Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C 183/2008 /daa

Urteil vom 23. Mai 2008
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Aeschlimann,
Reeb, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
1. Niklaus Scherr,
2. Bastien Girod,
3. Richard Rabelbauer,
4. Robert Schönbächler,
5. Markus Zimmermann,
Beschwerdeführer, alle vertreten durch Niklaus Scherr,

gegen

Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich,
Bezirksrat Zürich, Selnaustrasse 32, Postfach,
8090 Zürich.

Gegenstand
Instandsetzung Hardbrücke,

Beschwerde gegen den Beschluss vom 7. November 2007 des Regierungsrats des Kantons Zürich.

Sachverhalt:

A.
Der Gemeinderat Zürich genehmigte am 16. Dezember 2006 den Entwurf zum Budget der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung für das Jahr 2007 und lehnte dabei einen in der Budgetdebatte gestellten Antrag, die Ausgaben für die Sanierung der Hardbrücke nicht zu genehmigen, ab. Mit Beschlüssen vom 20. Dezember 2006 setzte der Stadtrat von Zürich das Instandsetzungsprojekt Hardbrücke fest und bewilligte als neue Ausgabe einen Objektkredit von 1.85 Mio. Franken für den Bau eines kombinierten Rad-/Gehwegs zwischen Hardplatz und Bahnhof Hardbrücke sowie gebundene Ausgaben von insgesamt 88.5 Mio. Franken für die Instandsetzung der Hardbrücke. Diese Finanzbeschlüsse wurden keinem Referendum unterstellt.

B.
Niklaus Scherr, Bastien Giroud, Richard Rabelbauer, Robert Schönbächler und Markus Zimmermann gelangten gegen die Beschlüsse des Stadtrats mit Stimmrechtsrekurs an den Bezirksrat Zürich, der das Rechtsmittel am 5. Juli 2007 abwies und den für die Instandsetzung der Hardbrücke bewilligten Betrag als gebundene Ausgaben bezeichnete. Einen gegen den Entscheid des Bezirksrats erhobenen Rekurs wies der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Beschluss vom 7. November 2007 ab, soweit er darauf eintreten konnte.

C.

Mit als Stimmrechtsbeschwerde bezeichneter Eingabe an das Bundesgericht vom 14. Dezember 2007 beantragen die im kantonalen Verfahren unterlegenen Rekurrenten im Hauptantrag, der Entscheid des Regierungsrats vom 7. November 2007 sei aufzuheben und die Sache sei zur Fortsetzung des Verfahrens an die Vorinstanzen zurückzuweisen. In einem ersten Eventualantrag verlangen sie im Wesentlichen, der Objektkredit und die Bewilligung gebundener Ausgaben gemäss dem Beschluss des Stadtrats sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass der gesamte Kreditbetrag von 90.35 Mio. Franken nach Art. 10 lit. d der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO) dem obligatorischen Referendum unterliege. In einem zweiten Eventualantrag ersuchen sie um die Feststellung, ein Anteil des gesamten Kreditbetrags von über 2 Mio. Franken stelle keine gebundene Ausgabe dar und unterliege deshalb dem fakultativen, allenfalls dem obligatorischen Referendum. Der Stadtrat sei anzuweisen, dem Gemeinderat entsprechend Antrag zu stellen.

Die Beschwerdeführer berufen sich auf die Abgrenzung der gebundenen von den neuen Ausgaben gemäss Art. 10 ff. GO. Sie rügen die Verletzung ihres Stimmrechts (Art. 34 Abs. 1 BV) sowie die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör und Begründung des Entscheids (Art. 29 Abs. 2 BV).

D.
Der Stadtrat Zürich und der Regierungsrat des Kantons Zürich schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

E.
Mit Präsidialverfügung vom 18. Januar 2007 wurde ein Gesuch der Beschwerdeführer um aufschiebende Wirkung abgewiesen.

F.
Mit Urteil 1C 451/2007 vom 17. März 2008 erkannte das Bundesgericht, das Verwaltungsgericht des Kanton Zürich sei zur Behandlung der Beschwerde zuständig, weshalb es die Angelegenheit an dieses Gericht zur Behandlung überwies. Das Bundesgericht führte aus, das kantonale Recht sehe als letzte Rechtsmittelinstanz in kantonalen und kommunalen Stimmrechtsangelegenheiten die Beschwerde an das Verwaltungsgericht vor. Der angefochtene Entscheid sei somit nicht letztinstanzlich. Die Beschwerdeführer hätten sich mit der Einreichung ihrer Beschwerde beim Bundesgericht auf eine fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung des Regierungsrats verlassen, was für sie keinen Nachteil zur Folge haben dürfe. Somit sei die Sache an das Verwaltungsgericht zu überweisen.

G.
Mit Beschluss vom 16. April 2008 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde nicht ein. Es erwog im Wesentlichen, die regierungsrätliche Verordnung, auf welche das Bundesgericht die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts abgestützt habe, habe lediglich die Klarstellung bezweckt, dass das Verwaltungsgericht nach Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 in denjenigen Fällen zuständig bleibe, in welchen früher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben werden konnte und neu eine ordentliche Beschwerde im Sinne der Art. 72 ff. BGG gegeben sei. Kantonale und kommunale Stimmrechtsangelegenheiten unterlägen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum BGG neu zwar grundsätzlich der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. c BGG, doch sei vor Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes nur die staatsrechtliche Beschwerde (Stimmrechtsbeschwerde) zulässig gewesen. Die regierungsrätliche Verordnung über die Anpassung des kantonalen Rechts an das Bundesgerichtsgesetz vom 29. November 2006 (VO BGG, OS 61,480) begründe somit nicht die Zulässigkeit einer Stimmrechtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht. Dies führte das Verwaltungsgericht dazu, auf die Beschwerde nicht einzutreten. Um die Beschwerdeführer nicht der Gefahr eines Rechtsverlusts auszusetzen, leitete das Verwaltungsgericht die Angelegenheit an das Bundesgericht zurück.

H.
Mit Schreiben vom 28. April 2008 teilte das Bundesgericht den Beschwerdeführern mit, dass das Gericht in Aussicht nehme, die Behandlung ihrer Beschwerde vom 14. Dezember 2007 unter der neuen Geschäftsnummer 1C 183/2008 weiterzuführen.

Erwägungen:

1.
Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 lit. c BGG kann die Verletzung politischer Rechte geltend gemacht werden. Dazu zählt die Rüge, ein Finanzbeschluss sei zu Unrecht nicht dem Referendum unterstellt worden. Zur Beschwerde ist gemäss Art. 89 Abs. 3 BGG legitimiert, wer in der betreffenden Angelegenheit stimmberechtigt ist; diese Legitimationsumschreibung entspricht grundsätzlich der Praxis zur Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG, wonach die Stimmberechtigten des entsprechenden Gemeinwesens Beschwerde führen konnten (vgl. BGE 130 I 290 E. 1.1). Als Stimmberechtigte der Stadt Zürich sind die Beschwerdeführer zur vorliegenden Beschwerde legitimiert. Die Beschwerdefrist von Art. 100 Abs. 1 BGG ist eingehalten.

1.1 Beschwerden betreffend Volksabstimmungen in kantonalen Angelegenheiten sind nur gegen Akte letzter kantonaler Instanzen zulässig (Art. 88 Abs. 1 lit. a BGG). Die Kantone sehen gegen behördliche Akte, welche die politischen Rechte verletzen können, ein Rechtsmittel vor (Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG). Diese Pflicht erstreckt sich nicht auf Akte des Parlaments oder der Regierung (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG).
1.1.1 Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen die Kantone als Rechtsmittelinstanz im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Satz 1 BGG eine gerichtliche Behörde einsetzen. Diese Pflicht besteht sowohl in kantonalen als auch in kommunalen Stimmrechtsangelegenheiten (zur Publikation bestimmtes Urteil des Bundesgerichts 1C 451/2007 vom 17. März 2008 E. 1.2; Urteile des Bundesgerichts 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12. Februar 2007, E. 3.10, ZBl 108/2007 S. 313; 1C 185/2007 vom 6. November 2007 E. 1.2 mit Hinweisen).

Der Kanton Zürich ist dieser Pflicht mit dem Erlass von § 5 der Verordnung des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 29. November 2006 über die Anpassung des kantonalen Rechts an das Bundesgerichtsgesetz (VO BGG, OS 61,480) nachgekommen. Die Bestimmung bewirkt, dass das kantonale Verwaltungsgericht auch in Stimmrechtsangelegenheiten als letzte kantonale Rechtsmittelinstanz angerufen werden kann (zur Publikation bestimmtes Urteil des Bundesgerichts 1C 451/2007 vom 17. März 2008 E. 1.2.1). Daran ändern die vom Verwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 16. April 2008 genannten Gründe, wonach diese regierungsrätliche Verordnung zumindest während der zweijährigen Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG in Stimmrechtsangelegenheiten keinen Beschwerdeweg an das Verwaltungsgericht eröffne, grundsätzlich nichts.
1.1.2 Im vorliegenden Fall ist einzig die für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geltende zweijährige Übergangsfrist gemäss Art. 130 Abs. 3 BGG massgebend, weshalb auf Ausführungen zum Übergangsrecht zur Beschwerde in Strafsachen (Art. 130 Abs. 1 BGG) verzichtet wird.
1.1.3 Aus dem Beschluss vom 16. April 2008, mit welchem das Verwaltungsgericht auf die vorliegende Beschwerde nicht eintrat und die Sache an das Bundesgericht zurückleitete, ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht der regierungsrätlichen VO BGG einen anderen Sinn beimisst als ihr nach ihrem klaren Wortlaut und der Regelung gemäss Art. 130 Abs. 3 und 4 BGG zukommt. Diesbezüglich ist insbesondere die Ermächtigung gemäss Art. 130 Abs. 4 BGG zu beachten, wonach Ausführungsbestimmungen in die Form nicht referendumspflichtiger Erlasse gekleidet werden können, soweit dies zur Einhaltung der Übergangsfristen nötig ist. Art. 130 Abs. 4 BGG schliesst nicht aus, dass die nach dem Bundesrecht erforderlichen Anpassungen bereits vor Ablauf der Übergangsfrist vorgenommen werden. Ein solches Vorgehen kann sich aufdrängen, wenn bereits frühzeitig absehbar ist, dass die Übergangsfrist für die notwendigen Anpassungen im ordentlichen kantonalen Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichen wird. Im Hinblick auf die vorliegende Angelegenheit ist somit daran festzuhalten, dass das kantonale Recht mit § 5 VO BGG eine auf Art. 130 Abs. 3 und 4 BGG abgestützte Bestimmung enthält, die grundsätzlich eine den bundesrechtlichen Anforderungen entsprechende
Gewährleistung des Rechtsschutzes ermöglicht. Die Bestimmung trat gleichzeitig wie das Bundesgerichtsgesetz am 1. Januar 2007 in Kraft und ist nicht befristet. Sie trägt auch dem Umstand Rechnung, dass während der Übergangsfrist kein kantonales Ausführungsrecht geschaffen werden darf, das dem Bundesrecht widerspricht (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C 158/2007 vom 31. März 2008 E. 3.5; BGE 124 I 101 E. 4 S. 106).
1.1.4 Das Verwaltungsgericht bringt in seinem Beschluss vom 16. April 2008 zum Ausdruck, dass es die Regelung des Rechtswegs gemäss § 5 VO BGG während der in Art. 130 Abs. 3 BGG gewährten zweijährigen Übergangsfrist für nicht anwendbar hält. Obwohl das Bundesgericht dieser Auffassung nicht zustimmt, lassen

die Ausführungen des Verwaltungsgerichts für den Rechtsuchenden gewisse Zweifel aufkommen, ob der Regierungsrat beim Erlass der VO BGG die vorne erwähnten Auswirkungen in Bezug auf den Beschwerdeweg in Stimmrechtssachen bewusst anstrebte.

Den Zweifeln, ob der Regierungsrat mit der VO BGG den kantonalen Beschwerdeweg in Stimmrechtssachen ändern wollte, kann im bundesgerichtlichen Verfahren damit Rechnung getragen werden, dass bis zum Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist nach Art. 130 Abs. 3 BGG in Stimmrechtsangelegenheiten auf das Erfordernis der kantonalen gerichtlichen Vorinstanz verzichtet wird. Dieses Ergebnis entspricht der Rechtsprechung, wonach das Bundesgericht in konstanter Praxis auf das Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs verzichtet, wenn objektiv, namentlich seitens der Rechtsuchenden, an der Zulässigkeit eines Rechtsmittels ernsthafte Zweifel bestehen können (BGE 132 I 92 E. 1.5 S. 94 mit Hinweisen). Solche Zweifel können jedoch nur in Bezug auf Beschwerden betreffend kantonale und kommunale Stimmrechtsangelegenheiten angenommen werden, welche vor dem Inkrafttreten des BGG der direkten Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht gemäss Art. 85 lit. a des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; BS 3 S. 531) unterlagen. Nach den Darlegungen des Verwaltungsgerichts soll mit der VO BGG lediglich bezweckt worden sein, dass das Verwaltungsgericht nach Inkrafttreten des
Bundesgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 in denjenigen Fällen zuständig bleibe, in welchen früher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht erhoben werden konnte und neu eine ordentliche Beschwerde im Sinne der Art. 72 ff. BGG gegeben sei. Jedenfalls in Bezug auf Beschwerden, denen eine auf Bundesrecht beruhende Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zugrunde liegt oder die namentlich gestützt auf Art 6 Ziff. 1 EMRK eine gerichtliche Kontrolle erfordern, besteht kein Zweifel, dass das kantonale Recht den Beschwerdeweg an das Verwaltungsgericht vorsah und ungeachtet der Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG weiterhin vorsieht bzw. vorsehen muss, wenn die Sache mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht weitergezogen werden kann (vgl. Art. 98a Abs. 1 OG, Art. 86 Abs. 2 BGG, Art. 43 Abs. 2 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959, VRG). Dies gilt auch für während der Übergangsfrist erlassenes kantonales Recht wie z.B. das Ausführungsrecht zum Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120; s. hierzu zur Publikation bestimmtes Urteil des Bundesgerichts 1C 158/2007 vom 31. März 2008 E. 3.5).
1.1.5 Nach dem Ablauf der Übergangsfrist, d.h. ab 1. Januar 2009 müssen letztinstanzliche kantonale Rechtsmittelentscheide in kommunalen und kantonalen Stimmrechtsangelegenheiten grundsätzlich von einer oberen kantonalen Gerichtsinstanz gefällt werden (s. vorne E. 1.1.4; Urteile des Bundesgerichts 1P.338/2006 und 1P.582/2006 vom 12. Februar 2007, E. 3.10, ZBl 108/2007 S. 313; 1C 185/2007 vom 6. November 2007 E. 1.2 mit Hinweisen). Nur unter dieser Voraussetzung kann das Bundesgericht auf dagegen gerichtete Stimmrechtsbeschwerden gemäss Art. 82 lit. c BGG, die nicht unter die Ausnahme von Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG fallen, eintreten. Nach der Rechtsprechung ist zumindest nach Ablauf einer Übergangsfrist der bundesrechtlich verlangte gerichtliche Rechtsschutz im Kanton selbst dann zu gewährleisten, wenn entsprechendes kantonales Anpassungsrecht fehlen sollte (vgl. BGE 123 II 231 E. 7 S. 236 zu Art. 98a OG). Im Kanton Zürich ist zur gerichtlichen Überprüfung nach § 5 VO BGG das kantonale Verwaltungsgericht zuständig. Diese Instanz kann den erforderlichen Rechtsschutz gewähren (s. vorne E. 1.1.3) und ist dazu jedenfalls nach Ablauf der Übergangsfrist am 1. Januar 2009 verpflichtet.
1.1.6 Aufgrund dieser Erwägungen ergibt sich, dass in der vorliegenden Stimmrechtsangelegenheit auf die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs verzichtet werden kann.

1.2 Mit der Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte kann gemäss Art. 95 lit. a und d BGG namentlich die Verletzung von Bundesverfassungsrecht und von kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte geltend gemacht werden. Vor diesem Hintergrund sind in Bezug auf die vorliegend umstrittenen kommunalen Kreditbeschlüsse die Rügen der Verletzung von Art. 29 Abs. 2 BV und des Stimmrechts bei der Anwendung der Art. 10 ff. GO zulässig.

1.3 Rechtsschriften haben nach Art. 42 Abs. 1 BGG unter anderem die Begehren und deren Begründung mit Angabe der Beweismittel zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 BGG). Damit obliegt es den Beschwerdeführern, die behaupteten Rechtsverletzungen zu nennen und diese Rügen zu begründen (allgemeine Rüge- und Be-

gründungspflicht).

Eine qualifizierte Rügepflicht gilt hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten sowie von kantonalem und interkantonalem Recht. Bei solchen Rügen gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht. Vielmehr sind diese Rügen präzise vorzubringen und zu begründen (Art. 106 Abs. 2 BGG). Führt der Beschwerdeführer nicht zumindest in erkennbarer Weise an, welches Grundrecht seiner Meinung nach verletzt sei, und legt er nicht kurz dar, worin die behauptete Verletzung bestehe, unterbleibt die Prüfung durch das Bundesgericht (vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4344 f.). Im Anwendungsbereich von Art. 106 Abs. 2 BGG ist demnach die Praxis zum Rügeprinzip gemäss Art. 90 Abs. 1 lit. b OG (vgl. dazu BGE 130 I 258 E. 1.3 S. 261 f.; 129 I 113 E. 2.1 S. 120) weiterzuführen (BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254; 133 III 638 E. 2 S. 639).

Auf die Beschwerde ist insoweit einzutreten, als die Beschwerdeschrift den genannten Begründungsanforderungen entspricht. Soweit darin jedoch appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geübt wird und keine hinreichende Auseinandersetzung mit den Erwägungen des Regierungsrats stattfindet, kann auf die Beschwerde nicht eingegangen werden.

2.
Das Bundesgericht prüft die Anwendung des kantonalen und kommunalen Rechts, das den Inhalt des Stimm- und Wahlrechts normiert oder mit diesem in engem Zusammenhang steht, mit freier Kognition. In ausgesprochenen Zweifelsfällen schliesst es sich der vom obersten kantonalen Organ vertretenen Auffassung an; als solches werden Volk und Parlament anerkannt. Die Anwendung weiterer kantonaler Vorschriften werden unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots geprüft (BGE 129 I 392 E. 2.1 S. 394 mit Hinweisen).

3.
3.1 Die Hardbrücke besteht aus einer 1'330 m langen Hauptbrücke, die in den Jahren 1969 bis 1973 erstellt wurde. Sie überquert die Gleisanlagen westlich des Hauptbahnhofs Zürich, das nördlich anschliessende Gebiet mit dem Escher-Wyss-Platz sowie die Limmat und weist je vier Auf- und Abfahrtsrampen mit einer Gesamtlänge von 785 m auf. Als wichtige innerstädtische Nord-Süd-Verbindung ist sie im kantonalen Verkehrsrichtplan eingetragen und dient dem Ziel- und Quellverkehr der Stadt Zürich sowie dem überregionalen Transitverkehr. Die Brücke nimmt den durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV) von rund 68'000 Fahrzeugen auf. Nach über 35-jähriger intensiver Nutzung liegen erhebliche Schäden am Tragwerk und an der Brückenausrüstung vor (insbesondere Brückenbelag, Leitschranken, Brückenentwässerung). Die Sicherheit der Brücke erscheint ohne Sanierungsmassnahmen nicht mehr gewährleistet. Im Wesentlichen umfasst das vom Stadtrat beschlossene Projekt als Sanierungsmassnahmen eine neue einheitliche Randleitmauer für die Brücke, einen neuen vollflächigen Aufbeton und einen neuen Belag für die Fahrbahn, verschiedene Verstärkungen des Bauwerks und der Brückenausrüstung, die lokale Betoninstandsetzung, den Ersatz der Brückenabdichtung, der Fahrbahnübergänge (Fugenübergänge) sowie der Entwässerungsleitungen, die Instandsetzung von Brückenlagern und den Ersatz der ganzen Beleuchtung der Brücke und der Werkleitungen. Weiter soll auf der Brücke eine zusätzliche (dritte) Fahrspur für die Trolleybus-Linie Richtung Nord eingerichtet und der bestehende, 2.5 m breite Gehweg zwischen Hardplatz und Hardstrasse/Pfingstweidstrasse zu einem Rad- und Gehweg mit einer Breite von 4 m ausgebaut werden. Zur Aufrechterhaltung des Trolleybusverkehrs auf der Brücke während der Instandsetzungsarbeiten sind schliesslich Fahrleitungs- und Haltestellenprovisorien während der Bauphasen vorgesehen.

4.
Im vorliegenden Verfahren geht es um die Frage, ob die zur Instandsetzung der Hardbrücke vorgesehenen Ausgaben als teilweise neue Ausgaben dem obligatorischen Referendum hätten unterstellt werden müssen. Die Beschwerdeführer verlangen, dass die technische Notwendigkeit einzelner baulicher Massnahmen mit einem neutralen Gutachten abgeklärt werde. Der Regierungsrat verzichtete auf ein solches Gutachten, da die in den Akten vorhandenen technischen Unterlagen zur Beantwortung der umstrittenen finanzrechtlichen Fragen ausreichend seien.

4.1 Der in Art. 29 Abs. 2 BV gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidfindung berücksichtigt (BGE 124 I 49 E. 3a S. 51 und 241 E. 2 S. 242, je mit Hinweisen). Die Begründungspflicht und der Anspruch auf Begründung sind nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die urteilende Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (vgl. BGE 126 I 97 E. 2b S. 102; 124 II 146 E. 2a S. 149; 124 V 180 E. 1a S. 181; 123 I 31 E. 2c S. 34; 121 I 54 E. 2c S. 57, je mit Hinweisen). Keine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt vor, wenn eine Behörde auf die Abnahme beantragter Beweismittel verzichtet, weil es aufgrund der bereits abgenommenen Beweise seine Überzeugung gebildet hat und ohne Willkür in vorweggenommener Beweiswürdigung annehmen kann, dass seine Überzeugung durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (BGE 131 I 153 E. 3 S. 157; 130 II 425 E. 2.1 S. 428; 124 I 208 E. 4a S. 211, je mit Hinweisen).

4.2 Der Regierungsrat führt im angefochtenen Entscheid zutreffend aus, dass im Rekursverfahren grundsätzlich nicht die technische Zweckmässigkeit und Notwendigkeit einzelner Massnahmen zur Instandstellung der Hardbrücke zu beurteilen sei, sondern die Frage, ob eine gebundene oder neue Ausgabe vorliege. Ob zur Beurteilung dieser Rechtsfrage ein Expertengutachten nötig ist, prüft der Regierungsrat im Rahmen des ihm zustehenden pflichtgemässen Ermessens. Zusätzliche Beweiserhebungen sind abzulehnen, wenn der massgebende Sachverhalt aufgrund der Akten feststeht oder die beurteilende Behörde den Sachverhalt gestützt auf die eigene Sachkunde ausreichend zu würdigen vermag (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 7 N. 24 und § 8 N. 34 mit Hinweisen). Der Verzicht des Regierungsrats auf die Anordnung eines Gutachtens ist nicht zu beanstanden. Der Sanierungsbedarf der Brücke ist aufgrund der in den Akten liegenden Berichte klar ausgewiesen und der Regierungsrat verfügte durch die Fachstellen der Volkswirtschaftsdirektion über das nötige Fachwissen, um den Sachverhalt zu würdigen. Mit dem Verzicht auf ein zusätzliches Gutachten wurde der Anspruch auf
rechtliches Gehör nicht verletzt. Auch im bundesgerichtlichen Verfahren ist kein zusätzliches Gutachten erforderlich. Der entsprechende Beweisantrag der Beschwerdeführer ist abzuweisen.

4.3 Die Beschwerdeführer rügen zudem eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs, weil nicht abgeklärt worden sei, inwiefern die neue zusätzliche Busspur und insbesondere deren teilweise Mitbenützung durch den motorisierten Individualverkehr im Bereich der Auf- und Abfahrten zu einer Kapazitätssteigerung führe. Aus dem angefochtenen Entscheid (S. 19) ergibt sich, dass sich der Regierungsrat mit der Frage der Kapazitätssteigerung befasste und zum Schluss gelangte, dass das Vorhaben keine wesentliche Kapazitätssteigerung bewirke, welche für die Frage der neuen oder gebundenen Ausgabe ausschlaggebend sei.

Die neue Busspur dient insbesondere der Entflechtung des öffentlichen und des motorisierten Individualverkehrs, wobei in den Kreuzungsbereichen bei den Auf- und Abfahrten auch gegenseitige Behinderungen auftreten können. Die zusätzliche Busspur führt gemäss den in den Akten liegenden Plänen im Vergleich zur bisherigen Verkehrssituation lediglich in den Bereichen Hardstrasse und Escher-Wyss-Platz zu einer leichten Attraktivitätssteigerung für den motorisierten Individualverkehr. Indessen werden teilweise die Kapazitäten der Auffahrtsrampen durch den Verzicht auf einzelne Fahrspuren verringert, was insgesamt gegen eine massgebende Steigerung der Aufnahmekapazität der instandgesetzten Brücke spricht. Zudem weist die Stadt Zürich darauf hin, dass nach der Eröffnung der Autobahn-Westumfahrung mit dem Üetlibergtunnel (BGE 122 II 165) im Jahr 2009 der städtische Durchgangsverkehr mit flankierenden Massnahmen namentlich in Zürich Aussersihl am südlichen Ende der Hardbrücke reduziert wird (vgl. BGE 122 II 165 E. 15b S. 174; http://www.westumfahrung.ch/flama, besucht am 23. Mai 2008). Mit diesen Massnahmen, die von der Sanierung der Hardbrücke unabhängig seien, werde eine Reduktion der Gesamtverkehrskapazität im betroffenen Stadtgebiet
angestrebt.

Diese Ausführungen werden durch die Kritik der Beschwerdeführer nicht entkräftet. Die Auffassung des Regierungsrats, die Einrichtung einer neuen Busspur im Rahmen der Instandstellung der Brücke führe nicht zu einer namhaften Kapazitätssteigerung für den motorisierten Individualverkehr erscheint unter Beachtung sämt-

licher Umstände als zutreffend. Unbegründet ist die Behauptung der Beschwerdeführer, die Busspur könne durch eine blosse Markierungsänderung aufgehoben werden. Auszugehen ist vom Projekt, wie es vom Stadtrat beschlossen wurde und hier umstritten ist. Abweichende Verkehrsanordnungen wie z.B. die Öffnung der neuen Busspur für den motorisierten Individualverkehr auf ihrer ganzen Länge, würden ein entsprechendes strassenrechtliches Verfahren mit amtlicher Publikation und Rechtsmittelmöglichkeiten voraussetzen (vgl. Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG i.V.m. Art. 33 und 107 Abs. 1 SSV [SR 741.21]). Gegen eine solche theoretisch denkbare Änderung der Signalisation spricht im Übrigen auch der Umstand, dass die neue Bushaltestelle "Schiffbau" im Abschnitt Hardstrasse direkt auf der Busspur liegt, was deren Öffnung für den motorisierten Individualverkehr ausschliessen dürfte.

Es ist somit nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat auf ein Gutachten zur Frage der Kapazitätssteigerung verzichtete. Die Frage der Mehrkosten durch die zusätzliche Busspur ist im Zusammenhang mit den einzelnen baulichen Sanierungsmassnahmen zu beurteilen.

5.
Die Beschwerdeführer machen geltend, ein erheblicher Teil der beschlossenen Sanierungsmassnahmen in einer Höhe von 27.45 bis 35.69 Mio. Franken könne nicht den gebundenen Ausgaben zugerechnet werden, sondern stellten neue Ausgaben im Sinne von Art. 10bis Abs. 2 lit. c GO dar. Ob der angefochtene Entscheid politische Rechte der Beschwerdeführer verletzt, hängt somit unter anderem davon ab, ob der vom Stadtrat beschlossene Kredit für die Instandsetzung der Hardbrücke als neue oder als gebundene Ausgabe anzusehen ist.
5.1
5.1.1 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gelten Ausgaben dann als gebunden, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen (BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.; 117 Ia 59 E. 4c S. 62; 115 Ia 139 E. 2c S. 142; 113 Ia 390 E. 4 S. 396 f.; 112 Ia 50 E. 4a S. 51, mit Hinweisen). Letztlich ausschlaggebend ist, ob eine Ausgabe durch einen Grunderlass so stark
vorherbestimmt ist, dass für ihre Vornahme in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Hinsicht kein erheblicher Handlungsspielraum mehr besteht. Ist dies der Fall, liegt eine gebundene Ausgabe vor (BGE 123 I 78 E. 3b S. 81).

Indessen besteht kein für die Kantone verbindlicher bundesrechtlicher Begriff der neuen oder gebundenen Ausgabe. Von der vorstehend umschriebenen bundesgerichtlichen Begriffsbestimmung darf deshalb dort abgewichen werden, wo sich nach Auslegung des kantonalen Rechts oder aufgrund einer feststehenden und unangefochtenen Rechtsauffassung und Praxis der zuständigen kantonalen Organe eine andere Betrachtungsweise aufdrängt; dies deshalb, weil das Finanzreferendum ein Institut des kantonalen Verfassungsrechts ist und das Bundesgericht als Verfassungsgericht lediglich über die Einhaltung der dem Bürger durch die Verfassung zugesicherten Mitwirkungsrechte zu wachen hat. In Ausübung dieser Funktion obliegt dem Bundesgericht die Kontrolle darüber, dass das Finanzreferendum, soweit es im kantonalen Verfassungsrecht vorgesehen ist, sinnvoll, d.h. unter Berücksichtigung seiner staatspolitischen Funktion gehandhabt und nicht seiner Substanz entleert wird (BGE 125 I 87 E. 3b S. 91; 121 I 291 E. 2c S. 295; 117 Ia 59 E. 4c S. 62 f.; 115 Ia 139 E. 2b S. 141; 113 Ia 390 E. 4 S. 396 f.; 112 Ia 50 E. 4b S. 52, mit Hinweisen).

Nach Art. 86 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 entscheiden die Stimmberechtigten an der Urne über Ausgaben, die einen in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag übersteigen (lit. a), und über Geschäfte, die in Verfassung, Gesetz oder Gemeindeordnung besonders bezeichnet sind (lit. b). Art. 10 lit. d GO unterstellt der obligatorischen Abstimmung durch die Gemeinde einmalige Ausgaben für einen

bestimmten Zweck von über 20 Mio. Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben für einen bestimmten Zweck von über 1 Mio. Franken oder entsprechende Ausfälle bei den Einnahmen; ausgenommen sind gebundene Ausgaben im Sinne von Art. 10bis Abs. 1 GO. Danach gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch übergeordnetes Recht, durch Gemeindeentscheide oder durch frühere Beschlüsse der Gemeinde zu ihrer Vornahme verpflichtet ist (Art. 10bis Abs. 1 lit. a GO), der Zweck der Ausgabe und die Art und Mittel der Zweckerfüllung hinreichend konkretisiert sind (lit. b) und hinsichtlich Umfang, Zeitpunkt und Modalitäten der Ausgabe kein erheblicher Entscheidungsspielraum besteht (lit. c). Die Sanierung von Tiefbauten gilt ausdrücklich als neue Ausgabe, sofern Art und Mittel der Sanierung nicht hinreichend konkretisiert
sind (Art. 10bis Abs. 2 lit. c GO).
5.1.2 Die Beschwerdeführer vertreten die Auffassung, die Stadt Zürich habe mit der in Art. 10bis GO vorgenommenen Präzisierung den Begriff der gebundenen Ausgabe enger gefasst, als er für das kantonale Recht gemäss § 121 des Gesetzes vom 6. Juni 1926 über das Gemeindewesen des Kantons Zürich, Gemeindegesetz, GG) gelte (vgl. Hans Rudolph Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000, S. 362; Karl Spühler, Die Praxis des Bundesgerichts zu den gebundenen Ausgaben in den zürcherischen Gemeinden, in: ZBl 92/1991, S. 147; Peter Saile, Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, St. Gallen 1991, S. 58).

Nach § 121 GG gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch übergeordnetes Recht, durch Gerichtsentscheide, durch Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane oder durch frühere Beschlüsse zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Entscheidungsspielraum bleibt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung stimmt mit der Regelung gemäss § 121 GG grundsätzlich überein (BGE 115 Ia 139 E. 2c S. 142). § 8 der kantonalen Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26. September 1984 ermöglicht es den Gemeinden, den Begriff der gebundenen Ausgabe näher zu umschreiben. Die Stadt Zürich hat davon in Art. 10bis GO Gebrauch gemacht. Die Sanierung von Tiefbauten gilt nach Art. 10bis Abs. 2 lit. c GO als neue Ausgabe, sofern Art und Mittel dazu nicht hinreichend konkretisiert sind. Während die Beschwerdeführer davon ausgehen, mit dieser Bestimmung gelte in der Stadt Zürich ein weiterer Begriff der neuen Ausgabe als nach kantonalem Recht (vgl. Spühler, a.a.O., S. 147), weist der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid darauf hin, dass die kommunalen Präzisierungen nicht neue Definitionen der gebundenen und neuen Ausgaben bezweckten, sondern besondere Festlegungen für Grenzbereiche erlaubten
(Thalmann, a.a.O., S. 359).
5.1.3 Das kommunale Recht nennt im Vergleich zu § 121 GG als weitere Voraussetzung für die Gebundenheit einer Ausgabe, dass der Zweck der Ausgabe und die Art und Mittel der Zweckerfüllung hinreichend konkretisiert sein müssen (Art. 10bis Abs. 1 lit. b GO). Diese Voraussetzung ist ebenfalls in Art. 10bis Abs. 2 lit. c GO für die Sanierung von Tiefbauten erwähnt. Es liegen keine Anhaltspunkte vor, dass mit dieser kommunalen Präzisierung etwas anderes ausgesagt werden sollte, als dies mit der kantonalen Begriffsbestimmung nach § 121 GG ausgedrückt wird. Auch die kommunale Präzisierung orientiert sich schliesslich daran, ob über das "Ob" bereits vorweg bestimmt wurde und ob das "Wie" hinreichend konkretisiert ist oder eben noch eine relativ grosse Handlungsfreiheit besteht, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Demnach sind im vorliegenden Zusammenhang keine substanziellen Unterschiede zwischen der kantonalen und der kommunalen Begriffsumschreibung der neuen und der gebundenen Ausgaben auszumachen.

Die Stadt Zürich ist gestützt auf § 43 des kantonalen Strassengesetzes vom 27. September 1981 zum Unterhalt der Hardbrücke verpflichtet. Somit besteht über das "Ob" der Instandsetzung kein Zweifel. Zu prüfen ist, ob in Bezug auf das "Wie" ein erheblicher Entscheidungsspielraum besteht, der die Mitsprache des Volkes rechtfertigt bzw. - in den Worten der Zürcher Gemeindeordnung -, ob Art und Mittel hinreichend konkretisiert sind, dass auf eine Volksabstimmung verzichtet werden darf. Dabei ist zu beachten, dass in der bundesgerichtlichen Praxis Aufwendungen für den Unterhalt des bestehenden Strassennetzes und dessen Anpassung an neue technische Erfordernisse grundsätzlich als gebunden betrachtet wurden (BGE 105 Ia 80 E. 7 S. 87 ff.; 103 Ia 284 E. 5 S. 287). In den Zürcher Gemeinden soll diesbezüglich eine andere Praxis bestehen, indem Strassensanierungen, die über eine blosse Belagserneuerung hinaus gehen, den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament vorgelegt werden (Thalmann, a.a.O., S. 362). An den Nachweis einer von der bundesgerichtlichen Umschreibung der gebundenen Ausgaben abweichenden kantonalen Praxis stellt das Bundesgericht grundsätzlich hohe Anforderungen (BGE 125 I 87 E. 4b S. 93; 117 Ia 59 E. 4d S. 63; vgl. Urteil

des Bundesgerichts 1P.585/1998 vom 26. Mai 1999 E. 4). Ein solcher Nachweis wird im vorliegenden Zusammenhang nicht erbracht. Indessen wäre eine solche, für Gemeindestrassen behauptete Praxis hier nicht massgebend, geht es doch vorliegend um eine Strassenverbindung mit überkommunaler Bedeutung, welche im kantonalen Verkehrsplan enthalten ist. Der Unterhalt solcher Strassen wird nach § 47 des kantonalen Strassengesetzes mit jährlichen pauschalen Beträgen des Kantons mitfinanziert. Bei dieser Rechtslage erscheint es sachgerecht, mangels eines klaren Nachweises einer abweichenden kommunalen Praxis den Ausgabenbegriff des kantonalen Rechts anzuwenden.
5.1.4 Somit ist auch im vorliegenden Fall auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Aufwendungen für den Unterhalt eines bestehenden Strassennetzes und seine Anpassung an die neuen technischen Erfordernisse abzustellen. Solche Aufwendungen gelten wie erwähnt grundsätzlich als gebundene Ausgaben (BGE 105 Ia 80 E. 7a S. 87). In diesem Sinn gebunden ist etwa die Erneuerung der Strassenbeleuchtung oder -entwässerung, die neuen Erfordernissen bzw. Vorschriften angepasst werden (vgl. BGE 118 Ia 184 E. 2a S. 189). Demgegenüber erscheinen Kredite für darüber hinausgehende Arbeiten, so die vollständige Neuanlage einer bestehenden Strasse grundsätzlich als neue Ausgabe, ergeben sich doch dabei regelmässig erhebliche Handlungsspielräume (BGE 100 Ia 366 E. 3c S. 372; 105 Ia 80 E. 7a S. 87; vgl. auch BGE 103 Ia 284 E. 5 S. 287). In zwei Entscheiden über einen Strassenausbau hat das Bundesgericht verschiedene Gesichtspunkte erwähnt, die im konkreten Fall für die Annahme einer neuen Ausgabe sprachen (Urteil vom 30. September 1987 in ZBl 89/1988 447 E. 3a S. 450 ff. und Urteil des Bundesgerichts 1P.585/1998 vom 26. Mai 1999 E. 6c). Es erwog namentlich, mit dem Projekt werde nicht bloss eine Instandhaltung und Ausbesserung von Schäden oder
die Erhaltung der Vermögenssubstanz angestrebt, sondern sie erscheine als umfassende Erneuerung der bestehenden Anlage mit einigen Korrekturen an der Linienführung und einer erheblichen Verbreiterung der Strasse. Im Zusammenhang mit dem Projekt der Thursanierung hat das Bundesgericht allerdings auch ausgeführt, selbst wenn hinsichtlich des "Wie" eines Vorhabens eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bestehe, seien die dafür erforderlichen Ausgaben nicht ohne weiteres als neu zu beurteilen. Neben der rechtlichen bedürfe es auch einer tatsächlichen Handlungsfreiheit. Nur wenn auf Grund der konkreten Umstände des Falles überhaupt mehrere Möglichkeiten offen stünden, sei die Mitwirkung des Stimmbürgers sinnvoll (Urteil vom 8. Juni 1988 in ZBl 89/1988 539 E. 4e S. 544). Schliesslich hat es das Bundesgericht für zulässig erklärt, auch Kredite für Unterhaltsarbeiten zu den gebundenen Ausgaben zu zählen, die für die Anpassung des Werks an geänderte Verhältnisse und Bedürfnisse erforderlich sind (BGE 112 Ia 50 E. 6b S. 54).

6.
Die Beschwerdeführer beanstanden im Zusammenhang mit den umstrittenen Kreditbeschlüssen zahlreiche bauliche Massnahmen, die nach ihrer Ansicht zu Unrecht zu den gebundenen Ausgaben gezählt worden seien.

6.1 Zunächst wird in der Beschwerde bestritten, dass die Tragfähigkeit der Brücke nach den SIA-Normen 260 ff. aus dem Jahre 2003 verstärkt werden müsse.

Gemäss § 25 des kantonalen Strassengesetzes sind die Strassen nach technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten so zu unterhalten und zu betreiben, dass sie ihrem Zweck entsprechend, sicher und für die Umgebung möglichst schonend benützt werden können. Der Strassenunterhalt umfasst unter anderem die Instandhaltung und Ausbesserung von Schäden. Das Tiefbauamt und der Regierungsrat erklärten die SIA-Normen in Übereinstimmung mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) auch für Bauten des Staates für anwendbar. Den Ausführungen des Regierungsrats, wonach die SIA-Norm 260 auch für bestehende Bauten den massgebenden Stand der Technik wiedergebe, setzen die Beschwerdeführer keine überzeugenden Argumente entgegen. Aus den Akten ergibt sich, dass die Instandsetzungsarbeiten dem Unterhalt der Brücke und ihrer Anpassung an neue technische Erfordernisse dienen. Bei den entsprechenden Aufwendungen handelt es sich somit um gebundene Ausgaben.

6.2 Gleich verhält es sich bei den von den Beschwerdeführern kritisierten Betonunterzügen und Verstärkungen. Die neuen Betonunterzüge bilden Bestandteil der Sanierung der Hardbrücke und sind nach dem technischen Bericht (S. 22 und 33 ff.) nicht durch die fünfte Spur bedingt. Vielmehr sind sie notwendig, um die ungenügende Querbewehrung der Fahrbahn, die geringe Plattendichte und die Ermüdungsbeanspruchung zu beheben. Auch wird damit dem Umstand Rechnung getragen, dass die Brücke heute von 40 Tonnen schweren Lastwa-

gen befahren werden darf, obwohl sie nur für Lastwagen mit maximal 28 Tonnen angelegt worden war. Die technische Notwendigkeit der Verstärkungsmassnahmen wird auch vom Experten der ETH Prof. Peter Marti in seinen Stellungnahmen vom 9. August 2006 und 31. Januar 2008 bestätigt. Daraus ergibt sich auch, dass die Verstärkungsmassnahmen nicht wegen der zusätzlichen Busspur im Bereich Einfahrt Geroldstrasse bis Escher-Wyss-Platz nötig sind. Was die Beschwerdeführer dagegen vorbringen, führt zu keinem anderen Ergebnis. Die entsprechenden Aufwendungen sind gebunden, da sie dem Unterhalt der Brücke dienen. Dies gilt auch für die zusätzliche externe Längsträgervorspannung, die Bestandteil der Instandsetzungsmassnahmen bildet. Alle diese Massnahmen dienen der statischen Verbesserung der Brücke, welche beim heutigen Zustand des Bauwerks und durch den Stand der Technik geboten erscheint. Der Regierungsrat setzt sich im angefochtenen Entscheid mit dieser Problematik im Einzelnen auseinander. Der in diesem Zusammenhang von den Beschwerdeführern erhobene Vorwurf der Verweigerung des rechtlichen Gehörs geht somit fehl. Diesbezüglich kann auch auf die ausführliche Stellungnahme der Stadt Zürich zur vorliegenden Beschwerde verwiesen werden, welche weitere Ausführungen zu den technischen Einzelheiten der umstrittenen Instandsetzung enthält.

6.3 Auch in Bezug auf die Tatsache, dass ab der Einfahrt Geroldstrasse bis zum Escher-Wyss-Platz innerhalb der bestehenden Brückenbreite neu insgesamt fünf anstatt wie bisher vier Fahrspuren angeordnet werden, kann den Beschwerdeführern nicht gefolgt werden. Die neue Busspur hat auf den Sanierungsbedarf der Brücke keinen Einfluss und bewirkt keine Mehrkosten. Die gleichen Kosten würden auch bei einem Verzicht auf die Busspur anfallen. Dies ergibt sich daraus, dass die Busspur durch die Aufhebung des Mittelbords ohne Mehrkosten innerhalb der bestehenden Brückenbreite realisiert werden kann. Das Mittelbord müsste auch ohne die Anordnung der Busspur saniert werden, da in diesem Bereich der Brücke die meisten Schäden an der Fahrbahnplatte bestehen und der Zustand des Mittelbords wegen infiltriertem Chlorid sehr schlecht ist. Die fachgerechte Sanierung dieses Bereichs setzt die Entfernung des Mittelbords voraus. Zudem erlaubt dieses Vorgehen die Aufrechterhaltung des Verkehrs auf der Brücke während der Sanierung. Die Busspur stellt daher kein neues Bauelement dar und hat auch keine neuen Ausgaben zur Folge.

Die umfassende Sanierung des Mittelbords bedingt auch den Abbruch der bestehenden, in der Brückenmitte angebrachten Beleuchtungs- und Fahrleitungsmasten. Die neuen Masten für Beleuchtung und Fahrleitung für die Busse sollen im Rahmen der Sanierung am Brückenrand installiert werden. Die entsprechenden Neuerungen sind als Unterhaltsarbeiten und nicht neue bauliche Massnahmen zu betrachten. Sie stellen somit gebundene Ausgaben dar.

6.4 Die Beschwerdeführer gehen davon aus, dass mit dem umstrittenen Kredit auch Kosten für die Verbesserung der Anprallsicherheit für das neue Tram Zürich-West abgedeckt werden. Auch diese Behauptung erscheint unbegründet. Die im Kostenvoranschlag für die Sanierung der Hardbrücke enthaltenen Ausgaben zur Verbesserung der Anprallsicherheit beziehen sich auf jene Massnahmen an Brückenpfeilern, die unabhängig vom Bau der neuen Tramlinie Zürich-West zum Schutz gegen den Anprall von Strassen- und Schienenfahrzeugen getroffen werden müssen. Soweit Kosten für die Verbesserung der Anprallsicherheit für das Tram Zürich-West entstehen, werden diese nach den Akten zulasten des Projekts Tram Zürich-West und nicht zulasten der Sanierung der Hardbrücke angerechnet.

6.5 Soweit die Beschwerdeführer schliesslich weitere Ausgaben insbesondere für die Kommunikation, für den neuen kombinierten Rad-/ Gehweg sowie für Regiearbeiten, Unvorgesehenes, Kostenungenauigkeit und Mehrwertsteuer kritisieren, kann ihren Ausführungen ebenfalls nicht gefolgt werden. Vielmehr kann diesbezüglich auf die nach den Akten zutreffenden Erwägungen des Regierungsrats und der Stadt Zürich abgestellt werden. Die geplanten Kommunikationsmassnahmen erweisen sich angesichts der Grösse und der Bedeutung des Sanierungsprojekts als verhältnismässig. Die Kosten für den neuen Rad-/ Gehweg werden zu Recht mit 1.85 Mio. Franken veranschlagt und stellen in dieser Höhe neue Ausgaben dar, welche weder dem obligatorischen Referendum unterliegen (Art. 10 lit. d GO) noch in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen (Art. 41 lit. c GO). Die Vorbringen der Beschwerdeführer sind nicht geeignet, die detaillierten Ausführungen der Vorinstanzen zu entkräften.

7.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Praxisgemäss sind den unterliegenden Beschwerdeführern Gerichtskosten aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG; BGE 133 I 141). Es sind jedoch keine Parteientschädigungen zu leisten (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'500.– werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Stadt Zürich, dem Bezirksrat Zürich sowie dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 23. Mai 2008
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Haag