

Entwurf der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt\* vom 20. Juni 2023

## **Vermeidung unnötiger Lichtemissionen Planungs- und Baugesetz, Strassengesetz (Änderung vom .....; Vermeidung unnötiger Lichtemissionen)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 20. Juni 2023

*beschliesst:*

I. Das Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

### § 249 a. I. Lichtemissionen

<sup>1</sup> Die Bau- und Zonenordnung kann für Neu- und Umbauten Bestimmungen über Lichtemissionen enthalten.

<sup>2</sup> Der Kanton stellt den Gemeinden und Grundeigentümern Planungs- und Vollzugsgrundlagen zur Verfügung.

II. Das Strassengesetz (StrG) vom 27. September 1981 wird wie folgt geändert:

### § 14 a. Projektierung von Beleuchtungsanlagen

<sup>1</sup> Um Lichtemissionen zu vermindern sind Beleuchtungsanlagen standortspezifisch nach ihrer Notwendigkeit zu projektieren. Beleuchtungsanlagen werden nur projektiert, soweit sie am jeweiligen Standort notwendig sind.

<sup>2</sup> Unnötige Lichtemissionen sind zu vermeiden, insbesondere durch eine entsprechende Ausrichtung, Lichtlenkung und Helligkeit der Beleuchtungsanlage.

### § 25 a. Betrieb von Beleuchtungsanlagen

<sup>1</sup> Beleuchtungsanlagen sind so zu betreiben, dass unnötige Lichtemissionen vermieden werden. Dazu ist deren Ausrichtung, Lichtlenkung und Helligkeit entsprechend anzupassen.

<sup>2</sup> Während der Nachtruhe kann eine Lichtsteuerung eingesetzt werden.

<sup>3</sup> Dem Beleuchtungszweck, dem Beleuchtungsbedürfnis und der Sicherheit ist angemessen Rechnung zu tragen.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

## ***Mehrheitsfähige Variante:***

### ***Vermeidung unnötiger Lichtemissionen***

#### ***Planungs- und Baugesetz***

#### ***(Änderung vom.....; Vermeidung unnötiger Lichtemissionen)***

*Der Kantonsrat,*

*nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 20. Juni 2023*

*beschliesst:*

*I. Das Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:*

#### *§ 249 a. I. Lichtemissionen*

*<sup>1</sup> Bei der Errichtung und Änderung von ortsfesten Beleuchtungsanlagen sind die Lichtemissionen so weit zu begrenzen, wie dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Dabei gelten folgende Grundsätze:*

- a. Unnötige Lichtemissionen sind zu vermeiden.*
- b. Beleuchtungsanlagen werden in Intensität und Helligkeit, Lichtspektrum, Lichtfarbe, Auswahl, Platzierung der Leuchten, Ausrichtung, Lichtlenkung und Abschirmung auf den Beleuchtungszweck abgestimmt.*
- c. Beleuchtungsanlagen werden nur zu Zeiten betrieben, in denen sie einem Beleuchtungsbedürfnis dienen. Während der Nachtruhe sind störende oder lästige Lichtemissionen soweit zumutbar zu vermeiden.*
- d. Störungen von Tieren und Pflanzen, ihren Lebensgemeinschaften und Lebensräumen sind zu vermeiden.*

*<sup>2</sup> Die Gemeinden beachten diese Grundsätze bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten.*

*<sup>3</sup> Die Bau- und Zonenordnung kann ergänzende Bestimmungen über Lichtemissionen enthalten.*

*<sup>4</sup> Der Kanton stellt den Gemeinden Planungs- und Vollzugsgrundlagen zur Verfügung.*

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.*

*III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.*

*IV. Mitteilung an den Regierungsrat.*

## Bericht

### 1. Ausgangslage

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) hat die Vorberatung der obgenannten parlamentarischen Initiative abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde im Kantonsrat am 25. Januar 2021 behandelt, wobei sie mit 92 Stimmen vorläufig unterstützt wurde.

Mit der ursprünglichen parlamentarischen Initiative wird verlangt, dass das Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 wie folgt angepasst wird:

#### § 249a. Lichtemissionen (neu)

<sup>1</sup> Bei der Errichtung und Änderung von ortsfesten Beleuchtungsanlagen sind die Lichtemissionen so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Dabei gelten folgende Grundsätze:

- a. Unnötige Lichtemissionen sind zu vermeiden.
- b. Beleuchtungsanlagen werden in Intensität und Helligkeit, Lichtspektrum und Lichtfarbe, Auswahl, Platzierung der Leuchten, Ausrichtung und Lichtlenkung sowie Abschirmung auf den Beleuchtungszweck abgestimmt.
- c. Beleuchtungsanlagen werden nur zu Zeiten betrieben, in denen sie einem Beleuchtungsbedürfnis dienen. Die Nachtruhe ist vor störenden oder lästigen Lichteinflüssen angemessen zu bewahren.
- d. Störungen von Tieren und Pflanzen, ihren Lebensgemeinschaften und Lebensräumen sind zu vermeiden.

<sup>2</sup> Die Gemeinden beachten diese Grundsätze bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten.

<sup>3</sup> Die Bau- und Zonenordnung kann ergänzende Bestimmungen über Lichtemissionen enthalten.

<sup>4</sup> Der Kanton stellt den Gemeinden geeignete Planungs- und Vollzugsgrundlagen zur Verfügung.

### 2. Beratungsergebnis

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 22. November 2022, vorbehaltlich der Schlussabstimmung, eine geänderte parlamentarische Initiative mit 8 zu 7 Stimmen unterstützt. Die Minderheit hielt an der ursprünglichen parlamentarischen Initiative fest. Da das Abstimmungsergebnis knapp ausgefallen ist und im Kantonsrat kippen könnte, wird der Minderheitsantrag als mehrheitsfähige Variante ebenfalls im Vorlageentwurf aufgeführt und soll ebenfalls in die Vernehmlassung geschickt werden.

Grund dafür, dass die Einladung zur Stellungnahme an den Regierungsrat erst mit heutigem Datum erfolgt, ist der ergangene Bundesgerichtsentscheid zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 11/2014, Bundesrechtswidrige Bestimmung im Strassengesetz, (PI Hasler), der zu erheblichen Änderungen im Verfahren bei parlamentarischen Initiativen führte. Die ursprüngliche Einladung zur Stellungnahme an den Regierungsrat vom 17. Januar 2023 wurde durch die neuen Verfahrensabläufe hinfällig. An ihrer Sitzung vom 20. Juni 2023 entschied die Kommission, an ihrem vorbehaltenen Beschluss vom 22. November 2022 festzuhalten.

Die Kommission unterstützt den Gedanken der parlamentarischen Initiative. Die Lichtverschmutzung im Kanton Zürich hat über Jahrzehnte nachweislich stark zugenommen. Lichtmissionen führen zu Schlafstörungen bei den Menschen und gefährden Tier- und Pflanzenarten.

Der Erstinitiant hat sein Recht auf Anhörung wahrgenommen (§ 64 KRG). Die Kommission hat sich an bislang 13 Sitzungen umfassend mit dem Thema befasst. Im Verlaufe der Beratungen wurden eine Vertretung von Dark Sky Switzerland und der Fachsektion Bau und Umwelt des Vereins Zürcher

Gemeinde und Verwaltungsfachleute (VZGV) angehört, dazu kamen zahlreiche wertvolle Anstösse seitens der Fachstellen der Verwaltung.

Eine Minderheit der Kommission teilte zu Beginn der Beratungen die Haltung der Vertretung des VZGV, nämlich dass es wenig Sinn ergebe, Art. 11 des Umweltschutzgesetzes (USG) mehr oder weniger wörtlich ins kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) zu kopieren und überhaupt weitere Vorschriften zu erlassen. Das Problem liege beim Vollzug, nicht bei der Gesetzgebung. Diese Minderheit hätte an sich ein Kreisschreiben an die Gemeinden vorgezogen, schloss sich letztlich aber den beiden Änderungsanträgen an.

Damit spricht sich eine Kommissionsmehrheit für die beiden Änderungsanträge aus: Der Antrag im PBG soll den Gemeinden eine gesetzliche Handhabe für eine mögliche Ergänzung der Bau- und Zonenordnung bezüglich Lichtverschmutzung geben und hält den Kanton an, die Gemeinden in ihren Bemühungen zu unterstützen. Der Vorschlag trägt mit einer Kann-Bestimmung den von der Vertretung des VZGV geäußerten Bedenken Rechnung. Der Antrag im Strassengesetz (StrG) stützt sich auf eine Untersuchung des ASTRA, die eine hohe Wirkung einer weniger lichtverschmutzenden Beleuchtung bei den Nationalstrassen festgestellt hat.

Eine Minderheit der Kommission unterstützt aus folgenden Gründen weiterhin die ursprünglich eingereichte parlamentarische Initiative: Die Regelung im PBG gebe den Gemeinden eine klare und verbindliche Handhabe für die nötigen Regelungen, was die Kann-Formulierung der Mehrheit nicht leiste. Die Änderung des Strassengesetzes wird aus zwei unterschiedlichen Gründen abgelehnt: Während sich einige hierzu einen eigenen Vorstoss wünschen, sehen andere bei der Strassenbeleuchtung keinen grossen Handlungsbedarf mehr, da der Kanton und viele Gemeinden bereits wirksame Massnahmen in die Wege geleitet hätten.

Die Anträge der Mehrheit und Minderheit wurden vom Gesetzgebungsdienst (GGD) geprüft. Mit Schreiben vom 7. Februar 2023 hat der GGD einige redaktionelle Änderungen vorgeschlagen. An ihrer Sitzung vom 4. Juli 2023 haben die Mehrheit wie auch die Minderheit diese Vorschläge des GGD übernommen.

### **3. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Gemäss der Baudirektion ist in Bezug auf die Änderungen im PBG nicht davon auszugehen, dass zusätzliche finanzielle und personelle Belastungen entstehen. Allerdings dürften nach Ansicht der Baudirektion durch den neuen § 249 a PBG Unklarheiten über die Zuständigkeiten und Vorgehensweisen bei Klagen respektive Sanierungen entstehen, was mitunter zu Rechtsstreitigkeiten führen könnte.

Was die neuen Artikel im StrG betrifft, hält die Baudirektion fest, dass kein neues Recht geschaffen wird, weshalb nicht mit zusätzlichen finanziellen und personellen Auswirkungen zu rechnen ist. Der striktere Vollzug der Vorschriften zum Schutz vor Lichtemissionen dürfte jedoch grundsätzlich in höherem finanziellen und personellen Aufwand münden – unabhängig davon, ob sich ein solcher auf die heutige Regelung oder allfällige neue Vorschriften stützt.

Der Regierungsrat wird darum gebeten, zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Gesetzesänderung Stellung zu nehmen.

### **4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **4.1 *Kommissionsmehrheit***

#### **Planungs- und Baugesetz (PBG)**

#### **I. Lichtemissionen (Marginalie)**

#### **§ 249 a. Abs. 1**

Es bestehen bereits genügend Regelungen zur Vermeidung unnötiger Lichtemissionen bestehen. Das

Problem liegt beim Vollzug. Mit dieser Bestimmung soll eine gesetzliche Grundlage für die Kompetenzdelegation an die Gemeinden geschaffen werden. Den Gemeinden soll durch diese Kann-Bestimmung die Möglichkeit eröffnet werden, bei Bedarf angepasst an die örtlichen Gegebenheiten in ihren Bau- und Zonenordnungen entsprechende Vorgaben zu machen. Die Regelungen zur Vermeidung von unnötigen Lichtemissionen sollen sich nicht bloss auf private Bauherrschaften konzentrieren.

#### **§ 249 a. Abs. 2**

Der Kanton soll verpflichtet werden, die Gemeinden und Grundeigentümer verbindlich zu unterstützen, indem er ihnen Planungs- und Vollzugsgrundlagen zur Verfügung stellt. Das AWEL stellt die Informationen im Internet bereits heute zur Verfügung. Die Einzelheiten sind auf Verordnungsstufe geregelt (BBV I § 19 d. Abs. 3). Die Bestimmung wird hiermit auf Gesetzesstufe erhoben und um den Begriff «Planungsgrundlagen» erweitert.

### **Strassengesetz (StrG)**

#### **§ 14 a. Projektierung von Beleuchtungsanlagen**

Strassenbeleuchtungen sind eine der Hauptursachen für Lichtemissionen. Auf Bundesebene konnte beobachtet werden, was die Bestimmungen zur Beleuchtung von Nationalstrassen für einen positiven Effekt auf die Reduktion von Lichtemissionen hatte. Eine entsprechende Regelung in Bezug auf die Projektierung von Beleuchtungsanlagen soll für kantonale und kommunale Strassen das gleiche Ergebnis herbeiführen.

#### **§ 25 a. Betrieb von Beleuchtungsanlagen**

Strassenbeleuchtungen sind eine der Hauptursachen für Lichtemissionen. Auf Bundesebene konnte beobachtet werden, was die Bestimmungen zur Beleuchtung von Nationalstrassen für einen positiven Effekt auf die Reduktion von Lichtemissionen hatte. Deshalb wird auch eine Regelung in Bezug auf den Betrieb der Strassenbeleuchtung ins Gesetz aufgenommen.

## **4.2 Mehrheitsfähige Variante**

### **Planungs- und Baugesetz (PBG)**

#### **I. Lichtemissionen (Marginalie)**

##### **§ 249 a., Abs. 1**

Die bundesrechtlichen Vorgaben im Umweltschutzgesetz (USG) haben die starke Zunahme der Lichtemissionen im Kanton Zürich nicht aufgehalten. Dieser Paragraph legt daher die verbindlichen Ziele und Grundsätze für die Errichtung und den Betrieb von Beleuchtungsanlagen fest.

##### **§ 249 a., Abs. 2**

Die Gemeinden sollen bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten die in Abs. 1 lit. a-d formulierten Grundsätze beachten.

##### **§ 249 a., Abs. 3**

Aufgrund der Behördenverbindlichkeit erhalten Gemeinden die gesetzliche Grundlage, um in ihrer Bau- und Zonenordnung entsprechende Anordnungen treffen zu können.

##### **§ 249 a., Abs. 4**

Der Kanton soll verpflichtet werden, die Gemeinden verbindlich zu unterstützen, indem er ihnen Planungs- und Vollzugsgrundlagen zur Verfügung stellt. Das AWEL stellt die Informationen im Internet bereits heute zur Verfügung. Die Einzelheiten sind auf Verordnungsstufe geregelt (BBV I § 19 d. Abs. 3). Die Bestimmung wird hiermit auf Gesetzesstufe erhoben und um den Begriff «Planungsgrundlagen» erweitert.

## **5. Einladung zur Vernehmlassung**

Gemäss § 65 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes führt der Regierungsrat, falls erforderlich, eine Vernehmlassung durch, wertet diese aus und bringt sie der Kommission zur Kenntnis. Von der beabsichtigten Gesetzesänderungen sind die Gemeinden direkt betroffen, weshalb der Regierungsrat gebeten wird zum Erlassentwurf eine Vernehmlassung durchzuführen ist.

Zürich, 4. Juli 2023

Im Namen der Kommission

Der Präsident:    Der Sekretär:  
Andreas Hasler    Daniel Bitterli