

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00413 vom 12. Januar 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-01-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00413

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00413 du 12 janvier 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00413 del 12 gennaio 2023

Regeste

Verkehrsordnung | Verkehrsordnung. [Linksabbiegeverbot auf den Zufahrten Tösstalstrasse West, Unterer Deutweg und Oberer Deutweg (Zwingliplatz) in Winterthur.] Die Stadt Winterthur ist nach Art. 3 Abs. 4 Satz 3 SVG zur Beschwerde legitimiert (E. 1.2). Zumindest mit Bezug auf mehrere Grundstücke von Anfechtenden beim Zwingliplatz war die erforderliche Beziehungsnähe ausgewiesen und wurden die mit den streitigen Linksabbiegeverboten verbundenen Nachteile hinreichend dargelegt. Da die Vorinstanz unter diesen Umständen die Sache ohnehin materiell beurteilen musste, hätte es aus prozesswirtschaftlichen Gründen keinen Sinn gemacht, die Anfechtungsbefugnis aller 74 Rekurrierenden im Einzelnen zu prüfen (E. 2.1.3). Keine Verletzung der Begründungspflicht seitens der Vorinstanz (E. 6.1). Die Linksabbiegeverbote bewirken keine Verminderung der Leistungsfähigkeit der Tösstalstrasse, sondern mittels Verbesserung des Verkehrsflusses im Gegenteil eine Steigerung. Eine Verletzung von Art. 104 Abs. 2bis KV fällt daher insoweit ausser Betracht. Dass die Umlenkung der Verkehrsströme möglicherweise zu einem Mehrverkehr auf der St. Gallerstrasse führt, steht ebenso wenig im Widerspruch zu dieser Norm (E. 6.4). Den verkehrstechnischen Vorzügen einer Kreisellösung stehen gewichtige Nachteile gegenüber. So ist bei einem Strassenbauprojekt mit einer längeren Realisierungszeit zu rechnen, und die Variante "Kreisverkehr" ist mit deutlich höheren Kosten verbunden. Sodann erforderte ein solches Vorhaben formelle (Teil-)Enteignungen und macht es mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot von § 14 Abs. 1 StrG Sinn, mit der baulichen Umgestaltung des Zwingliplatzes noch zuzuwarten (E. 6.5.3). Die streitbetreffene Knotenvariante "LSA optimiert" erscheint als geeignet, die heute ungenügende Leistungsfähigkeit der Tösstalstrasse zwar nicht umfassend zu beheben, aber doch deutlich zu verbessern. Zwar erschwert die Aufhebung der heutigen Linksabbiegemöglichkeiten mindestens gewissen Beschwerdegegnern die Zufahrt zu ihren Grundstücken, die damit verbundenen Umwege erscheinen indessen zumutbar (E. 6.5.4). Die Beschwerdeführerin hat sich mit guten Gründen für die Aufhebung der Linksabbiegebeziehungen ausgesprochen; die Vorinstanz hat ihr Ermessen zu Unrecht an jenes der kommunalen Behörde gesetzt (E. 6.5.5). Gutheissung.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2022.00413 Urteil der 3. Kammer vom 12. Januar 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Ersatzrichter Christian Mäder, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen Stadt Winterthur, Beschwerdeführerin, gegen Beschwerdegegner Nr. 1, Beschwerdegegnerschaft Nrn. 2–11,

vertreten durch Nr. 6, Beschwerdegegnerschaft Nrn. 12–18, vertreten durch Nr. 12, Beschwerdegegnerschaft Nrn. 19–72, vertreten durch Nr. 19, Beschwerdegegnerrinnen Nrn. 73–74, vertreten durch RA G, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Verkehrsordnung, hat sich ergeben: I. Der Stadtrat Winterthur beschloss am 21. April 2021 eine Verkehrsordnung am Knoten Tösstalstrasse/Unterer Deutweg/Oberer Deutweg/Pflanzschulstrasse (Zwingliplatz). Diese sieht ein Linksabbiegeverbot auf den Zufahrten Tösstalstrasse West, Unterer Deutweg und Oberer Deutweg vor. II. Die hiergegen erhobenen Rekurse hiess die Statthalterin des Bezirks Winterthur am 2. Juni 2022 gut und hob den angefochtenen Beschluss auf. Die Verfahrenskosten wurden der Stadt Winterthur auferlegt und diese überdies verpflichtet, zwei anwaltlich vertretenen Rekurrentinnen eine Parteientschädigung von insgesamt Fr. 300.- zu bezahlen. III. Mit Beschwerde vom 4. Juli 2022 beantragte namens der Stadt Winterthur der Rechtsdienst des Baupolizeiamts dem Verwaltungsgericht: "1. Die Verfügung des Statthalteramtes Bezirk Winterthur vom 2. Juni 2022 (...) sei aufzuheben und die Verkehrsordnung des Stadtrats Winterthur vom 21. April 2021 am Knoten Tösstalstrasse/Unterer Deutweg/Oberer Deutweg/Pflanzschulstrasse (Zwingliplatz) sei wiederherzustellen. 2. Eventualiter seien die Kosten des (...) Rekursverfahrens neu zu verlegen. 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der hierfür solidarisch haftenden Beschwerdegegnerschaft." In seiner Vernehmlassung vom 12. Juli 2022 schloss das Statthalteramt auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdegegnerschaft 12–18 erklärte am 14./26. Juli 2022 ihr Desinteresse am Rechtsmittelverfahren. Mit Eingabe vom 18. August 2022 teilte die Beschwerdegegnerschaft 2–11 dem Gericht mit, in dieser Sache "keine weiteren Schritte (zu) unternehmen". Die Beschwerdegegnerrinnen 73 und 74 liessen am 19. August 2022 beantragen, dass die Beschwerde – unter Zusprechung einer Parteientschädigung – abzuweisen sei, soweit darauf eingetreten werden könne. Am 26. August 2022 beantragte auch der Beschwerdegegner 1 die Abweisung der Beschwerde samt einer Parteientschädigung. Desgleichen lautet der Antrag der Beschwerdegegnerschaft 19–72 vom 6. September 2022 auf Abweisung der Beschwerde. Daraufhin hielten die Beschwerdeführerin mit Replik vom 11. Oktober 2022 sowie die Beschwerdegegnerschaft 19–72 sowie die Beschwerdegegnerinnen 73 und 74 mit Dupliken vom 24. Oktober 2022 bzw. 7. November 2022 an ihren Anträgen fest. Auf die Erwägungen des Rekursentscheids und die Parteivorbringen wird, soweit wesentlich, in den nachfolgenden Urteilsgründen zurückgekommen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) sachlich und funktionell zuständig. 1.2 Die Beschwerdeführerin als Gemeinwesen ist nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG grundsätzlich nur dann zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung hat (lit. a), die Verletzung von Garantien rügt, die ihr die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung von gesetzlichen Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt ist, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Verwaltungsvermögen (lit. c). Gemäss Art. 3 Abs. 4 Satz 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) sind die Gemeinden zur Beschwerde berechtigt, wenn Verkehrsmassnahmen (im Sinn dieses Absatzes) auf ihrem Gebiet angeordnet werden. Dieses spezialgesetzliche Beschwerderecht der Gemeinde, welches auch für den kantonalen Instanzenzug gilt (vgl. die einschlägige Botschaft, in BBl 1986 III

209 ff., 213) und eine Berufung auf eine allfällig in diesem Bereich bestehende Gemeindeautonomie erübrigt (Eva Maria Belser in: Basler Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014, Art. 3 N. 89 und 92), besteht unabhängig davon, ob die Gemeinde – wie hier – als (im Sinn von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SVG kantonal delegierte) erstverfügende Instanz auftrat oder nicht (René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, 2. A., Bern 2002, Rn. 138, unter Hinweis auf Bundesrat, 27. Mai 1992, VPB 57/1993 Nr. 22A E. 2). Um eine Verkehrsmassnahme nach Art. 3 Abs. 4 SVG handelt es sich dann, wenn die Beschränkung durch ein Vorschrifts- oder Vortrittssignal oder durch ein anderes Signal oder eine Markierung mit Vorschriftscharakter angezeigt wird (Bundesrat, 13. Januar 1999, VPB, 63/1999 Nr. 55, E. 4a), wobei es bei Verkehrsanordnungen in Form von Fahrverboten die Abgrenzung zum sog. Totalfahrverbot gemäss Art. 3 Abs. 3 SVG im Auge zu behalten gilt (VGr., 26. August 2021, VB.2021.00508, E. 1.2). Das vorliegend umstrittene Linksabbiegeverbot auf drei Zufahrten zur Tösstalstrasse stellt eine funktionelle Verkehrsanordnung im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG dar. Damit ist die Beschwerdeführerin nach Art. 3 Abs. 4 Satz 3 SVG zur Ergreifung des vorliegenden Rechtsmittels legitimiert, ohne dass weiter zu prüfen wäre, ob sie hierzu auch nach Massgabe von § 21 Abs. 2 VRG berechtigt wäre. Auf die Beschwerde ist demzufolge einzutreten.

1.3 Im Licht der nachfolgenden Erwägungen erweist sich das Verfahren als spruchreif. Weil der Sachverhalt aus den Akten hinreichend klar hervorgeht, erübrigt sich ein gerichtlicher Augenschein. Ebenso wenig bedarf es weiterer Untersuchungshandlungen.

2. 2.1 2.1.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass verschiedene Beschwerdegegner und -gegnerinnen nicht zum Rekurs legitimiert gewesen seien. Die Vorinstanz hätte diese Prozessvoraussetzung von Amtes wegen prüfen müssen und nicht aus prozessökonomischen Gründen offenlassen dürfen. Zumindest hätte die fehlende Legitimation einzelner Anfechtender bei der Verlegung der Verfahrenskosten berücksichtigt werden müssen.

2.1.2 Zu Rekurs und Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 21 Abs. 1 und § 49 VRG). Das erfolgreiche Rechtsmittel müsste der rechtsmittelführenden Partei einen praktischen Nutzen eintragen bzw. einen Nachteil abwenden, den der negative Entscheid zur Folge hätte (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 15). Zur direkten Anfechtung von funktionellen Verkehrsanordnungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG sind neben den Eigentümern der betreffenden Strassenparzelle auch alle Verkehrsteilnehmenden befugt, welche die mit einer Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzen. Zusätzlich müssen die Betroffenen indessen glaubhaft machen, dass das Projekt für sie unter Würdigung der gesamten Umstände Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge hat (vgl. VGr, 10. Februar 2022, VB.2021.00337, E. 3.1, 26. August 2021, VB.2021.00508, E. 2.3; 30. September 2021, VB.2020.00608, E. 2.1, je mit weiteren Hinweisen). Die Anforderungen an das Ausmass und die Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung sind nicht besonders hoch. So genügt es, wenn "gewisse Verzögerungen" für den Verkehr nicht auszuschliessen sind oder "eine gewisse Einschränkung" der Verkehrssicherheit für Fussgänger nicht von der Hand zu weisen ist (Bertschi, § 21 N. 48 f.).

2.1.3 Der Beschwerdeführerin ist zwar insoweit beizupflichten, dass eine Rechtsmittelinstanz die Legitimation eines Anfechtenden aus verfahrenswirtschaftlichen Gründen meistens dann ungeprüft lässt, wenn diese Prozessvoraussetzung im konkreten Fall als zweifelhaft erscheint, das Rechtsmittel jedoch aus anderen formellen oder

materiellen Gründen klar erfolglos ist (vgl. etwa VGr, 5. Mai 2022, VB.2021.00609, E. 7.1; 28. April 2022, VB.2021.00837, E. 1.2). Dass die Vorinstanz zum Schluss gekommen ist, der Rekurs sei gutzuheissen und die angefochtene Verkehrsordnung aufzuheben, begründete jedoch keine Verpflichtung, die Rekurslegitimation jedes einzelnen Anfechtenden zu prüfen. Die Beschwerdeführerin stellt zu Recht nicht in Abrede, dass zumindest mit Bezug auf mehrere Grundstücke von Anfechtenden beim Zwingliplatz die erforderliche Beziehungsnähe ausgewiesen und die mit den streitigen Linksabbiegeverboten verbundenen Nachteile hinreichend dargelegt worden sind. Weil die Vorinstanz unter diesen Umständen die Sache ohnehin materiell beurteilen musste, hätte es aus prozesswirtschaftlichen Gründen keinen Sinn gemacht, die Anfechtungsbefugnis aller 74 Rekurrierenden im Einzelnen zu prüfen. Daran ändert nichts, dass sich für das Verwaltungsgericht – ungeachtet des Prozessausgangs – die Frage stellt, ob und wie die Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen durch die Vorinstanz zu ändern sei (vgl. hinten E. 7).

E. 3.1

Die Tösstalstrasse als kantonale Hauptverkehrsstrasse zweigt am östlichen Rand der Altstadt von Winterthur von der Technikumstrasse in südöstlicher Richtung ab. Knapp 1 km davon entfernt befindet sich der fünfarmige, durch eine Lichtsignalanlage gesteuerte Knoten Tösstalstrasse/Unterer Deutweg/Oberer Deutweg/Pflanzschulstrasse (Zwingliplatz), einer der grössten Knotenpunkte in Winterthur. Im Jahr 2005 wurde der Knoten zwecks Verbesserung der Verkehrssicherheit und des Verkehrsflusses für rund Fr. 9.5 Mio. umfassend saniert. Unter Berücksichtigung des Erneuerungszyklus sollte eine Totalsanierung des Knotens erst nach rund 40 Jahren stattfinden. Aufgrund des zwischenzeitlich angestiegenen Verkehrsaufkommens ist der Zwingliplatz wieder überlastet, was zu Verzögerungen im Busverkehr führt.

E. 3.2

Ein Projektteam erstellte zusammen mit den Planungsbüros D AG und E AG eine Planungsstudie. Im Schlussbericht vom 17. August 2016 wurde mit Bezug auf den Zwingliplatz die Aufhebung von einzelnen Linksabbiegern (Unterer und Oberer Deutweg sowie Tösstalstrasse auswärts) empfohlen. Damit lasse sich der Knoten wesentlich vereinfachen und die Umlaufzeit von 140 auf 90 Sekunden vermindern. Die Aufhebung einzelner Linksabbieger betreffe nur wenige Autofahrer; diesen stünden jedoch vertretbare Alternativrouten zur Verfügung. Als Alternative prüften die Planer die Umgestaltung des Zwingliplatzes in einen Kreisverkehr. Dass ein solcher in der Morgenspitzenstunde eine ungenügende Kapazität aufweise, wurde als unproblematisch beurteilt. Bei einer späteren Totalsanierung des Platzes sei diese Option nochmals genauer zu prüfen.

E. 3.3

In einer weiteren "Verkehrsstudie Zwingliplatz" der E AG vom 12. Juni 2019 wurden die beiden Knotenvarianten "LSA optimiert" (Aufhebung Linksabbieger) und "Kreisverkehr" (vierarmiger Kreisverkehr ohne Aufhebung von Verkehrsbeziehungen) auf der Grundlage von aktuellen Verkehrszahlen nochmals überprüft und einander gegenübergestellt. Die Studie kam zum Schluss, dass die Variante Kreisverkehr den Vorzug verdiene. Die Sachbearbeiter empfehlen der Stadt Winterthur, die Bestvariante "Kreisverkehr" weiterzuverfolgen und in einem nächsten Schritt Aspekte wie Konkretisierung der ÖV-Priorisierung, Lage und Gestaltung der Haltestelle Deutweg, Konkretisierung der

Gestaltung des Kreisverkehrs sowie die Ausgestaltung der Schulwegquerungen vertieft zu klären.

E. 4.1

Gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG können die Kantone Verkehrsbeschränkungen oder Anordnungen erlassen, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Sicherheit, die Erleichterung oder Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern (Satz 1). Art. 3 Abs. 4 SVG belässt den Kantonen für diese sogenannten funktionellen Verkehrsbeschränkungen einen weiten Rahmen. Neben strassenbautechnischen und verkehrspolizeilichen Gründen können auch andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe Verkehrsbeschränkungen oder Anordnungen rechtfertigen. Es kommen alle Massnahmen in Betracht, die der Verkehrssicherheit und -regelung im weitesten Sinn dienen und die nicht als Totalfahrverbote im Sinn von Art. 3 Abs. 3 SVG ausgestaltet sind (VGr, 13. Juli 2017, VB.2016.00455, E. 2 mit Hinweis auf Belser, Art. 3 N. 50 ff., 61).

E. 4.2

Verkehrsanordnungen sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Entsprechend der Natur der Sache liegt die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen in erster Linie bei den verfügenden Behörden, denen dabei ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt (BGr, 9. November 2007, 2A.70/2007, E. 3.2; VGr, 13. Juli 2017, VB.2016.00455, E. 2). Das Verwaltungsgericht ist nach § 50 VRG auf die Rechtskontrolle beschränkt und prüft angefochtene Anordnungen nicht auf ihre Angemessenheit hin. Ein gerichtliches Eingreifen rechtfertigt sich vor diesem Hintergrund und in Anlehnung an die bundesgerichtliche Praxis namentlich dann, wenn die zuständigen Behörden von unzutreffenden tatsächlichen Annahmen ausgehen, rechtswidrige Zielsetzungen verfolgen, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder notwendige Differenzierungen unterlassen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen (BGr, 16. Juni 2017, 1C_37/2017, E. 3.1 mit Hinweisen).

E. 5.1

Die Vorinstanz erwog im Rekursentscheid, dass es sich bei der E AG um ein unabhängiges und sachkundiges Unternehmen handle. Nachdem sie im Steuerungs- und Dosierungskonzept vom 17. August 2016 noch die Knotenvariante "LSA optimiert" empfohlen habe, favorisiere sie in der Verkehrsstudie Zwingliplatz vom 12. Juni 2019 nunmehr die Weiterverfolgung der Variante "Kreisverkehr". Entgegen den Ergebnissen der neueren Verkehrsstudie halte die Stadt Winterthur an den überholten Verkehrszahlen im Konzept von 2016 fest und bevorzuge die Knotenvariante "LSA optimiert". Nach den Akten sei davon auszugehen, dass die Erkenntnisse der Studie von 2019 dem Amt für Verkehr nicht mitgeteilt worden seien. Daher tue es nichts zur Sache, dass dieses die Knotenvereinfachung mit Schreiben vom 26. November 2019 begrüsst und am 3. Mai 2021 als mit Art. 104 Abs. 2 bis der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV) vereinbar erachtet habe. Dasselbe gelte für das Betriebs- und Gestaltungskonzept "BGK Tösstal" vom 6. Mai 2021, in dem die Knotenvariante "Kreisverkehr" ebenfalls keinen Einzug in die Verkehrssimulation erhalten habe. So wie ein Gericht nur aus triftigen Gründen von einer gerichtlichen Expertise abweichen dürfe, gelte dies auch für die

verfügende Instanz. Aus welchem Grund der Stadtrat die Knotenvariante "LSA optimiert" entgegen der Empfehlung der Studie vom 12. Juni 2019 bevorzugt habe, sei nicht schlüssig zu erkennen. Zwar habe die Rekursgegnerin ausgeführt, dass eine Umgestaltung des Zwingliplatzes in einen Kreisverkehr mit sehr grossen baulichen Anpassungen und hohen Kosten verbunden sei, weshalb man diese Variante verworfen habe. Indessen sei auch vor dem Hintergrund beschränkter finanzieller Ressourcen nicht ersichtlich, weshalb eine von den Experten als nicht genügend leistungsfähig gewürdigte Variante den Vorzug erhalten habe, zumal schon im Konzept von 2016 die nochmalige Prüfung der Variante Kreisverkehr bei der künftigen Totalsanierung des Platzes empfohlen worden sei. Daher gebe es keinen vernünftigen Grund, der das Abweichen von der Expertise rechtfertige. Nach dem Gesagten erweise sich die angefochtene Massnahme mangels Eignung als unverhältnismässig und sei daher aufzuheben.

E. 5.2

Zur Begründung ihrer Beschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, dass die Vorinstanz wohl die im Rekursverfahren vorgetragene Argumente zugunsten der angefochtenen Knotenvariante "LSA optimiert" erwähnt, sie jedoch nicht näher geprüft habe, was einer Verletzung des rechtlichen Gehörs gleichkomme. Indem die Vorinstanz einzig die Varianten "Kreisverkehr" und "LSA optimiert" einander gegenübergestellt habe, ohne weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, habe sie das Willkürverbot und die Gemeindeautonomie verletzt. Richtigerweise hätte sie darauf abstellen müssen, dass die angefochtene Lösung "LSA optimiert" eine Verbesserung des Verkehrsflusses gegenüber dem bestehenden Zustand bringe und die Variante "Kreisverkehr" als Strassenbauprojekt noch nicht realisiert werden könne. Die Massnahme sei sowohl für die Anstösser als auch für die Gewerbetreibenden am Zwingliplatz zumutbar, weil die Zufahrten nur geringfügig eingeschränkt würden. Dass die Vorinstanz anstelle einer verkehrslenkenden Massnahme ein Strassenbauprojekt vorziehe, obwohl der Zwingliplatz noch keiner Sanierung bedürfe, missachte ferner die Projektierungsgrundsätze von § 14 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG). Das strittige Konzept sei von Anfang an vom zuständigen Amt für Mobilität begleitet worden. In ihrer Replik betont die Beschwerdeführerin, dass mit der angefochtenen Massnahme nicht nur eine geringfügige, sondern vielmehr eine markante Verbesserung des Verkehrsflusses erreicht werde. Wenn mit einem teuren, jedoch erst nach Jahren umsetzbaren Strassenbauprojekt die bestehenden Verkehrsprobleme noch besser gelöst werden könnten, dürfe einer einfachen und schnell umsetzbaren Verkehrsanordnung deswegen nicht die Eignung abgesprochen werden.

E. 5.3

Der Beschwerdegegner 1 betont im Wesentlichen die übermässige Beeinträchtigung von sich und weiteren Anstössern durch die angefochtene Massnahme, während der Beschwerdegegner 19 die Rekurslegitimation der Anfechtenden verteidigt. Die Beschwerdegegnerinnen 73 und 74 halten fest, dass die Wahl der optimalen Massnahme zur Verbesserung der Verkehrssituation kein komplexes technisches Fachwissen erfordert habe, das eine zurückhaltende Prüfung seitens der Vorinstanz geboten hätte. Der Vorinstanz könne daher keine Ermessensüberschreitung oder gar Willkür vorgeworfen werden. Die Verkehrsstudie "Zwingliplatz" komme zum Schluss, dass die Überlastung des Knotens bestehen bleibe und der Rückstau an den Nachbarknoten zunehme. Unter diesen Umständen fehle der Knotenlösung "LSA optimiert" die volle Leistungsfähigkeit. Eine Verletzung von § 14 StrG liege nicht vor, weil die dort statuierte Vorgangregel nur bei

gleicher oder vergleichbarer Zweckmässigkeit der möglichen Massnahmen greife. Der von der Beschwerdeführerin eingeholte erweiterte Variantenvergleich tue nichts zur Sache, weil er sich einzig mit den Vorzügen der Knotenlösung "LSA optimiert" befasse. Auch ökonomisch mache es keinen Sinn, vor der Behebung des Problems eine mangelhafte Zwischenlösung zu realisieren. Schliesslich habe die Beschwerdeführerin mit der strittigen Verkehrsanordnung Art. 104 Abs. 2 bis KV zu Unrecht ausser Acht gelassen, nachdem diese Norm am 1. Februar 2018 in Kraft getreten sei und die Verkehrsstudie "Zwingliplatz" am 12. Juni 2019 vorgelegen habe.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz. Der Anspruch auf rechtliches Gehör umfasst als Mitwirkungsrecht alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 135 II 286 E. 5.1 mit Hinweisen; BGr, 16. Juli 2018, 2C_546/2017, E. 2.2). Dazu gehört unter anderem auch die gehörige Begründung des Entscheids (BGE 143 IV 40 E. 3.4.3). Die Begründungspflicht als Teilgehalt des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verpflichtet die Behörde, die Vorbringen der rechtsuchenden Partei tatsächlich zu hören, ernsthaft zu prüfen und in ihrer Entscheidungsfindung angemessen zu berücksichtigen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Sie muss kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich der Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist, dass sich die Begründung mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (zum Ganzen BGE 136 I 184 E. 2.2.1). Zwar trifft es zu, dass die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid die Parteistandpunkte sehr ausführlich wiedergegeben hat, während deren rechtliche Würdigung vergleichsweise summarisch ausgefallen ist. Gleichwohl stellt die kurze Begründung keine Gehörsverletzung dar. Denn die entscheidungswesentlichen Argumente gehen daraus hervor und die Stadt Winterthur war in der Lage, sich vor Verwaltungsgericht dagegen zu wehren.

E. 6.2

Beim Steuerungs- und Dosierungskonzept (ÖV-Hochleistungskorridor), Achse Töss – Hauptbahnhof – St. Gallerstrasse und Achse Wülflingen – Hauptbahnhof – Seen handelt es sich gemäss Titel zum Schlussbericht vom 17. August 2016 um eine Planungsstudie. Auftraggeberin war die Stadt Winterthur, dessen Amt für Städtebau, Raum und Verkehr, die Projektleitung innehatte. Neben zahlreichen städtischen Funktionären und externen Sachverständigen wirkten Angestellte der Planungsbüros D AG und E AG mit. Die Verkehrsstudie Zwingliplatz (Berichtsentwurf; Tiefbauamt Stadt Winterthur) vom 12. Juni 2019 wurde von drei Sachbearbeitern der E AG und der F AG erstellt. Der Stadtrat war verpflichtet, deren Erkenntnisse zu berücksichtigen und nicht ohne Not von diesen Empfehlungen abzuweichen (VGr, 11. August 2016, VB.2016.00012, E. 2.3; BGE 136 II 539 E. 3.2; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 146 f.). Indessen beschränkt sich diese Verpflichtung auf die von den Experten untersuchten verkehrsmässigen Gesichtspunkte. Soweit der Stadtrat – wie nachfolgend in E. 6.5 auszuführen ist – weitere Aspekte zu berücksichtigen hatte, war er in seiner Entscheidungsfindung frei.

E. 6.3

Kommt einer Gemeinde Autonomie in einem bestimmten Sachbereich zu, kann sie sich dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde in einem Rechtsmittelverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Vorschriften falsch anwendet (BGE 126 I 133 E. 2; VGr, 29. November 2018, VB.2018.00072, E. 5.2, auch zum Folgenden). Die einer Behörde bzw. einer Gemeinde zukommende relativ erhebliche Gestaltungs- bzw. Entscheidungsfreiheit ist mit anderen Worten von der Rekursbehörde zu respektieren. Die Rekursinstanz darf daher nicht einfach eine eigene, gleichermassen vertretbare Beurteilung der Streitangelegenheit vornehmen. Andererseits kommt der Gemeindeautonomie auch kein allgemeiner Vorrang zu, sondern es ist den im konkreten Einzelfall auf dem Spiel stehenden Interessen genügend Rechnung zu tragen (vgl. Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 59 und N. 67, § 50 N. 37). Im Schnittbereich der Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes und der Wahrung der Gemeindeautonomie ist daher eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 556). Zwischen der Gemeindeautonomie und dem verfassungsmässigen Anspruch auf Ausschöpfung der Überprüfungsbefugnis ist im Sinn eines möglichst schonenden Ausgleichs der verschiedenen Verfassungs- und Grundrechtsinteressen praktische Konkordanz herzustellen. Dabei ist auch dem Interesse an einem effektiven Rechtsschutz Beachtung zu schenken (Art. 77 Abs. 1 KV, vgl. auch VGr. 17. Dezember 2013, VB.2013.00468, E. 4.2.4). Folgerichtig haben die kantonalen Rechtsmittelinstanzen den im konkreten Einzelfall auf dem Spiel stehenden Interessen, also auch dem Rechtsschutzbedürfnis der Beteiligten, verstärkt Rechnung zu tragen (Donatsch, § 20 N. 67). Dabei ist zu beachten, dass die Prüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts auf Rechtsverletzungen sowie die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts beschränkt ist (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b sowie Abs. 2 VRG). Verkehrsanordnungen sind zudem regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Die kommunalen Behörden besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum (VGr, 9. April 2015, VB.2014.00510).

E. 6.4

Gemäss dem in der Volksabstimmung vom 13. März 2017 angenommenen und auf 1. Februar 2018 in Kraft gesetzten Art. 104 Abs. 2 bis KV sorgt der Kanton für ein leistungsfähiges Staatsstrassennetz für den motorisierten Privatverkehr. Eine Verminderung der Leistungsfähigkeit einzelner Abschnitte ist im umliegenden Strassennetz mindestens auszugleichen. Es steht fest, dass diese Bestimmung mit Bezug auf den angefochtenen Stadtratsbeschluss vom 21. April 2021 anwendbar ist. Zu ihrer Auslegung hat das Amt für Mobilität der Volkswirtschaftsdirektion am 8. März 2021 eine Anwendungshilfe erlassen (vgl. www.zh.ch/de/mobilitaet/strassennetz/staedte-zuerich-und-winterthur.html). Bei der Tösstalstrasse handelt es sich um eine Strasse mit überkommunaler Bedeutung, was ihrer Funktion nach einer Staatsstrasse entspricht. Gemäss § 43 ff. StrG planen, projektieren und realisieren die beiden Städte Strassen mit überkommunaler Bedeutung eigenständig. Der Kanton nimmt bei der Projektentwicklung eine Aufsichtsrolle ein. Diese Aufgabe hat das zuständige Amt wahrgenommen, wie dessen Schreiben vom 26. November 2019 und 3. Mai 2021 an das Tiefbauamt der Stadt Winterthur belegen. Die streitbetroffenen Linksabbiegeverbote bewirken offensichtlich keine Verminderung der Leistungsfähigkeit

der Tösstalstrasse, sondern mittels Verbesserung des Verkehrsflusses im Gegenteil eine Steigerung. Eine Verletzung von Art. 104 Abs. 2 bis KV fällt daher insoweit ausser Betracht. Dass die Umlenkung der Verkehrsströme möglicherweise zu einem – höchstens geringfügigen – Mehrverkehr auf der St. Gallerstrasse führt, steht ebenso wenig im Widerspruch zu dieser Norm.

E. 6.5.1

Die Bestimmung von § 14 StrG betreffend die Projektierungsgrundsätze ist am 18. November 2019 revidiert worden (in Kraft gesetzt auf den 1. August 2020). Dabei wird als neue Leitlinie in § 14 Abs. 1 Satz 2 StrG festgehalten, dass verkehrlenkende Massnahmen dem Bau neuer Verkehrsflächen vorgehen. Sodann bestimmt § 14 Abs. 3 StrG, dass die Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs prioritär, diejenigen der zu Fuss Gehenden und der Velofahrenden angemessen zu berücksichtigen sind.

E. 6.5.2

Wie die Verkehrsstudie Zwingliplatz vom 12. Juni 2019 festhält, führt die Knotenvariante "LSA optimiert" zu einer Verbesserung des Verkehrsflusses gegenüber der heutigen Situation, jedoch nicht zu einer genügenden Leistungsfähigkeit in den Morgen- und Abendspitzenstunden. Diese sei eher mit der Knotenvariante "Kreisverkehr" zu erreichen, weshalb deren Weiterverfolgung empfohlen werde. Weil die Parteien insoweit keine Einwendungen erheben, rechtfertigt sich die Annahme, dass die Feststellungen der Studie von 2019 auch im heutigen Zeitpunkt noch gelten. Es kann offenbleiben, ob die Knotenvariante "LSA optimiert", die immerhin noch in der Planungsstudie vom 17. August 2016 favorisiert worden ist, gegenüber dem heutigen Zustand zu einer erheblichen Verbesserung des Verkehrsflusses auf der Tösstalstrasse führt, wie die Beschwerdeführerin annimmt, oder bloss zu einer marginalen, wie die Beschwerdegegnerschaft darzut. Jedenfalls erscheint es als plausibel und darf somit davon ausgegangen werden, dass die Aufhebung von drei Linksabbiegern tatsächlich zu einer Verflüssigung des Verkehrs beiträgt.

E. 6.5.3

Den verkehrstechnischen Vorzügen einer Kreisellösung stehen jedoch gewichtige Nachteile gegenüber, welche die Vorinstanz nicht in Betracht gezogen hat. So ist bei einem Strassenbauprojekt aller Erfahrung nach mit einer längeren Realisierungszeit zu rechnen. Die Variante "Kreisverkehr" ist mit deutlich höheren Kosten verbunden, während die streitgegenständliche Massnahme "LSA optimiert" mit Kosten von nur rund Fr. 300'000.- umgesetzt werden kann. Wie die Skizze des Kreisels in der Verkehrsstudie Zwingliplatz zeigt, erfordert ein solches Vorhaben formelle (Teil-)Enteignungen von Land der Anstösser, was wiederum Rechtsmittelverfahren und damit weitere Verzögerungen nach sich ziehen dürfte. Grosses Gewicht kommt dem wirtschaftlich motivierten Einwand der Stadt Winterthur gegen die Schaffung eines Kreisels zu. Nachdem der Zwingliplatz im Jahr 2005 saniert worden ist und sich der Erneuerungszyklus unstrittig auf rund 40 Jahre beläuft, macht es mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot von § 14 Abs. 1 StrG tatsächlich Sinn, mit dessen Umgestaltung im heutigen Zeitpunkt noch zuzuwarten.

E. 6.5.4

Nach dem Gesagten erscheint die streitbetroffene Knotenvariante "LSA optimiert" als geeignet, die heute ungenügende Leistungsfähigkeit der Tösstalstrasse zwar nicht umfassend zu beheben, so doch deutlich zu verbessern. Dass an dieser Massnahme ein

gewichtiges öffentliches Interesse besteht, insbesondere für die zahlreichen Nutzer des öffentlichen Verkehrs, liegt auf der Hand. Mit der Verflüssigung des Verkehrs verringern sich auch die Emissionen an Luftschadstoffen, was gewichtigen Interessen des Umweltschutzes (Art. 74 BV) dient (vgl. VGr, 16. Juni 2022, VB.2021.00513, E. 7.5; zum Ganzen: Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Zürich/St. Gallen 2012, S. 83 ff.). Zudem werden die Einwirkungen auf die unmittelbaren Strassenanlieger etwas vermindert. Demgegenüber erschwert die Aufhebung der heutigen Linksabbiegemöglichkeiten mindestens gewissen Beschwerdegegnern und -gegnerinnen die Zufahrt zu ihren Grundstücken. Die damit verbundenen Umwege erscheinen indessen dank des dichten Strassennetzes und alternativer Zufahrtsmöglichkeiten im Umfeld des Zwingliplatzes als zumutbar. Was die wegfallende Abbiegemöglichkeit von der Tösstalstrasse West in die Pflanzschulstrasse und den Oberen Deutweg betrifft, können die betreffenden Liegenschaften etwa über die St. Galler- und die Grünenstrasse erreicht werden. Dasselbe gilt für die aufzuhebende Abbiegung vom Oberen Deutweg in die Tösstalstrasse Ost. Schliesslich lässt sich die Tösstalstrasse West vom Unteren Deutweg her über die Weberstrasse befahren, von der über die Grünenstrasse eine Verbindung zur Pflanzschulstrasse verläuft.

E. 6.5.5

Im Licht dieser Erwägungen hat sich der Stadtrat mit guten Gründen für die angefochtene Aufhebung der genannten Linksabbiegebeziehungen ausgesprochen. Auf jeden Fall erweist sich diese Anordnung als vertretbar, weshalb die Vorinstanz ihr Ermessen zu Unrecht an jenes der kommunalen Behörde gesetzt hat. Die Beschwerde ist daher gutzuheissen und die Verkehrsanordnung des Stadtrats vom 21. April 2021 unter Aufhebung des Rekursentscheids vom 2. Juni 2022 wiederherzustellen.

E. 7

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind sowohl die Kosten des Rekursverfahrens als auch diejenigen des Beschwerdeverfahrens zu einem Fünftel dem Beschwerdegegner 1, zu einem Fünftel unter solidarischer Haftung der Beschwerdegegnerschaft 2–11, zu einem Fünftel unter solidarischer Haftung der Beschwerdegegnerschaft 12–18, zu einem Fünftel unter solidarischer Haftung der Beschwerdegegnerschaft 19–72 und zu einem Fünftel unter solidarischer Haftung den Beschwerdegegnerinnen 73 und 74 aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG, § 14 VRG). Dass die Beschwerdegegnerschaft 12–18 ihr Desinteresse am Rechtsmittelverfahren erklärt (oben III.), ist für die Kostenverteilung bzw. Kostenaufgabe unmassgeblich (vgl. Plüss, § 13 N. 52). Sodann kommt dem Umstand, dass die Vorinstanz darauf verzichtete, die Anfechtungsbefugnis aller Rekurrierenden im Einzelnen zu prüfen, angesichts der Gutheissung der Beschwerde und der vorliegenden Kostenverteilung keine Bedeutung mehr zu (oben E. 2.1.3). Der unterliegenden Beschwerdegegnerschaft steht von vornherein keine Parteientschädigung zu. Eine solche Vergütung muss nach § 17 Abs. 2 VRG auch der obsiegenden Stadt Winterthur versagt bleiben, weil sich ihre Bemühungen im Wesentlichen auf die Verteidigung der angefochtenen Anordnung beschränkt haben.