



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 15. Mai 2024

GR Nr. 2024/211

Sicherheitsdepartement, Allgemeine Polizeiverordnung, Teilrevision betreffend Einschränkung Einsatz von Laubbläsern und -saugern, Abschreibung einer Motion

1. Zweck der Vorlage

Die Vorlage beinhaltet eine Teilrevision der Allgemeinen Polizeiverordnung vom 6. April 2011 (APV, AS 551.110). Dabei soll der Einsatz von Laubbläsern und -saugern auf dem gesamten Stadtgebiet auf die Monate Oktober bis Dezember beschränkt werden.

2. Motion

Am 24. August 2022 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Jürg Rauser (Grüne), Alan David Sangines (SP) und 12 Mitunterzeichnende folgende Motion, GR Nr. 2022/369, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung zur Anpassung der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV) vorzulegen, welche regelt, dass im Sinne des Lärm- und Gesundheitsschutzes der Einsatz von Laubbläsern und Laubsaugern für alle Anwenderinnen und Anwender auf dem ganzen Gebiet der Stadt Zürich auf die Monate Oktober bis Dezember eingeschränkt wird.

Begründung:

Laubbläser und Laubsauger werden mehr und mehr nicht nur dazu verwendet, im Herbst das Laub von Fusswegen und Strassen zu entfernen. Hauswartungen, Gartenunternehmen und Baufirmen nutzen die Geräte immer häufiger, um Abfall und Dreck aller Art, Grünut von Rasen- und Heckenschnitt, Schnee etc. von Vorplätzen, Garageneinfahrten, Grünflächen oder Baugerüsten zu entfernen. Dabei werden Feinstaub, Bakterien, Viren, Pilzsporen und Wurmeier aufgewirbelt und verteilt und es entsteht unnötiger Lärm. Laubbläser - und noch vielmehr Laubsauger - töten Kleinlebewesen und zerstören deren Lebensräume und Rückzugsgebiete.

Die Handarbeit mit Besen und Rechen erfüllt in den meisten Fällen ebenso effizient den gleichen Zweck. Sie ist eine niederschwellige Arbeit, deren zunehmendes Verschwinden oft beklagt wird. Diese Arbeiten sind zudem häufig gar nicht nötig: Laub schützt den Boden auf Beeten und in Gebüsch vor Frost und Austrocknen, liefert Nährstoffe und bietet Lebensraum für Kleinlebewesen, die ihrerseits wieder Nahrungsgrundlage für zahlreiche Vögel, Eidechsen oder Igel sind. Kurzum: Laubbläser und Laubsauger haben Anteil am Verschwinden der Biodiversität.

Die Stadt Zürich wäre mit einer Einschränkung – wohlgemerkt kein Verbot – kein Exot. Genf kennt zum Beispiel ein Verbot lärmiger Laubbläser und Laubsaugern von Februar bis September. In Graz sind diese Geräte wegen Lärm und Staubaufwirbelung gar gänzlich verboten.

Artikel 18, APV, lautet: «Vermeidbare gesundheitsschädigende oder vermeidbare belästigende Einwirkungen namentlich durch Erschütterungen, Staub, Russ, Rauch, Geruch, Abgase oder Licht sind verboten.». Mit einer Präzisierung hinsichtlich des Gebrauchs von Laubbläsern und Laubsaugern könnte die Stadt Zürich endlich alte Forderungen weitgehend erfüllen. Weder die Petition «Stopp Laubbläser» aus dem Jahre 2013 mit über 4329 Unterschriften noch die Motion 2013/356, die nur als Postulat überwiesen worden ist, sind bisher ernsthaft umgesetzt worden.

Der Stadtrat lehnte die Motion ab, erklärte sich aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen (GR Nr. 2022/369). Der Gemeinderat hat am 29. März 2023 die Motion überwiesen, wonach die Ausgestaltung des Verbots dem Gemeinderat in einer Weisung zu unterbreiten ist.



3. Einschränkung der Verwendung von Laubbläsern und -saugern

Die Motion verpflichtet den Stadtrat, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, wonach der Einsatz von Laubbläsern und -saugern auf dem gesamten Stadtgebiet auf die Monate Oktober bis Dezember eingeschränkt und während der übrigen Zeit verboten ist.

3.1 Zuständigkeit

Gemäss Art. 4 Eidgenössische Lärmschutzverordnung (LSV, SR 814.41) darf die Bevölkerung durch den Einsatz von Maschinen und Geräten in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich gestört werden. Der Vollzug der Lärmvorschriften in diesem Bereich obliegt den Kantonen und Gemeinden. Sie können Nutzungseinschränkungen für lärmige Geräte oder Tätigkeiten zum Beispiel zu gewissen Jahreszeiten verfügen. Die Benutzung der Laubbläser und anderer mobiler lärmiger Geräte ist daher teilweise im kommunalen Polizeireglement geregelt, um die Ruhezeiten einzuhalten (vgl. [Laubbläser und -sauger: was Sie wissen müssen \(www.bafu.admin.ch\)](http://www.bafu.admin.ch)). Eine Reglementierung in Polizeierlassen ist zielführend. Bei der Ortspolizei geht es um Bereiche, die jede Gemeinde nach ihren eigenen Bedürfnissen zu regeln hat. Dazu gehört unter anderem die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung (Zimmerlin, in: Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018, Einleitung N 18). Zu denken ist etwa an Regelungen im Zusammenhang mit Ruhezeiten und -störungen sowie Immissionschutzbestimmungen, die nicht bereits abschliessend im Eidgenössischen Umweltschutzrecht geregelt sind (vgl. Thalmann, Kommentar zum alten Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Wädenswil 2000, S. 237 ff.). Gemäss § 3 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz (POG, LS 551.1) ist der Gemeindevorstand für die Ortspolizei zuständig. Die Gemeinde regelt ihr Polizeirecht in einem Gemeindeerlass. In der Stadt Zürich ist der Gemeinderat zuständig für den Erlass von Verordnungen und erlässt insbesondere die wesentlichen Bestimmungen über das Polizeiwesen (Art. 54 Abs. 1 und 2 lit. f Gemeindeordnung [GO, AS 101.100]). Für die Behandlung parlamentarischer Vorstösse ist abschliessend ebenfalls der Gemeinderat zuständig (Art. 57 lit. d i. V. m. Art. 37 lit. k GO).

3.2 Regelung in der APV

Die APV enthält unter anderem Regelungen in Bezug auf Ruhezeiten und -störungen. Wie in der Motion festgehalten wird, sind gemäss Art. 18 APV vermeidbare gesundheitsschädigende oder vermeidbare belästigende Einwirkungen namentlich durch Erschütterungen, Staub, Russ, Rauch, Geruch, Abgase oder Licht verboten. Die APV enthält zudem Bestimmungen zu allgemeinen Ruhezeiten (Art. 19), (unzulässigem) Lärm (Art. 20), Lärm durch Bauarbeiten (Art. 21), Feuerwerk (Art. 22) und Lautsprecheranlagen (Art. 23). Die Motion bezweckt neben dem Immissionsschutz auch den Schutz von Kleinlebewesen, Tieren und der Biodiversität, was sich thematisch in einem weiten Sinne ebenfalls in der APV verorten lässt, da die APV neben der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie dem Schutz von Personen auch den Schutz von Tieren, Umwelt und Eigentum gegen Schädigungen und Gefahren jeder Art bezweckt (Art. 1 Abs. 1 APV). Ein temporäres Nutzungsverbot von Laubbläsern und -saugern im Sinne der Motion lässt sich indessen nicht auf die vorgenannten Bestimmungen abstützen, weil diese zu allgemein gehalten sind oder thematisch einen anderen



3/7

Gegenstand regeln. Entsprechend ist die in Frage stehende Nutzungseinschränkung in der APV zu ergänzen.

Mit einer Einschränkung der Verwendung von Laubbläsern und -saugern sind die Grundrechte der Wirtschafts- und Eigentumsfreiheit von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts tangiert. Gemäss Art. 36 Bundesverfassung (BV, SR 101) bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Eine konkrete Regelung in der APV stellt eine formell-gesetzliche Grundlage für eine Einschränkung der Grundrechte dar.

3.3 Öffentliches Interesse

Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen. Dieser Grundsatz gilt für das gesamte Verwaltungsrecht (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich 2020, N. 486 und 491). Ein Laubsauger saugt Laub und/oder Unrat ähnlich wie ein Staubsauger auf, während ein Laubbläser dieses Material wegbläst. Laubbläser erreichen einen Schalleistungspegel L_{WA} von bis zu 115 dB(A). Ein Schalldruckpegel L_p am Ohr von 100 dB(A) ist daher nicht unüblich und wird durch die SUVA als gefährlich eingestuft. Geräte mit Benzinantrieb sind, bei gleicher Leistung, in aller Regel lauter als Elektrogeräte (vgl. www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/laerm/fachinformationen/massnahmen-gegen-laerm/massnahmen-gegen-geraete--und-maschinenlaerm/laubblaeser-und-sauger--was-sie-wissen-muessen.html). Eine derart starke Lärmbelastung zu verhindern, dient dem Schutz der Gesundheit und Ruhe der Bevölkerung und liegt damit im öffentlichen bzw. polizeilichen Interesse. Die weiteren von den Motionären angeführten Gründe für eine zeitlich eingeschränkte Nutzung von Laubbläsern und -saugern bezwecken die Erhaltung von Kleinlebewesen, die Gewährleistung der Nahrungsgrundlage für Tiere wie Vögel, Eidechsen oder Igel und entsprechen ebenfalls einem öffentlichen Interesse (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 472 f. und 481).

3.4 Verhältnismässigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hat im ganzen Bereich des öffentlichen Rechts Geltung, sowohl für die Rechtsetzung als auch für die Rechtsanwendung (Art. 5 Abs. 2 BV; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 520). Eine Regelung, welche den Einsatz der Geräte auf die Monate Oktober bis Dezember begrenzt, muss demnach verhältnismässig ausgestaltet sein. Zweifellos ist die gewünschte zeitliche Verwendungsbegrenzung geeignet, die erwähnten negativen Auswirkungen von Laubbläsern und -saugern einzudämmen. Auch ist keine mildere Massnahme ersichtlich, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Allerdings ist eine Verwaltungsmassnahme nur gerechtfertigt, wenn sie auch zumutbar ist, d. h. ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 555 ff.). Die Frage der Zumutbarkeit stellt sich allerdings nicht nur in Bezug auf die betroffenen privaten Personen und Unternehmen, sondern auch für die Stadtverwaltung und deren Angestellten, die Laubbläser und -sauger für die Erledigung von öffentlichen Arbeiten verwenden, auch wenn hier die in Frage stehenden Grundrechte keine Rolle spielen.



4/7

Eine mit Laubbläser oder- sauger ausgerüstete Mitarbeiterin oder ein mit Laubbläser oder -sauger ausgerüsteter Mitarbeiter kann die Arbeit drei- bis viermal schneller als mit Laubrechen oder Besen erledigen. Das Laub lässt sich mit einem Laubbläser auch leichter an schwierigen Stellen entfernen, beispielsweise unter Parkbänken. Die zeitliche Einsatzbeschränkung von Laubbläsern und -saugern wird somit zu einem Leistungsverlust und bei der Reinigung von öffentlichen Plätzen und Parks zu Verzögerungen führen. Erschwerend fällt in Betracht, dass bei Veranstaltungen die vorhandenen Zeitfenster für die Stadtreinigung zeitlich sehr eng getaktet sind. Diese negativen Auswirkungen eines kompletten Verzichts auf den Einsatz von Laubbläsern für die Reinigungsaufgaben der Stadtverwaltung während den Monaten Januar bis September könnte demnach nur mit zusätzlichem Personal begegnet werden, das auch wegen des herrschenden Fachkräftemangels kaum im genügenden Umfang rekrutiert werden könnte. Zusammenfassend erweist sich die mit der Motion geforderte Massnahme für die Stadtverwaltung und ihre Angestellten als unzumutbar. Die Situation dürfte sich insbesondere für private Reinigungs- und Gartenbauunternehmen wie auch für private Nutzerinnen und Nutzer ähnlich darstellen. Es erscheint demnach angezeigt, für den Zeitraum von Januar bis September auf ein gänzlich Verbot zu verzichten und die Möglichkeit von Ausnahmegewilligungen vorzusehen.

4. Neuer Artikel Laubblas- und Laubsauggeräte (Art. 25a APV)

	<i>Der Gemeinderat,</i> gestützt auf § 3 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (LS 551.1) i. V. m. Art. 54 GO (AS 101.100), <i>beschliesst:</i>
--	---

Erläuterung:

Der Ingress wird an die geltenden Rechtsgrundlagen angepasst (vgl. Ausführungen unter Ziffer 3.1 zur Zuständigkeit).

	<i>Ersatz von Bezeichnungen:</i> In den Art. 3, Art. 5 Abs. 1, Art. 7 Abs. 3, Art. 15, Art. 16 Abs. 2, Art. 22 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 3 wird «Polizeidepartement» durch «Sicherheitsdepartement» ersetzt mit den jeweiligen grammatikalischen Anpassungen.
--	--

Laubblas- und Laubsauggeräte	Art. 25a ¹ Die Verwendung von Laubblas- und Laubsauggeräten im Sinne der Maschinenlärmverordnung (SR 814.412.2) im Zeitraum vom 1. Januar bis 30. September ist verboten. ² Das Sicherheitsdepartement kann die Verwendung von elektrisch betriebenen Laubblas- und Laubsauggeräten ausnahmsweise bewilligen, insbesondere wenn: a. grössere Mengen an Laub oder Unrat innert kurzer Zeit zu entfernen sind; b. eine wesentliche Arbeiterleichterung bei schwierigen Reinigungssituationen erzielt werden kann.
------------------------------	--

Erläuterung:

Zu Abs. 1: In der Verordnung des UVEK über die Lärmemissionen von Geräten und Maschinen, die im Freien verwendet werden (Maschinenlärmverordnung, SR 814.412.2) Anhang 1 Kategorie Nr. 34 ist der Laubbläser aufgeführt. Vorliegend sollen nur Geräte der Kategorie Nr. 34 unter den Begriff «Laubblas- und Laubsauggeräte» fallen. Etliche Laubblasgeräte verfügen auch über eine Saugfunktion. Trotzdem sollen andere Geräte wie beispielsweise



5/7

Rasenmäher der Kategorie Nr. 32, Laubsammler der Kategorie Nr. 35, Kehrmaschinen der Kategorie Nr. 46, Saugfahrzeuge der Kategorie Nr. 52 oder Industrie- und Haushaltstaubsauger, mit all denen unter anderem auch Laub aufgenommen werden könnte, nicht unter den Begriff «Laubblas- und Laubsauggeräte» fallen, da es sich entweder um Grossgeräte oder um Geräte handelt, die nicht primär dem Entfernen von Laub dienen.

Der allgemeine Laubfall findet während den Herbstmonaten von Oktober bis Dezember statt, weshalb während dieses Zeitraums die Verwendung von Laubblas- und Laubsauggeräten ausserhalb der allgemeinen Ruhezeiten gemäss Art. 19 APV erlaubt bleiben soll. Demgegenüber ist ausserhalb der Laubfallsaison die Verwendung dieser Geräte von Januar bis September grundsätzlich verboten.

Zu Abs. 2: Ausserhalb der Laubfallsaison von Januar bis September kann das Sicherheitsdepartement Ausnahmen bewilligen. Innerhalb der Stadtverwaltung ist das Sicherheitsdepartement für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen zuständig. Das Reglement über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung (AS 172.101) und das Neubeurteilungsreglement (AS 172.150) sind anwendbar. Ausnahmegewilligungen sind allerdings aus Gründen des Lärmschutzes grundsätzlich nur für elektrisch betriebene Geräte möglich und auch nur unter den Voraussetzungen gemäss lit. a oder lit. b. Lit. a verlangt, dass der Einsatz von Laubblas- und Laubsauggeräten der Entfernung grösserer Mengen an Laub oder Unrat innert kurzer Zeit dient. Zu denken ist beispielsweise an die Bewältigung von Grossmengen an Unrat bei Grossveranstaltungen (Fasnacht mit Konfettis, Sechseläuten, Streetparade, Silvester Zauber usw.), bei der Reinigung anlässlich von unvorhersehbaren Ereignissen (Unwetter, ausufernde Spontanfeste usw.) oder bei der Reinigung von grossflächigen Freibädern und Sport- sowie Schulaussenanlagen, die aus Gründen der Betriebssicherheit in Randzeiten des Betriebs erfolgen muss. Es geht um Mengen, die deutlich über dem üblichen Mass liegen und innert kurzer Zeit zu entfernen sind.

Schliesslich kann gestützt auf lit. b die Erteilung einer Ausnahmegewilligung geprüft werden, wenn eine schwierige Reinigungssituation vorliegt und die Laubblas- und Laubsauggeräte zu einer wesentlichen Arbeiterleichterung führen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn unter einer grossen Zahl von fix installierten Tischen, Bänken oder Stühlen liegender Abfall mithilfe der in Frage stehenden Geräte entsorgt werden soll oder wenn grosse Areale wie Freibäder, Sport- oder Schulaussenanlagen zu reinigen sind. Für die Reinigung von Kunstrasen-Plätzen sind gemäss dem Sportamt keine tauglichen Alternativen zu Laubbläsern bekannt, da der Kunstrasen mit anderen Reinigungsmethoden nicht richtig gereinigt wird oder sogar beschädigt werden könnte. Die Erteilung von Ausnahmegewilligungen wird zu Mehraufwand bei der zuständigen Stadtpolizei führen. Die dafür notwendigen Kosten und der Personalaufwand können noch nicht abgeschätzt werden.

Die Kriterien gemäss Abs. 2 lit. a und b müssen nicht kumulativ erfüllt sein. Die Formulierung «insbesondere» macht deutlich, dass auch andere mindestens gleichgewichtige Gründe eine Ausnahmegewilligung rechtfertigen können. Die Bewilligung kann in begründeten Fällen auch im Voraus erteilt werden, da Reinigungssequipen beispielsweise rasch auf die Folgen von Unwettern oder anderer unerwarteter Ereignisse reagieren müssen. Gesuche können sowohl von Privaten als auch von Stellen eingereicht werden.



6/7

5. Übergangsbestimmung

Laubblas- und Laubsauggeräte können in den Monaten Januar bis September während eines Jahres ab Inkrafttreten von Art. 25a ohne Bewilligung eingesetzt werden.

Erläuterung:

Private wie auch die Stadtverwaltung können darauf angewiesen sein, Laubblas- und Laubsauggeräte auch nach Inkrafttreten von Art. 25a APV weiterhin für eine Übergangszeit verwenden zu können. Bis zum Erhalt einer hierfür notwendigen Ausnahmegewilligung kann es nämlich eine gewisse Zeit dauern. Im Bereich der Aussenreinigung der Objekte hat die Stadtverwaltung längerfristige Verträge mit externen Firmen abgeschlossen, die mit dem Einsatz von Laubblas- und Laubsauggeräten gerechnet haben. Beispielsweise in diesen Fällen muss eine Übergangsfrist während eines Jahres ab Inkrafttreten von Art. 25a gewährt werden, damit die Verträge eingehalten werden können.

6. Inkraftsetzung

Die Ergänzung der APV soll nach dem Beschluss des Gemeinderats vom Stadtrat in Kraft gesetzt werden.

7. Umsetzung und Abschreibung Motion

Mit dieser Vorlage wird die Forderung der Motion GR Nr. 2022/369 umgesetzt. Daher beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat die Abschreibung des parlamentarischen Vorstosses.

8. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem dazugehörigen Leitfadens ist im Rahmen der Vorbereitung von Rechtsetzungsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Vorlage darzustellen sind. Die Ergänzung der APV um Art. 25a führt sowohl bei der städtischen Verwaltung als auch bei privaten KMU etwa im Bereich der Hauswartung oder im Gartenbaubereich zu Einschränkungen bei der Erledigung von Reinigungsarbeiten von Januar bis September. Indessen besteht unter den Voraussetzungen von Art. 25a Abs. 2 die Möglichkeit, eine Ausnahmegewilligung für den Gebrauch von Laubblas- und Laubsauggeräten zu erhalten, wenngleich die entsprechenden Gesuche einen administrativen Mehraufwand für die Betroffenen nach sich ziehen. Zudem entsteht der Verwaltung für die Bearbeitung der Gesuche ein zusätzlicher Aufwand. Für die Zeit während der Laubfallsaison von Oktober bis Dezember ergeben sich für die KMU keine Nachteile. Vorliegend ist keine andere alternative, weniger einschränkende Regelung ersichtlich, um dem legitimen Bedürfnis des öffentlichen Immissionsschutzes Nachachtung zu verschaffen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Allgemeine Polizeiverordnung wird gemäss Beilage (datiert vom 15. Mai 2024) geändert:
2. Übergangsbestimmung:
Laubblas- und Laubsauggeräte können in den Monaten Januar bis September während eines Jahres ab Inkrafttreten von Art. 25a ohne Bewilligung eingesetzt werden.



7/7

3. Der Stadtrat setzt die Änderung in Kraft.

Unter Ausschluss des Referendums:

- 4. Die Motion GR Nr. 2022/369 von den Gemeinderatsmitgliedern Jürg Rauser (Grüne), Alan David Sangines (SP) und 12 Mitunterzeichnenden betreffend Einschränkung des Einsatzes von Laubbläsern und Laubsaugern auf die Monate Oktober bis Dezember, Teilrevision der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV), wird als erledigt abgeschlossen.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti