

Angefochten war die Festsetzung eines Strassenprojekts, welches mehrere Strassenabschnitte zugleich erfasste und Sanierungserleichterungen enthielt. Für einige der von den Erleichterungen betroffenen Strassenabschnitte wurde Tempo 30 verfügt. Der Rekurrent beantragte, die Beschränkung auf Tempo 30 sei auch auf die weiteren von Sanierungserleichterungen betroffenen Abschnitte zu erweitern.

Aus den Erwägungen:

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, 20. März 2018, 1C_117 und 1C_118/2017, E. 3.1; BGr, 3. Februar 2016, 1C_589/2014, 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, 20. März 2018, 1C_117/2017 und 1C_118/2017, E. 3.2; BGr, 3. Februar 2016, 1C_589/2014, 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 Gestaltungsspielraum (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, 20. März 2018, 1C_117/2017 und 1C_118/2017, 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 = 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, 1. April 2011, 1C_411/2010 und 1C_413/2010, 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 Beurteilungs-

grundlage eine erhebliche Bedeutung zu (VB.2000.00163 = 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 Verkehrsordnung zu gelten. Insoweit bedarf die Beurteilung, ob und inwiefern aus lärmschutzrechtlichen 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 [Akustisches Projekt Innenstadt]) 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 (Immissionsgrenzwert-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 blosser 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 Entscheidfindung 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. (...)

3.4 Der Rekurs erweist sich nach dem Gesagten im Wesentlichen als begründet. Das Strassenprojekt ist, soweit im Rekursverfahren umstritten, zur zusätzlichen Sachverhaltsabklärung und Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.