



Patrice Martin Zumsteg

MLaw, Rechtsanwalt
Telefon +41 58 258 10 00
patrice.zumsteg@bratschi.ch

Bis die Stadtpolizei klingelt – Lärm nach der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich

Aufgrund der Schwierigkeiten Lärm zu bestimmen und entsprechenden Regeln zuzuführen, hat das kommunale Polizeirecht eine grosse Bedeutung für die Konkretisierung dessen, was Lärm ist – oder eben nicht. Der folgende Beitrag liefert eine Übersicht der in der Stadt Zürich geltenden Bestimmungen.

1. Lärm in der Stadt

Abgesehen vom Strassenlärm sind die Geräusche, welche wohl die meisten Menschen spontan mit einer Stadt verbinden, keiner Lärm-Art der Lärmschutz-Verordnung (LSV) zuzuordnen. Es handelt sich um Alltagslärm, für den keine Immissionsgrenzwerte existieren (vgl. den Beitrag von Kathrin Lanz in diesem Newsletter). Die Lärmbelastung ist im Einzelfall zu beurteilen, weshalb dem Recht vor Ort – dem kommunalen Recht – eine grosse Bedeutung zur Konkretisierung dessen zukommt, was Lärm ist (BGE 126 II 366 E. 4a, S. 372). Darüber hinaus sind die Zürcher Gemeinden für die Ortspolizei zuständig, was die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe mitumfasst (§ 3 Abs. 2 i.V.m. § 9 Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 [LS 551.1; POG/ZH]).

Grund genug also, einen Blick in das kommunale Verwaltungsrecht der bevölkerungsreichsten Stadt der Schweiz zu werfen.

2. Immissionsschutz nach Allgemeiner Polizeiverordnung

2.1 Materielles Recht

Die Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Zürich (vom 6. April 2011 [ASZ 551.110; APV/Stadt Zürich]) widmet dem Immissionsschutz eine ganze Ziffer. Art. 18 APV/Stadt Zürich stellt dabei die Generalklausel dar und untersagt im Allgemeinen vermeidbare gesundheitsschädigende oder belästigende Immissionen.

Art. 19 APV/Stadt Zürich legt die Nachtruhe fest. Diese dauert grundsätzlich von 22.00 Uhr bis 7.00 Uhr. Eine Ausnahme bilden die Freitage und Samstage während der Sommerzeit. Dann dauert sie jeweils von 23.00 Uhr bis 7.00 Uhr (Abs. 1). Rücksichtnahme auf das Erholungsbedürfnis

der Bevölkerung wird sodann an Werktagen von 12.00 Uhr bis 13.00 Uhr und von 20.00 Uhr bis zum Beginn der Nachtruhe sowie an öffentlichen Ruhetagen gefordert (Abs. 2). Welches die öffentlichen Ruhetage sind, ergibt sich aus dem kantonalen Recht, nämlich dem Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (vom 26. Juni 2000 [LS 822.4; RLG/ZH]). Wichtig zu wissen ist, dass neben den Feiertagen auch die Sonntage öffentliche Ruhetage sind (§ 1 Abs. 1 lit. a RLG/ZH). Sodann hat die Zürcher Rechtsprechung entschieden, dass das RLG/ZH abschliessend sowohl die an hohen Feiertagen untersagten Veranstaltungen als auch die Schliessungszeiten von Gastwirtschaften regelt (VGr/ZH, Urteil VB.2005.00014 vom 26. Oktober 2005, E. 3.3). Für ergänzendes kommunales Polizeirecht bleibt kein Raum.

Während der Nachtruhe sind Störungen durch Lärm grundsätzlich untersagt (Art. 20 Abs. 1 und 2 APV/Stadt Zürich). Aktivitäten im Innern von Gebäuden und solche, die ins Freie wirken, dürfen Dritte, unabhängig von der Uhrzeit, nicht erheblich belästigen (Abs. 2). Von beiden Grundsätzen können Ausnahmen bewilligt werden (Abs. 3). Gehen die Nachtruhestörungen von Verpflegungs- oder Vergnügungsstätten aus, kann die Polizei den Betrieb für die betreffende Nacht schliessen (Abs. 4). Allerdings können nicht nur Musik und laute Gespräche, sondern etwa auch das nächtliche Wiehern von Pferden als erhebliche Störung der Nachtruhe eingestuft werden (VGr/ZH, Urteil VB.2011.00344 vom 23. November 2011, E. 3.7). Ausnahmslos gilt, dass die Benutzung von öffentlichen Wertstoffsammelstellen an Werktagen von 20.00 Uhr bis 7.00 Uhr sowie an öffentlichen Ruhetagen verboten ist (Abs. 5).

Ein anderer besonders geschützter Zeitraum ist 12.00 Uhr bis 13.00 Uhr. In dieser Zeit sind Bauarbeiten, die störenden Lärm verursachen, grundsätzlich verboten (Art. 21 Abs. 1 APV/Stadt Zürich). Auch hier können aus zwingenden Gründen Ausnahmen bewilligt werden (Abs. 2).

Bei der Beurteilung des Lärms sind die genannten Zeiten aber nicht absolut geschützt. So hatte die Zürcher Rechtsprechung schon darüber zu befinden, ob eine Aussenwirtschaft in der Zentrumszone aufgrund der Nachtruhe um 22.00 Uhr zu schliessen hat. Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die Lage in der Zentrumszone mit gemischter Nutzung und der entsprechenden Lärmempfindlichkeitsstufe III eine solche Schliessung nicht rechtfertigen würden. Die *«ihm zugedachte Zentrumsfunktion kann das Gebiet (...) nur wahrnehmen, wenn sich dort auch Betriebe des Unterhaltungs- und des Gastgewerbes halten und ansiedeln können. Solche Betriebe werden naturgemäss vor allem ausserhalb der üblichen Arbeitszeiten frequentiert»* (VGr/ZH, Urteil VB.2004.00254 vom 8. Februar 2004, E. 4.2).

Bewilligungspflichtig ist schliesslich der Betrieb von Lautsprechern im Freien (sowie in Fahrnisbauten und in Zelten, Art. 23 APV/Stadt Zürich). Eine Bestimmung, welche angesichts der heute weitverbreiteten und relativ günstig zu erwerbenden mobilen Lautsprecher etwas anachronistisch erscheint.

2.2 Verfahrensrechtliche Hinweise

Die Pflichten, welche das kommunale Polizeirecht den Rechtsunterworfenen auferlegt, sind nach Art. 26 APV/Stadt Zürich mit einer Sanktion bewehrt. Nach dieser Bestimmung kann als Strafe

Busse oder – in leichten Fällen – ein Verweis ausgesprochen werden. Aus dem übergeordneten Recht geht hervor, dass diese Busse im Betrag bis zu CHF 500.00 ausgesprochen werden darf (§ 2a Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 [LS 331; StJVG/ZH]). Die Stadt Zürich verfügt über die Kompetenz, die Übertretungen des kantonalen und kommunalen Rechts selbständig zu verfolgen. Zuständig für die Untersuchung und Beurteilung sowie den Vollzug der entsprechenden Strafbefehle und Urteile ist das Stadtrichteramt.

Hinzuweisen ist auch auf die Praxis des Verwaltungsgerichts Zürich, wonach in den Fällen, in welchen Belastungsgrenzwerte für Lärm fehlten oder nicht anwendbar seien – *«wie etwa im Falle von Gaststätten, Freizeit- und Vergnügungsanlagen»* – die lokalen Behörden darüber entscheiden müssten, ob eine unzumutbare Störung vorliege. Die Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und lokalen Gegebenheiten erfordere *«keine naturwissenschaftlichen Detailkenntnisse»*. Richtigerweise sei deshalb zur Lärmbewertung in diesen Fällen kein kantonales Amt, sondern die örtliche Baubehörde zuständig (VGr/ZH, Urteil VB.2005.00324 vom 12. Dezember 2005, E. 4.2).

Diese entscheidet aber erst nach Durchführung eines unter Umständen langwierigen Verfahrens. Es stellt sich die Frage, ob die Polizei – hier also die Stadtpolizei Zürich – eine erste Abhilfe schaffen kann.

3. Handlungspflicht der Stadtpolizei Zürich

Die Lehre der grundrechtlichen Schutzpflichten ist in der Schweiz noch nicht so lange anerkannt. Ein Vorreiter war dabei das Zürcher Kassationsgericht, welches schon im Jahr 1987 festhielt, dass die Polizei intervenieren müsse, wenn eine Person in Gefahr sei. Das Gericht verwies zur Begründung der Interventionspflicht auf damals in Kraft stehende Normen, welche die Ortspolizei verpflichtete, für die Sicherheit von Personen und Eigentum zu sorgen (Kassationsgericht Zürich, Urteil vom 17. Juni 1987, abgedruckt in ZBI 1987, S. 545 ff.).

Heute ist anerkannt, dass bei Vorliegen von grundrechtlichen Schutzpflichten und der entsprechenden Kenntnis der Behörden, eine Pflicht der Polizei besteht, die angemessenen Schutzmassnahmen zu ergreifen.¹ Grundrechtlich geschützt und von Lärm betroffen sein können etwa das Eigentum oder die Gesundheit. Vereinfacht gesagt: Wird die Polizei wegen einer Ruhestörung gerufen, so muss sie handeln.

Soll gegen das Handeln der Polizei ein Rechtsmittel ergriffen werden, sind einige Besonderheiten zu beachten: Bei Anordnungen greift grundsätzlich der im Zürcher Verwaltungsverfahren geltende ordentliche Rechtsschutzweg. Gehen sie von der Stadtpolizei aus, ist zunächst Rekurs beim Stadthalteramt einzulegen (§ 19b Abs. 2 lit. d Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 [LS 175.2; VRG/ZH]). Meist wird polizeiliches Handeln aber einen Realakt darstellen. Dieser bildet als solcher im Zürcher Recht kein zulässiges Anfechtungsobjekt, aber nach § 10c VRG/ZH kann eine Anordnung über einen Realakt verlangt werden. Mit dem Begehren befasst werden muss nach § 10c Abs. 1 VRG/ZH die *«Behörde, die für Handlungen zuständig ist»*. Das Begehren ist

¹ Vgl. zum Ganzen KIENER, «Die Rote Zora», die Zuhälterbande und die Polizei, in: Jositsch/Schwarzenegger/Wohlers (Hrsg.), Festschrift für Andreas Donatsch, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 619 ff.

also bei der richtigerweise zuständigen Behörde einzureichen, selbst wenn eine unzuständige Behörde einen Realakt vorgenommen hat.

4. Fazit und Ausblick

Das kommunale Polizeirecht der Stadt Zürich bietet eine Hilfestellung zur Konkretisierung des eidgenössischen Umweltschutzrechts im Bereich des Lärms. Allerdings ist das Verwaltungsrecht der Zürcher Gemeinden wiederum nur im Kontext des kantonalen Rechts und der dazu ergangenen Rechtsprechung zu verstehen. Dies bildet eine komplexe Situation, welche die Geltendmachung und Durchsetzung des Immissionsschutzes anspruchsvoll macht.

Derweil setzt sich die Mediterranisierung des Lebensraums der Stadt Zürich weiter fort. Der Gemeinderat (Legislative) hat nämlich im Frühling 2019 ein Postulat (Nr. 2019/81) an das Sicherheitsdepartement überwiesen, welches die «*Einführung von mediterranen Wochen in Zürich als Pilotversuch*» fordert. Im Rahmen eines zweijährigen Versuchs sollen Terrassen- und Boulevardflächen während der Monate Juni bis August am Freitag- und Samstagabend zwei Stunden länger bewirtet werden dürfen. Die Unterzeichnenden versprechen sich davon einen Gewinn an Attraktivität für Gastrounternehmen und die Abnahme des Lärms an anderen Orten unter freiem Himmel. – Endlich doch freie Sicht auf's Mittelmeer?

Bratschi AG ist eine führende Schweizer Anwaltskanzlei mit über 90 Anwältinnen und Anwälten in den Wirtschaftszentren der Schweiz, bietet schweizerischen und ausländischen Unternehmen und Privatpersonen professionelle Beratung und Vertretung in allen Bereichen des Wirtschaftsrechts, im Steuerrecht und im öffentlichen Recht sowie in notariellen Angelegenheiten.

Der Inhalt dieses Newsletters gibt allgemeine Ansichten der Autorinnen und Autoren zum Zeitpunkt der Publikation wieder, ohne dabei konkrete Fragestellungen oder Umstände zu berücksichtigen. Er ist allgemeiner Natur und ersetzt keine Rechtsauskunft. Jede Haftung für seinen Inhalt wird ausdrücklich ausgeschlossen. Bei für Sie relevanten Fragestellungen stehen Ihnen unsere Expertinnen und Experten gerne zur Verfügung.

Basel Lange Gasse 15 Postfach CH-4052 Basel Telefon +41 58 258 19 00 Fax +41 58 258 19 99 basel@bratschi.ch	Bern Bollwerk 15 Postfach CH-3001 Bern Telefon +41 58 258 16 00 Fax +41 58 258 16 99 bern@bratschi.ch	Lausanne Avenue Mon-Repos 14 Postfach 5507 CH-1002 Lausanne Téléphone +41 58 258 17 00 Téléfax +41 58 258 17 99 lausanne@bratschi.ch	St. Gallen Vadianstrasse 44 Postfach 262 CH-9001 St. Gallen Telefon +41 58 258 14 00 Fax +41 58 258 14 99 stgallen@bratschi.ch	Zug Gubelstrasse 11 CH-6300 Zug Telefon +41 58 258 18 00 Fax +41 58 258 18 99 zug@bratschi.ch	Zürich Bahnhofstrasse 70 Postfach CH-8021 Zürich Telefon +41 58 258 10 00 Fax +41 58 258 10 99 zuerich@bratschi.ch
--	--	---	---	---	---