



## Der Stadtrat an den Gemeinderat

31. August 2022

GR Nr. 2022/45

### **Motion von Dr. Michael Graff, Andreas Kirstein und 1 Mitunterzeichnenden betreffend Erlass einer Verordnung für das Geläut der Kirchen, Ablehnung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 9. Februar 2022 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Dr. Michael Graff, Andreas Kirstein (beide AL) und 1 Mitunterzeichnenden folgende Motion, GR Nr. 2022/45, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, folgende Verordnung für das Geläut sowie die Stunden- und Viertelstundenschläge der Kirchen auf dem Gebiet der Stadt Zürich zu erlassen:

Art 1. Die Verwendung von Kirchenglocken hat unter Rücksichtnahme auf die Gesundheit und die Ruhebedürfnisse der Bevölkerung zu erfolgen.

Art. 2. Ein Frühgeläut findet nicht statt.

Art. 3. Zwischen 21 Uhr und 9 Uhr werden weder Stunden noch Viertelstunden geschlagen.

Art. 4. Kultische Geläute finden nicht vor 9 Uhr 45 und nicht nach 20 Uhr statt.

Art. 5. Behördlich angeordnetes Sondergeläut fällt nicht unter die Bestimmungen von Art. 4.

Begründung:

Durch das regelmässige Geläute und die immer noch von vielen Kirchen ausgeführten Stunden- und Viertelstundenschläge sind grosse Teile der städtischen Bevölkerung ständig absichtlich erzeugten Geräuschemissionen ausgesetzt. In unmittelbarer Kirchnähe ist die Lautstärke beträchtlich, und auch in Hunderten von Metern Entfernung kommt es durch Zeitschläge zu nächtlichen Aufweckreaktionen. Eine ETH-Studie hat dabei aufgezeigt, dass die Reaktionen auf das Schlagen von Kirchenglocken gravierender sind als bei anderen Geräuschen gleicher Lautstärke, wie z.B. Fluglärm, da sie eine hohe Impulsivität aufweisen. Das Frühgeläut um 7 Uhr weckt dann einen Grossteil der Bevölkerung, darunter auch diejenigen, deren Tagesrhythmus nicht dem immer weniger dominanten 7-23-Uhr-Schema entspricht (Schichtarbeitende, im Home-Office Tätige, Kleinkinder, andere Nichterwerbstätige). Abweichende Tagesrhythmen sind zur Abflachung der Verkehrsspitzen sowie der Energieverbrauchsspitzen bei Haushalten, Gewerbe und Verwaltung aus wirtschaftlichen und ökologischen Erwägungen aber vorteilhaft. Das Frühgeläut hat dabei auch für die Kirchen keinen erkennbaren Nutzen mehr, da Frühgottesdienste um 7 Uhr in der Stadt Zürich kaum mehr stattfinden. Üblich dafür ist jetzt 10 Uhr.

Angesichts der hohen Kirchendichte auf dem Gebiet der Stadt Zürich sind viele Bewohner und Bewohnerinnen den Geräuschemissionen der Glocken ausgesetzt. Die Städtische Läuteordnung von 1908 wurde mit der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich von 2011 ausser Kraft gesetzt, das Geläut in der Stadt Zürich wird seitdem staatlicherseits nur noch durch die Lärmschutzverordnung des Bundes reglementiert, welche keine Aussagen zu Geläut und Zeitschlägen macht. Individuelle Vorstösse mit der Bitte um Rücksichtnahme bei einzelnen Kirchen haben in der Vergangenheit wenig bewirkt, aber auch die Kirchen können sich den veränderten Gegebenheiten und Befindlichkeiten nicht mehr völlig verschliessen. Die neue Läuteordnung der evangelisch-reformierten Kirche für die Kirchengemeinden Zürich und Oberengstringen vom Dezember 2021 schafft den Zeitschlag zwischen 22 Uhr und 7 Uhr ab, was die Belastung in der Nacht vermindert, lässt aber Ausnahmen zu. Für die römisch-katholischen Kirchen hat das städtische Dekanat im November 2021 empfohlen, in besonders lärmsensibler Umgebung zwischen 22 Uhr und 6 Uhr auf den nächtlichen Zeitschlag zu verzichten - oder zumindest die Lautstärke zu minimieren, respektive die Schlagdauer anzupassen. Diese Empfehlung ist aber weniger verbindlich als die Läuteordnung der evangelisch-reformierten Kirche. Ausserdem hält die evangelisch-reformierte Kirche am Frühgeläut an Werktagen um 7 Uhr fest, und die römisch-katholische Kirche lässt nicht erkennen, dass hier Einschränkungen vorgeesehen sind.

Ein Bundesgerichtsurteil von 2017 zum Läuten bzw. Schlagen von Kirchenglocken hält fest (1C\_383/2016, 1C\_409/2016), es sei „... eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung und dem Interesse an der lärmverursachenden Tätigkeit. Bei dieser Abwägung steht den örtlichen Behörden ein Beurteilungsspielraum zu, insbesondere bei der Beurteilung der Ortsüblichkeit und dem öffentlichen Interesse an



2/5

Anlässen mit lokaler Ausprägung oder Tradition.“ Damit räumt das Bundesgericht den örtlichen Behörden bei der Ortsüblichkeit des Brauchtums einen klaren Ermessensspielraum ein. Die Stadt Zürich ist nun keine ländliche Gemeinde, sondern die grösste Stadt der Schweiz, kosmopolitisch und mit einer ethnisch und religiös diversen Bevölkerung, von der heute nur noch ca. 45% der katholischen oder der reformierten Kirche angehören, die für das Läuten und Schlagen der Glocken verantwortlich sind. Im Namen der Tradition beschallt in Zürich also heute eine konfessionelle Minderheit die Mehrheit. Traditionen sind aber kein Wert an sich. Sie verlieren regelmässig an Bedeutung, und viele werden zu Recht als nicht mehr zeitgemäss erkannt, wie etwa das früher übliche Rauchen im ÖV oder Körperstrafen als Erziehungsmittel.

Die Motion fordert daher, der fortschreitenden Säkularisierung, dem Gesundheitsschutz und dem Trend zu flexiblen Arbeitszeiten gerecht zu werden, und somit die Läutpraxis der Staatskirchen den veränderten gesellschaftlichen Umständen anzupassen. Die Umsetzung stellt eine 12-stündige vom Läuten und Schlagen der Glocken freie Zeit von 21 Uhr bis 9 Uhr sicher. Den religiösen Bedürfnissen der Minderheit der christlich Gläubigen und der Freude an der Tradition von Geläut und Zeitschlägen wird dabei täglich ebenfalls 12 Stunden Zeit eingeräumt. Damit kommt gelebte Toleranz und ein tatsächlicher Interessenausgleich zum Ausdruck, wogegen bis lang Toleranz nur von denen verlangt wird, die sich am Geläut und an den Zeitschlägen stören.

Die Verordnung wird mit wenig technischem und finanziellem Aufwand eine deutliche Verbesserung der Lebensqualität für die städtische Bevölkerung bewirken.

Nach Art. 126 lit. a Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 127 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab:

### **1. Keine Rechtsetzungskompetenz zur Regelung von Glockengeläut**

Art. 74 Abs. 1 Bundesverfassung (BV, SR 101) bestimmt, dass der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu erlassen hat. Der Schutz des Menschen vor Lärm gehört dazu. Die Verfassung weist dem Bund hierfür eine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung zu. Dementsprechend ist die Zuständigkeit des Bundes zwar eine umfassende aber nicht ausschliessliche. Dies bedeutet, dass die Kantone so lange zum Erlass von Vorschriften im Bereich des Umweltschutzes zuständig sind, als der Bund von seiner Kompetenz nicht abschliessend Gebrauch gemacht hat (vgl. Reto Morell/Klaus A. Vallender, in Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, N. 10 zu Art. 74, St. Gallen 2014).

Gestützt auf Art. 74 Abs. 1 BV hat der Bund das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) und die dazugehörigen Verordnungen erlassen. Dazu gehört auch die eidgenössische Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41). Diese regelt den Schutz vor schädlichem und lästigem Lärm (Art. 1 Abs. 1 LSV). Die Messmethoden und die Festlegung von Belastungsgrenzwerten, für die von der LSV erfassten Lärmquellen, sind in mehreren Anhängen verankert. Die LSV regelt die Begrenzung von Aussenlärmemissionen, die durch den Betrieb neuer und bestehender ortsfester Anlagen erzeugt werden (Art. 1 Abs. 2 Bst. a i. V. m. Art. 7 LSV). Als ortsfeste Anlagen gelten Bauten, Verkehrsanlagen, haustechnische Anlagen und andere nichtbewegliche Einrichtungen, die beim Betrieb Aussenlärm erzeugen. Kirchen gelten als ortsfeste Anlagen im Sinne der LSV.



3/5

Aufgrund der nachträglich derogatorischen Wirkung des Bundesrechts entfällt somit jegliche Rechtssetzungskompetenz der Kantone und Gemeinden zum Erlass von Vorschriften zur Bekämpfung von Lärmemissionen, die von einer ortsfesten Anlage ausgehen. Da Kirchen als ortsfeste Anlagen im Sinne der LSV zählen, verfügt die Stadt Zürich somit über keine Rechtssetzungskompetenz im Bereich Aussenlärmemissionen, die von Kirchen ausgehen. Aus diesem Grund wurde mit dem Neuerlass der allgemeinen Polizeiverordnung (APV, AS 551.110) der Stadt Zürich von 2011 die bisherige Lärmschutzverordnung (GRB vom 2. Juni 1971) sowie die darauf basierende Läuteordnung des Stadtrats (Stadtratsbeschluss [STRB] vom 16. Dezember 1908) – die Vorschriften zum Kirchengeläut enthielt – aufgehoben (vgl. GR Nr. 2009/209, Art. 27 Bst. b und c APV).

Konkret bedeutet das, dass mit Erlass der massgebenden Vorschriften des Bundes im Bereich der Lärmemissionen von ortsfesten Anlagen, den Kantonen und Gemeinden keinerlei Rechtssetzungskompetenz mehr zukommt, *generell-abstrakte* Vorschriften zur Regelung des Glockengeläuts von Kirchen zu erlassen. Die von der Motion verlangte Verordnung zur Regelung des Glockengeläuts von Kirchen kann also von der Stadt Zürich mangels Rechtssetzungskompetenz nicht erlassen werden.

## **2. Vorsorglich lärmbegrenzende Massnahmen im Einzelfall**

Der Vollständigkeit halber und weil die Motion in der Begründung auf die Bundesgerichtsurteile BGE 1C\_383/2016 und 1C\_409/2016 betreffend Viertelstundenschläge der evangelisch-reformierten Kirche Wädenswil verweist, sei ergänzend ausgeführt, dass in einem *konkreten Einzelfall auf Gesuch hin* eine Gemeinde oder allenfalls die zuständige Kirchgemeinde *vorsorglich lärmbegrenzende Massnahmen, also individuell-konkrete Massnahmen*, gemäss Umweltschutzrecht treffen kann. Das Bundesgericht hat sich in diesem Zusammenhang mehrfach mit der lärmrechtlichen Beurteilung von Glockengeläut befasst.

Entsprechende, vorsorglich lärmbegrenzende Massnahmen sind nach Art. 11 Abs. 2 USG und Art. 13 Abs. 2 lit a LSV auf Gesuch hin zu treffen, wenn dies technisch und betrieblich möglich ist und wirtschaftlich vertretbar ist. Nach Art. 11 Abs. 3 USG sind die Emissionsbegrenzungen weiter zu verschärfen, wenn sie schädlich sind.

Bei der Beurteilung der Frage der Schädlichkeit wird auf die Vorschriften des Bundesrats abgestellt. In der LSV hat der Bundesrat jedoch keine Grenzwerte für Kirchenglocken festgelegt. Es ist deshalb bei der Beurteilung, ob das Kirchengeläut schädliche Immissionen verursacht, eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen.

Im fraglichen Urteil haben die Stadt Wädenswil sowie die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Wädenswil erfolgreich beim Bundesgericht Beschwerde erhoben und die Aufhebung der von den Vorinstanzen angeordneten Massnahmen zur Einstellung des Vierstundenschlags zwischen 22 Uhr und 7 Uhr erwirkt. Das Bundesgericht hielt fest, dass es Aufgabe der Behörde sei, *in jedem Einzelfall* eine Interessenabwägung vorzunehmen. Falls die Abwägung kein eindeutiges Ergebnis ergebe, sondern sich verschiedene Auffassungen vertreten lassen würden, so liege der Entscheid im Beurteilungsspielraum der lokalen Behörden (vgl. E. 5.6). Dabei sei zwischen dem öffentlichen Bedürfnis der langjährigen Tradition und dem Ruhebedürfnis der Anwohnenden abzuwägen (E. 6.1 und 6.2). Die Abwägung zwischen den entgegenstehenden Interessen sei nicht leicht und es seien verschiedene Lösungsansätze vertretbar. Das Bundesgericht hielt fest, es könne deshalb der Gemeinde nicht vorgeworfen werden, dass sie ihren Beurteilungsspielraum überschritten habe, wenn sie dem Viertelstundenschlag



4/5

den Vorrang gebe. Die Anordnungen der Vorinstanz, den Viertelstundenschlag zwischen 22.00 Uhr und 7.00 Uhr einzustellen, würden deshalb die Autonomie der Gemeinde und Kirchgemeinde verletzen (E. 6.3).

Aus der bundesgerichtlichen Praxis zum Kirchengeläut lässt sich entnehmen, dass den lokalen Behörden beim Entscheid ein Beurteilungsspielraum zukommt. Dieser bezieht sich auf die Interessenabwägung, ob *in einem Einzelfall* die Anordnung von individuell-konkreten lärmbegrenzenden Massnahmen angezeigt sind und nicht auf den Erlass von generell-abstrakten Normen. Die Stadt Zürich hat mithin, wie bereits erwähnt, keine Kompetenz, eine Verordnung oder ein Reglement zum Kirchengeläut zu erlassen.

### **3. Situation in der Stadt Zürich**

Ebenfalls im Sinne ergänzender Ausführungen wird in diesem Abschnitt die Situation in der Stadt Zürich angesehen. Ein Blick auf die Läuteordnungen der evangelisch-reformierten Kirche für die Kirchgemeinden Zürich und Oberengstringen sowie der Christkatholischen Kirche Zürich und auf die Empfehlung des Dekanats Zürich für das Glockengeläut der römisch-katholischen Pfarrkirche der Stadt Zürich zeigen ein vielfältiges Bild.

Das Dekanat empfiehlt beispielsweise auf den Zeitschlag in der Nacht in besonders lärmsensibler Umgebung von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr zu verzichten. Für das Morgengeläut wird 7.00 Uhr empfohlen. Das Abendgeläut soll spätestens 20.00 Uhr stattfinden.

Die Christkatholische Kirche Zürich läutet unter der Woche um 7.00 Uhr, um 11.00 Uhr und um 19.00 Uhr, samstags um 11.00 Uhr und 19.00 Uhr und sonntags um 9.45 Uhr. Ein Stunden- oder Viertelstundenschlag entfällt gänzlich.

Die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Zürich empfiehlt grundsätzlich auf ein Frühgeläut vor 7.00 Uhr zu verzichten. Die Mehrzahl der Pfarreien unterlässt den nächtlichen Stundenschlag zwischen 22.00 Uhr und 7.00 Uhr. Die beiden kleinen Kirchgemeinden Witikon und Hirzenbach haben unterschiedliche Regelungen; Witikon pflegt den nächtlichen Stundenschlag, Hirzenbach verzichtet auf diesen zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr.

Diese auszugsweise Darstellung der verschiedenen Läuteordnungen der Kirchgemeinden in der Stadt Zürich zeigt, dass die kirchlichen Behörden lokal angepasste Lösungen gefunden haben, wie auch in der Begründung der Motion angeführt wird. Der Stadtrat kann deshalb den Ausführungen der Motion nicht folgen, wonach die Kirchgemeinden der Bitte um Rücksichtnahme in der Vergangenheit wenig Rechnung getragen hätten.

Zwar gibt es gemäss dem Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ) vereinzelt Reklamationen; sehr viele Personen scheinen sich aber am Kirchengeläut unter dem Tag oder dem allfälligen Stundenschlag in der Nacht nicht oder nur wenig zu stören. Diese alten Traditionen werden offenbar eher geschätzt oder mindestens toleriert. Von einem Antrag an die Stadt, wie er schliesslich vom Bundesgericht im Fall Wädenswil zu entscheiden war, hat der Stadtrat keine Kenntnis. Käme es zu einem solchen Antrag, so würde der Stadtrat den Einzelfall genau prüfen und würde sich vorbehalten, bei einer nachgewiesenen erheblichen Beeinträchtigung im Sinne einer individuell-konkreten Anordnung für einen zu bestimmenden Perimeter lärmbegrenzende Massnahmen zu verfügen, die über die bereits von den kirchlichen Behörden getroffenen Einschränkungen hinausgehen könnten. In ersten Linie aber sind die kirchlichen Behörden aufgerufen zu reagieren, wenn die Reklamationen sich örtlich häufen sollten.



5/5

Der Stadtrat stellt fest, dass die Kirchgemeinden in der Stadt Zürich den gesellschaftlichen Veränderungen entsprechend reagiert haben und beispielsweise den nächtlichen Viertelstundenschlag gänzlich und den nächtlichen Stundenschlag oftmals eingestellt haben. Die Kirchgemeinden stellen sich offensichtlich der Diskussion und sie sind bereit, im Einzelfall eine Abwägung vorzunehmen. Davon nimmt der Stadtrat mit Befriedigung Kenntnis.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin  
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin  
Dr. Claudia Cuche-Curti