



G.-Nr. R2.2025.00160  
BRGE II Nr. 0056/2026

**Entscheid vom 14. April 2026**

Mitwirkende Abteilungspräsident Frank Martin Kessler, Baurichter Adrian Bergmann,  
Baurichter Daniel Willi, Gerichtsschreiber Andreas Mahler

in Sachen

**Rekurrentinnen**

1. A AG
2. B GmbH

beide vertreten durch Rechtsanwalt [...]

gegen

**Rekursgegnerschaft**

1. Kantonspolizei Zürich, Verkehrspolizei-Spezialabteilung
2. Baudirektion Kanton Zürich

betreffend

Verfügung der Kantonspolizei Zürich vom 2. Oktober 2025; Nichteintreten  
auf Verkehrsanordnung sowie Rechtsverzögerungsrekurs betr. Lärmsanie-  
rung der Y-Strasse, X

---

## **Es hat sich ergeben:**

### **A.**

Mit Schreiben vom 29. August 2024 stellten die A und die B bei der Baudirektion des Kantons Zürich die Anträge, es sei auf der Y-Strasse in X, im Bereich C- bis D-Strasse, die signalisierte Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h, eventualiter auf 50 km/h, zu reduzieren und im Bereich der Liegenschaft Y-Strasse 131 ein Fussgängerübergang zu erstellen. Am 1. Oktober 2024 antwortete die Baudirektion den Gesuchstellerinnen, dass zurzeit die Geschwindigkeit auf der gesamten Y-Strasse überprüft werde, ein abschliessender Entscheid stehe aber noch nicht fest. Zudem wies die Baudirektion die Gesuchstellerinnen darauf hin, dass für Geschwindigkeitsanordnungen die Kantonspolizei zuständig sei.

Mit Schreiben vom 1. November 2024 stellten die A und die B die oben erwähnten Anträge bei der Kantonspolizei Zürich. Mit Verfügung vom 2. Oktober 2025 trat die Kantonspolizei Zürich auf die Anträge der Gesuchstellerinnen nicht ein.

### **B.**

Gegen diese Verfügung sowie "gegen die Weigerung der Baudirektion des Kantons Zürich und der Kantonspolizei Zürich, im fraglichen Abschnitt der Y-Strasse in X (Bereich C- bis D-Strasse) wirkungsvolle emissionsbeschränkende Massnahmen an der Quelle umzusetzen und dabei insbesondere eine Reduktion der signalisierten Höchstgeschwindigkeit anzuordnen", erhoben die A AG und die B GmbH mit Eingabe vom 27. Oktober 2025 Rekurs bzw. "Rechtsverzögerungsrekurs" beim Baurekursgericht des Kantons Zürich und stellten folgende Anträge:

- "1. Die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die Kantonspolizei Zürich, Verkehrspolizei-Spezialabteilung sei anzuweisen, auf der Y-Strasse in X, im Bereich C- bis D-Strasse die signalisierte Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h zu reduzieren.
2. Es sei festzustellen, dass die bisherige Dauer des Verfahrens betreffend Lärmsanierung der Y-Strasse in X (im Bereich C- bis D-Strasse) das Rechtsverzögerungsgebot (sic) verletzt und es sei die Sache zur beförderlichen Durchführung eines koordinierten und umfassenden Verfahrens an die Baudirektion und die Kantonspolizei Zürich zurückzuweisen.

3. Es sei ein Augenschein vor Ort durchzuführen.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegenschaft.“

**C.**

Mit Verfügung vom 28. Oktober 2025 wurde der Rekurseingang vorgemerkt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

**D.**

Mit Eingabe vom 17. November 2025 beantragte die Baudirektion die Abweisung des Rekurses soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekurrierenden. Die Kantonspolizei beantragte mit Eingabe vom 28. November 2025, auf den Rekurs sei nicht einzutreten, eventualiter sei er abzuweisen.

**E.**

Mit Replik vom 5. Januar 2026, Dupliken vom 20. Januar 2026 sowie Triplik vom 29. Januar 2026 hielten die Parteien an ihren Anträgen fest.

**F.**

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit zur Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

**Es kommt in Betracht:**

**1.**

Es wird die Durchführung eines Augenscheins beantragt (vgl. § 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]). Das Baurekursgericht hat unbesehen von Parteianträgen nur dann einen Augenschein durchzuführen, wenn die

Verhältnisse vor Ort zwar entscheidend relevant, auf Grund der Akten aber noch unklar sind. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt, so dass kein Augenschein durchzuführen war.

## **Rekurs gegen den Nichteintretensentscheid der Kantonspolizei**

### **2.1.**

Mit Schreiben vom 1. November 2024 stellten die A AG und die B GmbH bei der Kantonspolizei Zürich die Anträge, es sei auf der Y-Strasse in X, im Bereich C- bis D-Strasse, die signalisierte Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h, eventualiter auf 50 km/h, zu reduzieren und im Bereich der Liegenschaft Y-Strasse 131 ein Fussgängerübergang zu erstellen. Nach einer informellen Antwort der Kantonspolizei verlangten die Gesuchstellerinnen eine anfechtbare Verfügung.

In der nunmehr angefochtenen Verfügung vom 2. Oktober 2025 erwog die Kantonspolizei, bei der Y-Strasse in X handle es sich um eine Staatsstrasse. Gemäss § 4 Abs. 1 der Kantonalen Signalisationsverordnung (KSigV) sei für die Anordnung von dauernden Verkehrsanordnungen auf Staatsstrassen die Kantonspolizei zuständig. Ein Antragsrecht von Privatpersonen sei für Verkehrsanordnungen auf Staatsstrassen in der KSigV nicht vorgesehen. Dementsprechend bestehe grundsätzlich kein Anspruch von Privatpersonen auf Erlass einer Geschwindigkeitsherabsetzung oder der Anordnung eines Fussgängerstreifens.

Ergänzend sei festzuhalten, dass für die Lärmsanierung der Staatsstrassen die Baudirektion zuständig sei und das entsprechende Verfahren führe. Die Kantonspolizei sei insofern mitbeteiligt, als dass eine Geschwindigkeitsreduktion eine mögliche Lärmsanierungsmassnahme darstellen könne und sie für deren Anordnung gemäss § 1 und 4 KSigV zuständig sei. Der Entscheid betreffend Geschwindigkeitsreduktion aus Lärmschutzgründen sei zwingend mit der Baudirektion zu koordinieren. Somit sei in materieller Hinsicht der Entscheid betreffend einer Geschwindigkeitsreduktion zusammen mit der Baudirektion im Rahmen einer gesamthafter Betrachtung aller möglichen Lärmsanierungsmassnahmen und gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung zu fällen. In formeller Hinsicht sei der Entscheid der

Kantonspolizei gleichzeitig mit dem Festsetzungsentscheid des Lärmsanierungsprojektes zu eröffnen und eine einheitliche Rechtsmittelinstanz vorzusehen. Ein vom Lärmsanierungsverfahren losgelöster und nicht mit der Baudirektion koordinierter Entscheid betreffend Geschwindigkeitsherabsetzung zu Lärmschutz Zwecken würde sowohl gegen die Zuständigkeitsvorschriften als auch gegen die Koordinationspflicht gemäss Art. 25a des Raumplanungsgesetzes (RPG) verstossen und sei dementsprechend nicht möglich. Aus diesen Gründen sei auf die Anträge nicht einzutreten.

## **2.2.**

In der Rekursantwort bringt die Kantonspolizei vor, gemäss § 19b Abs. 2 lit. b VRG seien Anordnungen der Kantonspolizei mit Rekurs bei der Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion anzufechten. Ein Grund für eine ausnahmsweise Zuständigkeit des Baurekursgerichtes sei vorliegend nicht ersichtlich. Insbesondere bestehe keine Koordinationspflicht mit einem Entscheid, gegen welchen der Rekurs ans Baurekursgericht gegeben wäre. Für den Rekurs gegen die angefochtene Verfügung sei, wie in der Rechtsmittelbelehrung aufgeführt, die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion zuständig. Auf den Rekurs sei somit nicht einzutreten.

## **2.3.**

Soweit die Rekurrentinnen beantragen, die Kantonspolizei sei anzuweisen, die signalisierte Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h zu reduzieren, ist darauf von vornherein nicht einzutreten. Streitgegenstand des Rekurses, soweit er sich gegen die Verfügung der Kantonspolizei richtet, ist einzig die Frage, ob die Kantonspolizei mit der angefochtenen Verfügung zu Recht auf die Anträge der Rekurrentinnen nicht eingetreten ist.

Über die Eintretensvoraussetzungen hat das Baurekursgericht indes mangels sachlicher Zuständigkeit nicht zu befinden: Die Rekurrentinnen ersuchten die Kantonspolizei um Erlass von funktionellen Verkehrsanordnungen (Temporeduktion, Signalisation eines Fussgängerübergangs) auf einer Staatsstrasse. Rekursinstanz ist gemäss § 19b Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG grundsätzlich die kantonale Sicherheitsdirektion als übergeordnete Behörde. Vorbehalten sind funktionelle Verkehrsanordnungen, die in einem engen Zusammenhang zu einem Strassenprojekt stehen. Mithin hängt die Festlegung der Rekursinstanz bei einer funktionellen Verkehrsanordnung davon ab, ob die Anordnung im Rahmen des Konzepts für

eine Lärmsanierung der Strasse ergeht und somit konkret absehbar in einer engen Beziehung zu einem Strassenprojekt (mindestens über Erleichterungen) steht. Gegebenenfalls ist das Strassenprojekt als Leitverfahren zu behandeln. Dies führt dazu, dass die gesetzliche Rekursinstanz für das Strassenprojekt im Rahmen einer koordinierten Lärmsanierung auch die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zu beurteilen hat (VB.2022.00528 in BEZ 2023 Nr. 9, E. 5.6; VB.2023.00650 vom 17. April 2025, E. 1.1).

Die von den Rekurrentinnen bei der Kantonspolizei angebehrten Verkehrsanordnungen sollen aber gerade unabhängig von der weiteren Lärmsanierung der Y-Strasse und damit ohne Zusammenhang zu einem Strassenprojekt angeordnet werden. Aus diesen Gründen ist mangels Zuständigkeit auf den Rekurs, soweit er sich gegen den Nichteintretensentscheid der Kantonspolizei richtet, nicht einzutreten. Nichts anderes ergibt sich hinsichtlich der Einspracheberechtigung nach Art. 106 SSV, auf die sich die Rekurrentinnen berufen (§ 31 KSigV i.V.m. § 4 KSigV und § 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG).

Der Rekurs wäre grundsätzlich an die sachlich zuständige Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich zur Behandlung zu überweisen (§ 5 Abs. 2 VRG). Die Überweisung wäre aber nicht zielführend, weil die Rekurrentinnen im Rahmen des Rechtsverzögerungsrekurses (siehe dazu was folgt) zu Recht die Lärmsanierung in einem koordinierten und umfassenden Verfahren verlangen. Wie unten dargelegt wird, obliegt es der Baudirektion, die Lärmsanierung anhand zu nehmen. Somit ist von der Überweisung abzusehen.

## **Rechtsverzögerungsrekurs**

### **3.**

Die Rekurrentinnen machen in ihrer Rekursbegründung (Rz. 25) eine Rechtsverzögerung in Bezug auf den Erlass der angefochtenen Verfügung der Kantonspolizei geltend, weil die Kantonspolizei 11 Monate für deren Erlass benötigt habe. Der Rekursantrag bzw. der Rechtsverzögerungsrekurs zielt indessen nicht auf die Verfahrensdauer des angefochtenen Nichteintretensentscheids, sondern auf die Dauer des Verfahrens betreffend die

Lärmsanierung der Y-Strasse in X und auf die Durchführung eines koordinierten, umfassenden Verfahrens. Auf diese Rüge ist somit nicht weiter einzugehen.

#### **4.**

Zum Rekurs ist berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (§ 21 Abs. 1 VRG). Die Rekurrentinnen sind als Eigentümerinnen der Liegenschaften Y-Strasse 131, 135, 139 und 141 (Kat.-Nrn. 1, 2, 3 und 4) vom Strassenverkehrslärm betroffen und haben ein schützenswertes Interesse an der Lärmsanierung der Y-Strasse im betreffenden Abschnitt.

Die Rechtsverzögerung wird in Bezug auf die bislang ausstehende (umfassende) Lärmsanierung der Y-Strasse im betreffenden Abschnitt geltend gemacht. Die Lärmsanierung würde in Gestalt eines Strassenprojekts nach Strassengesetz festgesetzt. Als Rechtsmittelinstanz ist diesbezüglich das Baurekursgericht sachlich zuständig, auch betreffend allfällig koordiniert damit erlassene funktionelle Verkehrsanordnungen (Temporeduktionen).

Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rechtsverzögerungsrekurs grundsätzlich einzutreten. Soweit dies nicht der Fall ist, wird es im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen darzulegen sein.

#### **5.1.**

Betreffend die geltend gemachte Rechtsverzögerung führen die Rekurrentinnen aus, sie würden auf die seit Jahren angekündigte Lärmsanierung warten. Den diesbezüglich ungenügenden Regierungsratsbeschluss Nr. 1411 vom 8. Dezember 2015 hätten sie nur deshalb unangefochten in Rechtskraft erwachsen lassen, weil ihnen in Aussicht gestellt worden sei, dass eine Temporeduktion im Rahmen der Strassensanierung geprüft würde. Dazu sollte im Jahr 2015 ein Betriebs- und Gestaltungskonzept ausgearbeitet werden. Dies sei jedoch unterblieben, was der Regierungsrat bei der Projektfestsetzung mit dem – aus heutiger Sicht klar rechtswidrigen – Hinweis abgetan habe, der "Lärmschutz" sei "bereits in einem separaten Lärmsanierungsprojekt der Fachstelle Lärmschutz behandelt" und die dagegen erhobenen

Einsprachen seien mit RRB Nr. 1141/2015 abgewiesen worden (RRB Nr. 753/2018).

Weiter verweisen die Rekurrentinnen auf die Sanierungspflicht nach Art. 16 Abs. 1 USG und Art. 13 Abs. 2 Lärmschutz-Verordnung (LSV), die Fristen nach Art. 17 Abs. 4 lit. b LSV und das regionale Gesamtverkehrskonzept Pfannenstil (rGVK) vom 22. Juni 2023 (S. 117 ff.). Die Sanierung der Y-Strasse in X sei längst überfällig. Mit einer sehr einfachen Massnahme wie der Reduktion der signalisierten Höchstgeschwindigkeit könnte zumindest eine merkliche Verbesserung erzielt werden. Allfällige weitere Massnahmen aufgrund einer Gesamtbetrachtung würden damit nicht negativ präjudiziert.

Die Baudirektion (Fachstelle Lärmschutz FALS) habe auf das rekurrentische Gesuch vom 29. August 2024 mit Schreiben vom 1. Oktober 2024 geantwortet, die Lärmsanierung sei eine Daueraufgabe, das rGVK sei der FALS bekannt und das Temporegime an der gesamten Y-Strasse werde "momentan geprüft". Eine zeitliche Angabe dazu habe die FALS nicht gemacht. Auch mehr als ein Jahr später habe sich offenkundig nichts weiter getan.

Insgesamt sei die Lärmsanierung der Y-Strasse in X seit Jahren überfällig. Schon darin liege eine Rechtsverweigerung. Jedenfalls gebe es nach dem Gesagten seit mindestens 7 Jahren keinen einzigen vernünftigen Grund, nicht wenigstens die fast ohne Aufwand realisierbare Herabsetzung der signalisierten Höchstgeschwindigkeit auf die gesetzlich vorgesehenen 50 km/h (Art. 4a Abs. 1 lit. a VRV) umzusetzen. Die jahrelange Untätigkeit der zuständigen Behörden liesse sich mithin schon dann nicht rechtfertigen, wenn die Lärmsanierung zwingend auf einer Gesamtbetrachtung der Y-Strasse basieren müsste (was erwiesenermassen bereits bisher nicht der Fall gewesen sei). Umso mehr gelte dies für einfache, aber wirkungsvolle Massnahmen, die eine solche allenfalls doch noch vorzunehmende Gesamtbetrachtung nicht negativ präjudizieren würde.

## **5.2.**

Die Baudirektion hält den Vorwürfen entgegen, dass die Erstsanierung in X abgeschlossen sei. Mit Verfügung Nr. 1076 vom 20. März 2012 sei das Projekt für Schallschutzmassnahmen an den Gebäuden in der Gemeinde X festgesetzt worden. Ein dagegen von den Rekurrentinnen erhobener Rekurs habe der Regierungsrat mit RRB Nr. 1411/2015 abgewiesen. Damit sei die

Lärmsanierung nicht insgesamt abgeschlossen. Die Reduktion von Strassenlärm sei eine Daueraufgabe (vgl. RRB Nr. 1400/2021). Sie umfasse die periodische Überprüfung der Lärmbelastung sowie die Umsetzung angemessener Massnahmen. Im Rahmen von Strasseninstandsetzungen oder Strassenbauprojekten werden die Lärmbelastung und die Machbarkeit von Lärmschutzmassnahmen regelmässig überprüft. Auf Strassenabschnitten mit Überschreitungen der massgebenden Grenzwerte setze die Baudirektion lärmarme Beläge ein, sofern ein Ersatz der Deck- und Binderschicht anstehe. Zudem werde in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei geprüft, ob eine Temporeduktion notwendig, zweckmässig und verhältnismässig sei.

Temporeduktionen seien jedoch nicht isoliert zu betrachten, sie stünden im Kontext übergeordneter Planung. Für das Temporegime entlang der Y-Strasse sei das regionale Gesamtverkehrskonzept Pfannenstil relevant. Der Regierungsrat verfolge in der Region Pfannenstil das Ziel, ein leistungsfähiges, umweltverträgliches und bezahlbares Gesamtverkehrssystem zu schaffen. Grundlage für die verkehrliche Weiterentwicklung des rechten Zürichseeufers bilde das regionale Gesamtverkehrskonzept Pfannenstil. Als Massnahme M2 sei darin eine "Harmonisierung Geschwindigkeit Y-Strasse" definiert. Zwischen X und E sollen Anpassungen der Höchstgeschwindigkeit abschnittsweise und koordiniert mit Strassenbauprojekten erfolgen.

Die Einführung von Tempo 50 auf der Y-Strasse in X sei in Koordination mit der Strasseninstandsetzung in F vorgesehen, die nach aktueller Planung 2027 erfolgen solle. Aufgrund einer Einsprache gegen die entsprechende Planaufgabe des Strassenbauprojekts könne sich die Strassensanierung und die Einführung von Tempo 50 jedoch verzögern.

Der Vorwurf der Rechtsverzögerung erweise sich damit als unbegründet. Zum einen habe der Kanton die Lärmschutzpflicht bereits mit der Erstsanierung erfüllt. Zum andern würden die Überprüfung und die Planung weiterer Lärmschutzmassnahmen in einem angemessenen zeitlichen Rahmen erfolgen und die Festsetzung von Tempo 50 sei für 2027 vorgesehen.

Die Kantonspolizei führt aus, für die Lärmsanierung von Staatsstrassen und die entsprechenden Verfahren sei die Baudirektion zuständig, und verweist auf die Ausführungen der Baudirektion.

### 5.3.1.

Eine Rechtsverzögerung ist anzunehmen, wenn die Bereitschaft zum Erlass der betreffenden Anordnung zwar grundsätzlich besteht, die zuständige Behörde die Anordnung aber nicht innert einer angemessenen Behandlungsdauer erlässt. Die Unangemessenheit muss hierbei klar auf der Hand liegen. Auf eine (unrechtmässige) Rechtsverzögerung darf somit nur sehr zurückhaltend geschlossen werden. Eine Rechtsverweigerung liegt demgegenüber vor, wenn der Behörde die Bereitschaft zum Erlass der Anordnung gänzlich fehlt. Die Rechtsverweigerung erfolgt implizit, indem die Behörde auf ein Gesuch überhaupt nicht reagiert, oder explizit, indem sie mit einer informellen Mitteilung den Erlass einer anfechtbaren Anordnung ablehnt. Die Rechtsverweigerung ist dann unrechtmässig, wenn die Behörde zum Erlass der Anordnung verpflichtet ist (vgl. zum Ganzen Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1045 ff., und Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 19 Rz. 40 ff.).

Betreffend die monierte Verfahrensdauer (Rechtsverzögerung) der Lärmsanierung der Y-Strasse in X ergibt sich was folgt.

### 6.

Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungs-/Rechtsverzögerungsbeschwerde ist, dass die Rechtssuchenden zuvor ein Begehren auf Erlass einer Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt haben und ein Anspruch auf Erlass einer solchen Verfügung besteht (BGr 1C\_165/2009 vom 3. November 2009, E. 2.2).

Die Rekurrentinnen ersuchten die Baudirektion mit Schreiben vom 29. August 2024 (act. 12.1) um Festsetzung von lärmschutzrechtlichen Sanierungsmassnahmen auf der Y-Strasse in X, konkret im Bereich C- bis D-Strasse die signalisierte Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h zu reduzieren und im Bereich der Liegenschaft Y-Strasse 131 einen Fussgängerübergang zu erstellen. Sie beriefen sich dabei u.a. auf die lärmrechtliche Sanierungspflicht des Kantons als Eigentümer der Strasse.

Die Baudirektion antwortete mit Schreiben vom 1. Oktober 2024, die Lärmsanierung sei eine Daueraufgabe. Im Rahmen von

Strasseninstandsetzungen oder Strassenbauprojekten würden die Lärmbelastung und die Machbarkeit von Lärmschutzmassnahmen (namentlich lärmarme Beläge und eine Temporeduktion) periodisch überprüft. Das Temporegime werde derzeit auf der gesamten Y-Strasse überprüft.

Soweit die Rekurrentinnen – unabhängig von ihrem Begehren vom 29. August 2024 – beantragen, es sei festzustellen, dass die bisherige Dauer des Verfahrens betreffend Lärmsanierung der Y-Strasse in X das Rechtsverzögerungsverbot verletze, und sie u.a. monieren, die Sanierung der Y-Strasse in X sei nach Ablauf der Frist nach Art. 17 Abs. 4 lit. b LSV längst überfällig, fehlt es an einem Begehren auf Erlass einer Verfügung als Voraussetzung für einen Rechtsverzögerungsrekurs (hinzu kommt, dass eine erste Sanierung bereits erfolgt ist, s. dazu die Ausführungen unter E. 7.4. f.). Mithin haben die Rekurrentinnen betreffend die besagte Lärmsanierung erst mit ihrem Schreiben vom 29. August 2024 ein Verfahren eingeleitet, dessen Dauer im vorliegenden Rechtsverzögerungsrekurs zu beurteilen ist. Auf den Rekursantrag 2 ist daher nur insoweit einzutreten, als die Verfahrensdauer seit 29. August 2024 zu beurteilen ist.

Der Anspruch der Rekurrentinnen auf die Lärmsanierung der Y-Strasse im fraglichen Abschnitt ergibt sich aus Art. 1 Abs. und Art. 16 USG sowie aus der persönlichen Betroffenheit als Eigentümerinnen von an die Y-Strasse anstossenden Grundstücken.

Insoweit sind die Voraussetzungen für die Rechtsverzögerungsbeschwerde erfüllt. Bezüglich der mit Schreiben vom 29. August 2024 zusätzlich verlangten Erstellung eines Fussgängerübergangs wird keine Rechtsverzögerung geltend gemacht.

### **7.1.**

Gemäss Art. 16 USG müssen Anlagen, die den Vorschriften dieses Gesetzes oder den Umweltvorschriften anderer Bundesgesetze nicht genügen, saniert werden (Abs. 1), wobei der Bundesrat Vorschriften über die Anlagen, den Umfang der zu treffenden Massnahmen, die Fristen und das Verfahren erlässt (Abs. 2). Wäre eine Sanierung nach Art. 16 Abs. 2 USG im Einzelfall unverhältnismässig, gewähren die Behörden Erleichterungen, wobei jedoch der Alarmwert für Lärmimmissionen nicht überschritten werden darf (Art. 17

USG). Art. 13 LSV statuiert, dass bei ortsfesten Anlagen, die wesentlich zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beitragen, die Vollzugsbehörde nach Anhören der Inhaber der Anlagen die notwendigen Sanierungen anordnet (Abs. 1). Die Anlagen müssen (gemäss Abs. 2) so weit saniert werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (lit. a) und dass die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (lit. b). Stehen keine überwiegenden Interessen entgegen, so gibt die Vollzugsbehörde den Massnahmen, welche die Lärmerzeugung verhindern oder verringern, den Vorzug gegenüber Massnahmen, die lediglich die Lärmausbreitung verhindern oder verringern (Abs. 3). Gemäss Art. 14 Abs. 1 LSV gewährt die Vollzugsbehörde Erleichterungen, soweit die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen oder Kosten verursachen würde (lit. a) oder überwiegende Interessen namentlich des Ortsbild-, Natur- und Landschaftsschutzes, der Verkehrs- und Betriebssicherheit sowie der Gesamtverteidigung der Sanierung entgegenstehen (lit. b).

Als mögliche Sanierungsmassnahme ist auch die Herabsetzung der Geschwindigkeit im Innerortsbereich, unter anderem durch Anordnung von Tempo 30, zu prüfen, was selbst dann gilt, wenn es sich bei der fraglichen Strasse um eine Hauptstrasse handelt (vgl. BGr 1C\_45/2010 vom 9. September 2010, E. 2.4 und 2.5; BGr 1C\_589/2014 vom 3. Februar 2016, E. 2.2; vgl. auch BRGE III Nr. 0088/2017, E. 7.3 und 7.4.1, in BEZ 2017 Nr. 37 [betreffend Staatsstrassen]).

Im Sinne spezifisch strassenverkehrsrechtlicher Vorgaben hält Art. 108 Abs. 2 SSV fest, dass die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten herabgesetzt werden können, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (lit. a), bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b), auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (lit. c) oder durch die Herabsetzung eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann, wobei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren ist (lit. d) (vgl. zur Alternativität der Voraussetzungen BGE 150 II 444, E. 6.4; vgl. auch BGE 139 II 145, insb. E. 5, wo lediglich lit. a und b zur Diskussion standen, sowie die Formulierung in BGr 1C\_117/2017 und 1C\_118/2017 vom 20. März 2018, E. 5.2 ["eine der Voraussetzungen"]). Vorgängig ist aufgrund eines Gutachtens abzuklären, ob die Massnahme nötig,

zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 108 Abs. 4 Satz 1 SSV; vgl. auch Art. 32 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes [SVG]). Dabei verlangt die Verhältnismässigkeitsprüfung eine gesamthafte Interessenabwägung unter Einbezug aller relevanten Umstände des Einzelfalls, wozu alle zu erwartenden positiven oder negativen Auswirkungen einer Geschwindigkeitsbegrenzung in allen Bereichen (Lärm, Luft, Verkehrssicherheit, Verkehrsfluss usw.) gehören (BGr 1C\_589/2014 vom 3. Februar 2016, E. 2.2 und 6.4; vgl. auch BGE 150 II 444, E. 6.4).

## **7.2.**

Die Sanierungspflicht trifft den Inhaber der betroffenen Anlage, hier den Kanton als Inhaberin der Y-Strasse. Vollzugsbehörde und damit zuständig für die Anordnung der notwendigen Sanierung ist hier die Baudirektion. Das Art. 8 Umweltschutzgesetz (USG) zugrundeliegende Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise verlangt eine Gesamtschau zur Frage der Emissionsbegrenzung aus Projekten, die einen engen räumlichen, zeitlichen und funktionalen Zusammenhang aufweisen. Die Massnahmen zur Lärmsanierung von Strassen und allfällige Erleichterungen (Art. 14 LSV) sind daher anhand eines gesamtheitlichen Konzepts festzulegen. Nur so kann die Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit von Massnahmen zur Lärmsanierung mit der gebotenen Gesamtbetrachtung geprüft werden, namentlich die Kombination von Massnahmen, etwa die Temporeduktion bei gleichzeitigem Einbau eines lärmarmen Belags, eine allfällige zeitlich etappierte Realisierung der Massnahmen und die Gewährung von Erleichterungen nach Art. 14 LSV.

Im Kanton Zürich - ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur – werden gemäss § 4 KSigV funktionelle Verkehrsanordnungen auf Staatsstrassen – wie namentlich Temporeduktionen – durch die Kantonspolizei verfügt, während die Festsetzung von Strassenprojekten für Staatsstrassen durch den Regierungsrat bzw. die Baudirektion erfolgt, für Gemeindestrassen durch den Gemeindevorstand (vgl. § 15 StrG). Dies wirkt sich dahingehend aus, dass bei Lärmsanierungsprojekten, welche Entscheide über entsprechende Massnahmen – einerseits Temporeduktionen, andererseits Einbau von lärmarmen Belägen und weitere (flankierende) bauliche Massnahmen – enthalten, erstinstanzlich mehrere Behörden zuständig sind. Die Entscheide sind inhaltlich zu koordinieren. Sodann ist für die koordinierte Publikation und Entscheideröffnung zu sorgen, sodass ein einheitliches Rechtsmittelverfahren

gewährleistet ist. Als Leitverfahren ist die Festsetzung des Strassenprojekts zu betrachten (VB.2022.00528, E. 5.3. ff).

Nach dem Gesagten obliegt es der Baudirektion, für sanierungsbedürftige Staatsstrassen ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur umfassende Lärmsanierungsprojekte auszuarbeiten und allfällige Temporeduktionsmassnahmen mit der Kantonspolizei zu koordinieren.

Insofern greift es zu kurz, wenn die Baudirektion die Gesuchstellerinnen mit Schreiben vom 1. Oktober 2024 bezüglich der Temporeduktionen an die für den Erlass von funktionellen Verkehrsanordnungen sachlich zuständige Kantonspolizei verweist.

### **7.3.**

Nach Inkrafttreten der Lärmschutzverordnung am 1. April 1987 hätten die Sanierungen und Schallschutzmassnahmen spätestens nach 15 Jahren durchgeführt sein müssen (Art. 17 Abs. 3 LSV in der bis 30. September 2004 geltenden Fassung). Für Hauptstrassen und für übrige Strassen (mit Ausnahme von Nationalstrassen) wurde die Frist bis 31. August 2018 verlängert (Art. 17 Abs. 4 lit. b LSV). Mithin besteht die Sanierungspflicht seit nunmehr bald 39 Jahren und endete die verlängerte Frist bereits vor 8 Jahren. Nach Ablauf der Sanierungsfrist werden Strassensanierungen überfällig und ist eine Sanierung umso dringender geboten; noch offene Sanierungen sind unverzüglich an die Hand zu nehmen (BGr 1C\_252/2023 vom 28. März 2025, E. 4.2.2., in URP 2025, S. 721; BGr 1C\_50/2021 vom 17. Januar 2022, E. 2.2; VB.2022.00178 vom 26. Oktober 2023, E. 4.3; Alain Griffel / Heribert Rausch, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage 2011, Art. 16 Rz. 21; Dalcher Annette, Lauko Robert, Bérard Salome, in: PBG aktuell 2018/1, S. 16).

Die von Immissionen Betroffenen können bei der Behörde den Erlass einer Sanierungsverfügung verlangen. Verweigert oder verzögert die Behörde die Sanierungsverfügung, so bleibt den Betroffenen die Möglichkeit, Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde oder Aufsichtsbeschwerde zu führen. Die Betroffenen können auf dem Beschwerdeweg lediglich eine verbindliche Anweisung an die zuständige Behörde erwirken, eine anfechtbare Sanierungsverfügung zu erlassen. Materiell hat die angerufene Rechtsmittelinstanz den Entscheidungsspielraum der funktional

zuständigen Verwaltungsbehörde zu respektieren (André Schrade / Heidi Wiestner, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Hrsg. Vereinigung für Umweltrecht/Helen Keller, Zürich 1998 ff., Art. 16 Rz. 87; Griffel/Rausch, a.a.O., Vorbem. zu Art. 54-57, Rz. 33).

#### 7.4

Mit RRB Nr. 74/2010 genehmigte der Regierungsrat das Strassenlärm-Sanierungsprogramm der Region Seeufer rechts, Nord, im Sinne der Erwägungen. Er erwog, die gesamte Lärmsanierung im Kanton Zürich müsse in regionalen Etappen erfolgen, wobei für die Beurteilung der Dringlichkeit im Wesentlichen die Kriterien von Art. 17 LSV massgebend seien. Die Region Seeufer rechts, Nord, liege im Handlungsfeld A mit der höchsten Dringlichkeit. Im Rahmen einer Vorstudie sei die Machbarkeit von baulichen Lärmschutzmassnahmen innerorts abgeklärt worden. Es habe sich ergeben, dass bauliche Massnahmen wie Lärmschutzwände oder -wälle innerorts nur in wenigen Fällen ausführbar seien. Für Gebäude mit verbleibenden Grenzwertüberschreitungen müssten in einem nachfolgenden Verfahren Erleichterungen gemäss Art. 14 LSV gewährt und Schallschutzfenster eingebaut werden. Die für den Lärmschutz zuständige Fachstelle der Baudirektion leite die Planung der akustischen Projekte für Lärmschutzwände, die Ermittlung des Sanierungsumfangs für die notwendigen Schallschutzfenster und den Einbau und die Kostenrückerstattung für die Schallschutzfenster und die Schalldämmlüfter. Gestützt auf die akustischen Lärmsanierungsprojekte erfolgten die Projektierung, öffentliche Auflage und Projektfestsetzung der konkreten Lärmschutzwände.

Mit Verfügung vom 20. März 2012 setzte die Baudirektion das Projekt für Schallschutzmassnahmen an Gebäuden in der Gemeinde X fest (Schallschutzfenster) und gewährte in Bezug auf die im akustischen Projekt Schallschutzfenster der Gemeinde X enthaltenen Gebäude Erleichterungen im Sinne von Art. 14 LSV. Die Baudirektion erwog, als Massnahmen an der Quelle würden allenfalls verkehrslenkende und/oder verkehrsbeschränkende Massnahmen sowie der Einbau von lärmarmen Belägen in Frage kommen. Geschwindigkeitsreduktionen seien im Rahmen des Lärmsanierungsprojekts nicht vorgesehen. Lärmarme Strassenbeläge würden im Kanton Zürich zurzeit nicht eingesetzt, da deren Langzeitverhalten noch zu wenig bekannt sei. Als Ersatzmassnahmen verblieben lediglich Schallschutzmassnahmen an den Gebäuden. Bei Gebäuden, bei denen

Überschreitungen der IGW verblieben, seien Erleichterungen nach Art. 14 LSV zu gewähren.

Hiergegen erhoben die G AG und die H GmbH am 30. April 2012 Rekurs an den Regierungsrat und verlangten u.a., vor der Bewilligung von Erleichterungen sei zu prüfen, ob mit einer Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h (evtl. auf 50 km/h) oder mit dem Einbau eines lärmarmen Belags eine Verbesserung der Lärmsituation erzielt werden könne. Der Regierungsrat lehnte eine Temporeduktion auf 30 km/h aus verkehrstechnischen Gründen ab; eine Reduktion auf 50 km/h wäre im Rahmen eines Gesamtkonzepts für die gesamte Y-Strasse Nord zu prüfen. Den lärmarmen Belag beurteile der Regierungsrat als technisch und betrieblich nicht möglich und wirtschaftlich als nicht tragbar. Der Rekurs wurde abgewiesen.

#### **7.5.**

Soweit ergibt sich, dass an der Y-Strasse in X unter Gewährung von Erleichterungen (Art. 14 LSV) bereits eine Lärmsanierung durchgeführt wurde. Daran ändert nichts, dass damals keine Massnahmen an der Quelle ergriffen wurden. Solche wurden geprüft, aber verworfen. Es kann daher nicht gesagt werden, die Sanierung sei mit Blick auf die Frist nach Art. 17 Abs. 4 lit. b LSV längst überfällig. Soweit die Rekurrentinnen in Bezug auf die (bereits erfolgte) erstmalige Sanierung und die (abgelaufene) Frist nach Art. 17 Abs. 4 lit. b LSV eine Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung geltend machen, kann ihnen deshalb nicht gefolgt werden und ist der Rekursantrag 2 abzuweisen. Die geltend gemachte Rechtsverzögerung ist vielmehr im Lichte der besagten Daueraufgabe und hinsichtlich einer "Nachsanierung" zu beurteilen.

Mit der Durchführung einer ersten Lärmsanierung hat es nicht sein Bewenden, sondern die Einhaltung der Grenzwerte muss dauerhaft sichergestellt sein. Mitunter sind auch bereits sanierte Strassenzüge unter den aktuellen Rahmenbedingungen periodisch zu überprüfen (BGr 1C\_574/2020, lit. B). Dieses Verständnis der Strassenlärm bekämpfung als Daueraufgabe schlug sich auch in der Revision der Lärmschutz-Verordnung vom 12. Mai 2021 nieder, wodurch die finanzielle Unterstützung von Sanierungen und Schallschutzmassnahmen durch den Bund – ursprünglich beschränkt bis zum Ablauf der Sanierungsfristen nach Art. 17 LSV, später verlängert bis 31. Dezember 2022 – zeitlich unbeschränkt weitergeführt wird (Aufhebung Art. 21

Abs. 3 LSV; s. Handbuch Programmvereinbarungen im Umweltbereich 2025-2028, BAFU 2023, Ziff. 5.1.2., [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch); zum Ganzen auch Lorenz Lehman / Daniel Kunz, in: Zürcher Planungs- und Baurecht, 7. Auflage 2024, Hrsg. Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf/Daniel Kunz, Bd. X, S. 1680).

#### **7.6.**

Vorliegend wurden bei der ersten Sanierung Erleichterungen gewährt, weshalb die Grenzwerte nach wie vor überschritten sind. Die im Schreiben vom 29. August 2024 von der Baudirektion verlangten lärmschutzrechtlichen Sanierungsmassnahmen setzen einen Widerruf der Verfügung der Baudirektion vom 20. März 2012 voraus, soweit damit Erleichterungen nach Art. 14 LSV gewährt wurden (Dispositivziffer III).

Die Verwaltungsbehörden können unter bestimmten Voraussetzungen ihre Verfügungen in Wiedererwägung ziehen. Sie sind dazu gehalten, soweit sich eine entsprechende Pflicht aus einer gesetzlichen Regelung oder einer konstanten Verwaltungspraxis ergibt. Überdies fliesst aus Art. 29 Bundesverfassung (BV) ein Anspruch auf Wiedererwägung, wenn sich die Verhältnisse seit dem ersten Entscheid erheblich geändert haben oder wenn der Gesuchsteller Tatsachen und Beweismittel anführt, die ihm im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen für ihn rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand.

Gemäss Art. 18 Abs. 2 USG kann beim Umbau oder der Erweiterung einer sanierungsbedürftigen Anlage die einmal gewährte Erleichterung eingeschränkt oder aufgehoben werden. Einer solchen wesentlichen Änderung einer Anlage im Sinne von Art. 18 USG darf die wesentliche Änderung der Umstände gleichgestellt werden, die zu den Sanierungserleichterungen geführt haben. Haben sich die tatsächlichen Gegebenheiten derart verändert, dass die in Art. 14 lit. a und b LSV umschriebenen Voraussetzungen für Sanierungserleichterungen ganz oder teilweise dahingefallen sind, so können die gewährten Erleichterungen ebenfalls eingeschränkt oder aufgehoben werden. Dies trifft beispielsweise zu, wenn einstmals teure und für den Anlagenbetreiber unzumutbare Vorkehren aufgrund des technischen Fortschritts erschwinglich geworden sind oder wenn vorbestandene öffentliche Interessen, die bisher der Sanierung entgegengestanden haben, dahingefallen sind

(BGr 1C\_574/2020 vom 9. März 2023, E. 4.2; BGr 1A.41/2005 vom 4. November 2005, E. 5).

In solchen Fällen wird somit der früher ausgesprochene Sanierungsentscheid aufgrund der neueren Entwicklungen nachträglich rechtsfehlerhaft, und es stellt sich die Frage, ob er aufzuheben und durch eine neue Anordnung zu ersetzen ist. Die Antwort auf diese Frage hängt grundsätzlich davon ab, ob die Interessen an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts - sprich des Immissionsschutzrechts - die Interessen des Anlageinhabers am Vertrauensschutz und der Rechtssicherheit überwiegen. Ob dies der Fall ist, hängt von den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalls ab. Auf der Seite des Anlageinhabers ist etwa zu berücksichtigen, welches Alter der Sanierungsentscheid aufweist, welche Veränderung sich seither in welchem Ausmass ergeben hat und inwieweit der fragliche Umstand bereits Thema des Sanierungsentscheids und der in diesem Rahmen vorgenommenen Massnahmen-Evaluation bzw. Interessenabwägung gewesen war. Weiter ist zu beachten, inwiefern Dispositionen, die der Anlageinhaber gestützt auf den Sanierungsentscheid getroffen hat, durch einen Widerruf des Sanierungsentscheids zunichte gemacht würden. Gerade im Zusammenhang mit baulichen Massnahmen wird zu prüfen sein, ob die fraglichen Anlageteile - beispielsweise ein Strassenbelag oder eine Lärmschutzwand - das Ende ihrer Lebensdauer ohnehin bald erreicht haben werden. Forderungen von Lärm-betroffenen nach lärmarmen Belägen unter Berufung auf die in diesem Bereich in letzter Zeit bzw. seit dem Sanierungsentscheid erzielten Fortschritte dürften daher nur dann Erfolg haben, wenn der aktuelle Belag bereits einen beträchtlichen Teil seiner Lebensdauer erreicht hat und ohnehin bald ersetzt werden muss. Auf der Seite der Immissionsschutzinteressen sind sodann die Lärmbelastung bzw. das Ausmass der Immissionsgrenzwertüberschreitung, die Anzahl betroffener Personen, die mit der zusätzlichen Massnahme erzielbare Lärmreduktion sowie die damit verbundenen Kosten zu berücksichtigen. Dabei dürfte ins Gewicht fallen, dass Sanierungsentscheide, mit denen Erleichterungen zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte oder gar der Alarmwerte gewährt worden sind, gewichtige öffentliche Interessen tangieren: In diesen Fällen treten nämlich über eine längere Dauer schädliche oder lästige Immissionen auf, welche mittel- und langfristig die Gesundheit und das Leben der betroffenen Personen, mithin Polizeigüter im engeren Sinn, gefährden. Überwiegen diese Interessen die Interessen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit, ist der ursprüngliche

Sanierungsentscheid zu widerrufen bzw. anzupassen und sind die zusätzlichen Emissionsbegrenzungsmaßnahmen nachträglich anzuordnen. Der Widerruf des Sanierungsentscheids hat somit für den Anlageinhaber ein Wiederaufleben der Sanierungspflicht gemäss der neuen bzw. angepassten Sanierungsverfügung zur Folge. Läuft - wie nun für die Strassen - keine generelle Sanierungsfrist (mehr), hat die zuständige Behörde im Rahmen der neuen Sanierungsanordnung unter Berücksichtigung von Art. 17 Abs. 1 und 2 LSV zu entscheiden, bis wann die nachträgliche Sanierung zu erfolgen hat bzw. ob hierfür eine entsprechende Frist anzusetzen ist (Adrian Gossweiler, Strassenlärmsanierung bei Kantons- und Gemeindestrassen nach Ablauf der lärmschutzrechtlichen Sanierungsfrist, URP 2018 S. 619).

"Nachsanierungen" sind vor allem dann denkbar, wenn seit dem Sanierungsentscheid bereits einige Zeit vergangen ist, wenn noch immer hohe Grenzwertüberschreitungen auftreten und/oder viele Anwohner betroffen sind, und (vor allem) wenn einzelne Massnahmen wie etwa Temporeduktionen oder lärmarme Beläge im Sanierungsverfahren entweder nicht ausreichend abgeklärt worden oder aus heutiger Sicht aufgrund neuerer Erkenntnisse anders als im erstmaligen Sanierungsverfahren zu beurteilen sind, mit der Folge, dass ihre Realisierung nun als möglich bzw. verhältnismässig eingestuft wird (Gossweiler, a.a.O., S. 626).

#### **7.7.**

Im "Kurzgutachten Lärm, Gemeinde X Y-Strasse, Temporeduktion und lärm- armer Belag" vom 7. September 2023 (act. 10.7) wurde geprüft, ob eine über- mässige Lärmbelastung besteht und ob mit einer Temporeduktion, einem lärmarmen Belag oder mit der Kombination der Massnahmen eine wahr- nehbare (> 1dB) Wirkung erreicht werden kann. Die Beurteilung erfolgte im Lichte der Sanierungspflicht nach Art. 18 USG, wonach eine sanierungsbe- dürftige Anlage nur umgebaut oder erweitert werden darf, wenn sie gleich- zeitig saniert wird, und Art. 108 Abs. 2 lit. d SSV. Im streitbetroffenen Stras- senabschnitt wurde für den Ausgangszustand 2042 die Überschreitung der Grenzwerte und damit die Notwendigkeit von Lärmschutzmassnahmen nachgewiesen. Weiter ergebe sich, dass die aktuell eingebauten Beläge nicht vor 2030 ersetzt werden müssten und ein früherer Belagsersatz unver- hältnismässig sei. Eine akustische Beurteilung des Belagsersatzes erübrige sich somit, auch wenn ein solcher bezüglich Lärmimmissionen von Vorteil wäre. Geprüft wurde sodann die lärmtechnische Zweckmässigkeit einer

Temporeduktion von bestehenden 60 km/h auf 50 km/h. Erreiche eine Massnahme eine rechnerische Lärmreduktion von mindestens 1 dB, gelte die Wirkung als akustisch wahrnehmbar und damit zweckmässig. Dieses Mass wurde erreicht und entsprechend die Zweckmässigkeit der Temporeduktion auf 50 km/h bejaht.

Zu diesem Kurzgutachten ist festzuhalten, dass als Anlass der Prüfung zwar die Sanierungspflicht angegeben, aber nicht geprüft wurde, wie das Ziel der Sanierung (Einhaltung der Immissionsgrenzwerte, vorbehältlich Erleichterungen nach Art. 14 LSV) erreicht werden könnte. Geprüft wurde nur, ob mit den beiden Massnahmen (lärmarmer Belag, Tempo 50) eine wahrnehmbare Wirkung erzielt werden kann. Das Kurzgutachten allein taugt somit nicht zur Beurteilung von Massnahmen im Rahmen einer umfassenden Lärmsanierung.

Weiter wurde für die Y-Strasse zwischen I und J abschnittsweise die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit in verkehrlicher Hinsicht untersucht, auf dem Gemeindegebiet von X von 60 km/h auf 50 km/h (Kurzgutachten Verkehr, Abschnittsbeurteilung und Gesamtbeurteilung, datiert 18. Januar 2024, act. 10.6). Als Auslöser der Untersuchung werden zwar "Lärmschutzmassnahmen an der Quelle" angegeben, ein Zusammenhang mit einem umfassenden Lärmsanierungskonzept oder ein Rückkommen auf die gewährten Erleichterungen sind wiederum nicht ersichtlich.

Mit Beschluss Nr. 1047 vom 22. Oktober 2025 (act. 10.3) beantwortete der Regierungsrat eine Anfrage von Mitgliedern des Kantonsrats zum Tempo-Regime bzw. zu Tempo-Reduktionen an der Y-Strasse am rechten Zürichseeufer. Der Regierungsrat legt in der Antwort seine verkehrsplanerischen Lösungsansätze für ein leistungsfähiges, umweltverträgliches und bezahlbares Gesamtverkehrssystem in der Region Pfannenstil dar. Neben gestalterischen Aspekten stünden insbesondere die Verbesserung der Verkehrssicherheit und die Einhaltung der Grenzwerte für Strassenlärm im Vordergrund. Grundlage für die verkehrliche Weiterentwicklung des rechten Zürichseeufers bilde das regionale Gesamtverkehrskonzept Pfannenstil (rGVK Pfannenstil). Darin sei als Massnahme die "Harmonisierung Geschwindigkeit Y-Strasse" definiert worden. Ein harmonisiertes Geschwindigkeitsregime trage zur Umsetzung mehrerer Strategien des rGVK bei. Dabei seien auch die Vorgaben bezüglich des Lärmschutzes zu berücksichtigen und

entsprechend umzusetzen. Weitere Anpassungen der zulässigen Höchstgeschwindigkeit im Abschnitt zwischen X und E sollen ebenfalls abschnittsweise im Rahmen von Strassenbauprojekten erfolgen. Der konkrete Zeitpunkt der Umsetzung sowie die genaue Abschnittsbildung würde direkt von den anstehenden Strassenbauprojekten abhängen und seien zurzeit noch nicht festgelegt.

### **7.8.**

Aus den oben dargelegten Abklärungen und Ausführungen sowie aus dem Antwortschreiben der Baudirektion vom 1. Oktober 2024 geht zwar hervor, dass im Zuge von Strasseninstandsetzungen oder Strassenbauprojekten sowie im Rahmen des regionalen Gesamtverkehrskonzepts Massnahmen zur Lärminderung vorgesehen sind. Diese Vorhaben zielen aber nicht im Sinne von Nachsanierungen mittels umfassenden Lärmsanierungskonzepten auf die Erfüllung der Sanierungsziele gemäss Art. 13 Abs. 2 LSV (d.h. Sanierung ohne oder mit reduzierten Erleichterungen). Die mit Verfügung der Baudirektion vom 20. März 2012 gewährten Erleichterungen werden nicht in Frage gestellt. Im Übrigen wird das Vorgehen der lärmrechtlich gebotenen Dringlichkeit von Sanierungen (Art. 17 LSV) nicht gerecht, indem die Baudirektion die Lärmbelastung und die Machbarkeit von Lärmschutzmassnahmen im Sinne einer "Daueraufgabe" erst im Rahmen von Strasseninstandsetzungen oder Strassenbauprojekten regelmässig überprüfen will. Damit scheint sich der Realisierungszeitpunkt der Lärmschutzmassnahmen allein am Unterhaltsbedarf der Strassen und an der Harmonisierung der Höchstgeschwindigkeiten auf der Y-Strasse zu orientieren. Bei der Festsetzung von Lärmsanierungsmassnahmen ist der Zeitpunkt für einen Belagsersatz nach Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten zu bestimmen, wobei auch den Interessen des Lärmschutzes hinreichend Rechnung zu tragen ist. Gegebenenfalls ist der lärmarme Belag einzubauen, bevor der alte Belag das Ende seiner Lebensdauer erreicht hat. Im Fall der Y-Strasse in X ist nicht ersichtlich, wann mit einem Strassenprojekt zu rechnen ist, im Zuge dessen die Lärmsanierung erfolgen soll.

Als Sanierungsmassnahme ist sodann – unter Berücksichtigung nachteiliger Auswirkungen, etwa auf den Verkehrsfluss oder Ausweichverkehr – regelmässig eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit in Betracht zu ziehen, zumal die Rechtsprechung diese ohne Weiteres als taugliches Instrument zum Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor übermässigem Lärm

anerkennt (BGr 1C\_574/2020 vom 9. März 2023, E. 6.4). Unter Umständen kann die Signalisation einer herabgesetzten Höchstgeschwindigkeit – ohne, allenfalls mit untergeordneten strassenbaulichen Massnahmen – dem Einbau eines lärmarmen Belags zeitlich vorgezogen umgesetzt werden. Auch aus diesem Grund ist die Lärmsanierung unabhängig vom Instandsetzungsbedarf der betroffenen Strasse festzusetzen.

Seit dem Beschluss des Regierungsrats betreffend das Strassenlärmsanierungsprogramm für die Region Seeufer rechts, Nord, bzw. seit der Festsetzung der Schallschutzmassnahmen und Gewährung von Erleichterungen durch die Baudirektion sind 16 bzw. 14 Jahre vergangen. In der Zwischenzeit werden lärmarme Beläge regelmässig als Lärmschutzmassnahme angeordnet. Auch eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ist wie gesagt regelmässig in Betracht zu ziehen.

Im hier streitbetroffenen Abschnitt der Y-Strasse werden die Grenzwerte bei lärmempfindlichen Gebäuden durchgehend und in erheblichem Mass überschritten (grossmehrheitlich sogar der Alarmwert oder der Alarmwert -5dB). Von den Grenzwertüberschreitungen betroffen sind 39 Gebäude respektive 180 Personen. Die Notwendigkeit von Lärmschutzmassnahmen wird damit als nachgewiesen betrachtet (Kurzgutachten Lärm, act. 10.7, S. 7).

Unter diesen Umständen und nachdem die Rekurrentinnen nach ihrem Rekurs beim Regierungsrat vom 30. April 2012 erneut die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit verlangt haben, weil die Grenzwerte mit der Erstsanierung aufgrund von Erleichterungen nicht eingehalten werden, hätte die Baudirektion innert angemessener Frist prüfen müssen, ob die Projektfestsetzungsverfügung Nr. 1076 vom 20. März 2012 hinsichtlich der Erleichterungen in Wiedererwägung gezogen werden muss, und gegebenenfalls, ob die Erleichterungen noch Rechtsbestand haben. Letztere Frage ist anhand einer Gesamtbeurteilung zu beantworten. Können Erleichterungen nicht mehr (oder nicht mehr im selben Umfang) gewährt werden und sind weitergehende Sanierungsmassnahmen angezeigt, sind diese in einem neuen Lärmsanierungsprojekt festzusetzen bzw. im Falle von Verkehrsanordnungen in einem koordinierten Verfahren entsprechend zu verfügen. Die Umsetzung der Massnahmen hat innert angemessener Frist zu erfolgen, wobei eine Etappierung ins Auge zu fassen ist, sodass etwa die allfällige Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit baulichen Massnahmen vorgezogen wird.

Für die Beurteilung der Dringlichkeit sind die Kriterien gemäss Art. 17 Abs. 2 LSV massgebend.

Nach dem Gesagten ist in teilweiser Gutheissung des Rekursantrags 2 eine unzulässige Rechtsverweigerung bzw. -verzögerung festzustellen.

## **8.**

Zusammengefasst ist der Rekurs teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. Demgemäss ist im Sinne der Erwägungen eine unrechtmässige Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung festzustellen.

Die Baudirektion Kanton Zürich ist einzuladen, im Sinne der Erwägungen und soweit die Y-Strasse in X betreffend, eine Wiedererwägung der mit Verfügung der Baudirektion Nr. 1076 vom 20. März 2012, Dispositivziffer III, gewährten Erleichterungen (Art. 14 LSV) zu prüfen. Gegebenenfalls sind weitergehende Sanierungsmassnahmen zu treffen, im Falle von Verkehrsanordnungen zuständigkeitshalber in Koordination mit der Kantonspolizei Zürich. Die Baudirektion Kanton Zürich wird angewiesen, das Verfahren beförderlich zu behandeln.

Im Übrigen ist der Rekurs abzuweisen.

## **9.1.**

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten zu 4/5 der Baudirektion und zu je 1/10 den Rekurrentinnen, unter solidarischer Haftung für 1/5 der Verfahrenskosten, 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. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 5'500.-- festzusetzen.

## **9.2.**

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 den Rekurrentinnen zulasten der Baudirektion eine – dem teilweisen Unterliegen entsprechend reduzierte – Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von insgesamt Fr. 1'000.--. 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; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

## **Das Baurekursgericht erkennt:**

### **I.**

Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

Demgemäss wird im Sinne der Erwägungen eine unrechtmässige Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung festgestellt.

Die Baudirektion Kanton Zürich wird eingeladen, im Sinne der Erwägungen und soweit die Y-Strasse in X betreffend, eine Wiedererwägung der mit Verfügung der Baudirektion Nr. 1076 vom 20. März 2012, Dispositivziffer III, gewährten Erleichterungen (Art. 14 LSV) zu prüfen. Gegebenenfalls sind weitergehende Sanierungsmassnahmen zu treffen, im Falle von Verkehrsanordnungen zuständigkeitshalber in Koordination mit der Kantonspolizei Zürich. Die Baudirektion Kanton Zürich wird angewiesen, das Verfahren beförderlich zu behandeln.

Im Übrigen wird der Rekurs abgewiesen.

## **II.**

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus

Fr. 5'500.-- Gerichtsgebühr

Fr. 180.-- Zustellkosten

Fr. 5'680.-- Total

=====

werden zu 4/5 der Baudirektion und zu je 1/10 den Rekurrentinnen, unter solidarischer Haftung für 1/5 der Verfahrenskosten, auferlegt. Rechnung und Einzahlungsschein werden den Kostenpflichtigen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides zugestellt. Die Kosten sind innert 30 Tagen ab Zustellung der Rechnung zu bezahlen.

## **III.**

Die Baudirektion wird verpflichtet, den Rekurrentinnen eine Umtriebsentschädigung von je Fr. 500.-- (insgesamt Fr. 1'000.--) zu bezahlen.

## **IV.**

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Freischützgasse 1, Postfach, 8090 Zürich, schriftlich Beschwerde eingereicht werden. Die Beschwerdeschrift ist in genügender Anzahl für das Verwaltungsgericht, die Vorinstanz und jede Gegenpartei einzureichen. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.