es nicht möglich sein sollte, auch ohne die verfügten Strassensperrungen bzw. Verkehrsbeschränkungen die Fans in der Innenstadt aufzunehmen und zu unterhalten. Die vorgebrachten Besucherzahlen seien sehr spekulativ. Zudem sei es der Polizei jederzeit möglich, mit geeigneten Sofortmassnahmen einzuschreiten, falls die Situation für den Verkehr oder das Fan-Publikum kritisch werden sollte. So könnten immer noch kurzfristige Sperrungen oder Umleitungen signalisiert werden. Aber auch ein öffentliches Interesse wird bestritten. So wolle der Stadtrat von Zürich offensichtlich anlässlich der EURO 08 ein riesiges Strassen- oder Volksfest mit internationaler Ausstrahlung veranstalten und massgeblich aus diesem Grund die Strassensperrungen vorsehen. Dies vermöge jedoch kein derart gewichtiges öffentliches Interesse daran zu begründen, wichtige Durchgangsstrassen bzw. Verbindungsstrassen zwischen den einzelnen Stadtquartieren völlig zu blockieren bzw. den Verkehr an zwanzig Tagen jeweils während rund 15 bzw. 12 Stunden massiv zu beschränken. Die Verfügung der Polizeivorsteherin betreffend die temporären Verkehrsanordnungen erweise sich somit weder als notwendig noch als verhältnismässig, weshalb sie nicht geschützt werden könne.

8.4.1 Ein öffentliches Interesse ist die allgemeine Voraussetzung für jede staatliche Tätigkeit. Allerdings lassen sich Inhalt und genaue Tragweite des öffentlichen Interesses nicht in eine einfache und allgemein gültige Formel fassen. Es handelt sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff, bei dessen Auslegung der zuständigen Verwaltungsbehörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt, sofern ihre besonderen Kenntnisse oder ihre Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen für die Auslegung bedeutsam sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 535 ff.). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit erfordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt wurden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 581 ff.). Zu beachten ist im Folgenden, dass zwar die Festlegung eines Verkehrsregimes der vorliegenden Art weitgehend im Ermessensspielraum der kommunalen Behörde liegt, in die das auf Rechtskontrolle beschränkte Verwaltungsgericht nicht eingreift, dass aber die Prüfung der Verhältnismässigkeit auch zur Rechtskontrolle gehört (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 98).

8.4.2 Die Beschwerdeführerin erkennt ein öffentliches Interesse an den getroffenen Massnahmen (temporäre Verkehrsanordnungen für die EURO 08) darin, dass diese ein Verkehrs-Chaos in der Stadt

Zürich verhindern sollen, weil sich sämtliche Verkehrsteilnehmenden nach dem vorgesehenen Konzept auf die künftige Verkehrssituation in und um Zürich einstellen könnten. "Ad hoc" getroffene Verkehrssperrungen könnten nicht rechtzeitig kommuniziert werden und sorgten nur für Verwirrung. Bereits die Public Viewing-Zone auf dem Sechseläutenplatz während der Fussball-Weltmeisterschaft 2006 mit damals etwa 10'000 Personen habe zu unverantwortbaren gefährlichen Szenen zwischen Zufussgehenden und Motorfahrzeugen rund um das Bellevue geführt. Nunmehr sei mit weit mehr Besucherinnen und Besuchern zu rechnen, denn das Publikumsinteresse sei nicht nur bei Spielen der Schweizer Mannschaft, sondern auch bei Mannschaften aus Ländern, deren Anhänger in beträchtlicher Zahl in Zürich lebten, gross (z.B. Portugal, Türkei, Italien, Kroatien, Deutschland). Je nach Spielpaarung und Austragungsort sei nach Schätzungen der Fachleute im Mittel mit zwischen 25'000 und 60'000 Besuchern zu rechnen (immer bezogen auf die Fan-Zone). Es sei aber absolut unabdingbar, den Individualverkehr von den grösseren Menschenansammlungen zu trennen, wie etwa schon die Fahrt eines genervten Autofahrers in einen Teil der Demonstranten am 1. Mai 2008 gezeigt habe. Fussgänger müssten dabei ebenso vor dem motorisierten Verkehr geschützt werden wie Fahrzeuge vor Vandalenakten. Eine solche Trennung der Verkehrsteilnehmenden müsse aber rechtzeitig stattfinden, um wirksam zu sein. Die Massnahmen dienen somit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und dem Funktionieren des Verkehrssystems. Dem hält die Beschwerdegegnerschaft entgegen, die Durchführung der EURO 08 könne nicht mit den Verkehrsanordnungen in Verbindung gebracht werden, denn sie werde ohnehin durchgeführt und hänge nicht von den Verkehrsanordnungen ab. Es gehe grundsätzlich nicht einmal um den Standort des Public Viewing-Bereichs, obgleich dieser denkbar ungünstig gewählt worden sei. Es gehe vielmehr darum, ob ein derart grosses öffentliches Interesse an der Errichtung eines Festplatzes bestehe, um die bekannten Hauptverkehrsstrassen ihrem bestimmungsgemässen Gebrauch als Fahrbahn zu entziehen. Dazu bedürfe es keiner Strassensperrung am Utoquai. Die Beschwerdeführerin habe den Nachweis eines öffentlichen Interesses gar nicht versucht. Zudem müsse unberücksichtigt bleiben, dass die Beschwerdeführerin auch nach den drei Spielen in Zürich immer noch mit täglich etwa 30'000 Besuchern rechne; dies beruhe auf keinen realen Berechnungen und verstosse gegen die Logik der Ereignisse.

8.4.2.1 Mit ihren Vorbringen macht die Beschwerdeführerin in erster Linie polizeiliche Interessen geltend. So sollen die getroffenen staatlichen Massnahmen dem Schutz von Polizeigütern wie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, der öffentlichen Ruhe und der Gesundheit und Sittlichkeit dienen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 544). Polizeiliche Hauptaufgabe ist gemäss Lehre und Praxis primär die Abwehr von Gefahren, die der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch privates Handeln erwachsen. Schutzgut polizeilichen Handelns sind neben anderen die Unversehrtheit der Rechtsordnung und die Unverletzlichkeit der von ihr geschützten subjektiven Rechte und Rechtsgüter (Martin Philipp Wyss, *Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit?*, Bern 2001, § 8 Rz. 187 S. 279 f.).

8.4.2.2 Die Ansicht der Beschwerdeführerin ist zweifellos zutreffend. Entgegen den Ausführungen im angefochtenen Entscheid und in der Stellungnahme der Beschwerdegegnerschaft vom 20. Mai 2008, worin die Zuschauerzahlen von bis zu 60'000 im Public Viewing-Bereich angezweifelt werden, ist einerseits zu berücksichtigen, dass diese Schätzungen auf einer Auswertung der Fussballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland beruhen und nicht einfach aus der Luft gegriffen sind, wie aus dem – allerdings erst im Beschwerdeverfahren eingelegten – Verkehrskonzept für die UEFA EURO 08 hervorgeht, das auch der

Beschwerdegegnerschaft zur Verfügung stand. Bei den 60'000 Zuschauenden handelt es sich zudem um eine Maximalzahl nicht in der Fan-Meile, sondern im Public Viewing-Bereich (Fan-Zone), auf den das Konzept der Beschwerdeführerin aufgrund der Erfahrungszahlen in Deutschland ausgerichtet ist. Andererseits ist zu bedenken, dass anlässlich der Fussball-WM 2006 in Zürich auf dem Sechseläutenplatz ebenfalls ein Public Viewing-Bereich installiert war, allerdings für weit weniger Personen als nunmehr vorgesehen, was dazu führte, dass beim Spiel Frankreich-Schweiz (das nicht in der Schweiz stattfand) teilweise Zuschauer abgewiesen werden mussten, die dann dennoch versuchten, in den Public Viewing-Bereich einzudringen. Nach dem Sieg der Schweiz versammelten sich dort über 10'000 Personen, und es kam zu teilweise gefährlichen Situationen mit anderen Verkehrsteilnehmern, weil sich diese Menschenmasse in keiner Richtung wegbewegen konnte, da keinerlei Verkehrsrestriktionen (insbesondere am Utoquai und Bellevue) bestanden. Schliesslich ist zu bedenken, dass sowohl für den Zugang zur Fan-Zone auf dem Sechseläuten-/Theaterplatz wie auch für deren Verlassen in erster Linie die Fan-Meile vorgesehen ist, die von der Fan-Zone durch den Utoquai abgetrennt wird (Teilstück Kreuzstrasse bis Quaibrücke). Das Problem liegt somit nicht in erster Linie darin, ob sich 10'000 oder 60'000 Zuschauende in der Fan-Zone einfinden, sondern, dass sich eine solche Menschenmasse, die erfahrungsgemäss ab etwa drei Stunden vor Spielbeginn kontinuierlich zunimmt (vgl. dazu E. 8.4.5.2) und sich nach einem Spiel relativ rasch auflöst, gezielt, kontrolliert und vom motorisierten Privatverkehr unbehelligt zum Public Viewing-Bereich hin- und davon wieder fortbewegen kann. Zur Trennung des motorisierten Verkehrs von den Zuschauerströmen des Public Viewing-Bereichs bedarf es deshalb einer Pufferzone in Form des abgesperrten Teils des Utoquais (ab Kreuzstrasse Richtung Bellevue) und der Quaibrücke, da nur in dieser Richtung Raum besteht, um die Bewegungen der Masse aufzunehmen, für welche die Fan-Meile an der Seepromenade gleich gegenüber dem Sechseläutenplatz und in Richtung Tiefenbrunnen sowie Bahnhof Enge vorgesehen ist (im Gegensatz etwa zu den eher beengten Verhältnissen auf der Theaterstrasse, wo zudem die Trams zirkulieren). Dasselbe lässt sich beispielsweise nach einem Event (Rockkonzert, Eishockey-Match) im Hallenstadion beobachten, wo die Zuschauermassen nach dem Ende der Vorstellung auf dem Platz der Tramschleife als Pufferzone weitgehend aufgenommen werden, bevor sie den vom motorisierten Individualverkehr benutzten Verkehrsraum betreten. Eine Aufhebung des Fahrverbots auf dem Utoquai würde faktisch sodann wenig bewirken, denn wenn sich grosse Teile der Zuschauenden vom Public Viewing-Bereich den Weg über den Utoquai zur Fan-Meile entlang des Seeufers suchen, würde der Verkehr ohnehin für einige Zeit zum Erliegen kommen. Insofern dürfen die vorgesehenen Sperrungen als grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegend betrachtet werden. Ob dies in zeitlicher Hinsicht zutrifft, ist im Rahmen der Verhältnismässigkeit zu prüfen. Es ist demnach verfehlt, einen Zusammenhang zwischen der Durchführung der EURO 08 und den getroffenen Verkehrsmassnahmen zu verneinen. Natürlich würden die Spiele auch ohne Verkehrsmassnahmen durchgeführt. Es geht aber nicht in erster Linie darum, sondern wie dargelegt darum, die Publikumsströme, die in den Stadien nicht dabei sein können, kontrolliert an einem vom Stadion getrennten "Ersatzspielort" am Spielgeschehen über Grossleinwand teilnehmen zu lassen und anschliessend ebenfalls kontrolliert auf die Fan-Meile oder allenfalls nach Hause zu entlassen. Dabei geht es auch nicht um einen Festplatz auf dem Utoquai, denn dieser soll täglich jeweils erst ab 14.00 Uhr oder 17.00 Uhr bis morgens 05.00 Uhr für den Verkehr gesperrt werden und danach den ganzen Verkehr wieder aufnehmen. Irgendwelche

stationären Festplatzinstallationen haben darauf schon deswegen keinen Platz; auf dem Utoquai Höhe Bernhardtheater wird denn auch nur eine mobile LED-Wand aufgestellt. Zudem wird der Utoquai im gesperrten Zustand wie dargelegt neben seiner Funktion als Public Viewing-Zone auch als Publikums- und Pufferzone zwischen dem Public Viewing-Bereich auf dem Theater- und Sechseläutenplatz und der Fan-Meile benötigt. Bereits beim Abmarsch der Zürcher Zünfte vom Sechseläutenplatz beispielsweise werden jeweils auch Utoquai und Quaibrücke bis Bürkliplatz gesperrt, um einen kontrollierten Abzug vom Sechseläutenplatz innert nützlicher Frist zu ermöglichen, obwohl daran viel weniger Personen beteiligt sind.

8.4.2.3 Dass ein Interesse an der Fussballeuropameisterschaft in der Schweiz besteht, kann zudem nicht in Frage stehen. Wie gross dieses ist und sich in konkreten Besucherzahlen ausdrücken wird, wird sich weisen. Auch an der Weltmeisterschaft 2006 steigerte sich die Begeisterung in der Schweiz erst allmählich. Immerhin ist zu bedenken, dass die Fussball-Europameisterschaft das weltweit dritt wichtigste Sportereignis darstellt, dieses Jahr mit direkter Beteiligung mehrerer Schweizer Städte. Zudem waren für die in Zürich, aber auch in anderen Schweizer Städten stattfindenden Fussballspiele kaum Tickets erhältlich. Schliesslich darf die Beliebtheit des Public Viewing nicht unterschätzt werden, das nicht nur Fussballdarbietungen als Gemeinschaftserlebnis offeriert, sondern auch verschiedene andere Attraktionen, unter anderem Konzerte mit namhaften Musikkünstlern verschiedener Richtungen, allerdings ohne Beanspruchung des Utoquai. Public Viewing gehört heute offenkundig zu den anzubietenden Attraktionen, will man das Publikum, das nicht in die Stadien hineinkommt, nicht einfach sich selber überlassen, sondern kontrolliert unterhalten. Auch darin liegt ein polizeiliches Interesse, nicht zuletzt in hygienischer Hinsicht. Host Cities (Gastgeberstädte) haben denn auch gemäss den Bedingungen der UEFA in ihrem Zentrum einen Public Viewing-Bereich zu unterhalten.

8.4.2.4 Soweit die Beschwerdegegnerschaft mittelbar (mit der Anfechtung der Verkehrsmassnahmen) den Standort der Public Viewing-Zone anfechten will, erweist sich im Rahmen der hier zulässigen akzessorischen Prüfung des Stadtratsbeschlusses vom 5. Dezember 2007 (vgl. E. 5.2) die dort vorgenommene Beurteilung – die im Übrigen auch der aufsichtsrechtlichen Beurteilung des Bezirksrats entspricht – als zutreffend. Die Beschwerdeführerin hat zudem dargetan, weshalb es eines Public Viewing-Bereichs im Stadtzentrum bedarf (vgl. E. 8.4.2.3), und sie hat den Standort nach einem umfangreichen Evaluationsverfahren und unter Abwägung der Vor- und Nachteile und der örtlichen Gegebenheiten in der Stadt bestimmt, wie aus dem Entscheid vom 5. Dezember 2007 hervorgeht. Auch in materieller Hinsicht ist die Standortwahl im Rahmen der hier vorzunehmenden Prüfung daher nicht zu beanstanden. Der Vergleich mit anderen Städten hilft angesichts deren anders gearteten lokalen Verhältnisse nicht. Die Beschwerdegegner bringen zudem keine substantiierten Einwendungen gegen den nach einer umfangreichen Evaluation festgelegten Standort vor. Insbesondere wäre der von der Beschwerdegegnerschaft vorgeschlagene Ersatzort Allmend (Brunau) nicht tauglich, da er nicht im Stadtzentrum liegt, abgesehen von der weit ungünstigeren Erschliessung durch öffentliche Verkehrsmittel und der schlechteren Erreichbarkeit für Fussgänger. Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerschaft ist sodann die massgebende Distanz vom Central, vom Hauptbahnhof, Bahnhof Stadelhofen, aber auch Bahnhof Enge zur Fan-Zone am Sechseläutenplatz weit kürzer als etwa zur Allmend Brunau oder allenfalls etwa gleich weit (Bahnhof Enge). Die Allmend Brunau stellt daher auch unter diesem Gesichtspunkt keine praktikable Alternative dar.

8.4.2.5 Ein polizeiliches, da auf die Sicherheit gerichtetes Interesse besteht schliesslich darin, bereits im Voraus eine klare Regelung für die Zeit der

EURO 08 in verkehrsmässiger Hinsicht zu schaffen, damit sich die dadurch Betroffenen darauf einstellen können. Dies betrifft in erster Linie diejenigen Personen, die vom rechten oder linken Seeufer ins Stadtzentrum einfahren und die Limmat überqueren müssen, aber auch diejenigen, welche das Stadtzentrum weiträumig umfahren. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, "ad hoc" gewisse Regelungen oder Sperrungen zu erlassen. Diese benötigen aber eine gewisse Vorlaufzeit, wenn sie rechtzeitig wirksam sein und – vor allem – dem Sicherheitsbedürfnis der Verkehrsteilnehmer genügen sollen. Zudem ist zu vermeiden, dass jeden Tag eine andere Regelung gilt, was zu Missverständnissen und Unmut der Verkehrsteilnehmer führen kann.

8.4.3 Zu prüfen ist die Verhältnismässigkeit im Sinne der Eignung der getroffenen Massnahmen. Wie dargelegt, ist die genaue Anzahl Zuschauende, welche die Fan-Zone aufsuchen, von untergeordneter Bedeutung. Das öffentliche Interesse liegt vielmehr darin, die Zuschauermassen, welche die Fan-Zone aufsuchen, kontrolliert und vom übrigen, insbesondere motorisierten Verkehr getrennt zu steuern. Dazu sind die vorgenommenen Strassensperrungen geeignet, da sie die Funktion einer Pufferzone auf dem Utoquai unterstützen (vgl. E. 8.4.2.2). Die Beschwerdegegner legen denn auch nicht dar, auf welche andere Weise die Besucherströme gelenkt werden könnten, ohne dass ihre oder die Sicherheit der übrigen Verkehrsteilnehmer gefährdet wäre. Wie überdies die von der Beschwerdegegnerschaft angeregte "Umleitung" von Tausenden von Personen vollzogen werden soll, wenn die Kapazität an einem Standort ausgeschöpft sei, lässt sie offen. Sie übersieht dabei nicht nur, dass das "umzuleitende" Publikum bevorzugt die Fan-Zone (Public Viewing-Zone) und nicht nur die Fan-Meile während der Spiele aufsuchen möchte, sondern auch, dass sich diese Menschenmassen nicht beliebig und überwiegend zu Fuss aus dem Stadtzentrum herausleiten lassen.

8.4.4 Sodann ist die Erforderlichkeit der Massnahme in sachlicher Beziehung zu prüfen. Die Beschwerdeführerin bringt hierzu vor, es sei völlig unrealistisch, im Sinn eines milderen Eingriffs ad hoc wirksame flankierende Massnahmen zu treffen. Sie verfüge nicht über ein elektronisches Verkehrsleitsystem, mit welchem sich der Verkehrsfluss kurzfristig steuern bzw. leiten liesse, sondern nur über ein Parkleitsystem. Ohne weiträumige flankierende Massnahmen suche sich der Verkehr unkontrollierbar seinen Weg durch die Quartiere. Ein zu spätes Sperren sei nicht zu verantworten. Eine vollständige Trennung des Individualverkehrs von grösseren Menschenansammlungen sei für die Public Viewing-Arena aus Sicherheitsgründen und zur Gewährleistung des Verkehrssystems notwendig. Die Rekursinstanz habe sich zudem mit der Verfügung vom 6. Dezember 2007 gar nicht auseinandergesetzt. Auch während der temporären Sperrung der Quaibrücke seien andere Flussüberquerungen in der Innenstadt als Umfahrungsrouten durchaus offen (Bahnhof-, Walche- und Uraniabrücke). Der Verkehr könne jederzeit fliessen und werde grossräumig um das Stadtzentrum herumgeleitet. Die Zufahrt zu den Beschwerdegegnern sei jederzeit möglich. Dem hält die Beschwerdegegnerschaft entgegen, die Beschwerdeführerin argumentiere mit haltlosen Annahmen, wenn sie eine Sperrung der wichtigsten Strassenachsen für 20 Tage für notwendig halte, weil alle, die ferienhalber in die attraktive Tourismusdestination reisten, sogleich und während mehrerer Tage die Public Viewing-Zone aufsuchten. Zudem bezeichne die Beschwerdeführerin die getroffenen Massnahmen selber nicht als zwingend notwendig. Nach den drei Spielen, die in Zürich ohne Beteiligung der Schweizer Mannschaft gespielt würden, werde das Interesse ohnehin stark nachlassen. Ausserdem bestehe entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin keine überbordende Feststimmung, wie sich verschiedenen Berichten in Tageszeitungen entnehmen lasse.

8.4.4.1 Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerschaft ist nicht

erkennbar, mit welcher milderer Massnahme die angestrebte Trennung der Zuschauermassen in der Public Viewing-Zone vom übrigen Verkehr vollzogen werden könnte. Die Beschwerdegegnerschaft äussert sich dazu nicht substantiiert, sondern hält einfach jede Strassensperrung an denjenigen Tagen, an denen in Zürich nicht Fussball gespielt wird, für überflüssig. Dies greift zu kurz. Es ist zwar richtig, dass in Zürich lediglich drei Spiele stattfinden. Indessen ist die Public Viewing-Arena ein vom Stadion gänzlich (auch örtlich) getrennter Bereich, worin neben dem gemeinschaftlichen Erleben des Fussballgeschehens auf der Leinwand – und zwar für sämtliche Spiele der Europameisterschaft – weitere Attraktionen geboten werden (vgl. E. 8.4.2.3). Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass sich in dieser Fan-Zone das Publikumsinteresse im Wesentlichen auf die drei Tage, an denen Spiele im Zürcher Stadion stattfinden, beschränke. Auch wenn die von der Beschwerdeführerin angeführten Publikums-Zahlen optimistisch sein mögen, ist andererseits nicht zu verkennen, dass in der Public Viewing-Zone ein attraktives Programm geboten wird, das über die Dauer der EURO 08 regelmässig Publikum in erheblichem Umfang anziehen wird. Dass sich die Fan-Zone nach Spielschluss relativ rasch entleeren wird und damit kurzfristig erhebliche Zuschauermassen kontrolliert von der Fan-Zone zur Fan-Meile weggeführt werden müssen, oder sich innerhalb der Fan-Zone Verlagerungen ergeben (zum Beispiel bei Musikkonzerten; vgl. E. 8.4.2.3), spricht weder gegen ihre Attraktivität noch gegen die Notwendigkeit einer Pufferzone. Die von der Beschwerdeführerin getroffenen temporären Verkehrsanordnungen nehmen gerade darauf Rücksicht, sind aber dennoch beschränkt, um daneben einen Verkehrsfluss so gut als möglich zu erlauben. Wie dies auf andere Weise zu bewerkstelligen wäre, geben die Beschwerdegegner nicht an und ist nicht erkennbar. Sodann greifen die Verkehrsbeschränkungen an den gänzlich spielfreien Tagen gerade nicht.

8.4.4.2 Was die Beschwerdegegnerschaft in ihrer Stellungnahme vom 20. Mai 2008 für ihre Behauptung, dass nach den drei in Zürich gespielten Fussballspielen die Begeisterung der Besucher rapide nachlassen werde, vorbringt, rechtfertigt keine andere Einschätzung. Schon im dritten Spiel in Zürich – Italien gegen Frankreich – trifft der Weltmeister auf den Vizeweltmeister, was zweifellos viel Publikum anziehen wird. Aber auch andere Spiele, die nicht in Zürich stattfinden, werden von grossem Interesse sein und entsprechend viel Publikum anziehen, so etwa die Spiele mit Beteiligung der Schweizer Nationalmannschaft (7., 11. und 15. Juni 2008), aber auch etwa die Spiele Holland-Italien, Holland-Frankreich, Tschechien-Portugal, Griechenland-Russland, Kroatien-Polen oder Deutschland-Österreich, wo bisherige grosse oder neu aufgestiegene Fussball-Nationen gegeneinander spielen. Wieviele Zuschauer diese Spiele genau anziehen, kann indessen dahingestellt bleiben, da wie ausgeführt die Verkehrsbeschränkungen rund um die Fan-Zone der Trennung der Zuschauermassen vom restlichen Verkehr dienen. Im Übrigen sind die eingereichten Zeitungsartikel zur Stimmung der Bevölkerung gegenüber der EURO 08 wenig aussagekräftig. Zumeist handelte es sich darin um Projekte von Public Viewing-Zonen in einzelnen Gemeinden, die aus Kostengründen oder mangels Sponsoren nicht verwirklicht werden konnten oder wegen überhöhter Preise nicht auf Publikumsinteresse stiessen. Daraus auf ein generelles und erhebliches Desinteresse des Publikums an der EURO 08 zu schliessen, geht nicht an.

8.4.4.3 Soweit die Beschwerdegegner generelle Sicherheitsprobleme auf der Fan-Meile ins Feld führen, legen sie nicht dar, inwiefern dies einen Bezug zu den vorgesehenen Verkehrsbeschränkungen rund um die Fan-Zone und zu ihrem Hauptantrag hat, wonach die darin erwähnten Strassenachsen für den Verkehr freigegeben werden sollen (vgl. E. 5.2).

8.4.5 Eine andere, sich ebenfalls unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit stellende Frage ist, ob in zeitlicher Hinsicht die

Sperrzeiten tatsächlich so ausgedehnt angesetzt werden müssen. 8.4.5.1 Die Public Viewing-Zone öffnet täglich um 15.00 Uhr, und sie bleibt bis Mitternacht oder bis 01.00 Uhr geöffnet (vorn I/D). Während der Vorrundenspiele (7. bis 17. Juni 2008) in der Schweiz sollen die Verkehrsanordnungen ab 14.00 Uhr greifen, da an all diesen Tagen Spiele mit Spielbeginn 18.00 Uhr gespielt werden. Das gilt auch für die mit einem Fahrverbot mit erlaubtem Zubringerdienst belegten Strassen. Für die restliche Dauer der EURO 08 gilt die Strassensperrung ab 17.00 Uhr. Diese Lösung nimmt weder Rücksicht darauf, dass die Fan-Zone erst um 15.00 Uhr öffnet, noch darauf, dass mit dieser frühzeitigen Sperrung der Feierabendverkehr massiv behindert wird. 8.4.5.2 In Deutschland wurden die Public Viewing-Zonen erst etwa zwei Stunden vor Spielbeginn eröffnet. Der grösste Anteil der Anreise in die Fan-Zone soll in den letzten zwei bis vier Stunden vor Spielbeginn erfolgen. Hauptprogramm in der Public Viewing-Zone bleibt der Fussball, auch wenn daneben zusätzliche Attraktionen geboten werden. Entsprechend ist davon auszugehen, dass sie in erster Linie wegen der Übertragung der Fussballspiele und allenfalls deswegen, um sich zuvor oder danach dort zu verpflegen, aufgesucht wird. Der eigentliche Zustrom des Publikums dahin wird deshalb in den drei Stunden vor Spielbeginn mit der Öffnung der Public Viewing-Arena stattfinden. Zudem legt die Beschwerdeführerin nicht dar, dass sie beispielsweise mehr als vier Stunden benötige, um die mobile LED-Wand auf dem Utoquai zu installieren. Es rechtfertigt sich daher, in der Zeit vom 7. bis 17. Juni 2008, in der jeden Tag Fussballspiele stattfinden, die um 18.00 Uhr beginnen, den Zeitpunkt des Einsatzes der Fahrverbote generell auf 15.00 Uhr (statt 14.00 Uhr) festzulegen. Was den Tag der Eröffnung der EURO 08 in Zürich anbelangt (6. Juni 2008), findet an diesem Tag ein separates Programm statt, das später beginnt, weshalb die Anordnungen für diesen Tag nicht zu verändern sind. Die Beschwerdeführerin machte allerdings geltend, sollte ein Publikumsaufmarsch in der erwarteten Grössenordnung ausbleiben, würde die Sperrung der jeweils vorherrschenden Situation angepasst; sie habe keinerlei Interesse, den Verkehr unnötig zu beschränken. Dies klingt zwar vernünftig, dürfte indessen kaum praktikabel sein. Nach den Vorgaben der Beschwerdeführerin müssten allfällige Prognosen über einen geringeren Publikumsaufmarsch als erwartet bereits bis 14.00 Uhr möglich sein. Das mag dann unschwer festzustellen sein, wenn es den ganzen Tag regnet und eine Wetterbesserung nicht zu erwarten ist. Wie die Beschwerdeführerin aber vor 14.00 Uhr darauf reagieren will, dass bei sonnigem Wetter schlussendlich – aus welchen Gründen auch immer – weniger Zuschauende als erwartet die Fan-Zone aufsuchen, ist nicht erkennbar, umso weniger, als die Fan-Zone erst um 15.00 Uhr öffnet. Eine flexible Handhabung der rigorosen Sperrfristen ab 14.00 Uhr erscheint daher sehr beschränkt möglich und vermag die früh angesetzten Sperrfristen nicht zu rechtfertigen. 8.4.5.3 In der Zeit vom 18. bis 29. Juni 2008 finden sämtliche (Final-)Spiele täglich erst um 20.45 statt (ausgenommen spielfreie Tage). Diese werden wohl eher mehr Zuschauer anziehen als die Erstrundenspiele (mit Ausnahme derjenigen mit Schweizer Beteiligung oder besonders attraktiven Spielen wie etwa jenes zwischen Frankreich und Italien), weshalb es sich rechtfertigt, die Fahrverbote ab 18.00 Uhr einsetzen zu lassen. Damit ist nicht nur dem vermuteten zunehmenden Publikumsandrang genügend Rechnung getragen, sondern es ist auch davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil des Feierabendverkehrs die Ausfallsachse Utoquai stadtauswärts noch benützen und das Verkehrsnetz entsprechend entlasten kann. Insofern ist die von der Beschwerdeführerin getroffene Verfügung daher ebenfalls abzuändern. 8.4.5.4 Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass in der Publikation die maximale Dauer der temporären Sperrungen habe ausgeschrieben werden müssen, da die Planung auf ein Maximalszenario ausgerichtet

sei. Solches geht aus dem Verkehrskonzept für die UEFA EURO 08 nicht hervor, welches vielmehr je nach Publikumsandrang modulare Abstufungen vorsieht. 8.4.5.5 Die vorstehenden zeitlichen Korrekturen gelten lediglich bezüglich der Anordnungen in Ziffern 3.1 und 3.2 der Verfügung des Polizeidepartements vom 6. Dezember 2007. Gemäss Ziff.

E. 08

für Lieferanten, Kunden, Besucher und Personal zugänglich (Beschwerdegegner 1 bis 4, 6 und 17 an der Seefeldstrasse, der Seehofstrasse und der Kreuzbühlstrasse). Auch der Zugang zu der etwas weiter entfernten Liegenschaft der Beschwerdegegnerin 5 an der Bellerivestrasse bleibt wegen der Zubringerdienstregelung vollumfänglich erhalten. Die Strassen zu den Grundstücken der Beschwerdegegner 11 (Zeltweg),

E. 12

(Florastrasse) und 18 (Merkurstrasse), welche auch noch im (weiteren) Einzugsgebiet der ganzen Regelung liegen, fallen ohnehin nicht unter die angefochtenen Verkehrsanordnungen. Was die Beschwerdegegner zur Einbusse wegen Verminderung zufälliger (Transit)Kunden vorbringen, ist nicht nachvollziehbar. Soweit Verkaufslokale mit alltäglichen Konsumgütern wie Confiserie, Detailhandel, Kosmetik, Blumen und Mode betroffen sind (Beschwerdegegner 1 bis 4 und 6), dürfte deren Geschäftsumsatz unter der Verkehrsbeschränkung kaum leiden, da es sich bei der Seefeldstrasse zwischen Kreuz- und Falkenstrasse nicht um eine eigentliche Durchgangsstrasse handelt, die zufällige, sich per Auto fortbewegende Kundschaft anzieht (Zufahrt zur Seefeldstrasse Richtung Stadtzentrum erst ab Kreuzstrasse möglich; Einfahrt in die Seefeldstrasse Richtung Tiefenbrunnen erst ab Seehofstrasse). Gegenteil ist davon auszugehen, dass die erwähnten Geschäfte eher von einem erhöhten Anteil an Fussgängern in der Umgebung der Fan-Meile und der Fan-Zone profitieren. Bei der Beschwerdegegnerin 13, einer im Immobilienbereich tätigen Firma, der Beschwerdegegnerin

E. 17

(Schule) und der Beschwerdegegnerin 5 (Privatklinik) ist auch nicht glaubhaft, dass deren Geschäftsumsatz von Kunden, welche nur zufällig ihre Liegenschaft passieren, abhängt.

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