



VB.2026.00217

Urteil

der 3. Kammer

vom 11. Juni 2026

Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichterin Jasmin Malla, Gerichtsschreiberin Eva Heierle.

In Sachen

Stadt Zürich,

vertreten durch den Stadtrat,
Stadthausquai 17, Stadthaus, 8001 Zürich,

dieser vertreten durch RA Prof.Dr. Goran Seferovic,
AAK Anwälte und Konsulenten AG,
Seestrasse 329, 8038 Zürich,

Beschwerdeführerin,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
8090 Zürich,

Beschwerdegegner,

betreffend Verkehrsanordnung,

hat sich ergeben:

I.

A. Die Tramhaltestelle "Bahnhofquai/HB" wird seit dem 14. Dezember 2025 saniert. Die damit verbundenen Bauarbeiten sollen bis zum Fahrplanwechsel Mitte Dezember 2026 abgeschlossen bzw. die Tramhaltestelle soll ab dann wieder in Betrieb genommen werden (vgl. Medienmitteilung der Stadt Zürich "Tramhaltestelle Bahnhofquai wird barrierefrei: Sanierungsarbeiten starten Mitte Dezember" vom 4. Dezember 2025; einsehbar unter www.stadt-zuerich.ch > Medienmitteilungen [besucht am 11. Juni 2026], auch zum Folgenden). Aufgrund der Sanierungsarbeiten wurde die Unterführung Bahnhofquai ab dem 19. Januar 2026 stadteinwärts für Velofahrende gesperrt. Vom Sihlquai herkommende Velofahrende werden über den Stadttunnel umgeleitet. Aus den anderen Richtungen herkommend können Velofahrende (oberirdisch) dem Bahnhofquai entlangfahren.

B. Anfang Februar 2026 stellte der Sicherheitsverkehrsdienst der Stadt Zürich fest, dass das temporäre Fahrverbot in der Unterführung Bahnhofquai von zahlreichen Velofahrenden missachtet wurde (act. 10/6, auch zum Folgenden). Aufgrund des Unfallrisikos für den Veloverkehr im Unterführungsbereich wurde die rasche Entwicklung von Alternativlösungen als notwendig erachtet. In der Folge nahm die Stadt Zürich Mitte März 2026 im Neumühlequai, Abschnitt Walchetreppe bis Walcheplatz, und in der Walchestrasse, Abschnitt Stampfenbachplatz bis Walcheplatz, umfangreiche Änderungen der bestehenden Spuraufteilung vor: In beiden Abschnitten wurde je eine stadteinwärts führende Fahrspur für den motorisierten Individualverkehr (MIV) zugunsten eines Radwegs aufgehoben und mittels Leitbaken vom übrigen Verkehr abgetrennt. Am Neumühlequai wurde eine Signaltafel "Kein Vortritt" für Velofahrende entfernt. Zudem wurde das Rechtsabbiegen aus der Walchestrasse in den Neumühlequai für den MIV gesperrt. Weiter passte die Stadt Zürich die Steuerung der Lichtsignalanlagen beim Verkehrsknoten Neumühlequai/Walchestrasse sowie beim Ende der Autobahn A1L (Portal Milchbuckttunnel/Wasserwerkstrasse) an und veränderte die Grünphasen für den MIV (zum Ganzen act. 4 S. 1; vgl. auch act. 8/1/1–3).

C. Mit Schreiben vom 18. März 2026 (act. 6/2) forderte der Regierungsrat des Kantons Zürich den Stadtrat von Zürich auf, auf dem Neumühlequai (Abschnitt Walchetreppe bis

Walcheplatz) und auf der Walchestrasse (Abschnitt Stampfenbachplatz bis Walcheplatz) umgehend den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen und die beabsichtigten Änderungen in den ordentlichen Verfahren zur Genehmigung einzureichen. Für den Fall, dass der Stadtrat dieser Aufforderung keine Folge leiste, drohte der Regierungsrat an, aufsichtsrechtlich gegen das Vorgehen der Stadt Zürich einzuschreiten oder in Anwendung von § 50 des Strassengesetzes vom 27. September 1981 (StrG, LS 722.1) den ursprünglichen Zustand auf den fraglichen Strassenabschnitten selbst wiederherzustellen.

Der Stadtrat von Zürich antwortete dem Regierungsrat mit Schreiben vom 25. März 2026 (act. 6/5), bei den fraglichen Anpassungen der Spuraufteilung im Neumühlequai und in der Walchestrasse handle es sich um eine dringende und zeitlich befristete Verkehrsanpassung aus Gründen der Sicherheit. Die Anpassungen dienten insbesondere der Sicherheit der Velofahrenden im Zusammenhang mit der für den Verkehr derzeit anspruchsvollen Baustellensituation rund um den Hauptbahnhof infolge der Sanierung der Tramhaltestelle Bahnhofquai/HB. Die Massnahmen lägen im Sinn von § 27 der Kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2001 (KSigV, LS 741.2) in der Zuständigkeit der Stadt Zürich, hätten weder Einfluss auf den zum Nationalstrassennetz gehörenden Milchbucktunnel noch auf ausserstädtische Durchgangsstrassen und würden gemäss Art. 107 Abs. 2 der Signalisationsverordnung (des Bundes) vom 5. September 1979 (SSV, SR 741.21) innert 60 Tagen publiziert.

D. Am 26. März 2026 beschloss der Regierungsrat (act. 4 = RRB 346/2026), dass der ursprüngliche Zustand der Signalisationen, Markierungen und Lichtsignalsteuerungen auf dem Neumühlequai und in der Walchestrasse sowie der Lichtsignalanlage beim Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse in der Stadt Zürich wiederherzustellen sei (Dispositivziffer I). Er beauftragte das kantonale Tiefbauamt, den Vollzug unverzüglich sicherzustellen (Dispositivziffer II), und wies die Stadt Zürich an, die Steuerung der Lichtsignalanlagen auf dem Neumühlequai und der Walchestrasse sowie beim Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse unverzüglich in den Zustand zurückzuführen, wie er vor den Mitte März umgesetzten Massnahmen gewesen war (Dispositivziffer III). Dem Lauf der Beschwerdefrist und

einer allfälligen Beschwerde wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (Dispositivziffer V).

E. Im Auftrag des kantonalen Tiefbauamts wurden die von der Stadt Zürich vorgenommenen Spurreduktionen auf dem Neumühlequai und in der Walchestrasse in der Nacht vom 27. auf den 28. April 2026 rückgängig gemacht.

Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) wandte sich mit einem in Kopie an die Dienstabteilung Verkehr der Stadt Zürich (DAV) versandten Schreiben vom 10. April 2026 (act. 8/7) an den Vorsitzenden des Aufsichtsausschusses der Regionalen Leitzentrale des Verkehrsraums Zürich (RL-VRZ) und führte im Wesentlichen aus, die Lichtsignalanlage am Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse stehe im Eigentum des Bundes. Sie liege im Aktionsraum der RL-VRZ und werde im Auftrag des ASTRA durch die DAV betrieben. Gemäss dem ASTRA vorliegenden Informationen habe die DAV die Grünzeiten für den Verkehr stadteinwärts an der fraglichen Lichtsignalanlage deutlich verkürzt, was nach der für das operative Verkehrsmanagement im Aktionsraum der RL-VRZ zuständigen Kantonspolizei Zürich zu vermehrtem Rückstau in den Milchbuck- und in den Schöneichtunnel bis auf die Autobahnen A1 und A11 führe. Die Vorgehensweise der DAV entspreche nicht den Aufgaben und Pflichten der RL-VRZ, wie sie von deren Trägerschaft (bestehend aus der Volkswirtschafts-, der Sicherheits- und der Baudirektion des Kantons Zürich sowie den Städten Winterthur und Zürich) und dem ASTRA in einer Leistungsvereinbarung festgelegt worden seien. Gemäss der geltenden Leistungsvereinbarung bestehe die Kernaufgabe der RL-VRZ vielmehr in der Sicherstellung eines strassennetzübergreifenden Verkehrsmanagements, was explizit auch die Abstimmung von Verkehrsmanagement-Massnahmen, die sich auf das Nationalstrassennetz auswirkten, umfasse. Die DAV habe die Anpassungen an der Lichtsignalanlage am Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse ohne jegliche Abstimmung mit dem ASTRA und der Trägerschaft der RL-VRZ vorgenommen. Auch widersprächen die Anpassungen nach dem aktuellen Kenntnisstand zentralen Grundsätzen der geltenden Leistungsvereinbarung, namentlich der Vermeidung von verkehrssicherheitskritischen Situationen und von Rückstau auf die Stammstrecke der Nationalstrasse. Es seien deshalb die erforderlichen Abstimmungen umgehend in die Wege zu leiten. Dabei sei die Gewährleistung der

Verkehrssicherheit auf den betroffenen Autobahnabschnitten von höchster Dringlichkeit. Die DAV entgegnete dem ASTRA mit Schreiben vom 7./13. April 2026 (act. 8/8), gemäss ihrer Beobachtung sei die Stammachse der Autobahn von der Plafonierung der Stadtzufahrt via Milchbucktunnel nicht betroffen. Nichtsdestotrotz werde sie den dynamischen Regler an der Lichtsignalanlage am Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse ab dem Folgetag wieder "wie vor der Baustelle aktivieren".

II.

Die Stadt Zürich hatte am 8. April 2026 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und folgende Anträge stellen lassen:

- " 1. Der Beschluss des Regierungsrats vom 26. März 2026 sei aufzuheben.
2. Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde sei superprovisorisch wiederherzustellen.
3. Eventualiter sei der Beschwerdegegner superprovisorisch anzuweisen, den Zustand der Signalisationen und Markierungen auf dem Neumühlequai und der Walchestrasse (Stand vom 27. März 2026 morgens) unverzüglich wiederherzustellen.
4. Subeventualiter seien die Massnahmen gemäss den Anträgen 2 und 3 vorsorglich anzuordnen.
5. Subsubeventualiter sei der Beschwerdegegner im Rahmen des Endentscheids anzuweisen, den ursprünglichen Zustand der Signalisationen und Markierungen auf dem Neumühlequai und der Walchestrasse wiederherzustellen (Stand vom 27. März 2026 morgens)" (act. 2 S. 1 f.).

Mit Präsidialverfügung vom 13. April 2026 wies das Verwaltungsgericht die Gesuche um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde und um Erlass superprovisorischer Massnahmen ab (act. 1 S. 2–7). Die Stadt Zürich teilte dem Regierungsrat mit Schreiben vom 16. April 2026 mit, vor dem Hintergrund der Präsidialverfügung vom 13. April 2026 würde der Beschluss vom 26. März 2026 unverzüglich umgesetzt und namentlich auch der ursprüngliche Zustand der Lichtsignalsteuerung am Verkehrsknoten Neumühlequai/Walchestrasse wiederhergestellt (act. 8/9). Der Regierungsrat beantragte mit Beschwerdeantwort vom 11. Mai 2026, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (act. 7). Die Stadt Zürich hielt mit Replik vom 26. Mai 2026 an ihren Begehren fest und reichte weitere Unterlagen ein (act. 9 f.).

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 Anfechtungsobjekt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens ist der Beschluss vom 26. März 2026, mit welchem der Regierungsrat aufsichtsrechtlich die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands der Signalisationen, Markierungen und Lichtsignalsteuerungen auf dem Neumühlequai und in der Walchestrasse sowie der Lichtsignalanlage beim Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse anordnete. Trifft der Regierungsrat eine Aufsichts-massnahme, so können die Betroffenen dagegen direkt beim Verwaltungsgericht Beschwerde führen, wenn dieses in der betreffenden Materie zuständig ist (VGr, 16. Dezember 2010, VB.2010.00588, E. 1.1, 21. November 2012, VB.2012.00519, E. 1.1, beide mit Hinweisen; vgl. Regina Kiener in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 41 N. 16 mit Hinweisen; vgl. ferner § 19 Abs. 2 lit. a sowie §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Dies trifft hier zu (vgl. §§ 42 ff. VRG).

1.2 Der Beschwerdegegner stellt ein aktuelles Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin und damit deren Beschwerdeberechtigung infrage (act. 7 Rz. 72 ff., auch zum Folgenden). Er bringt insoweit vor, das umstrittene Verkehrsregime ziele nach Darstellung der Beschwerdeführerin darauf ab, die Velofahrenden während der bis Ende 2026 andauernden Umgestaltung der Tramhaltestelle Bahnhofquai/HB zu schützen. Aufgrund des Baufortschritts ändere sich die Situation vor Ort ständig und eröffneten sich immer wieder neue Möglichkeiten, wie die Velofahrenden geschützt werden könnten. So seien die Belagsarbeiten (Tragschicht) auf der rechten Seite des Bahnhofquais in Fahrtrichtung Bahnhofplatz in der Nacht vom 21. auf den 22. April 2026 ausgeführt worden. Statt die dortige (stadteinwärts führende) Fahrspur weiterhin zu sperren, hätte der Verkehr inzwischen auf der Tragschicht zirkulieren können, womit sich neue Möglichkeiten für die Veloführung bzw. den Schutz der Velofahrenden ergäben.

Die Beschwerdeführerin hält diesen nachvollziehbaren Ausführungen des Beschwerdegegners zur inzwischen möglichen Verbesserung der (oberirdischen) Veloführung auf dem Bahnhofquai in ihrer Replik vom 26. Mai 2026 (act. 9 Rz. 64–66) nichts Substanzielles

entgegen und legt auch nicht dar, inwiefern sie trotz der Variante einer Verbesserung der Verkehrssicherheit für die Velofahrenden im baustellennahen Bereich des Bahnhofquais, die sich mit dem Baufortschritt eröffnet hat, noch ein Interesse an der Überprüfung bzw. Umsetzung des umstrittenen Verkehrsregimes habe. Ihr aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Beschwerdeführung ist daher fraglich. Wie es sich damit verhält, braucht indes mit Blick auf den Verfahrensausgang nicht abschliessend beurteilt zu werden.

2.

Die Gesuche der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde und Erlass vorsorglicher Massnahmen werden mit dem vorliegenden Entscheid gegenstandslos.

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin rügt in formeller Hinsicht, der Beschwerdegegner habe sie vor Erlass seines Beschlusses vom 26. März 2026 nicht angehört und mithin ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt (act. 2 Rz. 40).

3.2 Diese Rüge ist unbegründet: Der Beschwerdegegner hat in seinem Schreiben vom 18. März 2026 (act. 6/2) seine Auffassung hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht, wonach die Beschwerdeführerin die vorgenommenen Änderungen des Verkehrsregimes nicht ohne seine Genehmigung bzw. nicht ohne weitere Abklärungen bezüglich der Auswirkungen auf das übergeordnete Nationalstrassennetz hätte vornehmen dürfen, die Kantonspolizei Zürich zumindest hätte orientieren und allenfalls die Zustimmung des ASTRA hätte einholen müssen. Weiter hat er die Beschwerdeführerin aufgefordert, umgehend den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen, und ihr für den Fall, dass sie seiner Aufforderung keine Folge leiste, angedroht, aufsichtsrechtlich einzuschreiten bzw. den ursprünglichen Zustand selbst wiederherzustellen. Die Beschwerdeführerin konnte sich dazu äussern und hat von ihrem Äusserungsrecht denn auch mit Schreiben vom 25. März 2026 (act. 6/5) Gebrauch gemacht. Dass der Beschwerdegegner das darin vorgetragene grundlegende Argument, wonach es sich bei den streitbetroffenen Änderungen der Spuraufteilung um eine dringende und zeitlich befristete Verkehrsanpassung aus Gründen der Sicherheit bzw. um der Sicherheit

der Velofahrenden dienende Massnahmen im Zusammenhang mit der derzeit anspruchsvollen Baustellensituation infolge der Sanierung der Tramhaltestelle Bahnhofquai handle, in seinem Beschluss vom 26. März 2026 verworfen hat (act. 4 E. B S. 2 letzter Absatz), begründet keine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Aus dem Gehörsanspruch erwuchs der Beschwerdeführerin sodann entgegen ihrem sinngemässen Dafürhalten kein Anspruch auf eine zusätzliche Äusserungsmöglichkeit vor Erlass des streitbetreffenden Beschlusses vom 26. März 2026 im Rahmen eines von ihr vorgeschlagenen Gesprächs (act. 2 Rz. 27 f.; act. 9 Rz. 74).

4.

4.1 Nach Art. 94 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) stehen Gemeinden, Zweckverbände und die weiteren Träger kommunaler Aufgaben unter der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrats. Die Aufsicht erstreckt sich nicht nur auf Organisations- und Verfahrensfragen (allgemeine Aufsicht), sondern bezieht sich auf sämtliche Aufgabenbereiche, welche von den Gemeinden wahrgenommen werden (Sachaufsicht), sowie deren Finanzgebaren (Finanzaufsicht). Der Kanton hat dabei die Gemeinden nicht nur zu beaufsichtigen, soweit sie Aufgaben des Kantons oder des Bundes erfüllen, ohne dabei über Autonomie zu verfügen. Vielmehr hat er auch dort, wo den Gemeinden Autonomie zukommt, darüber zu wachen, dass sie ihre Handlungsspielräume korrekt ausschöpfen und das eingeräumte Ermessen weder überschreiten noch missbrauchen (zum Ganzen Tobias Jaag in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2008, Art. 94 N. 1 f.; Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 73).

4.2 Die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden erfolgt auf zwei Arten: präventiv und repressiv (Jaag, Art. 94 N. 10 und 16 ff., auch zum Folgenden). Die präventive Aufsicht dient der Verhinderung von Rechtswidrigkeiten und anderen Missständen. Die repressive Aufsicht dient demgegenüber der Beseitigung eines bereits eingetretenen rechts- oder ordnungswidrigen Zustands oder der Sanktionierung von Rechtsverstössen seitens der Gemeindeorgane. Sie knüpft somit an konkrete Ereignisse an und hat daher einen ausserordentlichen Charakter. Nach § 167 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) greift die

kantonale Aufsichtsbehörde ein, wenn Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen (lit. a) oder die ordnungsgemässe Führungs- oder Verwaltungstätigkeit auf andere Weise gefährdet ist (lit. b).

4.3 Bei der Wahrnehmung der Aufsicht über die Gemeinden und die anderen Trägerschaften kommunaler Aufgaben wirken der Regierungsrat und die Bezirksbehörden zusammen (Jaag, Art. 94 N. 3). Über die konkrete Abgrenzung zwischen der Aufsichtstätigkeit der Bezirksbehörden und derjenigen des Regierungsrats schweigt sich die Verfassung aus, und auch auf Gesetzesstufe findet sich das Zusammenwirken der beiden Behörden nicht näher geregelt (VGr, 19. September 2018, AN.2018.00001, E. 3.2, auch zum Nachstehenden). § 164 GG hält diesbezüglich lediglich fest, dass den Bezirksräten und dem Regierungsrat die "allgemeine Aufsicht" zukommt (Abs. 1), während sich die Fachaufsicht nach spezialgesetzlichen Regelungen richtet (Abs. 2). Zumindest für den Bereich der repressiven allgemeinen Aufsicht ergibt sich aus den nachfolgenden Bestimmungen des Gemeindegesetzes allerdings (sinngemäss), dass die Bezirksräte nach dem Willen des Gesetzgebers erste aufsichtsrechtliche Instanz sind, während dem Regierungsrat die Funktion der "Oberaufsicht" zukommt (vgl. auch § 10 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes vom 10. März 1985 [BezVG, LS 173.1]; Lorenzo Marazzotta/Mischa Morgenbesser in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], GG – Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 2. A., Zürich/Genf 2025, § 164 N. 8 ff.). So greift nach § 166 GG grundsätzlich der Bezirksrat ein, wenn das zuständige Organ der beaufsichtigten Gemeinde bzw. Organisation aufgetretene Ordnungswidrigkeiten nicht beseitigt (Abs. 2), während der Regierungsrat in besonderen Fällen an Stelle des Bezirksamts tätig werden kann (Abs. 3). Für die erstinstanzliche Fachaufsicht im Zusammenhang mit Verkehrsanordnungen und Strassenreklamen sind gegenüber den Gemeindebehörden nach § 32 Abs. 2 KStG die Statthalterämter zuständig (vgl. auch § 12 Abs. 1 BezVG). Diese unterstehen freilich – als Bezirksbehörde im Sinn von § 2 BezVG – gleich wie die Bezirksräte letztlich ebenfalls der Aufsicht durch den Regierungsrat (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 74). Ein aufsichtsrechtliches Eingreifen bzw. die repressive Aufsicht gegenüber den Gemeinden obliegt mithin in erster Linie den Bezirksbehörden; der Regierungsrat schreitet ein, wenn der Bezirksrat bzw. das Statthalteramt nicht eingreifen kann oder will oder wenn es aus anderen Gründen angezeigt ist (vgl.

Marazotta/Morgenbesser, § 166 N. 11 ff. mit Hinweis auf die Weisung vom 20. März 2013 zum Gemeindegesetz, ABl 2013-04-20, S. 202 f., auch zum Nachstehenden). Der Regierungsrat verfügt bei der Frage, ob er im Bereich der repressiven Aufsicht direkt eingreifen soll bzw. ob sachliche Gründe für eine direktes Eingreifen vorhanden sind, über einen weiten Beurteilungsspielraum.

5.

5.1 Der Beschwerdegegner begründete sein aufsichtsrechtliches Einschreiten im angefochtenen Beschluss vom 26. März 2026 im Wesentlichen damit, dass das von der Beschwerdeführerin geschaffene Verkehrsregime erhebliche Auswirkungen auf den Verkehr in der Stadt Zürich sowie auf das ausserstädtische Verkehrsnetz zeitige (act. 4 E. B, auch zum Folgenden). Die Kapazität für den MIV sei in gravierender Weise verringert worden, was zu langem Rückstau auf dem Neumühlequai und der Walchestrasse sowie im umliegenden Netz führe, dies namentlich auch im Milchbuck- und im Schöneichtunnel und bis auf die Autobahn A1. Die Fahrzeiten hätten sich insbesondere für in die Stadt einfahrende Fahrzeuge, aber auch für den öffentlichen Verkehr bzw. die Buslinie 46, erheblich verlängert. Zudem habe das neu geschaffene Verkehrsregime erhebliche Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit. So entstünden einerseits durch den Rückstau auf den innerstädtischen Strassen kritische Situationen und Konflikte zwischen den Verkehrsteilnehmenden. Andererseits sei die Verkehrssicherheit auf der Autobahn A1L beeinträchtigt, weil es dort insbesondere im Bereich der Tunnels zu langen Rückstaus und damit verbunden zu für Verkehrsteilnehmende und Rettungskräfte gefährlichen Situationen komme. Zudem sei eine Notwendigkeit des fraglichen Verkehrsregimes für die Baustelle an der Tramhaltestelle Bahnhofquai/HB nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführerin habe das Verkehrsregime ohne die erforderliche Zustimmung des ASTRA bzw. der Kantonspolizei und unzulässigerweise form- bzw. "verfügungslos" umgesetzt. Die unverzügliche Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands sei aus verkehrstechnischen Gründen unumgänglich.

5.2 Die Kantonspolizei Zürich hat den Rückstau vom Ende der Autobahn A1L beim Milchbucktunnel auf die Autobahn A1L sowie auf die Autobahn A1 aus Richtung Bern und auf die Autobahn A11 aus Richtung Flughafen (Bülach) ab Samstag, dem 21. März 2026,

dokumentiert (vgl. act. 8/4/1–26). Gemäss ihren Erhebungen wuchs die Staulänge vor Erlass des streitbetroffenen aufsichtsrechtlichen Beschlusses in der Kalenderwoche 13 (23. bis 26. März 2026) in den morgendlichen Spitzenstunden an Werktagen jeweils bis auf rund 6 km an (act. 8/4/3–6, act. 8/6, alle auch zum Folgenden). Am Dienstag, dem 24. März 2026, wurde eine maximale Staulänge von 6,6 km erreicht. Die Fahrzeuge stauten sich mithin über den Milchbuck- und den Schöneichtunnel hinaus bis auf die Autobahnen A1 und A11. Das Stauende lag damit jeweils deutlich ausserhalb des Gebiets der Stadt Zürich, so am Dienstag, dem 24. März 2026, auf der Autobahn A11 im auf dem Gebiet der Gemeinde Opfikon gelegenen Bubenholztunnel (vgl. act. 8/5). Der Stau baute sich in diesem Zeitraum auch nach den morgendlichen Spitzenstunden nicht vollständig ab. Vielmehr verblieb tagsüber ein Stau von häufig über 2 km Länge (act. 8/6). Die vom Beschwerdegegner eingereichten Fotoaufnahmen vom 19. März 2026 zeigen sodann auf, dass sich der MIV tagsüber auch auf dem Neumühlequai und der Walchestrasse staute (act. 8/1/1–2; act. 8/3/1–3). Es leuchtet ein, dass dadurch sowohl die Aus- und Weiterfahrt der Rettungsfahrzeuge in den bzw. auf dem Neumühlequai als auch die Buslinie 46, welche von der Rousseaustrasse herkommend über die Wasserwerkstrasse, die Stampfenbachstrasse und die Walchestrasse zum Walcheplatz und alsdann auf dem Neumühlequai zum Central verkehrt (vgl. die Karte: Linien des öffentlichen Verkehrs im Geoinformationssystem [GIS] des Kantons Zürich), wesentlich behindert wurden.

Am Freitag, dem 27. März 2026, erreichte der Rückstau ab dem Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse gemäss den Messungen der Kantonspolizei eine maximale Länge von 4,8 km und baute sich tagsüber nicht vollständig ab; am folgenden Wochenende (28./29. März 2026) dauerte der Rückstau von bis zu 2,6 km ebenfalls jeweils tagsüber an (act. 8/4/7–9; act. 8/6).

Auch in den folgenden Wochen bzw. bis zum 13. April 2026 hielt der Rückstau tagsüber jeweils an, wobei maximale Staulängen von rund 3–5 km bzw. an Wochenenden oder Feiertagen von regelmässig mehr als 2 km erreicht wurden (act. 8/4/10–24; act. 8/6). Entsprechend staute sich der Verkehr tagsüber häufig durchgängig sowohl im Milchbuck- als auch im Schöneichtunnel und teilweise darüber hinaus auf offener Strecke (vgl. act. 8/5). Ab dem

14. April 2026 trat mit der Rückversetzung der Lichtsignalsteuerung am Portal Milchbuck-tunnel/Wasserwerkstrasse tagsüber eine deutliche Besserung der Verkehrssituation auf der Autobahn A1L ein. So verkürzte sich die maximale Staulänge zunehmend und baute sich der Rückstau nach Spitzenstunden bzw. tagsüber wieder vollständig ab (act. 4/8/25 f.; act. 8/6).

5.3 Die Beschwerdeführerin wendet gegen das aufsichtsrechtliche Einschreiten des Be-schwerdegegners ein, sie habe die Auswirkungen ihres Verkehrsregimes abgeklärt. Die er-forderliche Dosierung am Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse stelle sicher, dass der Perimeter nicht "überstaut" werde, die Ausfahrt von Schutz & Rettung funktioniere, der öf-fentliche Verkehr priorisiert abgewickelt werde und der Baustellenverkehr nicht zusätzliche unzumutbare Rückstaus produziere. Dank der Erhöhung der Grünzeiten für den MIV am Neumühlequai seien die Anpassungen am Neumühlequai "isoliert betrachtet" leistungsneu-tral. Ihre Messwerte an den relevanten Stellen zeigten denn auch, dass der Verkehrsfluss im Durchfahrtskorridor leistungsneutral bleibe. Die Abflusskorridore aus der Bahnhofunterfüh-rung sowie rund um den Bahnhofplatz wiesen weiterhin eine hohe Auslastung auf, sodass die nachfolgenden Knotenpunkte für den MIV weiterhin gesättigt seien, was bedeute, dass die Hauptachsen im Abfluss den Verkehr weiterhin insgesamt leistungsneutral bewältigten. Der Beschwerdegegner behauptete faktenwidrig erhebliche Verlängerungen der Fahrzeiten (act. 2 Rz. 21 und 45). Die Messwerte der Beschwerdeführerin widerlegten auch die behaup-tete Verkehrsgefährdung durch den vermeintlichen Rückstau auf innerstädtischen Strassen und auf der Autobahn A1L; ohnehin seien stockender Verkehr auf der A1L sowie auf den Einfallachsen in die Stadt Zürich alltägliche Situationen, welche die Verkehrssicherheit nicht grundsätzlich beeinträchtigten (act. 2 Rz. 47). Da aufgrund ihrer Messungen keine signifi-kanten Auswirkungen auf das Nationalstrassennetz zu erwarten seien, sei keine Zustimmung des ASTRA erforderlich (act. 2 Rz. 53). Auch eine Zustimmung der Kantonspolizei sei nicht erforderlich (act. 2 Rz. 42 ff.).

In ihrer Replik vom 26. Mai 2026 bringt sie zudem vor, die vom Beschwerdegegner einge-reichten Messdaten der Kantonspolizei Zürich vermöchten in methodischer Hinsicht nicht zu überzeugen, weil unklar bleibe, nach welchen Kriterien der Rückstau jeweils ermittelt

worden sei und welche verkehrstechnische Definition von "Stau" der Erhebung zugrunde liege. Die von der Kantonspolizei angewandte Methodik weiche auch stark von derjenigen des ASTRA ab (act. 9 Rz. 11 ff.). Der Beschwerdegegner lasse sodann ausser Acht, dass in der zweiten Märzhälfte zwischen Glattbrugg und dem Bubenholtztunnel eine Baustelle bestanden habe, welche ihrerseits zu Rückstau geführt habe (act. 9 Rz. 10), und dass die Ausfahrt Glattbrugg beeinträchtigt gewesen sei, was ebenfalls Auswirkungen auf den Stau auf der Autobahn A11 gehabt habe (act. 9 Rz. 15). Der Beschwerdegegner reiche weiter keine Staudaten aus der Zeit nach den Frühlingsferien ein. Es sei zu vermuten, dass sich die Stausituation im Milchbucktunnel gegenwärtig nicht stark von der Situation vor der Einrichtung der umstrittenen Velospuren unterscheide (act. 9 Rz. 14) bzw. dass der Stau nach Ferienende nicht markant abgenommen habe (act. 9 Rz. 15). Vielmehr räume der Beschwerdegegner ein, dass es zu den morgendlichen Spitzenzeiten regelmässig zu einem Rückstau im Milchbucktunnel komme (act. 9 Rz. 16).

6.

6.1 Vorab ist festzuhalten, dass es der Beschwerdeführerin obliegt, die mit der beabsichtigten Änderung eines bestehenden Verkehrsregimes verbundenen Auswirkungen auf sämtliche Verkehrsteilnehmenden vorgängig sorgfältig abzuklären. Dies gilt auch bzw. in besonderem Mass, wenn die Beschwerdeführerin – wie hier – die alleinige Kompetenz für die Installation eines neuen Verkehrsregimes für sich in Anspruch nimmt. Das von der Beschwerdeführerin im März 2026 ohne Rücksprache mit dem Kanton oder dem ASTRA formlos eingeführte Verkehrsregime auf dem Neumühlequai, der Walchestrasse und am Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse betrifft unbestrittenermassen eine wichtige Einfallachse in die Stadt Zürich. Als regionale Verbindungsstrassen (RVS), das heisst im vom Regierungsrat festgesetzten regionalen Verkehrs(richt)plan festgelegte Strassen, gehören die betroffenen Streckenabschnitte allesamt zu den Strassen von überkommunaler Bedeutung (vgl. § 43 Abs. 2 StrG in Verbindung mit § 30 Abs. 4 und § 32 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 [PBG, LS 700.1]; www.zh.ch > Planen & Bauen > Raumplanung > Richtpläne > Regionale Richtpläne > Region Stadt Zürich > Richtplankarte Verkehr). Die Beschwerdeführerin hätte deshalb vorgängig auch prüfen müssen, welche Auswirkungen die von ihr beabsichtigten Änderungen am bestehenden Verkehrsregime auf

die vorgelagerten Strassen, namentlich auf die Wasserwerkstrasse und auf die Autobahn A1L sowie die dieser vorgelagerten Nationalstrassen als Teil des übergeordneten Strassennetzes, mutmasslich zeitigen würden, und durfte sich nicht auf eine "isolierte" Betrachtung beschränken. Sodann hätte sie in ihrer Planung vorhersehbare negative Auswirkungen auf den Verkehrsfluss auf vorgelagerten Strassen der Einfallachse wie auch auf Fahrzeuge von Rettungsbetrieben oder des öffentlichen Verkehrs berücksichtigen bzw. Massnahmen treffen müssen, um solche zu vermeiden oder zumindest auf ein vertretbares Mass zu reduzieren.

Den von der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang beigebrachten Unterlagen – einer Präsentation "Baustellensituation am HB" der DAV vom 19. März 2026 (act. 6/1), einer internen Mitteilung der DAV "Übersicht über die temporären Baustellenmassnahmen und die geplante[n] Bauprojekte in Neumühlequai und Walchestrasse" vom 26. März 2026 (act. 6/3) sowie einem Auszug aus dem Logbuch "Baustelle Bahnhofquai, Verkehrsregelungsrelevante Eingriffe aufgrund der Baustelle Bahnhofquai bzw. von Verkehrsanpassung" (act. 10/6) – lässt sich nicht entnehmen, dass die Beschwerdeführerin vorgängig hinreichend abgeklärt hätte, mit welchen Auswirkungen auf die vorgelagerten bzw. übergeordneten Strassen oder auf die weiteren Verkehrsteilnehmenden im Bereich Neumühlequai und Walchestrasse infolge der umstrittenen Massnahmen zum Schutz der Velofahrenden zu rechnen ist. Was die von der Beschwerdeführerin am 16. und 17. März 2026 an der Manessestrasse 4 und an der Schimmelstrasse vorgenommenen Verkehrsmessungen betreffend den *Abfluss* aus dem innerstädtischen Durchfahrtskorridor angeht (act. 6/1 S. 8), so vermögen diese von vornherein keine genügende Abklärung möglicher Auswirkungen des umstrittenen Verkehrsregimes auf den diesem vorgelagerten Strassen (im Bereich des *Zuflusses* in den innerstädtischen Durchfahrtskorridor) zu belegen. Die Messwerte der Beschwerdeführerin für die Zufahrt in den innerstädtischen Durchfahrtskorridor zeigen sodann auf, dass das umstrittene temporäre Verkehrsregime die Aufnahmekapazität beim Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse deutlich verminderte (act. 6/1 S. 8; vgl. auch hinten E. 6.2.3).

6.2

6.2.1 Entgegen der Kritik der Beschwerdeführerin lässt sich anhand der Dokumentationen der Kantonspolizei sowie von deren Erläuterung durch den Beschwerdegegner in der Beschwerdeantwort vom 11. Mai 2026 hinreichend beurteilen, dass bzw. inwiefern sich die Verkehrssituation auf den Autobahnen A1L sowie A1 und A11 während des umstrittenen Verkehrsregimes und nach dessen (vollständiger) Aufhebung Mitte April 2026 veränderte: Wie bereits dargelegt (oben E. 5.2) dokumentierte die Kantonspolizei ab dem 21. März 2026 halbstündlich, ob und gegebenenfalls wie weit sich der Verkehr ab dem Ende der Autobahn A1L beim Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse zurückstaute auf die Autobahn A1L bzw. auf die Autobahn A1 aus der Fahrtrichtung Bern und auf die Autobahn A11 aus der Fahrtrichtung Flughafen (Bülach). Diese Erhebungen zeigen in genügender Weise auf, dass zwischen dem 21. März und Mitte April 2026 nicht nur deutlich erhöhte maximale Staulängen zu verzeichnen waren, sondern auch eine frappante Erhöhung der Stauzeiten zu verzeichnen war, indem der Rückstau ab dem Ausgangsportal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse nicht nur zu einer morgendlichen und/oder abendlichen Spitzenstunde auftrat, sondern sich tagsüber nicht mehr abbaute und sich regelmässig auf mindestens rund zwei Kilometer belief. Auch geht daraus hervor, dass sich der Rückstau zu Spitzenstunden wiederholt bis auf das Gebiet der Gemeinde Wallisellen und teilweise auch auf jenes der Stadt Opfikon erstreckte. Nachdem die von der Beschwerdeführerin im März 2026 vorgenommenen Änderungen mit der Anpassung der Steuerung der Lichtsignalanlage am Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse vom 14. April 2026 und der Rückversetzung der Lichtsignalanlage "Walche" in den ursprünglichen Zustand vollständig rückgängig gemacht worden waren (vgl. dazu act. 10/6), war zwar unbestrittenermassen weiterhin – wie auch bereits vor der Einführung des umstrittenen Verkehrsregimes – in Spitzenzeiten jeweils ein Rückstau ab dem Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse zu verzeichnen. Dieser fiel indes kürzer aus und baute sich rasch wieder vollständig ab (vgl. act. 8/6).

6.2.2 Die Verbesserung der Verkehrssituation namentlich auf der Autobahn A1L per Mitte April ist entgegen der Beschwerdeführerin nicht dadurch zu erklären, dass "ab dem 14. April 2026 also genau ab dem Beginn der Frühlingsferien" ein gewisser Rückgang des Pendlerverkehrs eingetreten sein soll (act. 9 Rz. 15). So begannen die Frühlingsferien bereits am

11. April 2026. Trotzdem baute sich der Stau zu Beginn der ersten Ferienwoche tagsüber nicht ab. Auch kann die Beschwerdeführerin nichts daraus für sich ableiten, dass sich die Stausituation vor dem Ende der Autobahn A1L bzw. im Milchbucktunnel nach dem Ferienende auch in Spitzenzeiten nicht weiter verbessert haben mag bzw. sich insoweit nicht wesentlich anders als vor der Einrichtung der umstrittenen Velospuren sowie der weiteren Massnahmen präsentieren mag. Soweit die Beschwerdeführerin geltend machen wollte, mit dem Ferienende sei auf der Autobahn A1L (oder den Autobahnen A1 und/oder A11) erneut eine Stausituation eingetreten, welche mit jener während der Aufrechterhaltung des umstrittenen Verkehrsregimes vergleichbar sei, liegen dafür keine Anhaltspunkte vor.

6.2.3 Das erhöhte Stauaufkommen auf der Autobahn A1L sowie auf Teilen der Autobahn A11 kann sodann weder durch die (vorgelagerte) Baustelle auf der Autobahn A11 noch durch Beeinträchtigungen der (ebenfalls vorgelagerten) Ausfahrt 8 "Glattbrugg" der Autobahn A11 erklärt werden. Dass Einschränkungen wie die verkürzte Anlieferungsspur für die Läden im ShopVille im Bereich der Unterführung Bahnhofquai oder kurzzeitiges Ausscheren von Baufahrzeugen auf Fahrbahnen im Bereich der Baustelle an der Tramhaltestelle "Bahnhofquai/HB" die Stausituation verursacht haben sollen, hat die Beschwerdeführerin nicht substantiiert dargelegt und dafür auch keine Belege eingereicht (act. 2 Rz. 20, 48). Der Zusammenhang des erhöhten Stauaufkommens mit dem von der Beschwerdeführerin im März 2026 umgesetzten Verkehrsregime liegt vielmehr auf der Hand. Im Übrigen zeigen auch die spärlichen Erhebungen der Beschwerdeführerin zur Leistungsfähigkeit des Portals Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse, dass sich die stadteinwärts verarbeitete Verkehrsmenge ab Mitte der Kalenderwoche 12 – also ab der Umsetzung der umstrittenen Massnahmen, insbesondere ab der zur Verhinderung einer Überstauung der innerstädtischen Strassen erforderlichen (act. 2 Rz. 21; act. 9 Rz. 7) Neuregulierung der Lichtsignalanlage am Ende der Autobahn A1L – markant verringerte (act. 6/3 S. 6; act. 10/6).

6.2.4 Die Beschwerdeführerin macht mit Replik vom 26. Mai 2026 erstmals sinngemäss geltend, die Steuerung der Lichtsignalanlage am Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse habe aufgrund einer "einspurigen Phase" im Bereich der Baustelle bei der Tramhaltestelle "Bahnhofquai/HB" von einem dynamischen Betrieb auf einen Betrieb mit festen

Durchlaufzahlen umgestellt werden müssen (act. 9 Rz. 5 ff., Rz. 36 f.). Sie tut indes nicht dar, dass die "einspurige" Bauphase während desselben Zeitraums Bestand gehabt hätte wie die Massnahmen des umstrittenen Verkehrsregimes, weshalb sich aus ihrem – freilich ohnehin nicht genügend substantiierten, geschweige denn belegten – Vorbringen von vornherein nicht ableiten lässt, die deutliche Verkehrsüberlastung auf den Autobahnen stehe nicht in einem ursächlichen Zusammenhang zum umstrittenen temporären Verkehrsregime bzw. wäre auch unabhängig davon aufgetreten. Auch fällt auf, dass die Beschwerdeführerin gegenüber dem ASTRA nicht geltend machte, die von diesem beanstandete Verkürzung der Grünphasen an der Lichtsignalanlage am Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse sei aufgrund der Bauarbeiten bei der Tramhaltestelle "Bahnhofquai/HB" erforderlich (act. 8/8). Sie tut auch nicht dar, dass der Stau auf dem Neumühlequai, der Walchestrasse, dem Verkehrsknoten Neumühlequai/Walcheplatz, im Baustellenbereich oder auf den Autobahnen aufgrund der ab dem 14. April 2026 wieder eingerichteten dynamischen Steuerung der Lichtsignalanlage an Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse (erneut) markant zugenommen hätte.

6.2.5 Zusammenfassend ist in tatsächlicher Hinsicht festzuhalten, dass im Licht der Feststellungen der Kantonspolizei davon ausgegangen werden kann, dass die seitens der Beschwerdeführerin im März 2026 vorgenommenen Änderungen am Verkehrsregime auf dem Neumühlequai und der Walchestrasse sowie die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Veränderungen der Steuerung der Lichtsignalanlagen – namentlich jener am Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse – zum einen auf dem Neumühlequai und der Walchestrasse selbst (und im Übrigen ebenso auf der Wasserwerkstrasse) zu Einschränkungen des MIV sowie des öffentlichen Verkehrs der Buslinie 46 führten und die Aus- und Durchfahrt der Rettungsfahrzeuge in bzw. durch den Neumühlequai behinderten. Zum anderen bewirkte das umstrittene Verkehrsregime einen in zeitlicher und örtlicher Hinsicht deutlich verlängerten Rückstau ab dem Ende der Autobahn A1L insbesondere im Milchbuck- und im Schöneichtunnel, teilweise aber auch darüber hinaus bis auf die Autobahnen A1 und A11. Es trifft zu, dass die Erhebungen der Kantonspolizei nicht zwischen "Stau" und "stockendem Verkehr" bzw. zwischen "stehendem", "stockendem" und "zähfließendem" Verkehr unterscheiden und keine detaillierten Darstellungen des jeweiligen

Verkehrsbildes auf verschiedenen Fahrstreifen enthalten (act. 9 Rz. 11 und 13). Solches ist allerdings auch nicht erforderlich, um beurteilen zu können, ob das von der Beschwerdeführerin Mitte März umgesetzte Verkehrsregime Auswirkungen zeitigte bzw. eine Gefahrensituation schaffte, welche den Beschwerdegegner zum hier umstrittenen aufsichtsrechtlichen Einschreiten berechtigten (sogleich E. 6.3 f.).

6.3

6.3.1 Die Beschwerdeführerin stellt zu Recht nicht in Abrede, dass Stau in einem Tunnel besonders gefährlich ist (act. 9 Rz. 41). Entgegen ihrem sinngemässen Dafürhalten betrifft die erhöhte Gefährdungslage nicht nur Stauenden in Tunnels (act. 9 Rz. 42). Wohl sind Stauenden in Tunnels mit Bezug auf Auffahrunfälle, welche den Grossteil der staubedingten Unfälle ausmachen, besonders gefährlich (ASTRA, Dokumentation Stau im Tunnel, Analyse und Massnahmen, Ausgabe 2026 V1.00 [= act. 8/13]; nachfolgend "ASTRA, Stau im Tunnel", S. 13). Aufgrund der beengten Verhältnisse und der grossen Anzahl Verkehrsteilnehmer sind Staus in Tunnels indes generell mit ungleich höheren Risiken behaftet (ASTRA, Stau im Tunnel, S. 3). So treten nicht nur Unfälle, sondern auch Brände bei Staus in Tunnels häufiger auf als bei normal fliessendem Verkehr (ASTRA, Stau im Tunnel, S. 14, auch zum Folgenden). Bedingt durch das Stehen an Ort bei laufendem Motor kommt es häufiger zu Überhitzungen von Motoren, da die Kühlluft fehlt oder zu gering ist. Das Potenzial für ein beträchtliches Schadenausmass – nicht nur bezüglich Sach-, sondern auch bezüglich Personenschäden – ist bei Bränden in Tunnels weitaus höher als bei solchen auf offenen Strecken, sind doch die im Tunnel befindlichen Personen gezwungen, auf zum Teil verrauchten Fluchtwegen innerhalb des Tunnels bis zum nächsten Notausgang zu fliehen, und kann der Rauch nicht nach oben entweichen. Da die Fahrzeuge bei Stau eng hintereinanderstehen, befindet sich bei einem Stau eine bis zu sechsmal grössere Anzahl an Fahrzeugen in einem Tunnel als bei fahrendem Verkehr (ASTRA, Stau im Tunnel, S. 15, auch zum Nachstehenden). Folglich befinden sich bei einem Stau auch entsprechend mehr Personen in einem Tunnel, wobei statistisch mit der Personenzahl auch die Anzahl der Personen mit einer Behinderung oder eingeschränkter Mobilität ansteigt. Müssen die in einem Tunnel befindlichen Personen – etwa aufgrund eines Brandes – aus dem Tunnel fliehen, so kann es aufgrund der erhöhten Personenzahl zu Engpässen auf den Fluchtwegen und insbesondere bei den

Fluchttüren kommen. Dadurch nimmt die mittlere Fluchtgeschwindigkeit stark ab, weshalb mit deutlich erhöhten Personenschäden zu rechnen ist. Der Beschwerdegegner weist sodann unwidersprochen darauf hin, dass im Schöneichtunnel und in der Einhausung Schwamendingen kein Pannestreifen vorhanden ist. Das Fehlen eines Pannestreifens beeinträchtigt den – bei Stau ohnehin erschwerten – Zugang für die Einsatzkräfte etwa der Feuerwehr weiter, indem eine Zufahrt über die Fahrbahn nur möglich ist, soweit eine Rettungsgasse gebildet wurde, ansonsten ein Einsatz zu Fuss erfolgen muss, was mit erheblichen Verzögerungen verbunden ist (ASTRA, Stau im Tunnel, S. 16 f.).

6.3.2 An der Abwendung der Gefährdung, die mit den seitens der Beschwerdeführerin umgesetzten Massnahmen namentlich für die vom massiv erhöhten Stau im Milchbuck- und im Schöneichtunnel betroffenen zahlreichen Verkehrsteilnehmenden sowie die Infrastruktur einherging, bestanden äusserst gewichtige private und öffentliche Interessen.

6.3.3 Diese werden entgegen der Beschwerdeführerin (act. Rz. 44 ff.) nicht durch die privaten Interessen und das öffentliche Interesse überwogen, welche an der kurzfristigen Verbesserung der Verkehrssituation für Velofahrende auf dem Neumühlequai zwischen der Walchetreppe und dem Walcheplatz und auf der Walchestrasse im Abschnitt Stampfenbachplatz bis Walcheplatz bestehen.

6.3.4 Zu beachten ist sodann, dass die Beschwerdeführerin das streitbetroffene Verkehrsregime gar nicht zur Verbesserung der Sicherheit der Velofahrenden auf dem Neumühlequai und/oder der Walchestrasse installierte. Zumindest mit Bezug auf den Neumühlequai ist denn auch nach übereinstimmender Darstellung der Parteien ein Strassenprojekt betreffend die Verlängerung und Neuorganisation des Velostreifens noch hängig. Die Beschwerdeführerin will die streitbetroffenen temporären Massnahmen vielmehr getroffen haben, um eine Gefährdung der Velofahrenden abzuwenden, welche daraus resultiert, dass das per 19. Januar 2026 bei der Einfahrt in die Unterführung Bahnhofquai angeordnete temporäre Fahrverbot für Velos durch zahlreiche Velofahrende missachtet wird (act. 2 Rz. 2). Gemäss dem von der Beschwerdeführerin beigebrachten Auszug aus dem Logbuch der DAV ergab eine tägliche Auszählung und Bewirtschaftung durch den Sicherheitsverkehrsdienst vom 3. bis 5. Februar 2026 (jeweils vorgenommen zwischen 06.00 und 21.00 Uhr), dass rund

100 Velofahrende pro Tag das Velofahrverbot missachteten, was mit einem hohen Unfallrisiko im Unterführungsbereich einhergehe (act. 10/6). Eine entsprechende Gefährdung von Velofahrenden, welche die Unterführung trotz Verbot und trotz der infolge der Baustelle erhöhten Gefährlichkeit befahren, ist nicht von der Hand zu weisen. Allerdings rechtfertigt eine von Verkehrsteilnehmenden durch Missachtung von Verkehrsregeln geschaffene erhöhte Gefährdung nicht die Schaffung einer zusätzlichen gefährlichen Verkehrssituation an anderer Stelle, welche zahlreiche weitere Verkehrsteilnehmende betrifft. Vielmehr wäre es in erster Linie der Beschwerdeführerin oblegen bzw. obliegt es der Beschwerdeführerin, das fragliche Velofahrverbot – nötigenfalls mit repressiven Massnahmen – durchzusetzen.

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, insbesondere mit der zugunsten eines Radwegs aufgehobenen Spur im Neumühlequai und der Ampelanpassung würden die Velofahrenden an der Baustelle vorbei zum Limmatquai und in die Innenstadt geleitet, leuchtet dies nicht ohne Weiteres ein. Der von der Beschwerdeführerin als Beleg für die angebliche vermehrte Nutzung des Neumühlequais (im Abschnitt Walcheplatz bis Central) durch Velofahrende eingereichten internen Mitteilung der DAV vom 26. März 2026 "Übersicht über die temporären Baustellenmassnahmen und die geplante[n] Bauprojekte in Neumühlequai und Walchestrassen" lässt sich eine entsprechende Verlagerung denn auch nicht entnehmen. Auch anderweitige Hinweise für einen Rückgang der unerlaubten Befahrung der Unterführung Bahnhofquai durch Velofahrende bringt die Beschwerdeführerin nicht bei. Sie kann folglich nicht dartun, dass die als Begründung für das umstrittene Verkehrsregime angeführte gefährliche Situation für Velofahrende, welche die Unterführung Bahnhofquai vorschriftswidrig benutzen, oder die Sicherheit der Velofahrenden im weiteren Umfeld der Baustelle an der Tramhaltestelle "Bahnhofquai/HB" durch die streitbetroffenen Massnahmen überhaupt massgeblich verbessert wurde.

6.4

6.4.1 Die Einführung des umstrittenen Verkehrsregimes führte nach dem Dargelegten zu erheblichen (Rück-)Staus nicht nur auf dem Neumühlequai und der Walchestrassen, sondern namentlich auch im Milchbuck- und im Schöneichtunnel, was nicht nur mit Erschwernissen für den MIV sowie den öffentlichen Verkehr der Buslinie 46 einherging und die Aus- und

Durchfahrt der Rettungsfahrzeuge in bzw. durch den Neumühlequai behinderte, sondern insbesondere die in den Tunnels befindlichen zahlreichen Verkehrsteilnehmenden einer stark erhöhten Gefährdung aussetzte. Indem die Beschwerdeführerin die entsprechende Gefährdungssituation weder vor Umsetzung des umstrittenen Verkehrsregimes hinreichend abklärte noch dagegen einschritt, sondern ihr Verkehrsregime unverändert aufrechterhielt, schuf sie einen Missstand im Sinn des § 167 GG, der ein aufsichtsrechtliches Einschreiten nicht nur rechtfertigt, sondern vielmehr als geboten erscheinen lässt. Daran ändert entgegen dem sinngemässen Dafürhalten der Beschwerdeführerin nichts, dass bei den von der Kantonspolizei im Zeitraum vom 16. März 2026 bis zum 1. April 2026 verzeichneten Unfällen auf den dem Portal Milchbucktunnel/Wasserwerkstrasse vorgelagerten Autobahnen bzw. Strassen "nur" Sach- und keine Personenschäden zu verzeichnen waren und in der kurzen Zeitspanne keine statistisch signifikante Zunahme des Unfallgeschehens festgestellt werden konnte (act. 9 Rz. 45 ff.). Der Beschwerdegegner musste angesichts der Gefährdungslage infolge des stark erhöhten Rückstaus namentlich in den Milchbuck- und in den Schöneichtunnel mit einem aufsichtsrechtlichen Einschreiten nicht zuwarten, bis sich das erhöhte Gefahrenpotenzial in Personen- oder grossen Sachschäden realisierte. Vielmehr erwies sich eine Abwendung der Gefahrenlage als dringlich und erscheint es vor deren Hintergrund als rechtmässig, dass der Beschwerdegegner die unverzügliche Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes auf den betroffenen Strassenabschnitten bzw. der fraglichen Lichtsignalanlagen anordnete. Dabei ist unerheblich, ob die Beschwerdeführerin wie geltend gemacht grundsätzlich zur Umsetzung der fraglichen Massnahmen berechtigt ist bzw. ob sie insoweit Autonomie für ihr Handeln beanspruchen darf, ob eine Information oder die Zustimmung der Kantonspolizei entbehrlich ist und ob auf eine Verfügung und/oder Publikation der entsprechenden Massnahmen oder gewisser davon verzichtet werden durfte (vgl. oben E. 4.1). Diese Fragen können daher vorliegend allesamt offengelassen werden (vgl. immerhin die Bemerkungen hinten in E. 7).

6.4.2 Mit Blick auf die konkreten Umstände, namentlich die auf dem Spiel stehenden Interessen (oben E. 6.3), ist entgegen der Beschwerdeführerin (act. 2 Rz. 55; act. 9 Rz. 59 f.) nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdegegner die Sache an sich zog und direkt aufsichtsrechtlich tätig wurde (oben E. 4.3). Auch erscheint es ohne Weiteres als zulässig, dass er zur

Sicherung einer raschen Beseitigung der Gefährdung (auch) das kantonale Tiefbauamt mit der Umsetzung seiner aufsichtsrechtlichen Anordnungen beauftragte (act. 2 Rz. 28).

7.

7.1 Anzumerken bleibt Folgendes: Radwege sind die für Radfahrer bestimmten, von der Fahrbahn durch bauliche Massnahmen getrennten und entsprechend signalisierten Wege (Art. 1 Abs. 6 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 [VRV, SR 741.11]). Nach Art. 43 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.0) sind Radwege grundsätzlich den Radfahrern vorbehalten. Radfahrer müssen die Radwege und -streifen benutzen (Art. 46 Abs. 1 SVG). Mit der von der Beschwerdeführerin auf den hier interessierenden Abschnitten des Neumühlequais und der Walchestrasse vorgenommenen Abtrennung je einer Fahrspur mittels Leitbaken und Markierungen bzw. der Aufhebung dieser Fahrspuren für den MIV zugunsten von Radwegen geht daher nicht nur das Gebot für Velofahrende, den Radweg zu benutzen, sondern auch ein grundsätzliches Fahrverbot auf den betreffenden Verkehrsflächen für den MIV einher. Nach Art. 5 SVG müssen Beschränkungen und Anordnungen für den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr durch Signale oder Markierungen angezeigt werden, sofern sie nicht für das ganze Gebiet der Schweiz gelten (Abs. 1); im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen dürfen nur die vom Bundesrat vorgesehenen Signale und Markierungen verwendet und nur von den zuständigen Behörden oder mit deren Ermächtigung angebracht werden (Abs. 3). Radwege werden mit dem Signal "Radweg" signalisiert (Art. 33 und Anhang 2 lit. c SSV). Bei diesem handelt es sich um ein Vorschriftssignal (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SSV). Anordnungen, die durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder andere Signale mit Vorschriftscharakter angezeigt werden, sind gemäss Art. 107 Abs. 1 lit. a SSV zu verfügen und mit Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen. Soweit die Beschwerdeführerin sinngemäss geltend macht, es seien lediglich Markierungen angebracht bzw. verändert worden, wofür nach Art. 107 Abs. 3 lit. a SSV weder eine Verfügungs- noch eine Publikationspflicht bestehe (act. 2 Rz. 41), kann ihr nicht gefolgt werden. Die Beschwerdeführerin kann die Anforderungen an das Verfahren gemäss Art. 107 Abs. 1 lit. a SSV nicht umgehen, indem sie die bundesrechtlich gebotene Signalisation der Radwege unterlässt. Auch eine Berufung auf Art. 107 Abs. 3 lit. c SSV (act. 2 Rz. 42) hilft ihr nicht weiter: Zum einen gelingt es ihr nicht,

die streitbetroffenen Verkehrsanordnungen als durch die Baustelle bei der Tramhaltestelle "Bahnhofquai/HB" bedingt erscheinen zu lassen (oben E. 6.3.4). Zum anderen gab sie gegenüber dem Beschwerdegegner mit Schreiben vom 25. März 2026 an, die umstrittenen Verkehrsanordnungen gemäss Art. 107 Abs. 2 SSV innert 60 Tagen zu publizieren. Diese Bestimmung erlaubt es der zuständigen Behörde, örtliche Verkehrsanordnungen vor der Veröffentlichung der Verfügung während höchstens 60 Tagen anzubringen, wenn die Verkehrssicherheit dies erfordert, befreit sie aber nicht von der Verfügungspflicht. Ein besonderer Fall im Sinn des Art. 3 Abs. 6 SVG, in welchem die Polizei ohne Formalitäten den Verkehr für weniger als acht Tage vorübergehend beschränken oder anderweitige Massnahmen treffen dürfte (Art. 3 Abs. 6 SVG; Art. 104 Abs. 1 SSV; Art. 107 Abs. 4 SSV e contrario), liegt hier schliesslich ebenfalls nicht vor (vgl. act. 2 Rz. 22).

7.2 Die Beschwerdeführerin hätte das streitbetroffene Verkehrsregime nach dem Gesagten nicht formlos installieren dürfen. Vielmehr hätte sie bzw. die zuständige städtische Behörde die erforderlichen Anordnungen verfügen müssen.

7.3 Gemäss § 28 KSigV holen die Behörden der Städte Winterthur und Zürich die Zustimmung der Kantonspolizei ein, bevor Verkehrsanordnungen verfügt werden, die den Verkehr auf Durchgangsstrassen ausserhalb ihres Stadtgebietes beeinflussen können. Hier lag eine Beeinflussung im Sinn des § 28 KSigV nahe, da sowohl der Neumühlequai als auch die Walchestrasse Teil einer Haupteinfallachse in die Stadt Zürich bilden. Die Beschwerdeführerin kann nicht dartun, dass sie hinreichende Abklärungen betreffend die Auswirkungen des umstrittenen Verkehrsregimes auf die vorgelagerten Strassen (inner- oder ausserhalb des Stadtgebietes) getroffen hat (oben E. 6.1). Sie darf indes durch Unterlassen der erforderlichen Abklärungen das Zustimmungserfordernis gemäss § 28 KSigV nicht vereiteln. Vielmehr ist, wenn Auswirkungen auf Durchgangsstrassen ausserhalb des Stadtgebiets – wie hier – nicht hinreichend ausgeschlossen werden können bzw. nunmehr im Licht der Erhebungen der Kantonspolizei ausgewiesen sind (oben E. 6.2), von der Erforderlichkeit einer Zustimmung durch die Kantonspolizei auszugehen. Dass dieses Erfordernis, wie von der Beschwerdeführerin sinngemäss geltend gemacht (act. 9 Rz. 34), vorliegend entfallen sein soll, weil aufgrund einer akuten Gefährdung der das Fahrverbot in der Unterführung

Bahnhofquai missachtenden Velofahrenden ein dringlicher Handlungsbedarf bestanden habe, überzeugt vorliegend schon deshalb nicht, weil die mangelhafte Befolgung des fraglichen Fahrverbots der Beschwerdeführerin bereits seit Anfang Februar 2026 hinreichend bekannt war.

7.4 Schliesslich bleibt darauf hinzuweisen, dass örtliche Verkehrsanordnungen – wie jede staatliche Massnahme – verhältnismässig sein müssen (Art. 107 Abs. 5 Satz 1 SSV; Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Wie sich aus dem oben in E. 6.3 Dargelegten ergibt, vermag die Beschwerdeführerin die Verhältnismässigkeit ihres temporären Verkehrsregimes bzw. der damit verbundenen Verkehrsbeschränkungen nicht darzutun.

8.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

9.

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 5'000.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 95.-- Zustellkosten,
Fr. 5'095.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

4. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) erhoben werden. Die Beschwerde ist binnen 30 Tagen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
5. Mitteilung an:
 - a) die Parteien, an den Beschwerdegegner unter Beilage von act. 9 f.;
 - b) das Bundesamt für Strassen (ASTRA).

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vorsitzende:



Die Gerichtsschreiberin:



Versandt: 15. JUNI 2026