Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 310/2009

Urteil vom 17. März 2010
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Raselli, Eusebio,
Gerichtsschreiber Härri.

1. Verfahrensbeteiligte
A._____ AG,
2. B._____ AG,
3. C._____ AG,
4. D._____ AG,
5. E._____ AG,
6. F._____ AG,
7. G._____ AG,
8. H._____ AG,
9. I._____ AG,
10. Firma K._____,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Thomas Dufner,

gegen

Politische Gemeinde Frauenfeld,vertreten durch den Stadtrat,
Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau,Rechtsdienst,

Gegenstand
Verkehrsanordnung; Fahrverbot für Lastenzüge mit mehr als 12 m Länge.

Beschwerde gegen den Entscheid vom 29. April 2009 des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau.

Sachverhalt:

A.
Am 11. März 2007 lehnte das Stimmvolk der Stadt Frauenfeld das Projekt "Entlastungsstrasse F21" ab, wonach das Zentrum von Frauenfeld mit einem Tunnel und flankierenden Massnahmen hätte entlastet werden sollen. Nach politischen Vorstössen im Gemeindeparlament beauftragte der Stadtrat Frauenfeld (im Folgenden: Stadtrat) die Firma Metron (Brugg) mit der Erstellung eines Gutachtens. Die Firma Metron erstattete dieses am 26. Februar 2008.
Gestützt darauf stellte der Stadtrat am 29. April 2008 dem Departement für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau (im Folgenden: Departement) insbesondere folgenden Antrag: Auf der Zürcher- und der Promenadenstrasse zwischen Zeughaus- und Holdertorkreisel sowie auf der Thundorferstrasse zwischen Marktplatz und Promenadenstrasse seien in beide Richtungen Fahrverbote für Lastwagen mit einer Länge von über 12 m (Signal 2.20) zu erlassen. Um Ausweichverkehr zu vermeiden, seien als flankierende Massnahme im Westen Frauenfelds ebenfalls bestimmte Strassenbereiche mit einem entsprechenden Verbot zu versehen.

Der Stadtrat erwog, über 12 m lange Lastenzüge in der Frauenfelder Vorstadt, wo die Aufenthalts- und Wohnqualität verbessert werden müsse, seien wegen der engen Kurven störend und gefährlich. Die Lieferung von Waren in die Vorstadt, in die Ringstrasse und die anderen erwähnten Strassen müsse künftig mit Lastwagen ohne Anhänger erfolgen. Im Einzelfall würden, soweit nötig, Ausnahmebewilligungen erteilt.
Am 22. Mai 2008 genehmigte das Departement die beantragte Signalisation.
Dagegen erhoben verschiedene natürliche und juristische Personen Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau.
Am 4. Februar 2009 führte dieses einen Augenschein durch.
Mit Entscheid vom 29. April 2009 vereinigte das Verwaltungsgericht die Beschwerdeverfahren. Eine Beschwerde wies es als erledigt am Protokoll ab. Die andern Beschwerden wies es ab, soweit es darauf eintrat.

B.
Die A._____ AG und 9 weitere Firmen führen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, die Entscheide des Verwaltungsgerichts und des Departements seien aufzuheben.

C.
Das Verwaltungsgericht und der Stadtrat haben sich vernehmen lassen je mit dem Antrag, die Beschwerde abzuweisen.
Das Departement beantragt unter Hinweis auf die Erwägungen im verwaltungsgerichtlichen Entscheid ebenfalls die Abweisung der Beschwerde.

D.
Die Beschwerdeführer haben eine Replik eingereicht. Sie halten an den in der Beschwerde gestellten Anträgen fest.

E.
Mit Verfügung vom 24. August 2009 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung der Beschwerde aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.
1.1 Gegen den angefochtenen Entscheid ist gemäss Art. 82 lit. a BGG die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegeben.

1.2 Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG besteht nicht.

1.3 Ein kantonales Rechtsmittel steht nicht zur Verfügung. Die Beschwerde ist nach Art. 86 Abs. 1 lit. d i.V.m. Abs. 2 BGG zulässig.
1.4
1.4.1 Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat (...); b) durch den angefochtenen Entscheid (...) besonders berührt ist; und c) ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.
Verlangt ist somit nebst der formellen Beschwer (lit. a), dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (lit. b) und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht (lit. c). Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Das rechtliche oder auch nur tatsächliche Interesse braucht mit dem Interesse, das durch die als verletzt bezeichnete Norm geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Der Beschwerdeführer muss durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Das schutzwürdige Interesse besteht damit im Umstand, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich brächte (BGE 135 II 145 E. 6.1 S. 150; 133 II 468 E. 1 S. 470; je mit Hinweisen).

1.4.2 Sämtliche Beschwerdeführer haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen.
Es handelt sich bei ihnen um Firmen, die im Transportgewerbe tätig sind oder eigene Waren transportieren und unter das streitige Verbot fallende Lastwagen besitzen. Die Beschwerdeführer haben ihren Sitz in der Stadt Frauenfeld oder dort zumindest einen Betriebsstandort. Das streitige Verbot betrifft Lastwagen von über 12 m Länge und damit nicht den Privat-, sondern den Berufsverkehr. Die Rechtsprechung zur Beschwerdebefugnis von privaten Verkehrsteilnehmern (dazu BGE 113 Ia 426 E. 3b/cc S. 432; Urteil 1A.73/2004 vom 6. Juli 2004 E. 2 ff., in: Pra 2004 Nr. 157 S. 894) ist hier somit nicht massgeblich. Beim Berufsverkehr sind geschäftliche Interessen betroffen. Mit der angefochtenen Verkehrsanordnung wird die Verbannung langer Lastenzüge aus der Frauenfelder Vorstadt und deren Verlagerung auf die Autobahn A1/A7 angestrebt. Dadurch wären die Beschwerdeführer unstreitig gezwungen, mit ihren Lastenzügen längere Strecken zurückzulegen. Dies wiederum führte jedenfalls zu einer Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) - die sich gemäss Art. 6 Abs. 1 des entsprechenden Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1997 (SR 641.81) unter anderem nach den gefahrenen Kilometern bemisst - und damit bei den Beschwerdeführern zu
Kostensteigerungen. Angesichts dessen sind sie von der streitigen Verkehrsanordnung stärker als jedermann betroffen und zur Beschwerde befugt.

1.5 Der angefochtene Entscheid stellt einen nach Art. 90 BGG anfechtbaren Endentscheid dar.

1.6 Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.7 Die Beschwerdeführer beantragten (Beschwerde S. 5 Ziff. 5) die Durchführung eines bundesgerichtlichen Augenscheins und die Einholung einer Oberexpertise, falls die Sache nicht an die Vorinstanz zurückgewiesen wird. Letzteres trifft hier - wie die folgenden Erwägungen zeigen werden - zu.
Der Antrag ist abzuweisen. Der rechtserhebliche Sachverhalt ergibt sich hinreichend aus den Akten und das Gutachten der Firma Metron stellt eine taugliche und genügende Grundlage für die Beurteilung der Sache dar.

2.
2.1 Die Beschwerdeführer bringen (Beschwerde S. 5 f. Ziff. 1) vor, die Vorinstanz habe der verfügenden Behörde einen erheblichen Gestaltungsspielraum zugestanden. Damit habe die Vorinstanz ihre Kognition beschränkt, obschon ihr gemäss § 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 23. Februar 1981 des Kantons Thurgau über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) volle Prüfungsbefugnis zukomme. Darin liege eine Verletzung von Art. 29a BV und Art. 110 BGG.
2.2
2.2.1 Bei der strittigen Verkehrsanordnung handelt es sich um eine sog. funktionelle Verkehrsbeschränkung. Eine solche kann nach Art. 3 Abs. 4 SVG erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Aus solchen Gründen kann insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt werden.
Die Kantone können insoweit all jene Massnahmen treffen, die ihnen im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind (Urteile 1C 558/2008 vom 28. Juli 2009 E. 2.2; 2A.70/2007 vom 9. November 2007 E. 3.1; 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006 E. 3.1; je mit Hinweisen).
In Betracht kommt insbesondere ein Teilfahrverbot wie hier (vgl. Urteil 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006 E. 2.1; RENÉ SCHAFFHAUSER, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. I, 2002, S. 48 N. 48). Gemäss Art. 21 Abs. 3 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SR 741.21) schliesst das Signal "Höchstlänge" (2.20) Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen aus, welche mit der Ladung die angegebene Länge übersteigen.
Verkehrsbeschränkungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Entsprechend der Natur der Sache liegt die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen in erster Linie bei den verfügenden Behörden. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verfügen die zuständigen Organe dabei über einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Ein Eingreifen

des Richters rechtfertigt sich erst, wenn die zuständigen Behörden von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgehen, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgen, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder notwendige Differenzierungen unterlassen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen (Urteile 1C_ 558/2008 vom 28. Juli 2009 E. 2.3; 2A.70/2007 vom 9. November 2007 E. 3.2; 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006 E. 3.2; je mit Hinweisen).
Den Gestaltungsspielraum der zuständigen Behörde zu berücksichtigen hat nach dieser Rechtsprechung der Richter schlechthin, also nicht nur das Bundesgericht, sondern auch das kantonale Gericht. Verhielte es sich anders, würde der Gestaltungsspielraum der zuständigen Behörde beseitigt.
2.2.2 Die Beschwerdeführer berufen sich auf die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV.
Danach hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.
Die Rechtsweggarantie gewährleistet bei grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten Zugang zu wenigstens einem Gericht, das Rechts- und Sachverhaltsfragen umfassend überprüfen kann (Urteil 2C 651/2008 vom 20. April 2009 E. 4.2; ESTHER TOPHINKE, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 107/2006, S. 91; WALTER KÄLIN, Die Bedeutung der Rechtsweggarantie für die kantonale Verwaltungsjustiz, ZBl 100/1999, S. 55). Grundsätzlich nicht gefordert ist dagegen eine Kontrolle der Angemessenheit der angefochtenen Entscheide (Urteil 2P.51/2006 vom 20. März 2006 E. 3.2; TOPHINKE, a.a.O; KÄLIN, a.a.O.). Die Gerichte müssen den Handlungsspielraum, den der Sacherlass der Verwaltung einräumt, respektieren. Der eingeschränkten Justiziabilität von Ermessensentscheiden ist durch eine Anpassung des Kontrollumfangs und der Kontrolldichte Rechnung zu tragen (TOPHINKE, a.a.O., S. 107 f.; vgl. ebenso KÄLIN, a.a.O., S. 61 f.). Die Rechtsweggarantie verpflichtete die Vorinstanz somit zu einer umfassenden Rechts- und Sachverhaltsprüfung, welche sie auch vorgenommen hat, nicht hingegen dazu, den Gestaltungsspielraum der zuständigen Behörde ausser Acht zu lassen. Wenn sie diesen respektiert hat, verletzt das Art. 29a BV
nicht.
2.2.3 Ebenso verhält es sich unter dem Gesichtswinkel von Art. 110 BGG. Danach gewährleisten die Kantone, soweit sie nach diesem Gesetz als letzte kantonale Instanz ein Gericht einzusetzen haben, dass dieses selbst oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet. Diese Bestimmung setzt die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV um (Urteil 2C 651/2008 vom 20. April 2009 E. 4.2). Die Prüfungspflicht geht daher nicht weiter als bei dieser, weshalb auch nach Art. 110 BGG grundsätzlich keine Kontrolle der Angemessenheit der angefochtenen Entscheide notwendig ist. Eine solche Kontrolle ist im Verwaltungsrecht nur erforderlich, soweit sie - was hier nicht zutrifft - ein Spezialgesetz verlangt.

2.3 Die Beschwerde erweist sich im vorliegenden Punkt demnach als unbegründet.

3.
3.1 Die Beschwerdeführer rügen (Beschwerde S. 6 ff. Ziff. 2), die Vorinstanz habe in verschiedener Hinsicht den Sachverhalt im Sinne von Art. 97 Abs. 1 BGG fehlerhaft bzw. unvollständig festgestellt.

3.2 Gemäss Art. 97 Abs. 1 BGG kann die Feststellung des Sachverhalts nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Artikel 95 beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann.
Die Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG kann in einem unvollständigen Sachverhalt liegen, denn die Vorinstanz verletzt materielles Recht, wenn sie nicht alle relevanten Tatsachen ermittelt, die zu seiner Anwendung nötig sind (Urteil 9C 104/2007 vom 20. August 2007 E. 2.2; Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4338; SEILER, a.a.O., N. 24 zu Art. 97 BGG).
Soweit es um die Frage geht, ob der Sachverhalt offensichtlich unrichtig und damit willkürlich ermittelt worden ist, stellt die Rechtsprechung strenge Anforderungen an die Begründungspflicht. Der Beschwerdeführer kann sich nicht damit begnügen, den bestrittenen Feststellungen eigene tatsächliche Behauptungen gegenüberzustellen oder darzulegen, wie die Beweise seiner Ansicht nach zu würdigen gewesen wären. Vielmehr hat er klar und substanziiert aufzuzeigen, inwiefern die gerügten Feststellungen offensichtlich unrichtig sind oder die Unterlassung von Feststellungen auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht. Auf Kritik an

den tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz, die diesen Anforderungen nicht genügt, kann nicht eingetreten werden (BGE 133 II 249 E. 1.4.3 S. 255; Urteil 4A 223/2007 vom 30. August 2007).
3.3
3.3.1 Die Beschwerdeführer bringen zunächst (Beschwerde S. 6 f. Ziff. 2.1.) vor, das Gutachten der Firma Metron stelle die Grundlage für die streitige Verkehrsanordnung dar. Die darin vorgenommene stichprobenartige Verkehrserfassung an nur zwei Tagen und erst noch in der gleichen Woche genüge nicht.
3.3.2 Die Rüge geht fehl.
Das Gutachten der Firma Metron stützt sich (S. 11 ff.) auf verschiedene Verkehrserhebungen. Im Dezember 2004 wurden an der Zürcher- und Ringstrasse Querschnittszählungen sowie eine Fahrzeugverfolgung mittels Kennzeichenerhebung durchgeführt, um Grundlagen für ein allfälliges Lastwagenfahrverbot zu ermitteln. In den Monaten November und Dezember 2007 wurden im Weiteren jeweils über eine Woche Querschnittszählungen in der Ringstrasse und der Zürcherstrasse Ost mit einem automatischen Zählgerät durchgeführt, wobei die Fahrzeugarten unterschieden wurden. Am Donnerstag, 17. Januar 2008, und Samstag, 19. Januar 2008, wurde überdies das Schwerverkehrsaufkommen an der Zürcherstrasse Ost und Ringstrasse genauer untersucht. Ziel der Erhebung war, auf vergleichsweise einfache Weise den lokalen und überregionalen Schwerverkehr genauer zu unterscheiden. Der Metron-Bericht berücksichtigt ausserdem das nationale Verkehrsmodell des Bundesamtes für Raumentwicklung.
Aufgrund dieser Erhebungen ergibt sich ein hinreichendes Bild über die Verkehrssituation. Die Vorinstanz war gestützt darauf in der Lage, die Zweckmässigkeit des in Frage stehenden Verbots zu beurteilen. Ihre Erwägungen dazu (angefochtener Entscheid S. 25 f. E. 6.3) sind nicht zu beanstanden.
Wie der Stadtrat (Vernehmlassung S. 5) zutreffend bemerkt, würden im Übrigen zusätzliche Verkehrserhebungen nichts daran ändern, dass Lastwagen mit über 12 m Länge auf den vom Verbot betroffenen Strassen ein Sicherheitsproblem darstellen. Dieser Gesichtspunkt war - wie (E. 4.3.1) noch näher darzulegen sein wird - für die Vorinstanz von entscheidender Bedeutung. Das Sicherheitsproblem besteht aber unabhängig vom genauen Verkehrsaufkommen bei jedem Lastwagen von über 12 m Länge. Dass zahlreiche solche Lastwagen die vom Verbot betroffenen Strassen befahren, ist unbestritten. Die Beschwerdeführer legen nicht substanziert dar und es ist nicht ersichtlich, inwiefern bei dieser Sachlage weitere Verkehrserhebungen für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein könnten.
3.4
3.4.1 Die Beschwerdeführer wenden (Beschwerde S. 7 f. Ziff. 2.2) ein, eine weitere unvollständige Sachverhaltsfeststellung liege darin, dass die bei Umsetzung der angefochtenen Verkehrsanordnung wahrscheinlichste Ausweichroute über die Zürcherstrasse West/Talbachkreisel/Bahnhofstrasse West und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt und Bewohnerschaft in jenem Quartierbereich im Metron-Bericht und dem darin entwickelten Konzept nicht untersucht worden seien. Die Vorinstanz nehme an, dass es im Quartier Zürcherstrasse West/Talbachkreisel/Bahnhofstrasse West wegen Ausweichverkehrs kaum zusätzliche Belastungen geben werde. Damit verfalle sie in Willkür.
3.4.2 Das Vorbringen ist unbehelflich.
Die Vorinstanz erwägt (angefochtener Entscheid S. 23 ff.) im Metron-Bericht sei nicht untersucht worden, inwiefern sich ein Teil des Schwerverkehrs auf die Zürcherstrasse West/Talbachkreisel/Bahnhofstrasse West verlagern und zu einer Verstärkung der Verkehrsimmissionen in jenen Quartieren führen könnte. Sowohl das Departement als auch der Stadtrat betonten, dass mit der strittigen Massnahme eine Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Autobahn bezweckt werde; sollte ein Teil des Schwerverkehrs dennoch auf innerstädtische Strecken ausweichen, müssten weitergehende Massnahmen geprüft werden; die künftige Verkehrsentwicklung solle mittels eines "Monitorings" überprüft werden. Die Vorinstanz führt dazu (S. 24) aus, es sei fraglich, ob trotz des Fehlens von detaillierten Prognosen zu allfälligen künftigen Verkehrsverlagerungen auf innerstädtischem Gebiet ausreichende Grundlagen für den Entscheid über die geplanten Massnahmen vorlägen. Dabei sei zu berücksichtigen, dass entsprechende Prognosen notwendig mit erheblichen Unsicherheiten behaftet seien. Zwar hätten Verkehrszählungen ergeben, dass täglich in beiden Richtungen über die Zürcherstrasse Ost 183 Lastenzüge mit über 12 m Länge und über die Ringstrasse deren 24 fahren. Inwiefern
dieser Schwerverkehr durch die strittige Massnahme in die Quartiere Zürcherstrasse West/Talbachkreisel/Bahnhofstrasse West verlagert würde, sei nur sehr schwer beurteilbar. Jedenfalls sei nicht damit zu rechnen, dass der gesamte Schwerverkehr mit Lastwagen von über 12 m Länge, der sich bisher durch die Vorstadt wälze, auf die Zürcherstrasse West ausweichen werde. Je geringer dieser Anteil auch unter Berücksichtigung der bereits erteilten Aus-

nahmebewilligungen - etwa für die Beschwerdeführerin 9, die den Grossteil des Lastenzug-Verkehrs auf der Ringstrasse verursache - sei, desto eher führe dies dazu, dass sich die Mehrimmissionen im Bereich Zürcherstrasse West/Talbachkreisel/Bahnhofstrasse West in Grenzen halten und im Verhältnis zum bereits bestehenden Verkehrsaufkommen nicht oder kaum als zusätzliche Belastung feststellbar sein werden. Sollte aufgrund des Monitorings eine übermässige Verkehrsbelastung festzustellen sein, wären behördlicherseits entsprechende Massnahmen zu treffen.
Diese Darlegungen sind zumindest vertretbar und damit nicht willkürlich. Die Beschwerdeführer legen nicht in einer den (E. 3.2) dargelegten Begründungsanforderungen genügenden Weise dar, weshalb die Annahme der Vorinstanz, es sei nicht damit zu rechnen, dass der gesamte Schwerverkehr mit Lastenzügen von über 12 m Länge, der bisher die Vorstadt befuhr, auf die Zürcherstrasse West ausweichen werde, schlechterdings unhaltbar sein soll. Dies wäre auch nicht ersichtlich. Prognosen über derartige Verkehrsverlagerungen sind, wie die Vorinstanz zutreffend bemerkt, zwangsläufig mit erheblichen Unsicherheiten verbunden (Urteil 1C 405/2008 vom 18. März 2009 E. 2.4). Angesichts dessen stellt es eine vertretbare Lösung dar, die Situation im Bereich Zürcherstrasse West/Talbachkreisel/Bahnhofstrasse West mit einem Monitoring zu beobachten und nach dessen Auswertung nötigenfalls Anschlussmassnahmen zu treffen. Im Urteil 2A.70/2007 vom 9. November 2007 hat das Bundesgericht ebenfalls berücksichtigt, dass es die zuständigen Behörden in der Hand haben, die gebotenen Korrekturen zu beschliessen, falls sich Verkehrsmassnahmen nach Art. 3 Abs. 4 SVG - welche dort den ruhenden Verkehr betrafen - nicht bewähren oder sich die Verhältnisse später
wesentlich ändern sollten (E. 3.3 am Schluss).
Die Beschwerdeführer legen im Übrigen nicht substanziiert dar, weshalb die strittige Verkehrsanordnung bundesrechtswidrig sein sollte, selbst wenn man davon ausginge, dass der gesamte Schwerverkehr mit Lastwagen von über 12 m Länge, der heute durch die vom Verbot betroffenen Strassen fährt, auf den Bereich Zürcherstrasse West/Talbachkreisel/Bahnhofstrasse West ausweichen würde. Die Vorinstanz hat das Fahrverbot für Lastwagen mit über 12 m Länge - wie gesagt - wesentlich aus Sicherheitsgründen bestätigt. Dass im Bereich Zürcherstrasse West/Talbachkreisel/Bahnhofstrasse West vergleichbare Sicherheitsprobleme bestünden wie auf den vom Verbot betroffenen Strassen, legen die Beschwerdeführer nicht substanziiert dar.
Die Beschwerde erweist sich danach auch im vorliegenden Punkt als unbehelflich.
3.5
3.5.1 Die Beschwerdeführer rügen (Beschwerde S. 8 f. Ziff. 2.3.), eine unvollständige Sachverhaltsermittlung liege auch darin, dass der Metron-Bericht die für die Beschwerdeführer mit dem angestrebten Umweg über die Autobahn verbundenen Kosten nur teilweise berücksichtige, nämlich mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, aber ohne die ebenso ins Gewicht fallenden höheren Treibstoff- und sonstigen Betriebskosten (Reifen, Verschleissteile usw.) sowie die höheren Personalkosten durch die längeren Fahrzeiten.
3.5.2 Anfechtungsobjekt ist nicht der Metron-Bericht, sondern das Urteil der Vorinstanz. Diese erwägt (angefochtener Entscheid S. 30 E. 7.5), die Beschwerdeführer legten ausführlich dar, welche zusätzlichen Kosten für sie wegen weiterer Wege über die Autobahn A1/A7 anfielen. Die Vorinstanz bemerkt dazu, innerstädtische Verkehrsbeschränkungen, die auf die Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Autobahn oder auf örtliche Umfahrungsstrassen setzten, vermöchten grundsätzlich Mehrkosten auszulösen. Mehrkosten würden "vor allem" durch die km-abhängige leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe verursacht.
Die Vorinstanz hat somit nicht einzig die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, sondern auch die weiteren von den Beschwerdeführern bereits in der Beschwerde an die Vorinstanz (S. 19 f.) geltend gemachten zusätzlichen Kosten berücksichtigt. Die Beschwerde ist daher auch insoweit unbehelflich.

3.6 Ziffer 2 der Beschwerde (S. 6 ff.) trägt die Überschrift "Unrichtige Sachverhaltsfeststellung gemäss Art. 97 Abs. 1 BGG". Die Ziffern 2.1 bis 2.3 enthalten denn auch klar Sachverhaltsrügen. Offenbar wollen die Beschwerdeführer auch in Ziffer 2.4 der Beschwerde (S. 9 ff.) Sachverhaltsrügen erheben. Soweit sie dies hinreichend substanziiert tun, gehen ihre Darlegungen jedoch nicht über das hinaus, was sie bereits in Ziffer 2.1 bis 2.3 der Beschwerde vorgetragen haben.
Soweit sie vorbringen, es wären planungsrechtliche Massnahmen erforderlich gewesen, sagen sie nicht, inwiefern die gegenteilige Auffassung der Vorinstanz Bundesrecht verletzen soll, und setzen sie sich mit deren Erwägungen dazu (angefochtener Entscheid S. 19 ff. E. 5) nicht weiter auseinander. Insoweit genügt die Beschwerde den Begründungsanforderungen nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 BGG nicht und kann darauf nicht eingetreten werden (vgl. BGE 134 II 244 E. 2.1 S. 245 f.).

Im Übrigen argumentieren die Beschwerdeführer, worauf der Stadtrat (Vernehmlassung S. 8 Ziff. 10c) zutreffend hinweist, widersprüchlich. Einerseits bringen sie (Beschwerde S. 12 f.) vor, die streitige Verkehrsanordnung betreffe nur ein Prozent des Verkehrsaufkommens, weshalb ihr keine relevante, wahrnehmbare Wirkung zukomme. Anderseits wollen sie offenbar geltend machen, die Verkehrsanordnung sei derart gewichtig, dass planungsrechtliche Massnahmen erforderlich seien.

4.
4.1 Die Beschwerdeführer bringen (Beschwerde S. 12 ff. Ziff. 3) vor, die strittige Verkehrsanordnung bezwecke die Verbesserung der Aufenthalts- und Wohnqualität in der Vorstadt und die Erhöhung der Verkehrssicherheit. Zur Erreichung dieser Zwecke sei die Verkehrsanordnung ungeeignet. Die damit für die Beschwerdeführer verbundenen Nachteile seien ausserdem wesentlich höher zu gewichten als die öffentlichen Interessen. Die Verkehrsanordnung sei deshalb unverhältnismässig.

4.2 Ob eine gestützt auf Art. 3 Abs. 4 SVG angeordnete Verkehrsmassnahme im öffentlichen Interesse liegt und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht, prüft das Bundesgericht an sich mit freier Kognition. Es übt jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht (Urteile 1C 558/2008 vom 28. Juli 2009 E. 2.3; 1C 261/2008 vom 29. Januar 2009 E. 5). Ein Eingreifen des Richters rechtfertigt sich - wie (E. 2.2.1) dargelegt - erst, wenn die zuständigen Behörden von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgehen, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgen, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder notwendige Differenzierungen unterlassen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen.
4.3
4.3.1 Die Vorinstanz äussert sich (angefochtener Entscheid S. 28 ff. E. 7) einlässlich zur Frage der Verhältnismässigkeit. Sie erwägt dabei insbesondere, das öffentliche Interesse an der strittigen Verkehrsanordnung bzw. der Zweck dieser Massnahme liege in erster Linie im Schutz und in der Verbesserung der Aufenthalts- und Lebensqualität der Anwohner, Gewerbetreibenden, Kunden und Passanten der Vorstadt. Bezweckt werde weiter die Erhöhung der Verkehrssicherheit. Zu berücksichtigen sei auch das allgemeine Interesse der Stadt an einem attraktiven und gut frequentierten Zentrum. Die baulichen Strassenverhältnisse in der Vorstadt und auf der Promenade seien mit der engen Fahrbahn, auf der zum Güterumschlage abgestellte Lieferwagen bereits ein Hindernis darstellten und auf welcher auch die Busse zirkulierten und Passagiere ein- und ausstiegen, mit ihren scharfen und engen Kurven und mit verschiedenen Einmündungen alles andere als optimal. Besonders in den Kurven vor dem Regierungsgebäude, wo zudem zwei stark benutzte Fussgängerstreifen markiert seien, sei ein Kreuzen von zwei Schwertransportern nur im Schritttempo möglich. Allein mit einer von den Beschwerdeführern vorgeschlagenen weiteren Geschwindigkeitsreduktion könne die
angestrebte verbesserte Verkehrssicherheit für Fussgänger und Radfahrer nicht erreicht werden, zumal die nach dem Metron-Bericht tatsächlich gefahrene durchschnittliche Geschwindigkeit bereits unter der vorgeschriebenen Begrenzung von 50 km/h liege. Wie auch anlässlich des Augenscheins habe beobachtet werden können, stellten grosse und lange Fahrzeuge, so etwa Sattelschlepper, wegen ihrer Ausmasse in der Vorstadt bzw. auf der Promenade ein beachtliches Gefährdungspotential dar. Das vorgesehene Fahrverbot für Lastwagen von über 12 m Länge müsse bereits aufgrund der ungenügenden Strassenverhältnisse als notwendige und geeignete Massnahme qualifiziert werden.
Die Vorinstanz bemerkt sodann, auch wenn im Durschnitt "lediglich" 180 Lastenzüge pro Tag durch die Vorstadt und über die Promenade fahren würden, gehe von jedem einzelnen Fahrzeug eine beachtliche Störwirkung aus. Ein Lastwagen verursache zehn Mal mehr Lärmemmissionen und 50 Mal mehr Stickoxidemissionen als ein Personenwagen. Der Nutzen des Teilfahrverbots liege zudem auch darin, mit der Verbannung von Lastenzügen auf die besser ausgebauten Strassen, insbesondere die Autobahn, sicherere Verkehrsverhältnisse zu schaffen.
Die Vorinstanz stellt nicht in Abrede, dass die Beschwerdeführer aufgrund der strittigen Verkehrsanordnung gezwungen sind, mit ihren Lastenzügen längere Strecken zurückzulegen und ihnen deshalb Mehrkosten entstehen. Ob der Umweg über die Autobahn mit Vergleich zur innerstädtischen Route - insbesondere in Stosszeiten mit Stauungen und langsamem "Stop-and-go-Verkehr" im Bereich Zürcherstrasse Ost/Promenadenstrasse - tatsächlich Mehremissionen verursache, erachtet die Vorinstanz als fraglich. Sie legt dar, die Gemeinde und das

Departement hätten das öffentliche Interesse an der strittigen Verkehrsanordnung bzw. an der damit bezweckten Entlastung der Vorstadt höher gewichtet als die geltend gemachten privaten Interessen, die primär finanzieller Natur seien, und die Gefahr möglicher Mehrbelastungen der Umwelt und anderer innerstädtischer Quartiere. Mit dieser Beurteilung hätten sie ihr Ermessen nicht überschritten.
4.3.2 Diese Erwägungen sind nicht zu beanstanden. Die von den zuständigen Behörden verfolgten Ziele - die Steigerung der Aufenthalts- und Lebensqualität in der Vorstadt und die Erhöhung der Verkehrssicherheit - können mit der angefochtenen Verkehrsanordnung erreicht werden. Bei der Verkehrssicherheit geht es um den Schutz von Leib und Leben. Wenn die kantonalen Behörden dem ein höheres Gewicht beigemessen haben als den durch den Umweg über die Autobahn den Beschwerdeführern verursachten höheren Kosten ist das nicht unhaltbar, zumal die zusätzlichen Kosten die Beschwerdeführer gleich treffen und der Wettbewerb damit nicht verzerrt wird. Sollten wegen des Umwegs über die Autobahn überhaupt Mehremissionen entstehen, fielen diese in einem deutlich weniger empfindlichen Bereich an als im Stadtzentrum. Zwar mag sein, dass die vom Verbot nicht erfassten Lastwagen gleich breit sind wie jene, die darunter fallen. Für die Verkehrssicherheit spielt jedoch nicht nur die Breite eines Lastwagens eine Rolle, sondern auch dessen Länge; dies insbesondere in einem Stadtzentrum wie hier mit engen Kurven und der Anwesenheit zahlreicher Fussgänger und Radfahrer. Die Würdigung der kantonalen Behörden stimmt überein mit jener im Metron-Bericht, der die
Anlageverhältnisse in der Vorstadt (S-Kurve beim Regierungsgebäude und Einmündungen) insbesondere für lange Lastwagen mit Anhängern und Lastenzüge als ungeeignet beurteilt (S. 41) und die Einführung eines Fahrverbots für Lastwagen von über 12 m Länge empfiehlt (S. 42).
Die kantonalen Behörden sind von keinen unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgegangen. Sie haben keine ungerechtfertigten Differenzierungen vorgenommen und sich von keinen erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen. Für das Bundesgericht besteht deshalb im Lichte der dargelegten Rechtsprechung kein Grund zum Eingreifen.
Die Beschwerde ist im vorliegenden Punkt danach ebenfalls unbegründet.

5.
Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
Die Beschwerdeführer tragen die Kosten (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG).
Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG; BGE 134 II 117).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden den Beschwerdeführern zu gleichen Teilen auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Politischen Gemeinde Frauenfeld, dem Departement für Bau und Umwelt sowie dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 17. März 2010

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Härri