



Geschäftsnummer: AN.2025.00003

Entscheidart und - Endentscheid vom 20.11.2025

datum:

Spruchkörper: 3. Abteilung/3. Kammer

Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht

Betreff: **Verordnung über die Erbringung von Telekommunikationsleistungen**

Stichworte:

[ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE](#)

[FAKULTATIVES REFERENDUM](#)

[FERNMELEDIENSTANBIETER](#)

[GLASFASERNETZ](#)

[METHODENPLURALISMUS](#)

[POST- UND TELEKOMMUNIKATIONSRECHT](#)

[PRIVATRECHTLICHER VERTRAG](#)

[RECHTSVERHÄLTNIS](#)

[TELEKOMMUNIKATION](#)

Rechtsnormen:

[Art. 164 Abs. I BV](#)

[Art./§ 4 Abs. II GG](#)

[Art. 38 Abs. I KV](#)

[§ 1 VRG](#)

[§ 3 VRG](#)

[§ 19 Abs. I lit. d VRG](#)

[§ 1 ZPO CH](#)

Publikationen:

Verordnung über die Erbringung von Telekommunikationsleistungen.

- keine -

[Gemäss Art. 10 der neuen Telekomverordnung der Stadt Winterthur wird das Rechtsverhältnis zwischen Stadtwerk Winterthur und den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern, Kundinnen und Kunden und Dritten durch privatrechtliche Verträge und wo erforderlich durch Dienstbarkeiten geregelt.]

Der angefochtene Beschluss des Gemeindeparlaments unterlag dem fakultativen Referendum. Nachdem kein Referendum ergriffen wurde, begann die Rekursfrist mit der Veröffentlichung des Beschlusses des Stadtrats, mit welcher er ebendies feststellte. Der entsprechend der Rechtsmittelbelehrung in der Publikation der Referendumsvorlage eingereichte Rekurs wurde damit grundsätzlich verfrüht erhoben, was dem Eintreten des Bezirksrats darauf jedoch nicht entgegensteht (E. 1.2). Legitimation der Beschwerdeführerin (E. 1.3). Der blosse Umstand, dass die Anwendung der angefochtenen Norm in besonders gelagerten Einzelfällen zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führen könnte, rechtfertigt für sich allein im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle noch kein richterliches Eingreifen (E. 3.3). Die Zuständigkeitsordnung gemäss § 1 VRG belässt den Gemeinden insoweit einen Gestaltungsspielraum, als sie den Rechtsweg für Streitigkeiten im Zusammenhang mit einem von ihnen abgeschlossenen Vertrag bestimmen können, indem sie ihn gesetzlich der einen oder der anderen Rechtssphäre zuweisen. Mithin verbietet § 1 VRG der Stadt Winterthur nicht, von ihr abgeschlossene Verträge durch Gesetz dem Privatrecht zuzuweisen, wobei dafür aber immerhin die Gesetzesform vorauszusetzen ist. Vorbehalten bleiben zudem Vorschriften des höherrangigen Rechts, die eine

bestimmte Angelegenheit dem öffentlichen Recht zuweisen (E. 6.3). Art. 10 TVO ist eine formelle Gesetzesbestimmung (E. 6.4). Das höherrangige Recht verlangt jedenfalls in Bezug auf die vorhersehbaren Normalfälle nicht, dass die Rechtsverhältnisse zwischen Stadtwerk Winterthur und den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern, den Kundinnen und Kunden und Dritten dem öffentlichen Recht zugewiesen und Streitigkeiten in diesem Zusammenhang von den Verwaltungsbehörden und bzw. oder vom Verwaltungsgericht beurteilt werden. Unter dem Blickwinkel von § 1 VRG ist Art. 10 TVO im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht zu beanstanden (E. 6.6). Keine Verletzung der Eigentumsgarantie, des Grundsatzes von Treu und Glauben, des Willkürverbots, der Wirtschaftsfreiheit oder von Verfahrensgrundrechten (E. 7.1-3). Abweisung.



AN.2025.00003

Urteil

der 3. Kammer

vom 20. November 2025

Mitwirkend: Abteilungspräsident André Moser (Vorsitz), Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Verwaltungsrichter Franz Kessler Coendet, Verwaltungsrichter Moritz Seiler, Verwaltungsrichterin Jasmin Malla, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz.

In Sachen

A AG,

Beschwerdeführerin,

gegen

Stadt Winterthur,
vertreten durch den Stadtrat,

Beschwerdegegnerin,

betreffend Verordnung über die Erbringung von Telekommunikationsleistungen,

hat sich ergeben:

I.

Mit Beschluss des Stadtparlaments vom 30. Oktober 2023 erliess die Stadt Winterthur den Neuerlass "Verordnung über die Erbringung von Telekommunikations-Leistungen (Telekomverordnung, TVO)" und ordnete deren Inkraftsetzung per 1. Februar 2024 an. Die amtliche Publikation erfolgte am 3. November 2023 in ePublikation, Meldungsnummer AM-DA17-0000000776. Art. 10 TVO (unter dem Titel "Allgemeines") lautet wie folgt:

"Das Rechtsverhältnis zwischen Stadtwerk Winterthur und den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern, Kundinnen und Kunden und Dritten wird durch privatrechtliche Verträge und wo erforderlich durch Dienstbarkeiten geregelt."

Gemäss Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats vom 21. Februar 2024 (SR.22.337-7) wurde gegen die Telekomverordnung kein Referendum ergriffen (vgl. <<https://stadt.winterthur.ch/stadtratsbeschluesse/beschluesse-des-stadtrats/stadtratssitzung-vom-21-februar-2024>>, besucht am 13. November 2025).

II.

Mit Eingabe vom 4. Dezember 2023 erhob die A AG beim Bezirksrat Winterthur Rekurs und beantragte die Aufhebung von Art. 10 TVO unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Winterthur. Der Bezirksrat Winterthur wies den Rekurs mit Beschluss vom 28. Februar 2025 ab (Dispositivziffer 1) und auferlegte der A AG die Verfahrenskosten (Dispositivziffer 2).

III.

Mit Beschwerde vom 4. April 2025 beantragte die A AG dem Verwaltungsgericht die Aufhebung des Beschlusses des Bezirksamts vom 28. Februar 2025 sowie von Art. 10 TVO, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Winterthur. Die Stadt Winterthur beantragte mit Beschwerdeantwort vom 21. Mai 2025, die Beschwerde sei abzuweisen und die Kosten des Beschwerdeverfahrens seien der A AG aufzuerlegen. Der Bezirksrat Winterthur beantragte die Abweisung der Beschwerde und verwies auf seinen Entscheid. Die A AG nahm mit Replik vom 30. Juni 2025 erneut Stellung. Die Stadt Winterthur verzichtete auf eine weitere Stellungnahme.

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 Die von der Stadt Winterthur erlassene Telekomverordnung ist ein Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2;

vgl. Jürg Bosshart/Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19 N. 72). Gegen den angefochtenen Rekursentscheid betreffend Art. 10 TVO steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (§ 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d VRG). Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Verwaltungsgericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG).

1.2 Untersteht ein Beschluss des Gemeindeparlaments dem fakultativen Referendum und ist dieses nicht ergriffen worden oder nicht zustande gekommen, so stellt der Gemeindevorstand die Rechtskraft des Beschlusses des Gemeindeparlaments fest (§ 158 in Verbindung mit § 145 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR; LS 161]). Der Entscheid wird veröffentlicht. Für Rekurse nach § 19 Abs. 1 VRG gegen Beschlüsse des Stadtparlaments, die dem fakultativen Referendum unterliegen, läuft die Rechtsmittelfrist ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Beschlusses des Stadtrats über die Nichtergreifung bzw. das Nichtzustandekommen des Referendums (analog im bundesrechtlichen Verfahren, vgl. BGE 138 I 435 E. 1.5.1; Hansjörg Seiler, in: Hansjörg Seiler u. a., Bundesgerichtsgesetz [BGG], 2. A., Bern 2015, Art. 101 N. 6). Angefochten ist vorliegend ein Beschluss des Gemeindeparlaments, der dem fakultativen Referendum unterlag. Nachdem dagegen kein Referendum ergriffen wurde, begann die Rekursfrist mit der Veröffentlichung des Beschlusses des Stadtrats, mit welcher er feststellte, dass kein Referendum ergriffen wurde (vgl. vorn I), zu laufen. Der Rekurs wurde – entsprechend der Rechtsmittelbelehrung in der Publikation der Referendumsvorlage – bereits am 4. Dezember 2023 und damit grundsätzlich verfrüht erhoben. Die zu frühe Einreichung schadet in dieser Konstellation grundsätzlich nicht und führt nicht zum Nichteintreten auf den Rekurs, sondern in der Regel lediglich zu einer Sistierung des Rechtsmittelverfahrens (vgl. BGE 136 I 17 E. 1.2; BGE 137 I 77 E. 1.5). Somit stand vorliegend die zu frühe Einreichung des Rekurses dem Eintreten des Bezirksrats auf den Rekurs nicht entgegen.

1.3 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG ist zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. § 21b VRG soll auf die bundesgerichtliche Praxis verweisen (VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00013, E. 1.2.1; Weisung des Regierungsrats vom 22. Oktober 2014 zum Publikationsgesetz, ABl 2014-11-07, Meldungsnummer 0090451). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (BGE 149 I 81 E. 4.2; 146 I 62 E. 2.1; VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00013, E. 1.2.1; 21. Januar 2021, AN.2020.00018, E. 1.2 mit weiteren Hinweisen). Als Anbieterin von EDV-, Internet-, Providing- und Kommunikationsdienstleistungen, die mit Stadtwerk Winterthur bereits eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen hat und von Stadtwerk Winterthur Leistungen bezieht, könnte die Beschwerdeführerin durch Art. 10 TVO in ihren

schutzwürdigen Interessen berührt werden. Sie ist zur Beschwerdeführung legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin bittet das Verwaltungsgericht in ihrer Eingabe vom 30. Juni 2025, das Kommissionsprotokoll des Stadtparlaments Winterthur betreffend die zweite Lesung der Telekomverordnung vom 22. September 2023 zugänglich zu machen. Dieses Begehren ist wohl als Beweisantrag zu verstehen.

2.2 Neue Beweismittel sind im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht grundsätzlich zulässig (§ 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 2 VRG). Einen Anspruch darauf, dass ein Gericht ein bestimmtes Beweismittel abnimmt bzw. erhebt, haben Parteien aber nach allgemeinen prozessrechtlichen Grundsätzen nur, wenn die damit zu beweisende Tatsache für den Verfahrensausgang relevant sowie nicht offenkundig, notorisch oder bereits rechtsgenügend erwiesen ist (vgl. BGE 147 IV 534 E. 2.5.1; 144 II 427 E. 3.1.3; 141 I 60 E. 3.3).

2.3 Aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin wird nicht klar, welchen Nutzen sie sich vom Kommissionsprotokoll verspricht, dessen Beschaffung sie begehrt. Dieses Protokoll könnte allenfalls für die Auslegung von Art. 10 TVO hilfreich sein. Der Gehalt dieser Bestimmung ist jedoch gar nicht umstritten: Er besteht gemäss ihrem klaren Wortlaut darin, dass das Rechtsverhältnis zwischen Stadtwerk Winterthur und den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern, den Kundinnen und Kunden und Dritten durch privatrechtliche Verträge und wo erforderlich durch Dienstbarkeiten geregelt werden soll. Die Parteien sind sich einig, dass damit die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für Streitigkeiten aus Verträgen über den Zugang zu den Glasfasernetzen der Stadt Winterthur ausgeschlossen wird bzw. werden soll und aufgrund dieser Bestimmung stattdessen die Zivilgerichte solche Streitigkeiten beurteilen sollen. Streitig ist im vorliegenden Verfahren, ob Art. 10 TVO die bestehende Rechtslage ändert und ob diese Vorschrift mit höherrangigem Recht in einem Konflikt steht und sie deshalb aufzuheben ist. Für diese Fragen hat das Kommissionsprotokoll keinen Beweiswert. Auf die Erhebung dieses Beweismittels kann folglich verzichtet werden und dem Beweisantrag der Beschwerdeführerin ist keine Folge zu leisten.

3.

3.1 Im Rahmen des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle ist die Vereinbarkeit des angefochtenen Erlasses bzw. der angefochtenen Bestimmung(en) mit dem übergeordneten Recht zu prüfen (§ 50 VRG). Das Verfahren bezweckt die Durchsetzung der Hierarchie der Rechtsnormen (VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 2.1; 17. September 2024, AN.2024.00001, E. 2). Prüfungsmassstab bilden insbesondere das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie das gesamte Bundesrecht (VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 2.1; 17. September 2024, AN.2024.00001, E. 2).

3.2 Nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis soll ein Aufhebungsentscheid sodann grundsätzlich nur erfolgen, wenn sich die betreffende Norm einer rechtskonformen Auslegung entzieht; nicht hingegen, wenn eine solche Auslegung möglich und vertretbar ist und von inskünftiger rechtskonformer Anwendung der angefochtenen Norm – insbesondere auch durch eine im Rahmen des Normkontrollverfahrens vom Verwaltungsgericht vorgegebene Auslegung – ausgegangen werden kann (VGr, 22. Mai 2025, AN.2024.00010, E. 2.2; 17. September 2024, AN.2024.00001, E. 2; 14. März 2024, AN.2022.00008, E. 1.4; 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 3.2 mit Hinweisen). Das Bundesgericht stellt in seiner analogen Rechtsprechung auf die Tragweite der mit der angefochtenen Norm verbundenen rechtlichen Auswirkungen, die Möglichkeit eines hinreichenden Rechtsschutzes bei einer späteren Normenkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit ab (vgl. BGE 147 I 308 E. 3; 146 I 70 E. 4; 138 II 173 E. 8.1).

3.3 Anders als bei der akzessorischen Normenkontrolle, bei welcher in einem konkreten Anwendungsfall geprüft wird, ob eine anwendbare Rechtsnorm gegen höherrangiges Recht verstösst, gilt es im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zu eruieren, welche Auswirkungen die angefochtene Norm bei der Anwendung auf diverse Sachverhalte hat und ob diese Auswirkungen mit dem höherrangigen Recht vereinbar sind (VGr, 9. Januar 2023, AN.2022.00003, E. 3.2; vgl. auch Kaspar Plüss, Kognition im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ZBl 115/2014, S. 420 ff., 423). Dabei erscheint eine Orientierung an vorhersehbaren Normalfällen und mithin eine Beschränkung der Prüfung auf die Frage sachgerecht, ob die angefochtene Bestimmung unter normalen Umständen auf eine mit dem übergeordneten Recht vereinbare Weise ausgelegt werden kann (VGr, 9. Januar 2023, AN.2022.00003, E. 3.2; Plüss, S. 423 f.). Nach der analogen Rechtsprechung des Bundesgerichts rechtfertigt der blosse Umstand, dass die Anwendung der angefochtenen Norm in besonders gelagerten Einzelfällen zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führen könnte, für sich allein im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle noch kein höchststrichterliches Eingreifen (vgl. BGE 146 I 70 E. 4; 143 I 137 E. 2.2; vgl. auch Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, 27. September 2018, B 2016/95, E. 4).

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass die Stadt Winterthur mit Art. 10 TVO die Rechtsverhältnisse zwischen Stadtwerk Winterthur und den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern, Kundinnen und Kunden und Dritten, einschliesslich des Rechtsverhältnisses zur Beschwerdeführerin, zu Unrecht in privatrechtliche Verträge umqualifiziere. Die Beschwerdeführerin beruft sich auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts betreffend das Glasfasernetz der Stadt Zürich, wo das Verwaltungsgericht das Verhältnis zwischen der Stadt Zürich bzw. ihrem Elektrizitätswerk (ewz) und einer Fernmeldedienstanbieterin als öffentlich-rechtlich charakterisierte (vgl. VGr, 10. September 2020, VB.2019.00617, E. 5.8). Die Änderung der Rechtslage erfolge ohne Not und bedeute in Bezug auf bestehende (verwaltungsrechtliche) Verträge eine verfassungswidrige (Art. 26

Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) materielle Enteignung, gehe es der Stadt Winterthur doch letztlich darum, der Beschwerdeführerin materiell-rechtliche Ansprüche zu entziehen, indem sie das Verfahrensrecht ändere. Weil nicht damit zu rechnen sei, dass die Zivilgerichte das öffentlich-rechtliche Diskriminierungsverbot der TVO im Rahmen der Vertragsauslegung berücksichtigen würden, erlaube Art. 10 TVO Stadtwerk Winterthur, ohne Verfahrensfolgen diskriminierende Preise festzulegen. Darin liege im Ergebnis eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden als Aspekt der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 94 Abs. 4 BV. Des Weiteren rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung der verfassungsmässigen Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV, weil Art. 10 TVO ihr prozessuale Lasten aufbürde. Denn für Streitigkeiten aus verwaltungsrechtlichen Verträgen sei das Verwaltungsgericht zuständig (§ 81 lit. b VRG), das die Untersuchungsmaxime anwende, während vor Zivilgerichten die Verhandlungsmaxime gelte. Der Entscheid des Stadtparlaments sei überdies willkürlich und verletze den Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV.

4.2 Die Vorinstanz erwog, das von der Beschwerdeführerin angeführte Urteil des Verwaltungsgerichts präjudiziere das vorliegende Verfahren nicht. Im Unterschied zur dort beurteilten Situation werde hier durch einen Rechtssatz – nämlich durch den angefochtenen Art. 10 TVO – geregelt, welcher Rechtssphäre die fraglichen Rechtsverhältnisse zuzuordnen seien. Eine solche Regelung durch einen Rechtssatz hätten das Verwaltungsgericht und das Bundesgericht in ihrer Rechtsprechung vorbehalten. Ob die Verträge von Stadtwerk Winterthur bisher öffentlich-rechtlicher Natur waren, liess die Vorinstanz offen. Denn weder der Grundsatz von Treu und Glauben noch die Eigentumsgarantie verschafften der Beschwerdeführerin nach Auffassung der Vorinstanz einen Anspruch darauf, dass der Beschwerdeführerin die Vorteile des verwaltungsrechtlichen Prozessrechts nicht entzogen würden.

5.

5.1 Bevor auf die Rügen der Beschwerdeführerin im Einzelnen eingegangen wird, ist zum besseren Verständnis anhand der Weisung des Stadtrats (Stadtrat Winterthur, Neuerlass Verordnung über die Erbringung von Telekommunikations-Leistungen [Telekomverordnung, TVO] vom 24. Mai 2023, Parl-Nr. 2023.40 [nachfolgend: Weisung TVO]) kurz die Ausgangslage darzustellen, auf der die Telekomverordnung und ihr Art. 10 basiert.

5.2 Die Winterthurer Stimmbevölkerung sprach im Jahr 2012 Fr. 67,4 Mio. für ein nahezu flächendeckendes Glasfasernetz (Fiber-to-the-Home; FTTH). Dieses FTTH-Glasfasernetz wurde (und wird) in Kooperation mit der Swisscom gebaut. Stadtwerk Winterthur und die Swisscom bauen je die Hälfte der Anschlüsse und verfügen über ein gegenseitiges langfristiges Nutzungsrecht (40 Jahre) an der jeweils anderen Hälfte, das über Ausgleichszahlungen abgegolten wird. Heute sind fast alle Haushalte in der Stadt Winterthur an das FTTH-Glasfasernetz angeschlossen (Stand per Ende 2022: 63'700

Wohnungen; Weisung TVO, S. 4). Die Stadt Winterthur und die Swisscom bieten den Hauseigentümern den Anschluss an das FTTH-Glasfasernetz getrennt voneinander an und stehen insoweit also in Konkurrenz zueinander. Stadtwerk Winterthur bietet den Endkunden aber keinen Internetzugang an. Stattdessen vermietet Stadtwerk Winterthur das Glasfasernetz zu diesem Zweck an zehn (Stand 2023) Internet-Serviceprovider, die einander konkurrenzieren ("open access"-Betriebsmodell; Weisung TVO, S. 2 ff.). Diesen Internet-Service Providern bietet Stadtwerk Winterthur Datentransport-Dienstleistungen über das FTTH-Netz sowie via den Vertriebspartner Swiss Fibre Net AG, das Gemeinschaftsunternehmen lokaler und regionaler Energieversorger, Netzkapazitäten an (Weisung TVO, S. 4).

5.3 Neben dem FTTH-Netz unterhält Stadtwerk Winterthur ein Geschäftskundennetz, das aus Glasfaserverbindungen entstanden ist, die Stadtwerk Winterthur bereits zu Beginn der 2000er-Jahre zunächst für den Eigenbedarf und später für kommunale und externe Kundschaft zu bauen begonnen hatte. Dieses Netz steht zu 100 Prozent im Eigentum der Stadt Winterthur (Weisung TVO, S. 2). Auf diesem Netz bietet Stadtwerk Winterthur Verwaltungseinheiten der Stadt Winterthur und Dritten (u. a. Internet-Serviceprovider, Unternehmen, kantonale Verwaltung und Schulen) verschiedene Dienstleistungen an (Weisung TVO, S. 2).

5.4 Stadtwerk Winterthur erbringt im Bereich Telekommunikation weitere Dienstleistungen, darunter Installations- und Konfigurationsdienstleistungen von Telekommunikations-Infrastrukturen für Geschäftskunden (z. B. temporäre Installationen von Glasfaseranschlüssen an Events, Konfiguration von Netzwerkgeräten und Aufbau von Kundennetzwerken). Des Weiteren betreibt Stadtwerk Winterthur das Glasfasernetz der Gemeinde Lindau und der Werke Versorgung Wallisellen AG (Weisung TVO, S. 5).

6.

6.1 Art. 10 TVO schreibt für Stadtwerk Winterthur zur Regelung des Rechtsverhältnisses zu den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern, Kundinnen und Kunden und Dritten erstens den Vertrag (neben der Dienstbarkeit) als Handlungsform vor und qualifiziert ihn zweitens als privatrechtlich. Diese Regelung zielt zumindest nicht nur darauf ab, Streitigkeiten im Zusammenhang mit diesen Rechtsverhältnissen der Zivilgerichtsbarkeit zu unterstellen, sondern würde ganz allgemein zur Anwendbarkeit des Privatrechts in materiell-rechtlichen Fragen führen, sofern ihr kein höherrangiges Recht entgegensteht. Weil sich die Beschwerdeführerin hauptsächlich an der daraus resultierenden Zuständigkeit der Zivilgerichte stört, diese Zuständigkeit eine der wesentlichen Konsequenzen von Art. 10 TVO ist bzw. wäre und der Stadtrat in seiner Weisung an das Stadtparlament Art. 10 TVO unter anderem mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 10. September 2020 im Verfahren VB.2019.00617 motivierte, das sich mit dieser Frage beschäftigt hatte (vgl. Weisung TVO, S. 12), rechtfertigt es sich gleichwohl, zunächst zu prüfen, ob Art. 10 TVO mit der Zuständigkeitsordnung vereinbar ist, die der Gesetzgeber vorgesehen hat.

6.1.1 Gemäss dem in § 1 VRG verankerten Grundsatz zur sachlichen Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden werden öffentlich-rechtliche Angelegenheiten von den Verwaltungsbehörden und vom Verwaltungsgericht entschieden, während privatrechtliche Ansprüche vor den Zivilgerichten geltend zu machen sind. § 3 VRG behält dem Gesetzgeber die Möglichkeit vor, die Zuständigkeit anders zu ordnen, also unabhängig davon, ob die betroffene Angelegenheit materiell dem Privat- oder dem öffentlichen Recht zuzurechnen ist. Eine solche Ausnahme hat der Gesetzgeber etwa in § 2 VRG statuiert, indem er Schadenersatzansprüche von Privaten gegen den Staat, die Gemeinde, deren Beamte und Angestellte (Abs. 1) sowie gegen Inhaber behördlicher Konzessionen, Bewilligungen oder Patente (Abs. 2) den Zivilgerichten zur Entscheidung zugewiesen hat (vgl. für weitere Beispiele Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 3 N. 2 ff.).

6.1.2 Die Gestaltungsmöglichkeiten des kantonalen Gesetzgebers werden durch die Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) begrenzt. Diese regelt unter anderem das Verfahren vor den kantonalen Instanzen für streitige Zivilsachen (Art. 1 lit. a ZPO). Das bedeutet einerseits, dass die Verwaltungsgerichtsbehörden an die Vorschriften der ZPO gebunden wären, falls der kantonale Gesetzgeber ihnen im Rahmen seiner Organisationsautonomie (Art. 4 Abs. 1 ZPO) streitige Zivilsachen oder andere Angelegenheiten, für welche die ZPO Geltung beansprucht (vgl. Art. 1 lit. b–d ZPO), zur Beurteilung zuweist. Andererseits qualifizierte das Bundesgericht jüngst die Zuweisung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten an die Zivilgerichte in einer Verordnung des Bundesrats als einen erheblichen Eingriff in die Rechte Privater und verlangte dafür mit Blick auf Art. 164 Abs. 1 BV, wonach alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind, eine formell-gesetzliche Grundlage (vgl. BGE 148 III 172 E. 3.2.2). Für das kantonale und das kommunale Recht ist Art. 164 Abs. 1 BV zwar nicht einschlägig, doch enthalten Art. 38 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 26. Februar 2005 (KV; LS 101) und § 4 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG; LS 131.1) analoge Vorschriften (vgl. zur analogen Anwendbarkeit der bundesrechtlichen Grundsätze in dieser Konstellation BGE 145 V 380 E. 6.3; 138 I 378 E. 7.1).

6.2 Wenn spezialgesetzlich nicht oder nur ungenügend (vgl. BGE 148 III 172 E. 3.2.3) geregelt ist, ob die Zivilgerichte oder die Verwaltungsbehörden und das Verwaltungsgericht für die Beurteilung einer Streitigkeit zuständig sind, ist gemäss § 1 VRG und Art. 1 ZPO auf die Rechtsnatur der Streitsache abzustellen, um die Zuständigkeiten abzugrenzen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist grundsätzlich anhand mehrerer Methoden zu beurteilen, ob eine Streitigkeit dem öffentlichen Recht oder dem Zivilrecht entspringt. Dazu gehören die Interessentheorie, die Funktionstheorie, die Subordinationstheorie und die modale Theorie. Keiner dieser Methoden kommt a priori ein Vorrang zu (vgl. BGE 149 II 225 E. 5.5.1; 138 I 274 E. 1.2; vgl. auch VGr, 10. September 2020, VB.2019.00617, E. 2.2 mit weiteren Erläuterungen zu diesen Methoden). Diesen Methodenpluralismus weicht das

Bundesgericht jedoch auf, wenn die Streitigkeit einen vom Gemeinwesen abgeschlossenen Vertrag betrifft. Soweit keine Gesetzgebung die Rechtsnatur des Vertrags bestimmt, steht laut Bundesgericht in diesem Fall nämlich der Gegenstand des Vertrags, unter Berücksichtigung der involvierten Interessen und der Funktion des Vertrags, im Vordergrund (vgl. BGE 149 II 225 E. 5.5.1 ["Toutefois, tant la jurisprudence que la doctrine s'accordent pour dire que, lorsqu'il s'agit de déterminer la nature juridique d'un contrat qu'aucune législation ne définit elle-même, le critère privilégié à prendre en compte est celui de son objet, considéré sous l'angle des intérêts en présence et de la fonction du contrat."] mit Hinweisen u. a. auf BGE 134 II 297 E. 2.2; 126 II 171 E. 2b; 105 Ia 392 E. 3; 103 Ia 31 E. 2; vgl. auch Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1292 [Vorauslage zitiert in BGE 134 II 297 E. 3.3]).

6.3 Im Einklang mit dieser Rechtsprechung des Bundesgerichts erkannte das Verwaltungsgericht in seinen beiden Urteilen betreffend den Zugang zum Glasfasernetz der Stadt Zürich, dass die Theorien zur Bestimmung der Rechtsnatur überhaupt erst zur Anwendung gelangen, wenn die Rechtsnatur nicht durch einen Rechtssatz vorgegeben ist (vgl. VGr, 16. September 2024, VK.2022.00006, E. 1.1.3; 10. September 2020, VB.2019.00617, E. 5.8). Mit anderen Worten belässt die vom kantonalen Gesetzgeber in § 1 VRG statuierte Zuständigkeitsordnung den Gemeinden also insoweit einen Gestaltungsspielraum, als sie den Rechtsweg für Streitigkeiten im Zusammenhang mit einem von ihnen abgeschlossenen Vertrag bestimmen können, indem sie ihn gesetzlich der einen oder der anderen Rechtssphäre zuweisen. Es gibt im vorliegenden Fall keinen Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Folglich verbietet § 1 VRG der Stadt Winterthur nicht, von ihr abgeschlossene Verträge durch Gesetz dem Privatrecht zuzuweisen, mit der Konsequenz, dass nach § 1 VRG die Zivilgerichte für die Beurteilung von Streitigkeiten daraus zuständig sind. In Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dafür aber immerhin die Gesetzesform vorauszusetzen (vgl. BGE 148 III 172 E. 3.2.2). Vorbehalten bleiben zudem Vorschriften des höherrangigen Rechts, die eine bestimmte Angelegenheit dem öffentlichen Recht zuweisen.

6.4 Die Vorinstanz erwog, dass es sich bei der Telekomverordnung um einen Erlass des Stadtparlaments als Legislative handle. Die Frage der korrekten Normstufe stelle sich deshalb entgegen der Bezeichnung als Verordnung nicht. Die Beschwerdeführerin zieht diese Erwägung zu Recht nicht infrage. Die Telekomverordnung stützt sich ihrem Ingress zufolge auf die Erlasskompetenz des Stadtparlaments gemäss Art. 17 Abs. 2 lit. h der Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26. September 2021 (GO Winterthur) betreffend den Zweck, die Art und den Umfang von städtischen Leistungen. Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend und es ist auch nicht ersichtlich, dass dieser Erlass nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ergangen wäre. Insbesondere war der betreffende Beschluss des Stadtparlaments dem fakultativen Referendum unterstellt (Art. 14

Abs. 2 GO Winterthur e contrario; vgl. auch § 4 Abs. 2 GG sowie Art. 38 Abs. 1 KV; vorn E. 1.2). Im Unterschied zur Verordnungsvorschrift, die das Bundesgericht in BGE 148 III 172 zu beurteilen hatte, geht es hier also um eine formelle Gesetzesbestimmung (vgl. auch BGE 151 I 3 E. 7.5; 142 I 49 E. 7.3).

6.5 Art. 10 TVO betrifft diverse Rechtsverhältnisse mit verschiedenen Inhalten und Gegenparteien (vgl. insbesondere Art. 4 Abs. 1 TVO).

6.5.1 Verträge über den Zugang für Fernmeldedienstanbieter zum stadtzürcherischen Glasfasernetz qualifizierte das Verwaltungsgericht im Rahmen einer Gesamtbetrachtung wiederholt als öffentlich-rechtlich, behielt dabei aber – wie erwähnt – an mehreren Stellen ausdrücklich anderslautende gesetzliche Regelungen vor (vgl. VGr, 16. September 2024, VK.2022.00006, E. 1.1.3 und 1.1.6.3; VGr, 10. September 2020, VB.2019.00617, E. 5.3.2 und 5.8). Eine solche Regelung liegt hier mit Art. 10 TVO vor. Auch eine systematische Auslegung im Licht des gesamten städtischen Regelwerks widerspricht nicht dieser Zuweisung. Höherrangige Vorschriften, die solche Verträge oder Verträge mit Fernmeldedienstanbietern über damit zusammenhängende Dienstleistungen von vornherein dem öffentlichen Recht zuweisen würden, nennt die Beschwerdeführerin nicht und sind auch nicht ersichtlich, zumal weder der Bund noch der Kanton den Zugang zu kommunalen Glasfasernetzen reguliert haben (vgl. zur Rechtslage auf Bundesebene BGr, 5. Juni 2019, 2C_727/2018, E. 1.4.1; Bundesrat, Evaluationsbericht zum Schweizer Fernmeldemarkt, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Art. 3a FMG, März 2024, S. 3; vgl. sogleich E. 7 zur Frage, inwiefern höherrangige Vorschriften einer allfälligen Umqualifizierung entgegenstehen). Folglich ist es unter dem Titel von § 1 VRG nicht zu beanstanden, wenn eine Gemeinde wie hier die Stadt Winterthur mit Art. 10 TVO Verträge über den Zugang für Fernmeldedienstanbieter zum kommunalen Glasfasernetz per Rechtssatz dem Privatrecht zuweist und damit die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ausschliesst respektive die Zuständigkeit der Zivilgerichte begründet.

6.5.2 Art. 10 TVO erfasst neben den Verträgen über den Zugang für Fernmeldedienstanbieter diverse weitere Rechtsverhältnisse. Es lässt sich nicht von vornherein ausschliessen, dass höherrangiges Recht einen Teil davon dem öffentlichen Recht zuordnen könnte. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle muss der Fokus jedoch auf den Kategorien von Verträgen liegen, mit deren Abschluss am ehesten zu rechnen ist (vgl. oben E. 3.3). Dazu gehören gemäss der Weisung TVO (vgl. oben E. 5) Verträge mit den Hauseigentümern über die Installation bzw. die Anbindung an die Telekommunikationsinfrastruktur (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. f und Art. 11 TVO), Verträge mit Geschäftskunden über Beratungs- oder Installationsdienstleistungen (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. e und f TVO) und Verträge mit Drittgemeinden betreffend den Betrieb ihrer Glasfasernetze (Art. 4 Abs. 1 lit. d TVO). Auch für diese Verträge nennt die Beschwerdeführerin keine Vorschriften des kantonalen Rechts oder des Bundesrechts, die einer Zuordnung zum

Privatrecht gemäss Art. 10 TVO und der Zuständigkeit der Zivilgerichte entgegenstehen würden. Solche Vorschriften sind auch nicht ersichtlich.

6.6 Zusammenfassend verlangt das höherrangige Recht jedenfalls in Bezug auf die vorhersehbaren Normalfälle nicht, dass die Rechtsverhältnisse zwischen Stadtwerk Winterthur und den Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern, den Kundinnen und Kunden und Dritten dem öffentlichen Recht zugewiesen und Streitigkeiten in diesem Zusammenhang von den Verwaltungsbehörden und bzw. oder vom Verwaltungsgericht beurteilt werden. Unter dem Blickwinkel von § 1 VRG ist Art. 10 TVO im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle also nicht zu beanstanden.

7.

7.1 Zu prüfen bleibt, inwiefern die vom Beschwerdeführer angerufenen Grundrechte (Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV; Grundsatz von Treu und Glauben sowie Willkürverbot gemäss Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV; Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 und 94 BV; verfassungsmässige Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 ff. BV) Art. 10 TVO und der damit allenfalls verbundenen Änderung der Rechtslage entgegenstehen könnten.

7.2

7.2.1 Neben dem sachenrechtlichen Eigentum an beweglichen und unbeweglichen Sachen und weiteren privatrechtlichen Rechtspositionen erfasst die Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) nach der traditionellen Rechtsprechung des Bundesgerichts auch die sogenannten wohlerworbenen Rechte der einzelnen Bürger gegenüber der Allgemeinheit (vgl. BGE 151 I 3 E. 7.1; 128 I 295 E. 6a), wobei das Bundesgericht den Schutz dieser Rechte in jüngerer Zeit eher mit dem Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) begründet (vgl. BGE 145 II 140 E. 4.3). Unter den wohlerworbenen Rechten versteht das Bundesgericht Rechte, die im gegenseitigen Vertrauen zwischen dem Staat und dem Träger des Rechts darauf begründet worden sind, dass die Rechtsbeziehungen auf eine bestimmte Dauer grundsätzlich unverändert bleiben und einen verstärkten Schutz, namentlich vor späteren Eingriffen durch den Gesetzgeber, geniessen sollen. Dieser verstärkte Schutz dient namentlich dem Schutz von erheblichen Investitionen, die ansonsten von Privaten nicht getätigt würden. Andere vermögensrechtliche Ansprüche gegenüber dem Staat werden nur ausnahmsweise, bei qualifizierter Zusicherung, als wohlerworben anerkannt (BGE 145 II 140 E. 4.3 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 134 I 23 E. 7.1; 127 II 69 E. 5a). Die erhöhte Rechtsbeständigkeit der wohlerworbenen Rechte bedeutet nicht, dass sie in ihrem Bestand absolut – d. h. auch gegen Eingriffe auf gesetzlicher Grundlage, die den Verhältnismässigkeitsgrundsatz einhalten – geschützt wären (vgl. BGE 145 II 140 E. 4.2). Denn nach dem Demokratieprinzip kann das Gesetz jederzeit geändert werden, wenn aufgrund geänderter politischer Anschauungen andere Lösungen vorgezogen werden (vgl. BGE 149 I 291 E. 5.4; 130 I 26 E. 8.1). Gesetzgeberische Eingriffe in die "Substanz" eines wohlerworbenen Rechts müssen jedoch nach Rechtsprechung und Lehre entschädigt

werden, auch unterhalb der Schwelle der materiellen Enteignung (vgl. BGE 145 II 140 E. 4.2; 107 Ib 140 E. 3b).

7.2.2 Generell können für neue belastende Regelungen angemessene Übergangsfristen verfassungsrechtlich geboten sein, was das Bundesgericht in erster Linie unter Beachtung des Grundsatzes rechtsgleicher Behandlung, des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Willkürverbots sowie des Vertrauensschutzes beurteilt (BGE 149 I 291 E. 5.4; 145 II 140 E. 4; 128 I 92 E. 4; je mit Hinweisen). Das Interesse am Vertrauensschutz ist abzuwägen gegenüber dem öffentlichen Interesse daran, dass Gesetzesänderungen aufgrund des Legalitätsprinzips grundsätzlich ohne Verzug in Kraft gesetzt werden müssen, wenn keine besonderen Gründe dagegen sprechen (BGE 149 I 291 E. 5.4; 123 II 433 E. 9; 106 Ia 254 E. 4b). Dabei hat das Bundesgericht immer auch darauf abgestellt, ob mit den eingetretenen Rechtsänderungen gerechnet werden musste, selbst wenn nicht endgültig bekannt war, ob und wann sie in Kraft treten würden (BGE 149 I 291 E. 5.4; 120 Ia 126 E. 4e/ee; 118 Ib 241 E. 9c/d; 106 Ia 191 E. 7a). Solche Übergangsfristen haben nicht den Zweck, die Betroffenen möglichst lange von der günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern einzig, ihnen eine angemessene Frist einzuräumen, sich an die neue Regelung anzupassen (BGE 149 I 291 E. 5.4; 145 II 140 E. 4 mit Hinweisen). Im Übrigen ist die Ausgestaltung einer angemessenen Übergangsregelung dem Gesetzgeber anheimgestellt, dem hierbei ein weiter Spielraum des Ermessens zusteht (BGE 149 I 291 E. 5.4 mit Hinweisen; 128 I 92 E. 4).

7.2.3 Das Bundesgericht erwog in BGE 148 III 172, dass eine Bestimmung, die vorsehe, dass öffentlich-rechtliche Streitigkeiten anstatt von den grundsätzlich zuständigen Verwaltungs(gerichts)behörden von den Zivilgerichten zu entscheiden seien, einen erheblichen Eingriff in die Rechte Privater darstelle (BGE 148 III 172 E. 3.2.2). Welche Rechte Privater konkret betroffen sind, erläuterte das Bundesgericht an dieser Stelle nicht. Es bezeichnete die Rechte Privater auch nicht als wohlerworben und äusserte sich nicht zu verfassungsrechtlich gebotenen Übergangsfristen, sondern verlangte lediglich eine formell-gesetzliche Grundlage für den Eingriff (vgl. BGE 148 III 172 E. 3.2.3).

7.2.4 Im Unterschied zur Verordnungbestimmung, die das Bundesgericht in BGE 148 III 172 beurteilte, betrifft Art. 10 TVO nicht die Zuständigkeit der Zivilgerichte für Streitigkeiten aus den Rechtsverhältnissen zwischen Stadtwerk Winterthur und seinen diversen Vertragspartnern, sondern die Frage der Rechtsnatur dieser Rechtsverhältnisse. Im Lichte dieses bundesgerichtlichen Leiturteils erscheint es gleichwohl nicht von vornherein als ausgeschlossen, dass im Einzelfall ein Vertragspartner von Stadtwerk Winterthur bzw. der Stadt Winterthur im Zusammenhang mit den kommunalen Glasfasernetzen ein wohlerworbenes Recht auf die Beibehaltung der bisherigen Rechtslage und daran anknüpfend auf die Beurteilung von Streitigkeiten durch das Verwaltungsgericht haben könnte. Dies käme vor allem in Betracht, falls die Stadt Winterthur gegenüber einem Vertragspartner Zusicherungen über die Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Natur des

Rechtsverhältnisses gemacht und der Vertragspartner gerade im Vertrauen auf diese öffentlich-rechtliche Natur erhebliche Investitionen getätigt hat. In einem solchen Einzelfall könnte die Anwendung von Art. 10 TVO also zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führen. Dass die Vertragspartner von Stadtwerk Winterthur generell oder wenigstens in erheblicher Zahl auf die öffentlich-rechtliche Natur ihres Rechtsverhältnisses vertraut hätten, lässt sich jedoch abstrakt nicht sagen und erscheint nur schon deshalb als eher unwahrscheinlich, weil die Natur der Rechtsverhältnisse, die Stadtwerk Winterthur im Zusammenhang mit seinen Glasfasernetzen eingegangen ist, zumindest bis zu den beiden Urteilen des Verwaltungsgerichts zum stadtzürcherischen Glasfasernetz objektiv ungewiss war. Schon aus diesem Grund lässt sich eine Aufhebung von Art. 10 TVO nicht auf den Grundsatz von Treu und Glauben oder auf die Eigentumsgarantie stützen (vgl. oben E. 3.2 und 3.3).

7.2.5 Ohnehin folgte aus einer qualifizierten Betroffenheit vieler Vertragspartner von Stadtwerk Winterthur noch nicht, dass Art. 10 TVO im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle aufgehoben werden müsste. Vielmehr müsste in diesem Fall mit Blick auf die Rechtsprechung (vgl. oben E. 3.2 und 3.3) und im Interesse des Demokratieprinzips geprüft werden, ob die Interessen der betroffenen Vertragspartner nicht auch im konkreten Einzelfall in verfassungskonformer Weise geschützt werden können, namentlich indem sie für den Eingriff finanziell entschädigt werden (vgl. dazu BGE 149 I 49 E. 6) oder indem Art. 10 TVO einzig ihnen gegenüber dauerhaft oder – im Sinn einer Übergangsregelung – vorübergehend nicht angewendet wird (vgl. oben E. 7.2.1).

7.3 Die übrigen Vorbringen der Beschwerdeführerin sind offensichtlich unbegründet.

7.3.1 Die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Zivilgerichte drohten das Diskriminierungsverbot zu missachten und bestimmte Wettbewerber in verfassungswidriger Weise zu benachteiligen, ist reine Spekulation und durch nichts substantiiert. Eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV; vgl. dazu näher VGr, 16. September 2024, VK.2022.00006, E. 3.2) ist nicht erkennbar.

7.3.2 Die Verfahrensgrundrechte von Art. 29 ff. BV garantieren für sich genommen offensichtlich nicht, dass Streitigkeiten jeglicher Art von Verwaltungs(gerichts)behörden unter Anwendung der Untersuchungsmaxime statt von Zivilgerichten unter Anwendung der Verhandlungsmaxime beurteilt werden. Art. 30 Abs. 1 BV verleiht allenfalls einen Anspruch darauf, dass von einer formell-gesetzlich vorgesehenen Zuständigkeitsordnung nicht durch einen Rechtssatz geringerer Stufe abgewichen wird (vgl. BGE 148 III 172 E. 3.2.2; 134 I 125 E. 3.3). Da Art. 10 TVO jedoch die Qualität einer formellen Gesetzesbestimmung hat (vgl. oben E. 6.4), ist auch insoweit keine Verfassungsverletzung zu erkennen.

7.3.3 Entgegen der Beschwerdeführerin kann sodann keine Rede von einer Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) sein. Willkürlich ist ein Erlass nach der Rechtsprechung, wenn

er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 149 I 125 E. 5.1; 147 I 225 E. 4.6; 147 V 423 E. 5.1.2; 146 II 111 E. 5.1.1). Hingegen verlangt die Rechtsprechung unter dem Titel des Willkürverbots nicht, dass sich der Gesetzgeber mit Gerichtsurteilen und darin enthaltenen Schilderungen der bisherigen Rechtslage auseinandersetzt oder dass im Gesetzgebungsverfahren jede potenzielle rechtliche Komplikation einer Regelung evaluiert wird, wie die Beschwerdeführerin zu meinen scheint. Art. 10 TVO hält den Anforderungen des Willkürverbots ohne Weiteres stand, zumal die Stadt Winterthur damit eine Klärung der Rechtslage anstrebt und sie sich in ihrem Gestaltungsspielraum bewegt.

7.4 Zusammenfassend sind keine Verletzungen der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV), des Willkürverbots (Art. 9 BV) oder der Verfahrensgrundrechte (Art. 29 ff. BV) erkennbar, die es rechtfertigen würden, Art. 10 TVO im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle aufzuheben.

8.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

9.

Die Gerichtskosten sind der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung bleibt ihr versagt (§ 17 Abs. 2 VRG).

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 4'000.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 145.-- Zustellkosten,
Fr. 4'145.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
4. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
5. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.
6. Mitteilung an:
 - a) die Parteien;

b) den Bezirksrat Winterthur.