

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00528 vom 20. April 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-04-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00528](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00528)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00528 du 20 avril 2023

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00528 del 20 aprile 2023

## Regeste

Verkehrsordnung | Verkehrsordnung (Tempo-30-Zonen) im Kontext einer Lärmsanierung. [Verfahrenskoordination und Rekurszuständigkeit; Praxisänderung.] Legitimation der beschwerdeführenden Stadt Winterthur (E. 1.2). Die Einführung einer Tempo-30-Zone kann für sich allein für die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte von Strassen bei einer Lärmsanierung nicht ausreichen. Falls der Strassenhalter gleichzeitig keine strassenbaulichen Massnahmen als notwendig bzw. verhältnismässig erachtet, dürfte er ergänzend bloss Erleichterungen im Sinn von Art. 17 USG beantragen, um der Lärmsanierungspflicht insgesamt formell Genüge zu tun. Die Gewährung derartiger Erleichterungen und die damit verbundenen Schallschutzmassnahmen an den von übermässigem Strassenlärm betroffenen Gebäuden bilden Bestandteil eines Strassenprojekts. Wird auf strassenbauliche Massnahmen verzichtet, so betreffen die Erleichterungen mitunter den einzigen Gegenstand des Strassenprojekts. Das Gesamtpaket bzw. das dahinterstehende Konzept strebt diesfalls bezüglich Temporeduktion und Erleichterungen eine Lärmsanierung gemäss Art. 16 USG an und vollzieht damit Bundesumweltrecht (E. 5.2). Im Hinblick auf die Lärmsanierung einer Strasse weist nicht nur die Frage der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, sondern auch ein damit einhergehender Verzicht auf strassenbauliche Massnahmen einen engen lärmrechtlichen Bezug zu geplanten Erleichterungen auf. Daraus ist dem Grundsatz nach eine Koordinationspflicht zwischen Temporeduktionsmassnahme und Strassenprojekt abzuleiten, falls dahinter das Konzept einer Lärmsanierung steht (E. 5.3). Ausführungen zu den unterschiedlichen Verfahrensabläufen und Rechtsmittelwegen bei funktionellen Verkehrsanordnungen und Strassenprojekten (E. 5.4 f.). Bei Temporeduktionsmassnahme und Strassenprojekt ist eines der beiden Verfahren als Leitverfahren zu behandeln, das für die koordinierte Publikation und Entscheideröffnung zu sorgen und an das ein einheitliches Rechtsmittelverfahren anzuschliessen hat. Als Leitverfahren in diesem Sinn ist bei der Lärmsanierung die Festsetzung des Strassenprojekts festzulegen. Dies führt dazu, dass die gesetzliche Rekursinstanz für das Strassenprojekt, d.h. Baurekursgericht bzw. Regierungsrat, im Rahmen einer (koordinierten) Lärmsanierung auch die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zu beurteilen hat. Der damit verbundene Verstoss gegen die Regelung von § 19b VRG zur Rekurszuständigkeit der oberen Instanz (Bezirksbehörde bzw. Sicherheitsdirektion) ist in Kauf zu nehmen (E. 5.6). Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens war die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit bzw. die Einführung einer Tempo-30-Zone. Darüber entschied der Stadtrat am 26. Mai 2021. Hingegen setzte er das Strassenprojekt, mit dem er die beantragten Erleichterungen gewährte, am 2. November 2022 fest. Beide Anordnungen setzten dasselbe Lärmsanierungskonzept um. Zwar hat die Beschwerdeführerin die Einführung der Tempo-30-Zone auch mit Gründen der Verkehrssicherheit gerechtfertigt. Dieser Umstand führt aber nicht dazu, dass die

Verkehrsordnung isoliert hätte eröffnet werden dürfen. Vielmehr erforderten bereits die konkret geplanten Erleichterungen eine Koordination der beiden Projekte bzw. Massnahmen. Eine solche erfolgte vorliegend nicht (E. 6.1). Vorliegend muss als Rekursinstanz gegen den kommunalen Beschluss vom 26. Mai 2021 in Nachachtung des Koordinationsgebots und entgegen der Bestimmung von § 19b VRG das Baurekursgericht zum Zug kommen. Im Ergebnis trat das Statthalteramt somit zu Recht – nämlich mangels Zuständigkeit – auf die Rekurse nicht ein. Anstelle der Feststellung der Nichtigkeit des angefochtenen Beschlusses hätten die Rekurse jedoch richtigerweise an das Baurekursgericht zur Behandlung weitergeleitet werden müssen (E. 6.4). Teilweise Gutheissung. Überweisung der Rekurse zur weiteren Behandlung im Sinn der Erwägungen an das Baurekursgericht.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abteilung VB.2022.00528 Urteil der 3. Kammer vom 20. April 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Ersatzrichter Christian Mäder, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen Stadt Winterthur, vertreten durch den Stadtrat, dieser vertreten durch das Baupolizeiamt, Beschwerdeführerin, gegen 1. Beschwerdegegner 1–9, 2. Beschwerdegegnerin 10, vertreten durch RA A, Beschwerdegegnerschaft, betreffend Verkehrsordnung, hat sich ergeben: I. Der Stadtrat Winterthur beschloss am 26. Mai 2021 unter dem Titel "Strassenlärm Immissionsgrenzwertsanierung (IGW): Verkehrsanordnungen: Haldenstrasse, Kanzleistrasse, Rychenbergstrasse, Tössertobelstrasse, Untere Briggerstrasse, Wülflingerstrasse", Tempo-30-Zonen zu signalisieren, teilweise verbunden mit weiteren Massnahmen. II. Hiergegen erhoben zehn Personen Rekurs beim Statthalteramt des Bezirks Winterthur. Nach Durchführung eines doppelten Schriftenwechsels verfügte die Statthalterin am 8. Juli 2022: "I. Auf die Rekurse der Rekurrenten 1 bis 10 wird nicht eingetreten. Die Rekursgegnerin wird eingeladen, die Eingaben im Einspracheverfahren zu behandeln. II. Es wird festgestellt, dass der Beschluss der Rekursgegnerin vom 26. Mai 2021 betreffend Einführung von Tempo 30 nichtig ist. ..." Die Verfahrenskosten wurden der Stadt Winterthur auferlegt (Dispositivziffer III); Parteientschädigungen wurden nicht zugesprochen (Dispositivziffer IV). III. Mit Beschwerde vom 8. September 2022 beantragte namens der Stadt Winterthur der Rechtsdienst des Baupolizeiamts dem Verwaltungsgericht: "1.1. Es sei die Nichtigkeit von Ziffer II. der Verfügung des Statthalteramtes Bezirk Winterthur vom 8. Juli 2022 festzustellen. 1.2. Eventualiter sei Ziffer II. der Verfügung des Statthalteramtes Bezirk Winterthur vom 8. Juli 2022 aufzuheben und der Beschluss der Beschwerdeführerin vom 26. Mai 2021 wiederherzustellen. 2. Ziffer I. Satz 2 und Ziffer III. der Verfügung des Statthalteramtes Bezirk Winterthur vom 8. Juli 2022 seien aufzuheben und es seien die Kosten des vorinstanzlichen Rekursverfahrens den Beschwerdegegnern 3 bis 9 aufzuerlegen. 3. Unter Kostenfolgen zulasten der Vorinstanz, eventualiter zulasten der Beschwerdegegner 3 bis 9." In seiner Vernehmlassung vom 22. September 2022 schloss das Statthalteramt auf Abweisung der Beschwerde. Die Beschwerdegegnerin 3 erklärte am 14. Oktober 2022 den Verzicht auf eine Beschwerdeantwort, ebenso die Beschwerdegegnerin 10 am 17. Oktober 2022. Der Beschwerdegegner 8 beantragte am 17. Oktober 2022, die Beschwerde sei abzuweisen; eventuell sei die Sache zur materiellen Beurteilung an das Statthalteramt zurückzuweisen. Am 7. November 2022 teilte der Beschwerdegegner 7 sein Desinteresse am Verfahren mit.

Mit Replik vom 11. November 2022 nahm die Beschwerdeführerin Stellung zur Eingabe des Beschwerdegegners 8. 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; LS 175.2) sachlich und funktionell zuständig.
- 1.2 Die Beschwerdeführerin als Gemeinwesen ist nach § 49 i. V. m. § 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 sogenannten Totalfahrverbot gemäss Art. 3 Abs. 3 SVG im Auge zu behalten gilt (VGr, 26. August 2021, VB.2021.00508, E. 1.2; 12. Januar 2023, VB.2022.00413, E. 1.2). Die vorliegend umstrittenen Temporeduktionen stellen funktionelle Verkehrsanordnungen 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. Weiter verleiht Art. 57 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) Gemeinden die Befugnis, gegen Verfügungen der kantonalen Behörden in Anwendung dieses Gesetzes Rechtsmittel einzulegen, soweit sie dadurch berührt werden und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung haben. Diese Umschreibung geht nicht über die allgemeine Beschwerdeberechtigung nach Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) hinaus (vgl. BGr, 11. Mai 2018, 1C\_30/2018, E. 3.5). Da die umstrittene Verkehrsanordnung gleichzeitig auch als relativ weiträumige Lärmschutzmassnahme dienen soll, verfügt die beschwerdeführende Gemeinde vorliegend ebenfalls über die Legitimation gemäss Art. 57 USG. Unter diesen Umständen braucht nicht weiter geprüft zu werden, ob sie hierzu auch nach Massgabe von § 21 Abs. 2 VRG berechtigt wäre. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.
2. 2.1 Die streitbetreffenen Strassenabschnitte gelten nach Art. 7 Abs. 7 USG sowie Art. 2 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986

(LSV; SR 814.41) als bestehende ortsfeste Anlagen. Art. 16 USG statuiert eine Sanierungspflicht für sogenannte Altanlagen, d. h. solche, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Umweltschutzgesetzes am 1. Januar 1985 schon vorhanden waren und die den Vorschriften dieses Gesetzes oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze widersprechen (Alain Griffel, Umweltrecht – in a nutshell, 2. A., Zürich/St. Gallen 2019, S. 88). Vorliegend handelt es sich um solche Altanlagen. Nach Art. 13 LSV müssen ortsfeste Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte (IGW) beitragen, saniert werden (Abs. 1). Die Anlagen sind so weit zu sanieren: a. als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist, und b. dass die IGW nicht überschritten werden (Abs. 2). Gemäss Art. 13 Abs. 3 LSV gibt die Vollzugsbehörde den Massnahmen, welche die Lärmerzeugung verhindern oder verringern, den Vorzug gegenüber Massnahmen, die lediglich die Lärmausbreitung verhindern oder verringern, sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Art. 17 Abs. 1 USG bestimmt, dass die Behörden Erleichterungen gewähren, wenn eine Sanierung im Einzelfall unverhältnismässig wäre (vgl. auch Art. 14 Abs. 1 LSV). Gemäss Art. 20 Abs. 1 USG sind die lärmbeeinträchtigten Eigentümer von bestehenden Gebäuden verpflichtet, passive Schallschutzmassnahmen zu treffen, wenn eine Sanierung an der Quelle erfolglos geblieben ist oder aus überwiegenden Interessen ausser Betracht fällt und zudem der Alarmwert überschritten ist. Nach gefestigter Rechtsprechung stellen Geschwindigkeitsbegrenzungen und damit die Anordnung einer Tempo-30-Zone im Innerortsbereich eine zulässige Massnahme zur Lärmverminderung dar (BGr, 16. Juni 2020, 1C\_350/2019, E. 4.2; 2. März 2018, 1C\_11/2017, E. 4.2). 2.2 Nach Art. 4a Abs. 1 lit. a der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11) beträgt die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge unter günstigen Strassen-, Verkehrs- und Sichtverhältnissen 50 km/h in Ortschaften. Sie kann für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 SVG). Innerorts können tiefere Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken oder durch die Signalisation einer Tempo-30-Zone oder einer Begegnungszone angeordnet werden (Art. 108 Abs. 5 lit. d und e der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]). Das Signal "Tempo-30-Zone" kennzeichnet Strassen in Quartieren oder Siedlungsbereichen, auf denen besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren werden muss (Art. 22a SSV). Die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit ist nur aus den in Art. 108 Abs. 2 SSV genannten Gründen zulässig, nämlich wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (lit. a); bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b); auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (lit. c); dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann (lit. d). Die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten ist nur gestützt auf ein vorgängig zu erstellendes Gutachten zulässig (anders als für Tempo-30- und Begegnungszonen gemäss dem seit 1. Januar 2023 geltenden Art. 108 Abs. 4 bis SSV). Dieses hat aufzuzeigen, dass die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG in Verbindung mit Art. 108 Abs. 4 SSV).

### **E. 3.1**

Am 20. Mai 2009 leitete der Stadtrat Winterthur die Strassenlärmsanierung auf dem Stadtgebiet ein. Mit Beschluss vom 9. Mai 2018 beschloss er, für einen Teil der sanierungspflichtigen Strassen Temporeduktionsmassnahmen anzuordnen. Für

verbleibende Grenzwertüberschreitungen an diesen und allen anderen Strassen ohne Temporeduktion wurden Erleichterungen beantragt und den betroffenen Grundeigentümern Beiträge an Schallschutzfenster angeboten. Die entsprechenden Sanierungsprojekte lagen für die beiden Teile "MIT T30-Massnahmen" und "OHNE T30-Massnahmen" im Mai/Juni 2018 gemäss folgender Gliederung öffentlich auf: Projekte gemäss öffentlicher Auflage Mai/Juni 2018 Stadtratsbeschlüsse (SRB) MIT T30-Massnahmen SRB SR.18.356-3: Mit T-30 Massnahmen (Bachtelstrasse, Oberer Deutweg, Pflanzschulstrasse, Schaffhauserstrasse (kommunaler Teil), Talackerstrasse (Frauenfelderstrasse bis Alte Römerstrasse) und Erleichterungen OHNE T30-Massnahmen SRB SR.20.188-1: Erleichterungen (alle Achsen ausser Haldenstrasse, Kanzleistrasse, Rychenbergstrasse [Abschnitt Haldenstrasse bis Talackerstrasse], Untere Briggerstrasse, Untere Vogelsangstrasse und Wülflingerstrasse [Abschnitt Salomon-Hirzel-Strasse bis Zypressenstrasse]) SRB SR.20.189-2: Hinsichtlich T30-Massnahmen zu überarbeiten (Haldenstrasse, Kanzleistrasse, Rychenbergstrasse [Abschnitt Haldenstrasse bis Talackerstrasse], Untere Briggerstrasse und Wülflingerstrasse [Abschnitt Salomon-Hirzel-Strasse bis Zypressenstrasse]) und Erleichterungen (Untere Vogelsangstrasse) Am 13. Mai 2020 beschloss der Stadtrat: "... 8. Das zwischen dem 25. Mai 2018 bis 25. Juni 2018 öffentlich aufgelegte Teilprojekt 'OHNE T30-Massnahmen' des Strassenlärm-Sanierungsprojektes für die kommunalen Strassen (SR.18.356-1) mit den Anpassungen gemäss dem 'Technischen Bericht, Lärmsanierung Kommunalstrassen ohne T30-Massnahmen, Untere Vogelsangstrasse' vom 17. November 2019 wird hinsichtlich der Unteren Vogelsangstrasse festgesetzt. In Bezug auf die im Teilprojekt 'Akustisches Sanierungsprojekt Kommunalstrassen ohne T30-Massnahmen' der Stadt Winterthur enthaltenen Gebäude an der Unteren Vogelsangstrasse werden im Sinne von Art. 14 LSV Erleichterungen gewährt. 9. Das Projekt 'OHNE T30-Massnahmen' wird hinsichtlich der Haldenstrasse, Kanzleistrasse, Rychenbergstrasse (Abschnitt Haldenstrasse bis Talackerstrasse), Untere Briggerstrasse und Wülflingerstrasse (Abschnitt Salomon-Hirzel-Strasse bis Zypressenstrasse) überarbeitet und nochmals aufgelegt. ..."

### **E. 3.2**

Daraufhin erging am 26. Mai 2021 – neben dem Auftrag zur öffentlichen Planaufgabe im Strassenlärm-Sanierungsprojekt für gewisse Strassenabschnitte – der streitbetreffene Beschluss, der folgende Verkehrsanordnungen umfasste: "1.1. Die Haldenstrasse (Abschnitt Rychenberg- bis Lindstrasse) wird als Tempo-30-Zone signalisiert und markiert und mit den bestehenden Tempo-30-Zonen arrondiert. 1.2. Beim Knoten Brauer-/Haldenstrasse wird das bestehende 'Stop'-Signal aufgehoben und das Signal 'kein Vortritt' angebracht. 1.3. Die Kanzleistrasse (Abschnitt Tösstal- bis Landvogt-Waser-Strasse) wird als Tempo-30-Zone signalisiert und markiert und mit den bestehenden Tempo-30-Zonen arrondiert. 1.4. Die Rychenbergstrasse (Abschnitt Halden- bis Talackerstrasse) wird als Tempo-30-Zone signalisiert und markiert und mit den bestehenden Tempo-30-Zonen arrondiert. 1.5. Die Tössertobelstrasse (Abschnitt Rychenbergstrasse bis Ende des einseitigen Trottoirs, rund 30 Meter nördlich des Gebäudes Nr. 16) wird als Tempo-30-Zone signalisiert und markiert und mit der neuen Tempo-30-Zone auf der Rychenbergstrasse arrondiert. 1.6. Die Untere Briggerstrasse (Abschnitt zwischen den Gebäuden Nr. 9 und 55) wird als Tempo-30-Zone signalisiert und markiert und mit den bestehenden Tempo-30-Zonen arrondiert. 1.7. ■■■ Die Wülflingerstrasse (Abschnitt zwischen dem Gebäude Nr. 239 bis rund 40 Meter westlich der Einmündung Eulachstrasse) wird als Tempo-30-Zone signalisiert und markiert und mit

den bestehenden Tempo-30-Zonen arrondiert."

### **E. 3.3**

Gegen diesen Stadtratsbeschluss wurden Rechtsmittel erhoben, die sich teilweise gegen das Lärmsanierungsprojekt und teilweise gegen die Verkehrsanordnungen richteten. Mit Bezug auf letztere erging der angefochtene Entscheid des Statthalteramts vom 8. Juli 2022. Soweit (auch) gegen das Lärmsanierungsprojekt Einsprachen erhoben wurden, entschied der Stadtrat darüber am 2. November 2022. Darin hiess er zwei Einsprachen gut, wies zwei weitere ab, trat auf deren drei nicht ein und entschied in der Sache wie folgt: "8. Das Strassenlärmsanierungsprojekt 'Haldenstrasse, Kanzleistrasse, Rychenbergstrasse (Abschnitt Haldenstrasse bis Talackerstrasse), Untere Briggerstrasse, Wieshofstrasse und Wülflingerstrasse (Abschnitt Salomon-Hirzel-Strasse bis Zypressenstrasse)' mit den Anpassungen vom 9. September 2022 gemäss dem 'Technischen Bericht – Öffentliche Projektauflage' vom 16. März 2021 des Ingenieurbüros B wird festgesetzt. In Bezug auf die im Projekt enthaltenen Gebäude werden für die entsprechenden Strassenabschnitte im Sinne von Art. 14 LSV Erleichterungen gewährt."

### **E. 4.1**

Das Statthalteramt erwog im angefochtenen Entscheid, dass der Stadtrat gleichzeitig mit dem angefochtenen Beschluss einen weiteren solchen betreffend "Strassenlärm Immissionsgrenzwertsanierung (IGW); Auftrag zur öffentlichen Planaufgabe des Strassenlärm-Sanierungsprojekts für die Haldenstrasse, Kanzleistrasse, Rychenbergstrasse (Abschnitt Haldenstrasse bis Talackerstrasse), Untere Briggerstrasse, Wülflingerstrasse (Abschnitt Salomon-Hirzel-Strasse bis Zypressenstrasse) und die Wieshofstrasse (Wülflingerstrasse bis Wässerwiesenstrasse)" gefasst habe. Dispositivziffer 2 halte fest, dass auf den genannten Strassen als Sanierungsmassnahmen Temporeduktionen von Tempo 50 auf Tempo 30 definiert würden. Bei den verbleibenden Überschreitungen des IGW an diesen Strassenabschnitten sowie an der Wieshofstrasse (Wülflingerstrasse bis Wässerwiesenstrasse) würden Erleichterungen beantragt und den Betroffenen Beiträge an Schallschutzfenster angeboten. Die beiden Beschlüsse vom 26. Mai 2021 seien am 11. Juni 2021 unter dem Titel "Lärmsanierung Kommunalstrassen, Öffentliche Planaufgabe" publiziert worden. Dabei sei darauf hingewiesen worden, dass gegen das Projekt innerhalb der Auflagefrist bei der Stadt Winterthur Einsprache erhoben und mit dieser alle Mängel des Projekts geltend gemacht werden könnten. Sodann finde sich die Anmerkung, dass die mit dem Sanierungsprojekt zusammenhängenden neuen Verkehrsvorschriften zu Tempo 30 gleichzeitig publiziert würden und separat beim Statthalteramt angefochten werden müssten. Wie aus dem Publikationstext hervorgehe, handle es sich nicht um eine Verkehrsanordnung im Sinn von § 7 Abs. 1 der kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 (KSigV; LS 741.2); vielmehr seien die Beschlüsse unter dem Titel "Lärmsanierung Kommunalstrassen, Öffentliche Planaufgabe" veröffentlicht worden. Anordnungen in Anwendung des Umweltschutzgesetzes seien gestützt auf § 329 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) beim Baurekursgericht anzufechten. Dies gelte auch dann, wenn ein Lärmsanierungsprojekt als solches für Gemeindestrassen ausgestaltet sei und neben funktionellen Anordnungen auch bauliche umfasse. Im angefochtenen Beschluss nehme der Stadtrat zwar Bezug auf Art. 3 Abs. 4 SVG und führe in der Vernehmlassung ergänzend aus, dass es sich hier um eine funktionelle Verkehrsanordnung im Sinn dieser Norm handle. Allerdings gehe aus der Publikation wie aus den übrigen Unterlagen hervor, dass die Tempo-30-Zonen nicht im

Verfahren nach Art. 3 Abs. 4 SVG erlassen worden seien, sondern Bestandteil eines Sanierungsprojekts nach Umweltschutzgesetz und Lärmschutz-Verordnung bildeten, das der Stadtrat zeitgleich mit der Anordnung der Tempo-30-Zonen aufgelegt habe. Daher sei das Statthalteramt für die Beurteilung der angefochtenen Anordnung nicht zuständig; vielmehr habe der Stadtrat alle Anträge im Einspracheverfahren nach § 17 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG: LS 722.1) zu behandeln und darüber im Rahmen der Projektfestsetzung zu entscheiden. Hiergegen stehe dann gemäss § 329 PBG und § 41 StrG der Rekurs an das Baurekursgericht offen. Auf die einzelnen Rekurse sei daher – wie näher ausgeführt wurde – nicht einzutreten. Zu prüfen bleibe, ob der angefochtene Beschluss nichtig sei. Vorliegend bilde die Festsetzung der Tempo-30-Zonen Teil des umweltrechtlichen Sanierungsprojekts. Es sei nicht zulässig, parallel dazu im Verfahren nach Art. 3 Abs. 4 SVG Tempo-30-Zonen festzulegen. Vielmehr sei über solche abschliessend im laufenden Verfahren nach §§ 16 f. StrG zu befinden. Der angefochtene Beschluss stütze sich auf keinerlei Rechtsgrundlage und sei verfrüht, denn die Festsetzung von Tempo-30-Zonen setze ein rechtskräftiges Strassenprojekt voraus, in dessen Rahmen sich die Herabsetzung der ordentlichen Höchstgeschwindigkeit als verhältnismässig erwiesen habe. Mithin liege ein schwerwiegender Verfahrensfehler vor, der zur Nichtigkeit des angefochtenen Beschlusses führe.

#### **E. 4.2**

Zur Begründung ihrer Beschwerde macht die Stadt Winterthur geltend, dass von Nichtigkeit des angefochtenen Beschlusses keine Rede sein könne. Wenn das Statthalteramt sich schon für die Beurteilung der Rekurse als sachlich unzuständig bezeichnet habe, gehe es nicht an, dass es die fragliche Anordnung als nichtig bezeichnet habe. Sodann sei der Stadtratsbeschluss keineswegs qualifiziert falsch: Ein besonders schwerer Mangel hafte ihm nicht an, und selbst wenn dies zutreffen sollte, wäre er jedenfalls nicht offensichtlich. Hätte die Rechtsauffassung der Vorinstanz Bestand, so wäre die bisher gängige Praxis zur Einführung von Tempo-30-Zonen infrage gestellt und die Rechtssicherheit damit ernsthaft gefährdet. Sodann stütze sich das Statthalteramt auf einen falschen Sachverhalt. Immerhin sei es zu Recht auf die Rekurse nicht eingetreten; weil sich die Beschwerdegegner damit abgefunden hätten, sei der Beschluss insoweit in Rechtskraft erwachsen. Indessen habe es zu Unrecht die Beschwerdeführerin eingeladen, die Rekurse im Einspracheverfahren zu behandeln. Soweit es nämlich um die Beurteilung der Rügen betreffend die Verkehrsanordnung gehe, sei dafür das Statthalteramt zuständig. Falls keiner der Beschwerdegegner den Beschluss der Vorinstanz angefochten habe, erübrige sich eine Rückweisung der Sache an diese; vielmehr könne das Verwaltungsgericht in der Sache selbst entscheiden.

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdegegner 8 unterstützt sinngemäss die Argumentation des Statthalteramts. Für den Fall einer Gutheissung der Beschwerde sei die Sache zur materiellen Prüfung des Rekurses an die Vorinstanz zurückzuweisen; entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin sei die Sache betreffend die Situation an der Kanzleistrasse nicht spruchreif.

#### **E. 5.1**

Das Verwaltungsgericht hat sich im Leitentscheid RB 2005 Nr. 36 (= VGr, 7. April 2005, VB.2004.00558 = BEZ 2005 Nr. 17 = ZBl 106/2005, 593) mit der Frage der Koordination

und gemeinsamen Eröffnung von Verkehrsanordnungen mit den verkehrsberuhigenden baulichen Massnahmen bei der Festsetzung von Tempo-30-Zonen auseinandergesetzt. Es hielt zunächst fest, dass gemäss kantonalem Recht erstinstanzlich in der Regel unterschiedliche Zuständigkeiten bezüglich der funktionellen Verkehrsanordnung und des Strassenprojekts gegeben sind (VGr, a. a. O., E. 2.3; vgl. dazu auch E. 5.4 hiernach). Das Gericht hielt unter Hinweis auf diese erstinstanzliche Zuständigkeitsordnung fest, dass eine Verkehrsberuhigungsmassnahme, die einerseits eine Tempo-30-Zone als funktionelle Verkehrsanordnung und andererseits bauliche Massnahmen (zum Beispiel Belagskissen, Einengungen etc.) vorsieht, sowohl einer Verfügung der für funktionelle Verkehrsanordnungen zuständigen Behörde als auch einer solchen der für bauliche Massnahmen zuständigen Gemeindebehörde bedürfe. Daraus ergebe sich eine Teilung des Rechtsmittelwegs im Rekursverfahren und drohe die Gefahr sich widersprechender oder nicht aufeinander abgestimmter Entscheide. Daher stelle sich die Frage eines koordinierten Vorgehens der beteiligten Instanzen (VGr, a. a. O., E. 2.3.3). Bei den in §§ 12 ff. StrG vorgesehenen Strassenprojektplänen handle es sich um Sondernutzungspläne. Somit kämen die in Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) statuierten Grundsätze zur Koordinationspflicht gemäss dessen Absatz 4 mindestens analog zur Anwendung. Allerdings bestehe nach der Rechtsprechung kein Koordinationsbedarf, wenn ein Bauvorhaben allein aufgrund einer Baubewilligung ausgeführt werden könnte, ohne dass weitere Bewilligungen erforderlich seien, selbst wenn gleichzeitig noch weitere Massnahmen getroffen werden sollten, die eigene Bewilligungen erforderten. Der Koordinationsbedarf richte sich nicht danach, ob die einzelnen Verfahren koordinierbar seien; den Ausschlag gebe, ob auf das gleiche Projekt verschiedene materiell-rechtliche Vorschriften anzuwenden seien, zwischen denen ein derart enger Sachzusammenhang bestehe, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewandt werden dürften (VGr, a. a. O., E. 2.4.1). Sodann hielt das Gericht fest, dass die Einführung einer Tempo-30-Zone im Interesse von deren Wirksamkeit in aller Regel mit darauf abgestimmten baulichen und gestalterischen Massnahmen verknüpft sei. Zwar könnten bauliche Massnahmen zur Verkehrsberuhigung grundsätzlich unabhängig von der Einführung einer Tempo-30-Zone von der Gemeinde erstellt werden. Seien sie aber gleichzeitig mit der Einführung einer Tempo-30-Zone zu vollziehen, bestehe ein derart enger Sachzusammenhang zwischen der funktionellen Verkehrsanordnung und den dazu notwendigen baulichen Massnahmen, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angeordnet werden sollten. Anders verhalte es sich jedoch dann, wenn sich bauliche Massnahmen zur Ausgestaltung von Tempo-30-Zonen erst bei nachträglicher Überprüfung der Wirksamkeit der blossen Signalisation als notwendig erwiesen. Falls die baulichen Massnahmen aber Teil des Sicherheitskonzepts einer Tempo-30-Zone bildeten, ergebe sich daraus nicht nur ein sachlicher, sondern auch ein rechtlicher Zusammenhang zwischen den funktionellen und den baulichen Anordnungen, indem die Angemessenheit der baulichen Massnahmen nicht für sich isoliert, sondern im Rahmen des Konzepts der Tempo-30-Zonen zu beurteilen sei, was für eine Koordinationspflicht spreche (VGr, a. a. O., E. 2.4.2). Die gebotene Koordination sei mindestens so weit zu gewährleisten, als die Festsetzung der notwendigen baulichen Massnahmen gleichzeitig mit der Einführung von Tempo-30-Zonen verfügt bzw. eröffnet werden müsse, um den Betroffenen die Möglichkeit einzuräumen, den – im Rekursverfahren getrennten – Rechtsmittelweg einzuschlagen. Dies gelte jedenfalls dann, wenn die erforderlichen baulichen Massnahmen im Zeitpunkt der verfügten Einführung einer Tempo-30-Zone bereits vorgesehen seien. Sodann liege es an den

zuständigen Rechtsmittelinstanzen, ihre Entscheide ihrerseits in geeigneter Weise zu koordinieren (VGr, a. a. O., E. 2.4.3).

### **E. 5.2**

In vielen Fällen lässt sich die von Art. 13 Abs. 2 lit. b LSV verlangte Einhaltung der Immissionsgrenzwerte von Strassen bei einer Lärmsanierung allein mit funktionellen Massnahmen, wie der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit, erreichen. Es kann aber vorkommen, dass die Einführung einer Tempo-30-Zone für die Einhaltung dieser Anforderungen in absehbarer Weise nicht ausreicht. Falls der Strassenhalter gleichzeitig keine strassenbaulichen Massnahmen zur Lärmsanierung (vgl. § 3 StrG) als notwendig bzw. verhältnismässig erachtet, so dürfte er ergänzend bloss Erleichterungen im Sinn von Art. 17 USG beantragen, um der Lärmsanierungspflicht insgesamt formell Genüge zu tun. Die Gewährung derartiger Erleichterungen und die damit verbundenen Schallschutzmassnahmen an den von übermässigem Strassenlärm betroffenen Gebäuden bilden in Anwendung von § 19 StrG Bestandteil eines Strassenprojekts. Wird auf strassenbauliche Massnahmen verzichtet, so betreffen die Erleichterungen mitunter den einzigen Gegenstand des Strassenprojekts. Das Gesamtpaket bzw. das dahinterstehende Konzept strebt diesfalls bezüglich Temporeduktion und Erleichterungen eine Lärmsanierung gemäss Art. 16 USG an und vollzieht damit Bundesumweltrecht.

### **E. 5.3**

Unabhängig davon, ob bei einer Lärmsanierung Strassenprojektpläne geändert werden und insoweit Art. 25a RPG zum Zug kommt (vgl. oben E. 5.1), verlangt das Art. 8 USG zugrundeliegende Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise eine Gesamtschau zur Frage der Emissionsbegrenzung aus Projekten, die einen engen räumlichen, zeitlichen und funktionalen Zusammenhang aufweisen (vgl. zu diesem Prinzip BGE 146 II 36 E. 3.4 mit Hinweisen). Ein derart enger Sachzusammenhang ist bei der Verbindung von Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit (als Verkehrsanordnung) und Erleichterungen (als Strassenprojekt) zu bejahen, sofern die beiden Massnahmen das Konzept einer umfassenden Lärmsanierung umsetzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Art. 13 Abs. 3 LSV nicht nur eine Rangfolge zu den Sanierungsmassnahmen enthält: Lärmschutzmassnahmen an der Quelle sind gegenüber solchen auf dem Ausbreitungsweg zu bevorzugen (vgl. BGE 138 II 379 E. 5.6.1). Nach der Rechtsprechung ist auch die Gewährung von Erleichterungen eine Ausnahmegewilligung; deren Erteilung darf nur in Sonderfällen erfolgen und muss restriktiv gehandhabt werden (BGr, 3. Februar 2016, 1C\_589/2014, E. 2.1). Hinzu kommt, dass die Fristen gemäss Art. 17 LSV für Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei Strassen abgelaufen sind. Ergänzend folgt aus den in § 14 Abs. 1 StrG verankerten Projektierungsgrundsätzen für den Strassenbau, dass verkehrslenkende Massnahmen dem Bau neuer Verkehrsflächen vorgeht. Unter diesen Umständen weisen im Hinblick auf die Lärmsanierung einer Strasse nicht nur die Frage der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, sondern auch ein damit einhergehender Verzicht auf strassenbauliche Massnahmen einen engen lärmrechtlichen Bezug zu geplanten Erleichterungen auf. Daraus ist dem Grundsatz nach eine Koordinationspflicht zwischen Temporeduktionsmassnahme und Strassenprojekt abzuleiten, falls dahinter das Konzept einer Lärmsanierung steht (vgl. auch Anette Dalcher/Robert Lauko/Salome Bérard, Lärmsanierungsrecht bei Strassen, pbg-aktuell 1/2018, S. 5 ff., 10).

### **E. 5.4**

Der erstinstanzliche Verfahrensablauf ist bei funktionellen Verkehrsanordnungen und Strassenprojekten unterschiedlich ausgestaltet. Auch die Zuständigkeiten fallen im Regelfall auseinander: Bei Gemeindestrassen ist die Kantonspolizei für die Verkehrsanordnung und der Gemeindevorstand für die Festsetzung des Strassenprojekts zuständig; nur in den beiden Städten Zürich und Winterthur stehen beide Entscheide den kommunalen Behörden zu (vgl. § 16 des Verkehrsabgabengesetzes vom 11. September 1966 [VAG; LS 741.1] in Verbindung mit § 4 Abs. 2 und § 27 KSigV sowie § 15 Abs. 2 StrG). Bei Staatsstrassen ist ebenfalls die Kantonspolizei für die Verkehrsanordnung zuständig (§ 4 Abs. 1 KSigV), während die Festsetzung des Strassenprojekts dem Regierungsrat bzw. der Baudirektion zusteht (§ 15 Abs. 1 StrG). Vorbehalten sind dabei Strassen mit überkommunaler Bedeutung in den Städten Zürich und Winterthur. Dort haben die städtischen Behörden die funktionelle Verkehrsmaßnahme anzuordnen (§ 27 KSigV) und das Strassenprojekt festzusetzen (§ 45 Abs. 2 StrG). Immerhin genügt es für die gebotene Koordinationspflicht im Rahmen einer Lärmsanierung, wenn die Veröffentlichung von Verkehrsanordnung und Strassenprojekt gleichzeitig erfolgt und die beiden erstinstanzlichen Entscheide gemeinsam eröffnet werden. In dieser Hinsicht kann an die bisherige kantonale Rechtsprechung angelehnt werden, die eine Koordinationspflicht bei einem einheitlichen Sicherheitskonzept annimmt (vgl. dazu VGr, 4. Oktober 2018, VB.2017.00657, E. 3.2 und oben E. 5.1). Dies bedeutet, dass bei einer Lärmsanierung die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit nicht nur dann in diesem Sinn mit dem Strassenprojekt koordiniert werden muss, wenn letzteres strassenbauliche Massnahmen vorsieht, sondern sogar auch dann, wenn es sich lediglich auf Erleichterungen beschränkt.

### **E. 5.5**

Das kantonale Recht sieht sodann einen getrennten Rechtsmittelweg auf der Stufe der Rekursinstanz vor: Bei Gemeindestrassen ist die funktionelle Verkehrsanordnung der Kantonspolizei bzw. der kommunalen Behörde von Zürich und Winterthur gemäss § 19b VRG bei der oberen Behörde (kantonale Sicherheitsdirektion bzw. Bezirksbehörde) anfechtbar, während gemäss § 41 StrG der Weiterzug ans Baurekursgericht gegeben ist. Bei Staatsstrassen bzw. Strassen von überkommunaler Bedeutung in Zürich und Winterthur folgt aus § 19b VRG im Hinblick auf die funktionelle Verkehrsanordnung wiederum die Rekurszuständigkeit der oberen Instanz (Sicherheitsdirektion bzw. Bezirksbehörde). Bezüglich des Strassenprojekts folgt aus § 41 Abs. 1 StrG das Baurekursgericht als Rekursinstanz gegen Festsetzungen durch die Baudirektion und aus § 45 Abs. 2 StrG bei den Städten Zürich und Winterthur der Regierungsrat als Rekursinstanz gegen Festsetzungen der Stadträte. Projektfestsetzungen des Regierungsrats sind direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar (§ 41 in Verbindung mit § 19 Abs. 2 lit. a VRG). Allerdings darf das kantonale Verfahrensrecht die Verwirklichung von Bundesrecht – wie von Bundesumweltrecht – nicht wesentlich erschweren oder gar vereiteln; dies setzt neben der Koordination im erstinstanzlichen Verfahren an sich auch ein einheitliches Rechtsmittelverfahren voraus (vgl. BGE 122 II 81 E. 6d/aa mit Hinweisen). Diesen Erfordernissen widerspräche es im vorliegenden Zusammenhang, wenn eine verfahrensrechtliche Koordination in den fraglichen Fällen erst auf der Stufe des Verwaltungsgerichts erfolgen würde, denn dadurch könnte die Gefahr von sich widersprechenden und sachlich unhaltbaren Rechtsmittelentscheiden zur Lärmsanierung im Einzelfall nicht mit genügender Bestimmtheit ausgeschlossen werden.

## **E. 5.6**

Insgesamt ist es vielmehr sachgerecht, bei Temporeduktionsmassnahme und Strassenprojekt eines der beiden Verfahren als Leitverfahren zu behandeln, das für die koordinierte Publikation und Entscheideröffnung zu sorgen und an das ein einheitliches Rechtsmittelverfahren anzuschliessen hat. Als Leitverfahren in diesem Sinn ist bei der Lärmsanierung die Festsetzung des Strassenprojekts festzulegen, zumal der im Strassenverfahren zu fällende Entscheid über die Erleichterungen am stärksten in die Interessen der lärm-betroffenen Anwohnerschaft eingreift. Dies führt dazu, dass die gesetzliche Rekursinstanz für das Strassenprojekt, d. h. Baurekursgericht bzw. Regierungsrat, im Rahmen einer (koordinierten) Lärmsanierung auch die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zu beurteilen hat. Es kann festgestellt werden, dass das Baurekursgericht unlängst in rechtskräftigen Entscheiden bereits eine entsprechende Ausdehnung seiner Überprüfungs-befugnis vorgenommen hat (vgl. die Entscheide BRGE III Nr. 0141/2022 vom 24. August 2022, E. 1.2.2; BRGE II Nr. 0265/2021 vom 9. November 2021, E. 5.3). Darauf ist im angefochtenen Entscheid hingewiesen worden. Demgegenüber ist der damit verbundene Verstoss gegen die Regelung von § 19b VRG zur Rekurszuständigkeit der oberen Instanz im Bereich funktioneller Verkehrs-anordnungen (Bezirksbehörde bzw. Sicherheitsdirektion) in Kauf zu nehmen. An sich verlangen das Legalitätsprinzip und die Rechtssicherheit, dass die Änderungen der verfahrensrechtlichen Bestimmungen zur Schaffung einheitlicher Rekursinstanzen bei Lärmsanierungen von Strassen möglichst bald geregelt werden. Bis dahin ist indessen dem Gebot einheitlicher Rechtsmittelinstanzen auf dem Weg der Rechtsprechung Nachachtung zu verschaffen (vgl. Dalcher/Lauko/Bérard, S. 11). Bei der entsprechenden Praxisänderung ist hinzunehmen, dass die Festlegung der Rekursinstanz bei einer funktionellen Verkehrs-anordnung neu davon abhängt, ob die Anordnung im Rahmen des Konzepts für eine Lärmsanierung der Strasse ergeht und somit konkret absehbar in einer engen Beziehung zu einem Strassenprojekt (mindestens über Erleichterungen) steht. Hingegen kann bei funktionellen Verkehrs-anordnungen, die namentlich einzig aus Gründen der Verkehrssicherheit oder der Verkehrslenkung mit einem Strassenprojekt verbunden werden, weiterhin angesichts der dort massgeblichen materiellen Rechtsgrundlagen an der bisherigen Rechtsprechung zum getrennten Rekursverfahren festgehalten werden (vgl. dazu VGr, 4. Oktober 2018, VB.2017.00657, E. 3.2 sowie oben E. 5.1 am Ende).

## **E. 6.1**

Ausgangspunkt des vorliegenden Verfahrens war die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit bzw. die Einführung einer Tempo-30-Zone. Darüber entschied der Stadtrat am 26. Mai 2021. Hingegen setzte er das Strassenprojekt, mit dem er die beantragten Erleichterungen gewährte, am 2. November 2022 fest (vgl. oben E. 3.3). Beide Anordnungen setzten dasselbe Lärmsanierungskonzept um. Zwar hat die Beschwerdeführerin die Einführung der Tempo-30-Zone auch mit Gründen der Verkehrssicherheit gerechtfertigt. Dieser Umstand führt aber nicht dazu, dass die Verkehrs-anordnung isoliert hätte eröffnet werden dürfen. Vielmehr erforderten bereits die konkret geplanten Erleichterungen nach richtiger Beurteilung eine Koordination der beiden Projekte bzw. Massnahmen (vgl. oben E. 5). Dem Statthalteramt ist somit insoweit zu folgen, als es die fehlende Koordination aus Sicht des Bundesumweltrechts beanstandet hat. Entsprechend ist festzuhalten, dass bezüglich der fraglichen kommunalen Beschlüsse vom 26. Mai 2021 und vom 2. November 2022 die gebotene Koordination nicht erfüllt worden

ist (vgl. dazu auch unten E. 6.3).

### **E. 6.2**

Darüber hinaus war das Statthalteramt an sich berechtigt und verpflichtet, die Frage der Nichtigkeit des kommunalen Beschlusses vom 26. Mai 2021 über die (isolierte) Einführung der Tempo-30-Zone zu prüfen, denn die Nichtigkeit ist von Amtes wegen von sämtlichen rechtsanwendenden Behörden zu beachten (vgl. BGE 138 II 501 E. 3.1 mit Hinweisen). Der fragliche Beschluss leidet aber – trotz der ungenügenden Koordination – nicht an einem derart schwerwiegenden und offensichtlichen Verfahrensfehler, dass er als nichtig erachtet werden dürfte (vgl. zu den Voraussetzungen der Nichtigkeit BGE 139 II 243 E. 11.2 mit Hinweisen). Entgegen dem Statthalteramt ist es nach der kantonal geregelten Zuständigkeitsordnung ausgeschlossen, eine Tempo-30-Zone als Bestandteil eines Strassenprojekts festzusetzen oder gar erst wie eine Vollzugsverfügung erst im Nachgang zu einem rechtskräftigen Strassenprojekt über die Lärmsanierung einzuführen (vgl. oben E. 5). Vielmehr erweist sich der kommunale Beschluss vom 26. Mai 2021 nicht als nichtig, sondern war lediglich anfechtbar. In diesem Teilpunkt ist die Beschwerde begründet.

### **E. 6.3**

Wie sich aus den Erwägungen des Statthalteramts ergibt, stützt sich sein Nichteintretensentscheid auf die unzutreffende Rechtsauffassung, dass die Rekurse – weil gegen das Lärmsanierungsprojekt gerichtet – im Einspracheverfahren nach § 17 StrG hätten beurteilt werden müssen. Hingegen sind die übrigen Eintretensvoraussetzungen nicht weiter geprüft worden. Ebenso wenig hat sich die Vorinstanz im Sinn einer Eventualbegründung materiell zu den erhobenen Rügen geäußert. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin lässt sich nicht sagen, dass die Beschwerdegegnerschaft den Nichteintretensentscheid anerkannt hätte, denn aufgrund der Nichtigklärung des angefochtenen Stadtratsbeschlusses war sie gar nicht beschwert und somit zum Weiterzug von vornherein nicht legitimiert (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich usw. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 29 ff.). Der Beschluss vom 26. Mai 2021 ist folglich nicht in formelle Rechtskraft erwachsen. Vielmehr sind die dagegen gerichteten Rekurse der Beschwerdegegnerschaft weiterhin rechtshängig.

### **E. 6.4**

Weiter ist dem Statthalteramt beizupflichten, dass als Rekursinstanz gegen den Beschluss vom 26. Mai 2021, in Nachachtung des Koordinationsgebots und entgegen der Bestimmung von § 19b VRG, das Baurekursgericht zum Zug kommen muss (vgl. oben E. 5.6). Im angefochtenen Entscheid ist somit im Ergebnis zu Recht nicht – nämlich mangels Zuständigkeit – auf diese Rekurse eingetreten worden. Anstelle der Feststellung der Nichtigkeit des Beschlusses vom 26. Mai 2021 (vgl. oben E. 6.2) hätten die Rekurse jedoch richtigerweise an das Baurekursgericht zur Behandlung weitergeleitet werden müssen (§ 5 VRG). Nach telefonischer Auskunft der Kanzlei des Baurekursgerichts wurde bei dieser Instanz der kommunale Beschluss vom 2. November 2022 angefochten; das Rekursverfahren ist dort noch hängig. Bei oberflächlicher Betrachtung der kommunalen Beschlüsse vom 26. Mai 2021 und 2. November 2022 liegt es nicht auf der Hand, dass eine Heilung der Verfahrensmängel bezüglich der Koordinationspflicht von vornherein im Rekursverfahren ausgeschlossen wäre. Es ist daher sachgerecht, dass das Verwaltungsgericht die Rekurse der Beschwerdegegnerschaft gegen den Beschluss vom

26. Mai 2021 an das Baurekursgericht zur weiteren Behandlung in einer Gesamtschau mit dem dort bereits hängigen Verfahren gegen den Beschluss vom 2. November 2022 überweist. Dieses wird dabei vertieft die Auswirkungen der erstinstanzlich mangelhaften Koordination zu prüfen haben. Namentlich ist sicherzustellen, dass die Verfahrensparteien durch dieses Vorgehen keinen Verlust von Rechten erfahren.

#### **E. 7.1**

Nach dem Gesagten hätte das Statthalteramt des Bezirks Winterthur sich schon mangels Zuständigkeit nicht der Rekurse annehmen dürfen. Diese sind an das zuständige Baurekursgericht zur weiteren Behandlung im Sinn der Erwägungen zu überweisen. Entsprechend ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen.

#### **E. 7.2**

Gemäss § 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG sind die Verfahrenskosten der unterliegenden Partei aufzuerlegen. Hiervon kann aufgrund des Verursacherprinzips (§ 13 Abs. 2 Satz 2 VRG) oder aus Billigkeitsgründen abgewichen werden, unter anderem dann, wenn die Entscheidinstanz eine Praxisänderung beschliesst (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 64). Ein solcher Fall liegt hier vor. Aus diesen Gründen sind die Kosten des Rekursverfahrens auf die Kasse der Vorinstanz und die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens auf die Gerichtskasse zu nehmen.

#### **E. 7.3**

Die Beschwerdeführerin hat keine Parteientschädigung beantragt. Die Beschwerdegegner haben für das verwaltungsgerichtliche Verfahren ebenfalls keinen Antrag auf Parteientschädigung gestellt. Im Hinblick auf die materielle Behandlung ihrer Rekurse wird das Baurekursgericht über die Zusprechung von Parteientschädigungen zu befinden haben. Insgesamt ist es daher gerechtfertigt, weder für das vorinstanzliche noch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren Parteientschädigungen zuzusprechen.

#### **E. 8**

Dieser Rückweisungsentscheid stellt einen Zwischenentscheid dar, der nur unter den einschränkenden Voraussetzungen von Art. 92 f. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) angefochten werden kann. Soweit im vorliegenden Rückweisungsentscheid ein Zwischenentscheid über die Zuständigkeit (der Vorinstanz) zu erblicken wäre, stünde die Beschwerde an das Bundesgericht unmittelbar offen und könnte der Entscheid später nicht mehr angefochten werden (Art. 92 Abs. 1 und 2 BGG).

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