



PBG-Revision «Raumentwicklung und Nacht»

1. Ausgangslage

Am 31. Januar 2022 wurde dem Regierungsrat die Motion «Raumentwicklung und Nacht» (KR-Nr. 351/2019) zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Mit der Motion wird der Regierungsrat eingeladen, dem Kantonsrat die gesetzlichen und richtplanerischen Grundlagen zu unterbreiten, damit natürlich dunkle Landschaften geschont und aktiv gefördert werden. Es geht um die Erhaltung bereits dunkler Landschaften und um die Förderung von dunklen Landschaften ausserhalb von Siedlungen. Die künstliche Aufhellung des Nachthimmels soll durch den Einbezug in die raumplanerischen Prozesse reduziert werden. Am 8. Januar 2024 erstreckte der Kantonsrat die Frist für die Berichterstattung und Antragstellung zur Motion um ein Jahr bis zum 31. Januar 2025. Der Regierungsrat kommt mit vorliegender Revision des Planungs- und Baugesetzes seiner Aufgabe nach, dem Kantonsrat eine der Motion entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Die in der Motion geforderten Anpassungen des kantonalen Richtplans sind aus rechtlichen und prozessualen Gründen Gegenstand einer separaten Vorlage (Richtplanteilrevision 2024). Aufgrund des engen inhaltlichen Bezugs der beiden Vorlagen werden sie zeitgleich in die öffentliche Mitwirkung gegeben.

Künstliche Lichtemissionen haben sich in der Schweiz in den letzten beiden Jahrzehnten mehr als verdoppelt. Damit einhergehend wurden natürlich dunkle Nachtlandschaften als Lebensraum vieler nachtaktiver Tiere auf immer kleinere Gebiete reduziert. Die künstliche Aufhellung des Nachthimmels hat jedoch nicht nur Auswirkungen auf schützenswerte Naturräume oder die Lebensräume lichtempfindlicher Tiergruppen, sondern auch auf die menschliche Gesundheit. Immer mehr Menschen fühlen sich durch Lichtverschmutzung – Licht, das räumlich, zeitlich oder in seiner Intensität über den reinen Beleuchtungszweck hinausgeht oder aufgrund seiner spektralen Zusammensetzung negative Auswirkungen hat – beeinträchtigt. Erwiesen sind mögliche Störungen des Tag-Nacht-Rhythmus, Schlafstörungen und Herzschlagveränderungen. Weitere Wirkungen wie eine verminderte Abwehr gegen Infektionskrankheiten oder Störungen des Hormonhaushalts werden vermutet.

Die Forderungen der Motion beziehen sich auf Landschaftsräume ausserhalb des Siedlungsgebiets. Die verursachende Störungsquelle des Lichts für diese Beeinträchtigung liegt nicht nur in diesen Landschaftsräumen selbst, sondern auch innerhalb des Siedlungsgebiets, das an die sensiblen Natur- und Landschaftsräume angrenzt.

Künstliches Licht besteht aus nichtionisierenden Strahlen und gehört daher umweltrechtlich zu den Einwirkungen im Sinne von Art. 7 Umweltschutzgesetz (USG; SR 814.01). Künstliche Lichtstrahlen werden beim Austritt aus Anlagen als Lichtemissionen und am Ort ihres Einwirkens als Lichtimmissionen bezeichnet (vgl. Art. 7 Abs. 2 USG). Unter Emission ist das gesamte von einer Quelle abgestrahlte Licht zu verstehen. Die Immissionen bezeichnen das Licht, das an einem Ort ankommt; es kann aus einer oder mehreren Quellen stammen (vgl. Bundesamt für Umwelt BAFU, Empfehlungen zur Vermeidung von

Lichtemissionen, Stand 2021, S. 11). Die Umweltschutzgesetzgebung enthält keine Vorschriften, die eine Begrenzung der Lichtemissionen bzw. -immissionen näher regelt. Insbesondere hat der Bund für sichtbares Licht keine Immissionsgrenzwerte festgelegt. Entsprechend sind Lichtemissionen umweltrechtlich im Einzelfall und unmittelbar gestützt auf das allgemeine zweistufige Konzept der Emissionsbegrenzung (Vorsorge – Verschärfung) zu beurteilen (vgl. Art. 11 USG).

Daneben gibt es für Kantone, gestützt auf die Kompetenzen des Kantons in der Raumplanung (vgl. Art. 75 Bundesverfassung [BV; SR 101]), Möglichkeiten, den Umgang mit Lichtemissionen im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung zu regeln. Das Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) verlangt von Bund, Kantonen und Gemeinden, dass sie mit Massnahmen der Raumplanung die Bestrebungen unterstützen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG). Gemäss den Planungsgrundsätzen von Art. 3 RPG ist die Landschaft zu schonen. Insbesondere sollen sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen und naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. b und d RPG). Ferner können die Kantone, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat, im Rahmen des Umweltschutzgesetzes eigene Vorschriften erlassen, wobei die Kantone keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte festlegen dürfen (Art. 65 Abs. 1 und Abs. 2 USG).

2. Ziele und Umsetzung

Im Sinne der Motion «Raumentwicklung und Nacht» soll im Planungs- und Baugesetz (PBG; LS 700.1) eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die es ermöglicht, in der kommunalen Nutzungsplanung lichtempfindliche Gebiete auszuscheiden und zum Schutz dieser Gebiete zonen- oder gebietsweise Anordnungen zur Regelung von Lichtemissionen zu treffen.

Bei lichtempfindlichen Gebieten handelt es sich um Landschafts- und Naturräume, deren Dunkelheit geschützt und gefördert werden soll. Sie liegen häufig ausserhalb des Siedlungsgebiets. Die Lichtemissionen gehen vielfach von Siedlungen aus. So können Lichtquellen am Siedlungsrand Emissionen verursachen, die auf angrenzende oder in der Nähe liegende lichtempfindliche Gebiete einwirken. Beispielsweise können die Beleuchtungsanlagen eines am Siedlungsrand gelegenen Sportplatzes auf ein angrenzendes lichtempfindliches Gebiet ausserhalb des Siedlungsgebiets einwirken. Lichtemissionen entstehen auch ausserhalb von Siedlungen und wirken sich dort aus, z.B. durch eine ausserhalb des Siedlungsgebiets gelegene Tankstelle. Mit der vorgeschlagenen Regelung werden die Gemeinden ermächtigt, in den Bau- und Zonenordnungen lichtempfindliche Gebiete zu bezeichnen und Anordnungen zum Schutz dieser Gebiete zu treffen. Die Regelung der Lichtemissionen ermöglicht den Gemeinden den Schutz lichtempfindlicher Gebiete vor Lichtimmissionen.

3. Verhältnis zu anderen Vorlagen

Die vorgesehene Regelung hat einen engen inhaltlichen Bezug zur Richtplanteilrevision 2024, die parallel zur vorliegenden Vorlage erfolgt. Unter anderem sollen die Gemeinden im kantonalen Richtplan (Pt. 2.2.3) ermächtigt werden, in ihren Bau- und Zonenordnungen lichtempfindliche Gebiete zu bezeichnen und Massnahmen zum Schutz und zur Förderung

dieser Gebiete zu erarbeiten. Mit der vorliegenden Revision des Planungs- und Baugesetzes wird die gesetzliche Grundlage für entsprechende Festlegungen in den Bau- und Zonenordnungen geschaffen.

Neben dem Planungs- und Baugesetz sind Anpassungen an der Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (VDNP; LS 701.12) notwendig. Damit die Gemeinden lichtempfindliche Gebiete ausscheiden und zonen- oder gebietsweise Anordnungen zur Regelung von Lichtemissionen treffen können, soll der neue Ergänzungsplan «Lichtempfindliche Gebiete» zur Verfügung stehen.

Ein enger thematischer Zusammenhang besteht auch zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 92/2020 betreffend Vermeidung unnötiger Lichtemissionen. Mit der parlamentarischen Initiative werden den Gemeinden neue Möglichkeiten zur Bekämpfung von Lichtverschmutzung eingeräumt und Vorschriften zur Projektierung und dem Betrieb von Beleuchtungsanlagen erlassen. Aus diesem Grund wird der Entwurf der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 20. Juni 2023 zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 92/2020 gleichzeitig zur PBG-Revision «Raumentwicklung und Nacht» in die Vernehmlassung gegeben.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

a. Planungs- und Baugesetz (PBG)

Zu § 78 b Lichtempfindliche Gebiete

Abs. 1: Die Gemeinden können in ihren Bau- und Zonenordnungen lichtempfindliche Gebiete ausscheiden. In der Richtplanteilrevision 2024 ist vorgesehen, dass der Kanton eine Fachkarte «Lichtempfindliche Gebiete» führt, in der die lichtempfindlichen Gebiete gekennzeichnet werden, die aufgrund ihrer Sensibilität und Artvorkommen möglichst vor jeglichen künstlichen Lichtemissionen in der Nacht zu schützen sind. Diese Fachkarte kann die Gemeinden bei der Ermittlung und Ausscheidung lichtempfindlicher Gebiete auf dem Gemeindegebiet unterstützen.

Wie erwähnt, können lichtempfindliche Gebiete ausserhalb des Siedlungsgebiets liegen. Mit § 78 b Abs. 1 VE-PBG wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die es den Gemeinden ermöglicht, lichtempfindliche Gebiete innerhalb wie ausserhalb der Bauzonen auszuscheiden. Die lichtempfindlichen Gebiete können somit insbesondere auch in kantonalen Freihalte- und Landwirtschaftszonen liegen. Mit der notwendigen Genehmigung von Nutzungsplänen und ergänzenden Festlegungen nach §§ 66 ff. PBG durch die Baudirektion (§ 2 lit. b PBG) – welche auch für die Festsetzung der kantonalen Nutzungszonen zuständig ist (§ 2 lit. b PBG) – ist die Koordination der kantonalen und kommunalen Planungsebenen sowie die Zweckmässigkeit der die kantonalen Nichtbauzonen überlagernden kommunalen Festlegung lichtempfindlicher Gebiete sichergestellt.

Abs. 2: Die Gemeinden können in ihren Bau- und Zonenordnungen zum Schutz der gemäss § 78 b Abs. 1 VE-PBG ausgeschiedenen lichtempfindlichen Gebiete zonen- oder gebietsweise Anordnungen zur Regelung von Lichtemissionen treffen. Die Anordnungen können zonenweise, gebietsweise oder sowohl zonen- als auch gebietsweise erfolgen. In der Bau- und Zonenordnung können zum Beispiel je nach Zone und/oder Gebiet



unterschiedliche Nutzungsweisen und Emissionsvorschriften vorgeschrieben werden. Es können Gebiete ausgeschieden werden, in welchen ein definierter Einsatz von Licht zugelassen oder untersagt werden soll (vgl. Bundesamt für Umwelt BAFU, Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen, Stand 2021, S. 50). Als mögliche Anordnungen kommen beispielsweise Regelungen zu himmelwärts gerichteten Lichtquellen oder zur Betriebszeit von Beleuchtungsanlagen im Freien in Betracht. Nicht möglich ist die Festlegung von Immissionsgrenzwerten, Alarmwerten oder Planungswerten (Art. 65 Abs. 2 USG).

Beispielsweise können die Anordnungen für ein Gebiet am Siedlungsrand, das in der Nähe eines lichtempfindlichen Gebiets liegt, festgelegt werden. Die Anordnungen können insbesondere in Bauzonen bzw. Gebieten innerhalb der Bauzonen erfolgen, da die Lichtemissionen, die angrenzende lichtempfindliche Gebiete beeinträchtigen, häufig von Siedlungen ausgehen. Mit Anordnungen innerhalb der Bauzonen können lichtempfindliche Gebiete ausserhalb der Bauzonen geschützt werden. Lichtemissionen können allerdings auch ausserhalb der Bauzonen entstehen, beispielsweise durch Einzelgebäude oder Gebäudegruppen, und auf lichtempfindliche Gebiete einwirken. Die Gemeinden können deshalb auch ausserhalb der Bauzonen Anordnungen zur Regelung von Lichtemissionen treffen. Für eine entsprechende Kompetenz der Gemeinden wird mit § 78 b Abs. 2 VE-PBG die gesetzliche Grundlage geschaffen. Die Koordination der kantonalen und kommunalen Planungsebenen und die Zweckmässigkeit der kommunalen Anordnungen ist mit der Genehmigung durch die Baudirektion (§ 2 lit. b PBG) sichergestellt.

b. Verordnung über die Darstellung von Nutzungsplänen (VDNP)

Zu § 10

Mit § 78 b VE-PBG ist vorgesehen, dass die Gemeinden lichtempfindliche Gebiete ausscheiden und zum Schutz dieser lichtempfindlichen Gebiete zonen- oder gebietsweise Anordnungen zur Regelung von Lichtemissionen treffen können. Damit die Gemeinden entsprechende Festlegungen in Form eines Ergänzungsplans festhalten können, wird mit § 10 Abs. 1 lit. r VE-VDNP der neue Ergänzungsplan «Lichtempfindliche Gebiete (EP 18)» eingeführt.

5. Auswirkungen

a. Private

Die konkreten Auswirkungen für Private sind abhängig von der Umsetzung des neuen § 78 b VE-PBG durch die Gemeinden in ihren jeweiligen Bau- und Zonenordnungen. Aus den Anordnungen zur Regelung der Lichtemissionen, die Gemeinden zum Schutz lichtempfindlicher Gebiete einführen können, können sich für Private Einschränkungen in der Nutzungsweise von Lichtquellen ergeben. Zu beachten ist, dass bereits heute die Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung hinsichtlich Lichtemissionen einzuhalten sind, was im Baubewilligungsverfahren geprüft wird (vgl. § 19 d Abs. 1 Besondere Bauverordnung I [BBV I; LS 700.21]).



b. Gemeinden

Die Gemeinden können ihre kommunale Nutzungsplanung entsprechend den Vorgaben von § 78 b VE-PBG anpassen. Sie können in ihren Bau- und Zonenordnungen lichtempfindliche Gebiete ausscheiden und zum Schutz dieser Gebiete Anordnungen zur Regelung von Lichtemissionen treffen. Als Unterstützung bei der Ermittlung der lichtempfindlichen Gebiete dient ihnen dabei die vom Kanton zu führende Fachkarte «Lichtempfindliche Gebiete». Zudem können Gemeinden die Vollzugshilfe des Bundes (Bundesamt für Umwelt BAFU, Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen, Stand 2021) heranziehen, beispielsweise als Grundlage zur Erarbeitung von Anordnungen in ihren Bau- und Zonenordnungen.

Wenn die Gemeinden Anordnungen in ihren Bau- und Zonenordnungen treffen, werden sie diese im Baubewilligungsverfahren anzuwenden haben. Für die Einführungsphase dürfte dies zu einem gewissen Mehraufwand führen, bis sich eine Praxis entwickelt hat. Zu beachten ist, dass die Gemeinden bereits heute im Baubewilligungsverfahren einzelfallweise zu prüfen haben, ob die vom Bauvorhaben ausgehenden Lichtemissionen die Vorgaben des Umweltschutzgesetzes einhalten (vgl. §§ 19 und 19 d Abs. 1 BBV I). Daher entsteht den Gemeinden im Baubewilligungsverfahren in Zusammenhang mit der Beurteilung von Lichtemissionen bereits heute ein gewisser Aufwand. Die Einführung von allgemeingültigen, zonen- oder gebietsweisen Regelungen in der Bau- und Zonenordnung kann die Einzelfallbeurteilung im Baubewilligungsverfahren in der Praxis vereinfachen.

c. Kanton

Der Kanton wird die gemäss den Vorgaben von § 78 b VE-PBG revidierten Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden im Rahmen der Genehmigung (§ 2 lit. b PBG) prüfen müssen. Der Aufwand hierfür dürfte grundsätzlich nicht über das übliche Mass hinausgehen, das im Rahmen der Genehmigung von kommunalen Nutzungsplanungen entsteht. Es ist möglich, dass Gemeinden die kantonalen Fachstellen um fachliche Beratung bei der Umsetzung von § 78 b VE-PBG ersuchen werden, womit dem Kanton temporär ein gewisser zusätzlicher Aufwand entstehen könnte.

Zudem ist gemäss der parallel erfolgenden Richtplanteilrevision 2024 vorgesehen, dass der Kanton eine Fachkarte «Lichtempfindliche Gebiete» führt.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes hat keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.11) zur Folge. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich. Da die mit der vorliegenden Revision ermöglichte Regulierung zum Schutz lichtempfindlicher Gebiete zusätzliche Komplikationen für Unternehmen zur Folge haben kann, soll es den Gemeinden freistehen, ob sie in ihren Bau- und Zonenordnungen lichtempfindliche Gebiete ausscheiden und Anordnungen zur Regelung von Lichtemissionen treffen möchten.

Synopsen und Entwurf der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 20. Juni 2023 zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 92/2020 vgl. separate Dokumente