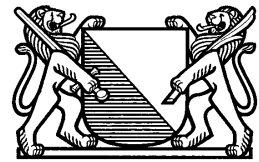


Baurekursgericht
des Kantons Zürich

1. Abteilung



G.-Nr. R1S.2018.05105
BRGE I Nr. 0030/2019

Entscheid vom 15. März 2019

Mitwirkende Abteilungspräsident Walter Linsi, Ersatzrichter Ulrich Brunner, Baurichterin Beatrice Bosshard, Gerichtsschreiber Alain Thiébaud

in Sachen **Rekurrent**
VCS Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion Zürich, Zypressenstrasse 76,
Postfach 820, 8040 Zürich

gegen **Rekursgegnerin**
Stadt Zürich, Stadthaus, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich

betreffend Stadtratsbeschluss vom 24. August 2018; Strassenbauprojekt Lärmsanie-
rung Kreise 1,4 und 5, Zürich

hat sich ergeben:

A.

Mit Beschluss Nr. 706 vom 24. August 2018 setzte der Stadtrat der Stadt Zürich – unter Anderem – das Strassenprojekt "Strassenlärmsanierung Kreis 1, 4 und 5" für die folgenden kommunalen Strassenabschnitte gemäss den aufgelegten Plänen Strassenlärmsanierung der Stadt Zürich, Stadtkreise 1, 4 und 5, und dem aufgelegten "Akustischen Projekt Innenstadt" (Kreise 1, 4 und 5; im Folgenden: AkP), Bericht mit Erleichterungsanträgen, Strassenabschnitte ohne Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg, November 2015, fest:

Kreis 1

Auf der Mauer: Hirschengraben – Leonhardstrasse

Bahnhofstrasse: Bürkliplatz – Sihlstrasse

Bahnhofstrasse: Uraniastrasse – Bahnhofplatz

Bleicherweg: Paradeplatz – Stockerstrasse

Börsenstrasse: Stadthausquai – Bahnhofstrasse

Kantonsschulstrasse: Heimstrasse – Rämistrasse

Limmatquai: Münsterbrücke – Rudolf-Brun-Brücke

Limmatquai: Rudolf-Brun-Brücke – Central

Löwenstrasse: Sihlporte – Löwenplatz

Pelikanstrasse: Talstrasse – Selnaustrasse

Selnaustrasse: Brandschenkestrasse – Sihlhölzlistrasse

Talacker: St. Peter-Strasse – Pelikanplatz

Werdmühleplatz/Werdmühlestrasse: Uraniastrasse – Beatenplatz

Kreis 4

Badenerstrasse: Kasernenstrasse – Stauffacherstrasse

Badenerstrasse: Zweierplatz – Pflanzschulstrasse

Badenerstrasse: Albisriederplatz – Herdernstrasse

Birmensdorferstrasse: Zweierplatz – Morgartenstrasse

Birmensdorferstrasse: Morgartenstrasse – Baumgartnerstrasse

Bullingerplatz

Bullingerstrasse: Hardstrasse – Herdernstrasse

Feldstrasse: Badenerstrasse – Stauffacherstrasse
Hallwylstrasse: Schöntalstrasse – Schimmelstrasse
Herdernstrasse: Badenerstrasse – Bienenstrasse
Herdernstrasse: Bullingerstrasse – Hohlstrasse
Langstrasse: Wengistrasse – Helvetiaplatz
Langstrasse: Helvetiaplatz – Lagerstrasse
Militärstrasse: Kasernenstrasse – Kanonengasse
Militärstrasse: Kanonengasse – Langstrasse
Pflanzschulstrasse: Stauffacherstrasse – Hohlstrasse
Schöneggstrasse: Langstrasse – Schöneggplatz
Strassburgstrasse: Werdplatz – Zweierplatz
Werdstrasse: Schöntalstrasse – Schimmelstrasse
Werdstrasse: Stauffacherquai – St. Peter und Paul-Kirche
Zweierstrasse: Zweierplatz – Baumgartnerstrasse
Zypressenstrasse: Kanzleistrasse – Bullingerplatz

Kreis 5

Ackerstrasse: Josefstrasse – Fierzgasse
Fabrikstrasse: Limmatstrasse – Heinrichstrasse
Heinrichstrasse: Fabrikstrasse – Hardstrasse
Limmatstrasse: Radgasse – Ackerstrasse
Limmatstrasse: Gasometerstrasse – Ottostrasse
Limmatstrasse: Ottostrasse – Escher-Wyss-Platz.

Die für die Ankerstrasse, Abschnitt Badenerstrasse – Kanzleistrasse beantragten Sanierungserleichterungen wurden im Sinne der Erwägungen reduziert bzw. sistiert (Dispositiv-Ziffer 7). Ebenfalls wurde für folgende überkommunalen Strassenabschnitte eine analoge Festsetzung nach Massgabe der genannten Pläne und des AkP getroffen (nur auszugsweise Wiedergabe der Dispositiv-Ziffer 6):

Kreis 4

Badenerstrasse: Seebahnstrasse – Albisriederplatz
Stauffacherstrasse: Ernst-Nobs-Platz – Herman-Greulich-Strasse

Gleichzeitig wurde die gegen das Strassenprojekt "Strassenlärmsanierung Kreis 1, 4 und 5" erhobene Einsprache des VCS Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion Zürich – unter Ausnahme der Ankerstrasse, Abschnitt Badenerstrasse bis Kanzleistrasse, und der Usterstrasse, Abschnitt Löwenplatz bis Usteribrücke – abgewiesen (Dispositiv-Ziffer 4). Die Dienstabteilung Verkehr wurde beauftragt, die zu verfügbaren Temporeduktionen im Sinne der entsprechenden Erwägungen vorzubereiten (Dispositiv-Ziffer 8). Das Tiefbauamt wurde beauftragt, für die von den Sanierungserleichterungen betroffenen Gebäude die notwendigen Verfahren betreffend den Einbau von Schallschutzfenstern auszulösen (Dispositiv-Ziffer 9).

B.

Gegen besagten Entscheid gelangte der VCS Verkehrs-Club der Schweiz, Sektion Zürich, mit Eingabe vom 3. Oktober 2018 fristgerecht an das Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellte die folgenden Rekursanträge:

- " 1. Es seien folgende Dispositivziffern des angefochtene Beschlusses Nr. 706 des Stadtrats vom 24. August 2018 aufzuheben:
 - 1.1. Dispositivziffer 4, soweit damit die Einsprache des Rekurrenten abgewiesen wird;
 - 1.2. Dispositivziffer 6 (hinsichtlich der Strassenabschnitte Badenerstrasse: Seebahnstrasse – Albisriederplatz, Stauffacherstrasse: Ankerstrasse – Feldstrasse [mit Tram], Stauffacherstrasse: Feldstrasse – Herman-Greulich-Strasse [ohne Tram] und Fabrikstrasse: Sihlquai – Limmatstrasse);
 - 1.3. Dispositivziffer 7;
 - 1.4. Dispositivziffer 9;
 - 1.5. Dispositivziffer 10 f.
2. Es sei das Strassenprojekt "Lärmsanierung Kreis 1, 4 und 5" und das Akustische Projekt Innenstadt (Kreise 1, 4 und 5), Bericht mit Erleichterungsanträgen, Strassenabschnitte ohne Massnahmen auf dem Ausbreitungsweg, November 2015, im Sinne der Erwägungen gemäss der nachfolgenden Begründung zur zusätzlichen Sachverhaltsabklärung und Neubeurteilung an die Rekursgegnerin mit der Anweisung zurückzuweisen, die Strassenlärmsanierung vorwiegend mit Massnahmen an der Quelle (Temporeduktionen) umzusetzen und Erleichterungsanträge zur Ermöglichung von Ersatzmassnahmen nur noch ausnahmsweise, mit konkreter Begründung im Einzelfall, zu beantragen.
3. Es sei Dispositivziffer 8 insbesondere wie folgt zu ergänzen: "Die Dienstabteilung Verkehr wird beauftragt, die Temporeduktionen ge-

mäss Dispositiv-Ziffer IV.3.1.1 und IV.3.1.2 sowie Dispositiv-Ziffer IV.3.2 der Erwägungen vorzubereiten."

4. Eventualiter sei insbesondere auf folgenden Strassenabschnitten die Lärmsanierung primär mit Massnahmen an der Quelle (Geschwindigkeitsreduktionen) zu realisieren:

4.1. Kreis 1:

Selnaustrasse: Brandschenkestrasse – Sihlhölzlistrasse

4.2. Kreis 4:

Badenerstrasse: Seebahnstrasse – Albisriederplatz

Badenerstrasse: Zweierplatz – Pflanzschulstrasse

Badenerstrasse: Albisriederplatz – Herdernstrasse

Militärstrasse: Kanonengasse – Langstrasse

Stauffacherstrasse: Ernst-Nobs-Platz – Herman-Greulich-Strasse
(nur Teilabschnitte Ankerstrasse – Feldstrasse [mit Tram] und
Feldstrasse – Herman-Greulich-Strasse [ohne Tram])

Sowie subeventualiter auch:

Schöneeggstrasse: Langstrasse – Schöneeggplatz

4.3. Kreis 5:

Limmatstrasse: Gasometerstrasse – Ottostrasse

Fabrikstrasse (Sihlquai – Limmatstrasse)

5. Subeventualiter sei auf den Strassenabschnitten gemäss Rechtsbegehren Nr. 4 ein zeitlich begrenzter Versuch mit Tempo 30 ganztags durchzuführen.
6. Sub-subeventualiter sei auf den Strassenabschnitten gemäss Rechtsbegehren Nr. 4 Tempo 30 während der Nacht (von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr) festzusetzen.
7. Es sei Dispositivziffer 10 des angefochtenen Beschlusses unabhängig vom Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache dahingehend zu ändern, dass die dem Einsprechenden I, also dem Rekurrenten, auferlegten Verfahrenskosten auf die Stadtkasse zu nehmen sind.
8. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerin."

C.

Mit Präsidialverfügung vom 4. Oktober 2018 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

D.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 6. November 2018 die vollumfängliche Abweisung des Rekurses; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Rekurrenten.

E.

Mit Replik vom 4. Dezember 2018 hielt der Rekurrent an den mit Rekurs gestellten Anträgen im Wesentlichen fest; unter Rückzug des Antrags gemäss Ziffer 3 des Rekursbegehrens (betreffend Dispositiv-Ziffer 8 des angefochtenen Entscheids). Die Vorinstanz duplizierte per 7. Januar 2019 mit unveränderten Anträgen.

F.

Auf entsprechenden Antrag hin wurde dem Rekurrenten mit Präsidialverfügung vom 22. Januar 2019 Frist zur Tripplik angesetzt. Diese datiert vom 6. Februar 2019. Die Vorinstanz liess sich nicht weiter vernehmen.

Es kommt in Betracht:

1.1.

Gemäss § 21 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) ist zum Rekurs legitimiert, wer durch die angefochtene Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Anfechtung oder Änderung hat.

Ein als juristische Person konstituierter Verband kann in diesem Rahmen insbesondere zur Wahrung der eigenen Interessen den Rechtsmittelweg beschreiten. Er kann aber auch – im eigenen Namen, aber gewissermassen stellvertretend – die persönlichen Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn es sich um solche handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Rekurs jedes dieser Mitglieder befugt wäre (sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde).

Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die sogenannte Populärbeschwerde ausschliessen. Die Rechtsmittellegitimation steht daher auch nicht jedem Verband zu, der sich in allgemeiner Weise mit dem Gebiet befasst, in welchem die angefochtene Anordnung erlassen worden ist. Vielmehr muss ein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem statutarischen Zweck der Vereinigung und dem fraglichen Sachgebiet bestehen. Der statutarische Zweck hat ferner einen Bezug zu den Beschwerdeinteressen der betroffenen Verbandsmitglieder aufzuweisen. Die Praxis akzeptiert etwa die Formulierung, dass der Verband die Interessen seiner Mitglieder im Rahmen des statutarischen Zwecks wahrt bzw. vertritt. Kann ein Verband hingegen nach seinen Statuten nur öffentliche Interessen oder solche der Allgemeinheit geltend machen, ist er zur egoistischen Verbandsbeschwerde nicht befugt. Die Erfüllung der Legitimationsvoraussetzungen ist substantiiert darzulegen. Demzufolge hat die rekurrierende Vereinigung mit der Rekurseingabe ein vollständiges Mitgliederverzeichnis einzureichen und darzutun, welche Mitglieder aus welchen Gründen legitimiert sein sollen (zum Ganzen VB.2017.00194 vom 24. August 2017, E. 2.1, mit Hinweisen; sowie Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 Rz. 93 ff.).

1.2.

Gemäss dem bis zum 19. Juli 2017 in Kraft stehenden Art. 2 Ziffer 1 der Statuten des Rekurrenten vom 1. Juni 2010 lautete der Zweck wie folgt: "Zweck der Sektion Zürich ist die Förderung der Ziele des Zentralverbandes gemäss Art. 2 der Zentralstatuten im Gebiet des Kantons Zürich durch politische, publizistische, rechtliche und andere wirksame Aktionen und Vorstösse im Bereich des Verkehrs [...]". Art. 2 Ziffer 1 der Statuten des VCS Verkehrs-Club der Schweiz (Zweckartikel) vom 27. Juni 2015 lautete wie folgt: "Der Verkehrs-Club der Schweiz ist ein Verkehrs- und Umweltverband mit gemeinnützigem Charakter. Sein Ziel ist ein menschen-, umwelt- und klimagerechtes Verkehrswesen [...]". Damit bestand die Zwecksetzung des Rekurrenten in der Wahrnehmung öffentlicher Interessen und war somit ideeller Natur; zur Erhebung einer egoistischen Verbandsbeschwerde im Namen seiner Mitglieder war der Rekurrent nicht berechtigt (BRGE I Nr. 0023/2017 vom 10. Februar 2017, E. 2.3, bestätigt mit VB.2017.00194 vom 24. August 2017, dieser bestätigt mit BGr 1C_566/2017 vom 22. März 2018).

Mit Datum vom 19. Juli 2017 (Beschluss der Generalversammlung vom 16. Mai 2017) sind für den Rekurrenten neue Statuten in Kraft getreten. Deren Zweckartikel sieht (neu) als Zweck – nebst dessen ideeller Umschreibung in Art. 2 Ziffer 1 – vor, dass der Rekurrent die Interessen und Rechte seiner Mitglieder im Rahmen der Zwecksetzung in Verfahren vor Behörden und Gerichten wahrt. Diese Formulierung genügt – wie bereits erwähnt – den von der Rechtsprechung an eine Ermächtigung zur ideellen Verbandsbeschwerde gestellten Voraussetzungen vollauf. Gegen das rekursgegenständliche Strassenprojekt "Strassenlärmsanierung Kreise 1, 4 und 5" wurde vom Rekurrenten indes bereits vor Inkrafttreten der neuen statutarischen Bestimmung, mithin nach der Publikation vom 18. November 2015 im städtischen und am 20. November 2015 im kantonalen Amtsblatt und während der Dauer der öffentlichen Auflage, Einsprache erhoben. Der neue Art. 2 Ziffer 2 der Statuten des Rekurrenten ist folglich während der Dauer des vorinstanzlichen Verfahrens in Kraft getreten. Für das vorliegende, per 3. Oktober 2018 erhobene Rekursverfahren ist damit ohne weiteres auf die geltende statutarische Bestimmung von Art. 2 Ziffer 2 der Statuten abzustellen (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a Rz. 55 sowie § 21 Rz. 7). Zu fragen ist einzig danach, ob die anlässlich der Einspracheerhebung (noch) fehlende statutarische Ermächtigung zur Führung von Verfahren vor Behörden und Gerichten die Rekurslegitimation im vorliegenden Verfahren zu beeinträchtigen vermag.

Bei dem von der Vorinstanz durchgeführten Einspracheverfahren nach Massgabe von § 17 des Strassengesetzes (StrassG) handelt es sich dogmatisch nicht um ein Einspracheverfahren im Sinne von § 10a f. VRG, sondern vielmehr um ein gesetzlich besonders geregeltes Einwendungsverfahren (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, § 10a Rz. 25; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, § 19b Rz. 95 sowie Bertschi, § 21 Rz. 30). Zwar erklärt das Gesetz im Rahmen der Einsprache gemäss § 17 Abs. 1 Satz 2 StrassG die Rekurs- und Beschwerdelegitimation gemäss VRG für massgeblich. Dergestalt vermag das von der Vorinstanz durchgeführte Einwendungsverfahren noch nicht zum (nicht-devolutiven) Rechtsmittel zu erheben. Eine im Einzelnen definierte Anordnung der Behörde geht dem Einspracheverfahren nach StrassG nicht voraus; ebensowenig trifft den Einsprecher (Einwender) eine Fortsetzungslast oder – wie nachfolgend zu erläutern sein wird – eine Pflicht zur Kostentragung. Beim Einwendungsverfahren handelt es sich um ein nichtstreitiges Verwaltungsverfahren, wel-

chem das Ziel einer breiten Beteiligung der Bevölkerung eigen ist (BGr 1C_266/2016 vom 14. Juni 2017, E. 2.4-2.7). Insoweit steht die "Legitimationsprüfung" gemäss § 17 Abs. 1 Satz 2 StrassG in Widerspruch zu § 17 Abs. 2 Satz 1 StrassG, wonach mit der Einsprache alle Mängel des Projekts geltend gemacht werden können. Angesichts der Rechtsnatur des strassenrechtlichen Einspracheverfahren als Einwendungsverfahren muss es genügen, wenn die Legitimation im Verfahren vor der Projektfestsetzungsbehörde kursorisch geprüft und im Fall einer gänzlich fehlenden Betroffenheit eine Behandlung der erhobenen Einwendungen – unbeschadet der Rechtsmittellegitimation des Einsprechers gegen den Projektfestsetzungsentscheid – unterbleiben kann. Daraus folgt, dass die bei Einleitung des Einspracheverfahrens nach § 17 StrassG (noch) fehlende Ermächtigung des Rekurrenten zur Rechtsmittelerhebung dessen Legitimation im vorliegenden Verfahren nicht zu beeinflussen vermag. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vermag ein bloss formeller Mangel bezüglich der Beschwerdeberechtigung, soweit dieser bis zum Urteilszeitpunkt (nachträglich) entfallen ist bzw. die Prozessvoraussetzungen vorliegen, im verwaltungsrechtlichen Verfahren im Allgemeinen keinen wirksamen Einwand zu begründen (BGE 102 Ib 64, E. 2a). Bereits die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid die Legitimation des Rekurrenten – im Sinne von § 17 Abs. 1 Satz 1 StrassG – bejaht. Nicht massgeblich ist, dass das Bundesgericht im bereits zitierten, den Rekurrenten betreffenden Entscheid BGr 1C_566/2017 vom 22. März 2018 die Legitimation des Rekurrenten zur egoistischen Verbandsbeschwerde trotz der zwischenzeitlich erfolgten Statutenrevision per 19. Juli 2017 verneinte.

Nach dem Gesagten liegt mit Art. 2 Ziffer 2 der Statuten vom 19. Juli 2017 eine genügende statutarische Ermächtigung zur Wahrung der Interessen der Mitglieder des Rekurrenten vor. Der Rekursgegenstand und die vom Rekurrenten gestellten Rekursanträge verhalten sich zu dessen Zwecksetzung in Art. 1 Ziffer 1 der Statuten ohne weiteres konform.

1.3.

Zu untersuchen ist weiter die persönliche Betroffenheit der Mitglieder des Rekurrenten. Der Rekurrent führt dazu an, dass die Sektion Zürich (mithin: der Rekurrent) im Kanton Zürich insgesamt über 22'700 Mitglieder verfüge; von diesen hätten rund 7'350 Wohnsitz in der Stadt Zürich; von letzteren sodann mehr als 1'000 Wohnsitz in den betreffenden Stadtkreisen 1,4 und

5. Vom Rekurrenten eingereicht wird eine Mitgliederliste mit 943 Adressen von Mitgliedern in den Stadtkreisen 1, 4 und 5 sowie aus dem adhären Postleitzahlbereich 8003. Hiervon wiederum werden 155 mit Wohnsitz in einer von der Strassenlärmsanierung konkret betroffenen Liegenschaft verortet und besonders hervorgehoben. Der Rekurrent illustriert sodann die Betroffenheit einiger Mitglieder in den erwähnten Kreisen bzw. im Postleitzahlbereich 8003 auf deren täglichem Arbeitsweg per Velo.

Nach Massgabe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung steht die Beschwerdebefugnis gegen Verkehrsanordnungen – und sachlogisch im Umkehrschluss jedenfalls grundsätzlich auch gegen deren Nichtanordnung – allen Verkehrsteilnehmern zu, welche die fragliche Strasse mehr oder weniger regelmässig benützen, wie dies bei Anwohnern und Pendlern der Fall ist, während bloss gelegentliches Befahren nicht genügt. Die Rechtsprechung lässt insofern genügen, dass die fragliche Gemeinde eine grosse Zahl von Automobilisten aufweist, die Mitglied des zur Wahrung der Interessen ermächtigten Vereins sind, und dass weitere Vereinsmitglieder aus Nachbargemeinden – mithin eine ansehnliche Zahl von Mitgliedern des Vereins – eine Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzt und daher zur Beschwerde berechtigt ist (BGE 136 II 539, E. 1.1). Die Beschwerdebefugnis der Regionalsektionen des Touring-Clubs Schweiz (TCS) und des Automobil Club der Schweiz (ACS) wird vom Bundesgericht bei Geschwindigkeitsherabsetzungen auf vielbefahrenen kantonalen Hauptstrassen im Allgemeinen bejaht; unter besonderen Umständen auch bei der Anordnung von Tempo 30 innerorts, wenn die fragliche Strasse eine wichtige verkehrsbezogene Hauptachse darstellt, die regelmässig von einer ansehnlichen Anzahl Mitglieder benutzt wird. Das Bundesgericht lässt nach neuester Rechtsprechung mitunter eine Betroffenheit einer Grosszahl bzw. Vielzahl der Vereinsmitglieder genügen, ohne von einer insgesamt rechtsgenügenden Substantiierung beziehungsweise Glaubhaftmachung der Betroffenheit der Mitglieder abzusehen (BGE 140 II 80, E. 1.4.2; BGr 1C_117/2017 und 1C_118/2017 vom 20. März 2018, E. 2.1-2.2, mit Hinweisen).

Die Legitimation des Rekurrenten ist analog zu den betreffend die Regionalsektionen des TCS und des ACS entwickelten Grundsätzen zu handhaben. Vom angefochtenen Entscheid betroffen sind nicht nur die konkret in den von Überschreitungen der Lärmgrenzwerte betroffenen Liegenschaften wohnhaften Vereinsmitglieder, sondern, da die Strassenlärmsanierung im

angefochtenen Entscheid – zu Recht – koordiniert mit den Verkehrsanordnungen auf den entsprechenden Strassenabschnitten beurteilt wurde, auch die weitere Anwohnerschaft bzw. die weiteren Vereinsmitglieder in den betroffenen Stadtkreisen. Der angefochtene Entscheid betrifft mitunter sogar ein gegenüber einer einzelnen verkehrsbezogenen Hauptachse erheblich bedeutsameres Gebiet sowohl mit Hauptverkehrsachsen als auch mit Strassen von untergeordneter Bedeutung. Wie Vereinsmitglieder aus Nachbargemeinden, welche die fraglichen Strassenabschnitte einigermassen regelmässig benützen, zu behandeln sind Mitglieder des Rekurrenten mit Wohnsitz im Postleitzahlbereich 8003 sowie in den weiteren Stadtkreisen der Stadt Zürich. Dass sich der Alltag der Bevölkerung in der Stadt Zürich nicht an den Kreisgrenzen orientiert bzw. die zurückgelegten Wege nicht an den Kreisgrenzen enden, ist notorisch. Angesichts der zentralen Lage der behandelten Strassenabschnitte muss davon ausgegangen werden, dass die meisten Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt diese mit einer gewissen Regelmässigkeit frequentieren. Ob die Benutzung im Einzelnen als Fussgänger, Velofahrer oder mit Motorfahrzeugen erfolgt, ist einerlei. Mithin muss bezüglich der gesamten 7'350 in der Stadt Zürich wohnhaften Mitglieder des Rekurrenten von einer erhöhten Betroffenheit ausgegangen werden. Angesichts des grossen Perimeters der Lärmsanierung und der Verkehrsanordnungen erübrigt sich die von der Rechtsprechung im Allgemeinen geforderte – noch weitergehende – Substantiierung der betroffenen Mitglieder (BRGE I Nr. 0023/2017 vom 10. Februar 2017, E. 2.4-2.5). Die Betroffenheit mit Bezug auf einzelne Strassenzüge ist nicht besonders zu prüfen. Demgemäss kann offen bleiben, ob und inwieweit der Rekurrent bezüglich Lärmsanierung oder Verkehrsanordnungen auf einzelnen Strassenzügen legitimiert wäre.

1.4.

Der Rekurrent ist zur Erhebung einer egoistischen Verbandsbeschwerde legitimiert. Da auch die weiteren Voraussetzungen zur Rekurshebung vorliegen, ist auf den Rekurs einzutreten.

2.

Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 VRG). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteienanträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die Verhältnisse vor Ort zwar entscheid-

relevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend zwar erfüllt. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, erweist sich die Durchführung eines Augenscheins indes nicht als geeignet, den rechtserheblichen Sachverhalt im erforderlichen Masse zu erhellen.

3.1.

Der Rekurrent wendet sich gegen die von der Vorinstanz vorgenommene Interessenabwägung bei der Gewährung der Sanierungserleichterungen (Art. 17 des Umweltschutzgesetzes [USG] i.V.m. Art. 14 der Lärmschutzverordnung [LSV]). Mit dem angefochtenen Beschluss werde vielerorts missachtet, dass der Alarmwert für Lärmimmissionen nicht überschritten werden dürfe. Sodann fehle jede konkrete Aussage, an welchem Strassenabschnitt wie viele von übermässigem Lärm in welchem konkreten Ausmass Betroffene leben. Fehlen würden auch Angaben über die auftretenden Maximalpegel und darüber, um wie viel konkret Tempo 30 die Situation der Anwohner verbessern könne. Eine Abwägung, welche mögliche Tempo 30-Abschnitte gegeneinander ausspiele, sei rechtsverletzend. Die von der Vorinstanz angeführten Verlustzeiten für den ÖV seien für sich allein nicht aussagekräftig; unter Anderem würden Angaben über die Reservezeiten an den Endhaltestellen bei den Trams fehlen. Ohnehin könne die Berücksichtigung der Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs auf Sammelstrassen nicht als grundsätzliches Argument gegen Tempo 30 angeführt werden. Die angeführten Zeitverluste und Mehrkosten für einzelne Tramstrecken träfen nicht zu. Sodann beanstandet der Rekurrent das von der Vorinstanz verwendete Berechnungsmodell StL-86+. Dieses sei veraltet, nicht für Geschwindigkeiten unter 50 km/h konzipiert und führe zu einer Unterschätzung des Pegelminderungspotenzials bei einer Geschwindigkeitsreduktion von 50 km/h auf 30 km/h.

3.2.

Bestehende Anlagen, die den gesetzlichen Vorgaben nicht entsprechen, müssen saniert werden (Art. 16 USG), und zwar so weit, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Dabei müssen grundsätzlich die Immissionsgrenzwerte (IGW) eingehalten werden (Art. 13 Abs. 2 LSV). Würde die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen oder stehen ihr überwiegende Interessen entgegen, können Erleichterungen gewährt werden (Art. 17 USG und

Art. 14 LSV). Dies setzt eine gesamthafte Interessenabwägung voraus. Die Gewährung von Erleichterungen zur Überschreitung der IGW in einer bestimmten Situation ist eine Ausnahmegewilligung, deren Erteilung nur in Sonderfällen erfolgen darf und restriktiv gehandhabt werden muss (BGr 1C_117 und 1C_118/2017 vom 20. März 2018, E. 3.1; BGr 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016, E. 2.1).

Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften wurde vom Bundesrat auf 50 km/h festgelegt (Art. 4a Abs. 1 lit. a der Verkehrsregelverordnung [VRV] i.V.m. Art. 32 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes [SVG]). Die Höchstgeschwindigkeit kann für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 SVG). Innerorts können tiefere Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken (Art. 108 Abs. 5 lit. d der Signalisationsverordnung [SSV]: in Abstufungen von je 10 km/h) oder durch die Signalisation einer Tempo 30-Zone oder einer Begegnungszone angeordnet werden. Die Herabsetzung ist nach Art. 108 Abs. 2 SSV insbesondere zulässig, wenn (lit. a) eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist, wenn (lit. b) bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen, wenn (lit. c) auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann oder wenn (lit. d) dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann, wobei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren ist. Die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten ist wie erwähnt nur gestützt auf ein vorgängig zu erstellendes Gutachten zulässig. Dieses hat aufzuzeigen, dass die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 Satz 1 SSV; BGr 1C_117/2017 und 1C_118/2017 vom 20. März 2018, E. 3.2; BGr 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016, E. 2.2).

Ob die Anordnung einer Tempo-30-Zone zulässig ist, prüft das Bundesgericht – und damit auch die weiteren gerichtlichen Instanzen – mit freier Kognition. Es ist jedoch Zurückhaltung am Platz, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die zuständigen Behörden besser kennen als das Bundesgericht. Verkehrsbeschränkungen sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Die zuständigen Behörden besitzen einen erheblichen Gestaltungs-

spielraum (BGE 139 II 149, E. 5, mit Hinweisen zur weiteren Rechtsprechung). Im Zusammenhang mit der gleichzeitigen Gewährung von Sanierungserleichterungen beurteilt die bundesgerichtliche Rechtsprechung in der vorzunehmenden umfassenden Abwägung die (unter Umständen gegenläufigen) Interessen bezüglich Lärmsanierung einerseits und die Interessen bezüglich funktionaler Verkehrsanordnungen andererseits als gleichwertig. Eine grundsätzliche Priorisierung der Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h lehnt die Rechtsprechung in diesem Zusammenhang ab (BGr 1C_117/2017 und 1C_118/2017 vom 20. März 2018, E. 2.1-2.2, E. 3.2 und E. 4). Namentlich steht die Tatsache, dass es sich beim fraglichen Strassenabschnitt um eine Hauptstrasse handelt, einer Geschwindigkeitsherabsetzung zwecks Lärmsanierung nicht von vornherein entgegen (BGr 1C_45/2010 in URP 2010 S. 625). Die Interessenabwägung unter dem Gesichtswinkel der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn ist dabei unter Einbezug sämtlicher auf dem Spiel stehenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen (BGr 1C_411/2010 und 1C_413/2010 vom 1. April 2011, E. 4.3).

3.3.

Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit von Sanierungsmassnahmen und – soweit diese aufgrund der zu erwartenden Kosten und des geringen Nutzens gerade nicht verhältnismässig erscheinen – kommt nach der Rechtsprechung der Anzahl der betroffenen Personen als Beurteilungsgrundlage eine erhebliche Bedeutung zu (VB.2000.00163 in RB 2001 Nr. 78, E. 4d.dd; BGE 119 Ib 463, E. 4). Dasselbe hat auch für die Prüfung der Erforderlichkeit einer Massnahme im Sinne einer Verkehrsanordnung zu gelten. Insoweit bedarf die Beurteilung, ob und inwiefern aus lärmenschutzrechtlichen Gründen die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf einzelnen Strassenabschnitten herabzusetzen sei, in der nach Massgabe der Rechtsprechung vorzunehmenden Interessenabwägung eingehender Betrachtung.

Ein rechtsgenügender Einbezug der Anzahl Betroffener ist weder aus dem angefochtenen Entscheid selbst noch aus den weiteren diesem zugrunde liegenden Unterlagen (insbesondere dem AkP) ersichtlich. Angesichts der zahlreichen betroffenen Strassenabschnitte ist eine summarische bzw. über das Gebiet mehrerer Stadtkreise hinweg vorgenommene Abwägung der Anzahl Betroffener fehl am Platz. Es kann offensichtlich nicht genügen, die

Gesamtanzahl Betroffener im AkP lediglich pauschal zu erwähnen (12'180 Anwohner [4'610 an kommunalen Strassenabschnitten]/12'420 Arbeitsplätze [370 an kommunalen Strassenabschnitten] über drei Stadtkreise hinweg). Der von der Vorinstanz behauptete Einbezug der Anzahl von einer IGW-Überschreitung betroffenen Personen bei der Entscheidfällung ist weder in den Erwägungen des angefochtenen Entscheids noch den sonstigen Grundlagen hinreichend dokumentiert. Dieser Mangel ist grundlegend. Bei der Anzahl lärm-betroffener Anwohnerinnen und Anwohner handelt es sich um ein wichtiges, wenn nicht sogar *das* zentrale Element der vorzunehmenden Interessenabwägung. Eine blossе Abschätzung der Zahlen aus den in Karten und Tabellen verzeichneten, als von IGW-Überschreitungen betroffen markierten Gebäuden genügt nicht. Aufgrund von Kartenmaterial eine Abschätzung hinsichtlich der Anzahl Lärm-betroffener vorzunehmen, muss auch für geübte Betrachter – jedenfalls im massgeblichen Regelfall einer Vielzahl von Gebäuden – als unmöglich gelten. Ebenso wenig genügt der bezüglich einzelner Strassenabschnitte im AkP gemachte Hinweis auf eine "geringe" Anzahl Betroffener. Eine adäquate, im Hinblick auf eine Anfechtung hinreichend konkrete Begründungsdichte wird insoweit – selbst wenn der Hinweis der Vorinstanz, wonach die Anzahl Betroffener in die Entscheidungsfindung eingeflossen sei, zutreffen würde – nicht erreicht. Es ist nicht Sache der Rekurrierenden oder der Rekursinstanz, die entsprechenden Grundlagen zu erarbeiten oder im Rahmen der beantragten Beweiserhebungen festzustellen. Die Durchführung eines Augenscheins zwecks Ermittlung der Anzahl von IGW-Überschreitungen an einzelnen Strassenabschnitten Betroffener ist weder erforderlich noch geeignet, die Anzahl Lärm-betroffener zu ermitteln. Ein Augenschein war damit – wie bereits erwähnt – trotz entsprechenden Antrags des Rekurrenten nicht durchzuführen.

3.4.

Der Rekurs erweist sich nach dem Gesagten im Wesentlichen als begründet. Das Strassenprojekt "Lärmsanierung Kreis 1, 4 und 5" ist, soweit im Rekursverfahren umstritten, zur zusätzlichen Sachverhaltsabklärung und Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die vom Rekurrenten ebenfalls beantragte Erteilung verbindlicher Weisungen an die Vorinstanz wäre indes offenkundig unzulässig. Die Rekursanträge sind insofern nicht weiter beachtlich.

3.5.

Die Rückweisung hat angesichts der Abklassierung der Stauffacherstrasse (Ankerstrasse bis Feldstrasse und Feldstrasse bis Herman-Greulich-Strasse) sowie der Badenerstrasse (Seebahnstrasse bis Albisriederplatz) zu kommunalen Strassen anlässlich der Festsetzung des Regionalen Richtplans (RRB Nr. 576/2017 vom 21. Juni 2017) auch hinsichtlich dieser Strassen Geltung. Hingegen ist die Lärmsanierung der Fabrikstrasse (Sihlquai bis Limmatstrasse) nicht Bestandteil des angefochtenen Entscheids und damit auch nicht des vorliegenden Rekursverfahrens. Die Beurteilung der Schöneeggstrasse (Langstrasse bis Schöneeggplatz) fällt in die Zuständigkeit des Regierungsrats des Kantons Zürich und ist im vorliegenden Rekursverfahren nicht weiter von Belang.

4.1.

Betreffend die von der Vorinstanz vorzunehmenden Sachverhaltsabklärungen und die nachfolgende Beurteilung ist – bemerkungsweise – unter Berücksichtigung der Parteivorbringen auf einige weitere Modalitäten der Rückweisung einzugehen.

4.2.

Bei der vorliegenden Rückweisung kann es entgegen den von der Vorinstanz duplicando geäusserten Befürchtungen nicht darum gehen, die Anzahl Lärmbetroffener pro Strassenabschnitt mit empirischer Genauigkeit (bzw. für jede einzelne Liegenschaft/Wohnung an den zu sanierenden Strassenabschnitten) zu ermitteln. Ein solcher Detaillierungsgrad wäre, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, nicht erforderlich und angesichts des Umfangs der Erhebungen mit einem immensen Behördenaufwand verbunden. Es genügt vollauf, bei der Ermittlung der Anzahl betroffener Anwohner sowie Arbeitsplätze auf die Daten des Statistischen Amtes der Stadt Zürich abzustellen. Soweit diese Betrachtung mit gewissen Ungenauigkeiten behaftet ist, führt sie – wie von der Vorinstanz zu Recht ausgeführt – eher zu einer Überschätzung der Anzahl Lärmbetroffener, zumal gemäss AkP sämtliche Anwohner sowie Arbeitsplätze in einer von IGW-Überschreitungen betroffenen Liegenschaft als lärmbeeinträchtigt eingestuft werden. Dieselben Grundsätze haben für den vom Rekurrenten triplicando gerügten Umstand Geltung, dass nicht sämtliche betrieblichen Nutzungen zufolge Eigenlärms als lärmunempfindlich eingestuft werden können. Auch

diesbezüglich sind für die Betrachtung realistisch gewählte Mittelwerte zu verwenden. Die für die Verhältnismässigkeitsprüfung zentrale Vergleichbarkeit der Anzahl Betroffener bei der einzelfallweisen Beurteilung der Strassenabschnitte bleibt bei einem solchen Vorgehen gewährleistet.

4.3.

Das Bundesgericht hat im Entscheid BGr 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016 (betreffend die Grabenstrasse in der Stadt Zug) unter Bezugnahme auf Kritik des Bundesamts für Umwelt (BAFU) am Berechnungsprogramm StL-86+ festgehalten, dass dieses, da es aus den frühen 1980er-Jahren stammt und Mitte der 1990er-Jahre leicht modifiziert wurde, aufgrund der Entwicklung von Wissenschaft und Technik in vielerlei Hinsicht nicht mehr als aktuell gelten könne. Diese Ansicht hatte das BAFU im bundesgerichtlichen Verfahren unter anderem mit der zwischenzeitlichen Verschiebung der relativen Bedeutung des Antriebs- bzw. Rollgeräuschs eines Fahrzeugs infolge von Lärmbekämpfungsmassnahmen am Motor und der Auspuffanlage begründet. Der Entscheid ordnete im Einzelnen die Erstellung eines ergänzenden Verkehrsgutachtens zur Neuberechnung der Lärmauswirkungen gestützt auf das von der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) entwickelte Berechnungsprogramm SonRoad an (BGr 1C_589/2014 in URP 2016 S. 319). Das Baurekursgericht hat diese Rechtsprechung übernommen (BRGE III Nr. 0088/2017 in BEZ 2017 Nr. 37).

Unter diesen Umständen kann für die vorinstanzlichen Erhebungen, namentlich zum Pegelminderungspotential der Einführung von Tempo 30, nichts Anderes vorausgesetzt werden. Die pauschale Verwendung von Pegelabschlägen auf die mit dem Berechnungsprogramm StL-86+ berechneten Kennzahlen genügt den Anforderungen nicht, zumal die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid selbst davon ausgeht, der berücksichtigte Pegelabschlag von 2,5 bzw. 3 dB (A) stelle bei Reduktionen der zulässigen Höchstgeschwindigkeit das Minimum der zu erwartenden Lärmreduktion dar; in vielen Fällen könnten sogar höhere Emissionspegel-Reduktionen erzielt werden. Eine mit Blick auf die von der Vorinstanz angeführten negativen Auswirkungen von Tempo 30 vorgenommene antizipierte Beweiswürdigung ist nicht statthaft. Die Sachverhaltsermittlung ist damit grundsätzlich unter Verwendung des vom Bundesgericht als massgeblich erklärten Programms SonRoad durchzuführen. Allein aus Gründen der Gleichbehand-

lung der Stadtkreise das – mit guten Gründen als veraltet eingestufte – Berechnungsmodell StL86+ zu verwenden, kommt nicht infrage. Eine Ungleichbehandlung, welche auf dem Stand bzw. der Weiterentwicklung der Technik beruht, ist im Grundsatz nicht rechtsverletzend, da das Interesse an der richtigen Sachverhaltsermittlung überwiegt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 593). Sollte sich an einzelnen Strassenabschnitten aus Gründen der Gleichbehandlung direkt benachbarter Anwohner die – ergänzende – Verwendung des Programms StL-86+ aufdrängen, wäre dies in den Erwägungen entsprechend zu begründen.

5.

Der Rekurs ist vollumfänglich gutzuheissen. Der Beschluss des Stadtrats der Stadt Zürich vom 24. August 2018 ist, soweit angefochten und soweit kommunale Strassenabschnitte betreffend, aufzuheben. Die Akten sind zur ergänzenden Sachverhaltsermittlung im Sinne der Erwägungen und zum Neuentscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

6.

Die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu erneuter Abklärung gilt in kosten- und entschädigungsmässiger Hinsicht als volles Obsiegen (BGr 1C_63/2016 vom 25. August 2016, E. 5.4 ff.). Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten demnach der Vorinstanz aufzuerlegen (§ 13 VRG).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 1'000.– bis Fr. 50'000.– (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 3 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Plüss, § 13 Rz. 25 ff.). Angesichts des erheblichen Umfangs der Akten und des damit verbundenen Bearbeitungsaufwandes sowie der Bedeutung des Projekts "Strassenlärmsanierung Kreis 1, 4 und 5" und des aufgelegten AkP ist die Gerichtsgebühr auf Fr. 10'000.– festzusetzen.

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr. Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend dem Rekurrenten zulasten der Vorinstanz eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 3'000.–. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteuerzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56).

[....]