Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1E.15/2001 /sta

Urteil vom 21. Mai 2002
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Reeb, Féraud, Catenazzi,
Gerichtsschreiberin Schilling.

Politische Gemeinde Unterengstringen, 8103 Unterengstringen, Beschwerdeführerin,
vertreten durch den Gemeinderat Unterengstringen, dieser vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter Rosenstock, Mühlebachstrasse 65, 8008 Zürich,

gegen

Kanton Zürich, vertreten durch den Regierungsrat, dieser vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zürich, Walchetor, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung,
1. Kammer, Postfach 1226, 8021 Zürich.

Nationalstrassen-Ausführungsprojekt N 1.1.1 (Zürich Hardturm bis Kantonsgrenze Aargau), Sanierung Lärmschutz, Lärmimmissionsschutz für die Gemeinde Unterengstringen

(Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 26. April 2001)

Sachverhalt:
A.
Die Lärmschutzbauten entlang der seit dreissig Jahren in Betrieb stehenden sechsspurigen Nationalstrasse N 1.1.1 (Streckenabschnitt Zürich Hardturm bis Kantonsgrenze Aargau) weisen heute bauliche Mängel auf und müssen, da an verschiedenen Orten die Immissionsgrenzwerte überschritten werden, durch zusätzliche Schallschutzmassnahmen ergänzt werden. Für die Sanierungsvorkehren auf dem Gebiet der betroffenen Gemeinden (Oberengstringen, Unterengstringen, Geroldswil, Oetwil a.d.L. und Stadt Schlieren) arbeitete die Baudirektion des Kantons Zürich Ausführungsprojekte aus, in denen im Wesentlichen die Erneuerung und Ergänzung (Verlängerung bzw. Erhöhung) der ursprünglichen Lärmschutzwände vorgesehen werden. Nach den Projektplänen für das Gemeindegebiet Unterengstringen sollen auf der Nordseite der Autobahn die bestehenden Lärmschutzwälle und -wände zum Teil bis auf 7 m erhöht und durch neue, 3 m bis 4 m hohe Wände verlängert werden. Dadurch werden der gegenüber der Fahrbahn erhöht liegende alte Dorfkern Unterengstringen, insbesondere die vorderste Häuserzeile, und die anschliessenden Wohn- und Gewerbegebiete besser geschützt. Auf der der Limmat zugewandten Südseite der N 1 soll ebenfalls eine rund 880 m lange und 2 m bis 4 m hohe Lärmschutzwand erstellt werden, um eine Überbauung des jenseits des Flusses liegenden Gebietes "Zelgli" zu ermöglichen. Trotz dieser zusätzlichen Bauten werden voraussichtlich bei verschiedenen Gebäuden (bzw. bei 14 Wohngeschossen und 3 Betriebsräumen) die Immissionsgrenzwerte oder sogar die Alarmwerte nicht eingehalten werden können.
B.
Während der Auflagefrist vom 7. Mai bis 6. Juni 1999 erhob neben anderen die Gemeinde Unterengstringen Einsprache gegen das Ausführungsprojekt und verlangte, dass ein neues Projekt mit einer Teilüberdeckung, eventuell einer Gesamtüberdeckung der Autobahn auf dem Gemeindegebiet erarbeitet werde.
Mit Beschluss Nr. 382 vom 8. März 2000 wies der Regierungsrat des Kantons Zürich die Einsprache der Ge-

meinde Unterengstringen ab. Er stimmte dem Ausführungsprojekt für die Ergänzung und Erneuerung der Lärmschutzmassnahmen auf dem Autobahnabschnitt N 1.1.1 zu und gewährte für die Gebäude mit Immissionsgrenzwert-Überschreitungen Sanierungserleichterungen gemäss Art. 14 der Lärmschutz-Verordnung.
Zum Begehren der Gemeinde Unterengstringen um Teil- oder Gesamtüberdeckung der Autobahn führte der Regierungsrat aus, dass es sich bei den zu stark lärmbelasteten Bauten teils um Gebäude handle, bei denen auf Grund ihrer Lage direkt an der Autobahn ohnehin nur Schallschutzfenster in Frage kämen. Teils seien die Grenzwertüberschreitungen sehr gering. Einzelne Gebäude mit verbleibenden Grenzwertüberschreitungen seien nach Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes an die Autobahn gebaut worden. Sollte der Schallschutz dieser Gebäude unvollständig sein und ergänzt werden müssen, hätte der jeweilige Gebäudeeigentümer dafür aufzukommen. Zurückzuweisen sei auch der Vorwurf der Gemeinde, dass das Projekt einer Teilüberdeckung der Autobahn im Bereich Unterengstringen im aufgelegten Ausführungsprojekt nicht erwähnt sei, obschon die Prüfung einer solchen Überdeckung (Galerie) seitens des Kantons verschiedentlich in Aussicht gestellt worden sei. Die Ausarbeitung des vorliegenden Projektes sei unter Berücksichtigung der Praxis des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) sowie des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) erfolgt. Danach komme der Bund, der im Kanton Zürich 80 % der Kosten trage, nur so weit für Lärmschutzmassnahmen entlang der
Nationalstrassen auf, als er hiefür gesetzlich verpflichtet sei. Mit den vorgesehenen Lärmschutzwänden könnten die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden. Weiter gehende Massnahmen seien aus lärmschutzrechtlichen Gründen nicht erforderlich. Auch unter dem Titel der Vorsorge sei eine Teilüberdeckung in Anbetracht der geschätzten Mehrkosten von 35 bis 40 Mio. Franken weder verhältnismässig noch wirtschaftlich tragbar. Im vorliegenden Fall müsste daher die Gemeinde Unterengstringen die Mehrkosten für eine Teil- oder Gesamtüberdeckung der Autobahn selbst tragen. Sofern die Gemeinde eine solche Teilüberdeckung ernsthaft in Erwägung ziehen sollte, müsste der Bau der im Projekt vorgesehenen Lärmschutzwand in diesem Bereich zurückgestellt werden.
C.
Die Gemeinde Unterengstringen reichte gegen den Regierungsratsbeschluss Nr. 382/2000 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ein. Sie verlangte, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben und der Regierungsrat angewiesen werde, die Sache zur Erarbeitung eines neuen Projekts mit einer Teil-, eventuell einer Gesamtüberdeckung der Autobahn im Bereich Unterengstringen an die Baudirektion zurückzuweisen.
Nach Durchführung eines Augenscheins wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde mit Urteil vom 26. April 2001 ab. Das Gericht erwog unter anderem, es könne offen gelassen werden, wieweit es hier um eine eigentliche Sanierung und wieweit es um Schallschutzmassnahmen infolge nachträglicher Lärmzunahme gehe, da beide Seiten einig seien, dass Massnahmen bis zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte (und nicht der Planungswerte) getroffen werden müssten und bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte grundsätzlich der Anlageninhaber die Kosten für Schallschutzfenster oder ähnliche Vorkehren übernehme. Angesichts der Ausdehnung des unterhalts-, erneuerungs- und sanierungsbedürftigen Nationalstrassennetzes einerseits und der beschränkten Geldmittel andererseits komme der Wirtschaftlichkeit von Schallschutzmassnahmen herausragende Bedeutung zu. Da sich der Massstab der wirtschaftlichen Tragbarkeit auf ein gewinnorientiertes Unternehmen beziehe, laufe nach Lehre und Rechtsprechung die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit bei nicht nur nach marktwirtschaftlichen Prinzipien betriebenen öffentlichen Anlagen auf die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes der Verhältnismässigkeit hinaus. Zu prüfen sei somit, ob die Kosten möglicher Vorkehren in
einem vernünftigen Verhältnis zu den erzielbaren Wirkungen stünden. Ausserdem sei unter dem Aspekt der Gleichbehandlung zu beachten, dass über das gesetzlich gebotene Mass hinausgehende, "grosszügige" Lösungen Präjudizien für andere Sanierungsprojekte schaffen könnten. Ob die beantragte Überdeckung der Nationalstrasse auf dem Gemeindegebiet von Unterengstringen gerechtfertigt sei, müsse demnach aufgrund einer Abwägung der öffentlichen Interessen beurteilt werden. Bei dieser seien einerseits die Belange des Lärmschutzes und der Luftbelastung, aber auch die Interessen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes zu beachten. Auf der anderen Seite sei die zusätzliche finanzielle Belastung des Nationalstrassenbaus in Rechnung zu stellen und sei zu berücksichtigen, dass auch ein Überdeckungsbauwerk zu einem wesentlichen Eingriff in das Ortsbild und die Landschaft führe.
Es liege auf der Hand, so führt das Verwaltungsgericht weiter aus, dass die von der Gemeinde verlangte Überdeckung eine erhebliche Senkung des Strassenlärms zur Folge hätte. Zudem wäre im Gebiet westlich der Limmatbrücke eine teilweise oder ganze Überdeckung auch hinsichtlich der landschaftlichen Aspekte und des Ortsbild-

schutzes vorteilhafter als der Bau von hohen Lärmschutzwänden. Gemäss der Schätzung der Baudirektion vom 9. Februar 2000 käme indes die Realisierung des von der Gemeinde vorgelegten Projektes "Teilüberdeckung Unterengstringen km 277.280-277.640" auf 38,1 Mio. Franken zu stehen. Obwohl diese Berechnung nur grob begründet werde, erscheine sie als vertretbar. Der Nutzen, den die Überdeckung bringen könnte, vermöge derart hohe Kosten nicht zu rechtfertigen. Da infolge der im Ausführungsprojekt vorgesehenen Schallschutzmassnahmen nur noch wenige Betroffene übermässigen Lärmimmissionen ausgesetzt sein würden und die Vorteile, die sich durch eine Überdeckung in ortsbildschützerischer Hinsicht erzielen liessen, nicht derart gewichtig seien, um Kosten in der genannten Grössenordnung aufzuwiegen, erweise sich eine Teil- oder Gesamtüberdeckung insgesamt als nicht verhältnismässig. Dies gelte auch dann, wenn - entsprechend der
im Auftrag der Gemeinde angestellten Kostenschätzung für eine Teilüberdeckung - nur von Kosten in der Höhe von 25 Mio. Franken ausgegangen werde.

D.

Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich hat die Politische Gemeinde Unterengstringen Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie verlangt die Aufhebung des angefochtenen Entscheides sowie des Regierungsratsbeschlusses Nr. 328/2000 insoweit, als der Regierungsrat dem Ausführungsprojekt für das Gemeindegebiet Unterengstringen zugestimmt und die Einsprache der Gemeinde Unterengstringen abgewiesen hat. Die Sache sei zur Erarbeitung und Auflage eines neuen Projektes mit einer Teilüberdeckung der Autobahn bzw. zumindest zur Ausarbeitung von hinreichenden Grundlagen für eine zuverlässige Ermittlung der Kosten einer Teilüberdeckung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Beschwerdeführerin rügt in erster Linie, dass das Verwaltungsgericht den rechtserheblichen Sachverhalt offensichtlich unrichtig und unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt habe. Weiter hätte das Verwaltungsgericht die Frage, ob das umstrittene Projekt aufgrund der Vorschriften über die Sanierung oder aufgrund der Bestimmungen für neue Anlagen zu beurteilen sei, nicht offen lassen dürfen. Ungeprüft sei auch geblieben, ob der Lärm der streitigen Anlage nicht mit geeigneten Massnahmen, vor allem an der Quelle, auf das zulässige Mass reduziert werden könnte; die Erleichterungen seien rechtsgrundlos gewährt worden. Schliesslich habe die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin verlangte Massnahme der Teilüberdeckung zu Unrecht als unverhältnismässig bezeichnet und sich dabei auf fiskalische Interessen des Staates gestützt, die bei der Gewährung von Erleichterungen von vornherein keine Rolle spielen könnten.

E.

Die Baudirektion des Kantons Zürich ersucht um Abweisung der Beschwerde. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) stellt den gleichen Antrag. Gemäss der Vernehmlassung des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich ist die Beschwerde abzuweisen, soweit auf sie einzutreten ist.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Die Zulässigkeit der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde steht ausser Frage. Unbestritten ist auch die Beschwerdebefugnis der beschwerdeführenden Gemeinde, die sich in erster Linie aus den Bestimmungen von Art. 57 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01), Art. 12 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) sowie Art. 7 Abs. 3 und Art. 9 des Bundesgesetzes über die Enteignung (EntG, SR 711) ergibt. Auf die fristgerecht eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

2.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts geltend gemacht werden (Art. 104 lit. a OG). Hat - wie hier - ein Gericht als Vorinstanz entschieden, so ist das Bundesgericht nach Art. 105 Abs. 2 OG an die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegenden tatsächlichen Feststellungen gebunden, soweit nicht eingewendet wird, diese seien offensichtlich unrichtig oder unvollständig oder seien unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen zustande gekommen. Die Bindung an den vorgegebenen Sachverhalt schliesst allerdings nicht aus, dass das Bundesgericht selbst weitere tatsächlichen Feststellungen trifft, wo dies zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen als nötig erscheint (BGE 124 II 460 E. 3a S. 470).

Über die Angemessenheit des angefochtenen Entscheides ist nicht zu befinden, da das Bundesrecht die Rüge

der Unangemessenheit in der fraglichen Materie nicht vorsieht (Art. 104 lit. c OG).
3.
Die Beschwerdeführerin beanstandet zunächst, dass das Verwaltungsgericht den rechtserheblichen Sachverhalt offensichtlich unrichtig bzw. unvollständig festgestellt habe, da über die Höhe der Kosten einer Überdeckung der Autobahn keine zuverlässige Kenntnis bestehe und deshalb auch nicht über die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme entschieden werden könne. Wohl habe der Kanton Zürich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine Kostenschätzung für eine Teilüberdeckung Unterengstringen km 277.280 bis km 277.640 eingereicht. Die Gemeinde habe indes zu dieser Schätzung, auf welche das Verwaltungsgericht schliesslich abgestellt habe, nie Stellung nehmen können; der Beschwerdeführerin sei daher das rechtliche Gehör verweigert worden. Die Grobschätzung der Kosten sei ausserdem auch keine taugliche Entscheidungsgrundlage, da aus ihr nicht hervorgehe, auf welchen baulichen und materialmässigen Annahmen sie beruhe, und da keine Projektvarianten geprüft worden seien.
3.1 Zu diesen Vorwürfen ist vorweg festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin selbst anfangs der neunziger Jahre eine Projektstudie für einen erweiterten Lärmschutz längs des Dorfkernes Unterengstringen in Auftrag gegeben hat. Das von einer Arbeitsgemeinschaft erarbeitete Projekt, das vom Gemeinderat am 28. Februar 1994 genehmigt wurde (im Folgenden: Projektstudie 1994), sieht eine rund 700 m lange Galerie vor, welche die nördlichen drei Fahrspuren überragt und mit Pfeilern auf den Mittelstreifen abgestützt wird. Für die Südseite enthält das Projekt keine Schutzbauten. Im Bericht zur Projektstudie 1994 wird zum Kostenpunkt bemerkt, gemäss den Preisangaben der kantonalen Baudirektion für solche Bauwerke sei mit Aufwendungen in Höhe von ca. 25 Mio. Franken zu rechnen.
Die Projektstudie 1994 ist dem Verwaltungsgericht zusammen mit der Beschwerde vorgelegt worden, wobei die Beschwerdeführerin eingeräumt hat, dass einerseits ein ergänzender Immissionsschutz im Süden vorzusehen sei und andererseits noch nähere Kostenberechnungen angestellt werden müssten. Der Kanton Zürich hat seiner Beschwerdeantwort eine Kostenschätzung für eine 360 m lange und 10 m breite Teilüberdeckung beigelegt. Danach belaufen sich die Kosten für derartige bauliche Lärmschutzmassnahmen auf der Nordseite der Autobahn auf rund 38 Mio. Franken (entfallende Kosten für die Lärmschutzwände abgezogen). Die Vertreter der Beschwerdeführerin haben an der Augenscheinsverhandlung zu dieser Kostenberechnung Stellung nehmen können. Die Rüge der Gehörsverweigerung erweist sich damit als unbegründet.
3.2 In ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde führt die Gemeinde aus, ihr Begehren um Teilüberdeckung beziehe sich auf den Autobahnabschnitt km 277.300 (Unterführung Chlosterweg) bis km 277.640 (Weininger Brücke) und nicht auf eine längere Strecke. Mit dem vor dem Verwaltungsgericht verwendeten Ausdruck Gesamtüberdeckung sei lediglich eine auch auf der Südseite, gegenüber der Limmat, geschlossene Überdeckung gemeint gewesen. Eine solche Gesamtüberdeckung dränge sich heute auf, weil das Quartierplangebiet "Zelgli" ohnehin in den Lärmschutz einzubeziehen sei. In diesem Sinne werde der gestellte Antrag präzisiert.
Die Beschwerdeführerin stellt somit vor Bundesgericht das Begehren, die Sache sei zur Erarbeitung und Auflage eines neuen Projekts zur vollständigen Überdeckung der Autobahn zurückzuweisen, während vor den Vorinstanzen stets in erster Linie von einer Teilüberdeckung die Rede war. Zudem verlangt die Beschwerdeführerin mindestens hinsichtlich der Kostenschätzungen die Prüfung von Projektvarianten. Es geht aber offensichtlich nicht an, vom Werkeigentümer die Ausarbeitung ständig neuer Projekte und entsprechender Kostenberechnungen zu verlangen und in diesem Zusammenhang den Beschwerdeinstanzen unvollständige Feststellung des Sachverhaltes vorzuwerfen. Wie das Bundesgericht schon verschiedentlich für den Eisenbahn- und Strassenbau festgehalten hat, darf sich der Aufwand für die Planung von Projektvarianten und Alternativen in gewissem Rahmen halten. Stellt sich schon aufgrund einer Projektskizze oder grober Kostenberechnungen heraus, dass eine Variante mit erheblichen Nachteilen belastet ist, darf sie ohne weiteres aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden werden (s. etwa BGE 117 Ib 425 E. 9d S. 439 f.; 122 II 165 nicht publ. E. 17b; Urteil E.7/1989 vom 12. Dezember 1990, E. 5; vgl. auch BGE 124 II 146 E. 3 S. 152 ff.). Dementsprechend
kann hier dem Verwaltungsgericht auch nicht eine unvollständige Feststellung des Sachverhaltes angelastet werden, falls es - was noch zu prüfen sein wird - bereits aufgrund von Grobschätzungen davon ausgehen durfte, dass die Aufwendungen für eine Gesamt- oder Teilüberdeckung unverhältnismässig wären.
4.
Im angefochtenen Entscheid wird die Frage offen gelassen, ob die Sanierungsvorschriften des Umweltschutzgesetzes und der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) anwendbar seien, weil die Immissionsgrenzwerte längs des umstrittenen Autobahnabschnitts bereits bei Inkrafttreten des Umweltschutz-

gesetzes am 1. Januar 1985 überschritten wurden, oder ob der Lärm erst nach diesem Zeitpunkt übermässig geworden sei und deshalb die für neue Anlagen geltenden Regeln befolgt werden müssten. Das Verwaltungsgericht hat darauf hingewiesen, dass sowohl im Sanierungsfall wie auch für neue Strassen Erleichterungen gewährt werden könnten und dass der Regierungsrat zu Gunsten der Anwohner davon ausgehe, die Kosten für Schallschutzfenster seien grundsätzlich ab Überschreitung der Immissionsgrenzwerte vom Anlageninhaber zu übernehmen.
Die Beschwerdeführerin räumt ein, dass die Frage nicht liquid sei, ob die Lärmimmissionen die massgeblichen Belastungsgrenzwerte am 1. Januar 1985 bereits überschritten hätten. Da jedoch die Immissionen seit jenem Zeitpunkt mit Sicherheit massiv zugenommen hätten, müssten die für neue Anlagen geltenden Bestimmungen zum Zuge kommen und sei das umstrittene Ausführungsprojekt aufgrund von Art. 25 USG zu prüfen. Dieses Begehren stösst jedoch ins Leere. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht ausführt, hält sich der Regierungsrat damit, dass die Kostentragungspflicht des Anlageninhabers für Schallschutzfenster ab Überschreiten der Immissionsgrenzwerte gelten soll, an die Bestimmung von Art. 25 Abs. 3 USG und damit an die Vorschriften für die Errichtung neuer Anlagen. Im Übrigen ist zweifelhaft, ob hier für den Fall, dass die Immissionsgrenzwerte tatsächlich erst nach Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes überschritten worden wären, ohne weiteres die gesamte für neue Anlagen geltende Ordnung Anwendung finden müsste. Das Bundesgericht hat die Frage, ob eine am 1. Januar 1985 bereits bestehende Anlage infolge baulicher oder betrieblicher Änderungen als neue Anlage zu behandeln sei, bisher stets aufgrund einer funktionalen Betrachtungsweise
entschieden und die Frage nur bejaht, wenn die Änderung der Anlage mit einem Charakterwandel verbunden war (vgl. etwa BGE 121 II 378 E. 10b S. 399 f.; 123 II 325 E. 4c/aa S. 328 ff.; 124 II 293 E. 16b S. 327 f.; 125 II 643 E. 17a/b S. 670 ff.). Nun ist der umstrittene Autobahnabschnitt, der in den Jahren 1971/1972 eröffnet wurde und seit jeher stark belastet war, bisher nicht um- oder ausgebaut worden; an seiner Funktion hat sich nie etwas geändert. Auch das heute im Streite liegende Sanierungsprojekt wird weder zu einer Mehrkapazität noch zu einer anderen Art der Benützung führen. Die betriebliche Änderung des Autobahnabschnitts liegt somit allein in der kontinuierlichen Zunahme des Verkehrs und der dadurch verursachten Lärmbelastung, deren Höhe im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Umweltschutzgesetzes als nicht mehr feststellbar erklärt worden ist.
Das Bundesgericht hat sich zur lärmrechtlichen Behandlung von bestehenden ortsfesten Anlagen mit stetig anwachsenden Verkehrs- und Immissionsbelastungen noch nicht ausgesprochen. Gemäss der Lehre ist bei altrechtlichen Anlagen, die allmählich zunehmende Immissionen verursachen, grundsätzlich von der am 1. Januar 1985 bestehenden Belastung auszugehen (Robert Wolf, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N. 49 zu Art. 25). Dabei unterstünden nur Anlagen, die den Vorschriften über die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nicht genügten oder die zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beigetragen hätten, dem eigentlichen Sanierungsrecht. Dagegen gälten für Anlagen, die zur fraglichen Zeit zwar die Planungs-, nicht aber die Immissionsgrenzwerte überschritten hätten, die Sanierungsvorschriften nicht. Die Erhöhung der Lärmemissionen altrechtlicher Anlagen, die erst nach dem Inkrafttreten des Gesetzes eingetreten sei, sei nach den für neurechtliche Anlagen bestimmten Grundsätzen zu beurteilen (a.a.O. N. 43 zu Art. 25). Allerdings blieben Anlagen, die anfangs 1985 Immissionen zwischen den Planungswerten und den Immissionsgrenzwerten verursacht hätten, hinsichtlich der in diesem Zeitpunkt bestehenden Immissionen auch bei späterem Umbau oder einer
Erweiterung privilegiert und müssten im Gegensatz zu Neuanlagen nicht die Planungswerte, sondern nur das bisherige Mass an Immissionen einhalten (a.a.O. N. 46 zu Art. 25 USG). Diesen Ausführungen kann auf jeden Fall insoweit zugestimmt werden, als für eine altrechtliche Verkehrsanlage, deren Lärm - wie bei der hier fraglichen Autobahnstrecke - beim Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes mit Sicherheit die Planungswerte und möglicherweise auch die Immissionsgrenzwerte überstieg, bei nachträglicher Änderung bzw. Sanierung nicht verlangt werden kann, dass die Planungswerte eingehalten würden. Eine andere Auffassung rechtfertigte sich schon im Hinblick auf Art. 8 Abs. 2 und 3 LSV nicht, wonach die mit wahrnehmbar stärkeren Lärmimmissionen verbundene Mehrbeanspruchung einer bestehenden Verkehrsanlage als wesentliche Änderung einer ortsfesten Anlage gilt, bei welcher (lediglich) die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden müssen. Auch in diesem Lichte erscheinen die Einwendungen der Beschwerdeführerin als nicht stichhaltig.
5.
Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, die Erleichterungen seien rechtswidrig bzw. rechtsgrundlos gewährt worden, weil beim Entscheid über Erleichterungen finanzielle Argumente keine Rolle spielen könnten. Wohl habe der Staat für einen sparsamen und rationellen Einsatz seiner Mittel zu sorgen. Fiskalische Interessen könnten jedoch niemals überwiegende öffentliche Interessen gemäss Art. 25 Abs. 2 USG darstellen und Grund

für eine Ausnahmebewilligung bilden, da sie in der Werthierarchie der Rechtsgüter nur eine zweitrangigen Stellung einnähmen. Andere Gründe für die Gewährung von Erleichterungen bestünden jedoch nicht. Vielmehr sprächen die Interessen des Orts- und Landschaftsbildschutzes gerade für zusätzliche bauliche Lärmschutzmassnahmen wie die vorgeschlagene Überdeckung. Das Verwaltungsgericht habe das Überdeckungsprojekt denn auch zu Unrecht als unverhältnismässig bezeichnet. Es habe ausser Acht gelassen, dass dank einer solchen in weiten Teilen der Gemeinde die Planungswerte eingehalten werden könnten und das Verslumen der lärmbelasteten Gebiete verhindert würde. Zudem seien die Vorteile einer Überdeckung in ortsbildschützerischer Hinsicht unterbewertet worden. Wie die Projektstudie 1994 zeige, könnte durch eine
Überdeckung die landschaftliche Verbindung mit dem Limmatraum wieder hergestellt und der alte Dorfkern aufgewertet werden.
Auch diese Vorbringen erweisen sich jedoch als unbehelflich.
5.1 Ob für eine im öffentlichen Interesse liegende Verkehrsanlage, die übermässigen Lärm verursacht, Erleichterungen gewährt werden können oder zusätzliche - allenfalls bauliche - Lärmschutzmassnahmen zu treffen sind, beurteilt sich sowohl nach Art. 17 Abs. 1 USG als auch nach Art. 25 Abs. 2 USG nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Danach muss ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der zusätzlichen Schutzmassnahme und der Schwere der mit ihr verbundenen Nachteile bestehen. Als solche Nachteile fallen, entgegen der Meinung der Beschwerdeführerin, insbesondere die finanziellen Aufwendungen in Betracht. Art. 14 lit. a LSV sieht denn auch ausdrücklich vor, dass Erleichterungen eingeräumt werden können, wenn die Sanierung unverhältnismässige Betriebseinschränkungen "oder Kosten" verursachen würde. Das Kostenelement spielt somit bei der Gewährung von Erleichterungen eine entscheiderhebliche Rolle. Wäre dem nicht so, müsste übrigens der Antrag der Beschwerdeführerin um Rückweisung der Sache "zumindest für eine zuverlässige Kostenermittlung einer Teilüberdeckung" als trölerisch bezeichnet werden.
5.2 Die Beschwerdeführerin wirft der Baudirektion des Kantons Zürich vor, der Kostenberechnung für eine Teilüberdeckung in Höhe von rund 38 Mio. Franken eine besonders teure Lösung zugrunde gelegt zu haben. Heute könnten solche Bauvorhaben erheblich billiger realisiert werden, als seinerzeit in der Projektstudie 1994 (25 Mio. Franken) angenommen worden sei. Gemäss Zeitungsmeldungen koste die überbaubare 590 m lange Überdeckung der A 3 bei Altendorf weniger als 32 Mio. Franken. Für die kürzere und nicht überbaubare Überdeckung Unterengstringen dürften daher etwa Kosten in der Grössenordnung von 15 Mio. Franken anfallen, sodass nach Abzug des Aufwandes für die Lärmschutzwände von ca. 8 Mio. Franken nur noch eine Nettoinvestition von weniger als 10 Mio. Franken nötig wäre.
Gemäss den Angaben der Baudirektion des Kantons Zürich taugt die Überdeckung Altenburg schon deshalb nicht zu einem Vergleich, weil die A 3 im fraglichen Bereich in einem Einschnitt verlaufe und daher die Erstellungskosten, die sich immerhin auf 40 Mio. Franken beliefen, niedriger seien als bei anderen Bauwerken. Ausserdem scheint die Beschwerdeführerin bei ihrer Argumentation zu vergessen, dass sich sowohl die Projektstudie 1994 als auch die Kostenberechnung der Baudirektion nur auf eine Überdeckung der drei dorfseitigen Fahrbahnen beziehen und für die Südseite ebenfalls noch Schutzmassnahmen vorgesehen werden müssten. Die Gemeinde verlangt denn auch heute wie dargelegt eine Überdeckung aller sechs Spuren. Es darf aber ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass eine 360 m lange Überdeckung von sechs Fahrspuren teurer zu stehen käme als eine ebenso lange Überdeckung von vier Fahrbahnen, deren Kosten von der Baudirektion unlängst in einem anderen, die Gemeinde Knonau betreffenden bundesgerichtlichen Verfahren auf rund 44 Mio. Franken geschätzt worden sind (vgl. Urteil 1E.17/1999 vom 25. April 2001). Kosten in solchen Höhen dürfen aber im Hinblick darauf, dass relativ wenige Anwohner von Grenzwertüberschreitungen betroffen sind
und deren Zahl durch eine Abkröpfung der Schallschutzmauern voraussichtlich noch vermindert werden kann, ohne Verletzung von Bundesrecht als unverhältnismässig bezeichnet werden.
5.3 Was schliesslich die Belange des Ortsbild- und Landschaftsschutzes betrifft, so ist einzuräumen, dass die Erhöhung der Lärmschutzwände - wie auch das Verwaltungsgericht festgestellt hat - zu einem empfindlichen Eingriff in das Ortsbild führen wird und eine Überdeckung der Nationalstrasse, von der höher gelegenen Dorfseite her gesehen, eine bessere Eingliederung der Anlage in das Ortsbild zuliesse. Dagegen würde eine vollständige Überdeckung der Autobahn, wie sie heute von der Gemeinde verlangt wird, auf der Limmatseite kaum zu landschaftlichen Vorteilen führen. In der von der Gemeinde vorgelegten Projektstudie 1994 wird die Gesamtüberdeckung sogar als "unerwünschter Eingriff in die intakte Flusslandschaft" bezeichnet und ausdrücklich abgelehnt, weil "auch mit einer guten Gestaltung der Eindruck einer massiven Mauer gegen die Limmat nicht verhindert werden könnte". Gesamthaft gesehen hat daher das Verwaltungsgericht die Vorteile einer Überde-

ckung in landschafts- und ortsbildschützerischer Hinsicht zu Recht für nicht derart erheblich betrachtet, dass sie - zusammen mit den Belangen des Lärmschutzes - die erforderlichen finanziellen Aufwendungen aufzuwiegen vermöchten.
6.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach dem Gesagten als unbegründet abzuweisen.
Da im vorliegenden Verfahren nicht nur über den Ausbau des fraglichen Autobahnabschnitts, sondern auch über dessen Lärmsanierung entschieden wird und Erleichterungen für die verbleibenden, den Immissionsgrenzwert übersteigenden Lärmeinwirkungen gewährt werden, können die von der Beschwerdeführerin erhobenen Einwendungen als enteignungsrechtliche Einsprache im Sinne von Art. 7 Abs. 3 EntG betrachtet werden. Es rechtfertigt sich deshalb, auch die Kosten- und Entschädigungsregelung entsprechend den Spezialbestimmungen des eidgenössischen Enteignungsrechts zu treffen (vgl. Urteil 1A.146 und 147/2000 vom 1. Mai 2000 E. 6). Somit sind die Verfahrenskosten dem Kanton Zürich als Werkeigentümer zu belasten und ist der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung zuzusprechen, die allerdings mit Rücksicht auf den Ausgang des Verfahrens zu kürzen ist.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird dem Kanton Zürich auferlegt.
3.
Der Kanton Zürich hat der Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– zu bezahlen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Kanton Zürich, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, sowie dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 21. Mai 2002
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: