Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.69/2002 /mks

Sitzung vom 19. März 2003
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesgerichtspräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesgerichtsvizepräsident Nay, Bundesrichter Féraud, Fonjallaz, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
Stiftung Islamische Gemeinschaft Zürich, Rötelstrasse 86, 8057 Zürich,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Felix Huber, Bellerivestrasse 10, 8008 Zürich,

gegen

A._____,
B._____,
beide vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Jürg Harburger, Utoquai 43, 8008 Zürich,
Mieterbaugenossenschaft C._____,vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jean Pierre Tschudi, Löwenstrasse 2, 8001 Zürich,
Beschwerdegegner,
Bausektion des Stadtrates Zürich,
Postfach 632, 8021 Zürich,
Baurekurskommission I des Kantons Zürich, Neue Börse, Selnaustrasse 32, 8001 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, Postfach 1226, 8021 Zürich.
Gegenstand
Baubewilligung,
Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer vom 31. Januar 2002.
Sachverhalt:

A.
Die Bausektion der Stadt Zürich erteilte am 24. August 1999 der Stiftung Islamische Gemeinschaft Zürich (im Folgenden: Stiftung) die nachträgliche baurechtliche Bewilligung für den Umbau und die Umnutzung des Einfamilienhauses Rötelstrasse 86 in Zürich zu einem islamischen Kulturzentrum. Die Bewilligung wurde mit zahlreichen Auflagen verbunden; unter anderem wurde die Belegung auf maximal 200 Besucher und 40 Besucherinnen begrenzt; zudem wurde angeordnet, dass Schalldämmlüfter eingebaut werden müssen und die Veranstaltungen nur in den damit versehenen Räumen und bei geschlossenen Fenstern stattfinden dürfen (Ziff. I.B.19 des Dispositivs i.V.m. Bst. g der Erwägungen).

Gegen diesen Beschluss erhoben einerseits A._____ und B._____, andererseits die Mieterbaugenossenschaft C._____ Rekurs an die Baurekurskommission I mit den Hauptanträgen, die Baubewilligung aufzuheben und den rechtmässigen Zustand wieder herzustellen.
B.
Am 21. November 2000 bewilligte die Bausektion der Stiftung auf deren Gesuch hin auch die Durchführung des allwöchentlichen Freitagsgebets mit höchstens 200 Teilnehmenden im Kulturzentrum mit zahlreichen, hauptsächlich feuerpolizeilichen Auflagen. Auch dagegen erhoben A._____ und B._____ sowie die Mieterbaugenossenschaft C._____ Rekurs an die Baurekurskommission I.

C.
Diese vereinigte am 13. Juli 2001 die vier Verfahren. Die Rekurse gegen die Beschlüsse vom 24. August 1999 hiess sie teilweise gut und wies die Sache zur Ergänzung im Sinne der Erwägungen an die Bausektion zurück; im Übrigen wies sie die Rekurse ab. Die Rekurse gegen die Bewilligungen vom 21. November 2000 hiess sie gut und hob diese Bewilligung auf. Sie erwog, das Zentrum sei zonenkonform und der Dispens von der Einhaltung der Wohnanteilvorschriften vertretbar. Hingegen sei die Liegenschaft zur Durchführung des grossen Freitagsgebets und aller anderen Anlässe mit einem unbestimmten, die Zahl von 200 Personen mutmasslich erreichenden oder überschreitenden Teilnehmerkreis völlig ungeeignet, weil zu klein. Es sei zu erwarten, dass die Besucher das Freie aufsuchen und sich dort unterhalten würden, was in der Wohnzone mit Lärmempfindlichkeitsstufe II auf die Dauer als störend empfunden werden könne. Eine Beschränkung der Teilnehmerzahl sei unrealistisch und nicht durchsetzbar. Es sei daher nicht vertretbar, die Maximalbelegung des Versammlungsraumes mit bis zu 200 Personen generell zu bewilligen. Es sei ein Weg zu suchen, die Durchführung von grösseren Veranstaltungen für den Regelfall auf solche zu beschränken, bei denen mit klar
weniger als 200 Teilnehmern zu rechnen sei. Als vertretbar erscheine immerhin, für nur ganz gelegentliche Einzelanlässe eine höhere Belegung zuzulassen; ein erhöhtes Störpotenzial von nur sporadisch stattfindenden Ereignissen sei für die Nachbarschaft noch zumutbar.
D.
Gegen diesen Rekursentscheid erhoben sowohl die Stiftung als auch A._____, B._____ und die Mieterbaugenossenschaft C._____ Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dieses erwog mit Entscheid vom 31. Januar 2002, der Immissionsproblematik, die mit der Überbelegung des Zentrums einhergehe, sei mit den von der Bausektion angeordneten Massnahmen nicht ausreichend beizukommen: Bei einer Belegung mit mehreren hundert Personen sei mit lärmintensiven Aktivitäten bei geöffneten Türen und Fenstern oder im Freien zu rechnen. Dagegen könne erwartet werden, dass sich mit den von der Baurekurskommission angeordneten Einschränkungen die Immissionen auf ein zulässiges Mass reduzieren liessen. Allerdings sei, um die erforderliche Klarheit zu schaffen, die Maximalbelegung für die ganze Liegenschaft im Regelfall auf 150 Personen zu begrenzen und die Maximalzahl der Ausnahmen mit einer Belegung von über 150, aber höchstens 250, Personen auf zehn im Voraus zu benennende Anlässe pro Jahr festzusetzen. Demgemäss wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde der Stiftung ab, hiess diejenigen der Nachbarn teilweise gut und wies sie im Übrigen ab.
E.
Die Stiftung erhob am 19. März 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit dem Rechtsbegehren, der Entscheid des Verwaltungsgerichts sei aufzuheben, soweit die Baubewilligungen vom 24. August 1999 und 21. November 2000 nicht bestätigt worden seien, und es seien diese Baubewilligungen vollumfänglich zu bestätigen. Eventualiter sei der Entscheid des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Baurekurskommission schliesst auf Abweisung. Die Bausektion der Stadt Zürich verzichtet auf eine Vernehmlassung. A._____, B._____ und die Mieterbaugenossenschaft C._____ beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen.
F.
Das zur Vernehmlassung eingeladene Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) ist der Ansicht, die Anordnung einer Maximalbelegung sei nicht geeignet, die Lärmemissionen wirkungsvoll zu begrenzen und empfiehlt, andere Massnahmen technischer Art (Schliessung der Gebäudehülle durch Festverglasung, Eingangsschleuse) und betrieblicher Natur (zeitliche Einschränkungen, Untersagung der lärmigen Aktivitäten im Freien) zu prüfen. Den Parteien wurde Gelegenheit gegeben, sich zur Vernehmlassung des BUWAL zu äussern. Die Bausektion verzichtet auf eine Stellungnahme. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass einige der vom BUWAL angeregten Massnahmen bereits in der Baubewilligung enthalten und andere im Rahmen einer vorsorglichen Emissionsbeschränkung nicht angebracht seien. Sie bestätigt ihren Antrag. Die Beschwerdegegner befürworten grundsätzlich die vom BUWAL vorgeschlagenen technischen und betrieblichen Massnahmen, halten aber überdies Auflagen über die Maximalbelegung des Zentrums für unverzichtbar.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den in Anwendung von eidgenössischem Umweltrecht ergangenen, kantonal letztinstanzlichen Entscheid ist zulässig (Art. 97 und 98 lit. g OG). Die Beschwerdeführerin ist als Bauherrin von den angeordneten Massnahmen beschwert und zur Beschwerde legitimiert (Art. 103 lit. a OG). Der angefochtene Entscheid bestätigt zwar teilweise einen Rückweisungsentscheid, enthält aber zugleich verbindliche Anweisungen an die Vorinstanz, die einen Teilentscheid in der Hauptsache bedeuten und deshalb wie ein Endentscheid angefochten werden können. Die Beschwerdefrist (Art. 106 OG) ist eingehalten. Auf die Beschwerde ist einzutreten.
1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht können die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und b OG). Hat allerdings - wie im vorliegenden Fall - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an den festgestellten Sachverhalt gebunden, es sei denn, dieser sei offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt worden (Art. 105 Abs. 2 OG).
2.
Zu klären ist zunächst der Streitgegenstand.
2.1 Mit der Baubewilligung vom 24. August 1999 ist der Beschwerdeführerin - auf deren Gesuch hin - die Benutzung des Zentrums durch maximal 200 Besucher im Hauptgebetsraum im Erdgeschoss und zusätzlich maximal 40 Besucherinnen im Frauengebetsraum im Obergeschoss (insgesamt maximal 240 Teilnehmende) bewilligt worden, mit Ausschluss der Durchführung des grossen Freitagnachmittagsgebets. Mit der Bewilligung vom 21. November 2000 ist die Durchführung dieses Freitagsgebets bewilligt worden, aber ebenfalls in einem auf 200 Personen beschränkten Umfang, wobei sich diese Zahl wohl bloss auf die männlichen Teilnehmer im Hauptgebetsraum bezieht.

Die Baurekurskommission hat die Rekurse gegen die Bewilligung vom 24. August 1999 teilweise gutgeheissen, in der Hauptsache aber abgewiesen; sie hat hingegen diejenigen gegen die Bewilligung vom 21. November 2000 gutgeheissen, diese Bewilligung aufgehoben und damit die Durchführung des grossen Freitagsgebets untersagt. Das Verwaltungsgericht hat im Dispositiv seines Entscheids die Beschwerde der heutigen Beschwerdeführerin gegen den Entscheid der Rekurskommission abgewiesen. Damit bliebe an sich die Bewilligung vom 21. November 2000 weiterhin aufgehoben und die Durchführung des grossen Freitagsgebets - unabhängig von der Teilnehmerzahl - unzulässig. Indessen hat das Verwaltungsgericht in den Erwägungen (E. 7 S. 15) ausgeführt:
"Immerhin ist zu präzisieren, dass auch das grosse Freitagsgebet - wie jede Veranstaltung dieser Art - keiner besonderen Bewilligung bedarf, soweit die Auflagen, wie sie mit der Baubewilligung vom 24. August 1999 sowie den zusätzlichen Beschränkungen bezüglich Teilnehmerzahl gemäss Rekursentscheid und vorliegendem Urteil festgesetzt wurden, beachtet werden."
Offenbar wollte das Verwaltungsgericht nicht das Freitagsgebet als solches für unzulässig erklären, sondern nur die Teilnehmerzahl an diesem Gebet auf die festgelegte Zahl (in der Regel 150, ausnahmsweise 250) begrenzen. Die Abweisung der Beschwerde der Beschwerdeführerin bezieht sich somit nur auf die Bewilligung für das Gebet, soweit dabei mehr als 150 Teilnehmer bewilligt werden.

Diese Auslegung des Dispositivs erscheint auch verfassungsrechtlich geboten: Private Versammlungen, namentlich religiöser Art, in privaten Räumen bedürfen als solche keiner Bewilligung (Art. 15 Abs. 2 und Art. 22 BV). Zulässig sind Beschränkungen der Teilnehmerzahl aus polizeilichen Gründen (namentlich Bau- und Feuerpolizei oder Immissionsschutz), doch können diese Einschränkungen nicht davon abhängen, ob es sich um ein Freitagsgebet oder um eine andere Veranstaltung handelt. Es wäre unzulässig, das Freitagsgebet ungeachtet der Teilnehmerzahl zu verbieten, wenn im Übrigen Veranstaltungen mit bis zu 150 Teilnehmern erlaubt sind.

Es ist daher davon auszugehen, dass nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts alle Veranstaltungen - und damit auch das Freitagsgebet - mit den angeordneten Einschränkungen bezüglich Teilnehmerzahl zulässig sind.
2.2 Die Beschwerdeführerin beantragt in ihrem Rechtsbegehren die Aufhebung des Entscheids des Verwaltungsgerichts und die Bestätigung der erteilten Baubewilligungen vom 24. August 1999 und vom 21. November 2000. In diesen Bewilligungen hat sie selber eine Beschränkung auf 200 Teilnehmer im Hauptgebetsraum und 40 Teilnehmerinnen im Frauengebetsraum beantragt, und die Bewilligungen sind mit diesen Auflagen erteilt

worden. Nach ihrem eigenen Rechtsbegehren beantragt die Beschwerdeführerin somit auch vor Bundesgericht nicht mehr als die Nutzung der Räume durch maximal 200 Männer und 40 Frauen gleichzeitig. Im Streit steht demnach einzig die Differenz zwischen den (im Normalfall) bewilligten 150 und den beantragten 240 Personen.

Soweit die Beschwerdegegnerschaft und die Vorinstanzen beanstanden, auch die Zahl von 240 Personen würde in Wirklichkeit überschritten, ist dies an sich nicht Thema der hier zu beurteilenden Beschwerde, sondern eine Frage der Durchsetzung der auch von der Beschwerdeführerin nicht beanstandeten Bewilligungsauflagen. Im vorliegenden Verfahren rechtserheblich wäre dies höchstens insoweit, als die angeordneten Einschränkungen von vornherein nicht eingehalten werden können (dazu hinten E. 4.4 und 4.8).
2.3 Die Vorinstanzen haben die streitigen Baubewilligungen einzig aus Gründen des Lärmschutzes (teilweise) aufgehoben. Nur dieser Aspekt ist vor Bundesgericht noch streitig.
3.
Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Verwaltungsgericht habe sich mit dem Vorsorgeprinzip nicht auseinander gesetzt und die Verhältnismässigkeit der angeordneten Massnahmen nicht geprüft; insbesondere sei die verfassungsrechtlich verankerte Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) nicht beachtet worden.
3.1 Das Verwaltungsgericht stützte die Beschränkung der Belegungszahl auf Art. 11 Abs. 2 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 lit. c des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01; USG) bzw. Art. 7 Abs. 1 lit. a der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41), d.h. es qualifizierte die angeordnete Beschränkung als vorsorgliche Massnahme.

Art. 11 USG sieht ein zweistufiges Konzept der Emissionsbegrenzung vor: In der ersten Stufe, im Vorsorgebereich, sind Emissionen so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). In der zweiten Stufe werden die Emissionsbegrenzungen verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Die Grenze der Schädlichkeit bzw. Lästigkeit wird durch die vom Bundesrat erlassenen Immissionsgrenzwerte festgelegt (Art. 13 USG). Dieses zweistufige Konzept gilt auch im Bereich des Lärmschutzes (vgl. Art. 7 Abs. 1 lit. a, Art. 8 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 2 lit. a LSV: vorsorgliche Emissionsbegrenzung; Art. 7 Abs. 1 lit. b, Art. 8 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 lit. b LSV: Einhaltung der massgeblichen Belastungsgrenzwerte), allerdings mit der Massgabe, dass neue Anlagen grundsätzlich die Planungswerte einzuhalten haben (vgl. Art. 25 Abs. 1 USG; Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV), mit der Möglichkeit, bei Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses Erleichterungen bis zur Obergrenze der Immissionsgrenzwerte zu erteilen (Art. 25 Abs. 2 USG, Art. 7 Abs. 2 LSV).
Die Einhaltung der massgeblichen Belastungsgrenzwerte belegt nicht ohne weiteres, dass alle erforderlichen vorsorglichen Emissionsbegrenzungen gemäss Art. 11 Abs. 2 USG getroffen worden sind (BGE 124 II 517 E. 4b S. 522). Allerdings ist im Bereich des Lärmschutzes zu berücksichtigen, dass die Planungswerte unter den Immissionsgrenzwerten liegen (Art. 23 USG), welche die Schwelle zur schädlichen oder lästigen Einwirkung definieren (Art. 13 USG); sie bilden daher bereits ein Element des vorsorglichen Immissionsschutzes, d.h. der ersten Stufe der Emissionsbegrenzung. Sind die Planungswerte eingehalten, rechtfertigen sich zusätzliche emissionsbegrenzende Massnahmen deshalb nur, wenn mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreicht werden kann (BGE 127 II 306 E. 8 S. 318, 124 II 517 E. 5a S. 523; Alain Griffel, Die Grundprinzipien des schweizerischen Umweltrechts, Zürich 2001, S. 90; André Schrade/Theo Loretan, Kommentar USG, Zürich 1998, N 34b zu Art. 11; Robert Wolf, Kommentar USG, Zürich 2000, N 14 zu Art. 25). Dabei ist beispielsweise an technische Massnahmen zu denken, welche die Entstehung oder Ausbreitung des Lärms begrenzen, ohne aber den Betrieb der fraglichen Anlage wesentlich einzuschränken oder ein geändertes Projekt zu bedingen (vgl. BGE 124 II 517 E. 5c und d S. 523 ff.).
3.2 Der vorliegende Fall weist die Besonderheit auf, dass die Lärmimmissionen von einem Kultur- und Religionszentrum ausgehen und nicht von einem Unternehmen, das nach marktwirtschaftlichen Prinzipien, d.h. gewinnorientiert, betrieben wird. Insofern kann das in Art. 11 Abs. 2 USG für die Zulässigkeit von vorsorglichen Massnahmen genannte Kriterium der wirtschaftlichen Tragbarkeit nicht angewendet werden, sondern wird durch eine Verhältnismässigkeitsprüfung ersetzt (BGE 127 II 306 E. 8 S. 318; 124 II 517 E. 5a S. 522; Schrade/Loretan, USG-Kommentar, N 35a zu Art. 11).

Dabei ist das in Art. 15 BV gewährleistete Recht auf Religionsausübung zu beachten. Der angefochtene Ent-

scheid beschränkt die maximale Belegung des Kulturzentrums im Regelfall auf 150 Personen und lässt nur bei jährlich zehn, im Voraus zu benennenden Anlässen eine Belegung mit bis zu 250 Personen zu. Dies hat zur Folge, dass die Beschwerdeführerin die von ihr beabsichtigten religiösen Anlässe nur in einem deutlich eingeschränkten Umfang durchführen kann: Sobald sich insgesamt 150 Personen im Kulturzentrum befinden, ist sie verpflichtet, weitere Personen abzuweisen, d.h. Gläubige daran zu hindern, an Gebetsveranstaltungen oder anderen religiösen Feiern teilzunehmen. Dies ist als Eingriff in den Schutzbereich von Art. 15 BV zu qualifizieren (vgl. dazu auch Bernhard Waldmann, Moscheebau und Gebetsruf, in: René Pahud de Mortanges/Erwin Tanner (Hrsg.), Muslime und schweizerische Rechtsordnung, Freiburg 2002, S. 221 f.; einschränkend Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Bern 2000, Rz 433 S. 220).

3.3 Eine staatliche Massnahme, die dazu führt, dass eine unter dem Schutz von Art. 15 BV stehende religiöse Handlung nicht oder nur eingeschränkt durchgeführt werden kann, ist nur zulässig, wenn diese Einschränkung zum Schutz öffentlicher Interessen oder von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig ist (Art. 36 Abs. 2 und 3 BV). Dabei sind die entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen nicht nur abstrakt, sondern anhand konkreter Umstände objektiv zu würdigen (vgl. BGE 127 I 164 E. 3b S. 170 mit Hinweisen). Massnahmen, welche die Durchführung einer religiösen Handlung als solche verunmöglichen oder wesentlich erschweren, können deshalb im Einzelfall nur angeordnet werden, wenn öffentliche Interessen oder Rechte Dritter konkret beeinträchtigt oder bedroht werden, aber nicht schon vorsorglich, weil abstrakt eine Beeinträchtigung erfolgen könnte.

3.4 Dann aber erscheint es unverhältnismässig und unzulässig, Auflagen über die Belegung des Kulturzentrums als vorsorgliche Massnahmen anzuordnen, unabhängig davon, ob die zu erwartenden Lärmeinwirkungen die Planungswerte überschreiten bzw. unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die streitigen Auflagen nur auf der zweiten Stufe, d.h. im Rahmen der verschärften Emissionsbegrenzung, zulässig sind.

4.

Im Folgenden ist deshalb zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine verschärfte Emissionsbegrenzung vorliegen.

4.1 Das streitbetroffene Objekt ist unbestritten eine neue ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 25 Abs. 1 USG und Art. 7 LSV, da es am massgeblichen Stichtag (1. Januar 1985; vgl. BGE 123 II 325 E. 4c/cc S. 330 f.) noch nicht in der hier zur Diskussion stehenden Weise benutzt worden ist. Es muss daher die Planungswerte einhalten, bzw. - weil für die streitige Art von Anlagen keine Belastungsgrenzwerte bestehen - ein vergleichbares Niveau. Anhand der Kriterien von Art. 15, 19 und 23 USG ist zu beurteilen, ob die von der Anlage ausgehenden Emissionen zu unzumutbaren Einwirkungen führen (Art. 40 Abs. 3 LSV; BGE 123 II 74 E. 4c S. 84, 325 E. 4d/bb S. 334 f.). Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit und Lärmvorbelastung der Zone, in der die Immissionen auftreten, zu berücksichtigen (BGE 126 II 300 E. 4c/aa S. 307, 366 E. 3c S. 371 f., 123 II 74 E. 4c und 5a S. 84 f., 325 E. 4d/bb S. 335).

4.2 Das Grundstück liegt unbestritten in der Empfindlichkeitsstufe II, in welcher keine störenden Betriebe zugelassen sind (Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV). Die Anlage hat somit ein Immissionsniveau einzuhalten, bei welchem nach richterlicher Erfahrung höchstens geringfügige Störungen auftreten (BGE 123 II 325 E. 4d/bb S. 335; Urteil 1A.73/2001, in URP 2002 S. 103, E. 2.2; Urteil 1A.276/2000, in URP 2001 S. 1101, E. 3b). Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Lärmempfindlichkeit vorzunehmen (Art. 13 Abs. 2 USG; BGE 126 II 366 E. 2c S. 368 f.; Urteil 1A.73/2001, in URP 2002 S. 103, E. 2.2). Führt die Anlage zu Einwirkungen, die mehr als geringfügig stören, so ist dies im Sinne von Art. 15 und 23 USG als unzumutbar zu beurteilen und führt, soweit keine Erleichterungen gemäss Art. 25 Abs. 2 USG und Art. 7 Abs. 2 LSV gewährt werden können, zu verschärften Emissionsbegrenzungen oder allenfalls zur Versagung der Baubewilligung (BGE 123 II 325 E. 4e S. 336).

4.3 Da ohnehin nur Veranstaltungen mit maximal 240 Teilnehmenden (inklusive 40 Frauen im Obergeschoss) zur Diskussion stehen (vorne E. 2.2), beschränkt sich die Streitfrage darauf, ob das Verwaltungsgericht zulässigerweise annehmen durfte, dass bei 240 Teilnehmenden (anders als bei maximal 150 Teilnehmenden) die Lärmimmissionen unzumutbar seien.

4.3.1 Das Verwaltungsgericht hat die angeordneten Beschränkungen als vorsorgliche Massnahme im Sinne von Art. 11 Abs. 2 USG qualifiziert (E. 6b S. 14 und E. 7 S. 15) und scheint somit davon auszugehen, dass die Immissionssituation noch im Vorsorgebereich liegt.

Andererseits hat es die Ergebnisse des unangekündigten Augenscheins der Baurekurskommission wiedergegeben, wonach bei geöffneten Fenstern und offener Eingangstüre die Lautsprecherstimme auch noch auf der gegenüberliegenden Strassenseite gut, wenn auch nicht laut hörbar gewesen sei. Bezüglich der durch das Kommen und Gehen der über 220 Teilnehmenden verursachten Immissionen sei lediglich während einiger Minuten unmittelbar nach Schluss des Gebets ein höherer Stimmenlärm wahrnehmbar gewesen. Den Akten lasse sich aber entnehmen, dass es bei verschiedenen Gelegenheiten zu Anlässen mit über 400 Teilnehmenden gekommen sei, wobei die Ansprache des Imams über mehrere geöffnete Fenster ins Freie gedrungen sei. Die bei den Akten liegenden Aufzeichnungen der Nachbarn, welche über regelmässige Anlässe mit weit mehr als 200 Besuchern und die damit einhergehenden Immissionen berichten, erschienen dem Verwaltungsgericht glaubwürdig. Durch die amtliche Kontrolle vom 4. Mai 2001 sei widerlegt, dass die durch Grossanlässe veranlassten Störungen der Vergangenheit angehören sollen.

Das Verwaltungsgericht hat weiter erwogen, die von der Baubewilligungsbehörde angeordneten Massnahmen (keine Überschreitung der in der Baueingabe bezeichneten Raumbelegung; Einbau von Schalldämmlüftern; Veranstaltungen nur innerhalb des Gebäudes bei geschlossenen Fenstern) seien zwar grundsätzlich geeignet, die vom Kulturzentrum ausgehenden Immissionen zu begrenzen, doch sei damit der Immissionsproblematik, wie sie sich mit der erwiesenermassen anhaltenden Überbelegung des Zentrums einhergehe, nicht ausreichend beizukommen. Das Gebäude sei für eine Belegung mit mehreren hundert Personen ungeeignet; hielten sich mehr als 200 Personen im Gebäude auf, könne selbst bei Einsatz eines Ordnungsdienstes nicht damit gerechnet werden, dass sich die von der Bausektion verfügten Massnahmen tatsächlich durchsetzen liessen. Mit der von der Baurekurskommission angeordneten Einschränkung (im Regelfall nur Veranstaltungen mit klar weniger als 200 Teilnehmern) könne erwartet werden, dass sich die von der Überbelegung herrührenden Immissionen auf ein zulässiges Mass reduzieren liessen.

Dies lässt darauf schliessen, dass der Lärm des bestehenden Betriebs als unzumutbar zu betrachten ist und daher verschärfte Emissionsbegrenzungen erforderlich sind.
4.3.2 Allerdings geht aus den dargelegten Erwägungen auch hervor, dass nach Ansicht des Verwaltungsgerichts der Betrieb nicht grundsätzlich unzumutbar ist, sondern die unzulässigen Immissionen erst aus einer Überbelegung herrühren. Im angefochtenen Entscheid (E. 3a S. 6) werden Angaben der Nachbarn erwähnt, wonach an Grossanlässen regelmässig 400-500 Personen teilnehmen. Die sachverhaltlichen Angaben, auf die sich das Verwaltungsgericht stützt, sprechen wiederholt von Anlässen mit weit mehr als 200 Personen, d.h. Veranstaltungen, bei denen die maximale Teilnehmerzahl gemäss Baubewilligung teilweise erheblich überschritten war. Zudem waren bei diesen Anlässen auch die übrigen in der Baubewilligung angeordneten Massnahmen (Veranstaltungen nur in mit Schalldämmlüftern versehenen Räumen bei geschlossenen Fenstern) noch nicht getroffen worden. Aus dem Augenschein der Baurekurskommission vom 14. April 2000 geht hervor, dass bei "sicher ... mehr als 220 Personen (fast alles Männer, einige wenige Frauen und Kinder)" die während des Gebets hörbaren Geräusche offenbar auf die geöffneten Fenster und Eingangstür zurückzuführen waren. Noch dann waren die Geräusche bereits auf der gegenüberliegenden Strassenseite zeitweilig durch den
Verkehrslärm übertönt. Es findet sich im angefochtenen Urteil keine Sachverhaltsfeststellung, wonach auch dann unzumutbare Immissionen entstehen, wenn die in der Baubewilligung festgelegten maximalen Teilnehmerzahlen und angeordneten Auflagen eingehalten werden. Das Verwaltungsgericht führt bloss aus, es könne selbst bei Einsatz eines Ordnungsdienstes nicht damit gerechnet werden, dass sich die Auflagen tatsächlich durchsetzen liessen, wenn sich mehr als 200 Personen im Gebäude aufhielten, sondern es werde regelmässig mit lärmintensiven Aktivitäten bei geöffneten Türen und Fenstern oder im Freien zu rechnen sein.
4.4 Offenbar geht das Verwaltungsgericht davon aus, dass die Beschwerdeführerin nicht willens oder in der Lage ist, die in der Baubewilligung enthaltenen Auflagen einzuhalten und durchzusetzen. Auch die Beschwerdegegner beanstanden vor allem, dass in Wirklichkeit die festgelegten Besucherzahlen deutlich überschritten würden. Dies ist grundsätzlich keine Frage der Rechtmässigkeit der Baubewilligung, sondern der Durchsetzung der darin enthaltenen Auflagen und damit an sich nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (vorne E. 2.2). Allerdings sind Auflagen, von denen von vornherein feststeht, dass sie nicht eingehalten werden können, zur Lärmbekämpfung ungeeignet.

Sollten jedoch ernsthafte Zweifel daran bestehen, dass die Beschwerdeführerin die Auflagen überhaupt einhält, würde auch die angeordnete Beschränkung auf 150 Personen wenig Sinn machen. Die Baurekurskommission hat denn auch erwogen, eine Begrenzung der Teilnehmerzahl sei für wichtigere Gottesdienste realitätsfremd und nicht durchsetzbar, weshalb die Bewilligung für die Durchführung des grossen Freitagsgebets aufzuheben sei. Das Verwaltungsgericht setzt umgekehrt voraus, dass sich die angeordnete Maximalzahl von 150 Personen durchsetzen lasse, weshalb sich weitergehende Massnahmen zur Zeit nicht rechtfertigten. Wenn somit davon ausgegangen wird, dass sich eine Besucherzahl von 150 durchsetzen lasse, ist nicht einzusehen, weshalb eine solche von 240 Personen nicht durchsetzbar sein sollte.
4.5 Zudem ist - wie das BUWAL mit Recht bemerkt - an sich fraglich, ob eine Beschränkung der Teilnehmerzahl eine geeignete Massnahme zur Lärmeinschränkung ist. Die Zahl der Besucher korreliert nämlich nicht zwingend mit den Lärmemissionen. Bereits wenige Personen können bei entsprechendem Benehmen übermässigen Lärm verursachen. Die Aufzeichnungen der Nachbarn, auf welche sich die Vorinstanz stützt, vermerken denn auch teilweise (offenbar störende) Anlässe mit bloss 50-80 oder 80-180 Teilnehmern (Schule am Samstag), vereinzelt auch Anlässe mit besonders störenden Einzelpersonen. Soweit solche Anlässe Immissionen verursachen, die als übermässig erachtet werden, ist diesen Störungen mit der angeordneten Beschränkung der Teilnehmerzahl von vornherein nicht beizukommen.

Umgekehrt können sich auch zahlreiche Menschen so ruhig verhalten, dass keine unzulässigen Lärmemissionen entstehen. Zwar ist einzuräumen, dass das Haus, dessen grosser Versammlungsraum etwa 95 m2 umfasst, für den gleichzeitigen Aufenthalt von mehr als 150 Personen schlecht geeignet ist. Indessen ist lärmschutzrechtlich einzig die resultierende Lärmbelastung von Bedeutung. Wenn sich trotz wenig geeigneten Lokalitäten 200 Teilnehmer so verhalten, dass keine übermässigen Auswirkungen entstehen, besteht unter dem Aspekt des Lärmschutzes kein Grund für eine verschärfte Emissionsbegrenzung.

Dem BUWAL ist zuzustimmen, dass die aus dem Gebäude dringenden Emissionen wirkungsvoller mit technischen Massnahmen und mit dem Verbot der Durchführung von Veranstaltungen im Freien begrenzt werden können als mit einer Begrenzung der Zahl der Teilnehmer. Solche Massnahmen sind teilweise bereits von der Baubewilligungsbehörde angeordnet worden (Schalldämmlüfter, Verbot der Durchführung von Veranstaltungen bei geöffneten Fenstern und im Freien). Wie vorne E. 4.3 dargelegt, ergibt sich aus den sachverhaltlichen Feststellungen der Vorinstanz nicht, dass auch bei Einhaltung dieser angeordneten Massnahmen der Lärm übermässig wäre. Die Beschränkung der Teilnehmerzahl erscheint unter diesen Umständen als entweder ungeeignet oder unnötig.
4.6 Allerdings hängt auch die Intensität des Sekundärlärms (Zu- und Wegfahrt) von der Anzahl der Teilnehmer ab. Indessen ergibt sich aus den Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanzen nicht, dass der Sekundärlärm bei 200 Teilnehmern (bzw. 240 Teilnehmenden) anders als bei 150 ein unzumutbares Ausmass annehmen würde. Die Baurekurskommission hat bei ihrem erwähnten Augenschein vom 14. April 2000 bei "sicher ... mehr als 220 Personen" den Sekundärlärm (Kommen und Gehen) als lediglich wenige Minuten währenden höheren Stimmenlärm beschrieben. Dies kann auch in einem Wohnquartier an einem Werktag Nachmittag kaum als übermässig betrachtet werden.
4.7 Die Vorinstanzen haben sodann die unterschiedlichen Tageszeiten nicht besonders gewürdigt. Dies scheint fragwürdig: Auch in einer Wohnzone sind tagsüber gewisse, geringfügig störende Immissionen hinzunehmen; hingegen besteht nachts ein erhöhtes Ruhebedürfnis. Die Rechtsprechung zum Lärmschutzrecht hat deshalb bei Betrieben, die mit gewissen Immissionen verbunden sind, Einschränkungen der Betriebszeiten namentlich in der Nacht oder in den frühen Morgenstunden angeordnet (BGE 123 II 325 E. 4e/bb S. 336; 118 Ib 590 E. 4a S. 598). Aus den Aufzeichnungen der Nachbarn geht hervor, dass im streitbetroffenen Zentrum offenbar zeitweise bis spätabends erhebliche Umtriebe stattfinden. Auch das BUWAL erachtet besonders den Betrieb während der Nachtzeiten als heikel. Die von der Vorinstanz angeordnete Beschränkung der Teilnehmerzahl auf 150 bewirkt indessen keineswegs zwangsläufig, dass in den Nachtstunden keine störenden Immissionen verursacht werden. Um dies zu erreichen, wäre eher, wie das BUWAL empfiehlt, zwischen Tag- und Nachtbetrieb zu differenzieren und insbesondere während des Fastenmonats die Benutzung des Zentrums auf klar festgelegte Nachtstunden zu begrenzen.
4.8 Nach dem Gesagten ergeben sich zwar aus den Akten deutliche Hinweise, dass durch den Betrieb des Zentrums bisher zumindest zeitweilig unzumutbare Lärmimmissionen entstanden sind. Indessen ist nach den

Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanzen nicht klar, ob dies bloss darauf zurückzuführen ist, dass die in der Baubewilligung angeordneten Auflagen nicht eingehalten werden oder ob auch bei Einhaltung der Auflagen unzumutbare Immissionen entstehen würden. Der Sachverhalt ist insoweit ungenügend abgeklärt (Art. 105 Abs. 2 OG). Der angefochtene Entscheid ist daher aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese wird zu prüfen haben, ob auch bei Einhaltung der in der Baubewilligung enthaltenen Auflagen unzumutbare Lärmbelastungen entstehen, wobei die Zumutbarkeit bei Tag und Nacht differenziert zu beurteilen ist.
Soweit kein unzumutbarer Lärm entsteht, rechtfertigen sich keine über die Baubewilligung hinausgehenden Beschränkungen der Belegungszahl, sondern höchstens Massnahmen, die mit relativ geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen bewirken.
Entsteht bloss deshalb unzumutbarer Lärm, weil die Beschwerdeführerin die in der Baubewilligung enthaltenen Auflagen nicht einhält, so erweist sich die von der Vorinstanz angeordnete Beschränkung der Teilnehmerzahl als unnötig oder ungeeignet, um den Lärmschutz sicherzustellen. Stattdessen sind die bereits angeordneten Auflagen durchzusetzen. Stellt sich heraus, dass die Beschwerdeführerin dauernd nicht willens oder in der Lage ist, die Auflagen einzuhalten, ist die Bewilligung zu widerrufen und das Zentrum zu schliessen.
Sollte sich hingegen erweisen, dass mit den angeordneten Auflagen der Lärm tatsächlich nicht auf ein zumutbares Mass begrenzt werden kann, sind weitere Einschränkungen anzuordnen. Dabei ist eine Beschränkung der Teilnehmerzahl nicht von vornherein ausgeschlossen, doch sind in erster Linie andere Möglichkeiten, wie namentlich die vom BUWAL vorgeschlagenen technischen Massnahmen oder zeitlichen Betriebseinschränkungen, in Betracht zu ziehen.
5.
Die Beschwerdeführerin unterliegt somit mit ihrem Hauptantrag, obsiegt jedoch mit dem Eventualbegehren. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten je hälftig der Beschwerdeführerin und den Beschwerdegegnern (diesen unter sich zu gleichen Teilen unter solidarischer Haftung) aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 3 und 7 OG) und keine Parteientschädigungen zuzusprechen (Art. 159 Abs. 3 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 31. Januar 2002 wird aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird zur Hälfte, ausmachend Fr. 1'500.–, der Beschwerdeführerin, und je zu einem Sechstel, ausmachend je Fr. 500.–, unter solidarischer Haftbarkeit den Beschwerdegegnern auferlegt.
3.
Für das bundesgerichtliche Verfahren werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Bausektion des Stadtrates Zürich, der Baurekurskommission I und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, sowie dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, den 19. März 2003
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: